

rivista di architettura delle infrastrutture nel paesaggio



**SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURE
DI TRASPORTO AD AREE URBANE**

Comitato Scientifico:

Oliviero Baccelli
CERTeT, Università Bocconi, Milano

Paolo Costa
già Presidente Commissione Trasporti Parlamento
Europeo

Alberto Ferlenga
Università Iuav, Venezia

Giuseppe Goisis
Filosofo Politico, Venezia

Massimo Guarascio
Università La Sapienza, Roma

Stefano Maggi
Università di Siena

Giuseppe Mazzeo
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Napoli

Cristiana Mazzoni
Ecole Nationale Supérieure d'Architecture,
Strasbourg

Marco Pasetto
Università di Padova

Franco Purini
Università La Sapienza, Roma

Michelangelo Savino
Università di Padova

Enzo Siviero
Università telematica E-Campus, Novedrate

Zeila Tesoriere
Università di Palermo - LIAT ENSAP-Malaquais

Luca Tamini
Politecnico di Milano

Maria Cristina Treu
Architetto Urbanista, Milano

Rivista quadrimestrale
settembre-dicembre 2018
anno XVIII, numero 52

Direttore responsabile
Laura Facchinelli

Direzione e redazione
Cannaregio 1980 – 30121 Venezia
e-mail: laura.facchinelli@trasportiecultura.net
laura.facchinelli@alice.it

La rivista è sottoposta a double-blind peer review

Traduzioni in lingua inglese di Olga Barmine

La rivista è pubblicata on-line
nel sito www.trasportiecultura.net

2018 © Laura Facchinelli
Norme per il copyright: v. ultima pagina

Editore: Laura Facchinelli
C.F. FCC LRA 50P66 L7365

Pubblicato a Venezia nel mese di dicembre 2018

Autorizzazione del Tribunale di Verona n. 1443
del 11/5/2001

ISSN 2280-3998 / ISSN 1971-6524

TRASPORTI

- 5 SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO AD AREE URBANE**
di Laura Facchinelli
- 7 SCALI FERROVIARI, DA INFRASTRUTTURA A RISORSA URBANA**
di Michelangelo Savino
- 15 EVOLUZIONE DEL SERVIZIO MERCI PER FERROVIA**
di Stefano Maggi
- 21 RIPENSARE GLI SCALI MERCI**
intervista a Carlo De Vito a cura di Laura Facchinelli
- 29 LE TRASFORMAZIONI DEGLI SCALI MERCI DISMESSI. CONSIDERAZIONI ECONOMICHE**
di Oliviero Baccelli
- 35 MILANO, SCALI FERROVIARI E TRASFORMAZIONE DELLA CITTÀ**
di Laura Montedoro
- 45 SCALI FERROVIARI A GENOVA, POTENZIALITÀ INESPRESSE**
di Francesco Gastaldi
- 53 SCALO MERCI: TRASFORMAZIONI E PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE PER VERONA SUD**
di Angelo Bertolazzi
- 59 UN PARCO NELL'AREA DELL'EX SCALO DI PORTA NUOVA, UN'OCCASIONE PER UNIRE LA CITTÀ**
di Ilaria Segala
- 63 TRE SCALI FERROVIARI IN VENETO, POTENZIALITÀ E PROGRAMMI**
di Giulia Ravagnan e Irene PAsian
- 69 AREE FERROVIARIE IN EMILIA ROMAGNA: UN PATRIMONIO DA SFRUTTARE**
di Simona Tondelli ed Elisa Conticelli
- 77 LUNGO IL BINARIO. IL CASO STUDIO DEGLI EX-MAGAZZINI DI APPROVVIGIONAMENTO FERROVIARIO A NAPOLI**
di Anna Attademo, Enrico Formato e Michelangelo Russo

83 STAZIONI IMPRESEZIATE, CASELLI E ALTRI FABBRICATI: ESPERIENZE DI RIUSO DEL PATRIMONIO FERROVIARIO MINORE
di Giovanni Saccà

89 LA RIGENERAZIONE DEGLI SCALI FERROVIARI IN EUROPA. TRE ESPERIENZE A CONFRONTO
di Stefano Recalcati e Chiara Fraticelli

99 GLI SCALI FERROVIARI IN FRANCIA, TRA CONSERVAZIONE E RIGENERAZIONE URBANA. IL CASO DELLO SCALO DI VITRY SUR SEINE
di Stefano A Cannata e Rossella Maspoli

107 LA RISTRUTTURAZIONE DEL CORRIDOIO FERROVIARIO CENTRALE DI MONACO. UN ESEMPIO DI POLITICA REDISTRIBUTIVA PER LA COSTRUZIONE DI BENI PUBBLICI
di Chiara Mazzoleni

cultura

115 LE OFFICINE GRANDI RIPARAZIONI A TORINO
di Silvia Saccomani

121 GRANDI TRASFORMAZIONI URBANE, UN DIBATTITO A MILANO
di Gabriele Pasqui

123 PADOVA, BOLZANO, SIENA: I NOSTRI CONVEGNI
di Laura Facchinelli

Rail Yards, from transport infrastructure to urban areas

by Laura Facchinelli

There is a major theme in twenty-first century urban planning: it is the revitalization of large abandoned industrial areas, and in particular rail yards that no longer serve the freight transport system. Historically, railways were conceived to serve passenger and freight transportation within the same facilities. In fact, the nineteenth-century configuration of stations, which remained unchanged until recent decades, included a building for travelers adjacent to the tracks for passenger train circulation and storage, and nearby, a group of tracks reserved for handling trains designated for what in the procedural handbooks was defined as "the transportation of things". These trains were assembled and re-assembled in the rail yards by the shunters, and sent on their way to their various destinations. The organizational transformation in the late twentieth century led to a concentration of freight trains (very few, unfortunately, given the overwhelming prevalence of road transport) in specific intermodal centres and the progressive decommissioning of freight yards which existed in almost every station. Though abandoned, these yards continued to separate sections of the city, leading to neglect and increasingly evident urban decay.

Awareness of the potential for regenerating these areas has grown, but only recently, among a tight circle of administrators. The idea that these "voids" can become the heart of plans for new urban areas pulsating with life is shared solely by administrators who can envision the medium to long term, are able to interact with a multiplicity of subjects, and are open to innovative ideas from architects and city planners. For a commitment that, in addition to drawing immediate consensus, looks to the future.

In this issue dedicated to the theme of transforming rail yards, we feature an interview that offers the point of view of the railway company that owns the freight yards. We also highlight the case of Milan, the only city in which city administrators have developed concrete projects for seven abandoned rail yards in cooperation with FS, the Italian railway company, and have begun to implement them. Other cities have recently begun to address the problem: our overview spans the Veneto region, with a focus on Verona, the Emilia Romagna region and the city of Naples. This is followed by a survey of some of the transformation projects that have had successful outcomes in other European countries, illustrating two case studies in France and Germany.

The abandoned assets of Ferrovie dello Stato railway include not only freight yards, but a series of other areas and service buildings: car repair shops, warehouses, switching yards, staff facilities, offices. This opens up many other paths for intervention: from a simple sale-reuse to an actual architectural and functional redesign. An exemplary case is that of the Officine Grandi Riparazioni in Turin which, when maintenance work on the engines and tracks ceased, was transformed into a major cultural production centre. And it is significant that this operation took place in a city which, in recent decades, was capable of implementing renewal by focusing on the theme of railways: burying tracks and adding a new, important High Speed train station, which in turn generated dynamic urban relationships.

The regeneration of abandoned rail yards has triggered an interdisciplinary discussion spanning city planning (rethinking the spaces), architecture (the design of beauty and function), economic assessment (with a multiplicity of interests involves), and social and psychological issues (given that the transformation of spaces influences lifestyles).

Nor can we forget the dialectic between city and suburb. The rail yards are "suburb" in the sense that they are far away and unrelated to the active centre of the city. But they are often "extraneous bodies" adjacent to the city centre, capable – if intelligently designed – of generating new hubs.

The theme of rail yards is linked to the theme of shopping malls that we addressed in the last issue of our magazine. Consider the vast developments that occupy properties beyond the inhabited areas of the city. Try to imagine the possible re-use of former industrial areas (in particular the lands owned by the railroads) which could come back to life as shopping areas, reclaiming obsolete areas and preventing additional landtake.

Whatever the planned use of the revitalized rail yards, it is conceivable to preserve traces of memory by re-using the buildings when they are significant examples of industrial archaeology, and when possible, other structures (from decommissioned tracks, to switching apparatus, to the signals, etc.) that are of interest to technical history, and are, at the same time, constituent signs of place. These choices, which have already been tested in other countries, may also help to defend our collective identity.

Scali ferroviari, da infrastrutture di trasporto ad aree urbane

di Laura Facchinelli

C'è un grande tema, nella progettazione urbana degli anni duemila: è il recupero delle grandi aree produttive dismesse, e in particolare degli scali ferroviari non più utilizzati per il sistema del trasporto merci. Storicamente le ferrovie sono state concepite per svolgere il servizio viaggiatori e quello delle merci nell'ambito dello stesso impianto. Infatti l'impostazione ottocentesca delle stazioni, che si è mantenuta fino a pochi decenni fa, prevedeva un fabbricato viaggiatori in adiacenza ai binari di circolazione e sosta dei treni per il trasporto di persone e, a poca distanza, un fascio di binari adibiti alle operazioni sui convogli adibiti a quello che, nei manuali di procedura, veniva definito "trasporto delle cose". Quest'ultimi convogli venivano scomposti e ricomposti, negli scali, a cura dei manovratori, e infine rispediti per le varie destinazioni. La trasformazione organizzativa di fine Novecento ha portato alla concentrazione dei treni merci (pochi, purtroppo, dato il ben noto squilibrio a favore del trasporto stradale) in appositi centri intermodali e il progressivo abbandono degli scali, presenti pressoché in tutte le stazioni. Questi, ormai inutilizzati, hanno continuato a separare parti di città, generando trascuratezze e sempre più evidenti situazioni di degrado.

La consapevolezza di una possibile rigenerazione di quelle aree è stata acquisita, ma solo di recente e da una cerchia ristretta di amministratori. L'idea poi che quei "vuoti" possano costituire il fulcro per la progettazione di nuove aree urbane pulsanti di vita appartiene solo agli amministratori capaci di agire in una prospettiva a medio-lungo termine, di confrontarsi con una molteplicità di soggetti, di aprirsi alle idee innovative di architetti e urbanisti. Con un impegno che, al di là del consenso immediato, sia rivolto al futuro.

In questo numero dedicato al tema della trasformazione degli scali ferroviari proponiamo subito, in un'intervista, il punto di vista della società ferroviaria, proprietaria degli scali. Poniamo poi in evidenza il caso Milano, l'unica città dove gli amministratori hanno elaborato, d'intesa con le FS, progetti concreti per i sette scali merci dismessi, e ne hanno avviato l'attuazione. Altre città hanno iniziato da poco ad affrontare il problema: ed ecco una panoramica che abbraccia il Veneto, con un primo piano su Verona, l'Emilia Romagna e la città di Napoli. Segue una panoramica su alcune operazioni di trasformazione felicemente risolte in altri paesi europei, con illustrazione di due casi studio in Francia e Germania.

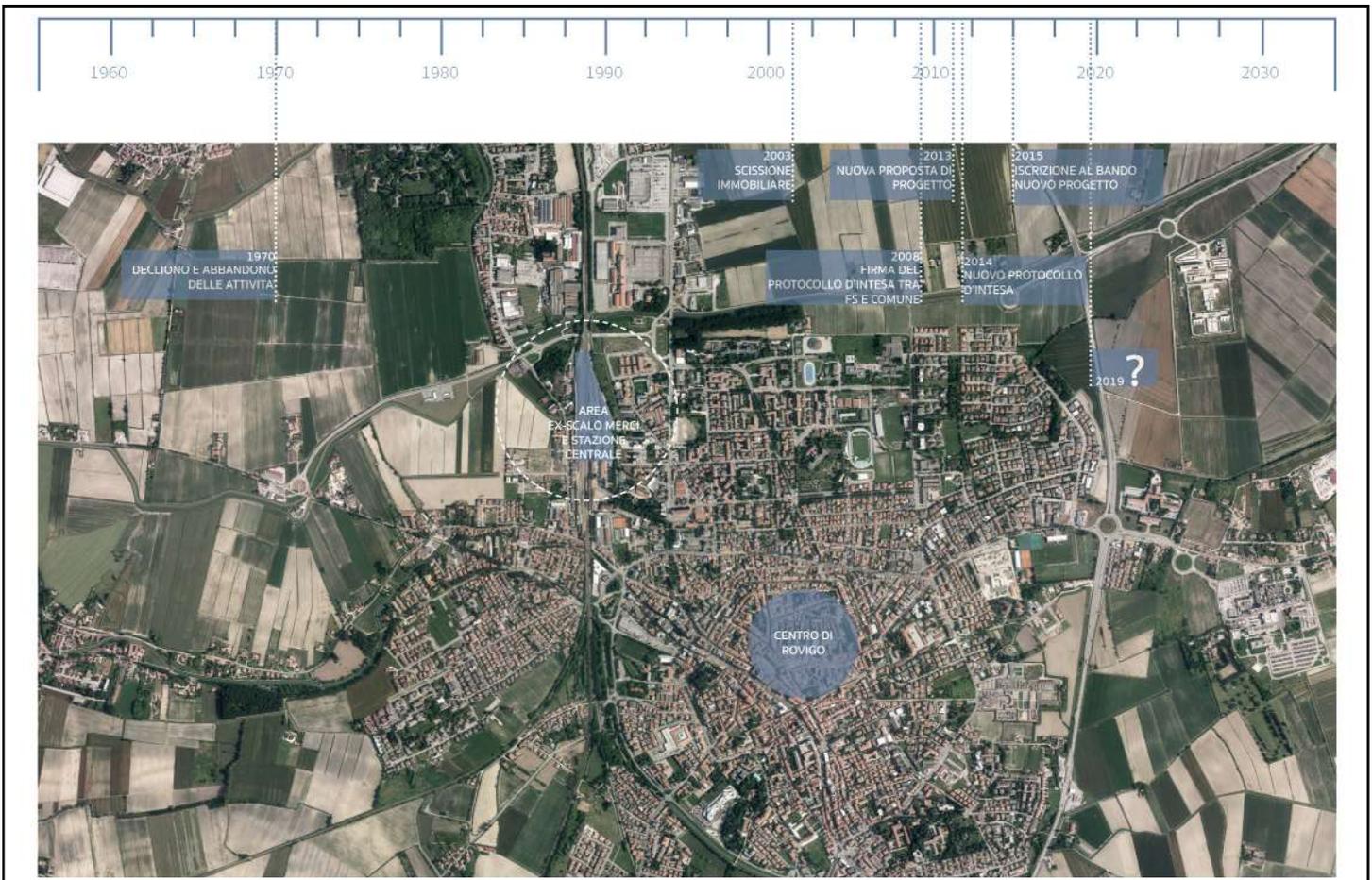
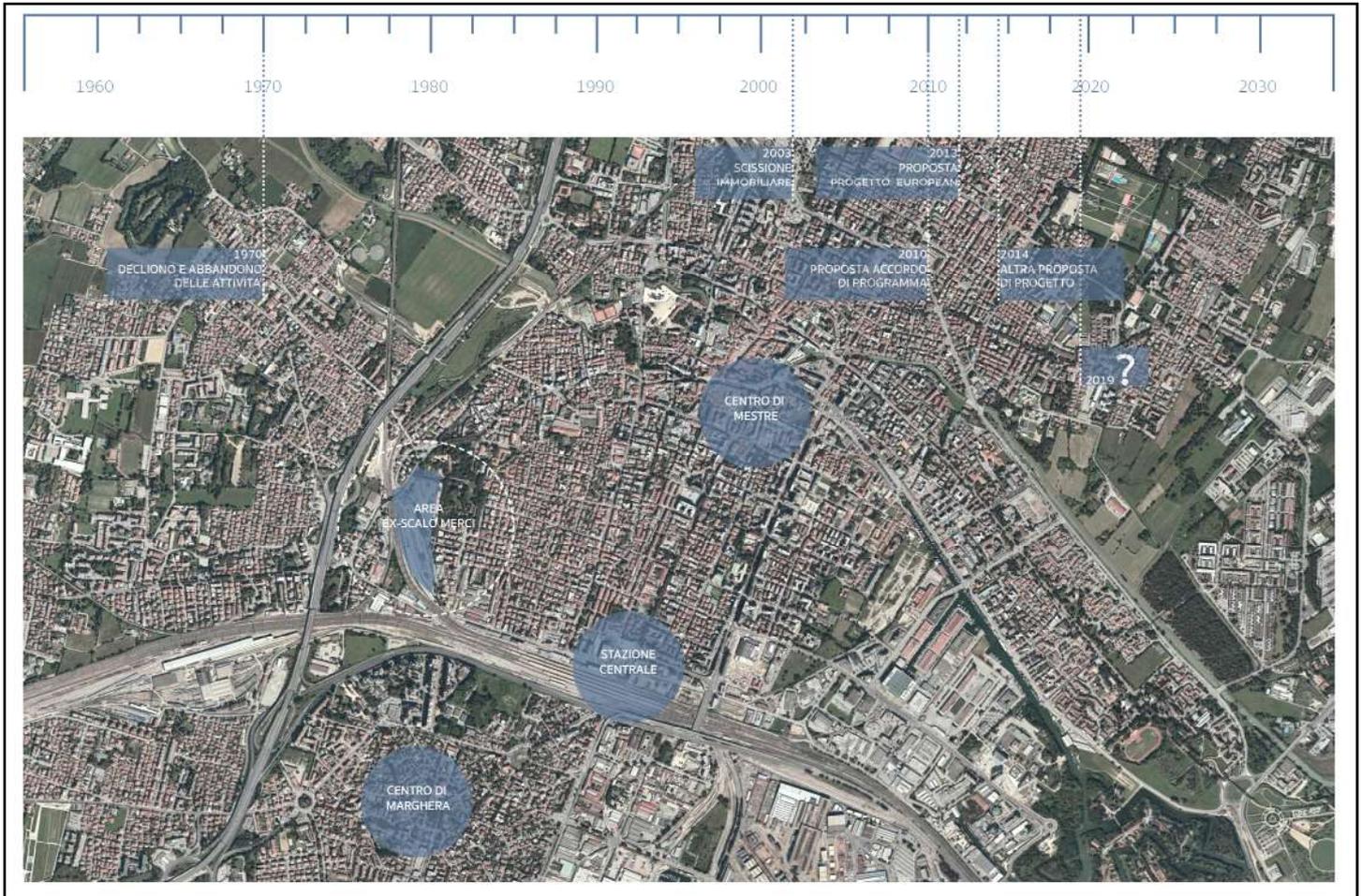
Il patrimonio dismesso dalle Ferrovie non comprende soltanto gli scali merci, ma una serie di altre aree e fabbricati di servizio: officine, magazzini, depositi, locali per il personale dell'esercizio, sedi per uffici. Pertanto si moltiplicano le possibili modalità di intervento: dalla semplice vendita-riuso alla vera e propria riprogettazione architettonica e funzionale. Esempio il caso delle Officine Grandi Riparazione di Torino che - abbandonate le attività di manutenzione su locomotori e materiale rotabile - è stata trasformata in grande centro produttore di cultura. Ed è significativo che questa operazione sia stata compiuta in una città che, nei decenni recenti, ha saputo rinnovarsi proprio lavorando sul tema delle ferrovie: interrando binari e accogliendo una nuova, grande stazione dell'Alta Velocità, a sua volta generatrice di dinamismi urbani.

Il recupero delle aree ferroviarie dismesse innesca un confronto interdisciplinare fra urbanistica (ripensamento degli spazi), architettura (progettazione di bellezza e funzionalità), valutazioni economiche (con una molteplicità degli interessi coinvolti), aspetti sociali e psicologici (dato che la trasformazione degli spazi influenza le modalità di vita).

Non possiamo dimenticare la dialettica centro-periferia. Gli scali sono "periferia" nel senso di lontananza-estraneità rispetto al centro attivo della città. Ma spesso si tratta di "corpi estranei" adiacenti al centro, e comunque capaci - se riprogettati con intelligenza - di generare nuove centralità.

Il tema degli scali ferroviari si collega con quello dei centri commerciali che abbiamo affrontato nel precedente numero della rivista. Pensiamo ai vasti insediamenti che occupano terreni al di fuori dell'abitato. E proviamo a immaginare, invece, il possibile riuso delle aree ex produttive (in particolare proprio di quelle ferroviarie), che potrebbero acquistare nuova vita proprio attraverso le attività del commercio. Recuperando le zone morte ed evitando nuovi consumi di suolo.

Qualunque sia la nuova destinazione delle aree ferroviarie rivitalizzate, si può pensare di conservare i segni della memoria riusando gli edifici, quando siano testimonianze rilevanti di archeologia industriale, ma anche, per quanto possibile, alcune strutture (dai binari fuori esercizio, agli apparati di manovra, ai segnali ecc.), che presentino un interesse per la storia della tecnica, e al tempo stesso siano segni costitutivi dei luoghi. Queste scelte, già sperimentate in altri paesi, possono essere utili anche per difendere l'identità collettiva.



Tre scali ferroviari in Veneto, potenzialità e programmi

di Giulia Ravagnan e Irene Pasian

Il binomio "ferrovia" e "città" rappresenta un fattore di sinergia e complementarità: la ferrovia, infatti, è stata determinante nel processo di trasformazione ed espansione della città, ma ha rappresentato in tempi più recenti, anche una criticità, per la difficoltà di gestione delle ampie aree dismesse ferroviarie collocate in zone ormai centrali della città (Battarra, 2010). Infatti nel tessuto urbano consolidato vi sono parti marginali, frammentate e disgregate in corrispondenza delle linee ferroviarie che rendono la stessa realtà cittadina eterogenea di quartiere in quartiere.

L'infrastrutturazione ferroviaria tra Ottocento e Novecento ha profondamente modificato la morfologia urbana ridisegnando nuove parti di città. Le prime stazioni ferroviarie si collocano ai margini della città, nelle aree libere ed economicamente appetibili, dove alle stazioni si affiancano ampie zone per sosta, deposito del materiale rotabile e formazione dei convogli, occupando così aree di dimensioni consistenti ed in continuo sviluppo.

Nel corso del Novecento, vaste aree che erano destinate al servizio di trasporto merci (ma anche officine di manutenzione e riparazioni, magazzini, aree di accesso e sosta per gli addetti al carico-scarico, impianti) sono state liberate dal servizio dopo la riorganizzazione del sistema ferroviario che vede oggi le merci su rotaia muoversi solo fra grandi *hub* e nodi logistici più concentrati. Questo processo, legato anche all'innovazione tecnologica del trasporto su ferro, ha subito un'accelerazione negli anni Novanta, quando, in conseguenza alle nuove direttive europee (che prevedevano la privatizzazione dei comparti ferroviari dei vari paesi con lo scopo di rendere più competitivo il mercato dei trasporti) è stata avviata la completa ristrutturazione di Ferrovie dello Stato S.p.A.

Di conseguenza molte superfici non più utilizzate e potenzialmente dismettibili potrebbero rappresentare un patrimonio di fondamentale importanza per la trasformazione urbana, nell'ottica di un miglior governo del territorio e di riduzione del consumo di suolo: sono luoghi che offrono grandi opportunità di riqualificazione urbana, di riordino di quartieri "spezzati" dal passaggio dei binari ferroviari, occasioni per colmare deficit di infrastrutture, servizi, luoghi e spazi per il tempo libero e, in generale, per un miglioramento della qualità urbana. Sono aree anche di grande appetibilità dal punto di vista economico, qualitativo ed infrastrutturale, perché attigue ai centri urbani e costituite da terreni che non necessitano di gravosi interventi di bonifica (o minori rispetto alle aree industriali tradizionali).

Le aree ferroviarie dismesse soprattutto in relazione alla loro consistenza che hanno assunto

Three rail yards in the Veneto, potential and prospects

by Giulia Ravagnan and Irene Pasian

In recent years, there has been a radical change in the structure of cities, which have cleared spaces offering great potential and interest. One tangible element of this transformation is the reconsideration of the railway network and, in detail, the relocation of railway freight terminals, which released vast areas once used for the transportation of goods.

Today we can consider these spaces to be a fundamental legacy, with a view to territorial governance and reduced landtake: these are places that offer the possibility of mending neighbourhoods divided by the railway tracks running through them and abandoned to social blight. There are several emblematic cases of former freight railway stations in the Italian region of the Veneto, but no regeneration process has yet been completed in this area. Many ideal projects and few concrete facts: there are many ideas for regeneration that unfortunately have remained on paper. The article explains three emblematic cases of attempts to regenerate abandoned railway stations in the cities of Mestre, Rovigo and Venice, with the aim of identifying some of the possible issues that block these processes in northeastern Italy.

Nella pagina a fianco: tempi della trasformazione urbanistica delle aree a Mestre (in alto) e Rovigo (in basso).

negli ultimi decenni, sarebbero un terreno fertile per sperimentare nuovi programmi di trasformazione, a regia pubblica con l'obiettivo principale della massimizzazione dei benefici per la collettività, assicurando la fattibilità dell'operazione e la qualità dei progetti e degli spazi pubblici che tali processi generano (Bruzzese, 2012). La questione delle aree dismesse è entrata nel dibattito pubblico andando ad alimentare il più ampio tema della riqualificazione territoriale a fronte di due questioni: il consumo di suolo e l'affermarsi del modello insediativo a bassa densità. L'occasione di recuperare ampie aree inutilizzate spesso localizzate in zone strategiche dell'urbanizzato consolidato è vista come una possibilità di contenere il consumo di suolo impostando nuovi modelli insediativi, potenziando gli standard ambientali ed ecologici urbani, e rigenerando aree con il concetto di *mixité* urbana (Regione Lombardia, 2012).

Gli scali possono rappresentare quindi un motore di sviluppo urbano di importanza strategica oltre a costituire un'occasione anche per il ripensamento della rete ferroviaria non solo per l'organizzazione in funzione del servizio ferroviario stesso, ma anche per la capacità di favorire una maggiore integrazione tra infrastrutture ferroviarie, altri sistemi di trasporto e la struttura urbana complessiva. La riconversione delle aree ferroviarie dismesse può quindi essere il trampolino del rilancio delle città stesse, rendendole così più funzionali oltre che competitive grazie a questa nuova integrazione trasporti-città-territorio, oltre a poter diventare una fondamentale sfida per rispondere alle problematiche della città attuale, per garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza del vivere e dell'abitare.

Il recupero degli scali ferroviari, però, implica il coinvolgimento di competenze che abbracciano differenti ambiti, anche in relazione ai diversi livelli istituzionali che sono interessati dall'intervento, partendo dalla scala comunale fino ad arrivare a quella nazionale e sovranazionale. La convergenza di questi interessi è fondamentale per definire scelte e obiettivi strategici per mettere in atto i progetti. Per ottenere una riqualificazione sinergica dell'area da recuperare bisogna tener conto dei vari attori coinvolti nella rigenerazione e considerare tutte le diverse aspettative, con politiche e strumenti in grado di governare tali trasformazioni. È importante il ruolo della Pubblica Amministrazione che deve creare dei momenti di confronto e di concertazione con i soggetti istituzionali coinvolti.

Nell'ambito del territorio del Veneto esistono numerosi scali ferroviari dismessi, ma in nessuno di questi ad oggi è stato portato a termine alcun processo complessivo di rigenerazione. Diversi progetti sono stati avanzati (Verona, Padova, Rovigo, Venezia e Mestre, per citarne solo alcuni) ma sono quasi tutti rimasti sulla carta o sono stati soltanto dibattuti. Al momento, solo la proposta di riqualificazione dello Scalo merci di Verona (come indicato nel saggio contenuto in questo numero della rivista sembra giungere alla ratifica di un accordo tra Amministrazione Comunale e FS). Gli altri ambiti interessati da progetti di trasformazione sembrano tutti in una condizione di stallo in attesa di futuri sviluppi, come verrà sottolineato nelle note successive¹.

1 Le note contenute in questo saggio riprendono le riflessioni sviluppate dalle autrici nella tesi "La riqualificazione degli scali ferroviari dismessi. Il caso di quattro città venete", Università

Le trattative per lo scalo di Venezia-Mestre

Il caso di Venezia-Mestre può considerarsi rappresentativo delle difficoltà che si innescano dopo l'attivazione del processo di concertazione fra molteplici attori in gioco.

L'ex scalo ferroviario in prossimità della Stazione di Mestre è un vasto ambito diviso in due da via Trento e appartiene a due distinte società: la parte adiacente alla stazione appartiene alla società ferroviaria RFI, mentre la parte meno estesa, in prossimità del parco Piraghetto, è gestita da FS Sistemi Urbani. Nel 2003 si è proceduto ad una separazione del comparto in due distinte aree con conseguente bonifica del suolo e tentativo di vendita. Il Comune di Venezia ha manifestato subito interesse, ma poiché era privo delle risorse per la compravendita, ha preferito puntare ad un Accordo di Programma che ha preso avvio con la firma del Protocollo d'Intesa nel marzo 2010 tra Comune di Venezia, Rete Ferroviaria Italiana² e FS Sistemi Urbani³.

Il documento prevedeva l'istituzione di un Tavolo Tecnico con lo scopo di concordare per l'insieme delle aree di intervento i contenuti generali relativamente al dimensionamento urbanistico, all'assetto funzionale, alle quote minime di aree a verde e attrezzature di interesse generale, nonché alla previsione di edilizia residenziale pubblica.

Il Comune di Venezia, dalla firma del Protocollo d'Intesa fino a gennaio 2014 ha sviluppato i temi di progetto (anche attraverso occasioni di confronto con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti), arrivando a definire uno scenario di trasformazioni più dettagliato rispetto a quello già prefigurato a marzo 2010. Il Comune di Venezia con FS Sistemi Urbani ha anche aderito all'iniziativa *European 2012*⁴ con cui professionisti italiani e stranieri under 40 hanno partecipato al bando di concorso per il recupero delle aree in questione con il fine di rivedere il piano originario secondo un'ottica di miglioramento qualitativo e quantitativo. L'Accordo di Programma è stato messo a punto ispirandosi in parte ad alcune proposte che erano emerse nel concorso per la sua riqualificazione.

Tuttavia il cambio di governo al Comune di Venezia ha bloccato l'iter dell'Accordo di Programma e solo nel dicembre scorso è stata presentata una nuova proposta di assetto delle aree ferroviarie che ha suscitato un vivace dibattito in città, ma che non ha condotto al momento ad alcuna concreta decisione. Nel contempo la mancata realizzazione di forti opzioni di trasformazione fa sì che queste aree restino in preda al degrado, con poca manutenzione e un evidente sottoutilizzo.

IUAV di Venezia, a.a. 2016-2017.

2 Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. – RFI è la società del Gruppo FS Italiane responsabile della gestione complessiva della rete ferroviaria nazionale.

3 FS Sistemi Urbani è la società del Gruppo FS Italiane che ha il compito di valorizzare il patrimonio del Gruppo non funzionale all'esercizio ferroviario e di svolgere servizi integrati urbani in una prospettiva di business, razionalizzazione, miglioramento funzionale e servizio alla collettività.

4 L'Associazione no-profit europea EUROPLAN, con sede a Parigi, fondata nel 1988, bandisce concorsi di architettura, con cadenza biennale, rivolti a giovani architetti e progettisti di tutto il mondo per la riqualificazione di aree urbane e non, per le quali le città che hanno aderito al programma invitano i candidati ad avanzare idee, proposte e soluzioni di rigenerazione. Cfr.: <https://www.euroman-europe.eu/>. Per il concorso sullo scalo di Mestre si veda Rubini (2014; 2015).

Ipotesi per lo scalo di Rovigo

Per l'area dell'Ex Scalo merci ferroviario di Rovigo, invece, il Comune è impegnato nella procedura di un Accordo di Programma che porterà alla sottoscrizione con FS, Sistemi Territoriali⁵, FS Busitalia Veneto⁶ e Regione Veneto di un accordo per la trasformazione urbanistica dell'ex Scalo a nord della Stazione dei treni di proprietà di FS e dell'area a sud di proprietà di Busitalia, ancora oggi sede di un deposito delle corriere.

La bozza di accordo attualmente prevede il riconoscimento a FS e Busitalia di una potenzialità edificatoria, in cambio di parte della superficie dell'ex Scalo, dove da ormai moltissimi anni è stata proposta la realizzazione del nuovo terminal delle autolinee pubbliche. L'Amministrazione intende coinvolgere nella sottoscrizione dell'accordo anche i privati al fine di sviluppare un progetto strategico e sostenibile di più ampio respiro per la città.

Nel 2008 è stato firmato il primo protocollo d'intesa tra le FS e l'Amministrazione comunale, che prevedeva la cessione dell'area dello scalo merci con una suddivisione in aree con diversa destinazione: 28.686 mq per edilizia privata, 12.628 mq per il "nodo di scambio", 100.000 mq di ristrutturazione di edifici esistenti per destinarli a residenze. Nel 2013, il progetto non è ancora avviato, ma viene avanzata una nuova proposta di valorizzazione dell'area del deposito in via Petrarca di proprietà di FS, che si dichiara disponibile a cedere in cambio al Comune lo scalo merci a titolo gratuito per la nuova stazione per le corriere. Nel 2014 viene sottoscritta una nuova bozza di accordo che prevedeva fossero costruite nuove strutture a ridosso della ferrovia, con lo spostamento della stazione delle corriere nell'area dell'ex scalo merci, per realizzare una più efficace intermodalità tra i mezzi gomma-ferro.

Successivamente, nel 2015, dopo undici anni trascorsi dalla prima proposta di collocare la stazione autobus nell'area dell'ex scalo merci, sembrava fosse prevista la partecipazione del Comune di Rovigo ad un bando, che scadeva nel gennaio 2016, per ottenere un finanziamento da 12 milioni di euro. Per parteciparvi è stato elaborato un nuovo progetto, ridimensionato rispetto a quello presentato nel 2009. Al momento, nemmeno questa soluzione si è rivelata percorribile a causa della difficoltà di coinvolgere attori privati nel processo di rigenerazione.

Il caso di Venezia Santa Lucia

Per quanto riguarda l'ultimo caso analizzato, quello di Venezia Santa Lucia, il gruppo Ferrovie dello Stato non ha mai pensato ad un programma per il riutilizzo organico delle aree dello scalo localizzato lungo il canale della Scomenzera, nel quar-

tiere di Santa Marta, anche perché esse non sono di proprietà dell'Ente, ma si tratta in gran parte di aree demaniali in concessione. Uno dei motivi per cui l'Autorità Portuale ha insistito per dismettere l'impianto deriva dal fatto che il Comune di Venezia per questa zona ha presentato un Programma Innovativo in Ambito Urbano (P.I.A.U.⁷ poi denominato PP5) redatto nel 2004-2005 e tuttora vigente. Questo prevede, per la zona comprensiva dello scalo merci ferroviario e dell'area ex Italgas (Ex Piazza D'Armi), la realizzazione di due nuovi ambiti da assoggettare a Piani Particolareggiati o Piani di Recupero separati. Questi riguardano rispettivamente l'area Ex Lavaggi FS (area occupata dai binari ferroviari sul canale dello Scomenzera) e l'area Ex Italgas. Ognuno dei due ambiti viene disciplinato da un'apposita scheda normativa dello strumento urbanistico, contenente le prescrizioni fondamentali (ma generiche) per lo sviluppo del progetto, da approvare tramite Accordo di Programma, in modo da rendere autonoma la trasformazione dei due ambiti, che presentano problematiche e tempi differenti di sviluppo.

Un'ulteriore questione aperta riguardante l'area è la previsione, da parte dell'Autorità Portuale, di un parcheggio multipiano e di un nuovo grande albergo, laddove la precedente Amministrazione comunale intendeva promuovere il trasporto pubblico, realizzando il Sistema Ferroviario Metropolitan Regionale. L'intento dichiarato sarebbe quello di provvedere la città di grandi parcheggi a supporto delle stazioni e delle grandi navi da crociera, mentre sin dagli anni '90 prevarrebbe presso gli uffici comunali il proposito di liberare e riqualificare Piazzale Roma realizzando, almeno in una parte dell'area dello scalo dismesso, un'autostazione per gli autobus interurbani e urbani.

È difficile perciò prevedere il destino di quest'area: l'unica certezza è che la concessione alle Ferrovie da parte dell'Autorità Portuale si protrarrà per altri trent'anni circa, dopodiché, probabilmente, verrà valutato uno scambio con altre aree di proprietà del Porto.

Alcune considerazioni finali

Le potenzialità offerte dagli scali veneti, almeno nei casi considerati, sono di grande rilievo ed interesse, per quel che concerne le metrature di recupero ipotizzabili e la loro capacità di attrarre investimenti, tuttavia nell'ambito regionale non sono ancora partite delle azioni concrete in grado di delineare un effettivo processo di rigenerazione di queste aree.

Nei casi considerati la causa principale dello stallo dei processi per la rigenerazione delle aree è, senza dubbio, la mancanza di risorse da parte dei Comuni per l'acquisizione degli scali ed anche se alcune Amministrazioni hanno cercato delle alternative, come nei casi di Mestre e di Rovigo, l'iter dell'Accordo di Programma aperto da più di dieci anni stenta tutt'ora a giungere ad una conclusione.

⁵ Sistemi Territoriali S.p.A. (ST) è una società a partecipazione pubblica controllata dalla Regione del Veneto, che dal 1° aprile 2002 è subentrata alla Ferrovie Venete S.r.l., nella gestione di alcune reti ferroviarie regionali e nei servizi di trasporto lungo queste linee. Cfr.: <http://www.sistemiterritorialispa.it>.

⁶ Busitalia Veneto S.p.A. è la società operante in Veneto che svolge servizi urbani ed extraurbani nelle province di Padova e Rovigo, servizi che in precedenza venivano erogati da Busitalia Sita Nord e da APS Mobilità. La società è stata costituita il 20 gennaio 2015 ed è per il 55% di Busitalia - Sita Nord, società del Gruppo FS Italiane, e per il 45% di APS Holding. Cfr.: <http://www.fsbusitaliaveneto.it>.

⁷ Si tratta di progetti di riqualificazione per le zone adiacenti alle stazioni ferroviarie delle grandi città e quelle limitrofe alle maggiori aree portuali, nelle quali, in particolare, fossero presenti condizioni di degrado urbano e sociale e vi fosse la necessità di riqualificare insediamenti di edilizia residenziale, per i quali viene previsto il possibile finanziamento da parte del MIT in base all'art. 5 del DM 2522 del 27 dicembre 2001, nel quadro del cosiddetto "Programma Porti e Stazioni". Cfr.: http://www.mit.gov.it/normativa/Decreto_Ministeriale_numero_2522_27-12-2001.



1 - Venezia, tempi della trasformazione urbanistica delle aree.

Questo, nonostante gli scali siano zone altamente strategiche per realizzare interventi per la riqualificazione della città, ma proprio questa loro appetibilità diventa un nodo problematico: le difficoltà emergono dall'incapacità dell'ente pubblico, *in primis*, di delineare efficaci strategie di intervento, condivisibili dalla molteplicità degli attori in gioco. Le mancate risorse della sfera pubblica tendono a favorire il coinvolgimento degli attori economicamente "più forti", a discapito degli interessi della collettività: vengono promosse soluzioni speculative le cui prospettive, però, restano comunque incerte per la mancanza di linee guida efficaci sul recupero di questo patrimonio urbanistico ed edilizio esistente. Questo spesso induce un calo di interesse da parte degli operatori privati.

Gli strumenti di piano, anche i più recenti, hanno permesso di introdurre delle innovazioni normative e procedurali, ma non facilitano comunque l'orientamento, la previsione o il controllo delle operazioni di trasformazione. L'innovazione del processo dovrebbe definire un itinerario coerente, nel quale la capacità di conseguire l'obiettivo prefissato sia commisurata al contenuto innovativo dell'intera operazione. Questo percorso è caratte-

rizzato da una molteplicità di fattori endogeni (le risorse e la capacità di apprendimento dei soggetti) ed esogeni (la tecnica, le politiche, i flussi finanziari di provenienza esterna).

Per ottenere un cambiamento è fondamentale che i programmi di riqualificazione rinuncino ad alcuni facili "rimedi", che spesso hanno garantito il buon esito dell'operazione, ma hanno mal celato uno stile di governo dell'ente locale troppo condiscendente nella contrattazione alle pressioni esercitate dal mercato immobiliare. La sperimentazione di un nuovo modello di pianificazione integrata, basata soprattutto sul coordinamento di uffici e dipartimenti all'interno degli enti locali e su procedure più snelle e celeri, è stata invece spesso contestata come deroga alle regole e pretesto per aprire nuove fratture tra una disciplina operativa/innovativa e la strumentazione ordinaria.

La difficoltà di attuazione dei processi di rigenerazione è legata all'assetto societario delle FS: l'attuale struttura presenta un elevato grado di frammentazione e più società operano nelle aree ed intervengono nel processo di riqualificazione degli ambiti dismessi. Per questa forte settorializzazione, quasi sempre FS si presenta come un in-



di territorio genera notevoli problemi ambientali, economici, sociali e sanitari per la collettività, che bisognerà risolvere perché le aree inutilizzate rappresentano per la città contemporanea "serbatoi" di opportunità straordinarie ed irripetibili.

© Riproduzione riservata

Bibliografia

Battarra R. (2010), "Le aree ferroviarie dismesse di Milano e Firenze", *Tema*, vol. 3, n. 4, dic, pp. 17-26. Cfr.: <http://eprints.bice.rm.cnr.it/3160/1/215-278-1-PB.pdf>.

Bruzzese A. (2012), "Il recupero degli scali ferroviari a Milano. Un'opportunità per ripensare il ruolo del progetto urbano", in *Atti della XV Conferenza SIU*, ora in *Planum. The journal of Urbanism*, n. 25, vol. 2. Cfr.: <http://siu.bedita.net/download/xv-conferenza-siu-bruzzese-atelier-6>.

Regione Lombardia (2012), "Le aree dismesse: ostacoli e opportunità della loro riqualificazione", *In Breve* n. 10.

Rubini L. (2014), Prossima fermata Mestre – Ritmi/Spazi/Progetti per la riqualificazione delle aree ferroviarie, *Comune di Venezia* (maggio 2014). Cfr.: http://issuu.com/lucio.rubini/docs/european_81_web_jpg.

Rubini L. (2015), "Le aree della stazione di Mestre: dal miglioramento funzionale a opportunità di rigenerazione urbana", *TRIA-Territorio della Ricerca su Insediamenti e Ambiente. Rivista internazionale di cultura urbanistica*, n. 14, pp. 89-102. Cfr.: <http://www.tria.unina.it/index.php/tria/article/view/2917>

terlocutore discontinuo e le relazioni tra le diverse società risultano in più casi molto conflittuali. Nella fase di interazione portata avanti dai vari rappresentanti di queste società, si verificano spesso delle situazioni di disaccordo nel momento della contrattazione e della decisione di strategie progettuali, senza riuscire ad arrivare ad una conclusione coerente e condivisa, generando situazioni molto complesse che le Amministrazioni Comunali non sono sempre in grado di affrontare.

Questi conflitti incidono significativamente sugli esiti di questi processi di riuso e rigenerazione. L'appetibilità di immobili o di aree dismesse di proprietà pubblica dipende ovviamente dalle attività che vi si potranno svolgere. Se alla definizione di queste ultime non si può giungere prima delle procedure di alienazione per l'assenza di un accordo tra l'ente proprietario ed il comune gestore del territorio, o vi si giunge in tempi tanto lunghi da essere inaccettabili per il mercato, non vi è dubbio che le possibilità di successo dei processi di dismissione si riducano sensibilmente.

Il riuso delle aree dismesse, dunque, risulta un tema complesso caratterizzato da un fragile equilibrio di costi e opportunità: la dismissione di porzioni