

## Scali ferroviari e urbanistica milanese

*Gabriele Pasqui*

### *Summary*

The aim of this paper is to analyze the story of the abandoned or underused railway yards located in the municipality of Milan, in the more general framework of Milan planning dynamics. The hypothesis proposed is that only by placing in this context the decision making process it is possible to identify design strategies and planning tools adapted to a completely new phase of urban transformation dynamics, not only in Milan but also in Italy and Europe.

The process of redevelopment of the railway areas will be interpreted starting from the links between Milan's political cycle, the urban market dynamics and territorial governance dynamics over the past decade, along the two cycles of Moratti's and Pisapia's administration. Later, the complex decision making process will be described, with particular attention to the role of the key actors and stakeholders. Finally, some critical considerations will be proposed, after the failure to ratify the agreement by Milan City Council and in the public debate guided by the new Milan municipality administration.

L'obiettivo di questo contributo è leggere la vicenda degli scali ferroviari dismessi o sottoutilizzati localizzati nel comune di Milano nel quadro più generale delle dinamiche dell'urbanistica milanese. L'ipotesi proposta è che solo collocando in tale contesto questo processo decisionale, ad oggi incompiuto, è possibile identificare strategie e stili progettuali adeguati ad una fase del tutto nuova delle dinamiche della trasformazione urbana, non solo a Milano ma anche in Italia e in Europa.

Per questa ragione il tema specifico degli scali verrà collocato sullo sfondo di una lettura dei nessi tra ciclo politico, dinamiche del mercato urbano e strumenti di governo del territorio nel corso degli ultimi dieci anni, lungo i due cicli delle sindacature Moratti e Pisapia (par. 1). In seguito, verrà richiamato il complesso processo decisionale che ha riguardato la trasformazione degli scali (par. 2). Infine, saranno sinteticamente proposte alcune considerazioni critiche e progettuali sulla fase che si è aperta dopo la mancata ratifica dell'Accordi di programma da parte del Consiglio comunale di Milano (par. 3).

### *1. Gli scali, l'urbanistica e la città*

Oggetto dell'Accordo di programma tra Comune di Milano, Regione Lombardia e Ferrovie dello Stato Italiane SpA (FSI) sono sette aree ferroviarie dismesse localizzate lungo la cintura ferroviaria, il passante e alcune direttrici in uscita dalla città, collocate spesso in prossimità di altre aree in fase di trasformazione (cfr. Fig. 1a, Fig. 1b e Fig. 2).

Per localizzazione urbana e dimensione spaziale gli scali ferroviari milanesi rappresentano un potenziale indiscutibile di trasformazione urbanistica multiscalare, costituendo, insieme all'area che ha ospitato l'esposizione universale a nord ovest di Milano e al sistema delle caserme dismesse e sottoutilizzate, l'ultima riserva di grandi aree disponibili alla trasformazione.

Dislocati lungo il semianello ferroviario che da nord ovest (direzione Torino e Sempione) cinge la città compatta della prima metà del Novecento passando per la fascia orientale (direzione Venezia) e si raccorda con la cintura sud (direzione Bologna) e l'asta sud ovest (verso Abbiategrasso e Vigevano), i sette scali (Farini; Greco-Breda; Lambrate; Porta Romana; Rogoredo; Porta Genova; San Cristoforo) coprono una superficie complessiva di oltre 120 ha. Si tratta di una dimensione superiore a quella che ha riguardato interventi recenti come Santa Giulia ed Expo e paragonabile alle aree ex Falck di Sesto San Giovanni.

D'altra parte, è importante sottolineare da subito che non si tratta di un'area unitaria, ma di un sistema di aree, tra loro connesse da binari in larga parte ancora in esercizio. Inoltre, analogamente alle caserme, si tratta di aree pubbliche, per quanto di proprietà di un attore (Ferrovie dello Stato) che ha agito nel corso della vicenda con logiche e strategie privatistiche.

Fin dall'avvio, nel 2005, della contrattazione tra Amministrazione comunale e Ferrovie, il tema del riuso degli scali assume almeno tre significati prevalenti. Innanzitutto, gli scali vengono considerati dagli *stakeholder* aree di valorizzazione immobiliare. Dalla prospettiva delle Ferrovie si tratta di mettere a valore un patrimonio immobiliare collocato in zone semicentrali e fortemente accessibili; dalla prospettiva del Comune di promuovere sviluppo urbano senza ulteriore consumo di suolo non urbanizzato.

In secondo luogo, gli scali sono percepiti come ambiti che possono accrescere le dotazioni pubbliche, soprattutto di verde, reti viabilistiche e ciclabili, servizi, anche attraverso una operazione di ricucitura di parti di città che proprio gli scali e la ferrovia avevano separato.

In terzo luogo, il riuso degli scali diventa un dispositivo essenziale per garantire nuove risorse al trasporto su ferro nel nodo milanese e al sistema ferroviario regionale, ponendo anche le basi di una rifunzionalizzazione della cintura ferroviaria.

Il modo in cui queste tre istanze giocano nel processo, dal 2005 ad oggi, è dipeso dai mutamenti del quadro del mercato urbano e dell'agenda urbanistica, passando attraverso il cambio di guida politica dell'amministrazione comunale (dal centrodestra di Letizia Moratti al centrosinistra di Giuliano Pisapia) avvenuto nel 2011.

Infatti, se il progetto di valorizzazione degli scali nasce in una fase fortemente espansiva del mercato urbano, accompagnata e supportata dalle scelte dell'Amministrazione di centrodestra guidata da Gabriele Albertini e da una coalizione *pro-growth* di cui anche Ferrovie dello Stato è parte integrante (Bolocan Goldstein, Bonfantini, 2007), con il 2008, a due anni dall'avvio dell'esperienza di governo di Letizia Moratti, il quadro di riferimento delle politiche urbanistiche muta radicalmente.

La crisi finanziaria mondiale comincia infatti a manifestare i suoi effetti sul mercato urbano milanese e nel giro di pochi mesi la bolla che per lunghi anni ha gonfiato i valori immobiliari giunge al capolinea. Tuttavia, il mercato immobiliare milanese non subirà mai un tracollo: rallentano drasticamente le compravendite e si allungano i tempi delle transazioni, ma non si verificherà mai un crollo dei prezzi degli immobili.

Le conseguenze di questa crisi sono tuttavia molto rilevanti da almeno tre punti di vista. Il primo, e più importante, è che la stagione del boom consegna alla città una sovrapproduzione immobiliare, soprattutto in alcuni segmenti di mercato (la residenza di lusso, il terziario a uffici), generando un disequilibrio rilevante tra domanda e offerta e una fortissima esposizione debitoria da parte di molti *developer* (da Ligresti a Zunino a Ricucci) nei confronti del sistema bancario.

Molti progetti (Santa Giulia e Porta Vittoria tra questi) rimangono incompiuti; altri (tra cui City Life sulle aree urbane della Fiera, che si è rilocalizzata a Rho Pero) rallentano visibilmente. Anche i progetti che trovano infine compimento (il più importante è certamente Porta Nuova, presto diventato nuova icona e nuova centralità urbana, oggetto di un dibattito pubblico rilevante) non riescono a realizzare integralmente il proprio programma di vendite. Ancora oggi, molti appartamenti di lusso a City Life e a Porta Nuova sono invenduti, e solo l'acquisto unitario o l'affitto da parte di grandi operatori finanziari (Unicredit a Garibaldi Repubblica, Generali e Allianz nel recinto della ex-Fiera) permette di realizzare i progetti presentati oltre dieci anni prima.

Negli anni in cui si sviluppa il complesso processo decisionale relativo agli scali il mercato urbano stagna, in un quadro nel quale si manifesta anche un'enorme sproporzione tra aree ancora disponibili alla trasformazione: ad aree ancora bloccate per problemi di bonifica come Bovisa si aggiungono le aree pubbliche, come appunto gli scali ferroviari, ma anche le caserme e più di recente l'area del post-Expo, acquisita a caro prezzo da una società pubblica di scopo.

A queste dinamiche del mercato urbano milanese non corrisponde una strategia urbanistica adeguata. Nonostante l'emergere degli effetti della crisi, l'amministrazione cerca di strutturare il processo di accompagnamento delle dinamiche del mercato urbano attraverso l'elaborazione del nuovo Piano di Governo del Territorio (Pgt), incubato inizialmente nell'ultima fase della giunta Albertini, che si offre come supporto alla strategia della crescita edilizia (Arcidiacono, Pogliani, 2011). In questo senso il Pgt adottato poco prima della scadenza elettorale del 2011, configura una politica di sviluppo immobiliare che prova a riportare abitanti in città, immaginando una crescita edilizia ormai del tutto incoerente con le dinamiche del mercato urbano.

E' in questo contesto, e dentro questo orizzonte discorsivo, che si sviluppa la contrattazione tra Comune e Ferrovie, che trova una sua prima formulazione compiuta nella bozza di Accordo di programma del luglio 2008.

Lo scenario di riferimento muta in modo significativo dopo il 2011. Come è noto, le scelte della maggioranza che sostiene il nuovo Sindaco Giuliano Pisapia costituiscono una indubbia rottura nel governo della città, anche se dal punto di vista urbanistico la giunta "arancione" non si orienta ad una drastica ridefinizione delle scelte del precedente piano. Da un lato, senza riaprire il processo redazione del Pgt, la Giunta Pisapia ed in particolare l'Assessore (poi Vicesindaco) Ada Lucia De Cesaris avvia una rivisitazione del Pgt approvato, utilizzando le controdeduzioni alle osservazioni dei cittadini e delle associazioni al piano per ridurre l'impatto quantitativo delle trasformazioni urbane previste e introdurre un governo più efficace di alcune operazioni di trasformazione, dimostratesi problematiche dal punto di vista della sostenibilità economica o ambientale, o sociale.

Di fronte alla crisi delle risorse pubbliche e alla propria *constituency* politica, critica rispetto all'orientamento *pro-growth*, la giunta Pisapia si fa portatrice di una maggiore trasparenza e legittimità nella gestione del rapporto pubblico-privato, provando a farsi garante della realizzazione delle ricadute pubbliche delle trasformazioni private, puntando l'attenzione sul riuso degli spazi abbandonati o sottoutilizzati diffusi nel tessuto urbano, sviluppando una azione di rigenerazione di tessuti urbani consolidati e in crisi, rilanciando una politica del verde e dei grandi parchi urbani, promuovendo una politica attiva per la mobilità sostenibile.

Nell'ambito di questa strategia e a partire da questi obiettivi va dunque letta anche la linea di condotta tenuta dalla Giunta Pisapia sul tema degli scali ferroviari.

## 2. La storia di una accordo incompiuto

La vicenda degli scali si avvia, come già accennato, alla metà degli anni 2000, quando Comune di Milano e Gruppo Ferrovie dello Stato SpA decidono di sottoscrivere un Accordo Quadro<sup>1</sup> per sancire la decisione condivisa di associare la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse e in procinto di dismissione con il potenziamento e la riqualificazione del sistema ferroviario milanese.

L'intesa riconosce che la valorizzazione urbanistica delle aree non più funzionali all'esercizio ferroviario e la conseguente creazione di plusvalenze economiche possono diventare un'importante occasione per avviare un processo di potenziamento del nodo di Milano e di miglioramento dell'accessibilità tra città e territorio. Il quadro urbanistico allora vigente (la Variante Generale del Piano Regolatore, approvata nel 1980) confermava ancora la destinazione infrastrutturale delle aree ferroviarie e dunque, sulla base dell'accordo, il Comune si impegna a procedere attraverso l'avvio di un percorso di programmazione negoziata, previsto nella legislazione regionale da poco entrata in vigore (L.R. 12/2005).

---

<sup>1</sup>"Accordo Quadro per la riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse ed il potenziamento del sistema ferroviario milanese" (25 luglio 2005).

La scelta dell'Amministrazione Albertini si presenta come una anticipazione delle nuove strategie urbanistiche che vengono maturando in quegli anni attraverso la predisposizione del nuovo strumento urbanistico generale, il Piano di Governo del Territorio (Pgt), poi adottato nel 2011.

Nel 2007 (con alcune integrazioni nel luglio del 2008) viene formalizzato un testo di Accordo di Programma che vede la partecipazione della Regione Lombardia<sup>2</sup>. Vi aderiscono anche le Poste, l'Agenzia del Demanio e il Fondo Immobili Pubblici in qualità di proprietari di aree contermini da integrare nelle trasformazioni urbanistiche (principalmente collocate nell'ambito Farini).

La Variante urbanistica collegata (adottata nel 2009) anticipa le scelte del redigendo Pgt, con alcune significative differenze in relazione alle regole proposte per la trasformazione. La superficie di riferimento ammontano complessivamente a 1.290.384 mq, che comprendono 190.500 mq di aree definite "strumentali all'esercizio ferroviario" e pertanto escluse dalla trasformazione. L'ambito di più ampia estensione è lo scalo Farini che occupa la metà del complesso (651.139 mq) in una porzione urbana di grande densità infrastrutturale ed insediativa. Il comparto sud presenta aree consistenti negli scali di Porta Romana (216.430 mq), Porta Genova (93.547) e San Cristoforo (165.790 mq). I tre scali rimanenti, pur di dimensioni ridotte (Lambrate: 69.830 mq, Greco-Breda: 71.078 mq e Rogoredo: 22.570 mq) sono collocati in aree nevralgiche per la contiguità con ambiti di rilevante trasformazione territoriale già in atto. A nord infatti Greco-Breda e Lambrate si distribuiscono lungo l'asta Milano Monza, investita dai maggiori processi di riconversione funzionale di tutto il territorio provinciale (Pirelli, Breda, Falck), a sud Rogoredo è prossima alle aree di Santa Giulia e di Porto di Mare.

Ai sensi dell'Accordo e della Variante 2009, l'edificabilità prevista ammonta ad un totale di 845.000 mq di slp a destinazioni miste (di cui 236.000 per funzioni di interesse generale ed edilizia sociale e convenzionata), corrispondente ad un indice medio di circa 0,75 mq/mq, applicato sulla effettiva superficie territoriale di intervento. Questi indici portano un carico di abitanti teorici insediabili pari a circa 15.000 unità, che potranno disporre di un minimo di 654.000 mq di aree per servizi.

L'Accordo di Programma richiede di avviare una riflessione generale sulle potenzialità quantitative e funzionali delle diverse aree e ammette trasferimenti al loro interno tra scali. È richiesto a Ferrovie un impegno aggiuntivo ad avvalersi di modalità concorsuali per garantire una buona qualità del progetto, assicurare una flessibilità funzionale tra usi liberi e usi di interesse generale e comprendere quote significative (pari al 28% del totale) di residenza sociale nelle sue varie forme (da quella assistita, a quella temporanea per studenti, a quella in locazione e in vendita convenzionata).

Come si è detto, la dimensione trasportistica, pur non esplicitata nella Variante, costituisce uno dei cardini dell'accordo. Lo scenario in cui si colloca l'insieme degli interventi prevede un incremento della capacità di trasporto del sistema ferroviario nell'ordine di 40.000 passeggeri/ora per direzione, il miglioramento del livello di accessibilità sia al centro città che alle altre polarità urbane e l'avvio di un progetto di *Circle Line* (da Certosa a San Cristoforo in senso orario).

Nonostante la netta presa di posizione di Comune e Regione a favore della sottoscrizione dell'accordo, le Ferrovie dimostrano progressivamente un interesse meno spiccato perché il loro progetto delinea un modello differente e specializzato: il Passante ferroviario esistente è destinato ai soli treni di carattere metropolitano, mentre il percorso di cintura assolve il ruolo di transito per le merci e per i treni di connessione tra le città principali.

Al compimento della consiliatura Moratti, nel 2011, il tema degli scali appare dunque un processo incompiuto, anche se con il nuovo Pgt che, pur approvato nel 2011, non è mai stato pubblicato e pertanto non è mai entrato in vigore, i sette scali sono classificati tra gli Ambiti di Trasformazione Urbana (ATU), con alcune modifiche nella perimetrazione delle aree e soprattutto una diversa attribuzione di edificabilità rispetto all'Accordo di Programma sopra illustrato.

---

<sup>2</sup> Accordo di Programma del 20 marzo 2007, integrato in data 18 luglio 2008.

La superficie interessata dagli interventi diventa di 1.306.256 mq, con un totale di 876.578 mq di slp di edificabilità generata in loco, che può incrementare fino a 1.012.580 mq di slp complessiva (interna e accoglibile) in ragione del processo di densificazione previsto in quattro scali (Farini, Lambrate, Porta Romana, Rogoredo). L'indice medio territoriale (che comprende anche la possibilità di densificazione) risulta pari a 0,79 mq/mq, ma tale valore raggiunge 1 mq/mq a Farini-Lugano e 1,14 mq/mq a Porta Romana e a Rogoredo. Infine, nel rispetto del principio di indifferenza funzionale introdotto dal Piano, le Schede di Indirizzo per l'assetto del territorio segnalano solo una vocazione funzionale dei singoli scali, rinviando le scelte puntuali alla fase di trasformazione.

In sede di emendamenti consiliari nel dispositivo di piano viene inserita la destinazione obbligatoria di un 20% circa della slp complessiva ad *housing* sociale, edilizia convenzionata, agevolata e affitto, per un totale di 223.000 mq. Le previsioni di aree a verde ammontano a 757.000 mq, con una percentuale minima del 30% di superficie territoriale (St) negli scali di Porta Romana e Greco-Breda e massima dell'80% a San Cristoforo.

Le numerose osservazioni pervenute al Pgt, anche da parte delle Zone di decentramento interessate dalla trasformazione degli scali, si sono focalizzate principalmente sulle densità previste: ad esempio nello scalo di Farini, di gran lunga il più vasto, il dispositivo normativo consente la realizzazione di circa 650.000 mq di slp in un'area ritagliata da un ampio fascio di binari e incastonata tra i sistemi infrastrutturali complessi, che mettono in relazione il settore nord della città con l'asse del Sempione.

Le osservazioni al piano, e più in generale la discussione pubblica, fanno emergere dunque una domanda diffusa di revisione delle scelte compiute con il Pgt ed anche con l'ipotesi di Accordo di programma. Nel 2011, con la revoca della delibera di approvazione del Pgt elaborato dalla Giunta Moratti e la ripresa del processo di pianificazione generale a partire dal riesame delle osservazioni, che porta all'entrata in vigore del Pgt rivisto nel novembre 2012, l'Amministrazione comunale riavvia la costruzione dell'Accordo di Programma, aggiornandolo con le nuove scelte di Piano.

L'aspetto politicamente più rilevante riguarda il riconoscimento, nel Pgt, della natura infrastrutturale degli scali ferroviari, che pertanto, in assenza di una stipula dell'Accordo, non possono vantare alcun diritto edificatorio e per i quali restano ammesse solo le modalità manutentive. Per questa ragione il Pgt non assegna indici di edificabilità per i singoli scali, ma fissa alcuni principi da applicarsi alle trasformazioni, quali: la necessità di ricavare benefici effettivi per la città, condividendo le plusvalenze con le Ferrovie, per garantire le connessioni sulle radiali, le nuove stazioni e fermate e le indispensabili bonifiche dei suoli, queste ultime a totale carico dell'operatore; l'attenzione ai benefici per le comunità locali (e per estensione anche per la città nel suo complesso), attraverso la realizzazione di parchi di estensione considerevole, e di attrezzature di interesse generale (per una superficie pari a circa il 50% delle aree); l'attivazione di una procedura unitaria, attraverso l'Accordo, che eviti il rischio del frazionamento proprietario (prima dell'attuazione) e di un conseguente sfilacciamento dei progetti, degli scambi e delle garanzie reciproche; l'apertura di un dialogo con la città e con le sue componenti attive, per avviare un percorso di condivisione dei contenuti, delle scelte e delle possibili ricadute locali, da inserire quali condizioni imprescindibili per gli strumenti urbanistici di dettaglio.

Tra l'entrata in vigore del Pgt rivisto dall'Amministrazione Pisapia (fine 2012) e la sottoscrizione da parte di tutti gli attori del nuovo testo dell'Accordo di Programma (primi mesi del 2016) prende corpo una dura contrattazione tra Comune (a guidare con mano ferma la difficile trattativa è l'Assessore Ada Lucia De Cesaris) e Ferrovie dello Stato, indirizzata da una parte a determinare una riduzione dei carichi insediativi, dall'altra ad accrescere le quote di plusvalenze messe a disposizione per la realizzazione di interventi di interesse pubblico.

In questi stessi anni, su incarico del Comune, il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASU) del Politecnico di Milano realizza un percorso di ascolto attivo "finalizzato alla definizione di linee di

intervento per la trasformazione degli scali ferroviari dimessi basate sul riconoscimento dell'apporto progettuale delle comunità locali" (Comune di Milano, DASTU, 2014).

L'obiettivo del percorso è ricostruire un quadro delle attese delle comunità locali intorno alle aree soggette a potenziale trasformazione, anche al fine di offrire materiali significativi alle fasi successive del processo di riqualificazione e progettazione.

Il mandato entro il quale si colloca l'attività di indagine e di ascolto attivo realizzata nel corso del 2013 è definito con grande chiarezza: non si tratta di una attività di progettazione partecipata, ma di una indagine esplorativa costruita attraverso l'interazione con le istituzioni decentrate (i Consigli di Zona) e con una selezione di attori locali (oltre cinquanta), volta a delineare aspettative, domande, proposte e progetti relativi agli scali, a organizzarle unitariamente e a consegnarle agli attori che stanno definendo contenuti e percorso del processo di riqualificazione, a partire dal Comune di Milano.

Un secondo limite costitutivo dell'attività di ascolto attivo riguarda i temi intorno ai quali si svolge l'interazione con gli attori locali coinvolti. La raccolta di indicazioni assume come un dato le scelte, in fase di definizione o già compiute, relative alla superficie in trasformazione e alle aree in cessione, ma anche agli indici edificatori e ai volumi in gioco. Dunque, il confronto si concentra su tre famiglie di questioni, tra loro connesse: 1) la localizzazione di nuovi spazi aperti all'interno delle aree di trasformazione, anche in termini di funzioni che vi potranno essere ospitate e le connessioni tra questi e gli spazi aperti esistenti nell'intorno, anche attraverso l'individuazione di sistemi più ampi; 2) le relazioni pensabili e progettabili tra i nuovi progetti di trasformazione e la città a confine degli scali, cercando di comprendere in che modo gli scali potrebbero rappresentare delle importanti zone di connessione e ricucitura tra parti di città ora separate, sia in termini di forme e materiali urbani, sia in termini di funzioni; 3) le funzioni pubbliche e le tipologie di nuovi servizi da inserire nelle aree di trasformazione, anche in risposta a eventuali carenze nelle dotazioni pubbliche allo stato attuale e/o in previsione della domanda che si genererà in seguito alla trasformazione degli scali.

A partire da questo mandato molto chiaro il percorso, ricco e partecipato, permette di identificare, per ciascuno scalo, l'esito dell'attività di ascolto attivo attraverso tavole e testi: viene proposta una descrizione generale dello scalo e del suo rapporto con il contesto; vengono restituite le indicazioni emerse in riferimento ai tre temi proposti (spazi aperti, servizi, bordi e connessioni) e una descrizione sintetica del ruolo dello scalo in relazione al potenziamento dei beni pubblici e dei servizi consegnati al contesto locale e alla città; vengono raccolti i verbali dei momenti di ascolto con i Consigli di Zona e con gli altri attori locali (esempi delle tavole di sintesi con riferimento agli scali San Cristoforo, Farini e Romana nelle Fig. 3, Fig. 4 e Fig. 5).

Il lavoro svolto, pur rispettando rigorosamente il mandato definito dall'Amministrazione comunale, ha coinvolto un numero significativo di attori locali e si è rivelato molto interessante, facendo emergere non solo attese e domande, ma anche conoscenze inedite sugli scali e sulle loro potenzialità di trasformazione, su ipotesi progettuali e su connessioni possibili tra la riqualificazione degli scali e il ripensamento dell'intera città.

In particolare, l'ascolto attivo consegna alla discussione pubblica alcuni temi ricorrenti e trasversali. Il primo di questi temi è il riconoscimento che la trasformazione delle aree ferroviarie può diventare una importante occasione per rimettere in gioco potenzialità di scala superiore, trattando temi di portata più ampia e riorganizzare parti di città a scale diverse. Due, in particolare, sono le scale di riferimento rilevanti emerse dal confronto con i partecipanti.

La prima riguarda il contesto immediatamente prossimo, la ridefinizione dei suoi perimetri e la necessità, di conseguenza, di collocare il progetto del singolo scalo entro un intorno maggiormente significativo. Ciò al fine di affrontare e trattare problemi maturati in aree che si trovano spesso al di fuori degli scali, come l'edilizia pubblica (San Cristoforo) o le aree mercatali (Porta Genova). La trasformazione dello scalo potrebbe essere l'occasione, infatti, per collocare spazi e servizi in grado di intercettare bisogni

espressi da porzioni ampie di città, o per ricollocare in maniera più appropriata funzioni e servizi che altrove creano problemi proprio per la mancanza di spazi opportunamente progettati. I progetti per la trasformazione degli scali inoltre potrebbero essere l'occasione per sperimentare nuove modalità di informazione pubblica sui temi delle trasformazioni non solo dello scalo ma del suo contesto, coinvolgendo soggetti diversi.

La seconda dimensione rilevante emersa dalla discussione è quella della scala vasta, attraverso il riconoscimento della necessità di pensare alle trasformazioni degli scali entro un sistema territoriale adeguato. Gli scali in alcuni casi sono tangenti o intersecano sistemi di natura diversa, ambientale e infrastrutturale. La trasformazione degli scali avrà effetti su di loro e questi si ripercuoteranno anche a distanza, trattandosi di elementi che per loro natura travalicano i confini comunali, come il sistema dei navigli e dei parchi a sud est o anche i sistemi della nuova mobilità che la riorganizzazione della rete ferroviaria potrà consentire.

D'altra parte, il percorso di ascolto attivo fa emergere anche alcune specifiche questioni progettuali: la necessità di immaginare il passaggio da una condizione di spazio "murato" e intercluso a nuovo spazio di relazione tra parti anche molto differenti di città attraverso ricuciture e connessioni; la possibilità di utilizzare gli scali come ambiti di rafforzamento e integrazione del sistema del verde e degli spazi aperti; la valorizzazione del patrimonio storico e della funzione tradizionale degli scali, anche attraverso operazioni di riuso temporaneo.

Il lavoro svolto dal DASTU viene pubblicamente presentato alla città e agli attori coinvolti nella primavera del 2014 e diventerà un allegato alla bozza di Accordo di Programma che sarà posto in approvazione poco meno di due anni dopo.

Nell'ultimo scorcio di consiliaura il Comune e Ferrovie dello Stato approdano alla formalizzazione dell'Accordo, siglato dalla Vicesindaca e Assessore Ada Lucia De Cesaris nel luglio del 2015, pochi giorni prima di lasciare il suo incarico.

Il testo finale dell'Accordo completa le previsioni del Pgt, definendo l'edificabilità dei singoli scali in termini di slp e le vocazioni. L'Accordo decreta inoltre la condivisione da parte di Comune, Regione e Ferrovie delle strategie trasportistiche, e gli impegni da parte di Ferrovie dello Stato sui seguenti punti: 80 milioni di € di extraoneri saranno utilizzati per opere pubbliche aggiuntive negli interventi urbanistici, e andranno ad aggiungersi agli oneri di legge, stimati intorno ai 200 milioni di €. Inoltre, FSI si impegna a investire 50 milioni di € su interventi ferroviari diretti e a riservare il 50% delle ulteriori plusvalenze maturate su interventi ferroviari diretti, oltre che a realizzare interventi ferroviari pregressi, posti a condizione dello sviluppo delle aree, per ulteriori 50 milioni di €.

L'Accordo conferma l'impostazione generale della versione precedente e in particolare la correlazione tra sviluppo urbanistico e investimenti sul trasporto pubblico. Inoltre, completa il procedimento iniziato e previsto dalle norme transitorie del Pgt, riducendo l'edificabilità e contemporaneamente mantenendo gli obiettivi di interesse pubblico.

In particolare, l'Accordo definisce la slp massima edificabile per ogni scalo; il mix funzionale (più definito per le zone di Greco, Lambrate, Rogoredo, Genova e San Cristoforo, più aperto per Farini e Romana); le quote minime di edilizia residenziale sociale, articolato per le diverse aree e parzialmente concentrato su Rogoredo, Lambrate e Greco; i minimi di spazio pubblico e verde, da reperire fisicamente nei piani attuativi, che deve essere uguale o superiore al 100% della slp; le modalità di attuazione e l'impegno alla realizzazione del Parco di San Cristoforo e della ciclabile di Chiaravalle.

I dati quantitativi principali sono i seguenti:

- 1.250.000 mq di superficie complessiva, di cui 193.800 di aree strumentali
- 674.460 mq di slp totale prevista, con un indice medio UT di 0,65 mq/mq,
- 155.644 mq di edilizia residenziale sociale (23% del totale della slp)
- 545.000 mq di nuove aree a verde pubblico.

Se si confronta la slp edificabile dell'accordo di programma del 2009 e del Pgt adottato nel 2010 si osserva che la riduzione è rispettivamente del 18% e del 34%. Per alcuni scali la riduzione è più forte (Farini, Romana), e per san Cristoforo si prevede un annullamento della volumetria. La slp complessiva è distribuita nelle varie zone, attraverso la possibilità di perequazione interna.

Dal punto di vista del percorso di attuazione urbanistica, l'Accordo prevede che ogni ambito verrà interessato da un piano attuativo esteso all'intera area, che seguirà le procedure di VAS e VIA, ed è prevista la promozione di concorsi di progettazione per parchi e attrezzature pubbliche. L'Accordo ha durata decennale con possibilità di proroga e la pianificazione attuativa deve essere avviata in 5 anni.

Infine, per quanto riguarda gli interventi ferroviari, l'accordo prevede progetti per la rifunzionalizzazione della cintura ferroviaria nella prospettiva del potenziamento del trasporto locale, così come già previsto nelle versioni precedenti dell'accordo: l'adeguamento e potenziamento della stazione di San Cristoforo; la dismissione della stazione di Porta Genova e la realizzazione di nuove fermate a Tibaldi e Romana sulla cintura sud; l'adeguamento della fermata di Romolo; l'adeguamento della stazione di Greco, anche mediante la realizzazione di un nuovo sottopasso; lo studio di fattibilità per nuove ulteriori fermate e la realizzazione della nuova fermata Stephenson sulla cintura nord; la connessione pedonale e ciclabile tra le fermate di Villapizzone e Bovisa; l'efficientamento generale del sistema.

L'ipotesi di accordo viene approvata per la sottoscrizione da Giunta Comunale, Giunta Regionale e Consiglio di Amministrazione di FSI tra settembre e ottobre del 2015. Inopinatamente, tuttavia, l'accordo non viene ratificato dal Consiglio comunale di Milano, che lo boccia nel dicembre del 2015 anche grazie al voto contrario di 5 membri della maggioranza. Il tentativo disperato nelle settimane successive di riportare al voto una nuova versione dell'accordo, sulla base di un documento di indirizzo proposto dal nuovo Assessore all'urbanistica Alessandro Balducci, non ha fortuna e la ruota del processo torna al via per la scadenza dei tempi previsti per la ratifica dell'Accordo.

Sul tavolo della nuova Amministrazione di Giuseppe Sala e del nuovo Assessore all'Urbanistica Pierfrancesco Maran, che subito dopo l'insediamento della nuova Giunta dichiarano di volere al più presto riprendere l'iter procedurale, sta dunque la riattivazione della negoziazione con FSI, con tempi di sottoscrizione dell'accordo che nella migliore delle ipotesi saranno biennali.

Il percorso è ripreso poi in Consiglio comunale con l'approvazione di una delibera di indirizzo (votata a larga maggioranza il giorno 14 novembre 2016), nella quale si identificano gli obiettivi pubblici della nuova contrattazione con Regione e Ferrovie, tra i quali il potenziamento del nodo ferroviario di Milano a servizio dell'intera area metropolitana, l'aumento della superficie verde, la previsione di un grande parco nello scalo Farini dedicato al tempo libero dei bambini e alle famiglie, la realizzazione di un sistema naturalistico ambientale a San Cristoforo, la realizzazione di una pista ciclopedonale sul sedime della linea dismessa a Chiaravalle, la progettazione della *circle-line* ferroviaria da San Cristoforo a Stephenson con la garanzia di tempi e risorse adeguati, l'estensione a tutti gli scali della quota di *housing sociale*, l'uso temporaneo degli spazi come strumento per restituire alla cittadinanza fin da subito spazi oggi sottoutilizzati.

### *3. Gli scali dopo la stagione dei grandi progetti urbani: suggestioni e suggerimenti*

Non è questa la sede per discutere in modo dettagliato le polemiche seguite alla mancata ratifica dell'Accordo di Programma da parte del Consiglio comunale di Milano e il dibattito in corso dopo



l'approvazione della delibera di indirizzo consiliare. Come sottolineato anche da Alessandro Balducci<sup>3</sup>, alcuni dei temi posti all'attenzione del Consiglio da parte di chi criticava l'accordo (la limitata presenza di edilizia sociale, la sua concentrazione prevalente in tre scali di dimensioni più contenute, la mancanza di un dispositivo capace di proporre una visione unitaria degli scali rispetto alla città) avevano certamente buoni argomenti a loro sostegno; tuttavia, secondo molti osservatori, potevano essere diversamente trattati anche in fase attuativa. Certamente, a pochi giorni dalla conclusione dell'esperienza della Giunta Pisapia la pesante bocciatura della delibera sugli scali ha rappresentato un evento politico, in un contesto di divisione pre-elettorale della maggioranza e di opportunismi dell'opposizione, tenendo anche presente che in Regione la maggioranza di centrodestra aveva approvato l'accordo.

Tuttavia, anche il dibattito successivo, caratterizzato anche dalla proposta del "fiume verde" di Stefano Boeri, mi sembra non sia sempre stato in grado di misurarsi con il tema della riprogettazione degli scali assumendo il contesto economico e territoriale del tutto diverso nel quale si colloca la fase apertasi alcuni mesi fa.

Vorrei dunque proporre, in conclusione, alcune suggestioni che potrebbero contribuire a ripensare l'Accordo di Programma, secondo quanto dichiarato anche dal Sindaco Sala, ma anche a dar corpo a strategie efficaci di governo e gestione del processo di trasformazione.

Innanzitutto, è indispensabile, e per nulla scontato, che il nuovo accordo confermi l'impegno delle Ferrovie all'utilizzo di una quota importante delle plusvalenze generate dalla valorizzazione al rafforzamento del sistema del trasporto passeggeri regionale in un contesto metropolitano, che travalichi i confini del comune capoluogo.

Dal punto di vista delle ipotesi di trasformazione, il primo tema che mi sembra essenziale porre, e che solo in parte è stato oggetto di sufficiente attenzione nel dibattito pubblico, è quello del *tempo*. In un contesto del mercato urbano quale quello precedentemente descritto, nel quale la crisi non ha solamente determinato una flessione congiunturale ma ha ridefinito le condizioni stesse della trasformazione urbana, appare chiaro che un progetto unitario per gli scali non può in alcun modo assomigliare a una collezione di grandi progetti urbani, analoghi a quelli sperimentati a Milano, ma anche in altre città italiane e straniere, negli anni '80.

La dimensione degli scali (ed in particolare delle aree Farini e Romana), la presenza di altre aree disponibili alla trasformazione, oltre che di progetti largamente incompiuti e da completare, la difficoltà oggettiva ad immaginare uno sviluppo immobiliare sostenuto da grandi investimenti pubblici (ma anche privati), suggerisce di pensare al riuso degli scali come a un progetto di lungo periodo, nel quale molte aree rimarranno a lungo inutilizzate e si tratterà di definire, in prima istanza, una strategia temporale flessibile e incrementale, aperta alle possibilità di cambiamento.

Ciò riguarderà non soltanto la realizzazione di nuovi edifici, ma anche delle infrastrutture, dei servizi, dei parchi e del verde. Dunque, gli strumenti di progettazione che verranno messi in campo, non importa se per il singolo scalo o per il sistema delle aree ferroviarie, non potranno assomigliare ai *masterplan* sulla base dei quali sono stati realizzati i programmi funzionali previsti da tanti progetti urbani della stagione precedente.

Bisognerà invece immaginare dei *masterplan* come dei dispositivi di temporalizzazione del progetto, capaci di flessibilità e di attuazione incrementale e per comparti, dotati di *planning tools* adatti a gestire una attuazione parziale e tralasciata a tempi (anni, forse decenni) assai lunga.

In questo contesto di senso assume centralità la questione degli usi temporanei, relativi a parti delle aree, a singoli edifici, a sezioni "di bordo" che potrebbero permettere una colonizzazione progressiva

---

<sup>3</sup> L'intervento di Alessandro Balducci sulla rivista on-line "Arcipelago Milano" del 26 aprile 2016 è contenuto in un numero quasi interamente dedicato al tema degli scali, a valle della bocciatura da parte del Consiglio comunale.

degli scali, come in parte è già avvenuto durante Expo, quando tre aree (Porta Genova, Farini e Romana) hanno ospitato attività temporanee legate alla ristorazione e al tempo libero.

L'attuazione di un nuovo accordo sulle aree ferroviarie deve dunque porre al centro la messa in sicurezza e la possibilità d'uso immediato (attraverso forme come il comodato d'uso) di porzioni significative degli scali. In questo quadro si potrebbero anche sperimentare modelli di gestione delle pratiche di riuso differenti, finalizzati alla riattivazione temporanea degli immobili in abbandono; con strategie agili si possono ottenere prime riabilitazioni urbane in tempi rapidi e con interventi leggeri, con l'obiettivo principale di restituire alla comunità locale un "bene comune" che consenta l'attivazione di eventi e servizi, ma anche lo sviluppo di attività culturali, sociali, di micro economie urbane.

Se il tema del tempo e del riuso temporaneo appare centrale, è in questa prospettiva che va posto anche il tema del disegno unitario. Può essere certamente utile connettere i diversi progetti entro una visione d'insieme. Tuttavia, qualsiasi scenario urbano deve essere anche in grado di identificare requisiti e condizioni per la definizione di priorità temporali. In quali aree potrebbero avviarsi da subito progetti parziali di trasformazione? Sulla base di quale rappresentazione del ruolo dei diversi scali nei loro quadranti urbani? Su questo terreno, più che su quello della rappresentazione di scenario, si gioca la partita che può permettere di sottrarre l'operazione sugli scali alla frammentazione e alla "privatizzazione".

Il nuovo Accordo che necessariamente dovrà essere raggiunto tra FSI, Comune e Regione deve dunque presentarsi probabilmente come un accordo quadro, il più possibile leggero e flessibile. Non si tratta certamente di un'operazione semplice, in ragione sia dell'orientamento strategico delle Ferrovie ad una valorizzazione immediata e completa; sia della necessità dell'Amministrazione comunale di compiere un iter amministrativo che pone vincoli molto stringenti.

Tuttavia, ritengo che sia utile, soprattutto dal punto di vista del disegno degli strumenti attuativi, mettere in campo una sperimentazione che provi a immaginare temporali efficaci e flessibili, pur rispettando un piano finanziario robusto e realistico.

In questo senso, un nuovo accordo sugli scali dovrebbe essere in grado di interpretare anche le prospettive di sviluppo urbano complessivo, immaginando che le funzioni insediate nelle aree ferroviarie possano essere coerenti sia con la domanda emergente di servizi pubblici, sia con alcune esigenze presenti a scala metropolitana. Ciò significa immaginare progetti nei quali vengano previsti interventi residenziali capaci di rispondere alla domanda da parte di ceti e gruppi sociali oggi esclusi dal mercato abitativo, ma anche altre funzioni pubbliche e private e attività economiche coerenti con un diverso modello di sviluppo urbano giustificate dall'elevata accessibilità, fino a valutare la proposta, avanzata da Marco Ponti, di utilizzare uno scalo come nodo di interscambio merci.

In questo senso potrebbe essere opportuna anche una ulteriore limatura delle volumetrie, ma non mi sembra essere questo il nodo vero del progetto. I diversi scali, ciascuno rispetto al suo contesto di riferimento, dovrebbero essere in grado di rispondere a una domanda di spazi aperti, servizi pubblici, residenza sociale e funzioni produttive e commerciali specifiche, in relazione ad una adeguata interpretazione delle nuove dinamiche urbane. A solo titolo di esempio si possono citare il tema della produzione, della ricerca e della formazione nello scalo Farini, ultima propaggine di un complesso sistema di aree che connette il post-Expo a Porta Nuova attraverso Bovisa; i temi della creatività, dell'artigianato e della cultura a Porta Genova, in prossimità del nuovo distretto urbano di via Savona e Tortona e a Porta Romana, attraverso la connessione tra la trasformazione dello scalo e la grande area di rigenerazione urbana di proprietà di beni Stabili a sud; l'utilizzo degli scali di Rogoredo, Greco e Lambrate come aree di connessione e ricucitura urbana, in aree periferiche ma prossime ad altre rilevanti dinamiche di trasformazione.

Queste riflessioni dovrebbero essere parte integrante della progettazione nel tempo delle aree, tenendo insieme usi temporanei, riconquista incrementale e progressiva delle aree da parte dei cittadini, realizzazione per comparti dei nuovi interventi, dei servizi e delle infrastrutture (Fig. 6, Fig. 7).

Si tratta di un'operazione molto difficile, che richiede una chiara visione ma anche una forte regia pubblica di progetto, e che mette in gioco una innovazione profonda degli strumenti di pianificazione e progettazione urbana. Tuttavia, solo mettendosi in gioco in una operazione di questa natura sarà possibile immaginare un processo ragionevole e virtuoso di riuso degli scali milanesi.