

La riqualificazione degli scali ferroviari milanesi

di Alberto Bortolotti

17-07-2017

È arrivato alla fine il grande giorno. Lo scorso giovedì, il Consiglio Comunale milanese ha deliberato positivamente sull'Accordo di Programma¹ proposto dalla Giunta di Beppe Sala nella figura dell'Assessore all'Urbanistica Pierfrancesco Maran.

La proposta, che è un aggiornamento, di fatto, dell'Accordo elaborato dalla Giunta Pisapia, prevede la riqualificazione dei 7 ex scali ferroviari milanesi (Greco, Porta Romana, Farini, Porta Genova, San Cristoforo, Rogoredo e Lambrate) i quali rappresentano (uniti) una superficie che corrisponde circa al 5% di Milano. È probabilmente uno dei più grandi interventi urbanistici mai sviluppati dal Dopoguerra ad oggi ed è anche il primo esempio di riqualificazione ferroviaria in Italia.

Nello stesso periodo in cui Londra, Francoforte e Anversa mettevano in atto la rigenerazione urbana dei propri scali merci attraverso gli interventi rispettivamente di Stratford City, Europaviertel e Spoor Noord, Milano non è stata da meno, confermandosi ancora una volta una capitale di ampio respiro internazionale, tra le metropoli più innovatrici e d'avanguardia nel campo dell'architettura e dell'urbanistica.

L'operazione scali ferroviari

Il processo di riqualificazione degli scali ha inizio nel 2005, dall'Accordo Quadro² tra Ferrovie dello Stato (FS) e Comune di Milano per la riqualificazione delle aree ferroviarie dismesse. Nel 2007, mediante l'"accordo Moratti Moretti"³ questa intesa si perfeziona definendo le 7 aree di intervento che, nel complesso, contano 1,3 milioni di metri quadri distribuiti nelle diverse zone della città. Questo accordo, in particolare, prevede la definizione di una strategia complessiva che impone l'utilizzo di plusvalenze derivanti dalla valorizzazione delle aree, per la realizzazione di opere di potenziamento del nodo ferroviario milanese, ovvero la futura "Circle Line"⁴. Pertanto, si predispose la riqualificazione delle aree ferroviarie attraverso una variante urbanistica al PRG⁵ vigente. Poiché però nello stesso anno la Regione Lombardia delibera un nuovo strumento urbanistico, il PGT⁶, in sostituzione al vecchio Piano Regolatore Comunale, l'"operazione Scali" viene congelata fino all'approvazione del più recente PGT nel 2012 (sotto l'amministrazione Pisapia).

Successivamente si predispose un Accordo di Programma Unitario siglato da FS, Sindaco di Milano e Regione Lombardia, che è portato avanti principalmente dalla Vice Sindaca, con delega all'Urbanistica, Ada Lucia de Cesaris, il quale tuttavia non vedrà la luce in quanto il Consiglio Comunale, con una maggioranza spaccata, non ratifica l'accordo. Malgrado ciò, la forte volontà politica dell'attuale amministrazione comunale (guidata dal Sindaco Beppe Sala), porta, nel giro di un anno dall'insediamento, a presentare un nuovo accordo di programma che stavolta viene approvato.

Di questi scali, i due più grandi, che rappresentano, insieme a Porta Genova, anche le aree economicamente più redditizie per FS e le compagnie immobiliari, e sulle quali verosimilmente inizieranno prima i lavori, sono quelle di Porta Romana (216.614 mq) e Scalo Farini (618.733 mq). La prima è ubicata in una parte della città considerata storicamente semi periferica ma oggi soggetta a gentrificazione⁷, e quindi sviluppo, grazie alle nuove aree di svago e intrattenimento della zona come le discoteche presenti in Porto di Mare e la Fondazione Prada.

Il secondo grande scalo è situato a pochi passi dalla stazione Garibaldi, vicinissimo al distretto di Porta Nuova, quartiere avveniristico della movida e della finanza milanese recentemente acquistato dalla Qatar Foundation⁸, di proprietà dell'Emiro Al Thani. In particolare lo Scalo Farini si trova

adiacente al quartiere Isola, tra le zone milanesi ad aver recentemente avuto il maggiore aumento dei prezzi immobiliari e che, con l'operazione scali si appresta a diventare un grande bacino di mercato.

Pubblico vs privato: urbanistica degli immobilieri o dello stato-imprenditore?

Da un punto di vista esclusivamente urbanistico, il riutilizzo delle aree dismesse all'interno delle nostre città costituisce una delle strategie di intervento più capaci di generare i maggiori vantaggi in termini di sviluppo sostenibile. La rigenerazione delle aree dismesse permette di raggiungere simultaneamente un duplice obiettivo, la riqualificazione di aree urbane degradate senza ulteriore consumo di suolo vergine.

Inoltre, tra le diverse tipologie di aree urbane abbandonate, quelle ferroviarie occupano un posto di assoluto rilievo, perché sono quelle che possiedono contemporaneamente una molteplicità di opportunità: dalla loro collocazione nelle porzioni più centrali delle città, accessibili già altamente infrastrutturate, alla loro dimensione contraddistinta da proprietario unico. L'Accordo di programma si fonda sui seguenti punti:

Definizione dei parametri macro urbanistici da applicarsi ad un masterplan⁹ di coordinamento per le aree più estese;

Flessibilità funzionale (con percentuali minime definite di social housing¹⁰ e non-residenziale);

Perequazione interna¹¹ sulla base delle caratteristiche dei luoghi;

Assunzione degli obiettivi urbanistici per le aree indicate nel Documento di Piano¹² del PGT: ricuciture, connessioni ciclopedonali, coperture mirate ai binari, valorizzazione di immobili storici ove presenti, rapporto con il contesto e nuove aree di verde fruibile.

Pur essendo, la prospettiva di questi capisaldi chiaramente atta al miglioramento delle condizioni del "bene comune" milanese, certamente, per motivi logistici, questa situazione pone FS e, in particolare, la sua società Sistemi Urbani, nelle condizioni di essere il project manager della "Operazione Scali", o quanto meno uno dei principali registi. Tuttavia, proprio in virtù delle condizioni di coordinamento dell'intervento, FS diventa, in questo scenario, una sorta di "imprenditore immobiliare" responsabile di guidare il processo di edificazione di aree che, agli inizi del '900, aveva ottenuto gratuitamente dal Comune di Milano. È proprio su questo punto che, la maggioranza dell'Amministrazione Pisapia si era spaccata, determinando la mancata ratifica dell'Accordo di Programma.

Il tema relativo al fatto se FS possa vantare diritti edificatori su aree comunali o meno, pone la questione urbanistica in termini prettamente politici poiché, quale deve essere, nel XXI secolo, il ruolo delle amministrazioni nelle trattative pubblico-privato? Un garante, uno stakeholder¹³ o un imprenditore di sé stesso?

Oltretutto, essendo FS una società partecipata dello Stato, è interessante notare come, nonostante l'ondata liberista che ha caratterizzato l'Occidente negli ultimi decenni, le grandi aziende pubbliche ricoprono ancora un ruolo di primo piano in Italia. È questo un fattore positivo o negativo per lo sviluppo delle nostre città? Certamente, una regia pubblica limita le possibilità d'interventi che possano arrecare danni al funzionamento complessivo del sistema-città ma, rimane il fatto che, oggi, per le amministrazioni comunali risulta complicato essere registi di operazioni immobiliari di questo tipo, sia dal punto di vista logistico che imprenditoriale. Ad ogni modo, la fragilità del territorio italiano unita alla forte governance dello Stato in materia di investimenti, perennemente in competizione con le competenze regionali in termini di trasporti, rendono l'attuale configurazione della "Operazione Scali", l'unica prospettiva realisticamente fattibile per una

riqualificazione urbana di questo tipo.

I progetti dei 5 architetti e la visione della Milano del 2050

Sostanzialmente, l'Accordo di Programma approvato lo scorso giovedì prevede: il 65% verde pubblico, il 32% edilizia non residenziale, il 30% di edilizia convenzionata e la costruzione di una Circle Line con collegamenti ecologici tra binari, intervento per un costo complessivo di 97 milioni. L'accordo include infatti il finanziamento delle opere di riconnessione urbana tramite la previsione di extra oneri di urbanizzazione. Infine l'indice di edificabilità è stato fissato a $I_t=0,65$ mq/mq, un dato nella media, che tuttavia, per preservare le ampie zone verdi prevista, concentrerà le volumetrie degli edifici, portando alla costruzione di complessi edilizi medio-alti.

Sulla base di questi "parametri", lo scorso febbraio, si è tenuto presso lo Scalo di Porta Romana, un grande workshop, organizzato da Sistemi Urbani, dove sono stati presentati pubblicamente i progetti dei 5 architetti che, con sotto l'egida di FS, dovrebbero essere incaricati di redigere i progetti delle aree. Il team è composto da i due milanesi Stefano Boeri e Cino Zucchi e da tre progettisti internazionali: Benedetta Tagliabue (Miralles Tagliabue EMBT), Yangson Ma (MAD Architects) e Francine Houben (Mecanoo).

I concept di questi cinque architetti si basano su una visione urbanistica retta dai seguenti pilastri:

Visione strategica in risposta ai bisogni locali;

Valenza ecologica ampliata da una grande presenza di verde fruibile. Ne sono esempi il nuovo grande parco allo Scalo Farini (307.000 mq, quarta area verde più grande di Milano dopo Lambro, Sempione e Montestella) e un sistema naturalistico a San Cristoforo);

Quartieri sostenibili dati dal mix di servizi, dal flusso viabilistico e da tecnologie intelligenti;

Housing sociale¹⁰ (edilizia convenzionata) e mix sociale, dato dalla coesistenza di diverse tipologie di abitanti (studenti, giovani, nuclei monoreddito, famiglie con redditi minimi);

Circle Line⁴ e stazioni di interscambio;

Promozione di spazi temporanee e ad uso collettivo per la cittadinanza attiva

Garantire la disponibilità di risorse aggiuntive rispetto agli oneri di urbanizzazione per gli interventi inerenti la riqualificazione urbana e la strumentazione edilizia (81 milioni di extra fondi).

Al di là delle opinioni rispetto alla composizione architettonica dei progetti, questi elaborati si contraddistinguono tutti per le forme organiche, le contaminazioni tra edifici e verde e l'integrazione tra uomo e natura. Soprattutto quest'ultimo punto, portato fermamente avanti in Italia da Stefano Boeri, sarà una importante sfida per il periodo maturo dell'architettura del XXI secolo.

Milano, attraverso questa importante scelta urbanistica, ha deciso di non continuare a ingrandirsi fagocitando le aree agricole limitrofe ma crescere trasformandosi dall'interno, attraverso il recupero e la densificazione delle aree dismesse, partendo dall'idea, storicamente nordeuropea, che la terra sia una risorsa da tutelare. Il tema della riduzione del consumo di suolo diventa quindi un obiettivo primario da perseguire nell'immediato futuro.

1 Accordo di Programma, www.treccani.it/enciclopedia/accordo-di-programma/

2 Accordo Quadro, www.codiceappalti.it/DLGS_50_2017/Art__54__Accordi_quadro/8429

3 Accordo Moratti-Moretti, intesa siglata dall'ex Sindaca di Milano Letizia Moratti con l'AD di FS Mauro Moretti che definisce gli obiettivi della "operazione scali".

4 Circle Line, sistema anulare ferroviario leggere intorno alla città di Milano.

5 PRG, Piano Regolatore Generale, www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/servizi/territorio

6 PGT, Piano di Governo del Territorio, pgtmilano.ordinearchitetti.mi.it

7

Gentrificazione,

http://www.treccani.it/enciclopedia/gentrificazione_%28Lessico-del-XXI-Secolo%29/

8 Qatar Foundation, <https://www.qf.org.qa>

9 Masterplan, <https://it.wikipedia.org/wiki/Masterplan>

10 Social Housing, edilizia convenzionata destinata ai ceti più fragili della società.

11 Perequazione, <http://www.iuav.it/Ateneo1/docenti/architetto/docenti-st/Ezio-Michel/materiali-/clasa>

RCH-0/Materiali-/lezioni/12_La-perequazione-urbanistica---i-principi-e-le-forme-di-applicazione.pdf

12 Documento di Piano, allegato del PGT concernente gli obiettivi economico-sociali del suddetto piano.

13 Stakeholder, operatore privato portatore di interessi.