

# Strumenti e processi per il governo della trasformazione urbana e della rigenerazione diffusa

**Gabriele Pasqui**

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [gabriele.pasqui@polimi.it](mailto:gabriele.pasqui@polimi.it)

**Laura Montedoro**

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [laura.montedoro@polimi.it](mailto:laura.montedoro@polimi.it)

## Abstract

La ricerca e l'azione urbanistiche, pur avendo riconosciuto la necessità di disaccoppiare il sostegno allo sviluppo urbano dalla promozione della crescita insediativa e l'opportunità di costruire strategie di rigenerazione urbana basate sul riuso e sulla reinterpretazione del patrimonio costruito, non sono ancora state in grado di consolidare un insieme di strumenti efficaci di governo e gestione dei processi di trasformazione e rigenerazione diffusa.

Tali processi, in contesti urbani diversi, hanno caratteristiche spaziali e sociali che richiedono di ripensare radicalmente la nostra batteria di *planning tools*, con particolare riferimento alla possibilità di coordinamento e regia pubblica delle trasformazioni intensive e diffuse.

La tesi sostenuta è che sia necessario, anche attraverso un approccio sperimentale, mettere alla prova dispositivi capaci di garantire un governo pubblico delle trasformazioni dei tessuti urbani che contemperino un mix di nuovi *strumenti operativi* e di *regia pubblica* dei processi di interazione sociale che caratterizzano le pratiche di trasformazione e di rigenerazione urbana.

**Parole chiave:** rigenerazione urbana; progetto urbano; *planning tools*

## Come cambiano le nostre città (durante e dopo la crisi)

Le pratiche urbanistiche dovrebbero essere in grado, in prima istanza, di corrispondere ai problemi che le città e i territori pongono alle istituzioni pubbliche, agli altri attori di governo e alla società. Da questo punto di vista, la discussione sugli strumenti operativi della pianificazione urbanistica dovrebbe innanzitutto riconoscere che, come scriveva Bernardo Secchi molti anni fa e in altro contesto, «le condizioni sono cambiate» (Secchi, 1984).

Le città europee, con ritmi e secondo modalità diverse, stanno lentamente uscendo dalla più lunga crisi del mercato urbano dell'ultimo secolo. Che non si tratti di una crisi congiunturale è ormai riconosciuto da molti analisti e studiosi, ma le conseguenze di questa diagnosi sugli strumenti operativi del governo del territorio sono ancora limitate.

In questa sede segnaliamo tre temi che sembrano decisivi per ripensare le pratiche urbanistiche oggi, e che sono stati variamente discussi da una letteratura ormai copiosa (Lanzani, 2015; Bonfantini, 2016; Pasqui, 2017).

Il primo tema è quello della sovrapproduzione immobiliare, dell'offerta residua (e talvolta "insostenibile") di volumi e di diritti che è stata generata prima della crisi del 2008 (e qualche volta molto lontano nel tempo, nell'ambito di piani sovradimensionati che sono rimasti vigenti per decenni anche in città di grandi e medie dimensioni). Si tratta di un nodo assai difficile da affrontare, che richiede modalità di trattamento caute non solo in ragione delle possibili controversie legali che esso può generare, ma anche per la sua natura eminentemente politica, che mette in gioco interessi e poteri consolidati. Tuttavia, appare chiaro che in tutte le città europee (forse con la parziale eccezione di alcune grandi città globalizzate, tra le quali certamente Londra) ci troviamo oggi ad avere da una parte una disponibilità di aree per la trasformazione molto maggiore rispetto a quella che può mobilitare possibili investitori interessati ad agire da *developer* unitari; dall'altra alla generazione di diritti volumetrici imponenti, per i quali i tradizionali meccanismi perequativi, a maggior ragione nella versione della perequazione generalizzata basata sulla transazione di

mercato dei diritti, non sembrano più adeguati e che producono, se non diritti acquisiti, forti attese nei proprietari delle aree.

Il secondo tema, strettamente connesso al primo, è l'impossibilità di governare la trasformazione urbana concentrata, soprattutto nelle aree dismesse e sottoutilizzate ancora disponibili alla trasformazione, con gli stressi strumenti degli anni Ottanta e Novanta. Il grande progetto urbano, in Europa, sempre meno può essere gestito attraverso *masterplan* unitari che prefigurino una configurazione spaziale definita e stabile delle aree; sempre più deve essere immaginato a partire da strumenti più flessibili, che lavorano sulla dimensione temporale prima che su quella spaziale (Greve, Hodge, 2013).

Il terzo tema è quello del governo della trasformazione diffusa. Anche in questo decennio di crisi le città si sono trasformate in forma molecolare, attraverso dinamiche spontanee e spesso largamente non governate, con effetti perversi sulla qualità dello spazio pubblico generato dai processi che la letteratura ha definito di "rigenerazione urbana" (Leary, McCarty, 2013; D'Onofrio, Talia, 2015). Anche in questo caso, si tratta dunque di immaginare strumenti diversi rispetto al passato, capaci di governare questi processi senza vincolare le energie del mercato e della società, ma al tempo stesso producendo beni pubblici e qualità urbana.

### **Una esemplificazione: il caso milanese**

I tre temi a cui si è fatto riferimento trovano puntuale verifica nel caso milanese (Pasqui, 2018) che, pur presentando tratti unici nel nostro Paese, può essere assunto per altri aspetti come caso paradigmatico.

Dopo la fase della seconda metà degli anni Novanta e dei primi anni Duemila, che ha visto l'avvio di un numero rilevante di grandi progetti urbani unitari, prevalentemente su aree industriali dismesse e sottoutilizzate – per citare solo i più importanti: Garibaldi-Repubblica, Fiera Milano, Bicocca, Bovisa, Portello, Rogoredo Montecity, Marelli tra Milano e Sesto San Giovanni, i PRU – Programmi di Riqualificazione Urbana sulle aree Maserati, OM, Certosa, oltre a un numero significativo di programmi integrati di intervento su altre aree di dimensioni più piccole, e a grandi operazioni a Sesto San Giovanni, sulle aree Falck; ad Arese, sulle aree Alfa Romeo, a Rho-Però con il trasferimento della nuova Fiera, ma anche in moltissimi altri comuni -, gli ultimi dieci anni vedono un forte rallentamento degli investimenti e una drammatica difficoltà da parte di operatori e amministrazione pubblica di portare a compimento alcuni grandi progetti urbani unitari. Un caso particolarmente importante, e controverso, è quello del progetto di riuso dell'area dell'Expo 2015, che non può essere compreso se non a partire dalla scelta scellerata di realizzare l'esposizione universale su aree private e dal conseguente indebitamento pubblico. Anche questo progetto, in fase di realizzazione dopo la selezione di un *developer* internazionale, evidenzia le criticità connesse alla presenza di troppe aree disponibili rispetto alle funzioni insediabili. Non a caso, il previsto trasferimento delle facoltà scientifiche dell'Università degli Studi nell'area dell'Expo, con la conseguente necessità di trovare attività e funzioni per la zona universitaria di Città Studi, sta generando fortissimi conflitti. Le ragioni sono molteplici, connesse alla crisi del mercato urbano, alla fragilità di alcuni dei *developer* coinvolti, alla complicazione e farraginosità delle procedure amministrative, ai problemi connessi con le bonifiche, alla mancanza di funzioni pubbliche trainanti.

Se alcuni progetti vengono faticosamente portati a compimento (dai primi PRU a Bicocca, a Porta Nuova, al polo esterno della Fiera, al Portello), altri vengono modificati profondamente in corso d'opera o sono in attesa di completamento (Fiera Milano, Falck, ...) e altri ancora presentano le caratteristiche di progetti interrotti, nei quali i problemi finanziari e operativi sono estremamente rilevanti (Rogoredo-Santa Giulia, porta Vittoria, quartiere Adriano).

In termini molto generali, possiamo dire che oggi nell'area milanese le possibilità e le occasioni di trasformazione sono certamente molto maggiori rispetto alle prevedibili capacità di investimento, sia privato, sia pubblico. Anche le grandi funzioni pubbliche non possono realisticamente sostenere l'intero impatto della trasformazione di aree che nel loro insieme rappresentano oltre 5 milioni di mq di superficie. Nel breve periodo queste aree costituiscono non solo una occasione per la trasformazione, ma anche luoghi di potenziale degrado, vere e proprie rovine collocate nel corpo vivo della città.

Se il tema dell'offerta residua e delle trasformazioni incompiute appare quanto mai rilevante, accanto ad esso si pone la questione del governo dei diritti volumetrici generati dal meccanismo del Piano di Governo del Territorio (PGT), vigente e in fase di revisione; tale meccanismo era stato introdotto nella bozza di piano elaborata durante l'ultima Giunta di centrodestra (amministrazione Moratti, assessore Masseroli, tra il 2010 e il 2011) e solo parzialmente modificata dalla operazione di revisione messa in campo dalla Giunta Pisapia (assessore De Cesaris, 2011-2012).

In questa fase di revisione del PGT, la questione dei diritti volumetrici emerge in tutto il suo rilievo, anche in ragione del rischio di accumulo di diritti privi di un luogo definito di “atterraggio”, in assenza di un mercato vivace (la “Borsa dei diritti” prevista dal PGT non ha mai effettivamente funzionato) e della conseguente utilizzazione speculativa dei diritti privi di destinazione.

Inoltre, durante questi anni sono stati messi sul mercato nuovi comparti di trasformazione urbana: gli scali ferroviari, le aree militari e i mercati generali. Si tratta di tre tipologie di aree assai diverse tra loro, e molto differenti dai grandi recinti industriali dismessi. Queste aree hanno tuttavia qualcosa in comune: sono parte integrante dell’armatura urbana dei grandi servizi e delle grandi funzioni pubbliche che tra Ottocento e Novecento ha definito la fabbrica urbana nei suoi tratti caratterizzanti. Le aree di interscambio merci entro il sistema ferroviario, le caserme e le aree mercatali sono tutte parte dell’ossatura funzionale della città: porzioni di città ancora oggi gestite da soggetti pubblici che tuttavia agiscono come operatori privati.

Si tratta di un patrimonio imponente (oltre due milioni e mezzo di mq di superficie), in condizioni differenti e con problemi diversi di riuso e recupero. Tuttavia, queste aree hanno in comune il carattere di grandi cesure nella città, ma anche la straordinaria potenzialità di definire nuove relazioni tra quartieri e ambiti urbani. La recente approvazione dell’Accordo di Programma per il riuso degli scali (luglio 2017; Montedoro, 2018), l’avvio del processo di alienazione e riuso di alcune caserme (la Montello in piazza Firenze, la Mameli in prossimità della manifattura Tabacchi, la Piazza d’Armi in via Forze Armate), la difficile operazione di rigenerazione dell’area mercatale nel quadrante sud est della città evidenziano la centralità di questi ambiti per strategie di rigenerazione di portata più ampia. Aree intercluse ma inserite in tessuti urbani densi: la loro connessione con le parti di città entro le quali sono collocate è decisiva. D’altra parte, per la loro natura, sono spazi urbani le cui dotazioni e prestazioni possono garantire una efficace offerta di spazi pubblici e di servizi a scala urbana e metropolitana.

Infine, anche a Milano, come in altre città europee, le difficoltà della trasformazione intensiva si sono accoppiate ad una certa dinamicità (maggiore che in altri contesti italiani: tra il 2010 e il 2017 il 41% degli investimenti immobiliari nazionali si è concentrato nel capoluogo lombardo) della trasformazione diffusa.

Milano e il suo territorio, dunque, non sono solo cambiati attraverso la realizzazione di grandi progetti urbani. Anche più rilevante è stata la trasformazione diffusa e pervasiva di parti di città (quartieri, quadranti) che hanno subito una metamorfosi incrementale fatta di cambi di destinazione d’uso, di riusi molecolari di immobili produttivi e artigianali, di riqualificazione di spazi residenziali, di densificazione per sostituzione puntuale o per stratificazione (ad esempio tramite il riuso dei sottotetti o i sopralzi) che hanno anche condotto a processi di parziale gentrificazione. Tali dinamiche hanno interessato sia parti della città più centrali (l’Isola, le aree tra porta Romana e Porta Vittoria, l’area alle spalle della stazione di porta Genova), sia aree più lontane dal centro (Lambrate, Mecenate, l’area a nord di piazzale Loreto).

Gli attori fondamentali della trasformazione diffusa sono state le imprese – soprattutto in filiere quali la moda, il design, le economie dell’arte e della cultura, i professionisti, i creativi, i cosiddetti “maker”, ma anche operatori immobiliari e famiglie – lungo una linea di mutamento urbano che ha caratterizzato molte delle più vivaci città europee.

Si è trattato di processi *bottom-up*, non pianificati e solo in parte governati, con alcune conseguenze critiche sulla qualità dei servizi e degli spazi aperti, delle relazioni e delle prestazioni di spazi caratterizzati da profonde metamorfosi funzionali, del paesaggio urbano e della ‘grana’ della città, non senza palesi criticità. D’altra parte, va riconosciuto che queste aree hanno anche presentato caratteri fortemente dinamici e sono parte integrante dell’attrattività di Milano in questo ciclo economico e simbolico.

### **Come governare la trasformazione?**

Non è possibile in questa sede discutere approfonditamente tutti i temi operativi connessi a questi processi. Osserviamo solo che il primo ambito nel quale questi temi vanno trattati è il piano. E’ dentro il piano che vanno immaginate e sperimentate le modalità attraverso le quali reinventare strumenti di governo e regia pubblica che siano coerenti con un insieme di ipotesi sostantive per il futuro della città.

Per quanto riguarda l’offerta residua di diritti volumetrici, in alcuni contesti sono state sperimentate, con molte difficoltà, riduzioni nette dei diritti acquisiti. Si tratta di una strada che deve comunque essere percorsa con determinazione, soprattutto laddove il mercato non sia in grado di assorbire ragionevolmente tali diritti, che rischiano di alimentare una economia virtuale estremamente rischiosa, in un contesto di crescente finanziarizzazione del mercato urbano.

Per quanto riguarda invece i modi e gli strumenti della trasformazione intensiva, la nuova generazione di progetti urbani in Europa sembra indicare la strada di una profonda revisione del modello dei grandi

progetti unitari di trasformazione (Large Scale Urban Development Projects LSUDPs). La letteratura e gli studi di caso indicano almeno quattro questioni che devono essere prese in considerazione quando si voglia governare con realismo processi di trasformazione destinati ad essere compiuti parzialmente e in tempi molto lunghi (Montedoro, 2017).

Uno: in molte esperienze europee si è assistito alla strutturazione di processi incrementali e più flessibili, nei quali la prefigurazione dell'assetto spaziale finale è sempre accompagnata da una adeguata programmazione temporale degli interventi, anche attraverso l'introduzione di meccanismi che facilitano il mutamento del progetto (del suo programma funzionale, ma anche del suo dimensionamento complessivo) a fronte di cambiamenti del contesto e del mercato.

Due: i progetti non possono essere governati da *masterplan* tradizionali, ma devono essere definiti a partire da un programma flessibile e aperto, che assuma il tempo come variabile essenziale e che immagini il disegno urbano come un esercizio di sperimentazione e di messa alla prova più che come una prefigurazione rigida dell'assetto spaziale finale (Moro, 2017).

Tre: poiché la maggior parte dei progetti di trasformazione lavora sulla città esistente, costruendo sul costruito e recuperando immobili, aree o servizi dismessi o sottoutilizzati (caserme, aree ferroviarie, mercati, aree utilizzate per i grandi eventi, impianti industriali), le logiche del recupero, del riuso, anche del riciclo, diventano strategie progettuali in grado di mettere a valore memoria e tradizione, ma anche di reinventare usi e funzioni (Fabian, Munarin, 2017).

Quattro: è necessario un forte investimento progettuale, anche attraverso la sperimentazione tecnologica, finalizzata alla sostenibilità ambientale, attraverso la cura delle dimensioni di efficienza energetica, di mobilità sostenibile, di resilienza e di attenzione allo spazio aperto (Musco, 2010).

Dal punto di vista delle reti di attori coinvolti, è inoltre necessario riconoscere che al di là delle retoriche, la *partnership* pubblico/privato, che era stata un componente centrale dei LSUDPs degli ultimi decenni, richiede di essere reinventata.

Pur con le differenze dovute ai sistemi di pianificazione vigenti nei diversi paesi, in termini generali il ruolo del *developer* e quello del finanziatore possono essere più complessi rispetto al passato, anche in relazione alla funzione degli stessi attori privati nel processo interattivo che presiede alla costruzione di una strategia e di una regia pubblica.

La presenza di una regia pubblica, d'altra parte, è infatti sempre più una condizione necessaria (sebbene non sufficiente) per mettere a sistema gli interessi privati e produrre sperimentazioni, ricerca di identità e immagine, costruzione di una città di qualità nella quale pubblico e privato possano agire in modo sinergico. Grazie alla presenza di un coordinamento, la cui legittimità è definita dal ruolo di garante del perseguimento del pubblico interesse, il progetto urbano che coinvolge una pluralità di attori e interessi può diventare un'arena di dibattito e confronto, capace di sperimentare non solo forme di contrattazione, ma anche pratiche deliberative.

### **Strumenti di governo per la rigenerazione urbana**

Queste rapide suggestioni relative ai grandi progetti unitari di trasformazione mostrano come sia necessario lavorare sia sui dispositivi, sia sui processi, all'intersezione tra *planning tools* e *policy mechanisms* (Pasqui, 2017).

La stessa attenzione paziente e minuziosa va posta d'altra parte alla costruzione di dispositivi di governo delle trasformazioni diffuse. Questi dispositivi dovrebbero trovare riconoscimento, anche in forma sperimentale, dentro il piano (e per esempio a Milano nella revisione del PGT), ma dovrebbero anche essere pensati come strumenti flessibili nella gestione operativa.

Questi strumenti potrebbero essere pensati e incardinati già nella revisione del PGT, ma potrebbero essere meglio definiti in fase attuativa e sperimentale.

Quali devono essere dunque i caratteri costitutivi di questi strumenti di regolazione della trasformazione diffusa, in particolare, anche se non esclusivamente, nei contesti di rigenerazione urbana?

In primo luogo, non si deve trattare di strumenti che complicano ulteriormente i passaggi burocratici, ma piuttosto di dispositivi capaci di aiutare gli attori della trasformazione, garantendo prestazioni pubbliche adeguate e qualità urbana (Carmona, 2010; Montedoro, 2018).

Il fallimento di alcune previsioni e l'incertezza dei contesti richiedono nuovi strumenti di orientamento per l'attuazione dei processi di rigenerazione. Strumenti molto flessibili e capaci di ospitare le trasformazioni, senza rinunciare a 'fissare' alcuni elementi che mettano al sicuro, sin da subito, il 'vantaggio collettivo' della valorizzazione delle aree. Tali elementi possono essere decritti in termini prestazionali (cosa ci si aspetta

che il progetto metta in sicurezza/*cosa deve fare*: ricucire, garantire continuità dei percorsi e delle reti ecologiche, densificare, ecc.): le *azioni*; o in termini morfologici (come ci si aspetta che il progetto sia nei suoi tratti peculiari/*come deve essere*: mantenimento di allineamenti, griglie, altezze massime, grande parco, ecc.), le *invarianti*.

Per garantire questa qualità è fondamentale una regolazione pubblica non vincolistica, più impegnata a salvaguardare principi che ad affermare regole, ma capace di orientare e indirizzare efficacemente le trasformazioni. La rigenerazione urbana, in particolare, necessita di strumenti di regia e controllo della qualità che siano in grado di garantire prestazioni e dotazioni adeguate, ma anche di realizzare spazi urbani abitabili e aperti.

Per costruire questo tipo di strumenti è necessario ricordare che la rigenerazione urbana è parte integrante del processo di metamorfosi della città. Processi di rigenerazione di sezioni o ambiti del territorio urbano (un quartiere, un quadrante urbano intercluso tra infrastrutture, un contesto caratterizzato da fenomeni diffusi di dismissione e sottoutilizzo) hanno bisogno in primo luogo di strumenti di coordinamento, poiché spesso si tratta di dinamiche spontanee e disordinate, talvolta (a Milano è il caso dei “pionieri” della moda in aree come Savona Tortona o Porta Vittoria) guidate dalle scelte localizzative delle imprese. La capacità di coordinamento, che deve vedere la cooperazione di imprese e istituzioni, non è tuttavia sufficiente. I processi di rigenerazione devono essere intesi come progetti di sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale e sociale, capaci di mobilitare risorse tecnologiche e di attivare economie della condivisione. Coltivare la rigenerazione urbana significa dunque immaginare nuovi modelli di azione locale integrata, nella quale la dimensione economica e sociale, e l’attivazione delle risorse locali e sovralocali, evitando la trappola del localismo, assumano un ruolo centrale.

Per questa ragione, un dispositivo di questa natura può anche essere utilizzato per governare gli interventi in aree periferiche, che presentano problemi di degrado e di acute diseguaglianze socio-spaziali.

I confini di questo strumento di coordinamento e governo non possono essere costruiti in modo analitico. La loro definizione è necessariamente oggetto di una interpretazione del territorio e delle sue dinamiche sociali e spaziali. Per questa ragione, il dispositivo che qui si sta proponendo può assumere la forma di un agile documento di linee guida, che contenga una interpretazione del contesto, un insieme di indicazioni relative alle prestazioni che si vogliono raggiungere attraverso il processo di rigenerazione (in termini di accessibilità, connessioni e relazioni con altre parti di città, qualità insediativa e dello spazio aperto), alcune linee guida per la progettazione e il controllo delle trasformazioni fisiche, un insieme di regole semplici, in forma di incentivi e di meccanismi atti a semplificare le azioni sull’ambiente costruito (per esempio rarefazione e densificazione anche attraverso il trasferimento volumetrico locale; incentivazione delle prestazioni energetiche ed ecologiche a livello di comparto).

Si tratta dunque di un dispositivo contestuale, da applicare su aree omogenee.

Dal punto di vista degli attori, questi strumenti dovrebbero essere in grado, a partire da una forte regia pubblica, di coinvolgere attivamente gli operatori nel disegno delle strategie ed anche nella definizione delle linee guida.

Inoltre, in una fase iniziale questi strumenti di governo potrebbero avere una natura fortemente sperimentale, anche al fine di essere “messi alla prova” in situazioni di particolare interesse.

### **Riferimenti bibliografici**

- Ariani C. (2017), *Collaborazioni pubblico-privato e qualità delle trasformazioni urbane*, Tesi di Dottorato in Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura, Università “La Sapienza”, Roma.
- Bonfantini B. (2017), *Dentro l’urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- Carmona M. (2010), *Public Spaces, Urban Places: the Dimension of Urban design*, Routledge, Oxford.
- D’Onofio R., Talia M. (2015), *La rigenerazione urbana alla prova*, Franco Angeli, Milano.
- Fabian L. Munarin S. (a cura di, 2017), *Re-Cycle Italy. Atlante*, Lettera Ventidue, Siracusa.
- Greve C., Hodge G. (2013), *Rethinking Public Private Partnership*, Routledge, Oxford.
- Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistica tra crisi e contrazione. Muovere da quel che c’è, ipotizzando radicali modificazioni*, Franco Angeli, Milano.
- Leary M., McCarthy J. (eds. 2013), *The Routledge Companion of Urban Regeneration*, Routledge, London.
- Montedoro L. (a cura di, 2017), *Lo spazio pubblico come palinsesto*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna.
- Montedoro L. (a cura di, 2018), *Le grandi trasformazioni urbane. Una ricerca e un dibattito per gli scali milanesi*, Fondazione OAMI, Milano.

- Moro A. (a cura di, 2017), *Bovisa. Un parco per la ricerca e il lavoro. I dieci progetti della call for ideas del Politecnico di Milano*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Musco F. (2010), *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G. (2017), *Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, Donzelli, Roma.
- Pasqui G. (2018), *Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari*, Franco Angeli, Milano.
- Secchi B. (1984), “Le condizioni sono cambiate”, in *Casabella*, n. 498/9, gennaio-febbraio.

