

URBANISTICA



Spedizione in abbonamento postale - 45% Art. 2
comma 20/b, L. 662/96, Filiale di Postepiù Milano

119
serie storica

Rivista
semestrale
N. 12 reg. trib. Roma
luglio-dicembre
2002
€ 34,50

INU

URBANISTICA

Rivista semestrale
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
numero 119 dicembre 2002
Anno LIV

La numerazione storica prende avvio dalla registrazione del Tribunale di Torino nel 1949.
La serie corrente riprende con il n. 1 registrato presso il Tribunale di Roma nel 1997

Direttore responsabile: il presidente dell'Inu
Direttore: Dino Borri
Vicedirettori: Angela Barbanente, Fausto Curti

Consiglio direttivo nazionale dell'Inu, comitato scientifico: P.M. Alemagna, P. Avarello, A. Barbanente, C.A. Barbieri, F. Begliomini, A. Bianchi, G. Campo, G. Campos Venuti, B. Dolcetta, F. Curti, S. Fabbro, A. Fassone, C. Ferrari, F. Forrer, L. Garassino, M. Giuliani, F. Mangoni, S. Mariotti, S. Mininanni, S. Moglie, P. Morello, G. Mura, G. Nigro, C. Nucci, F. Pagano, G. Pagliettini, E. Piroddi, P. Properzi, P. Ricci, P. Romaniello, F. Sbetti, O. Segnalini, S. Stanghellini, M. Talia, S. Viviani, Comune di Firenze, Provincia di Bologna, Regione Piemonte

Redazione: Bertrando Bonfantini, Adele Celino, Grazia Concilio, Marina La Palombara, Marco Mareggi, Germana Minesi, Aldo Persi
e-mail: gerald@micronet.it

Corrispondenti regionali: Piemonte-Valle d'Aosta: S. Saccomani; Lombardia: L. Imberti; Veneto: F. Sbetti; Alto Adige: B. Zannin; Trentino: S. Boato; Friuli Venezia Giulia: L. Comandini; Liguria: R. Bobbio; Emilia-Romagna: S. Vecchietti; Toscana: S. Viviani; Marche: G. Rosellini; Umbria: D. Zurlì; Lazio: L. Contardi; Abruzzo: M. Palladini; Campania: P. Bottaro; Puglia: F. Selicato; Basilicata: P. Pontrandolfi; Calabria: C. Falanca; Sicilia: D. Costantino; Sardegna: A. Casu

Editing, composizione e impaginazione:
Germana Minesi

Progetto grafico: Valeria Bucchetti
Supervisione: Giovanni Anceschi

Direzione e amministrazione Inu Edizioni Srl:
piazza Farnese 44, 00186 Roma
tel. 06/68134341-68195562, fax 06/68214773
e-mail: inued@tin.it - inuprom@tin.it
Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995
Cciaa di Roma n. 814190

Consiglio di amministrazione:
Presidente: Gianfranco Pagliettini
Consiglieri: Umberto Frank (consigliere delegato)
Antonio Pietro Latini, Patrizia Lombardi, Ezio Micelli,
Servizio abbonamenti: Monica Belli
Segreteria centrale, promozioni editoriali:
Cristina Buttinelli

Registrazione presso il Tribunale di Roma n. 126
del 7/3/1997

Registrazione serie storica presso il Tribunale di
Torino n. 468 del 5/7/1949

Spedizione in abb. postale comma 26 art. 2
l. 549/1995, Mazza di Rho (MI)

Fotolito: Pluscolor, via Rovigno 11, 20127 Milano
Stampa: Grafiche Milani, via Marconi 17/19,
20090 Segrate (MI)

Prezzo di una copia: Italia € 34,50; Estero € 69,00;
Abbonamento € 54,00; Estero € 108,00;
Pagamento con versamento sul c/c postale n.
16286007 intestato a Inu Edizioni srl, piazza Farnese
44, Roma, o carte di credito del circuito CartaSI,
Visa, MasterCard

La riproduzione degli articoli è ammessa con obbligo
di citazione della fonte

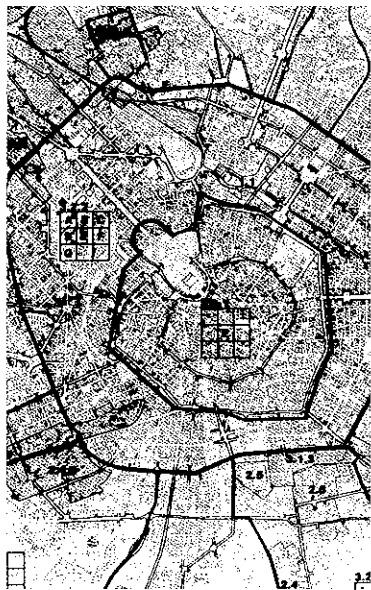
In copertina: elaborazione grafica di Lorenzo Pallotta

Finito di stampare il 20 novembre 2002

Urbanistica fruisce dei contributi di Cnr e Ministero
per i beni culturali e ambientali



Associato all'Unione
stampa periodica italiana



Sommario

- 3 **La pianificazione territoriale in contesti in mutamento,**
Angela Barbanente

Problemi, politiche, ricerche

- 8 **Differenza, paura, habitus: un'economia politica
delle paure urbane,** *Leonie Sandercock*
- 20 **Pubblici locali. L'interattività del piano, rivisitata,**
Pier Luigi Crosta
- 25 **L'innovazione comunitaria,** *Umberto Janin Rivolin*
- 28 **L'Italia in Europa: rischi e opportunità di una politica
delle rappresentazioni territoriali,** *Giuseppe Dematteis*
- 31 **Territorio e "nuova programmazione": l'esperienza dei nuovi
studi di fattibilità,** *Paolo Desideri*
- 33 **Un ritratto di famiglia,** *Marco Cremaschi*
- 36 **Apprendere da Urban: effetti immediati e incerti sviluppi
di un'esperienza innovativa,** *Pier Carlo Palermo*
- 39 **L'impatto dell'Unione europea come nuovo attore
di politiche urbane nel contesto italiano,** *Liliana Padovani*
- 41 **Urbanista integrale? No, grazie,** *Giovanni Laino*
- 56 **I costi collettivi della città dispersa,**
Roberto Camagni, Maria Cristina Gibelli, Paolo Rigamonti
- 67 **Spazio e pratiche nei territori della dispersione,**
Cristina Bianchetti

Progetti e realizzazioni

- 81 **Urbanistica a Milano, a cura di Bertrando Bonfantini**
- 81 **Documentare e interpretare l'esperienza milanese recente,**
Bertrando Bonfantini
- 83 **Programmi integrati di intervento: un primo bilancio,**
Simona Collarini, Giovanni Guerra, Paolo Riganti
- 90 **Governo locale e operazioni urbanistiche a Milano
tra gli anni '80 e '90,** *Matteo Bolocan Goldstein*
- 102 **Guardare Milano e l'urbanistica italiana,** *Patrizia Gabellini*
- 107 **I tre corni di un dilemma trattabile,** *Fausto Curti*
- 112 **Programma integrato di intervento Montecity-Rogoredo,**
Paolo Caputo
- 113 **La nuova porta sud della città,** *Paolo Galuzzi, Piergiorgio Vitillo*
- 114 **I tempi nello sviluppo delle pratiche urbanistiche,**
Massimo Giuliani
- 116 **Un piano strutturale per Milano,** *Federico Oliva*
- 121 **Osservare Milano, laboratorio sperimentale di un futuro possibile,**
Pier Carlo Palermo
- 124 **Milano e le dimensioni del "locale strategico".
Luogo e reti di luoghi,** *Giorgio Ferraresi*

Profili e pratiche

- 139 **Il Forum di Porto Alegre: la città al centro di un nuovo
processo cosmopolitico,** *Silvia Macchi, Giovanni Attili*
- 147 **L'abitare come valore urbano nel nuovo piano "esperienziale"
di Porto Alegre,** *Giovanni Allegretti*

Metodi e strumenti

- 157 **L'uso di immagini Spot4-Vegetation per l'osservazione
di aree vaste,** *Silvio Griguolo*
- 168 **Cagliari: contesto locale e metropolitana leggera,**
Corrado Zoppi
- 175 **Recensioni**

Contents

- 4 **Territorial planning in changing contexts**, *Angela Barbanente*

Problems, policies and research

- 15 **Difference, fear, and habitus: a political economy of urban fears**, *Leonie Sandercock*
- 23 **Local publics and planning interactions**, *Pier Luigi Crosta*
- 43 **Community innovation**, edited by *Umberto Janin-Rivolin*
- 45 Italy in Europe: risks and opportunities of a spatial representation policy, *Giuseppe Dematteis*
- 48 Territory and 'new planning': the experiences of the new feasibility studies, *Paolo Desideri*
- 49 Integrated programmes: a family portrait, *Marco Cremaschi*
- 50 Learning from Urban: immediate effects and uncertain developments from an innovative experience, *Pier Carlo Palermo*
- 52 The impact of the EU as a new actor of urban policies within the Italian context, *Liliana Padovani*
- 54 Comprehensive urban planner? No, thanks, *Giovanni Laino*
- 62 **The collective costs of dispersed city**, *Roberto Camagni, Maria Cristina Gibelli, Paolo Rigamonti*
- 75 **Space and practices in territories of dispersion**, *Cristina Bianchetti*

Projects and implementation

- 128 **Town Planning in Milan**, edited by *Bertrando Bonfantini*
- 128 Documenting and interpreting the recent experience of Milan, *Bertrando Bonfantini*
- 129 The Integrated Intervention Programs: an initial stock-taking, *Simona Collarini, Giovanni Guerra, Paolo Riganti*
- 130 Local government and urban development in Milan between the 80s and the 90s, *Matteo Bolocan Goldstein*
- 131 Looking at Milan and Italian town planning, *Patrizia Gabellini*
- 132 The three horns of a manageable dilemma, *Fausto Curti*
- 134 Time relevance in the development of urban plans, *Massimo Giuliani*
- 135 A structure plan for Milan, *Federico Oliva*
- 136 Milan: the testing laboratory of a possible future, *Pier Carlo Palermo*
- 137 Milan and the 'strategic local' dimension; places and networks of places, *Giorgio Ferraresi*

Profiles and practices

- 143 **The Porto Alegre Forum: the city at the centre of a new cosmopolitan process**, *Silvia Macchi, Giovanni Attili*
- 154 **Living as an urban value in the new 'experiential' plan of Porto Alegre**, *Giovanni Allegretti*

Methods and tools

- 163 **Spot-1-Vegetation images for large-area observation**, *Silvio Griguolo*
- 172 **Cagliari: local context and a metropolitan railway project**, *Corrado Zoppi*
- 175 **Books reviews**

Gli autori

Giovanni Allegretti, Dipartimento di urbanistica e pianificazione, Università di Firenze, via Micheli 2, 50121 Firenze. E-mail: giovanni.allegretti@libero.it

Giovanni Attili, Dipartimento di architettura e urbanistica per l'ingegneria, Università La Sapienza, via Eudossiana 18, 00184 Roma. E-mail: giovanni.attili@uniroma1.it

Cristina Bianchetti, Dart, viale Pindaro 42, 65127 Pescara. E-mail: c.bianchetti@tin.it

Matteo Bolocan Goldstein, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: matteo.bolocan@tiscalinet.it

Bertrando Bonfantini, redazione di *Urbanistica*. E-mail: bert.bonfantini@libero.it

Roberto Camagni, Dipartimento di ingegneria gestionale, Politecnico di Milano, via G. Colombo 40, 20133 Milano. E-mail: roberto.camagni@polimi.it

Paolo Caputo, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: paolo.caputo@polimi.it

Simona Collarini, Direzione di progetto Programmi integrati di intervento, Comune di Milano. E-mail: simona.collarini@comune.milano.it

Pier Luigi Crosta, Daest-Juav, S. Croce 1957, 30135 Venezia. E-mail: pierluig@juav.it

Fausto Curti, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: fausto.curti@polimi.it

Giorgio Ferraresi, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: giorgio.ferraresi@polimi.it

Patrizia Gabellini, Dipartimento di architettura e pianificazione Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: patrizia.gabellini@polimi.it

Paolo Galuzzi, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: foa.studio@tiscalinet.it

Maria Cristina Gibelli, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: mariacristina.gibelli@polimi.it

Massimo Giuliani, Studio BCG Associati. E-mail: giularch@tin.it

Silvio Griguolo, Daest-Juav, S. Croce 1957, 30135 Venezia. E-mail: silvio@cidoc.juav.it

Giovanni Guerra, Direzione di progetto Programmi integrati di intervento, Comune di Milano. E-mail: giovanni.guerra@comune.milano.it

Umberto Janin-Rivolin, Dipartimento interateneo territorio, Politecnico di Torino, viale Mattioli 39, 10125 Torino. E-mail: janin@archi.polito.it

Silvia Macchi, Dipartimento di architettura e urbanistica per l'ingegneria, Università La Sapienza, via Eudossiana 18, 00184 Roma. E-mail: silvia.macchi@uniroma1.it

Federico Oliva, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: foa.studio@tiscalinet.it

Pier Carlo Palermo, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: dipartimento.architettura:pianificazione@polimi.it

Paolo Rigamonti, via Amendola 10/5, 16145 Genova. E-mail: areriga@tin.it

Paolo Riganti, Direzione di progetto Programmi integrati di intervento, Comune di Milano. E-mail: paolo.riganti@comune.milano.it

Leonie Sandercock, Department of City Planning, Faculty of Architecture, University of Manitoba, Winnipeg, Canada R3T 2N2

Piergiorgio Vitillo, Dipartimento di architettura e pianificazione, Politecnico di Milano, via Bonardi 3, 20133 Milano. E-mail: foa.studio@tiscalinet.it

Corrado Zoppi, Dipartimento di ingegneria del territorio, Università degli studi di Cagliari, piazza d'Armi, 09123 Cagliari. E-mail: zoppi@vaxca1.unica.it

Il direttore volentieri prende atto della precisazione di Edoardo Salzano relativa al fatto che nel dialogo tra lui e Luigi Mazza sulle politiche urbanistiche a Milano, pubblicato da *Urbanistica* nel numero 118, nel suo contributo non è presente l'affermazione critica duramente contestata da Luigi Mazza, contenuta in una precedente versione del contributo ma poi omessa nella stesura definitiva.

The editor of *Urbanistica* has no difficulty with accepting the Edoardo Salzano's claim regarding the fact that in the dialogue between him and Luigi Mazza on the planning policies for Milan, published in issue no. 118 in the Salzano's contribution there is no evidence of the Salzano's critical assertion strongly opposed in the Mazza's contribution; in fact, the Salzano's criticism, present in an early version of his contribution, had been omitted in the end.

La nuova porta sud della città

Paolo Galuzzi, Piorgiorgio Vitillo

Escludendo i Programmi integrati di intervento (Pii) di iniziativa pubblica relativi alle aree di Porta Vittoria, Portello e Garibaldi-Repubblica, la trasformazione del sistema delle aree dismesse del margine sud-orientale della città (le ex fabbriche Montecatini e l'ex acciaieria Redaelli), comprese tra la tangenziale est e la linea ferroviaria Milano-Bologna, rappresenta la scena milanese il programma di intervento privato fino a oggi più significativo e più incisivo sia tra quelli approvati o semplicemente adottati, sia tra quelli più numerosi che hanno già superato la fase iniziale di istruttoria.

Incisivo sul piano dimensionale, in quanto riguarda il riuso di un sistema di aree dismesse che presenta una superficie di circa 111 ha (una dimensione che colloca questa trasformazione urbana fra le principali in Europa), che da solo rappresenta quasi la metà delle aree interessate dai Pii approvati o in fase avanzata d'istruttoria. In questa fase, infatti, che vede poco più di 60 programmi presentati, risultano prevalenti le proposte di trasformazione che riguardano aree inferiori ai 5 ha, di cui il 20% circa non supera i 5.000 mq.

Incisivo sul piano funzionale, in quanto non massimalizza l'offerta di funzioni residenziali, che mediamente nei Pii milanesi in corso rappresenta più del 60% dell'offerta complessiva per funzioni private; il programma propone un menù di funzioni integrate non residenziali, ricco per tipologie e caratteristiche qualitative, in un panorama di interventi e di proposte dove solitamente si è avuta un'omologazione piuttosto banale del mix funzionale in tutte le aree, indipendentemente dalla loro centralità, accessibilità e localizzazione su linee di forza del trasporto pubblico su ferro.

Incisivo sul sistema dei servizi e delle dotazioni pubbliche, in quanto si tratta del primo Pii privato che inserisce come standard aggiuntivo del proprio programma funzionale (senza scomputo dagli oneri di urbanizzazione) una funzione urbana di rilievo: il nuovo Centro congressi della città, localizzato nella parte nord dell'area di intervento (32.000 mq di Slp, per circa 8.000 posti, circa 620.000 euro di costi stimati). Il Pii si fa inoltre carico della realizzazione di un grande parco urbano (circa 33 ettari, 185.000 euro di costi stimati), che si sviluppa in direzione nord-sud, collegando e legando i due comparti di nuovo insediamento, ed est-ovest, penetrando all'interno dei tessuti urbani più centrali, nel quale è previsto un interessante sistema di raccolta e gestione del ciclo delle acque, con un terminale rappresentato da un laghetto pensile, un asilo nido, un centro per disabili, il nuovo centro civico di Rogoredo. La bonifica in corso dei suoli ex Redaelli è a carico del soggetto attuatore, mentre la bonifica delle ex industrie Montecatini è già stata completata dalla Montedison.

Incisivo sul sistema infrastrutturale, in quanto contribuisce al potenziamento della rete infrastrutturale esistente, sia con la tramvia che mette a sistema il trasporto urbano con il nodo ferroviario di Rogoredo, passando per il nuovo Centro congressi, sia con il prolungamento urbano della nuova Pauslese, sia facendosi ulteriormente carico della realizzazione della rotonda su via Mecenate e del sottopasso di via dei Toffetti; tali infrastrutture contribuiscono a migliorare l'integrazione dei tessuti urbani esistenti e programmati con il sistema dei trasporti e dell'accessibilità pubblica (stazione ferroviaria di Rogoredo, linea 3 della metropolitana, Alta velocità ferroviaria), anche in relazione alla futura linea 4 della

metropolitana (che passerà presumibilmente a fianco della tangenziale).

Incisivo sul sistema urbano, perché avvia un programma di trasformazioni che agirà in sinergia con gli interventi programmati nelle aree di Porta Vittoria (nuova biblioteca e stazione nodale del passante), delineando una direttrice decisiva per la riqualificazione nel quadrante sud-est della città. Una sinergia che vede lo stesso promotore privato impegnato nei due programmi di trasformazione.

Incisivo sotto il profilo strategico, in quanto mettendo a sistema la trasformazione di due grandi aree dismesse, in precedenza pianificate separatamente, delinea i caratteri urbani della porta sud della città: un'area dotata di un'eccezionale accessibilità su ferro e su gomma; una nuova centralità periferica che trova, in posizione simmetrica lungo l'asse della nuova dorsale urbana individuata dal Documento d'inquadramento, la corrispondente porta nord, legata alle aree del nodo della Bovisa, interessate dall'Accordo di programma per il nuovo Politecnico e da un significativo Programma integrato relativo a un sistema di aree dismesse recentemente presentato.

Incisivo sulla forma urbana, perché aggiorna senza stravolgerli, anzi confermandone i principi di intervento, gli obiettivi di disegno urbano e di ricucitura delineati originariamente dal Documento direttore del progetto passante e dalle relative varianti di piano (che riprendevano per la parte dei nuovi insediamenti a nord l'appoggio al suolo e gli orientamenti dei vecchi capannoni industriali della Montecatini), definendo un coerente e integrato assetto infrastrutturale e ponendo al centro della trasformazione il grande parco urbano.

Incisivo per quanto riguarda la riqualificazione e la ricucitura urbana, nella misura in cui le due nuove polarità insediative si integrano con la città esistente, chiudendo e delimitando a nord e sud i tessuti urbani di via Bonfadini-Mecenate e di Rogoredo, rianneggiandoli con il parco urbano e le funzioni ludico-ricreative a nord (la multisala) e con il parco urbano e le funzioni ricettivo-sanitarie e a sud, in questo caso riprendendo le forme e i principi insediativi degli isolati esistenti.

Passato, presente e futuro di una grande area di trasformazione. Rispetto alle varianti della fine degli anni '80 e alle pianificazioni attuative degli inizi degli anni '90 (relative alle due aree speciali di Rogoredo e Morsenchio-Montecity) si possono avanzare le seguenti osservazioni:

- la sostanziale conferma dell'impianto urbanistico, già prefigurato nei primi studi del Comune di Milano relativi al Quadrante sud-est (1988), caratterizzato da un grande parco centrale, dalla concentrazione dell'edificazione lungo la via Bonfadini e la tangenziale da una parte e nell'intorno della stazione di Rogoredo, dalla croce infrastrutturale costituita dalla prosecuzione della Pauslese e dal tracciato del tram dalla stazione di Rogoredo fino all'integrazione con la rete urbana di via Mecenate;

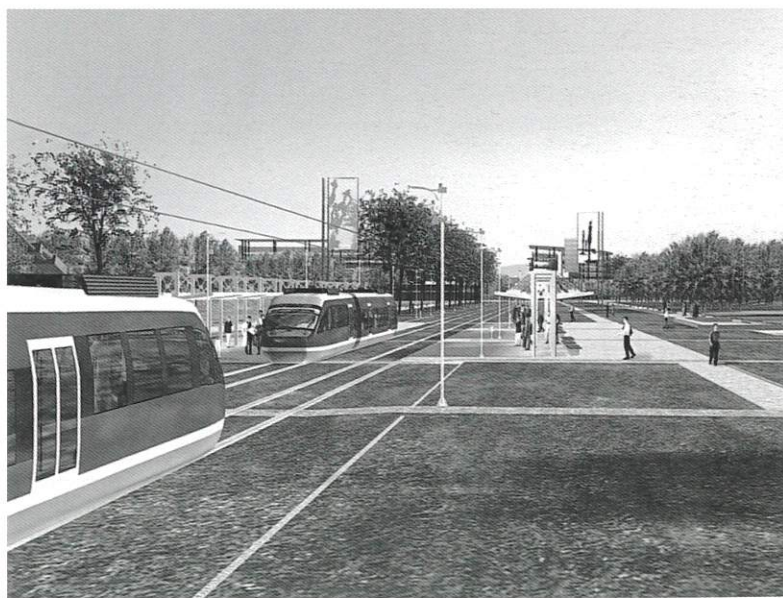
- l'aumento della densità di utilizzazione territoriale: dai circa 3.700 mq/ha di Montecity e i circa 4.300 mq/ha di Rogoredo, la densità di utilizzazione del Pii è cresciuta fino alle densità introdotte dalla Giunta Formentini per i Programmi di riqualificazione urbana (Pru), ossia 5.500 mq/ha (considerando correttamente i complessivi 111 ettari di St), con un aumento complessivo pari al 33%. Se invece si fa riferimento alle superfici destinate ai nuovi insediamenti nei precedenti strumenti di pianificazione (escludendo quindi le aree di cessione per il verde già previste), l'indice di uti-

lizzazione territoriale passa a 6.500 mq/ha, corrispondente all'indice territoriale previsto dal Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali (2001).

- l'aumento anche delle quote destinate alle funzioni residenziali, nonostante comunque non presentino caratteri di assoluta prevalenza: dal 32% dell'offerta complessiva relativa all'intervento di Montecity, le destinazioni residenziali raggiungono il 44% dell'edificabilità complessivamente riferita al Pii;

- il mantenimento e integrazione con la fusione dei due interventi del cuore verde dell'impianto, nonostante la dilatazione del sistema infrastrutturale a cielo aperto della nuova

che, come dimostrato dai 6 Pru in corso di attuazione e da alcuni Pii in corso di formazione. Ciò comporta concentrazioni insediative elevate, anche per garantire aree per parchi e giardini. Peraltro, spesso le cessioni di aree risultano inferiori a quelle dovute per legge e sono compensate da cessioni di standard qualitativo, producendo un'offerta immobiliare prevalentemente orientata alle alte densità. La stessa esperienza dei Pru milanesi, che finora rappresenta il solo concreto esempio di applicazione di queste regole urbanistiche, presenta alcune criticità sotto il profilo della qualità insediativa e architettonica dei nuovi quartieri, nonostante la forte integrazione con il



Pauslese, che presenta caratteristiche autostradali, diversamente da quanto ipotizzato negli studi del Documento direttore del progetto passante (1984);

- l'integrazione di grandi funzioni urbane: con Porta Vittoria rappresenta l'unico intervento che promuove funzioni strategiche accanto a quelle tradizionali o legate alle strutture di vendita commerciali.

Queste sintetiche valutazioni consentono di osservare che la praticabilità delle trasformazioni urbane complesse si concretizza a Milano riconoscendo utilizzazioni territoriali vicine ai 5.000 mq/ha, garantendo al contempo consistenti e significative ricadute pubbli-

verde che rappresenta sicuramente una novità rispetto agli ultimi trent'anni di urbanistica milanese.

Queste osservazioni consentono infine di mettere in luce, diversamente da quanto fino a ora sperimentato, i margini di promozione immobiliare che tale prospettiva favorisce anche sotto il profilo delle ricadute pubbliche reali oneri dovuti per legge.

L'intervento relativo alla nuova porta sud di Milano rappresenta in questo caso un significativo traguardo ma costituisce probabilmente una nuova linea di partenza per i futuri programmi.