

URBANISTICA



152

LXV SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2014
N.46 REG. TRIB. ROMA

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2014

€ 43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA

152

LXV SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2014
N.46 REG. TRIB. ROMA

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2014

€ 43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA

Rivista semestrale
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
ISSN 0042-1022

Numero Number

152 luglio-dicembre 2013

Direttore Editor in chief

Federico Oliva (oliva@foastudio.it)

Vicedirettrici Deputy editors

Bertrando Bonfantini (bertrando.bonfantini@polimi.it)
Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@polimi.it)

Redazione editoriale Editorial board

Andrea Arcidiacono (andrea.arcidiacono@polimi.it)
Carolina Giaimo (carolina.giaimo@polito.it)
Elena Granata (elena.granata@polimi.it)
Marco Mareggi (marco.mareggi@polimi.it)
Lucia Nucci (lucia.nucci@uniroma3.it)
Carolina Pacchi (carolina.pacchi@polimi.it)
Laura Pogliani (laura.pogliani@polimi.it)
Davide Ponzini (davide.ponzini@polimi.it)
Paola Savoldi (paola.savoldi@polimi.it)
Marichela Sepe (marisepe@unina.it)
Piergiorgio Vitillo (piergiorgio.vitillo@polimi.it)

Segreteria di redazione Editorial office

Marika Fior (rivista-urbanistica@polimi.it)

Progettazione grafica Graphic design

Caterina Gfeller (info@carterinagfeller.com)

Impaginazione Layout

Ilaria Giatti (ilaria.giatti@gmail.com)

Revisione testo inglese English text reviewer

Sean Yam (syam@ualberta.ca)

Fotolitografia e stampa Photolithography and printing

Litograf Srl Frazione Pian di Porto, Località
Bodoglie, 06059 Todi (Pg), tel. 075/898041

Comitato scientifico Scientific advisory board

Rachelle Alterman
Israel Institute of Technology, Israel
Carlo Alberto Barbieri
Politecnico di Torino, Italy
Peter C. Bosselmann
University of California Berkeley, USA
Antonio Calafati
Università Politecnica delle Marche, Italy
Nico Calavita
San Diego State University, USA
Giuseppe Campos Venuti
Presidente Onorario INU
Cesare de Seta
Italy
Antonio Font
Urbanisme i Ordenació del Territori,
Sant Cugat del Vallès, Spain
John Forester
Cornell University, Ithaca, NY, USA
Carlo Gasparini
Università Federico II di Napoli, Italy
Andreas Kipar
LAND Srl, Milano, Italy
Francesco Domenico Moccia
Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Gilles Novarina
Planning School of Grenoble, France
Pier Carlo Palermo
Politecnico di Milano, Italy
Stefano Pareglio
Università Cattolica del Sacro Cuore, Italy
Piero Properzi
Università degli Studi dell'Aquila, Italy
Franco Rossi
Università della Calabria, Italy
Manuel Salgado
c/o Câmara Municipal de Lisboa, Portugal
Stefano Stanghellini
Università IUAV, Italy
Michele Talia
Università degli Studi di Camerino, Italy
Bill Taylor
c/o Snell Associate, London, UK
Stefano Wagner
c/o Studi Associati SA, Lugano, Switzerland
Peter Zlonicky, c/o Stadtplaner und Architekt,
München, Germany

Direttivo nazionale Inu National board

Giuseppe Campos Venuti, Presidente onorario
Silvia Viviani, Presidente
Giunta esecutiva Andrea Arcidiacono, Silvia
Capurro, Giuseppe De Luca, Marisa Fantin,
Mauro Giudice, Paolo La Greca, Franco Rossi
Consiglio Direttivo | Carlo Gasparini, Roberto
Gerundo, Mario Piccinini, Andrea Torricelli,
Claudia Trillo
Sezioni regionali Presidenti e secondi
rappresentanti | Enrico Amante, Carlo
Alberto Barbieri, Domenico Cecchini, Claudio
Centanni, Enrico Corti, Eddi Dalla Betta,
Antonio Fassone, Luca Imberti, Guido Leoni,
Franco Marini, Roberto Mascarucci, Francesco
Domenico Moccia, Simone Ombuen, Pierluigi
Properzi, Iginio Rossi, Lorenzo Rota, Andrea
Rumor, Vincenzo Russo, Carmelo Torre, Michele
Stramandinoli, Giuseppe Trombino, Giovanna
Ulrici, Sandra Vecchietti
Probiviri | Federico Oliva, Fortunato Pagano,
Stefano Stanghellini
Revisori dei Conti | Pasquale Felicetti, Carmela
Giannino, Roberto Lo Giudice

Editore

INU Edizioni Srl

Direzione e amministrazione
INU Edizioni Srl, via Ravenna 9/B
00161 Roma
tel. 06/68134341, 06/8195562
fax 06/68214773
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com

Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995
Cciaa di Roma n. 814190

Consiglio d'amministrazione

Presidente Marisa Fantin
Consiglieri Francesca Calace, Donato
Di Ludovico, Gualberto Ferina

Anno LXV

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

Segreteria centrale, promozioni editoriali, abbonamenti

Monica Belli
tel. 06/68134341
inued@inuedizioni.it

Prezzo di una copia

Italia 43,00 / Estero 70,00

Abbonamento

Italia 80,00 / Unione europea 145,00
Extra Ue 160,00

Pagamento con versamento
sul c/c postale n. 16286007
intestato a INU Edizioni srl
via Ravenna 9/B, Roma
o con carte di credito del circuito
CartaSI, Visa, MasterCard

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



Associato all'Unione
stampa periodica italiana

Registrazione presso il Tribunale della stampa
di Roma n. 126 del 7/3/1997, Registrazione
serie storica presso il Tribunale della stampa
di Torino n. 468 del 5/7/1949,
Roc n. 3915/2001

Spedizione in abb. postale 45%, art. 2,
comma 220/b, l. 662/96

Urbanistica è una rivista in fascia A1
del ranking ANVUR, Agenzia Nazionale
di Valutazione del Sistema Universitario
e della Ricerca.

Gli articoli pubblicati su Urbanistica,
preventivamente vagliati dalla redazione, sono
sottoposti ad una procedura di double blind review.

Finito di stampare nel mese di novembre 2014

IN COPERTINA: AMSTERDAM,
VISTA DELLA PENISOLA SPORENBURG
(FOTOGRAFIA DI G. CHIARAMONTE) /
ON THE COVER: AMSTERDAM,
A VIEW OF THE SPORENBURG PENINSULA
(PHOTOGRAPH BY G. CHIARAMONTE)

5 EDITORIALE L'URBANISTICA ITALIANA E LA CITTÀ EUROPEA

FEDERICO OLIVA

11 PRIMO PIANO IL RUOLO DELLE CITTÀ NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE EUROPEA

INTERVISTA CON FABRIZIO BARCA

16 CITTÀ RISCOVERIRE LE CITTÀ PER RIPENSARE L'EUROPA

FOTOGRAFIE DI GIOVANNI CHIARAMONTE

- 18 LA COESIONE EUROPEA E LA RICERCA DELLA COMPETITIVITÀ URBANA ROB ATKINSON
- 24 CITTÀ EUROPEE IN EVOLUZIONE GIUSEPPE MARINONI
- 34 IL SECOLO DELLE CITTÀ? NON PERDIAMOLO (DI NUOVO) MARCO CREMASCHI

42 PIANI, PROGETTI, POLITICHE MILANO: URGENZE E PROBLEMI, OLTRE LE RETORICHE

FOTOGRAFIE DI MARCELLO MODICA

- 44 VERSO UNA RIFORMA DELL'URBANISTICA MILANESE FRANCO SACCHI
- 50 REALISMO OPERATIVO: STRATEGIE PUBBLICHE PER RILANCIARE LE TRASFORMAZIONI INCOMPIUTE ANDREA ARCIDIACONO, LAURA POGLIANI
- 65 MILANO: METABOLISMO URBANO NELLA CITTÀ ORDINARIA STEFANO PAREGLIO, PIERGIORGIO VITILLO

74 TEMI E QUESTIONI RIPENSARE LA CITTÀ ORDINARIA

FOTOGRAFIE DI GUIDO GUIDI

- 76 RESPONSABILITÀ PROFESSIONALI E AMBIENTE QUOTIDIANO INTERVISTA CON N. JOHN HABRAKEN
- 83 GOCCIA DOPO GOCCIA: DA TRIESTE, CRONACHE DI MANUTENZIONE DELLA CITTÀ ELENA MARCHIGIANI
- 85 BASSA DENSITÀ E BUONE PRATICHE IN PIEMONTE DAVIDE ROLFO
- 97 IL 'RUMORE DI FONDO' È UNA COSA SERIA MARCO MAREGGI, CHIARA MERLINI
- 104 PAESAGGI ORDINARI D'EUROPA ANTONELLO FRONGIA
- 113 MILANO: LA COMMISSIONE PER IL PAESAGGIO COME AGENTE DI QUALITÀ URBANA PAOLO MAZZOLENI

115 TEMI E QUESTIONI SPAZIO APERTO E CITTÀ EUROPEA

- 117 METODI MISTI E TEORIA DEL PROCESSO PROGETTUALE MATTHEW CARMONA
- 129 SPAZIO PUBBLICO E TRASFORMAZIONE URBANA ALI MADANIPOUR

138 STUDI E RICERCHE LETTURE DAL CENSIMENTO

- 140 QUELLA DOMANDA INFINITA DI CITTÀ VIVENTE: BISOGNI SOCIALI E ABITARE SOSTENIBILE GIUSEPPE ROMA
- 147 LA RIGENERAZIONE DEL PATRIMONIO EDILIZIO ESISTENTE: NUOVI ALLOGGI RISPARMIANDO SUOLO ED ENERGIA GIUSEPPE CAMPOS VENUTI
- 151 PRODUZIONE EDILIZIA E CITTÀ DEL DOMANI: QUALE OFFERTA PER IL DOPO-CRISI? CLAUDIO DE ALBERTIS

158 LETTURE E RECENSIONI

- 158 PEREQUAZIONI E COMPENSAZIONI. STRUMENTI E METODI PER LE POLITICHE URBANE
- 158 UN NUOVO LIBRO DI JOHN FORESTER

5 EDITORIAL ITALIAN TOWN PLANNING AND THE EUROPEAN CITY

FEDERICO OLIVA

11 IN EVIDENCE THE ROLE OF CITIES WITHIN THE NEW EUROPEAN PROGRAMMING

INTERVIEW WITH FABRIZIO BARCA

16 CITIES REDISCOVERING THE CITIES TO RETHINK EUROPE

PHOTOGRAPHS BY GIOVANNI CHIARAMONTE

- 20 EUROPEAN COHESION AND THE SEARCH FOR URBAN COMPETITIVENESS ROB ATKINSON
- 29 EUROPEAN CITIES IN EVOLUTION GIUSEPPE MARINONI
- 38 WILL THIS BE THE CENTURY OF THE CITY? LET'S NOT MISS IT (AGAIN) MARCO CREMASCHI

42 PLANS, PROJECTS, POLICIES MILAN: EMERGENCIES AND PROBLEMS, BEYOND THE RHETORIC

PHOTOGRAPHS BY MARCELLO MODICA

- 47 TOWARDS A REFORM OF MILAN CITY PLANNING FRANCO SACCHI
- 53 OPERATIONAL REALISM: PUBLIC STRATEGIES TO REVIVE UNFINISHED REDEVELOPMENTS ANDREA ARCIDIACONO, LAURA POGLIANI
- 68 MILAN: URBAN METABOLISM IN THE ORDINARY CITY STEFANO PAREGLIO, PIERGIORGIO VITILLO

74 TOPICS AND ISSUES RETHINKING THE ORDINARY CITY

PHOTOGRAPHS BY GUIDO GUIDI

- 79 PROFESSIONAL RESPONSIBILITY AND EVERYDAY ENVIRONMENT INTERVIEW WITH N. JOHN HABRAKEN
- 84 DROP BY DROP: FROM TRIESTE, CHRONICLES OF CITY MAINTENANCE ELENA MARCHIGIANI
- 90 LOW DENSITY AND GOOD PRACTICES IN PIEDMONT DAVIDE ROLFO
- 100 'BACKGROUND NOISE' IS A SERIOUS THING MARCO MAREGGI, CHIARA MERLINI
- 104 EUROPEAN ORDINARY LANDSCAPES ANTONELLO FRONGIA
- 114 MILAN: THE LANDSCAPE BOARD OF REVIEW AS AGENT OF URBAN QUALITY PAOLO MAZZOLENI

115 TOPICS AND ISSUES OPEN SPACES AND EUROPEAN CITIES

- 123 MIXING METHODS / THEORISING URBAN DESIGN PROCESS MATTHEW CARMONA
- 133 PUBLIC SPACE AND URBAN TRANSFORMATION ALI MADANIPOUR

138 STUDIES AND RESEARCH READINGS FROM THE CENSUS

- 143 THE LIVING CITY'S INFINITE QUEST: SOCIAL NEEDS AND SUSTAINABLE LIVING GIUSEPPE ROMA
- 149 REGENERATING OUR EXISTING CONSTRUCTION HERITAGE: DWELLINGS THAT SAVE SOIL AND ENERGY GIUSEPPE CAMPOS VENUTI
- 155 BUILDING PRODUCTION AND FUTURE CITIES: WHAT WILL THE POST-RECESSION SUPPLY LOOK LIKE? CLAUDIO DE ALBERTIS

159 READINGS AND REVIEWS

- 159 URBAN EQUALIZATION AND COMPENSATION. TOOLS AND METHODS FOR URBAN POLICIES
- 159 A NEW BOOK BY JOHN FORESTER

Milano: urgenze e problemi, oltre le retoriche

Milan: emergencies and problems, beyond the rhetoric

Urbanistica ha più volte ospitato le politiche, i piani e i progetti per Milano. Il recente piano della città (Pgt 2012) è occasione per approfondire due questioni cruciali che restituiscono l'attuale volto visibile della città, ma che possono tratteggiarne anche il possibile futuro: le grandi trasformazioni urbane incompiute (i 'relitti urbani' che ormai costellano diverse città italiane), frutto della crisi del mercato immobiliare ma non solo; le trasformazioni estensive e ordinarie dei tessuti urbani esistenti, che ne hanno forse cambiato il volto più di quanto abbia fatto la lunga fase del riuso delle aree produttive dismesse. Tornando a discutere criticamente ma anche pragmaticamente delle trasformazioni urbane milanesi, dopo il ciclo immobiliare che ha estratto ricchezza dalla città ma che probabilmente l'ha resa complessivamente più povera.

Il servizio contiene tre articoli – le fotografie sono di Marcello Modica – che propongono la discussione e la riflessione su questi temi.

Il primo ricostruisce il percorso (accidentato) del recente Piano di governo del territorio, che rappresenta, nelle intenzioni dichiarate, il punto di partenza di una più ampia e complessiva strategia di riforma dell'urbanistica milanese; traggiamo attraverso i suoi obiettivi, elementi costitutivi, corollari, strumenti integrativi e pratiche; nonché i punti in agenda, con particolare riferimento alle nuove prospettive indotte dalla costituzione della Città metropolitana.

Il secondo individua due diverse fasi nel governo recente delle trasformazioni urbane: una prima fase trentennale, largamente caratterizzata da un approccio liberista, che ha reso marginale il piano come quadro di riferimento spaziale e regolativo, attribuendo agli interventi puntuali di riconversione urbana un ruolo prioritario nella attuazione delle strategie urbanistiche; una seconda, appena avviata anche a seguito del nuovo piano, che sembra proporre un'alternativa per il recupero e la ricucitura delle trasformazioni interrotte a favore di un 'realismo operativo', flessibile e selettivo.

Il terzo contributo descrive le trasformazioni estensive che hanno caratterizzato negli ultimi venti anni i tessuti

Urbanistica has frequently published plans, projects and public policies for Milan. The recent plan of the city (Pgt 2012) is an opportunity to explore two crucial issues for the physical city that also outline a possible future: the great unfinished urban redevelopment (the 'urban wreckage' that nowadays characterizes several Italian cities) and the result of the property market crisis. However, given that the extensive and ordinary transformations of existing urban fabrics perhaps changed more than the redevelopment of abandoned industrial areas, we need to discuss urban transformations critically and pragmatically, after the long real estate phase extracted wealth from the city but probably made it poorer as a whole.

This section includes three articles that discuss and reflect on these issues (the photos are by Marcello Modica).

The first paper retraces the rough path of the recent urban plan, that is, in the declared intention as the cornerstone of a broader and more comprehensive strategic reform of Milan's urban planning. The paper describes objectives, components, corollaries, integrative tools and practices, and the items on the agenda, with particular reference to the new perspectives brought about by the establishment of the metropolitan city.

The second contribution identifies two different periods of the governance of urban redevelopment: the first phase characterized by a *laissez-faire* approach, which made the plan a marginal framework and regulatory space assigning a main role in the implementation of planning strategies to the specific interventions of urban renewal. A second phase, that has just started also as a result of the new plan, seems to offer an alternative to the recovery of unfinished urban redevelopments pursuing a flexible and selective 'operational realism'.

The third paper describes the extensive changes that have characterized the existing urban fabric in the last twenty years, either through the reuse of abandoned industrial areas or through the reuse of mature planning configuration. The essay places urban planning in relationship with the ordinary care of the city and highlights some of the possible keys for the future with particular reference to feasible policies and

urbani della città esistente e consolidata, sia attraverso il riuso dei tessuti produttivi dismessi, sia attraverso il riuso degli impianti urbani maturi; incrociando il rapporto fra programmazione urbanistica e cura ordinaria della città e mettendo in luce alcune questioni di prospettiva, con particolare riferimento alle praticabili politiche e azioni di rigenerazione urbana.

Milano è quindi osservata non solo come caso specifico, ma anche come realtà che può anticipare e rendere maggiormente evidenti alcuni tratti emergenti dei processi di trasformazione urbana delle città italiane, così come di politiche locali e nazionali: elementi di generalità per discutere di azioni e politiche pubbliche, di trasformazioni urbane e sociali. Milano, in sintesi, come laboratorio originale, anche per le sue contraddizioni, e, forse, anticipazione di un futuro che alcuni vedono con timore. "Ciò che oggi accade a Milano, accadrà domani all'Italia" (Leo Longanesi). (p.v.)

urban regeneration actions.

Milan is therefore seen not only as a specific case, but as a reality that can anticipate and elucidate emerging features of the processes of urban transformation of Italian cities, as well as of local and national policies, and general elements to discuss action and public policy for urban and social transformations. Milan, in brief, as an 'urban laboratory', even for its contradictions, and perhaps anticipation of a future that some see with fear as "What is happening today in Milan will happen in Italy tomorrow" (Leo Longanesi). (p.v.)

STEFANO PAREGLIO, PIERGIORGIO VITILLO

MILANO: METABOLISMO URBANO NELLA CITTÀ ORDINARIA

L'entrata in vigore del nuovo Piano di governo del territorio (Pgt) di Milano è occasione per riflettere sulla 'città ordinaria', intesa come somma di tessuti urbani consolidatisi nel tempo, per vicende e con esiti assai diversi tra loro. Un patrimonio, fisico ed economico, oggetto di continue e diffuse trasformazioni – quasi un 'metabolismo urbano' – che costituisce un'infrastruttura destinata a condizionare, negli anni a venire, la comunità milanese.

In questo scritto la città ordinaria verrà letta secondo tre distinti profili, che rappresentano le principali questioni oggi aperte: le trasformazioni estensive del recente (e meno recente) passato; il rapporto fra programmazione urbanistico-edilizia e cura ordinaria della città; la prospettiva di una possibile rigenerazione urbana. Per l'oggettiva significatività del caso milanese, spesso in grado di anticipare o di rafforzare tratti innovativi dei processi di trasformazione urbana, da questi tre profili potranno derivarsi riflessioni più generali, in termini sia di contraddizioni, sia di opportunità. Le tre questioni trattate sono frutto di una selezione di parte, che muove da un assunto per nulla scontato: la necessità di porre maggiore attenzione ai luoghi, alla loro realtà fisica e funzionale, dopo diversi anni di omologazione e di esibizione che hanno generato una colpevole trascuratezza. Gli studi e il progetto urbano hanno smarrito la capacità di un riscontro effettivo con i fatti reali, condizionati più dall'analisi delle politiche pubbliche, dal dibattito culturale, persino dall'evidenza mediatica e assai meno dai bisogni dei luoghi, nella loro insopprimibile realtà. Si sono così prodotti atlanti, descrizioni e repertori indifferenti ai contesti, con letture tanto minute quanto inutili o generali quanto banali. Si sono adottate retoriche funzionali più alla discussione che all'azione. Si sono importate teorie senza preoccuparci della loro applicabilità.

Dobbiamo invece tornare a confrontarci con la realtà, con la probabilità, persino con l'euristica, rivolgendo la critica (anche sostanziale) direttamente agli esiti ricercati, più che ai presupposti dell'azione di governo. Dobbiamo cioè agire su fatti reali, anche se poco graditi, avvicinandoci di più alle parti di città sulle quali operiamo e alle relazioni che esse sottendono: adottando un sano realismo critico è possibile analizzare le questioni essenziali che i luoghi ci sottopongono (Palermo 2010), che possono essere di costruzione e di gestione, di sapere tecnico e di sensibilità relazionale, di progetto fisico e sociale, di verifica e di valutazione nel tempo.

Trasformazioni estensive nei tessuti urbani esistenti

La riflessione sulla fase più recente delle trasformazioni urbane di Milano non può che partire dalla constatazione del rilievo assunto dai grandi progetti intensivi: puntuali, discontinui, scollegati da una visione generale di riferimento (Oliva 2002; Arcidiacono, Pogliani 2011; De Carli 2011; Arcidiacono 2013). Ciò ha limitato l'interesse e l'attenzione per la trasformazione estensiva della città ordinaria, per la quale non vi è mai stato un progetto organico di cura, né tanto meno di rigenerazione.

Questa differenza di attenzione si è manifestata anche in altre città, ma a Milano è risultata più evidente, per un particolare intreccio di interessi che ha reso la rendita fondiaria urbana strumento al servizio della rendita finanziaria (Agnoletti, Di Maio 2011; De Carli 2011; Gallino 2011; Sappelli 2012), condizionando in tal modo il rapporto pubblico-privato e con esso la distribuzione delle funzioni urbane e più in generale il mercato urbano nei suoi caratteri, funzionamento, valori (Curti 2007). Un esempio di cattivo capitalismo, vittima delle relazioni personali, se non addirittura un *crony capitalism* (Stiglitz 2002; Krugman 2008), nel quale l'impresa viene meno alla sua condizione naturale di assunzione di rischio.

Un contesto nel quale non ha funzionato neppure la ricercata, e talora sbandierata, 'flessibilità', come dimostrano i tempi lunghi di maturazione e attuazione dei progetti, nonostante l'impiego di strumenti di programmazione urbanistica negoziata, in particolare Programmi di riqualificazione urbana e Programmi integrati di intervento. Neppure la 'redistribuzione sociale' della rendita ha funzionato, o ha funzionato malamente, come testimoniano gli irrisori vantaggi pubblici generati dalle trasformazioni: nelle migliori prassi europee, una parte significativa della rendita viene invece acquisita dalla collettività (Camagni 2012; Modigliani, Camagni 2013), con uno scambio equo tra benefici privati e pubblici, secondo dimensioni misurabili e confrontabili.

A Milano gli interessi edilizi e immobiliari, rappresentati dai grandi progetti urbani, sono stati aprioristicamente indicati come motori di crescita economica, secondo un modello di sviluppo fermo al dopoguerra e dunque superato (Palermo 2011). Con questo approccio, da un lato, si è trascurata la qualità dei singoli progetti, dall'altro sono state messe in ombra le esigenze di cura e rigenerazione della città esistente, che avrebbero invece potuto essere occasione per attivare un diverso modello di sviluppo urbano. La città ordinaria si è però trasformata ugualmente, mossa da un metabolismo spontaneo, pervasivo e diffuso, fatto di riparazioni e di trasformazioni funzionali, prima ancora che morfologiche e insediative, nel quale si sono evidenziate due principali istanze di riuso: quella dei tessuti produttivi

dismessi e quella degli impianti urbani maturi. Un metabolismo che ha assunto toni di criticità laddove non si è innestato su robusti e compiuti impianti urbani, ovvero quando la sostituzione ha interessato vecchi impianti della città, quali le aree industriali e artigianali dismesse, localizzate o distribuite dentro la città. Criticità di cui si è presa consapevolezza solo a trasformazioni avvenute, perché i processi si sono svolti in modo incrementale, per gradi, quasi esclusivamente sulla base di titoli abilitativi di natura edilizia o di semplici comunicazioni, tali da appalesarsi solo quando il volto di alcuni quartieri era già cambiato.

Riuso dei tessuti produttivi dismessi. Questa modificazione è avvenuta principalmente attraverso interventi di ristrutturazione edilizia – la cui notorietà è in larga misura attribuibile al fenomeno abitativo dei loft – e ha interessato la prima periferia urbana, perlopiù a ridosso della cintura ferroviaria, in particolare le zone industriali previste dal Piano regolatore generale del 1976. Nella maggior parte dei casi, esso ha riguardato aree di medie o piccole dimensioni (da 1 a 3 ettari), risultato del processo di deindustrializzazione manifatturiera che ha interessato la città fin dalla fine degli anni '70 (La Varra 2007); e talora ha portato anche alla realizzazione di nuovi compiuti villaggi residenziali, i cui effetti si sono riverberati sui tessuti urbani limitrofi.

In generale, si è dunque trattato di trasformazioni funzionali di pezzi significativi di città, accompagnate da modeste modificazioni edilizie, che hanno generato nuove tipologie insediative e abitative: dalle vecchie fabbriche dismesse alle nuove forme dell'abitare, ai nuovi piccoli quartieri residenziali, all'insediamento di nuove attività. Tutto ciò, il più delle volte, utilizzando in maniera parassitaria i servizi pubblici e privati presenti nell'immediato intorno urbano, anche laddove la trasformazione è avvenuta per piani e programmi negoziali, e tanto più quando le trasformazioni sono avvenute in modo puntuale, ai limiti delle norme e delle regole urbane, e talora anche oltre. Sotto la reale o apparente vivacità urbana, l'aspetto *vibrant* dei fenomeni della *movida*, dell'informalità e della creatività, rimangono da affrontare tre questioni irrisolte: mobilità e ambiente (specie per le bonifiche dei suoli), urbanizzazioni primarie (specie per le reti energetiche e tecnologiche), servizi di prima necessità e di pronto accesso (specie parcheggi, ma anche commercio di vicinato). Da risolvere è pure l'opacità del mercato: immobili classificati nella categoria catastale C3 (laboratori per arti e mestieri) sono utilizzati in realtà come residenza, da via Mecenate alla Bicocca, da via Ripamonti a via Meda. Senza il fascino di Tribeca o del Greenwich Village, hanno fatto risparmiare agli acquirenti il 15-25% sul costo dell'immobile (Osmi 2012; Cciaa 2010).

Riuso degli impianti urbani maturi. Altri impianti

urbani si sono invece dimostrati capaci di adattarsi ai fenomeni di riuso, manifestando duttilità e tenuta sia rispetto alle tipologie e alle forme insediative, sia rispetto alla dotazione di servizi, pubblici e privati. Una condizione di estremo interesse, che potremmo chiamare di 'resilienza urbana', intesa come capacità di resistere, adattandosi, alle pressioni e alle modificazioni (funzionali, tipologiche, morfologiche e persino prestazionali) che nel tempo interessano la città. In tal senso, all'Amsterdam di Berlage e alla Barcellona di Cerdà, si può affiancare la Milano del Beruto: un progetto "cauto e modesto", fatto a bassa voce e "in borghese" (Oliva 2008), ma pensato combinando più funzioni nello stesso sistema insediativo rappresentato dagli isolati. Un piano debole nelle prescrizioni funzionali ma forte nell'impianto tipologico della griglia urbana, articolato e costruito per durare nel tempo, con gli edifici e il sistema insediativo che esprimono misure e canoni (pochi e semplici) chiaramente riconoscibili. Un insieme di spazi urbani e di architetture né specializzati né gridati, programmaticamente ordinari, che non invecchiano e si adattano ad assorbire una contemporaneità fatta di nuove funzioni e usi urbani. Una città storica o storicizzata che ha resistito allo scorrere del tempo; ordinaria, civile, persino elegante, che si è ben adeguata a un riuso funzionale fluido, la cui configurazione tipologica è risultata naturalmente inclusiva delle modificazioni d'uso.

In sintesi, i canoni dell'isolato urbano milanese – con il suo specifico disegno fatto di dimensioni, stereometrie, tipologie insediative ed edilizie, rapporti fra spazi privati e pubblico – hanno dimostrato una naturale resilienza. Il riferimento è a buona parte degli ambiti contraddistinti, nel Pgt, come Ambiti a disegno urbano riconoscibile (Adr), in particolare quelli ricompresi entro la circoscrizione esterna. Si tratta in prevalenza dei tessuti urbani generati dai piani regolatori della città di fine Ottocento e inizio del Novecento (Piano Beruto 1884-1889 e Piano Pavia-Masera 1912), che proponevano un impianto unitario di progettazione urbana, regole insediative e linguaggio architettonico, con una strategia implicita di adattamento ai cambiamenti, integrando e realizzando contestualmente i sistemi insediativi e la struttura dello spazio pubblico.

Programmazione urbanistico-edilizia e cura ordinaria della città

Milano è una città che invecchia. Su 1.242.123 residenti (Censimento 2011), di cui il 14,2% stranieri (176.303), un quarto ha più di 65 anni (5% in più della media nazionale): erano il 22,8% nel 2001 e il 18,2% nel 1991. La popolazione over 85 (44.209 persone nel 2011) è cresciuta del 24,5% rispetto al 2001 e del 105,5% rispetto al 1991.

Anche il patrimonio edilizio è piuttosto datato.

Il 90% circa degli edifici esistenti a uso abitativo è stato costruito prima del 1971: un dato superiore alla media nazionale, da sommare al fatto che l'età media degli immobili italiani è la più elevata d'Europa, con l'eccezione della Germania.

Siamo dunque in presenza di un tessuto urbano composto da manufatti obsoleti, soprattutto in termini di efficienza energetica e di adeguatezza rispetto alle modifiche intervenute nel corpo sociale, in primo luogo per l'aumento dell'età media (cui si è accennato) e per la riduzione del numero medio di componenti del nucleo familiare (oggi più di 1/3 delle abitazioni ha 5 stanze o più).

I piani e le politiche urbane devono confrontarsi con queste dinamiche. Alcuni aspetti regolativi e normativi del nuovo Pgt e del Regolamento edilizio comunale in corso di revisione vanno nella direzione di promuovere una riqualificazione edilizia diffusa e, ove possibile, un'effettiva rigenerazione urbana, mettendo in campo diverse e articolate possibilità d'intervento: indifferenza funzionale, mantenimento delle superfici costruite esistenti, premialità per la riqualificazione energetica, obbligo di manutenzione e revisione periodica delle costruzioni, obbligo di ripristino e messa in sicurezza di aree/edifici abbandonati, dismessi e in disuso. Di seguito, alcuni elementi essenziali delle leve di intervento appena elencate.

Indifferenza funzionale. Il nuovo Pgt rimuove lo zoning funzionale in tutto il Tessuto urbano consolidato (Tuc): non preordinando le destinazioni, si ampliano notevolmente le possibilità di intervento. L'unica condizione posta attiene al rispetto delle compatibilità igieniche e ambientali di contesto, nonché alla verifica delle qualità dei suoli. Il cambio di destinazione è oneroso ove determini un carico urbanistico superiore a quella iniziale: in tal caso, è chiamato a concorrere al finanziamento della città pubblica e al reperimento delle risorse necessarie all'erogazione dei servizi urbani.

Mantenimento delle superfici costruite esistenti. Nei cambi di destinazione d'uso tra funzioni urbane – in tutta la città esistente, con esclusione dei cambi d'uso da funzioni produttive verso altre funzioni urbane in aree superiori a 5.000 mq – è garantito il mantenimento delle superfici lorde di pavimento (Slp) esistenti: un altro elemento che favorisce gli interventi di riqualificazione e rigenerazione, attivabili attraverso titoli abilitativi diretti o convenzionati.

Premialità per la riqualificazione energetica. Per accrescere il livello di sostenibilità degli edifici, nuovi o esistenti, sono introdotti incentivi volumetrici connessi al raggiungimento di determinati requisiti prestazionali, nel rispetto dei caratteri morfologici/tipologici e della quantità edificatoria massima (1 mq/mq in tutta la città

esistente). Per le nuove costruzioni, sono previsti due livelli d'incentivo, per prestazioni crescenti: 3% Slp (5% Slp per edilizia residenziale sociale) e 5% Slp. Per gli edifici esistenti sono previsti tre livelli d'incentivo, per prestazioni crescenti: 5%, 10% e 15% Slp. Sono inoltre previsti incentivi per gli interventi di restauro degli immobili di interesse storico e artistico, differenziati in ragione della complessità tecnica e dei costi, nonché ulteriori incentivi per il mantenimento all'uso pubblico degli edifici riqualificati (15% della Slp). Le premialità non impiegate in loco possono essere trasferite, previa registrazione.

Manutenzione e revisione periodica delle costruzioni. Tutti i fabbricati, entro trent'anni dalla data di collaudo delle strutture e successivamente ogni quindici anni, dovranno essere sottoposti a una verifica di idoneità statica: si tratta di una previsione destinata ad accelerare i ritmi di manutenzione degli immobili esistenti. **Ripristino e messa in sicurezza di aree/edifici abbandonati, dismessi e in disuso.** Nella città vi sono residue aree dismesse – di fatto: gli scali ferroviari e le caserme – ma anche interventi incompiuti, arenatisi per mancanza di mercato, così come aree ed edifici sottoutilizzati, dismessi e abbandonati, di diversa dimensione, consistenza e tipologia. Un pezzo degradato di città, in cui errori, inerzie e inadempienze si scaricano su tutti i cittadini milanesi in ragione dei costi che l'Amministrazione è chiamata ad assumere per interventi di varia natura (sicurezza, presidio, sgombero, demolizione, bonifica, sopralluogo, verifica igienico-sanitaria), oltre che sui proprietari delle aree e degli edifici contermini per l'oggettiva riduzione dei valori immobiliari. Il Regolamento edilizio in corso di revisione consente all'Amministrazione comunale, accertato lo stato di abbandono e di dismissione, di diffidare la proprietà affinché esegua gli interventi di ripristino e di messa in sicurezza.

Si aprono dunque per Milano nuove opportunità d'intervento orientate alla riqualificazione e alla rigenerazione, come dimostra la mappatura in corso da parte della Scuola di Architettura e Società del Politecnico di Milano che, nell'ambito del progetto didattico *Ri-formare Milano: progetti per le aree e gli edifici in stato di degrado e abbandono*, ha evidenziato, nel quadrante sud-orientale della città, ben 273 immobili abbandonati, il più delle volte degradati.

Serve però un cambio di passo, che richiede agli operatori una rinnovata capacità imprenditoriale sul piano tecnico e gestionale, oltre che la volontà di confrontarsi con un mercato e un corpo sociale profondamente modificati, senza più il riparo sicuro della rendita. Che richiede all'Amministrazione la capacità di rendere le procedure certe e celeri, ma anche di seguire il progetto nel tempo.

L'obiettivo che dovrebbe unire la comunità è quello di tornare a prendersi cura della città ordinaria, restituendole memoria, coesione, decoro, efficienza e vivibilità, e perciò dedicando sufficiente attenzione ai processi minuti che connotano il metabolismo urbano e che le norme sono in grado di prevedere e regolare solo in parte, e comunque mai in modo definitivo. È una sfida importante che le città europee contemporanee, e con esse Milano, sono chiamate ad affrontare in questi tempi di crisi (Lee 1993; Verhoef 2002; D'Auria 2004), posto che le trasformazioni avverranno sempre meno per crescita fisica, e sempre più attraverso modalità di riuso, riciclo e rinnovo del capitale fisso urbano.

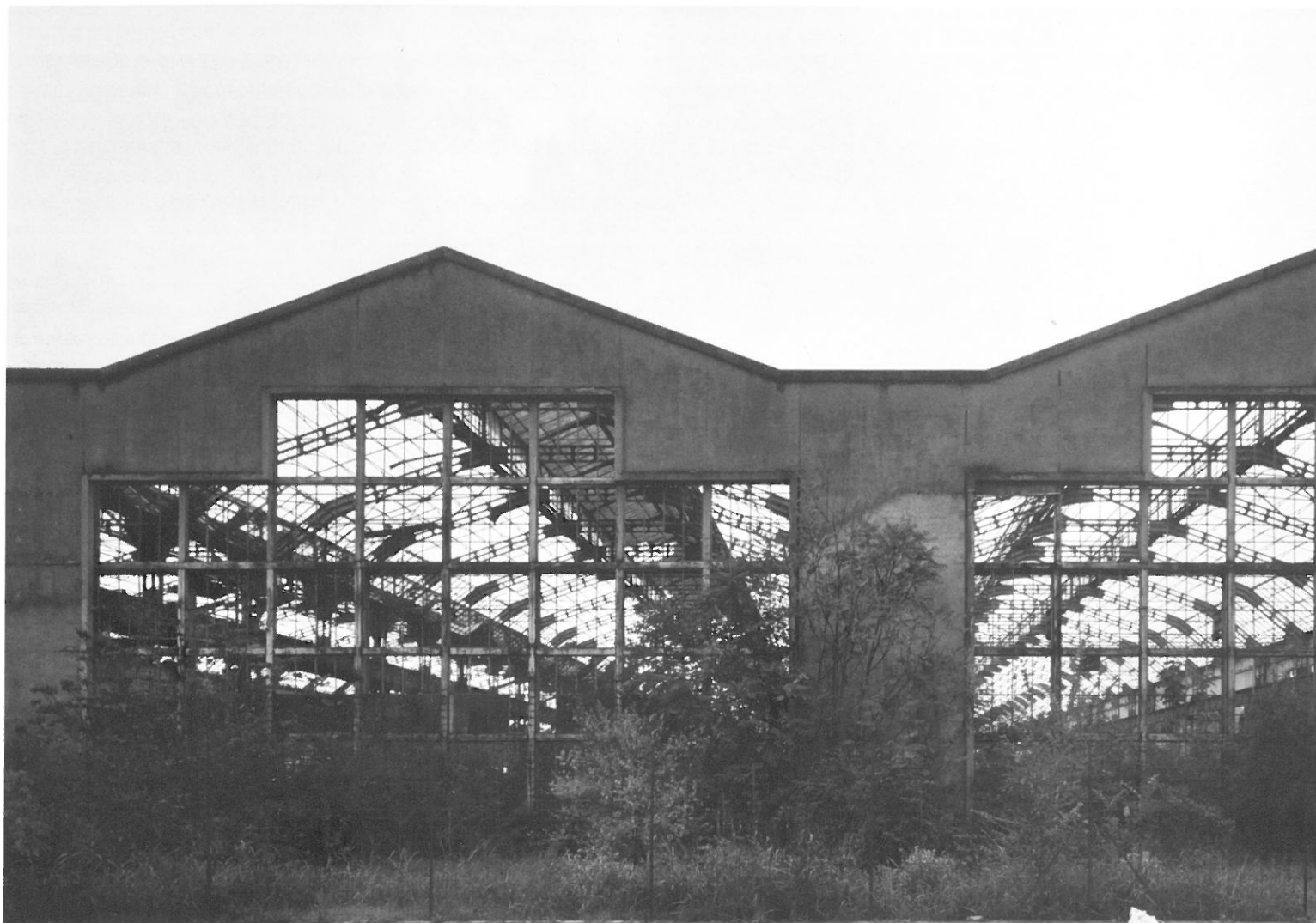
Questioni di prospettiva

Oggi progettare sul costruito significa soprattutto ricomporre e dare funzionalità al sistema delle reti urbane (spazi aperti, mobilità, energia, ambiente, reti di comunicazione), rigenerando i sistemi insediativi che abbiamo ereditati e rendendoli capaci di accogliere le funzioni che la città europea contemporanea richiede. Non esiste a questo scopo una soluzione ottima ovunque applicabile:

si dovranno utilizzare dispositivi, politiche e azioni assai differenti per governare in futuro le trasformazioni urbane nelle loro articolazioni (infrastrutture, riqualificazione edilizia, rigenerazione urbana, edilizia residenziale, recupero del patrimonio storico e artistico, nuove attività economiche).

Si dovrà cioè adottare uno sguardo nuovo (Ave 2004; Calafati 2009): l'unico che possa generare concrete opportunità di sviluppo (Glaeser 2013). All'interno di questi processi, una spinta fondamentale verrà giocata dalla domanda di efficientamento del patrimonio edilizio esistente, se si pensa che gli usi civili rappresentano il 32% dei consumi energetici finali, che la casa è il bene patrimoniale per antonomasia delle famiglie italiane e che il potenziale di risparmio (e perciò di convenienza economica) è davvero consistente: una rinnovata 'industria del territorio', volta alla manutenzione e al rinnovo, potrebbe aiutare in maniera consistente la ripresa economica e occupazionale (Censis 2013). Dovremo invece abbandonare i grandi interventi a base immobiliare, costruiti per un mercato 'gonfiato', esibiti e al contempo omologati, destinati a un pubblico che non c'è più, e forse non c'è mai stato.

■ TRASFORMAZIONI INCOMPIUTE, EX INNOCENTI, RUBATTINO / UNFINISHED REDEVELOPMENTS, EX INNOCENTI, RUBATTINO





RIUSO RESIDENZIALE DI AREE DISMESSE (LOFT), EX GINORI, ORTICA / RESIDENTIAL RE-USE OF LOFTS, EX GINORI, ORTICA

EDIFICI IN DISUSO/ABBANDONATI, VIALE FULVIO TESTI / ABANDONED BUILDINGS, FULVIO TESTI BOULEVARD

Per tutto questo, sarà necessario agire in almeno tre differenti direzioni: riformando le modalità regolative tradizionali che caratterizzano il governo ordinario della città esistente, per renderle più selettive e aderenti ai caratteri dei luoghi e al contempo capaci di consentire l'espressione delle dinamiche sociali ed economiche della città contemporanea; lavorando a una nuova regolazione di cornice, non rigida anzi abilitante, affinché si possa ripensare nel profondo il funzionamento generale della città e dei suoi articolati metabolismi, funzionali e insediativi; ponendo una serie di condizioni per le trasformazioni e orientando poi i processi, senza però predefinirne gli esiti, affinché la collettività possa dispiegare in continuo i propri comportamenti quotidiani, sociali ed economici.

La "polifunzionalità del monastero", al contempo ospedale, albergo, luogo di culto, stazione, posta, mercato, scuola, università (Cacciari 2009: 60), è una buona metafora della modernità del passato: oggi avvertiamo di nuovo l'esigenza di costruire edifici capaci di reggere nel tempo le modificazioni degli usi urbani, e ugualmente di rendere i tessuti urbani idonei a ospitare tali modificazioni e la loro stratificazione nel tempo. Quasi una consapevolezza zen, secondo la quale il futuro va accettato e non combattuto, tanto meno a priori.

Abbiamo poi l'esigenza di affiancare alle tradizionali forme di regolazione, seppure riformate, altri dispositivi progettuali (*masterplan*, codici, guide urbane, ecc.), in grado di contemperare le differenti dimensioni che caratterizzano il progetto urbano contemporaneo (infrastrutturali, ambientali, energetiche, insediative) con una nuova sensibilità per la fattibilità operativa, il processo attuativo, la gestione e la cura nel

tempo, abbandonando le eccessive rigidità e i disegni incontrovertibili per lasciare adeguato spazio all'articolazione, alla complessità e alla ricchezza dei processi.

Infine, dobbiamo individuare, anche in modo empirico, soluzioni di progetto urbano per la trasformazione e la rigenerazione che muovano dal disegno dello spazio aperto e dalla sua capacità di tenuta nel tempo. Ciò sperimentando nuove morfologie urbane, nuovi modelli edilizi e nuove integrazioni funzionali a partire dalla struttura dello spazio pubblico, dalle linee di forza degli impianti urbani esistenti, da un confronto effettivo con le risorse disponibili, con la storia dei luoghi e con le esigenze delle comunità che li vivono. Un approccio 'leggero' ma efficace, che non pretenda di controllare tutti gli assetti fisici futuri, ma che si apra a interpretazioni differenti senza rinunciare alla dimensione sostanziale del governo urbano. Una condizione insieme di ascolto e di cura, attenta ai dettagli e alle discontinuità: verrebbe da dire artigianale per l'attenzione da porre rispetto a ogni scelta, a ogni differenza di contesto, a ogni imprevisto o cambiamento che si affacciassero nel processo, come del resto è avvenuto nella costruzione delle città che abbiamo ereditato dalla storia.

Gli autori hanno condiviso la struttura e i contenuti dell'articolo. Piergiorgio Vitillo ha redatto il primo paragrafo, Stefano Pareglio il secondo. Il terzo e l'introduzione sono stati scritti congiuntamente.

STEFANO PAREGLIO, PIERGIORGIO VITILLO

MILAN: URBAN METABOLISM IN THE ORDINARY CITY

The coming into force of Milan's new *Piano di governo del territorio* (Pgt) is an opportunity to reflect on the 'ordinary city' defined as the sum of urban fabrics that have stabilized because of different reasons and with different outcomes. It is a physical and economic asset subject to continuous and widespread transformations – almost an 'urban metabolism' – that constitutes an infrastructure destined to condition the urban community in future years.

The ordinary city is interpreted according to three distinct profiles, which constitute the main issues debated today: extensive redevelopment of the recent (and less recent) past; the relationship between urban planning and ordinary care of the city; and a perspective for urban regeneration. Milan can be considered a relevant case study due to its ability to anticipate and reinforce innovation in urban redevelopment processes. Therefore, general considerations can be drawn from these three profiles in terms of both contradictions and opportunities. The selection of these three issues is based on an underlying assumption that cannot be taken for granted, i.e., the need to pay more attention to places and to their physical and functional reality after several years of standardisation and exhibition, which have generated a culpable lack of care. Research and urban planning have lost their ability to check facts effectively, as they have been influenced to a great extent more by public

policy considerations, cultural debate, and reports in the media than by the real needs of places. Consequently, atlases, descriptions and databases are often detached from real contexts and interpretations are either so detailed as to be useless or so general that they are banal. Rhetoric has been adopted that is more appropriate to debate than to action. Theories have been imported without concern to their effective applicability.

We need to face up to reality again, to probabilities and even to heuristics, by directing criticism (which may be substantial) to the outcomes sought, rather than to the assumptions of governance action. We need to act on real facts, even if they are not very pleasant. We need to get closer to the parts of the city that we are working on and to the relationships on which they are based. By adopting critical realism, it is possible to analyse the essential issues presented by these places (Palermo 2010), which can be related to construction and management, technical knowledge and spatial expertise, and physical and social planning of monitoring and assessment over time.

Extensive redevelopments of existing urban fabrics

Thinking about the more recent period of urban redevelopments in Milan, we must inevitably start by acknowledging the importance of major intensive projects that are site specific, discontinuous and not connected with a general vision as a reference (Oliva 2002; Arcidiacono, Pogliani 2011; De Carli 2011; Arcidiacono 2013). This has placed limits on interest and attention to extensive change in the ordinary city, which did not benefit from either an organic plan of care or any regeneration.

This difference of attention also occurred in other cities but it is more evident in Milan due to the particular combination of interests that has made urban land rent an instrument at the service of financial yields (Agnoletti, Di Maio 2011; De Carli 2011; Gallino 2011; Sapelli 2012). This has conditioned public-private sector relations, the distribution of urban functions and more generally the character, functioning and values of the urban market (Curti 2007). This is an example of "bad" capitalism governed by personal relationships if not actual crony capitalism (Stiglitz 2002; Krugman 2008), in which enterprises fail to play their natural roles as risk takers.

It is a context in which not even the sought after, and at times, shown off "flexibility" has functioned, as demonstrated by the long times taken for incubation and implementation of projects, despite the use of instruments for negotiated urban planning, in particular, *Programmi di riqualificazione urbana* (urban redevelopment programmes) and *Programmi integrati di intervento* (integrated intervention programmes). Not even the 'social redistribution' of financial rent has worked, or at best it has worked poorly, as shown by the trifling public sector advantages generated by the redevelopments. According to European best practices, a significant part of the rent has had to be borne by the public (Camagni 2012; Modigliani, Camagni 2013) with a fair exchange of private and public sector benefits decided on the basis of measurable and comparable dimensions.

Construction and property interests in Milan, as represented by major urban projects, have been indicated *a priori* as drivers of economic growth, according to a development model that has not changed since the post-war years and is therefore obsolete (Palermo 2011). On the one hand, this approach has overlooked the quality of individual projects and, on the



other, it has marginalised the need to care for and regenerate the existing city. This could otherwise have been an opportunity to pursue a different model of urban development. However, the ordinary city has transformed anyway, driven by a spontaneous, pervasive and diffuse metabolism, consisting of repairs and functional changes, rather than morphological and settlement redevelopments, in which two main examples of reuse are to be seen: that of abandoned manufacturing areas and that of mature planning configurations. It is a metabolism that has run into difficulties where it has not been based on robust and completed planning configurations or when replacement has involved old planning configurations such as abandoned heavy and light industrial areas, either localised or spread throughout the city. There have been difficulties that only came to light when the redevelopments were completed, because processes were carried out incrementally, by degrees, almost exclusively on the basis of

approvals for building or just for communications, so that they only became really clear once the appearance of some neighbourhoods had already changed.

The *reuse of abandoned industrial areas* occurred mainly through action taken to renovate buildings – notorious to a large extent because of residential loft phenomena – and involved the inner urban peripheral belt mainly adjacent to the railway ring and especially the industrial zones in the 1976 *Piano regolatore generale* (general zoning plan). In most cases, it involved medium or small-sized areas (from one to three hectares) obtained from manufacturing deindustrialisation that affected the city since the 1970s (La Varra 2007) and at times also led to the creation of complete new residential villages whose effects reverberated on the bordering urban areas.

In general, these were therefore functional redevelopments of significant chunks of the city accompanied by modest building modifications

that generated new types of settlements and housing. Old abandoned factories were turned into new forms of housing, small residential neighbourhoods and new types of urban functions. All this was done mostly by using public and private sector services present in the immediate urban vicinity in a parasitical manner, even when the redevelopment took place by means of negotiated plans and programmes. This occurred even more for small sites where transformations pushed the limits of urban rules and regulations and sometimes even trespassed them.

Beneath the real or perhaps just apparent vivacity of urban life such as the vibrant aspects of nightlife and informality and creativity, three unresolved questions need to be addressed: mobility and the environment (especially for soil reclamation), primary infrastructures (i.e., energy and other utilities), and essential services and easy access (i.e., parking and also neighbourhood shops).



RIUSO CONTEMPORANEO D'IMPIANTI URBANI MATURI,
VIA PAOLO SARPI / CONTEMPORARY RE-USE OF
HISTORIC URBAN FABRICS, PAOLO SARPI STREET

RIUSO CONTEMPORANEO D'IMPIANTI URBANI MATURI,
PIAZZA CASTELLO / CONTEMPORARY RE-USE OF
HISTORIC URBAN FABRICS, CASTELLO SQUARE



The problem of market transparency must also be solved. It is well known that buildings classified in the cadastral category C3 (workshops for arts and trades) are used as housing from via Mecenate to Bicocca and from via Ripamonti to via Meda. Lacking the charm of Tribeca or Greenwich Village, they have allowed purchasers to save 15%-25% on the cost of properties (Osmi 2012; Cciaa 2010).

Reuse of mature planning configurations. Other urban planning configurations have demonstrated an ability to adapt to reuse phenomena, manifesting malleability and solidity with respect to types and forms of settlement and also with respect to the public and private sector services present. It is an extremely interesting condition, which we might term 'urban resilience', defined as the capacity to resist and adapt to pressures and modifications (functional, typological, morphological and even of a performative nature) that affect a city over the years. In this sense, Berlage's Amsterdam and Cerdà's Barcelona can be set side-by-side with Beruto's Milan, a "cautious and modest" plan (almost "undercover"), made without raising his voice (Oliva 2008) but conceived of by combining a number of functions in the same settlement system represented by street blocks. It was a weak plan in terms of functional rules but strong in terms of the grid type of urban configuration, designed and constructed to last over the years, with buildings and a settlement system expressing clearly recognisable measures and "canons" (few and simple). It was a set of urban spaces and architectures, neither specialised nor loud, programmatically ordinary, ageless and able to absorb contemporary changes in functions and uses. It is a historical

or historicised, ordinary, civil and even elegant city that has resisted the passage of time and adjusted well to a fluid functional reuse.

Briefly, the canons of the urban Milan street block – with its specific design consisting of dimensions and measurements, types of settlement and buildings and relationships between private and public spaces – have demonstrated a natural resilience. This references most of the areas identified in the Pgt as 'recognisable urban design areas', and those lying within the outer ring road in particular. These are mainly urban configurations generated by regulatory plans for the city at the end of the nineteenth and the beginning of the twentieth centuries (the 1884-1889 Beruto Plan and the 1912 Pavia-Masera Plan). They proposed a unitary urban planning design and settlement and architectural language within an implicit strategy of adaptation to change through the integration and creation of settlement systems and structure of public space at the same time.

Programming for urban planning and housing and ordinary care of the city

Milan is an ageing city. It has 1,242,123 residents (2011 Census), of which 14.2% are foreigners (176,303) and a quarter are over 65 (5% more than the national average), a proportion which stood at 22.8% in 2001 and at 18.2% in 1991. The population over 85 (44,209 in 2011) has grown by 24.5% compared with 2001 and by 105.5% compared with 1991.

The buildings of the city are also rather dated. Approximately 90% of the existing buildings for residential use were built before 1971: a figure higher than the national average and this is in addition to the fact that the average age

of Italian properties is the highest in Europe, except for Germany.

We are therefore looking at an urban fabric composed of obsolete buildings, above all in terms of energy efficiency and adequacy with respect to social changes such as the increase in the average age of the population (as already mentioned) and the reduction in the average household size (more than one third of homes today have five rooms or more).

Urban plans and policies must address these trends. Some regulatory aspects of the new Pgt and of the municipal building regulations currently being revised make some moves towards diffuse building redevelopment and, where possible, the implementation of an actual urban regeneration by bringing into play different and detailed possibilities for action: a disregard to function; maintenance of existing gross floor areas (Gfa); rewards for upgrading energy performance; compulsory periodic maintenance and upgrade of buildings; and the compulsory repair of abandoned and disused areas and buildings, which must be made safe. Some of the essential elements of these tools for action are given below.

Disregard to function. The new Pgt removes functional zoning from the whole of the built-up area. The possibilities for intervention are increased greatly by not deciding use in advance. The only condition set regards hygienic and environmental compatibility with the context, as well as a check of soil quality. A change of soil use is onerous where it determines a higher urban charge than the initial use. In this case it is called upon to contribute to the financing of the public city and to raise the necessary resources for the provision of urban services.

Maintenance of existing gross floor areas. The maintenance of existing Gross floor areas (Gfa) is guaranteed in the changes of use among urban functions in the whole of the existing city, except for changes of use from production functions to other urban functions in areas up to 5,000 square metres (m²). This is another factor that encourages modernisation and regeneration and can be effected by means of direct or contracted approvals.

Rewards for energy upgrading. In order to increase the sustainability of both new and existing buildings, building permit incentives have been introduced. Such incentives are linked to the achievement of determined performance requirements, in observance of morphology/type and maximum limits on built quantities (1 m²/m² throughout the existing city). Two levels of incentives have been provided for new builds, depending on the level of performance: 3% extra Gfa (5% extra Gfa for social housing) and 5% extra Gfa. Three levels of incentives have been provided for existing buildings, depending on the level of performance: 5%, 10%, and 15% extra Gfa. Incentives have also been provided for intervention to restore properties of historical and artistic interest, which vary on the basis of the technical complexity and costs of the work. Further incentives have been provided for maintaining public use of the upgraded buildings (15% extra Gfa). Rewards that have not been employed on the site in question can be transferred, subject to registration.

Maintenance and periodic upgrade of buildings. All buildings must be subject to structural examination within thirty years of the date of commissioning and subsequently every fifteen years. This provision will accelerate the maintenance cycles for existing properties.

Repair and safety of abandoned and disused areas and buildings. Not only do residual abandoned areas exist in the city – it is a fact that these include railway stations and barracks – but also unfinished projects, which have ground to a halt for the lack of a market, as well as underused and abandoned areas and buildings of different sizes and types. This constitutes a rundown chunk of the city in which errors, inertias and failings are a burden to all citizens because of the costs that public administration is called upon to bear for various sorts of maintenance work (safety, security, clearance, demolition, clean up, site inspection, health and hygiene investigation). It is also a burden for the owners of adjacent areas and buildings because it objectively reduces the value of those properties. The building regulations currently under revision will allow the city public administration to order owners to carry out repair work to make their premises safe.

New opportunities are therefore opening up in Milan for modernisation and regeneration, as demonstrated by the mapping that has been carried out by the School of Architecture and Society of the Polytechnic University of Milan as part of the teaching project *Reform Milan: projects for areas and buildings in a rundown and abandoned state*. This initiative has identified as many as 273 abandoned properties, mostly rundown, in the southwest quadrant of the city.

However, a change of approach is needed requiring a renewed entrepreneurial ability from technical and management viewpoints as well as the desire to measure up to a market and a society that have changed profoundly and are no longer under the safe shelter of land rent. Public administration needs to make procedures certain and swift, but should also pursue long-term plans over time.

The objective that should unite the community is in taking care of the ordinary city again, by giving memory, cohesion, dignity, efficiency and liveability back to it by paying sufficient attention to the tiny processes that characterise urban metabolism. Regulations can only partially provide for and regulate, and never in a definitive manner. It is an important challenge that contemporary European cities, including Milan, are called upon to face in these times of crisis (Lee 1993; Verhoef 2002; D'Auria 2004) because change will incur increasingly less by means of physical growth and increasingly more through the reuse, recycling and renewal of fixed urban capital.

Questions regarding the future

Planning for built-up areas today means above all reconstituting and giving functionality to the system of urban networks (open spaces, mobility, energy, environment, communication) by regenerating the settlement systems we have inherited and by making them able to host functions that contemporary European cities require. No perfect solution, which can be applicable anywhere, exists to achieve this goal. A great variety of instruments, policies and actions need to be used to manage the various components of urban redevelopment in the future (infrastructures, building upgrades, urban regeneration, housing, restoration of historical and artistic heritage, new business activities, etc.).

A new viewpoint has to be adopted (Ave 2004; Calafati 2009) that can generate concrete development opportunities (Glaeser 2013). A fundamental stimulus within these processes will come from the demand to increase the efficiency of the existing stock of buildings. If one considers that, first, non-industrial uses account for 32% of final energy consumption, and second,

housing is the capital investment most commonly made by Italian families, the potential for savings (and therefore the economic incentive) is really substantial. A renewed 'urban industry', dedicated to maintenance and renewal, could help economic and employment recovery considerably (Censis 2013). Conversely, we will have to abandon major property projects, constructed for a 'bloated' market, placed on exhibition and, at the same time, standardised and destined for a public that no longer exists and perhaps never did.

Action in at least three different directions will be necessary for this: reform of the traditional methods of regulation characterising the ordinary governance of existing cities in order to make them more selective, more place-specific and, at the same time, allow the social and economic dynamics of contemporary cities to be expressed; work on a new framework of flexible but empowering regulations that will allow profound rethinking of the general functioning cities and the components of their functional and settlement metabolisms; setting a series of conditions for redevelopments and directing the processes, without defining the outcomes in advance so that society can continuously unfold its everyday social and economic behaviours.

The "multifunctionality of the monastery", simultaneously hospital, hotel, place of worship, way-station, post office, market, school, university (Cacciari 2009: 60), is a good metaphor for past modernity: today we are feeling a new need to construct buildings that will withstand changes in urban uses over the years and at the same time render urban fabrics able to accept those changes and their stratification over time. It is almost a Zen awareness by which we must accept the future and not fight against it, let alone *a priori*.

We then need to accompany traditional forms of regulation, although reformed, with other planning instruments (master plans, building codes, urban guidelines, etc.), enabling them to reconcile the different dimensions of contemporary urban planning (infrastructural, environmental, energy, settlement) with a new awareness of operational feasibility, the implementation process, management and care over time. We need to abandon excessive rigidity and unchangeable designs in order to give adequate space to variety, complexity and richness of the processes.

Finally we must identify, even empirically, urban planning solutions for redevelopment and regeneration based on the design of open spaces and their ability to last over time. This must be done by experimenting with new urban morphologies, new building models and new functional integrations starting with the structure of public space, the lines of force and

existing urban configurations and by giving concrete consideration to the available resources, the history of places and the needs of the communities that live in them. It is a 'light' but effective approach that does not try to control all future physical layouts but one that is open to different interpretations without shying away from the substantial dimensions of urban governance. It is an approach of both listening and caring, attentive to details and to discontinuities. What comes to mind is the approach of a craftsman because of the attention paid to each decision, to each difference in context and to every unforeseen event or change that appears in the process, which, after all, is what occurred in the construction of the cities history has left to us.

The authors agree on the structure and contents of the article. Piergiorgio Vitillo wrote the first paragraph, Stefano Pareglio the second. The third and the introductory one were written jointly.

EDIFICI IN DISUSO/ABBANDONATI, LA TORRE GALFA /
ABANDONED BUILDINGS, GALFA TOWER



References

Agnoletti C., Di Maio S., (2011), eds., "Il contrasto alla rendita. Le nuove sfide dell'economia urbana", *Scelte pubbliche*, supp. no. 2/2011.

Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), eds., *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, et al./Edizioni, Milano.

Arcidiacono A. et al. (2013), *Il nuovo piano urbanistico di Milano (PGT 2012)*, Wolters Kluwer Italia, Milano.

Ave G. (2004), *Città e strategie. Urbanistica e rigenerazione economica delle città*, Maggioli, Rimini.

Barca F. (2006), *L'Italia frenata*, Donzelli, Roma.

Cacciari M. (2009), *La città*, Pazzini, Villa Verrucchio, Rimini.

Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli, Milano.

Camagni R. (2012), "Rendita immobiliare, tassazione e ricapitalizzazione delle nostre città", in Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P., eds, *La città nell'economia della conoscenza*, Franco Angeli, Milano, p. 325-330.

Camagni R., Modigliani D. (2013), "La rendita fondiaria/immobiliare a Roma: 6 studi di caso", in XXVIII Congresso Inu - Istituto nazionale di urbanistica, *Città come motore dello sviluppo*, Salerno, 24-26 October.

Censis (2013), *47° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, Franco Angeli, Milano.

Cciao (2010), Milan Chamber of Commerce, *Il mercato dei loft a Milano*. [www.borsaimmobiliare.net]

Curti F. (2007), *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina, Roma.

D'Auria A. (2004), "Manutenzione e riqualificazione del patrimonio edilizio urbano", *Genio Rurale*, no. 4, p. 8-21.

De Carli M. et al. (2011), eds., *PGT di Milano. Rifare, conservare o correggere?* Maggioli, Rimini.

Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino.

Glaeser E.L. (2013), *Il trionfo della città. Come la nostra più grande invenzione ci rende più ricchi e più felici*, Bompiani, Milano.

Krugman P. (2008), "Bad Cow Disease", *The New York Times*, 13 June.

La Varra G. (2007), "Abitare in un loft nuovo", in Multiplicity.lab, *Milano, Cronache dell'abitare*, Bruno Mondadori, Milano.

Lee R. (1993), *Manutenzione edilizia programmata. Strategie, strumenti e procedure*, Hoepli, Milano.

Oliva F. (2002), *L'urbanistica di Milano. Quel che resta dei piani nella crescita e nella trasformazione della città*, Hoepli, Milano.

Osmi (2012), *Borsa Immobiliare Milano, Rigenerazione urbana e valorizzazione edilizia*. [www.borsaimmobiliare.net]

Palermo P.C. (2010), "Sviluppo e crisi: la città tra profezie e retoriche", in Proceedings of XIII Conference SIU - Società Italiana degli Urbanisti, *Città e crisi globale: clima, sviluppo e convivenza*, Roma, 25-27 February.

Palermo P.C. (2011), "Milano-Bigness: Quando la crescita non è sviluppo", in Arcidiacono A., Pogliani L. (2011), eds., *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, et al./Edizioni, Milano, p. 127-156.

Sapelli G. (2011), "Tra rendita urbana e rendita finanziaria: la città a frattali", *Scelte pubbliche*, supp. no. 2/2011, p. 9-16.

Stiglitz J. (2002), "Crony capitalism American-style", *Project Syndicate*, 11 February.

Verhoef L.G.W. (2002), "Secret: rehabilitation follows maintenance - the challenge for the future", in Fiore V., De Joanna P., eds., *Urban Maintenance as Strategy for Sustainable Development*, Liguori Editore, Napoli, p. 213-220.