

## LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative

L'evoluzione e l'organizzazione
nel territorio dei sistemi
dell'abitare, del produrre,
del commercio e dei servizi
I temi oggi in agenda e le sfide
che attendono l'area
metropolitana milanese
Una lettura che intreccia
piani territoriali e urbanistici,
strumenti attuativi ed esiti concreti,
in occasione dei 50 anni di storia del PIM



CENTRO STUD





CENTRO STUDI PIM

VILLA SCHEIBLER VIA F. ORSINI 21 20157 MILANO Questa
pubblicazione
esce in occasione
dei 50 anni dalla
nascita del PIM
e del trasferimento
della sede da
Palazzo Dugnani
a Villa Scheibler.



Sotto il titolo "Argomenti e Contributi" vengono divulgati saggi su temi di attualità ed interesse che rientrano nelle materie di particolare competenza del Centro Studi PIM: territorio, ambiente, mobilità, sviluppo locale.

I saggi, che intendono contribuire alla discussione tecnica e politica sui problemi territoriali dell'area milanese, riprendono lavori svolti dagli esperti del Centro Studi PIM (saggi, articoli, studi e progetti) o sono frutto di un lavoro specifico di approfondimento condotto con lo scopo di accrescere conoscenze ed interpretazioni del territorio metropolitano, fornendo un supporto tecnico-scientifico circostanziato ai suoi soci (Comuni e Province), ad altri Enti pubblici e a tutti i soggetti interessati.

In particolare, il presente volume – numero speciale in occasione dei 50 anni del PIM, fa parte del programma di attività istituzionali del Centro Studi PIM (IST\_14\_09) per gli anni 2009 e 2010.

Il gruppo di lavoro è composto da: Franco Sacchi (direttore responsabile), Pietro Lembi (capo progetto), Piero Nobile [staff PIM]; Dario Corvi [collaboratore esterno].

Contributi di: Emanuele Garda (consulente Centro Studi PIM, tavole alle pagg. 114 e 115 e par. 4.1.1), Francesca Cognetti e Valeria Fedeli (DiAP, Politecnico di Milano, par. 4.1.2), Francesco Longo (CERGAS, Università Bocconi di Milano, par. 4.1.3), Chiara Mazzocchi (DEPAAA, Facoltà di Agraria, Università degli studi di Milano, par. 4.3.1); Mario Felice Farè (collaborazione alla documentazione fotografica), Francesco Manini (tirocinante, collaborazione alla documentazione fotografica).

Progetto grafico e impaginazione Paolo Marelli, Ada Magnani (Studio AM:PM)

DVD allegato

Coordinamento e interviste: Centro Studi PIM: Franco Sacchi (direttore responsabile), Pietro Lembi; Dario Corvi [collaboratore esterno] Produzione video: 3D sas di Adele Gnocchi C.: Valeria Parisi (regia), Claudio Poli, Ilaria Maruccio e Luca Lamura (riprese), Gabriele Raimondi (montaggio), Cristina Poggioli (sigla grafica), Sara Ravagnani (authoring dvd)

Si ringraziano per la loro disponibilità le persone intervistate e le istituzioni da queste rappresentate.

Immagini, tavole e documenti sono tratti dagli archivi del Centro Studi PIM. Il Centro Studi PIM è a disposizione degli eventuali aventi diritto per quanto riguarda le fonti iconografiche e letterarie non individuate.

Stampato da: La Serigrafica Arti Grafiche s.r.l., Buccinasco, Milano - www.laserigraficasrl.org

*In copertina*: i due edifici di Dominique Perrault presso il polo fieristico di Rho-Pero.

Quest'opera è stata rilasciata con licenza Creative Commons Attribuzione - Non Commerciale - Non opere Derivate 3.0 Italy.

Per leggere una copia della licenza visita il sito web http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/

### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative





### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative

### INDICE



#### **DVD A**LLEGATO Contenuti 1. FOCUS CON GLI URBANISTI L'area metropolitana milanese: evoluzione e sfide 2. INTERVISTE AGLI AMMINISTRATORI DI OGGI: I temi in agenda e la governance metropolitana 3. INTERVISTE AI PROTAGONISTI DELLA STORIA DEL PIM: origine, fasi di sviluppo e

prospettive



Presentazione 6 di Vittorio Algarotti (Presidente del Centro Studi PIM)



# 1. Cinquant'anni di trasformazioni territoriali, cinquant'anni di pianificazione intercomunale 9

1.1. Leggere l'evoluzione: le famiglie insediative 121.2. La struttura del testo 15

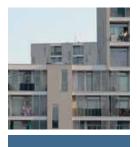
#### Box di approfondimento

Le fonti 16
"Ogni giorno succede qualcosa sul territorio" 17

### I contenuti del Dvd

Le persone intervistate 18

Parole e visioni ricorrenti tra
passato e futuro 22



# 2. Il sistema insediativo della residenza *27*

2.1. Configurazioni insediative a confronto *31* 

2.2. L'apporto al sistema insediativo della residenza: l'invenzione degli standard 42

#### Box di approfondimento

Una storia di studi e piani in riferimento alla casa 38 La battaglia del planimetro 44 Dal PIM al d.m. 1444/68: la risoluzione dei problemi concreti e l'innovazione dell'urbanistica nazionale 46 L'evoluzione e l'organizzazione nel territorio dei sistemi dell'abitare, del produrre, del commercio e dei servizi. I temi oggi in agenda e le sfide che attendono l'area metropolitana milanese.

Una lettura che intreccia piani territoriali e urbanistici, strumenti attuativi ed esiti concreti, in occasione dei 50 anni di storia del PIM.



3. Il sistema insediativo delle attività economiche 49

- 3.a. I luoghi della produzione 59
- 3.b. I luoghi del terziario 75
- 3.c. I luoghi del commercio 91

## Box di approfondimento Un sistema di sistemi: gli studi sullo

sviluppo locale nei territori dell'area metropolitana 52 Le attività produttive nei piani e nei progetti: una questione intercomunale 68 Terziarizzazione e pianificazione: la ricerca del riequilibrio territoriale 88 L'emergere del commercio come oggetto dei piani 95



4. I servizi intercomunali e i grandi sistemi metropolitani: la struttura dei sistemi insediativi e l'integrazione nei territori 105

4.1. Autonomie funzionali e territori: il caso delle università e degli ospedali 112 4.1.1 Una possibile rappresentazione 112 4.1.2 Geografie dell'università milanese: dalla città alla regione urbana 112 4.1.3 Gli ospedali come componente economica e territoriale rilevante 117 4.2. L'impatto territoriale delle scelte localizzative economiche: il caso della logistica 123 4.3. L'evoluzione del sistema insediativo agricolo ed alcune sue declinazioni 129 4.3.1 La permanenza dell'agricoltura periurbana e del patrimonio rurale 130

#### Box di approfondimento

La localizzazione dei servizi intercomunali 110
Centri scolastici e distretti: la sfida vinta da Sindaci e Provincia per garantire massima accessibilità e ampia offerta formativa 118
L'accessibilità alle grandi funzioni metropolitane. Ospedali, Expo, Fiera 124
Logistica, infrastrutture e coordinamento tra attori 128
Acque e agricoltura: temi centrali per la pianificazione intercomunale, occasioni di intervento sul sistema

insediativo 133



5. Stare nei territori 137

5.1. Funzioni metropolitane e configurazioni insediative: alcune questioni emergenti 1385.2. Le trasformazioni nei territori: temi in agenda e forme di governance metropolitana 141

#### Box di approfondimento

L'intreccio e l'implementazione dei sistemi insediativi nei territori. Un esempio a partire dagli archivi del PIM 144

Riferimenti bibliografici 150

### Presentazione

Vittorio Algarotti Presidente Centro Studi PIM

#### INDIANI METROPOLITANI

Che è stato della città dei padri, quella che ancora si riconosceva tale - una grande casa comune secondo l'Alberti<sup>1</sup> - coi suoi intatti lineamenti di lunga durata e dalla fisionomia ancora leggibile nell'incontro con la campagna circostante? E cosa c'è, oltre gli incerti confini della città, da lasciare ai nostri figli, in luogo di quei floridi campi di un tempo, belli, ordinati e gracidanti, ancora solcati da quiete e limpide acque popolate di gamberi quasi trasparenti, quali già Bonvesino aveva conosciuto e decantato? Domande che hanno un senso, anche se inevitabilmente suonano un po' enfatiche, inattuali, segnate da una retorica grave che non ci appartiene, così come stentiamo a sentire oggi la responsabilità transgenerazionale dei nostri atti, tutti assorbiti dall'attualità e da un orizzonte effimero di azione e di pensiero. A parlar così sembra di sentire vecchi capi indiani che dalla riserva giudicano il mondo dell'uomo bianco e la sua dissennata furia. Nel celebrare i 50 anni di vita del PIM, tuttavia, possiamo forse consentirci il lusso di una prospettiva lunga mezzo secolo per valutare lo spettacolo proposto dal confronto tra ciò che il territorio del milanese era e ciò che è diventato, e tentare così qualche risposta sottratta alla concitazione e strumentalità delle contingenze ed esente dall'autoindulgenza che facilmente ci accordiamo incalzati dalle necessità del momento. Per dire quello che la città ed il nostro

Festeggiamo 50 anni di storia del PIM: un lungo e fecondo periodo di attività, tale da implicare una prospettiva ampia di giudizio, quale, incalzati dall'attualità, siamo ormai disabituati ad abbracciare. Alla commemorazione dell'attività svolta, tuttavia, corrisponde un'attenzione fortemente orientata ad aggredire i temi odierni e a restituirne un'efficace interpretazione.

territorio furono non mancano fonti, documenti e ricostruzioni, suffragati dalla testimonianza diretta di chi ha vissuto in prima persona questi ultimi cinquant'anni, assistendo e partecipando alla costruzione della metropoli attuale. Per costoro la storia è fatta anche di episodi personali, di incontri, ricordi, aneddoti, vicende in cui i processi oggettivi, ripercorribili su un piano ideale, sono riportati a fattispecie puntuali, a circostanze e accadimenti specifici. Chiungue di noi, vecchi del mestiere, può facilmente esemplificare la storia recente con miriadi di racconti e dettagli emblematici, in cui fatti e nostalgie convivono con la pari dignità e verità della vita vissuta. Ma sorvolando su questi risvolti, val la pena richiamare solo gli aspetti salienti di questa nostra storia comune: dapprima il dramma della città alle prese con l'ondata migratoria interna e con l'esigenza di sostituire alle indegne coree moderni e più civili quartieri di edilizia popolare; nel contempo l'esigenza del riassetto, dopo i danni bellici, del sistema produttivo manifatturiero, il suo potenziamento, espansione, riorganizzazione, quindi contrazione e parziale dismissione; l'imporsi di nuovi modelli produttivi, sociali, insediativi e culturali in senso lato, generati o favoriti dalla terziarizzazione dell'economia ed implicanti nuove logiche d'uso del territorio ed un continuo processo di sviluppo e adeguamento del sistema infrastrutturale. Parallelamente si andavano svolgendo le vicende nazionali del confronto sociale e politico in materia urbanistica, la controversa evoluzione

degli strumenti normativi, il riproporsi di questioni irrisolte e la mediazione tra interessi legittimi e contrapposti (il diritto alla casa, la rendita fondiaria, etc.), nonché la storia locale dei piani, quasi sempre solleciti nel propiziare le condizioni per la riproduzione della "merce città", ma a volte assai più malaccorti nel perseguire obiettivi auspicabili, anche quando esplicitamente dichiarati.

In questo quadro di vicende sorse il PIM, interprete della necessità di una dimensione sovracomunale di programmazione e pianificazione urbanistica, necessità da tutti apertamente riconosciuta ma non sempre agevolata nei fatti. In mezzo secolo di lavoro, l'esperienza che nacque per redigere il Piano Intercomunale Milanese è stata luogo della proposta intellettuale, del dibattito, del confronto ideologico sui risvolti dell'attività di pianificazione, sulla necessità del suo coordinamento, nonché l'avvio, intellettualmente generoso e avanzato, della sperimentazione nel campo delle forme di governance metropolitana. E tutto ciò congiuntamente ad un concreto impegno tecnico, alla produzione di studi e ricerche, all'esecuzione di piani secondo la definizione sempre nuova degli strumenti urbanistici che la normativa andava indicando, mettendo in ciò a confronto l'affinamento degli strumenti concettuali necessari a definire le dinamiche della nostra complessa realtà territoriale con l'esperienza diretta degli amministratori, calati nel vivo delle problematiche. Se 50 anni sono dunque un periodo sufficiente per presentare (con motivato

orgoglio) il bilancio delle nostre attività, forse sono pochi per avanzare un giudizio storico definitivo sulle vicende urbanistiche nostrane: chi ha fatto cosa in questo periodo, tra politici, tecnici, amministratori? Qual era la condizione del territorio 50 anni fa e qual è quella attuale? Fatalmente quello determinatosi era l'unico o il miglior punto di equilibrio possibile tra le ragioni dello sviluppo e la capacità di governarne compiutamente gli esiti territoriali, compreso l'eccessivo consumo di suolo e l'innegabile dissesto ambientale? Ognuno ha le sue risposte e si racconta una storia che è in realtà ancora cronaca maturata sulla base di esperienze e convincimenti personali ancora "caldi". Tornando ai cinquant'anni di vita dal nostro Centro Studi PIM, in questo numero, e nel DVD che lo accompagna, si dà ampio spazio ad un momento riflessivo, incentrato sul significato e le caratteristiche della nostra diretta esperienza, senz'altro un unicum nel panorama nazionale in materia di governo del territorio. Ma oltre a ciò, il contributo della presente pubblicazione verte sull'osservazione della complessa realtà dello spazio metropolitano oggi, concentrandosi in particolare su quelle parti che ospitano i luoghi del vivere e del produrre e focalizzando l'interesse sui caratteri del sistema insediativo. Più che un'ottica retrospettiva, dunque, questo numero propone una fotografia attuale, che ritrae ed interpreta l'esito presente del processo di trasformazione che ha investito il territorio milanese. L'oggetto di attenzione, che costituisce la principale peculiarità del lavoro, è la relazione tra i piani, gli strumenti attuativi e gli esiti concreti. Tale relazione viene vista in riferimento ad una serie di configurazioni insediative (luoghi dell'abitare, luoghi della produzione, del commercio e del terziario, servizi intercomunali), cercando di fornire una

sorta di "tipizzazione" della crescita urbana e di comprenderne, almeno in parte, le logiche sottostanti in una prospettiva critica ed interpretativa. Emerge così una sorta di "percorso" dello sviluppo insediativo del nostro territorio che aiuta a evidenziare e a mettere in relazione tra loro le criticità ma anche le opportunità insite nell'attuale assetto urbano del milanese, aspetti contraddittori di un'area ancora vivace e sottoposta a intensi processi di crescita e trasformazione. Ma se, come sempre negli scenari fluidi, la prospettiva che ci si affaccia contiene sia virtualità positive che criticità latenti, va pur riconosciuto che le dinamiche che investono oggi il territorio presentano la pericolosa tendenza a produrre "non luoghi", non tanto perché simili alle eterotopie di cui parlava Foucault<sup>2</sup> o ai recinti della città fabbrica novecentesca, ma in quanto situazioni che tradiscono l'irrisolta figurabilità dello spazio metropolitano, paesaggio che, pur carico di segni, stenta a comunicare e che, pur troppo costruito, sembra a volte un deserto da attraversarsi quotidianamente e faticosamente piuttosto che un luogo da vivere e a cui sentire di appartenere<sup>3</sup>. Dobbiamo riconoscere che l'atto del costruire, del trasformare lo spazio di vita dell'uomo, è stato in passato non solo assai meno impetuoso di oggi, ma soprattutto è stata azione culturalmente più meditata e civilmente necessaria, capace cioè di "investire" e coinvolgere risorse assai più complesse che non soli mezzi tecnici, capitali e, tutt'al più, i gratuiti exploit dell'archi-star di turno. In ciò si esprimeva una maggiore capacità di legare al territorio significati durevoli e fondativi: oltre che "teatro del presente", oggetto di esperienza diretta, il territorio si perpetuava allora anche nel suo status di luogo della memoria condivisa e si caricava di attese e tensioni gravide di futuro. Questa dimensione temporale ricca, in cui

è insita un'assunzione di responsabilità commisurata non alla reddittività dell'operazione immobiliare ma alla lunga durata del fatto edilizio, è venuta meno con il prevalere di logiche esclusivamente tecnico-burocratiche avalutative (quando non francamente speculative). Per questa via davvero sul territorio ha finito per abbattersi una dissennata furia che, ritorcendosi contro di noi, ha trasformato la città debordata ed irriconoscibile in un'immensa, desolata riserva in cui ci trasciniamo senza più nemmeno il ricordo ed il rimpianto per la città dei padri, e senza il rimorso per l'eredità velenosa che trasmettiamo ai figli. Nel tentativo di non perdere "la speranza progettuale"<sup>4</sup> che procede dalla comprensione di "cosa è" e tende al "cosa dovrebbe essere" l'area metropolitana milanese, questo volume si pone dunque l'obiettivo di restituire in forma sintetica e con un carattere divulgativo le riflessioni, gli argomenti di dibattito e le politiche che sono all'ordine del giorno da parte dei soggetti pubblici che operano nella regione urbana milanese, con i quali lo stesso PIM collabora nell'ambito delle proprie specifiche competenze.

1) É noto il passo di Leon Battista Alberti nel *De Re Aedificatoria*, libro 9, c. 14: "... il detto dei filosofi, secondo il quale la città è come una grande casa, e la casa a sua volta una piccola città..."

2) Sul tema, tra le altre opere del filosofo francese, si veda la raccolta di scritti: Michel Foucault - Spazi altri. I luoghi delle eterotopie, a cura di Salvo Vaccaro, ed. Mimesis, Milano 2001 e Eterotopie e storia degli spazi di George Teyssot, in Cacciari, Rella, Tafuri, Teyssot - Il dispositivo Foucault, ed. Cluva, Venezia 1981, pp. 23-36.

3) Su tali temi, ancora attuale il libro di Giuliano Della Pergola - *L'architettura come fatto sociale.* Saggi sulla crisi della modernità metropolitana, Skira, Milano 1998.

4) L'espressione è presa a prestito dal noto libro di Tomàs Maldonado - La speranza progettuale, ed. Einaudi, Torino 1970, che rivendicava, contro gli atteggiamenti acquiescenti o rinunciatari, la fiducia nell'insita istanza emancipatrice del progetto, forma di "razionalità applicata" che si oppone sia all'accettazione passiva che al massimalismo velleitario.



# 1. Cinquant'anni di trasformazioni territoriali, cinquant'anni di pianificazione intercomunale

Una lettura interpretativa delle diverse configurazioni insediative per restituire un quadro dei problemi e delle opportunità attuali e prefigurare le linee di sviluppo future. Un racconto che intreccia analisi aggiornate, documenti di archivio e interviste ai protagonisti di ieri e di oggi.



Con questo volume il Centro Studi PIM ha voluto analizzare come il sistema insediativo dell'area metropolitana milanese si è modificato in questi ultimi cinquant'anni in relazione alle diverse funzioni urbane. I luoghi dell'abitare, dell'economica e dei servizi vengono raccontati intrecciando diversi livelli di lettura: i piani, gli strumenti attuativi e gli esiti concreti. Lo scopo è quello di rileggere le idee di sviluppo territoriale metropolitano nella lunga durata, di misurare tali interpretazioni con le politiche e con le prassi degli attori, per tracciare un bilancio e individuare linee di sviluppo future.

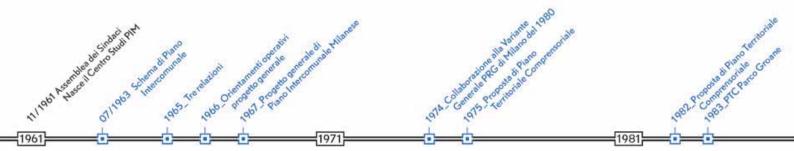
Ci si è interrogati dunque sulle trasformazioni nel territorio a partire dal 1961, anno in cui le Amministrazioni Locali dell'area milanese si sono associate per meglio comprendere e governare tali trasformazioni, attraverso la pianificazione intercomunale. Per questo, l'esposizione sui mutamenti delle famiglie insediative (realizzata sulla base di ricerche recenti e di analisi ad hoc) si intreccia con il richiamo ad alcune delle attività del PIM (riportate nei box di approfondimento) e con le testimonianze di attori privilegiati (riportate nel dvd e nei box di approfondimento).

nella pagina precedente,

La Dichiarazione dei Sindaci, atto di fondazione del PIM (in alto a sinistra), approvata dalla prima Assemblea dei Sindaci il 5 novembre 1961 a Palazzo Marino (immagine in alto). L'Ufficio Tecnico del PIM in una foto del 1974 (a destra): al centro Andrea Villani, primo direttore tecnico del PIM; le frasi sono tratte dalla pubblicazione Il Piano Intercomunale Milanese (1965) e da A. Villani, La città delle meraviglie (2006). In basso a sinistra i Sindaci del PIM durante la presentazione del Primo Schema di Piano (25 luglio 1963). I riquadri, tratti dalla Relazione illustrativa dello stesso, simulano i modelli secondo cui i processi di secondarizzazione (S), terziarizzazione (T) e residenzializzazione (R) avrebbero potuto comporsi nell'area metropolitana. Sullo sfondo la composizione delle foto aeree del 1955, utilizzata come base per l'elaborazione dei primi lavori PIM.

#### in alto,

La complessità del tessuto urbano. Nella foto presa da Palazzo Dugnani, precedente sede del PIM, in primo piano il riutilizzo di edifici storici (Krizia e Fondazione Cariplo), a sinistra l'edificio di Giò Ponti, già sede della Montedison. Sullo sfondo il cantiere di Porta Nuova.



Se guardiamo più nel dettaglio, possiamo distinguere:

- Una prima fase (quella che va dal 1961 al 1967) come la fase "pioneristica" e per certi aspetti "eroica": è questo il periodo in cui l'urbanistica italiana si misura con i grandi temi dello sviluppo e con le modalità attraverso cui regolarlo, e che porterà alle leggi nazionali del 1967 e 1968. Negli stessi anni i comuni del territorio milanese si associano (istituendo il Centro Studi PIM) e, attraverso un processo ricco e appassionato, fatto di studi, assemblee di sindaci, prime proposte progettuali e di pianificazione, si interrogano su come governare tale sviluppo secondo una prospettiva intercomunale. Il PIM, inoltre, partecipa attivamente al dibattito nazionale assumendo spesso un ruolo rilevante: nel caso più noto degli standard urbanistici, ma anche, per esempio, in quelli riferiti al convenzionamento e alla natura dei consorzi.
- Nel periodo 1968-1982 la pianificazione italiana comincia ad applicare le indicazioni derivanti dalle nuove norme e si misura con la creazione di un livello istituzionale intermedio, i comprensori, che in Lombardia sono attivi dal 1975 al 1982. In questo periodo il PIM, che diviene Comprensorio dell'area Milanese, affianca al suo storico ruolo di interlocutore con i comuni quello più formale di "controllore": è un processo complesso che porta, tra l'altro, alla formulazione delle proposte di Piano Territoriale Comprensoriale del 1975 e del 1982. Si realizzano anche, sul territorio, i primi grandi progetti di scala intercomunale (Parco delle Groane, Parco Nord ed altri) e le grandi azioni concertate tra comuni (gli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica del CIMEP Consorzio Intercomunale Milanese per l'Edilizia Popolare) come effetto diretto della sua attività.
- Gli anni Ottanta, a livello milanese e italiano, vedono l'urbanistica interrogarsi profondamente sul ruolo del Piano, nella ricerca di nuove forme di governo del territorio. Anche per il PIM questi sono anni, dopo lo scioglimento dei comprensori, di ripensamento ed interrogazione. Lo fa attraverso una serie di imponenti ricerche (Progetto Milano, OETAMM, ecc.) in cui analizza i cambiamenti intervenuti a scala metropolitana (crisi dell'industria; fine del processo di espansione convulsa, ecc.) e propone nuove modalità di intervento degli Enti Locali nel momento in cui si pongono loro problemi di natura intercomunale (vengono tra l'altro redatti il PTC del Parco Groane e la Variante al PTC del Parco Nord).
- Gli anni Novanta rappresentano per l'urbanistica milanese, accanto alla rivoluzione portata da Tangentopoli e alla crisi di un sistema di poteri precedentemente consolida-

### PIM

Normative

Cartografia

Mosaici dei piani

Avvenimenti connessi





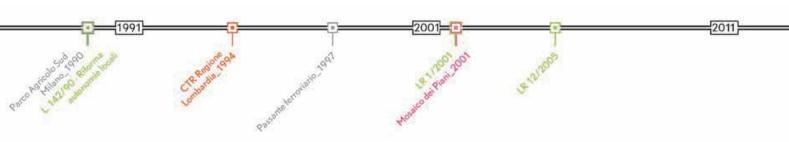
to, anche il momento della realizzazione di progetti di grande rilevanza: accanto ai primi progetti di riconversione delle grandi aree dismesse (i PRU sperimentati dal comune di Milano), vengono realizzati due grandi interventi di sistema, frutto diretto del lavoro del PIM, destinati a segnare profondamente il futuro sviluppo di Milano: nel 1990 viene istituito il Parco Agricolo Sud Milano; nel 1997 viene ultimata la tratta Bovisa-Porta Venezia del passante ferroviario. Seguendo questa linea, il PIM mette maggiormente a fuoco il suo ruolo di fucina dei grandi progetti di ampia scala (oltre al PTC del Parco Sud si ricordano le collaborazioni a progetti infrastrutturali tra cui la Valassina, la Nuova Vigevanese e la Gronda intermedia o gli studi sulla Fiera) e di interlocutore tecnico tra Enti Locali che dagli anni novanta, sempre più sganciati dal sistema dei partiti, si presentano come entità dotate di peculiari volontà politiche e visioni del territorio. La delega alle Province, avvenuta a seguito della L. 142/1990, di compiti di programmazione e pianificazione territoriale ridisegna in parte le funzioni del PIM, che svolge una serie di collaborazioni a supporto della Provincia, in particolare rispetto al Piano Territoriale di Coordinamento.

- Nel primo decennio del Duemila molte delle intuizioni e dei tentativi di riforma dell'urbanistica trovano una loro sistematizzazione più matura. In Lombardia la LR 12/2005 (in parte anticipata dalla LR 9/99 e dalla LR 1/2001) ridefinisce compiti e livelli per il Governo del Territorio. Molti dei grandi progetti urbanistici degli anni Novanta, non solo di Milano ma anche dei comuni limitrofi, trovano in questi anni la loro realizzazione o comunque vedono l'avvio dei cantieri. Per il PIM questa fase vede da una parte accrescere il suo ruolo di servizio ai soci (che lo porta tra l'altro a collaborare alla redazione dei PGT e dei PGTU comunali e dei PTCP provinciali), e dall'altra quello di interlocutore tecnico, con competenze e conoscenze dei territori che lo rendono spesso essenziale per la pianificazione di scala sovralocale. Questo ruolo viene rafforzato dal fatto di essere impiegato, in diversi gradi di collaborazione, in molti dei grandi progetti metropolitani realizzati (potenziamento linea ferroviaria Milano-Mortara), in corso (Expo, TEM, Pedemontana) o in via di definizione (prolungamento linee M2 e M3).

In questo intreccio tra pianificazione locale e sovralocale, tra esiti voluti ed esiti inaspettati, il territorio ha assunto le sue forme attuali. Il modo in cui queste sono andate formandosi nel tempo sarà l'oggetto dei prossimi capitoli.

in alto e in basso,

1961-2011: alcuni dei principali piani e progetti elaborati dal Centro Studi PIM (in blu), esemplificativi dei differenti periodi che hanno connotato la storia e lo sviluppo dell'area metropolitana milanese (le date sono spesso indicative di lavori durati più anni). In parallelo l'intreccio di differenti livelli: i principali passi compiuti dalle norme urbanistiche (in verde); i grandi sistemi conoscitivi cartografici realizzati dagli Enti Pubblici (in arancione) e i Mosaici dei Piani realizzati dal PIM (in magenta); gli avvenimenti connessi, rilevanti nella definizione dell'attuale assetto territoriale (in grigio).

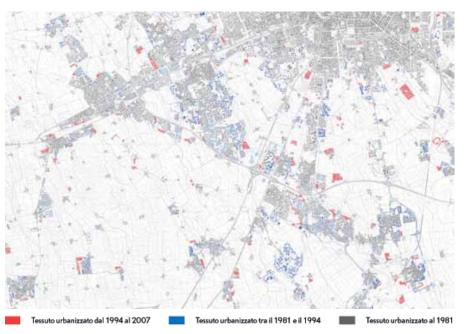


#### 1.1 Leggere l'evoluzione: le famiglie insediative

Se molto è stato scritto sull'evoluzione delle forme insediative avvenuta durante gli anni sessanta-ottanta, manca ancora una lettura esaustiva degli anni novanta e soprattutto degli anni duemila. Ad una fase di forte espansione (1961-1981), è seguita una fase (1981-2001) di trasformazioni avvenute in un contesto di minor crescita della popolazione e di relativa diminuzione della produzione edilizia, che pure ha visto interventi sul territorio molto consistenti dal punto di vista delle superfici occupate. Gli ultimi anni (2001-2011) mostrano motivi di grande interesse. Da una parte, la popolazione torna a crescere notevolmente: i residenti delle attuali Province di Milano e di Monza e della Brianza (189 comuni) aumentano tra il 2001 e il 2009 di circa 257.000 unità, pari al 6,9% della popolazione: un valore percentuale doppio rispetto a quello dell'intero decennio degli anni Settanta, e che arriva dopo due decenni di saldo negativo. Anche se si esclude la città di Milano (principale responsabile del saldo negativo precedente), vediamo che la variazione percentuale dei residenti in questi otto anni è più che doppia rispetto a quella degli interi anni Novanta e maggiore di quella degli Ottanta. Questa crescita (che tra l'altro non tiene conto degli stranieri non registrati) viene confermata sull'intera area metropolitana, ed è anzi maggiore nelle Province di Lodi, Bergamo, Pavia, Como, Varese e Novara.

Gli ultimi due decenni vedono grandi trasformazioni anche per quanto riguarda le attività economiche: diminuiscono gli addetti all'industria, crescono quelli ai servizi e al commercio; molte attività lasciano i territori o si riorganizzano in essi, altre vi si insediano.

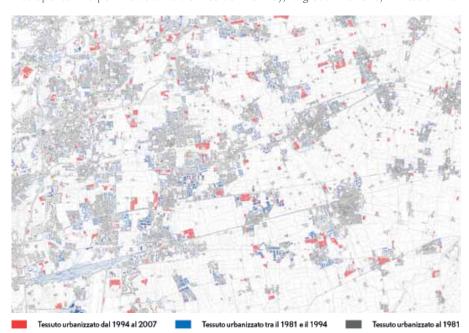
D'altra parte, la crescita della popolazione e le trasformazioni economiche si riflettono profondamente nelle dinamiche insediative: sovrapponendo la cartografia regionale a due



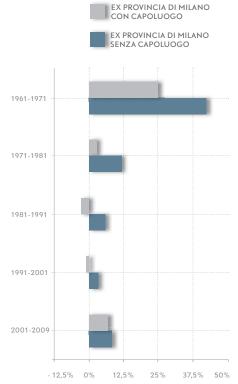
a fianco e nella pagina successiva,
Lo sviluppo dell'ultimo trentennio nel
sud-ovest (immagine di sinistra) e nel
nord-est (immagine di destra) Milano.
I grandi insediamenti unitari degli anni
ottanta, i completamenti degli anni
novanta e i nuovi ambiti di sviluppo.
[Elaborazione PIM su basi CTR 1981,
CTR 1994 e DUSAF 2.1]

diverse soglie storiche (CTR 1981 e CTR 1994) e quella più recente sull'utilizzo del suolo (DUSAF 2007), si può percepire l'entità degli interventi e la loro localizzazione territoriale: oltre a quelli di completamento diffusi in gran parte dell'area metropolitana, si notano interventi consistenti, in particolare nei quadranti posti a sud e ad est di Milano, aree fino ad allora meno urbanizzate. In termini di consumo di suolo, secondo i dati elaborati per l'Atlante del consumo di suolo della Provincia di Milano, tra il 1999 e il 2004, l'urbanizzato nell'ambito dell'ex-provincia è cresciuto di ca. 300 ha, per una media di 60,9 ha all'anno: un'espansione importante, che chiede di essere studiata nelle nuove forme e modalità che sta assumendo nei territori. Rispetto all'incremento dell'offerta di insediamenti residenziali si rileva come questa sia in parte dovuta al recupero di aree (prevalentemente industriali) dismesse ma anche, in maniera rilevante, a nuove espansioni. Interessante notare la forte dinamica delle attività economiche (produttive, terziarie, commerciali).

Secondo i dati DUSAF l'aumento di suolo destinato a tali funzioni è pari a più di 80 kmq in Lombardia e a 15 kmq nelle Province di Milano e di Monza e della Brianza. I terreni destinati alle funzioni agricole diminuiscono invece di circa 867 kmq in Lombardia e di circa 70 kmq nelle due Province. Le funzioni economiche sono investite da profondi cambiamenti: nel corso di questi cinquant'anni, e ancor più a partire dai primi anni ottanta, essi sono stati tali da mutare la stessa natura delle attività economiche, la loro organizzazione spaziale, il peso dei diversi settori. L'intero apparato di concetti e di strumenti analitici attraverso cui la ricerca e le politiche vi si accostavano ancora sino agli anni ottanta sembra aver perso di utilità. Il decentramento produttivo (inizialmente interno all'area metropolitana e poi rivolto ad altre aree del mondo), la globalizzazione, la flessibilizza-



in basso, Variazione percentuale della popolazione nei decenni 1961-2001 e fino al 2009, nelle Province di Milano e di Monza e della Brianza [Fonte: ISTAT].



zione del mercato del lavoro, l'utilizzo capillare delle tecnologie informatiche, l'aumento delle attività legate al consumo: sono solo alcuni dei grandi processi che hanno fatto sì che oggi il territorio metropolitano si presenti profondamente cambiato rispetto a pochi anni fa. Sono scomparse le grandi fabbriche e si sono diffusi i grandi centri commerciali; le funzioni produttive si sono riorganizzate secondo filiere e distretti che affondano le radici nei territori ma non necessariamente nella prossimità fisica; i servizi alle imprese e alle famiglie si sono articolati creando figure professionali e luoghi inediti e permeando tutti i tessuti urbanizzati. La stessa gerarchia dei luoghi sembra messa fortemente in discussione, secondo una nuova strutturazione non ancora compiuta, che affianca e a volte sostituisce, alle centralità storiche, altri poli. La tradizionale relazione casa-lavoro (su cui si era basata gran parte della pianificazione tramite l'azzonamento) sembra essere meno marcata, e l'intero sistema della residenza, così come quello della produzione, o dei servizi, si ricompongono secondo dei mix pochi anni fa poco compatibili con gli strumenti urbanistici.

Nuove polarità, dunque, nuovi flussi di merci e di persone, nuove funzioni metropolitane che si aggiungono o sostituiscono alle precedenti, e soprattutto nuove configurazioni spaziali attraverso cui tali funzioni si intrecciano, si depositano nei territori, li plasmano e ne sono a loro volta condizionate: per provare a leggere l'insieme di questi mutamenti alla scala metropolitana - o, dovremmo forse dire, di regione urbana - ci è sembrato utile leggere l'evoluzione degli ultimi cinquant'anni attraverso lo sviluppo di diverse famiglie insediative. Ovvero, a partire dalle grandi funzioni metropolitane (la residenza, le attività economiche, i servizi di scala ampia), proponiamo una lettura delle configurazioni spaziali attraverso cui nel corso dei decenni queste si sono presentate. Nei prossimi capitoli, dunque, a fini esemplificativi, guarderemo alle seguenti famiglie insediative:

#### Il sistema insediativo della residenza

- Centri storici
- Quartieri di Edilizia Economica e Popolare e housing sociale
- Interventi unitari
- Enclave residenziali a bassa densità
- Tessuto incrementale (interventi puntuali)

### I luoghi della produzione

- La grande industria
- Le grandi aree industriali composte da piccoli e medi lotti
- Piccole e medie aree industriali poste ai margini dei nuclei urbani
- La tipologia casa capannone e il produttivo frammisto alla residenza

#### I luoghi del terziario

- Microtrasformazioni dentro il tessuto (residenziale) esistente
- I poli direzionali urbani e metropolitani
- Gli headquarters e la grande impresa

#### I luoghi del commercio

- Addensamenti e aggregazioni commerciali: centri storici e superluoghi
- Strade mercato e nodi
- Organizzazione capillare e distribuzione per unità di vicinato

A queste si aggiunge una lettura dei mutamenti di alcuni servizi e attrezzature di scala sovracomunale, letti in modo intrecciato ai grandi sistemi territoriali (infrastrutture e ambiente):

- le autonomie funzionali e i territori: il caso delle università e degli ospedali
- il caso della logistica
- l'evoluzione del sistema insediativo agricolo e i nuovi usi del patrimonio rurale

Come si vede, si è cercato di fornire una sorta di "tipizzazione" della crescita urbana e di comprenderne almeno in parte le logiche sottostanti in una prospettiva critica ed interpretativa. Le configurazioni proposte non vogliono essere esaustive ma proporre una lettura semplificata ed interpretativa delle diverse morfologie territoriali e delle loro declinazioni in rapporto ai luoghi in cui si inseriscono. Pensiamo possa essere uno strumento utile per quanti oggi si confrontano con il governo del territorio: lo scopo non è quello di "fare la storia", che non ci compete, quanto piuttosto – attraverso la rilettura dello sviluppo insediativo – fornire uno stimolo per guardare al futuro, provando a vedere come l'insieme delle famiglie insediative che hanno caratterizzato l'attuale assetto urbano restituisca oggi un quadro ricco di problemi e di opportunità per il miglioramento della qualità insediativa e territoriale di quest'area. Problemi/opportunità che riguardano le azioni di trasformazione, di rafforzamento, di recupero del sistema insediativo. Tutte azioni che dovrebbero essere mirate all'integrazione delle diverse parti dei tessuti per innalzare la qualità del vivere e del lavorare, all'interno dell'area metropolitana milanese che tutt'ora è investita da forti processi di crescita e trasformazione.

#### 1.2 La struttura del testo

Il volume è strutturato attraverso tre percorsi che, sebbene abbiano numerosi elementi in comune, sono illustrati parallelamente. Essi possono essere così esemplificati: L'evoluzione dei territori attraverso le famiglie insediative. Questa lettura è presentata nei diversi capitoli del volume che - ad esclusione di questo capitolo introduttivo e di quello conclusivo, che in qualche modo anticipano e traggono alcune questioni da tale lettura - declinano le diverse funzioni metropolitane (residenza, sistema economico, servizi sovracomunali) in specifiche configurazioni spaziali e territoriali.

Attività e documentazione tratta dai cinquanta anni del PIM. Associazione volontaria di comuni e province per i comuni e le province, il PIM ha prodotto negli anni studi, piani e progetti alla scala intercomunale e metropolitana. Ha dunque raccolto nel tempo conoscenze, informazioni e documentazione di varia natura, che sono state raccolte oltre che nel SIT, in archivi e banche dati a disposizione degli enti soci e dei soggetti interessati alle trasformazioni ed al governo dell'area metropolitana. A titolo esemplificativo, dunque, in ciascun capitolo vi sono uno o più box che riportano testimonianze, piani, progetti o episodi specifici legati alla storia della pianificazione e della programmazione intercomunale milanese.

Le interviste e il DVD. Alcune delle interviste compiute specificatamente per questo volume sono state filmate e montate nel dvd allegato. In esso sono quindi riportate le testimonianze di urbanisti, protagonisti della storia del PIM e attuali amministratori locali, riguardo i principali oggetti della pianificazione intercomunale, i temi in agenda oggi e le forme di governo appropriate per affrontarli. Nelle pagine poste tra questo capitolo e quello successivo, vengono presentati in modo più dettagliato intervistati, contenuti e struttura del dvd.

#### LE FONTI

Nel corso dei decenni, accanto ai piani e ai progetti, il PIM ha registrato i mutamenti territoriali avvenuti nei diversi luoghi dell'area metropolitana: si è così costruita nel tempo una documentazione di varia natura (tavole, report, banche dati, verbali, ecc.) oggi custodita nei suoi archivi. In questo e nei prossimi box ne vengono riportati alcuni esempi.



Nell'analizzare le trasformazioni dell'area metropolitana milanese in questi cinquant'anni, questo volume utilizza diversi materiali: una parte provenienti dagli archivi del PIM e dalle sue attività svolte in questi decenni, un'altra da altre fonti istituzionali (Regione, ISTAT, ecc.) A questi, infine, si aggiungono una serie di contributi elaborati ad hoc attraverso osservazioni sul campo, analisi specifiche ed interviste mirate.

Gli strumenti con cui il PIM si è accostato nel corso dei decenni al territorio ne hanno registrato i mutamenti sia a scala ampia sia ad una scala molto dettagliata: dai primi piani comprensoriali ai PTCP attuali, dai primi assemblaggi empirici dei Piani Regolatori comunali al Mosaico Informatizzato dei Piani (MISURC), dai rilevamenti delle attività economiche a tappeto su tutto il territorio compiuti negli anni sessanta e settanta alle

analisi oggi realizzate per i Piani d'Area o in risposta alle domande provenienti da più comuni soci, dalle consulenze ai comuni per la redazione di PRG e PGT a quelle verso gli enti regionali e fornitori/gestori di grandi servizi, ognuna di queste attività ha costituito occasione di conoscenza e registrazione delle trasformazioni territoriali, e rappresenta oggi una fonte ricca che può essere ulteriormente studiata e sfruttata.

Il materiale proveniente dagli archivi del Centro Studi PIM è principalmente costituito da:

- a) documentazione prodotta direttamente dal PIM. Oltre agli studi, alle ricerche, ai piani ed ai progetti, tale materiale comprende la documentazione prodotta per altri scopi come, per esempio, l'archivio delle assemblee dei sindaci che costituiscono una fonte di rilevante valore storico.
- b) documentazione prodotta da altri soggetti su cui il PIM è stato nel tempo interlocutore privilegiato: è il caso per esempio dell'Archivio dei Piani Regolatori, costituito negli anni in cui il PIM era chiamato a pronunciarsi su ciascuno di essi.

L'insieme della documentazione restituisce una conoscenza del territorio metropolitano di ampio respiro, ma anche raggiunge un grande dettaglio, permettendo per esempio di ricostruire, per ciascuno dei comuni, le vicende urbanistiche in particolare dalla fine degli anni Cinquanta ai primi anni Ottanta.

# "OGNI GIORNO SUCCEDE QUALCOSA SUL TERRITORIO"

Questa frase, tratta dall'intervento tenuto il 22 settembre 1965 presso il Collegio degli Ingegneri da Filippo Hazon - allora assessore all'urbanistica del Comune di Milano e primo Presidente del PIM - illustra sinteticamente una delle motivazioni da cui ha tratto origine la volontà dei sindaci di associarsi per meglio comprendere e governare il territorio. Durante tale intervento, in cui illustrava metodi e contenuti del Piano Intercomunale Milanese, Hazon ricordava che la redazione del Piano non era l'unico aspetto portato avanti dall'Associazione che presiedeva né, probabilmente, il più rilevante. Più rilevante, infatti, è

"l'altro aspetto, quello per cui la pianificazione o è continua o non è, quello per cui il territorio e le azioni che in esso si svolgono debbono essere quotidianamente controllati e vagliati, quello per cui il lavoro svolto dal Centro Studi non è solo quello che risulta da relazioni e rapporti, ma soprattutto quello di coordinamento, di raccolta e travaso di informazioni, di mediazione, di consiglio e supervisione (....) Ecco l'azione più nascosta, ma quanto mai preziosa, svolta dal PIM in questi tre anni".

La dialettica tra Piano e azione quotidiana di mediazione politica e tecnica, rimarrà una costante del Centro Studi PIM, che ha sempre coniugato il livello della pianificazione intercomunale con quello del governo delle trasformazioni urbanistiche. Questa doppia natura era già chiara fin dagli inizi. Rimanendo per esempio al 1965, l'Agenda degli impegni di allora riporta tra l'altro: una lunga serie di incontri dell'Ufficio tecnico con i sindaci per esaminare i PRG o per affrontare problemi urbanistici di vario genere, che vanno dal calcolo dei fabbisogni al tracciato della strada del Sempione e della variante Terza Valassina: incontri con la Provincia per localizzazione degli insediamenti Gescal; incontri delle Commisioni (sanità; patrimonio artistico e naturale; attrezzature sportive, turistiche e per il tempo libero; per i servizi tecnologici, ecc.); visite al PIM da parte di studenti stranieri (Inghilterra, Svezia) e di altri enti (Provincia di Padova, ecc); incontri della Giunta Esecutiva su vari temi, tra cui quelli per l'istituzione del CIMEP.

Questa continua opera di coordinamento, spesso invisibile e mai pubblicizzata, e di conoscenza e monitoraggio del territorio, è passata generalmente in secondo piano nelle storie dell'urbanistica che descrivono l'operato del Centro Studi, tuttavia ha generato spesso i frutti migliori della sua attività, ed è oggi ancora presente. Nei box successivi, accanto a brevi riferimenti ai piani intercomunali, verranno illustrati a titolo indicativo alcuni casi tratti dal passato, come quelli riguardanti le scelte di ubicazione di importanti funzioni quali la fiera (Portello e Rho-Pero), gli insediamenti industriali intercomunali



(tra cui quello di Pessano-Gorgonzola), la localizzazione delle carceri e delle scuole superiori; i processi che hanno portato a scelte strategiche riguardanti le grandi opere territoriali (grandi parchi, infrastrutture); l'azione quotidiana di ridimensionamento dei piani; la formulazione di piani di settore; le azioni di collaborazione non solo verso i comuni e le Province,ma anche verso gli organi legislatori (leggi urbanistiche regionali e nazionali). Un racconto che in questo volume è appena accennato e che potrebbe trovare altrove ulteriori sviluppi.

in alto e nella pagina precedente, Mosaico dei Piani 1978. Recentemente restaurato è esposto presso Villa Scheibler, sede del Centro Studi PIM. Qui il quadrante sud-est Milano. Nella pagina precedente il quadrante nord-ovest Milano.

### Le persone intervistate

GLI URBANISTI: CON LORO SI È ORGANIZZATO UN FOCUS, IN CUI È STATO CHIESTO DI DESCRIVERE L'AREA METROPOLITANA MILANESE, ANCHE IN RIFERIMENTO ALLE TRASFORMAZIONI AVVENUTE NEGLI ULTIMI DECENNI, DI INDIVIDUARE ALCUNI CARATTERI SALIENTI DELLA PIANIFICAZIONE INTERCOMUNALE E DI INDICARE LE SFIDE FUTURE

#### **GLI URBANISTI**



Alessandro Balducci

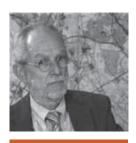
Prorettore Vicario del Politecnico di Milano; Segretario Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti

"Rispetto all'esperienza del PIM, i tentativi di interpretazione sintetica dei processi di trasformazione e le operazioni attraverso cui si è cominciato a dare una definizione di area metropolitana e dei suoi grandi sistemi, hanno avuto una certa efficacia" così come "il lavoro di accompagnamento nei confronti delle Amministrazioni Locali, l'accompagnarle dentro un processo di consapevolezza sul che cosa avrebbero significato le loro scelte rispetto al complesso".



Matteo Bolocan Goldstein Politecnico di Milano

"Dagli anni Settanta a oggi siamo forse orfani di una nozione condivisa di città: quale città governiamo e quale nozione di città facciamo intervenire?"
"Un elemento centrale nella storia del PIM è l'intercomunalità: quale bilancio, non solo storico, noi facciamo dell'intercomunalità? perché è una storia che non è stata mai scritta in maniera compiuta".



Marco Engel

Vice Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Architetti di Milano

"A me pare curioso il fatto che il cinquantenario caschi in una delle stagioni più straordinarie della pianificazione urbanistica. La Lombardia, e l'area milanese, non hanno mai conosciuto una stagione in cui in un arco così breve di tempo tutti quanti i comuni e le province dovessero rifare contemporaneamente i loro piani. Credo sia una stagione irripetibile" in cui "cerchiamo di capire qual è la relazione tra quello che si sta facendo in ciascun singolo comune e l'indirizzo della scala sovracomunale".



Patrizia Gabellini

Direttore del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano

"La fama acquisita dal PIM è da attribuire alla capacità di dare un'interpretazione che si portava dietro un progetto". "Se pensiamo all'arco temporale che coincide con l'attività del PIM, alcune grosse immagini si sono consolidate: auella del Parco Sud e della cintura del verde; quella della trasversalità, cioè della rottura di un sistema centrato su un unico nodo; e quella del passante. Sono tre grandi immagini che hanno cercato di osservare dinamiche indifferenziate e di dare loro un senso".



Luigi Mazza

Politecnico di Milano

"Io credo che una buona vianificazione sia fatta di scommesse e quindi sia fatta non di razionalità ma di sfide, di sfide contro auello che l'evidenza sembrerebbe quasi negare. Al di fuori di queste sfide c'è solo la routine del negoziato e degli interessi, a volte parziali". "Ho sottolineato la disparità tra momento analitico e momento progettuale perché penso che possa essere un tema importante per il futuro del PIM".

GLI ATTUALI AMMINISTRATORI LOCALI: È STATO LORO CHIESTO
DI INDICARE QUALI SIANO I PRINCIPALI ELEMENTI AFFRONTATI
NEI LORO PIANI E QUALI DI QUESTI ABBIANO UNA VALENZA
SOVRACOMUNALE; QUALI TEMI RITENGANO SIANO DA METTERE
OGGI IN AGENDA A SCALA METROPOLITANA E QUALI SIANO LE
FORME DI GOVERNO/GOVERNANCE PIÙ ADEGUATE PER TRATTARLI

#### GLI ATTUALI AMMINISTRATORI LOCALI



Federico Oliva

Presidente INU nazionale; Politecnico di Milano

"Questo dovrebbe essere secondo me l'oggetto di un piano territoriale di una città metropolitana: la mobilità su gomma, la mobilità su ferro, e la rete del verde (che si sta formando, ma non è ancora determinante per garantire una sistemazione virtuosa dell'area)". "Queste e altre funzioni strategiche sono il frutto di un pensiero, di una decisione politica e amministrativa che convoglia risorse per fare certe cose in un luogo e non farle da un'altra parte".



#### Fabio Altitonante

Assessore alla Pianificazione del territorio - Provincia di Milano

"L'obiettivo che ci dobbiamo porre nella pianificazione urbanistica è dare
degli indirizzi, delle linee
guida, delle strategie, che
non possono trascendere
l'aspetto infrastrutturale." "Il PTCP affronta il
tema del policentrismo
reale, fattibile, non ideale:
partiamo dalla realtà del
territorio e cerchiamo di
fargli esprimere le sue potenzialità".



#### Antonino Brambilla

Assessore alla Pianificazione Territoriale e Parchi -Provincia di Monza e della Brianza

"La Provincia di Monza e della Brianza è di tutte le province italiane la seconda più densamente popolata, e vi sono 7.000 aziende che occupano suolo e hanno esigenze produttive. Si tratta di coordinare questi due aspetti: da un lato la marcata densità e dall'altro le esigenze produttive: questo è il compito più difficile dei PTCP, ed è il lavoro che stiamo facendo".



#### Massimo D'Avolio

Sindaco di Rozzano

"Siamo un comune di prima fascia, confiniamo con Milano, e siamo attraversati dal traffico che proviene da sud: abbiamo l'esigenza di avere un sistema viabilistico che sia più funzionale, e abbiamo un sistema del trasporto pubblico, ad oggi insufficiente". Dunque, "a livello sovracomunale il tema centrale è quello della viabilità e dei trasporti". "Il modo in cui confrontarsi con gli altri comuni diventa determinante: è impensabile pianificare il proprio territorio senza avere relazioni con gli altri comuni".



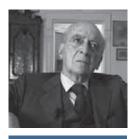
#### Carlo Masseroli

Assessore allo Sviluppo del Territorio - Comune di Milano

"Abbiamo deciso che il PGT dovesse partire da strumenti che possono far sì che la regia pubblica sia efficace: questi strumenti sono il sistema del verde e il sistema delle infrastrutture". Essi "ci costringono e ci consentono al tempo stesso di raggiungere degli accordi con gli altri comuni"."Il valore del PIM esiste ancora ed è ulteriormente significativo nel momento in cui il tentativo di coordinamento e di connessione sui sistemi ambientali ed infrastrutturali, quindi il tentativo di ragionare a scala sovralocale, prende piede".

I PROTAGONISTI DELLA STORIA DEL PIM HANNO PERMESSO DI RICOSTRUIRE, GRAZIE ALLA LORO ESPERIENZA DIRETTA, LE PRINCIPALI FASI DELLA PIANIFICAZIONE INTERCOMUNALE DELL'AREA MILANESE: DAI DIBATTITI PREPARATORI ALLA NASCITA DEL PIM, DALLA FASE "EROICA" E QUELLA DEI GRANDI PROGETTI TERRITORIALI.

#### PROTAGONISTI DELLA STORIA DEL PIM



#### Piero Bassetti

Assessore e consigliere al Comune di Milano (1956–1970), Presidente Regione Lombardia (1970-1974) e Camera di Commercio di Milano (1982-1997)

"Il PIM è stato fortemente innovativo perché ha cominciato a introdurre il concetto che la città non era qualcosa di definito dalle sue mura. Allora per fare questo bisognava superare aspetti politici e istituzionali e il PIM, quindi l'Associazione dei comuni, è stata una soluzione". "Le ragioni che hanno portato al PIM sono presenti più che mai oggi, perché oggi più di ieri il problema della non corrispondenza tra le circoscrizioni amministrative e i problemi sui quali esercitare la governance è di grande evidenza".



#### Roberto Vitali

Presidente della Provincia di Milano 1975-1980

"Per quanto riguarda il PIM non ricordo solo la nascita, ma ricordo anche i momenti preparatori. Abbiamo vissuto in quegli anni un'avventura politico culturale molto interessante, che forse meriterebhe una ricostruzione storica ricca. L'intercomunalità non nasce tutta in un colpo: nasce e si sviluppa a poco a poco. Il PIM diventa autorevole perché affonda le radici in questo lavoro preparatorio".



#### Gianni Beltrame

Direttore Centro Studi PIM 1968-1988

"Aver dichiarato gli obiettivi e le finalità è servito enormemente in tutta l'esperienza del PIM, perché è servito a richiamare, di volta in volta, la coerenza con gli obiettivi dichiarati e condivisi dall'assemblea dei sindaci e votati all'unanimità". "Un altro aspetto che vorrei sottolineare e che nasce in quegli anni è la risposta a questa domanda: il piano intercomunale che stiamo proponendo, in che rapporti si mette con la pianificazione comunale?"



#### Alessandro Tutino

Comitato Tecnico Centro Studi PIM 1962-1968

"Quando Milano ha cominciato a vedere approvato il suo piano del 1953, è capitato un disastro tra i comuni della cintura, perché tutte le funzioni deboli sono andate a finir fuori: le coree, i piccoli insediamenti produttivi... Allora, abbiamo subito sentito la necessità di elaborare una strategia comune". "Lucio Stellari D'Angiolini ed io abbiamo scritto insieme la



#### Luciano Minotti

Direttore Centro Studi PIM 1988-2004 Direttore Tecnico Tangenziale Esterna S.p.a.

"Quando sono diventato direttore eravamo in un passaggio molto critico: l'area metropolitana milanese aveva finito la sua grande e turbolenta espansione edilizia e si entrava in una fase diversa. In quegli anni c'era un po' lo smarrimento degli urbanisti e dei pianificatori: il piano del passato non funzionava più ed eravamo alla ricerca di un modo diverso di fare pianificazione". "Questa secondo me è la lezione più bella e più interessante del PIM: cioè la voglia dei comuni, anche se non erano obbligati da nessuna legge, di lavorare assieme, di cooperare".

# La domanda di coordinamento tra Amministrazioni Locali, fra territori dell'area metropolitana e fra agenzie pubbliche

"Per quanto riguarda il futuro, il PIM continuerà a svolgere una funzione essenziale di servizio, che significa innanzitutto produzione di conoscenza territoriale. Accanto a questa attività di carattere generale il PIM continuerà, anzi rafforzerà ancor di più, la propria funzione di supporto agli Enti Locali soci, e agli altri enti pubblici territoriali, nella produzione dei propri piani e dei propri progetti" (F. Sacchi).



Franco Sacchi
Direttore
Centro Studi PIM

"Accanto ai tradizionali strumenti di pianificazione il PIM, nella fase più recente, ha realizzato piani che riguardano il traffico e la mobilità urbana, piani di riqualificazione di grandi assi infrastrutturali, piani territoriali dei parchi, Studi di Impatto Ambientale, Valutazioni Ambientali Strategiche e, negli ultimi anni, in attuazione della legge regionale 12/2005, è intervenuto supportando le Amministrazioni Locali nella redazione dei Piani di Governo del Territorio".



Vittorio Algarotti
Presidente
Centro Studi PIM

"Le Amministrazioni che partecipano al Centro Studi si sono associate per scelta: questa volontarietà si è espressa anche recentemente con l'adesione della Provincia di Monza e della Brianza. Fatto importantissimo, perché è proprio dall'amministrazione provinciale che possono nascere gli spunti e possibilità organizzative del territorio". "La nostra cultura politico-amministrativa è incentrata sui Comuni: lo sforzo che proponiamo sempre è quello di trovare gli elementi di dialogo e co-pianificazione a partire dai grandi progetti territoriali".

"Oggi ci sono alcuni elementi di criticità sul territorio che vanno affrontati con la partecipazione di tutti: mi riferisco in particolar modo al tema della mobilità, dei trasporti e dell'inquinamento". Inoltre, "le grandi funzioni urbane non sono più pensate all'interno del perimetro della città; devono ritrovare dei luoghi all'esterno, collegati e compatibili, anche da un punto di vista ambientale" (V. Algarotti).

### Parole e visioni ricorrenti, tra passato e futuro

DALLE INTERVISTE EMERGONO PAROLE E VISIONI RICORRENTI, CHE DELINEANO CON UNA CERTA CHIAREZZA I TEMI OGGI IN AGENDA E LE FORME DI GOVERNANCE ADEGUATE A TRATTARLI. NE RIPORTIAMO BREVEMENTE ALCUNI, ATTRAVERSO LE PAROLE DI CHI HA FONDATO IL PIM E LO HA DIRETTO NEL CORSO DEI DECENNI, DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI CHE CON ESSO SI SONO CONFRONTATI E DEGLI AMMINISTRATORI ATTUALI RAPPRESENTANTI DEGLI ENTI SOCI. I CINQUE TEMI PROPOSTI SONO STRETTAMENTE CORRELATI L'UNO CON L'ALTRO E UNISCONO IN UN UNICO FILO GLI INIZI DEL PIM E LA FASE ATTUALE.

# 1. Le forme di governo e di governance

Sullo sfondo delle norme che istituiscono la città metropolitana, gli intervistati si sono dichiarati in merito alle diverse forme che può assumere un governo sovralocale delle trasformazioni territoriali. Qualcuno riconosce l'importanza di una forma più istituzionalizzata: "è bene che ci sia un'istituzione, democraticamente eletta, diversa dal comune, rispettosa certo delle autonomie, ma che abbia dei propri poteri. che risponda direttamente al corpo elettorale" (R. Vitali). Se questa posizione è confermata da alcuni, tutti gli intervistati concordano sulla rilevanza di collaborazione tra Enti Locali centrata sulla risoluzione di problemi concreti: "io credo che si debba partire dal basso, in un lungo percorso che consenta un coordinamento tra le diverse amministrazioni. Quindi non un sistema di annessione, ma di connessione e di coordinamento, i cui collanti possono essere anche dei progetti specifici di natura ambientale ed infrastrutturale. Credo che a livello normativo nazionale ci debba essere un impulso perché questa cosa possa accadere" (C. Masseroli). In questa prospettiva, "mi sembra di poter dire che il valore del PIM... è ulteriormente significativo nel momento in cui il tentativo di coordinamento e di connessione sui sistemi ambientali ed infrastrutturali, quindi il tentativo di ragionare in scala sovralocale,

prende piede. Quanto più prenderà piede, quanto più riusciremo a dare un percorso vero a questo obiettivo che ci poniamo da tanto tempo, tanto più ci sarà bisogno di realtà capaci di dare risposte puntuali a problemi complessi? (C. Masseroli). È impensabile pianificare il proprio territorio senza avere relazioni con altri comuni... oggi siamo in assenza di un organo che governa alla scala metropolitana come noi auspicheremmo - la Provincia ha degli strumenti che sono inadeguati -, un organo che sui temi di pianificazione vasta, come i trasporti o i rifiuti, trovi una pianificazione concertata e dia risposte concrete... La città metropolitana è un obiettivo che ogni volta svanisce... il PIM è stato negli anni un'esperienza che ha messo in rete molti comuni, che in alcuni momenti aveva una funzione di pianificazione concreta e operativa... oggi credo che possa permettere ad esempio di pianificare sviluppi locali in contesti e bacini ben definiti. fornendo strumenti su cui i comuni possono concordare (M. D'Avolio).

"Proprio il bisogno di continui legami fra le realtà comunali, di continua attenzione sugli aspetti sovracomunali, rende più vera l'attività del PIM. A mio modo di vedere, proprio questi tempi rendono ragione a chi anni addietro ha tenuto duro. Oltre al fatto che proprio la natura di associazione tra comuni, e quindi enti pubblici territoriali, semplifica di gran lunga le procedure... nel senso che comuni e province si sentono a casa loro e quindi anche le modalità di funzionamento e di attività sono del tutto comprensibili e c'è una sinergia molto più facile,

molto più semplice, anzi direi immediata" (A. Brambilla). "Quindi fare rete, questo è il messaggio che vorrei lanciare: fare rete tra le istituzioni, tra i comuni, tra la provincia e soprattutto tra istituzioni come il PIM, che in questi 50 anni ci hanno accompagnato in una visione, in un supporto tecnico, urbanistico, territoriale, infrastrutturale di tutta la nostra realtà" (F. Altitonante).

Queste posizioni, sostenute dagli amministratori di oggi, si collegano alle origini del PIM e a tutta la sua storia. Infatti: "in questo, nella capacità di collaborare tra gli enti e nella voglia di portare avanti grandi idee, di realizzare grandi idee che fanno la differenza sul territorio, io vedo l'importanza del PIM... Diciamo che l'aspetto istituzionale ha sempre permeato l'esperienza del PIM dalla nascita fino ad oggi. Perché se tu vuoi governare i processi territoriali, devi partire da chi ha i poteri di decidere sulle sorti del territorio: i sindaci, i presidenti di Provincia, gli eletti" (L. Minotti).

#### 2. Il ruolo della tecnica

In questi 50 anni politica e tecnica si sono intrecciate trovando forme di reciproco aggiustamento e confronto.

La centralità di tale intreccio è fondamentale anche per l'esperienza intercomunale milanese, fin dagli anni sessanta: "la disciplina ce la siamo dovuta inventare, partendo dal fatto che a noi non interessava tanto in quel momento il problema del disegno e del progetto, quanto la gestione: come dire ai sindaci cosa dovevano fare? Questo era tutto un campo che la disciplina urbanistica come la insegnavano all'università non aveva esplorato per niente" (A. Tutino). Con questo scopo vennero elaborate allora diverse tecniche, tra cui per esempio l'assemblaggio dei piani che "aveva una forza tale da convincere i sindaci a riflettere sul controllo dei consumi di suolo, sulla natura degli sviluppi" (G. Beltrame).

Ciò era possibile anche grazie ad una struttura tecnica che poteva realizzare studi e progetti altrimenti impossibili alla scala comunale: "per esempio io ricordo che allora – negli anni sessanta - guardando i comuni della zona attorno a Milano, e guardando le strutture che governavano il territorio, cioè gli uffici tecnici dei comuni, pensavo che se avessimo messo insieme 4 o 5 comuni avremmo potuto avere una struttura molto importante, che poteva reclutare ingegneri e architetti anche di un certo livello, e si sarebbe probabilmente contrastata la pesante pressione dei proprietari di aree immobiliari" (R. Vitali).

Proprio per questo "uno dei punti fondamentali del PIM era stato fare posto alla professionalità urbanistica che era sostanziale nel raccordo con la funzionalità del disegno urbano: oggi è evidentissimo che uno degli aspetti più interessanti del PIM era stato quello di aver messo una professionalità funzionale a fianco

della dignità di rappresentanza dell'assemblea dei sindaci" (P. Bassetti).

La relazione tra tecnica e politica, alla ricerca di nuovi equilibri, percorre i decenni per arrivare fino ad oggi: "non ci possiamo lamentare se la pianificazione è inefficace o se nello sforzo di ritrovarla non la ritroviamo. Oggi ci vorrebbero più palestre, più laboratori, come quello del PIM. Perché invece il tecnico pubblico rischia nei comuni di affogare nell'ordinaria amministrazione; non ce la fa. Figuriamoci se deve alzare lo sguardo per guardare più lontano all'area metropolitana" (L. Minotti).

Le competenze sovra-comunali continuano ad essere una risorsa per gli amministratori, tanto più in una fase come quella attuale: "noi viviamo in una fase di profondo cambiamento, una dinamica che non c'è mai stata negli ultimi 50 anni: sono in discussione 134 piani regolatori della provincia di Milano, che adesso sono denominati PGT; è stato appena approvato il PTR regionale; sono stati riavviati i procedimenti di pianificazione territoriale del Parco Sud, con i piani di cintura e il piano territoriale di coordinamento. Allora capite bene che in questa rivoluzione copernicana che c'è a livello di pianificazione territoriale, un ruolo fondamentale lo riveste il Centro Studi PIM che è la memoria storica del territorio della provincia di Milano" (F. Altitonante).

# 3. I temi in agenda a scala sovracomunale

Tutti gli intervistati concordano nel porre al centro dei temi in agenda a livello metropolitano l'assetto infrastrutturale e quello ambientale. Questo avviene anche - e potremmo dire soprattutto - a partire dall'elaborazione degli stessi PGT comunali. In essi, infatti, sono affrontati "temi la cui rilevanza intercomunale è assolutamente importante. Partiamo dal sistema del verde: certamente... non si ferma o non comincia ad un confine cittadino. Noi cerchiamo di vivere questo come opportunità: per questo proprio con i comuni circostanti riteniamo che il sistema ambientale possa essere un vero elemento attraverso cui raggiungere degli accordi importanti. Sto pensando certamente al sistema del verde, ma anche al sistema delle acque. Ad esempio il bacino del Lambro: nel passato è stato sostanzialmente quasi considerato qualcosa da nascondere, un incidente della città. Invece può essere una grande opportunità, ma è chiaro che per poterlo essere deve essere vissuto insieme ai comuni limitrofi, perché ovviamente il corso di un fiume, il corso d'acqua non comincia e non finisce con i confini amministrativi. Quindi il sistema del verde e il sistema delle acque ci costringono e ci consentono al tempo stesso di raggiungere degli accordi con gli altri comuni. Analogo ragionamento va fatto per le infrastrutture" (C. Masseroli). Verde e

infrastrutture tornano con connotazioni e pesi diversi ma sono sempre presenti: per esempio per la Provincia di Monza e della Brianza diventa un elemento centrale la Pedemontana: "molto desiderata dagli abitanti in particolare della Brianza e attesa da molti anni, deve però diventare un elemento positivo e non di devastazione del territorio" (A. Brambilla). Anche i servizi e le nuove forme di welfare vengono visti come temi centrali per l'agenda. Questi, assieme alla localizzazione delle altre grandi funzioni metropolitane (insediamenti produttivi, terziari, ecc.) sono state fin dall'inizio al centro dell'azione del PIM, che "ha rappresentato nella sua storia una sede in cui i sindaci si trovavano sempre: poteva capitare che la soluzione magari non c'era subito, però l'argomento era ben affrontato e gli attori c'erano tutti attorno a un tavolo" (L. Minotti). Tali temi sono anche "oggi di grande attualità. Perché idealmente le ragioni che hanno portato al PIM sono presenti, sia pure su scale diverse, più che mai oggi. Perché oggi più di ieri il problema della non corrispondenza tra le circoscrizioni amministrative e i problemi sui quali esercitare la governance è di un'evidenza palmare. Basta pensare per esempio alla mobilità. Pensiamo alla logistica, pensiamo all'idrologia - quindi la regolazione delle acque - pensiamo all'aria e tutto il tema della sostenibilità. Ciascuno di questi temi ha scale diverse e oggi il problema si pone in termini più complessi, ma concettualmente analoghi. Cioè, come si riesce a fare delle combinazioni di

ambiti di competenza elastici per recepire le esigenze di governance di fenomeni diversi" (P. Bassetti).

# 4. Grandi funzioni metropolitane: forme di coordinamento con fornitori di servizi e autonomie funzionali

I temi in agenda ed i soggetti - non solo pubblici - che sono chiamati a confrontarsi portano interrogativi circa la capacità di tenere assieme prospettive diverse. Lo stesso Comitato tecnico del PIM fu concepito all'origine come luogo di incontro tra tecnici e grandi "fornitori": ferrovie, autostrade, ecc. Grandi funzioni metropolitane che hanno una grande forza nel plasmare i territori, e rendono ancora più attuale l'interrogativo circa le forme di relazione con i soggetti pubblici e la pianificazione: "oggi più che mai il territorio è plasmato dalle grandi funzioni. Per esempio l'inquinamento, i trasporti, la mobilità, la formazione, la presenza del capitale umano: tutti temi che oggi plasmano il territorio e che non sono più organizzati dalle esigenze del territorio. L'apparire del funzionalismo nel mondo pone un problema drammatico alla democrazia, perché la democrazia come noi la conosciamo è basata sulla legittimazione della constituency territoriale" (P. Bassetti). A cavallo tra temi in agenda e soggetti decisionali, da considerare anche tra le priorità con cui confrontarsi "l'Expo 2015, opportunità di sviluppo per il sistema lombardo" (M. D'Avolio).

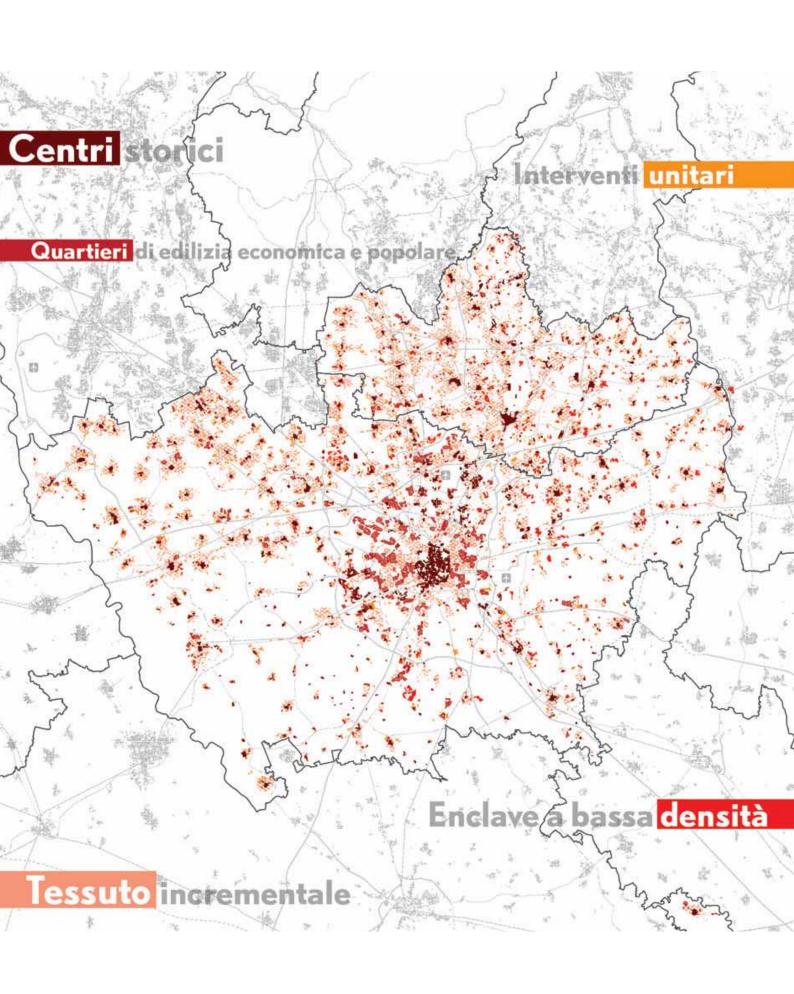
# 5. Quali piani? Quali strumenti di governo?

Sulla base dei quattro punti precedenti, emerge spesso nelle interviste il ruolo della pianificazione e della progettazione a scala sovracomunale, se non della regione urbana. Rimangono validi i presupposti fondati proprio nei primi anni sessanta attraverso l'elaborazione del primo piano intercomunale: "Il modo di affrontare il problema in maniera sovracomunale in quel periodo è stato quello di puntare molto sul controllo del territorio, molto più che sul progetto: è l'applicazione della teoria del piano-processo, che abbiamo scritto nella prima versione del piano intercomunale" (A. Tutino). "Tanto è vero che in questi anni subito si fa un atto fondamentale che è quello di dire quali sono gli obiettivi che insieme devono essere perseguiti: non si decide che l'assemblea dei sindaci faccia un piano regolatore per ogni comune, ma si stabiliscono gli obiettivi generali di un'azione di pianificazione intercomunale. Si esprime questa volontà nella dichiarazione dei sindaci e in un atto più articolato, nel 1967, "Linee programmatiche e obiettivi del piano intercomunale milanese" (G. Beltrame). Si vede chiaramente come forme di piano e forme di governo/governance siano due facce della stessa medaglia: "io sottolineerei anche un aspetto specifico del piano intercomunale. E cioè: esso nasce con due grandi problemi, con due grandi interrogativi: Cosa è un piano intercomunale?

Come si fa, che forma e che struttura ha? E il secondo interrogativo non disgiungibile dal primo: qual è una formula democratica di governo intercomunale?" (G. Beltrame). Praticamente tutti gli intervistati insistono sull'importanza, oggi, di "un piano non di dettaglio, ma di larga maglia, di strategie", su cui inserire "dei progetti concreti: anziché fare una pianificazione pesante prima, che pensa di mettere ordine a tutto, individuare rispetto ai bisogni di questa area metropolitana dei progetti, degli interventi, sui quali posizionare progettualità, risorse economiche e, su quei progetti che devono realizzarsi costruire anche un assetto del territorio, un assetto ambientale. Secondo me i fallimenti rispetto alle varie leggi che imponevano l'istituzione di nuovi governi metropolitani ci devono far riflettere. Come uscirne? Io mi accontenterei di partire da alcuni grandi problemi, alcuni grandi bisogni delle città metropolitane. E su questi costruirei un modo di governare l'area metropolitana basato sulla necessità/capacità dei vari enti di lavorare assieme" (L. Minotti). Progettualità specifiche e piani di ampia scala (prima di tutto quelli provinciali), convivono così, in una prospettiva che si interroga sui nuovi assetti e sulle forme dei sistemi insediativi attuali: "dare indirizzi, strategie, che non possono trascendere dall'aspetto infrastrutturale. Il cambiamento va nella direzione del policentrismo: un policentrismo che sviluppa la qualità del territorio, che parte dalle sue potenzialità reali" (F. Altitonante). Il governo del territorio - che ha dovuto misurarsi con declinazioni specifiche a secondo delle diverse fasi storiche (passando dal contenimento dello sviluppo indifferenzato degli anni '60 alla ricerca di nuove forme di governance degli anni '90) - chiede dunque oggi di confrontarsi con i grandi elementi territoriali (verde, mobilità), e contemporaneamente reintroduce con forza il tema della qualità dei luoghi e del disegno urbano.

### Un ricordo di Filippo Hazon

"A proposito della capacità del presidente Hazon di interpretare il senso di questa esperienza, e a proposito della sua forte connotazione democratica, devo ricordare che il presidente Hazon era sempre molto attento a distinguere il livello intercomunale dei problemi dal livello comunale. Quando ci riunivamo in queste stanze e noi proponevamo temi e problematiche urbanistiche, il presidente Hazon faceva sempre questa domanda: 'Ma è un problema intercomunale o comunale?'. E voleva dire: 'Il nostro intervento per risolvere questo problema è alla scala istituzionale intercomunale oppure se la può cavare il comune, essendo un problema circoscritto?'. Questo interrogativo è fondamentale: lui lo ha sempre esercitato e ha insegnato a noi tecnici del piano a tenerlo sempre presente, per ribadire la fetta di autonomia che doveva doverosamente essere lasciata ai comuni, e invece il livello sul quale doverosamente doveva entrare in azione il governo intercomunale" (G. Beltrame).



## 2. Il sistema insediativo della residenza

La localizzazione, le logiche e l'evoluzione nel tempo dei quartieri di edilizia sociale e delle enclave a bassa densità, di quelli frutto di convenzioni o di espansioni incrementali. La relazione con gli standard urbanistici e l'apporto del PIM.

Ad oggi gli insediamenti residenziali nell'ambito della Provincia di Milano e di quella di Monza e della Brianza coprono all'incirca 37.500 ha (Fonte: DUSAF 2.1). In essi vivono 1.794.845 famiglie.

In vent'anni, dal 1981 al 2001 le famiglie sono aumentate di 181.139 unità (13%) e le abitazioni di 210.821 unità (15%). Dal 2001, invece, in soli otto anni, le famiglie sono cresciute di 249.342 unità (16%).

La crescita della popolazione e del numero di famiglie riguarda tutta la regione urbana. La Provincia di Lodi vede i propri residenti crescere dal 2001 al 2009 del 14,2%, seguita dalle Province di Bergamo (11,7%), Pavia (10,2%), Como (9,8%), Monza e Brianza (9,7%), Lecco (8,5%), Varese (7,9%), Novara (7,5%) e Milano (6,2%).

Se da una parte il Comune di Milano ricomincia a crescere, dopo trent'anni di decrescita, la variazione percentuale maggiore interessa soprattutto i comuni finora meno sviluppati, quelli posti al confine tra la Provincia di Milano e quelle di Pavia e Lodi ma anche l'intera area pedemontana e i territori interessati dalla realizzazione della Tangenziale Est Esterna e della BreBeMi. Se si guarda invece alla variazione della popolazione in rapporto ai kmq, si vede che la crescita maggiore avviene nella Provincia di Monza e della Brianza e in quella di Como (cfr. tavole a pag. 28).

#### nella pagina precedente,

Il sistema insediativo della residenza. Composizione delle differenti configurazioni residenziali: attorno ai centri storici il peso insediativo dei quartieri di edilizia economica e popolare, concentrati prevalentemente a Milano e nei comuni di prima cintura, le isole composte dalle enclave a bassa densità e dagli interventi unitari. Sullo sfondo la dilatazione del tessuto incrementale. [Elaborazione PIM su base DUSAF 2.1, PTCP vigente di Milano e SIT PIM]. Per questa e le altre famiglie insediative, è stata realizzata un'immagine di sintesi con valore interpretativo ed esemplificativo.

#### in basso,

Numero di famiglie e abitazioni e loro variazione percentuale - anni 1971, 1981, 1991, 2001, 2009 - Prov. di Milano e Prov. di Monza e della Brianza [Fonte: ISTAT].

	NUMERI ASSOLUTI			VARIAZIONE PERCENTUALE					
	1971	1981	1991	2001	2009	1971-1981	1981-1991	1991-2001	2001-2009
FAMIGLIE	1.223.866	1.364.364	1.423.856	1.545.503	1.794.845	11,5	4,4	8,5	16,1
ABITAZIONI	1.265.823	1.429.649	1.533.420	1.640.470	-	12,9	7,3	7	-

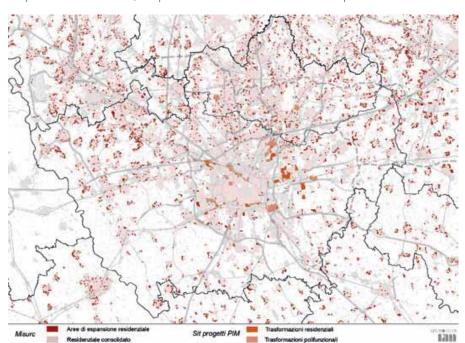
La presenza consistente di stranieri, fino agli anni novanta molto contenuta, ed i cambiamenti radicali avvenuti nel modelli famigliari (giovani single e anziani soli, famiglie monoparentali, ecc.) in pochi anni hanno cambiato il tipo di domanda di abitazione, rendendo in parte obsolescente il patrimonio esistente e chiedendo modelli abitativi a cui probabilmente il mercato e offerta abitativa non si sono ancora del tutto adeguati.

Rispetto al patrimonio abitativo non sappiamo purtroppo con certezza di quanto sia cresciuto, ma l'osservazione di quanto sta avvenendo nei singoli comuni ed i dati seppur parziali di cui disponiamo confermano una crescita consistente.

Se gli anni Novanta si sono caratterizzati per una sostanziale frenata della produzione residenziale, quelli più recenti hanno mostrato dunque un crescita che in parte ha riutilizzato insediamenti esistenti - in particolare quelli dell'industria dismessa - e in parte ha continuato ad operare secondo una logica espansiva.

Si è registrato anche un cambiamento nel sistema attuativo. Le difficoltà spesso riscontrate dal piano tradizionale hanno aperto la strada a politiche di sviluppo integrate: prima con i PRU, in realtà poco utilizzati e per lo più nella città di Milano, poi con la L.R. 9/99, che introduce i PII (ex lege 179/92), si è attuata una riforma del rapporto tra piano, programma e progetto, che ha raccolto le sollecitazioni provenienti dai territori.

Cosa sta avvenendo oggi e cosa è previsto per il futuro? Stando ai dati MISURC, aggiornati al 2008, che rappresentano "l'ultima fotografia" dei PRG, la capacità residenziale residua ammontava ad oltre 2 milioni e mezzo di mq di aree. Questo dato è tuttavia da prendere con cautela, in quanto non tiene conto delle nuove previsioni dei PGT che



Aree di espansione residenziale (MISURC, 2008) e trasformazioni in corso (SIT progetti Centro Studi PIM).

#### Popolazione residente e famiglie (1991, 2001, 2009) [Fonte: ISTAT]

	1991	2001	2009			
POPOLAZIONE						
PROV. MONZA E BRIANZA	729.347	766.631	840.711			
PROV. MILANO	3.009.338	2.940.479	3.123.205			
TOTALE LOMBARDIA	8.846.074	9.032.554	9.826.141			
FAMIGLIE						
PROV. MONZA E BRIANZA	256.561	296.554	347.858			
PROV. MILANO	1.167.295	1.248.949	1.446.987			
TOTALE LOMBARDIA	3.290.060	3.652.954	4.249.155			

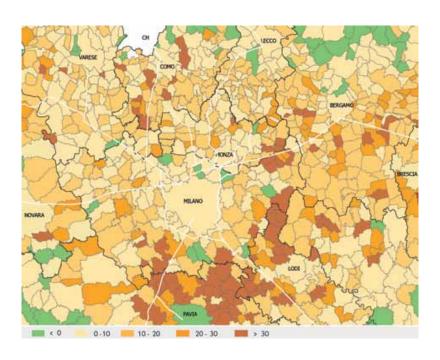
## Variazione percentuale della popolazione residente e delle famiglie (1991-2001 e 2001-2009) [Fonte: ISTAT]

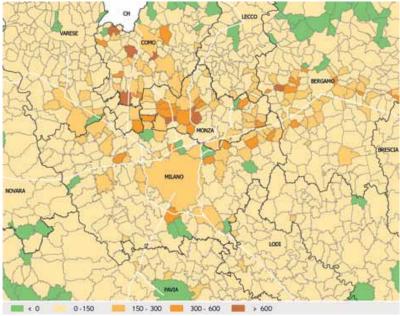
	DINAMICA 1991-2001	DINAMICA 2001-2009	MEDIA ANNUA 1991-2001	MEDIA ANNUA 2001-2009
POPOLAZIONE				
PROV. MONZA E BRIANZA	5,10%	5,10% 9,60%		1,2
PROV. MILANO	-2,30%	6,20%	-0,2	0,8
TOTALE LOMBARDIA	2,10%	8,80%	0,2	1,1
FAMIGLIE				
PROV. MONZA E BRIANZA	15,6	17,3	1,6	2,2
PROV. MILANO	7	15,9	0,7	2
TOTALE LOMBARDIA	11	16,3	1,1	2

stanno sostituendo quelle dei PRG. Nell'attuale fase di transizione dai PRG ai PGT non abbiamo dunque a disposizione dati certi e diffusi sulle previsioni in termini di residenza. Dai dati forniti dal SIT della Regione Lombardia risulta ancora molto limitato il numero dei Comuni che hanno approvato il PGT, e generalmente mancano indicazioni su funzioni e quantificazioni volumetriche delle singole aree di trasformazione. È però ipotizzabile, anche sulla base dei riscontri a disposizione, che molte delle aree che verranno messe e ri-messe in gioco avranno destinazione residenziale, andando certamente ad aumentare il dato sopra individuato.

Molte delle aree industriali dismesse delle Province di Milano e di Monza e della Brianza, tendono a trasformarsi in lottizzazioni di medio-piccole dimensioni, quasi sempre esclusivamente residenziali, nel tentativo di riorganizzare parti di città esistente. Minori sembrano essere le nuove aree d'espansione, che per lo più vanno a ridefinire i margini urbani e le aree di frangia, con però alcuni episodi di grossi comparti residenziali, spesso esito

#### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO





di piani attuativi bloccati per molto tempo, che vanno a costituire veri e propri quartieri di nuovo impianto (cfr. tav. p. 28).

Questi interventi, oltre a presentarsi come potenziali occasioni di innovazione, hanno spesso il pregio di prevedere direttamente al proprio interno alcune attrezzature collettive e servizi (soprattutto nei casi dimensionalmente più rilevanti) portando così in attuazione diretta la realizzazione della città pubblica. Purtroppo, tuttavia, non è raro che mostrino risultati deficitari sotto il profilo degli esiti progettuali, con lottizzazioni anonime che raramente entrano in relazione con il tessuto della città esistente, ma anzi tendono a distaccarsi dallo stesso, producendo frammenti urbani autonomi.

Nei prossimi anni sarà quindi particolarmente interessante riuscire a quantificare aree e volumi (frutto di riconversione funzionale o nuove espansioni), che saranno messi in gioco con i nuovi strumenti, indagando quali sono i modelli insediativi prevalenti.

#### dall'alto,

Variazione percentuale della popolazione dal 2001 al 2009. Si nota la forte crescita nei comuni delle Province di Pavia e di Lodi, posti al confine con la Provincia di Milano.

Variazione assoluta della popolazione su Kmq dal 2001 al 2009. La crescita è più evidente nei comuni della Brianza e posti lungo la A4.

#### 2.1 Configurazioni insediative a confronto

I fenomeni appena descritti non sono unicamente comprensibili con i numeri: questi danno conto dell'impatto complessivo ma necessitano di un ulteriore passaggio interpretativo che sia in grado di mostrarci le diverse componenti di quella che altrimenti rischierebbe di rimanere una "macchia" di urbanizzato apparentemente omogenea. Di seguito viene dunque proposta una lettura per tipologie insediative, intrecciata con una breve descrizione dell'evoluzione storica di ciascuna. Nel secondo dopoguerra avviene una straordinaria ed incontrollata espansione residenziale, che stravolge il territorio e configura sostanzialmente l'assetto metropolitano così come oggi lo conosciamo (cfr. tav. p. 32). A mo' di premessa, è bene ricordare il fenomeno delle coree - ossia complessi di abitazioni autocostruite velocemente ed abusivamente al di fuori di ogni piano e controllo - che esplode con forza nei primi anni (e continua fino all'inizio degli anni Sessanta), e si presenta alle Amministrazioni Locali come una emergenza da affrontare. Questa è oggi una forma di

insediamento ormai scomparsa - se si escludono i nuovi fenomeni circoscritti e limitati di insediamenti illegali e precari costruiti dagli immigrati
nei territori di frangia -, ma agli inizi dell'avventura del PIM ha rappresentato una delle questioni di maggior rilievo (parallelamente all'edilizia popolare) per il tema della casa. Le coree erano localizzate lontano dai centri
abitati e prive di opere di urbanizzazione e servizi a supporto. Esse hanno
rappresentato un fenomeno rilevante nella formazione degli insediamenti
residenziali di prima cintura e di quella che si considerava la "periferia"
milanese. In particolare il fenomeno si è spostato verso i comuni di prima
cintura a seguito dell'approvazione del piano del '53 di Milano, che ha
provocato un innalzamento dei prezzi di case e terreni, espellendo questi
insediamenti. Sono così sorte quasi spontaneamente ampie parti di tessuto urbano, indicativamente dal secondo dopoguerra fino a tutti gli anni
Cinquanta, sulla spinta dell'iniziativa di singoli soggetti e microimprese.

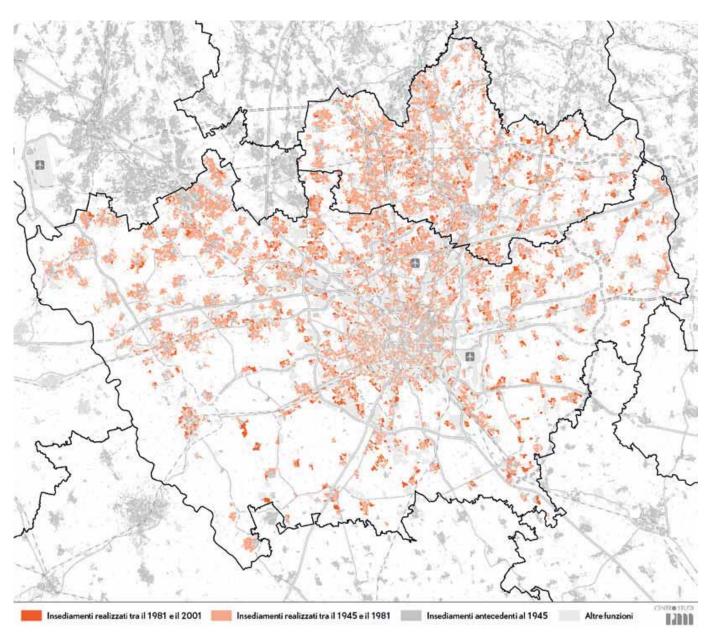
Cinquanta, sulla spinta dell'iniziativa di singoli soggetti e microimprese. Alla base di questa forma vi è la quasi totale assenza di pianificazione, che porta a degli esiti alquanto problematici. Lascia infatti in carico una pesante eredità ai comuni, che si sono trovati a dover compensare gli squilibri nella programmazione dello sviluppo negli anni a venire. È anche a partire da queste situazioni che gli Enti Locali sentirono l'urgenza di una pianificazione a scala comunale e intercomunale, e di una normativa nazionale che fosse in grado di definire regole certe. Nei suoi primi anni di vita il PIM mise più volte in risalto questa situazione, spingendo e dando il proprio contributo verso una soluzione. Con la Legge 765/1967, che introduce la pratica del convenzionamento e successivamente gli standard urbanistici (vedi box), e la contestuale realizzazione dei PRG da parte di tutti i comuni, si andò verso la risoluzione del problema. L'intervento fu di carattere strutturale, andando a riorganizzare e attrezzare intere parti di città, opera possibile solamente grazie all'apporto di una pianificazione urbanistica in grado di guardare alla città nel suo complesso e non solo lavorando nella prospettiva delle nuove espansioni in programma.

Si sono così riconosciute alcune configurazioni insediative ricorrenti, frutto di molteplici processi, sia "spontanei", definitisi in assenza o carenza di pianificazione, sia frutto delle differenti forme di attuazione della pianificazione urbanistica generale.

La lettura effettuata ha portato a riconoscere alcune forme prevalenti, classificate in:

1) centri storici, 2) quartieri di edilizia economica e popolare,

3) interventi unitari, 4) enclave residenziali e 5) tessuto incrementale.



Il grande sviluppo residenziale. Nella tavola sopra riprodotta sono stati intrecciati i dati relativi alla produzione edilizia per sezioni censuarie (dati censimenti Istat), disponibili fino al 2001, con la base poligonale Dusaf 1.0. Accorpando i dati a tre soglie storiche (1945, 1981, 2001) è stato possibile riprodurre la dimensione dello sviluppo urbano del sistema residenziale su scala provinciale.

La lettura effettuata ha portato a riconoscere alcune forme prevalenti, classificate in: 1) centri storici, 2) quartieri di edilizia economica e popolare, 3) interventi unitari, 4) enclave residenziali a bassa densità e 5) tessuto incrementale.

Si è così definita una geografia che ha visto depositarsi forme della residenza profondamente differenti nei contesti territoriali, cui corrispondono oggi diversi modi d'abitare e di organizzare il territorio.

CENTRI STORICI. Leggendo le forme insediative dell'area metropolitana milanese uno degli elementi che più di ogni altro emerge per la sua configurazione e per i suoi caratteri di unicità, sono gli insediamenti storici. Sebbene non siano classificabili unicamente come tessuto residenziale, si è deciso di inserirli in questa sezione in quanto rappresentano i nuclei insediativi originari di prima urbanizzazione, detentori del portato identitario degli abitanti. Variegati per forma e natura, si identificano nella città contemporanea come un elemento continuo e relativamente omogeneo per caratteri, che li porta ad essere rappresentati in modo unitario. I centri storici non sono però tutti uguali. Muovendosi nei comuni del nord e dell'ovest milanese (come ben traspare per esempio a Rho, Garbagnate Milanese, Novate Milanese e in molti altri comuni) si riconosce una struttura maggiormente articolata, che si organizza lungo uno o più assi principali a seconda del grado di complessità e della classe dimensionale del centro abitato. Le corti urbane disegnano il tessuto e definiscono la struttura dell'insediamento, configurando dei luoghi in cui il rapporto con lo spazio pubblico è diretto, senza soluzione di continuità. Spostandosi nei comuni del sud di Milano si evidenzia la presenza di centri storici meno strutturati, che anzi spesso si limitano a degli aggregati di abitazioni intorno ad una o più cascine, fulcri nella pianura irrigua dall'origine prevalentemente agricola. Luoghi dell'abitare, dotati di una propria identità, di una storia, che il PIM, fin dai suoi primi anni, ha cercato di conservare, difendere e riqualificare. Ciò avviene proprio a ridosso di una stagione, gli anni '60, in cui attorno e nei centri storici sono sorti interventi edilizi ad alta densità e decontestualizzati, spesso frutto della mutuazione della regolamentazione urbanistica di Milano applicata in comuni dai caratteri morfologici profondamente diffe-





#### dall'alto

Rho, centro storico. L'articolazione del tessuto urbano strutturata sui due assi principali di sviluppo.

Cernusco sul Naviglio. La qualità dello spazio pubblico, in rapporto diretto con gli insediamenti, quale fattore di impulso alla riqualificazione del centro storico.



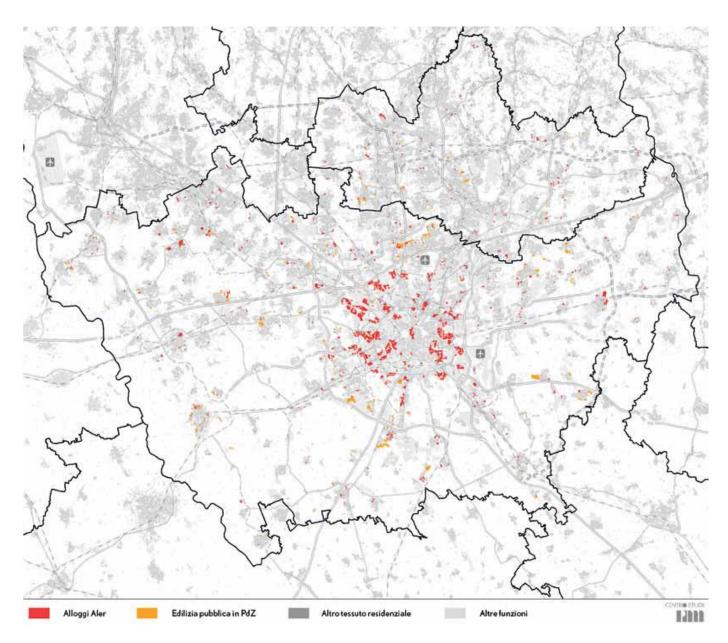


dall'alto, Rozzano, viale Lombardia. La permeabilità dei confini e dello spazio, quale fattore di integrazione in un unico ambiente tra casa, spazi pubblici ed attrezzature collettive.

Abitare a Milano/1\_via Gallarate. Le nuove forme di housing sociale. renti. Ciò ha portato alla realizzazione di edifici tipologicamente in contrasto con l'esistente o dispersi nel nulla, lasciando segni ancora oggi evidenti.

A partire dagli anni Ottanta i centri storici dei comuni maggiori sono stati investiti da processi di riqualificazione, gentrification e terziarizzazione. Rispetto al patrimonio edilizio, una serie di strumenti - recupero dei sottotetti, PII, Piani di Recupero (per corti ed edifici a ballatoio), ecc. - hanno portato ad esiti diversi e a volte controversi. Oggi la definizione di centro storico sembra mutare: accanto agli insediamenti nati prima delle soglie storiche del 1888 e del 1936, si affiancano nuove centralità. Si pensi, nel caso di Milano, a quartieri un tempo periferici, oggi oggetto di ampi progetti di riqualificazione urbana. In essi (Porta Nuova, Citylife, ma anche alcuni scali ferroviari ed altre parti) si stanno costituendo complessi residenziali di alta qualità e di target elevati, secondo un processo che appare ancora frammentato ma che probabilmente in un prossimo futuro allargherà e ridisegnerà il perimetro del "centro" di Milano. Analoghi processi stanno avvenendo in altri capoluoghi di provincia, tra cui certamente Monza.

QUARTIERI DI EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE. Tra gli elementi che hanno contribuito a disegnare le forme della città riconosciamo come particolarmente significativi, per quantità, configurazione fisica e identità sociale, i quartieri di edilizia economica e popolare. Segni evidenti nella città e nel territorio, frutto di un processo pianificatorio ad-hoc, hanno nel tempo contribuito a sviluppare nuovi modi di intendere la produzione residenziale, rivisitando le forme e soprattutto la natura dei luoghi dell'abitare. Se consideriamo il periodo a partire dal secondo dopoguerra, possiamo chiaramente riconoscere nel tessuto urbano i primi quartieri con aspirazione all'autosufficienza, in cui si cerca di superare la rigida separazione delle funzioni, cercando di integrare in un unico ambiente casa e attrezzature collettive. Realizzati a partire dagli anni cinquanta, con il primo settennio INA-Casa, questi grandi quartieri autonomi si caratterizzano per il tentativo di organizzare secondo criteri di prossimità la compresenza di case e servizi collettivi. Se il QT8 rappresenta l'esperimento di apertura di questa stagione, Harar, Comasina, Feltre ed altri completano un ciclo di rilievo che ha rap-



Localizzazione territoriale degli insediamenti di edilizia sociale. L'immagine ci mostra l'entità del patrimonio pubblico nelle Province di Milano e di Monza e della Brianza. In particolare è possibile rilevare la forte concentrazione nell'area centrale (a Milano si contano ca. 70 mila alloggi pubblici), organizzata prevalentemente in grandi quartieri. Nel resto delle province (dove si contano ca. 30 mila alloggi pubblici) l'organizzazione è pulviscolare, frutto prevalentemente dell'effetto dei Piani di Zona [Fonte: SIT PIM].

presentato una fase fondamentale nello sviluppo della città di Milano. Dal punto di vista territoriale infatti questi interventi si concentrano nel capoluogo, con la sola esperienza di Cesate che ne travalica i confini.

Con la L. 167/1962 si istituisce lo strumento dei PEEP, Piani per l'Edilizia Economica e Popolare, che promuoverà nuove modalità di acquisizione delle aree per la loro realizzazione. Se avviene una rivoluzione dal punto di vista processuale, sotto il profilo degli esiti non si hanno però rilevanti cambiamenti. L'utilizzo della prefabbricazione pesante, per contenere i costi, ha portato alla realizzazione di quartieri anche peggiori rispetto al passato, come ben dimostrano gli esempi di Gratosoglio e Missaglia a Milano.

Quartieri che non hanno saputo proporre una nuova impostazione urbana, adottando schemi compositivi spesso autoconclusi che ne hanno causato l'emarginazione, di per sé già definita dalla localizzazione, dalla composizione sociale "monoclasse" e dalla concentrazione di forme di disagio sociale, che ha accentuato le problematiche. Se sotto il profilo qualitativo i risultati si sono dimostrati insoddisfacenti bisogna dare atto di aver dotato la città di Milano prima e la provincia poi di un grosso patrimonio di edilizia sociale, andando a soddisfare una forte domanda che sarebbe altrimenti rimasta inevasa. Fin da subito il PIM individua il fondamentale ruolo dell'edilizia pubblica, indicando la necessità di una concentrazione lungo le direttrici di sviluppo del trasporto collettivo. Esprimendo peraltro in maniera netta la necessità di non creare nuove radiali di "continuo edificato", e auspicando la possibilità di un forte intervento da parte del CIMEP. La nascita di quest'ultimo (1968), decisa proprio dal PIM, rappresenta uno dei momenti fondamentali, andando a istituire quello che sarebbe divenuto l'organismo attuativo nel campo dell'Edilizia Popolare, con lo specifico compito di realizzare il "Piano di Zona" per l'Edilizia Economico Popolare (Legge 765/1967). Il primo PdZ, approvato nel 1971, per la prima volta porta alla localizzazione di interventi di edilizia pubblica oltre i confini del comune di Milano, in una logica di distribuzione territoriale dei pesi insediativi in tutta l'area PIM. Numerosi comuni diventano i nuovi avamposti per gli insediamenti pubblici (alcuni dei quali divenuti recentemente oggetto di intervento per mezzo dei Contratti di Quartiere) (cfr. tav. p. 35). Dagli anni '80 in poi avviene un cambiamento drastico nelle modalità insediative, abbandonando la strada dei grandi quartieri autosufficienti ed orientandosi verso la realizzazione di lottizzazioni di piccole e medie dimensioni.

Oggi, pur in un contesto di limitazione degli interventi, le Amministrazioni Locali tornano ad affrontare questo tema secondo una prospettiva di housing sociale, che cerca di coniugare forme diversificate - nei processi, negli attori e nelle soluzioni architettoniche - ed innovative; di inserirsi senza discontinuità nei tessuti urbani e di rivolgersi a categorie sociali eterogenee (non solo famiglie fortemente disagiate e straniere, ma anche giovani coppie, studenti, ecc.).

INTERVENTI UNITARI. Uno dei passaggi fondamentali che ha radicalmente mutato le modalità attuative nella pianificazione, con evidenti riflessi sulle forme insediative, è la pratica del convenzionamento. Dalle prime esperienze isolate negli anni sessanta, la pratica si estende a quasi tutti i comuni, in particolare nel sud Milano, offrendo l'inedita possibilità di ottenere importanti contropartite in termini di opere ed aree sulle nuove lottizzazioni. I primi interventi degli anni Sessanta propongono esiti alterni, a seconda della

capacità contrattuale di entrambe le parti, in un gioco che potremmo definire di messa a punto del sistema. I tecnici del PIM fornirono grande supporto ai comuni in queste prime esperienze pilota, portando d'attualità la questione della pratica del convenzionamento, che fu poi istituzionalizzata con la L. 765/1967 (Legge Ponte). Dagli anni Sessanta dunque - periodo di importanti riforme urbanistiche - si rileva una discontinuità con le modalità insediative fino ad allora viste, che ha effetti sia nella produzione dell'edilizia pubblica che nella promozione di iniziative private (per le quali, con la Legge Ponte, la convenzione diviene obbligatoria). Si consolida un modello insediativo basato sullo strumento della "lottizzazione convenzionata", con interventi che si fondano su maggiori densità con l'obiettivo di dotare il territorio di aree e servizi pubblici. Prassi che prende piede in particolare nei comuni del sud Milano. Ciò ha portato al prevalere di una logica orientata alla trattativa diretta con i privati, con l'esito principale di essere riusciti a garantire servizi e infrastrutture, che sono andati a coprire anche fabbisogni pregressi. Ovviamente non tutto fu semplice e positivo, soprattutto nella prima fase di sperimentazione, che ha portato alla frequente concessione di volumi spesso molto elevati, realizzando grandi quartieri che hanno mostrato difficoltà sotto il profilo urbano e della qualità dell'abitare. Negli anni settanta avviene un profondo cambiamento nelle logiche di sviluppo e conseguentemente nelle modalità con cui questo avviene.

Chiusa la fase di imponente sviluppo, Milano ed i comuni di prima cintura contraggono la loro crescita, mentre comincia la fase di espansione a sud di Milano come ad esempio sulla direttrice della via Emilia, e nei comuni oltre la prima cintura, in particolare lungo l'asse del Sempione e le linee celeri dell'Adda, che fino ad allora erano stati solo parzialmente investiti da grandi fenomeni di crescita. Negli anni più recenti la grande maggioranza degli interventi avviene all'interno di questa tipologia insediativa, anche in questo caso con esiti diversi non solo dal punto di vista estetico, ma anche rispetto all'impatto sul territorio, al consumo di suolo e al grado di accessibilità (spesso solo su gomma) e di dotazione dei servizi. Molti degli interventi inoltre, pur indirizzandosi verso un target medio, riprendono alcune delle caratteristiche della tipologia seguente, con il richiamo ai valori del verde e del comfort.





#### dall'alto,

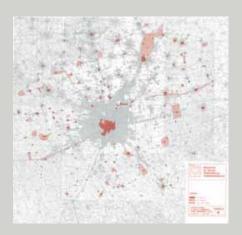
Cernusco sul Naviglio. Recenti insediamenti di impianto unitario a completamento dei margini urbani.

Busto Arsizio. Nuovo insediamento residenziale, frutto della riconversione di un insediamento produttivo, in un'area centrale della città.

#### UNA STORIA DI STUDI E PIANI

in riferimento alla casa

Dalle indicazioni dei piani comprensoriali alla costituzione del CIMEP, dal Progetto Milano alla collaborazione a PGT, PTCP e Piani d'Area: il tema della casa attraversa studi e piani, nella consapevolezza di avere una rilevanza intercomunale e che richiede risposte anche a questa scala.



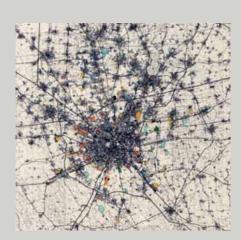
#### CENTRI STORICI

Il PIM a partire dai suoi primi anni ha posto la sua attenzione sui centri storici, al fine di tutelarli e riqualificarli, quando ancora gli strumenti di tutela e valorizzazione erano quasi inesistenti ed era necessario sensibilizzare le amministrazioni locali. Fin dal 1967, "all'indomani della pubblicazione della legge-ponte, l'Assemblea dei Sindaci aveva dato mandato alla Giunta esecutiva del PIM di definire i perimetri dei centri di particolare interesse storico-artistico ed ambientale". Mandato che ha portato, nel 1970, alla realizzazione di uno studio e di una cartografia contenenti analisi e proposte. Il Piano Territoriale Comprensoriale del 1975 ricostruisce tale vicenda insistendo sul concetto di tutela che "va ben oltre al principio di conservazione pura e semplice, ma deve impostarsi su una dinamica attiva di inserimento

del bene culturale nel processo sociourbanistico di trasformazione in atto". "Non si intende salvare il monumento bensì il significato ed il ruolo sociologico che scaturiscono dal rapporto di questo con la realtà urbana circostante". Viene quindi realizzata una tavola specifica per i nuclei storici con le indicazioni delle zone omogenee A1 e di quelle A2 ("nei quali esiste un rapporto tra la residenza, l'artigianato ed il piccolo commercio"). Un messaggio forte, che al di là del suo valore normativo ha evidenziato il problema e spinto i comuni a porre il tema nell'agenda dei propri strumenti urbanistici.

#### PROGETTO MILANO:

UNA PANORAMICA ANCHE SULLA RESIDENZA Il Centro Studi PIM ha curato volumi e ricerche del Progetto Milano: promosso nel 1988 dal Comune di Milano e dalla Regione Lombardia (e coordinato dall'IReR), esso vedeva coinvolte le università milanesi, assieme ad altri istituti di ricerca, enti, organizzazioni e grandi imprese. La tavola qui riprodotta, tratta da tale Progetto, riporta i principali interventi di edilizia residenziale pubblica e privata fino al 1984. Vi si legge chiaramente l'espansione nel tempo quasi per anelli concentrici: a partire dalle periferie di Milano, fino ai comuni di prima cintura e successivamente di seconda cintura. Sono inoltre leggibili la predominanza in alcuni territori di edilizia residenziale pubblica piuttosto che privata (corrispondente tra l'altro ai di-



versi Piani di Zona CIMEP) e le principali coree nate tra il 1945 e il 1960. Di queste, si notano quelle poste lungo la Comasina e più in generale nei territori della Brianza e dell'est milano.

### OGGI: PTCP, PGT ED ALTRE OCCASIONI PER OCCUPARSI DI CASA

Il Centro Studi PIM, anche recentemente si è occupato del tema della casa. Con la collaborazione, nel 2007, al Patto Metropolitano per la Casa e successivamente al Piano Casa Metropolitano della Provincia di Milano, ha affrontato temi di housing sociale a scala ampia, offrendo ai comuni un percorso di concertazione che permette di coniugare necessità locali e visione metropolitana (si veda anche Argomenti & Contributi n. 12).

Inoltre, la collaborazione alla redazione dei PTCP della Provincia di Milano e di



quella di Monza e della Brianza permette di affrontare lo sviluppo dell'edilizia residenziale entro un quadro normativo sovralocale e in relazione alle altre funzioni territoriali. Con la stagione dei PGT, inoltre, il Centro Studi PIM ha svolto e sta svolgendo una serie di consulenze ed azioni di accompagnamento verso i Comuni che, con gradi diversi, lo hanno visto impegnato nella redazione di questi piani. Attraverso questa opportunità il PIM sta dunque affrontando anche oggi il tema della residenzialità. I Piani delle Regole ed i Piani dei Servizi permettono infatti di fornire indicazioni concrete sul patrimonio abitativo, sulla sua gestione e di connettersi con le politiche abitative. Anche in questo caso, attraverso analisi socio-economiche di scala ampia, la prospettiva è quella di coniugare istanze locali con una visione intercomunale e metropolitana.

nella pagina precedente, PTC 1975, tav. 4 - Centri storici e nuclei ambientali

in alto, da sinistra, Progetto Milano, tav. 28, Serie storica dei principali interventi di edilizia residenziale pubblica e privata nell'area metropolitana milanese [Elaborazione Centro Studi PIM, 1984].

PGT San Donato Milanese, Piano delle Regole, stralcio della tavola 2.5 pr - Classificazione del territorio comunale in ambiti omogenei e disciplina [Elaborazione Centro Studi PIM, 2011].



dall'alto,

Arese. La netta definizione dei confini e il salto di scala
del quartiere rispetto alla struttura urbana esistente, ne

Articolazione interna del quartiere Arese quattro. Oltre al confine esterno del quartiere vi è una ulteriore suddivisione interna per singoli lotti recintati.

ENCLAVE RESIDENZIALI A BASSA DENSITÀ. Con l'istituzionalizzazione degli standard (D.M. 1444/68) e delle forme di attuazione convenzionata prende forma quello che potremmo definire un "secondo modello di convenzionamento". A partire dagli anni '70 cominciano a sorgere interventi di promozione privata che mirano a produrre grandi quartieri rivolti ad un target medio-alto. Comparti a bassa densità, basati sulla casa uni e bifamiliare, spesso dotati direttamente al proprio interno di servizi ed attrezzature comuni rivolte esclusivamente ai residenti, configurando, come nei casi di Segrate, Arese, Basiglio, Vizzolo Predabissi, delle vere e proprie enclave residenziali. Interventi spesso dimensionalmente rilevanti, autonomi rispetto alla struttura urbana preesistente, la cui superficie porta alla rottura del rapporto dimensionale con il contesto, provocando un salto di scala rispetto ai precedenti nuclei storici su cui si appoggiano. Una discontinuità che si esprime sia a livello morfologico e percettivo, sia a livello sociale e funzionale. La volontà di isolamento e autonomia, porta alla realizzazione di comparti residenziali di alta qualità, con l'intento di accogliere popolazione ad alto reddito oltre i confini di Milano (secondo l'immagine della città giardino o comunque del ritorno al verde). Se dal punto di vista dell'inserimento urbano e dell'organizzazione complessiva possono aver creato qualche squilibrio, questi interventi sono stati spesso innovativi, e hanno avuto la capacità di facilitare la realizzazione contemporanea di servizi e infrastrutture, deficit rilevato invece in molti interventi precedenti e soprattutto nella quasi totalità delle iniziative pubbliche, creando dei luoghi dell'abitare di elevata qualità. Molti dei principali interventi di edilizia privata appartenenti a questa tipologia vengono realizzati negli anni '70 e '80 e costituiscono una quota rilevante delle operazioni immobiliari di quegli anni. Oggi, l'osservazione sul campo e ravvicinata di alcuni degli esempi più noti ed elitari mostra una serie di contraddizioni: pur rimanendo residenti di alto livello, gli abitanti mostrano una serie di fragilità (notevole presenza di anziani, difficoltà a mantenere una vicinanza tra generazioni, chiusura sociale e mancanza di servizi di vicinato, ecc.) che non trova facili soluzioni in una tipologia edilizia che, oltre ad essere consumatrice di suolo e difficile da servire col trasporto pubblico, è poco flessibile. Tuttavia, va anche detto che tali insediamenti sono ancora spesso ambiti ed attraggono fasce della popolazione italiana e straniera che, solide dal punto di vista economico, cercano tranquillità ed un certo isolamento.

TESSUTO INCREMENTALE (INTERVENTI PUNTUALI). Accanto a queste forme di intervento, legate a strumenti ad-hoc e all'applicazione delle modalità della pianificazione attuativa, si è in parallelo sviluppato un modello di crescita basato sulla realizzazione di interventi puntuali, attraverso le modalità di intervento in attuazione diretta del piano. Aggiunte perlopiù a bassa densità, che hanno contribuito ad avviare dagli anni '60 in poi un processo di crescita continuo ed incrementale dei tessuti urbani esistenti. Modalità applicata particolarmente nei comuni del nord e dell'ovest milanese, dove si è definita una logica insediativa che ha portato ad una progressiva colonizzazione del territorio, producendo tessuti dai caratteri architettonicomorfologici. Una città per piccoli lotti, che si è sviluppata progressivamente e in tempi dilatati, legata alle scelte dei singoli individui, spesso senza gli interventi di urbanizzazione necessari. Lo spazio si è così organizzato secondo un preciso rapporto tra "la casa", ovvero il recinto abitato coincidente con il lotto, e ciò che sta "fuori": un tessuto continuo e omogeneo che si caratterizza per la buona qualità intrinseca degli insediamenti, in un contesto in cui si rileva per contro la difficoltà nella programmazione della cosiddetta "città pubblica". Se spesso questo modello è andato incontro ai desideri delle famiglie che hanno realizzato una propria casa a loro misura, esso può mostrare problemi di sostenibilità, anzitutto per l'eccessivo consumo di suolo e di territorio.

Le differenti configurazioni insediative che abbiamo descritto nel nostro racconto esprimono caratteri molteplici nel rapporto con lo spazio pubblico, andando a creare ambienti insediativi e forme di città profondamente differenti. Se nei centri storici lo spazio pubblico è in rapporto diretto con la casa, aprendosi negli spazi di aggregazione più tradizionali come la piazza e la strada (ed eventualmente il parco urbano), nelle altre forme di città il rapporto muta sensibilmente. Il tessuto di comuni in cui lo sviluppo è avvenuto prevalentemente per enclave e "villaggi", presenta invece servizi e spazi pubblici che si organizzano tra questi comparti, identificando alcune polarità e corridoi pubblici, e definendo un confine netto tra città pubblica e privata. Al contrario l'ambiente insediativo proposto nei quartieri di edilizia economica e popolare si caratterizza per l'intreccio dei differenti spazi, con la città pubblica che si innerva





#### dall'alto,

Canegrate e San Giorgio su Legnano. Il risultato di un processo di sviluppo incrementale: la progressiva colonizzazione del territorio.

Busto Garolfo. Recinzioni disomogenee definiscono un netto confine con lo spazio pubblico, che si limita al sedime stradale. tra le case sfruttando la permeabilità dovuta all'assenza di recinzioni. Come ancora differente si manifesta il tessuto della città incrementale, spesso deficitaria di luoghi pubblici e servizi, sacrificati a fronte di una maggiore privatizzazione dello spazio alla ricerca di privacy e libertà individuale. Profili differenti che hanno un forte impatto nelle modalità di fruizione della città nelle sue diverse parti, e delle relazioni con i territori più vasti.

## 2.2 L'apporto al sistema insediativo della residenza: l'invenzione degli standard

La qualità dell'abitare, oltre che dai caratteri propri degli insediamenti residenziali, è strettamente determinata dalla relazione tra le funzioni e dalla morfologia complessiva dei luoghi: relazione tra spazi costruiti e spazi aperti, tra spazi privati, collettivi e pubblici, dotazione di servizi e livello prestazionale che questi sono in grado di garantire. Rispetto a quest'ultimo punto, se oggi il problema prevalente non è più generalmente riconducibile a parametri quantitativi, ma si configura più come una questione qualitativa (si pensi agli orientamenti della stessa legislazione regionale rispetto al Piano dei Servizi), il merito è in primo luogo dovuto alla dotazione che i comuni e gli enti sovralocali hanno saputo garantire in passato. L'importanza della politica del PIM si incentra proprio su questi temi. Oggi parlare di standard può sembrare ormai banale e per certi aspetti limitante, ma non bisogna dimenticare il carattere dirompente e fortemente innovativo legato alla loro introduzione alla fine degli anni Sessanta. Molti giudizi sono stati dati in tempi recenti sull'inefficacia della programmazione delle aree a standard nel piano tradizionale, che ha dimostrato evidenti difficoltà nell'acquisizione da parte delle amministrazioni locali delle aree da destinare ai servizi (divenuta ancora più difficile dopo la sentenza del 2007 della Corte Costituzionale sull'esproprio, che impone l'acquisizione dei terreni a prezzi di mercato). Va però ricordato che fino ai primi "esperimenti" nelle convenzioni con i privati, e soprattutto prima del D.M. 1444/1968, generalmente non si pensava alla possibilità di integrare la politica di costruzione della città pubblica con la realizzazione degli insediamenti privati. Come si può vedere direttamente dalle parole dei protagonisti nel



Busto Arsizio. Frammentazione dello spazio aperto definita da fenomeni di localizzazione puntuale e dispersa degli insediamenti.

> nella pagina successiva, Corbetta. Vista aerea del centro storico.

box successivo, il passaggio non è stato così scontato e lineare come potrebbe apparire oggi. È interessante notare come i primi tentativi di definire e condividere gli standard urbanistici da parte dell'Assemblea dei Sindaci del PIM siano contemporanei ai primi passi verso quel piano del verde intercomunale che porterà poi alla formazione dei grandi parchi regionali (cfr. cap. 4). Questi primi passi nascevano contestualmente alle verifiche del primo modello di Piano Intercomunale portate avanti dai tecnici, i quali,

constatata "l'estrema rapidità evolutiva dei fenomeni insediativi sul territorio" ed il suo "grado di compromissione raggiunto", erano consapevoli che "fosse di estrema importanza prevedere alcuni elementi normativi che potessero costituire un comune denominatore per le amministrazioni locali nella gestione dell'interesse urbanistico dei loro territori" (XVII Assemblea, 22 luglio 1964). Il confronto con i tecnici comunali e le verifiche condotte assieme dal livello tecnico e da quello politico producevano una visione comune che si proponeva di permeare le culture urbanistiche dei comuni e gli stessi Piani Regolatori. Relazione tra residenza, servizi, spazi aperti e verde attrezzato; garanzia di servizi suddivisi tra quelli che devono essere accessibili a piedi (500 metri) e quelli accessibili con i diversi mezzi pubblici e con tempistiche differenti; dotazione e definizione di stazioni ferroviarie, parcheggi, biblioteche, centri civici, scuole elementari ecc.: la volontà di affrontare in modo comune a livello di comprensorio il tema degli standard significava prima di tutto porsi l'obiettivo di governare l'espansione che investiva pesantemente l'intero territorio, con un'attenzione alla qualità

degli esiti concreti. Il ragionamento al livello del comprensorio permetteva di definire con più chiarezza le esigenze locali, pensate fino alla scala del singolo quartiere. Se è vero che probabilmente i singoli comuni non avrebbero potuto mettere in atto un simile cambio di orizzonte, il fatto di associarsi e la volontà di affrontare le questioni urbanistiche alla scala intercomunale ha invece permesso loro di creare una serie di profonde innovazioni nella pianificazione, interpretando il cambiamento e le necessità dei territori.



"L'estrema rapidità evolutiva dei fenomeni insediativi sul territorio" aveva portato negli anni '60 alla previsione di "elementi normativi che potessero costituire un comune denominatore per le amministrazioni locali": la relazione tra residenza, servizi e spazi aperti come ricerca di qualità dei luoghi.

#### LA BATTAGLIA DEL PLANIMETRO

Tratto dall'intervista a Gianni Beltrame (Direttore PIM 1968-1988) del 18/02/2010. BELTRAME: "A noi interessavano le capacità insediative degli strumenti urbanistici. Abbiamo cominciato noi a calcolarle... Fatto l'assemblaggio dei piani (il mosaico) sono uscite cifre mostruose: cioè è uscito il tema del sovradimensionamento della pianificazione".

Come è nato il mosaico?

BELTRAME: "Una delle cose che ho sempre tentato di fare era trasformare l'urbanistica da una pratica estetico-spannometrica, in un insieme di cose misurabili. Ho sempre insistito molto nella misura e nella quantificazione delle scelte. Uno degli sforzi che ho sempre tenuto fisso come metodo di lavoro è parlare di cose ma anche misurarle e quantificarle. Allora, nel 1966, ho iniziato a misurare gli strumenti urbanistici assemblati: una modalità interessante e ancora oggi di grande attualità. Cominciai a calcolare la capacità insediativa, prendendo le aree di espansione e di ristrutturazione, prendendo gli indici di edificabilità forniti dai comuni, e moltiplicando superfici per indici. Allora non lo faceva nessuno. Calcolare le superfici irregolari era lungo (i geometri di una volta dividevano in triangoli e rettangoli e li sommavano...). lo sapevo che c'era il planimetro, che non conosceva quasi nessuno, e che è uno strumento per misurare le superfici tramite una lente e un puntatore. Allora chiesi ad Hazon di comperare il planimetro. Lo vendeva Viganò, in centro, e costava parecchio. Mi feci dare dai comuni i piani, così li misuravamo al 10.000 e al 5.000, e feci misurare dal geometra tutte le superfici".

I comuni non avevano le superfici territoriali? Non le calcolavano?

BELTRAME: "Non misuravano niente. È una cosa che non faceva nessuno... Un giorno venne il prof. D., a mostrare il Piano Regolatore di V... lo avevo scritto la relazione critica sul Piano. A un certo punto - c'era presente il presidente Hazon, che mi aveva comprato il planimetro (sorride) - io contestai a D. l'enorme sovradimensionamento.

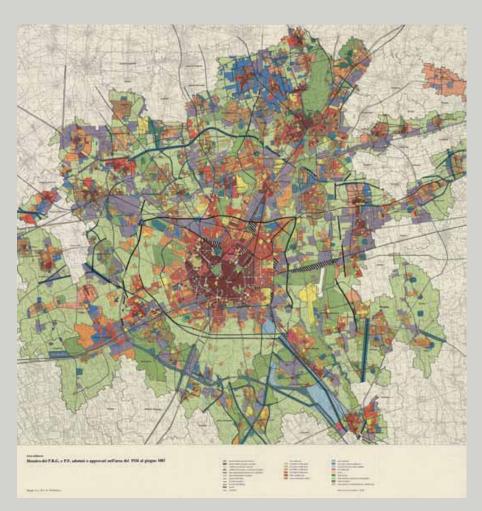
Allora D. era qui – era una persona molto suscettibile... anche perché era un grande professore di urbanistica del Politecnico, che era stato anche mio insegnante e mi conosceva... - e gli ho spiegato perché il suo piano era sovradimensionato. 'Ma come fate a dirlo! Come l'avete calcolato?' perché lui neanche ci pensava... E Hazon, quel gran furbacchione, rispose a voce alta: 'col planimetro!' (sorride). Erano le prime volte che si usava il planimetro. Ed è stato di una importanza mettere il dito sul sovradimensionamento della pianificazione comunale, una cosa fondamentale. Oggi molti PGT sono sovradimensionati ma non si riesce a calcolare dove e perché.

La grande battaglia del PIM trova il suo intervento principale nella battaglia al sovradimensionamento. Possiamo dire che la storia del PIM è sì una storia di coordinamento, di disegno infrastrutturale, di identificazione delle aree verdi, ecc., ma al centro c'è stata sempre la battaglia contro il sovradimensionamento della pianificazione comunale".

Cosa sta dietro alla battaglia al sovradimensionamento? Il consumo di suolo?

BELTRAME: "Innanziutto il consumo di suolo. Poi l'incentivazione della rendita, perché, il sovradimensionamento incentiva la rendita fondiaria: se sei un proprietario di un terreno e te ne stai tranquillo, ma il comune ti dice guarda che puoi edificare a 30.000-50.000 mc/ha ... se ti ha fatto balenare prospettive di rendita... allora vai ad edificare. Lo sprawl - che è la dispersione dell'urbanizzazione - è anche causato dal sovradimensionamento. Così come il modello di sviluppo casuale e a macchia d'olio... E non è finita: perché quando il comune deve acquistare un'area per costruire la scuola, acquista le aree a valore di mercato delle aree edificabili. E chi ha fatto quel trucco contro l'interesse del comune? Il comune stesso. Da qui nasce il problema degli standard... Sovradimensionamento e standard sono due problemi legatissimi... Però, questo discorso è lungo...

Vorrei invece ricordare un'altra operazione importante che abbiamo avviato in quegli anni. Il PIM, infatti, a partire dal 1967-68, inizia una sistematica campagna di rilevazione e di elaborazione cartografica degli usi del suolo (sia agricoli che urbani), di tutti i comuni dell'area di Piano: strumento di conoscenza e di valutazione indispensabile per la pianificazione sia comunale che intercomunale, che si rivelerà fondamentale per una valutazione razionale delle scelte localizzative e ambientali".



Mosaico dei PRG e PF adottati o approvati nell'area del PIM al giugno 1967 [da "Urbanistica", 50-51, ottobre 1967].

#### DAL PIM AL D.M. 1444/68

La risoluzione di problemi concreti e l'innovazione dell'urbanistica nazionale

Dialogo tra Alessandro Tutino e Gianni Beltrame (aprile e ottobre 2010). TUTINO: "lo ho apprezzato molto di Hazon la sua relativa apertura: lui aveva un ruolo e dei doveri d'ufficio, ma anche la curiosità di capire.

C'è stato un caso clamoroso, che forse varrebbe la pena di segnalare, perché è sintomatico e descrive bene la sua figura. A un certo momento al Piano Intercomunale è arrivato per l'approvazione il Piano di Monza (adottato nel 1964), redatto addirittura da Luigi Piccinato.

Piccinato - che era stato mio professore a Venezia e mio amico personale, molto stimato - ha presentato un piano per Monza che in certe zone centrali, non riservate ai Piani Particolareggiati, prevedeva densità altissime".

BELTRAME: "...e, posso aggiungere, una capacità insediativa di 350 mila abitanti sulla città di Monza".

TUTINO: "e questo conferma che nella disciplina sia pure espressa ai massimi livelli - perché Piccinato era il massimo in Italia allora - non esisteva nessun criterio codificato. L'urbanistica non aveva elaborato un codice disciplinare che contenesse le sue regole. La preparazione tecnico/teorica di allora era piuttosto vaga. Per esempio, vigevano i valori di 3,5 mc/mq, però mai era stato fatto uno studio sistematico – né in Italia né all'estero - per capire per esempio quanti mq erano necessari per le strade, per le scuole, per il verde. Non esisteva

nient'altro che degli studi dell'INA-casa. Dovevamo inventarcele dal nulla, e così ci siamo messi a costruirle. Allora nel Comitato Tecnico mi ero espresso con particolare durezza, nonostante si trattasse di Luigi Piccinato; ho dovuto dire che non potevamo assolutamente approvare questa cosa. E Hazon che era sempre molto attento a queste cose, provocatoriamente mi disse: 'Dimostramelo, dimostrami che non si può". E io lì per lì gli risposi: 'Va bene, dammi 15 giorni e ti dimostro che non si può'.

Così mi chiusi in studio e mi dissi: 'Qui ne va del mio futuro'. Mi misi al lavoro e scrissi questa tabella.

Per dire che non si possono fare 100 mila metri cubi per ettaro, ho cercato di dimostrare che se su un ettaro si costruiscono più di 35 mila metri cubi dobbiamo andare in prestito di area fuori dall'ettaro per avere strade, verde, servizi, e tutto quello che occorrerebbe per le residenze. Il problema è che nessuno aveva mai calcolato quanta area libera occorreva al servizio delle abitazioni costruite per 35 mila metri cubi per ettaro, o di più. Mi sono messo a calcolare quanta superficie occorreva per queste otto categorie di servizi.

Questo foglietto, per essere un po' più sicuro, prima l'ho fatto vedere ai miei colleghi in studio, poi ai colleghi della Lega dei Comuni democratici, e devo dire che hanno mostrato subito una grande meraviglia e un grande interes-

se. Era una delle prime basi di costruzione del codice disciplinare dell'urbanistica

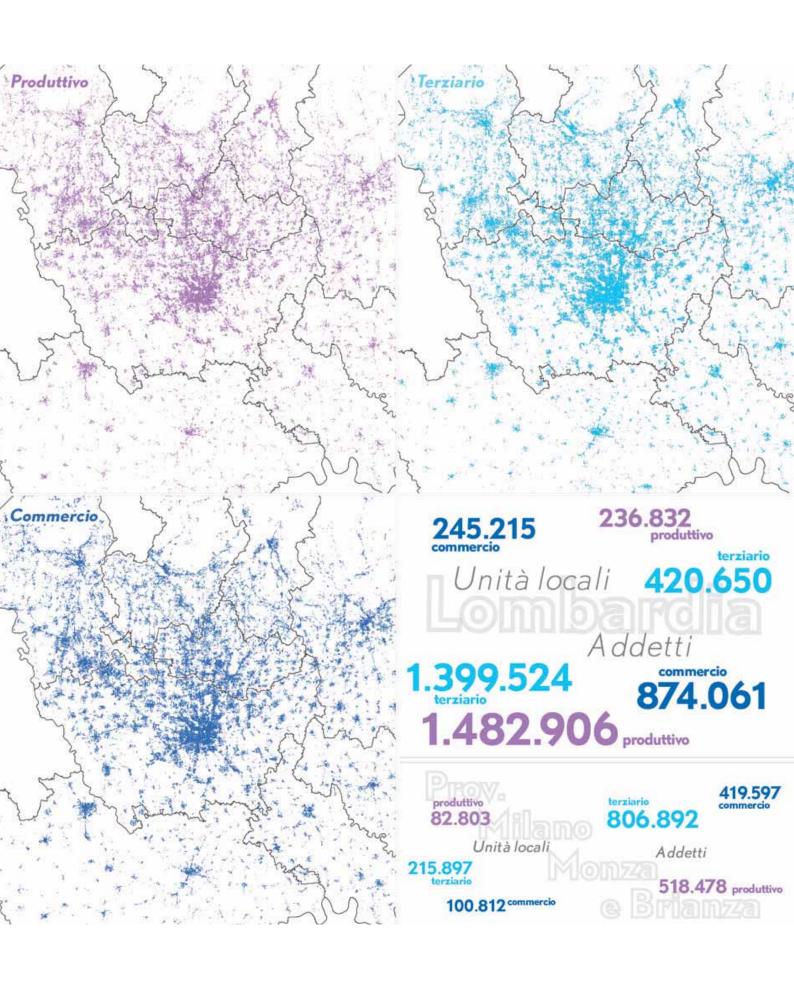
Quindi l'ho mostrato ad Hazon, che è rimasto molto colpito, e poi è andato alla verifica del Comitato Tecnico del piano intercomunale che lo ha approvato. Ma la cosa più stupefacente è che Hazon lo ha preso, ha chiesto appuntamento al ministro Mancini, è andato a Roma, glielo ha portato chiedendo che venisse fatta una legge per dare quelle dimensioni altrimenti non avrebbe potuto imporle".

BELTRAME: "Questi standard minimi furono approvati dall'assemblea dei sindaci, nel Progetto Generale di Piano del 1967. Il discorso relativo agli standard è maturato qui ma stava maturando in altre sedi e in altri luoghi perché il riconoscimento del fatto che gli strumenti urbanistici non prevedevano standard, ovvero aree per servizi e attrezzature pubbliche, era una constatazione dalla quale partiva il Ministero dei Lavori Pubblici quando si mette a lavorare alla legge Ponte. La relazione di spiegazione della legge Ponte parte proprio così: 'la pianificazione comunale oggi presenta degli aspetti inaccettabili che sono, tra i diversi, il sovradimensionamento comunale e l'assenza di aree per servizi e attrezzature pubbliche'.

Io mi ricordo che andai al Ministero dei Lavori Pubblici insieme al presidente Hazon con la famosa tabellina che era stata riformulata (le categorie non erano più otto ma erano diventate quattro) e in una assemblea infuocata dove un grande personaggio di notevole statura che dirigeva la parte tecnica del ministero e che si chiamava Martuscelli - un grande burocrate di Stato come se ne sono visti pochi - subisce attacchi di ogni sorta contro il concetto di standard. A questo punto Hazon, che era una persona spiritosa e intelligente, tirò fuori il foglietto e disse: 'Ma signori, perché vi scaldate tanto, noi nel piano intercomunale milanese ne abbiamo votati 42, altro che 18, noi abbiamo uno standard di 41,76 mq'. Hazon fece una figura splendida. Lui e l'esperienza del PIM diedero una mano fondamentale a far passare questo concetto in una legge di livello nazionale. lo mi ricordo che in quegli anni andavo in giro per i comuni del PIM a illustrare cosa erano, cosa voleva dire, quali erano le operazioni da fare per rispettare gli standard urbanistici. La fatica fu enorme, gli anni dovettero passare, ma poi passarono e la legge urbanistica della Regione Lombardia riprese il concetto di standard e questi entrarono nella pianificazione comunale corrente".

Activopolista F servicio	standing Miles			
a - Tiesidill e trescorti				
Farebeggi per rantimose Farebeggi per sittemantes Agrantimoses	- 11	5.00		
Bastos costines Lines tertorizates e etament Deposits mesos politici				
b - Calmi, pullers, tires				
Edithol ordin Discola cultistale	9, 10 1 5-II			
Aufliteign a Bala conference		£31		
della sida	149			
Genellaria Genellaria		11		
8 - Sateranteen				
Acusta riuscalna Rosala a la santiara Rosala riusca urbin	, 4, 40	12		
e - freets annioletels - (anniolet		5.00		
Dispension Associates		Lit		
T - Specific everyo	100			
Diagnosia.	3.45			
Sport anniest	0.00	X-15		
Sport sould		6,44		
Party appetitude		10.00		
Solland spetty		2.0		
4 - Carrier etc				
Microso	8.65			
Earth comments in	-	2.0		
S. o. Tarrie				
Alterght		133		
finite d.		1.04		
Toyale paralele	11,40	1/46/46		
		Lange Control		
Totale gradientica		46.74		

Prime ipotesi di determinazione degli standard urbanistici: tabella con i valori proposti alla XVII Assemblea dei Sindaci (1964), riportata in Centro Studi PIM, Studi, documenti, notizie, n. 3-4/1964.



### 3. Il sistema insediativo delle attività economiche

Le attività della produzione, del terziario e del commercio sono profondamente mutate al loro interno e in relazione l'una con l'altra: i concetti utilizzati fino a pochi anni fa non aiutano più a comprendere trasformazioni che chiedono alla pianificazione ed alle politiche nuove risposte.

In questi cinquant'anni le attività economiche si sono profondamente trasformate: nei processi organizzativi e nelle logiche con cui si sono localizzate nel territorio, nel peso relativo dei diversi settori di attività, ma anche nella loro stessa natura.

A cambiare, nel corso dei decenni, è stato infatti anche il modo in cui le diverse componenti dell'economia sono state percepite nel dibattito pubblico, nella politica, nelle statistiche e nelle discipline scientifiche. Ancora fino a metà degli anni Ottanta, per esempio, il commercio era praticamente assente, nel dibattito urbanistico, come settore dotato di relativa autonomia, e la logistica iniziava a costituirsi e ad essere riconosciuta come una realtà emergente. Pochi anni prima, il terziario era visto come qualcosa di indefinito, e che doveva comunque essere concepito in modo strettamente connesso al settore secondario. E fino a tutti gli anni Settanta, il settore primario (agricoltura e reperimento delle materie prime) era analizzato con estremo interesse, considerato una delle dimensione economiche principali del territorio milanese.

Se guardiamo oggi la dislocazione delle attività economiche esse appaiono talmente fitte che, ad una scala come quella della tavola qui a fianco, sembrano coincidere con il suolo urbanizzato: la trama delle nostre città e dell'area metropolitana coincide sostanzialmente con la trama dell'economia e delle sue attività. Come interpretare tale complessità e permeabilità? Come possiamo classificarla? È possibile azzardare alcune previsioni rispetto al suo futuro?

Alcuni dati, provenienti ed elaborati a partire dall'Archivio Statistico delle Unità Locali delle Imprese Attive (ASIA-UL) realizzato dall'ISTAT, e riferito al 2008, possono fornire un primo quadro di riferimento. Esso riguarda le sole imprese private ed esclude, quindi, tutto il settore pubblico. Come si vede nelle tabelle sono attive in Lombardia 902.697 unità locali di imprese private; 399.512 nelle province di Milano e di Monza e Brianza. Gli addetti che vi lavorano sono rispettivamente 3.756.491 e 1.744.967.

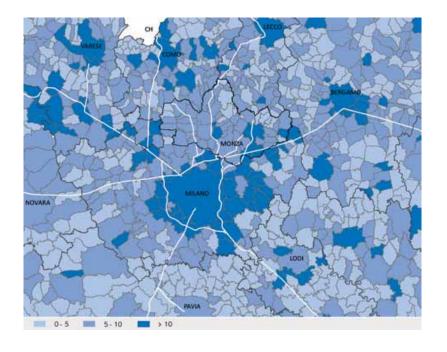
La loro suddivisione per attività varia a seconda dei territori: a livello provinciale, si nota per esempio che gli addetti ai servizi alle imprese e alle persone nella Provincia di Milano costituiscono il 35,9% sul totale degli addetti, mentre nella Provincia di Monza e del-

nella pagina precedente,
Il sistema insediativo delle attività
economiche. Rappresentazione puntuale,
secondo le tre categorie produttivo, terziario
e commercio, dei dati AlAP 2010 (Archivio
Integrato Attività Produttive) elaborati e
forniti da ARPA Lombardia sulla base della
integrazione dei propri archivi ambientali
con i dati del Registro Imprese CCIAA
(Camera di Commercio, Industria, Agricoltura
e Artigianato). Come evidente dalla
rappresentazione la geografia delle attività
tende per tutti i settori a questa scala
a coincidere con il suolo urbanizzato.

#### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

	INDUSTRIA	COSTRUZIONI	TRASPORTO E MAGAZZINI	COMMERCIO	ALLOGGIO E RISTORAZIONE	SERVIZI	ALTRI SERVIZI	TOTALE
PROV. MONZA E BRIANZA	10.679	10.966	2.215	16.843	2.651	22.472	7.671	73.497
PROV. MILANO	29.533	31.625	13.825	67.049	14.269	131.108	38.606	326.015
LOMBARDIA	109.604	127.228	32.163	199.074	46.141	288.685	99.802	902.697

	INDUSTRIA	COSTRUZIONI	TRASPORTO E MAGAZZINI	COMMERCIO	ALLOGGIO E RISTORAZIONE	SERVIZI	ALTRI SERVIZI	TOTALE
PROV. MONZA E BRIANZA	14,5%	14,9%	3,0%	22,9%	3,6%	30,6%	10,4%	100,0%
PROV. MILANO	9,1%	9,7%	4,2%	20,6%	4,4%	40,2%	11,8%	100,0%
LOMBARDIA	12,1%	14,1%	3,6%	22,1%	5,1%	32,0%	11,1%	100,0%



#### dall'alto,

Tabella Unità locali per attività, 2008 [Fonte ASIA/UL – ISTAT].

In questa e nelle tabelle successive sono stati inseriti nei "servizi", le seguenti sezioni Ateco 2007 J, K, L, M e N: sostanzialmente i servizi alle imprese e alle persone. Sono invece escluse le sezioni P (istruzione), Q (sanità ed assistenza sociale) R (attività artistiche e sportive), S (serivizi alle famiglie), T e U, che rientrano in "altri servizi". Nella rilevazione ASIA sono invece assenti dati sulla pubblica amministrazione (sezione O) e su agricoltura e pesca (sezione A).

Tabella Unità locali per attività, 2008 Valori percentuali *[Fonte ASIA/UL – ISTAT]*.

Addetti al commercio su popolazione [Elaborazione Centro Studi PIM su dati ASIA/UL – ISTAT].

nella pagina successiva, dall'alto, Indice di occupazione industriale 2008 [Elaborazione Centro Studi PIM su dati ASIA/UL – ISTAT].

Addetti all'industria 2008 su kmq: si nota la densità degli addetti lungo tutta la fascia pedemontana [Elaborazione Centro Studi PIM su dati ASIA/UL – ISTAT].

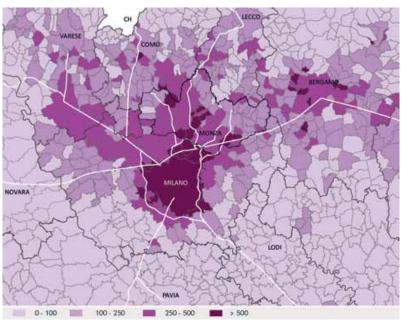
la Brianza sono il 18,7% e in Lombardia il 24,8%. Queste ultime vedono invece percentuali maggiori di addetti all'industria.

Questo dato è confermato se analizziamo le prime dieci attività a livello provinciale: se escludiamo le prime tre (commercio all'ingrosso, commercio al dettaglio, lavori di costruzioni), che sono quelle con maggiori addetti per ciascuno degli ambiti territoriali, emergono chiaramente in Provincia di Monza e della Brianza alcuni prodotti manifatturieri che rappresentano la sua specificità (fabbricazione mobili, fabbricazione computer ed elettronica) ma anche di altri prodotti comunque rilevanti (prodotti in metallo e macchinari). Si nota invece, sempre tra le prime dieci, l'assenza di attività di servizio, presenti invece in Provincia di Milano: servizi finanziari, servizi per edifici, attività legali, attività di consulenza e di gestione aziendale, attività di logistica (magazzinaggio e trasporto), seguiti da attività di supporto alle funzioni d'impresa, e di ricerca e fornitura personale. Queste differenze mostrano la diversa struttura economica dei territori: in parte sono dovute al ruolo di Milano che, come polarità fornitrice di servizi, si pone in maniera complementare ad altre realtà. D'altra parte corrispondo anche a specificità attraverso cui le funzioni si organizzano negli ambiti dell'area metropolitana.

Analizzando la distribuzione degli addetti e prendendo come base il livello comunale si notano maggiori indici di occupazione industriale (addetti all'industria/popolazione) in numerosi comuni della fascia pedemontana, nei comuni a sud di Bergamo e in alcuni comuni attorno a Milano. Se rapportiamo invece gli addetti all'industria alla superficie comunale, ne esce una geografia differente, con il comune di Milano ancora predominante a livello metropolitano, seguito dalle conurbazioni del Sempione e della Brianza.

Per quanto riguarda il rapporto tra addetti al commercio e popolazione emerge infine la polarità costituita da Milano e dai comuni della prima cintura, seguita da quella di Busto Arsizio/Gallarate e dai capoluoghi di Provincia (cfr. imm p.50).





#### **UN "SISTEMA DI SISTEMI"**

#### Gli studi sullo sviluppo locale nell'area metropolitana

Le specificità economiche, sociali e culturali dei territori dell'area metropolitana hanno radici profonde e attraversano traiettorie diverse. Dalle prime analisi sulle sub aree comprensoriali realizzate per i piani intercomunali ai lavori odierni, il PIM si è sempre accostato al territorio con questa consapevolezza, sviluppando tecniche di analisi innovative e offrendo alle Amministrazioni locali un supporto conoscitivo per la loro azione.

#### in alto, da sinistra,

Dinamica dell'occupazione totale nella regione urbana (1991-2001): analisi realizzata per il PGT di Milano, Centro Studi PIM 2007 [Elaborazione PIM su dati Censimento ISTAT].

Sistema insediativo delle attività economiche e dei servizi: realizzato per il PRG di Monza dal Centro Studi PIM nel marzo 1994.

#### nella pagina successiva,

Variazione percentuale degli addetti (totali e per settore di attività) nei diversi territori provinciali, nei periodi 1981-1991 (prima immagine) e 1991-2001 (seconda immagine). L'analisi è stata realizzata per i Dossier dei Tavoli interistituzionali: Verso un Progetto territoriale condiviso, materiali per l'adeguamento del PTCP, 2006. Negli anni Novanta le aree cresciute maggiormente in percentuale sono la Brianza (28.272 addetti, pari al 10,5%) - e in particolare la Brianza Orientale (26,5%) - il Sud Milano (12.704, pari al 15,6%,) e il Magentino (5.083, pari al 13,9%,), seguiti dal Sud est milanese e dall'Abbiatense. Interessante notare che queste cinque aree sono le stesse che negli anni Ottanta, seppur con proporzioni diverse, erano state maggiormente investite dalla variazione percentuale degli addetti. [Elaborazione PIM su dati Censimenti ISTAT]

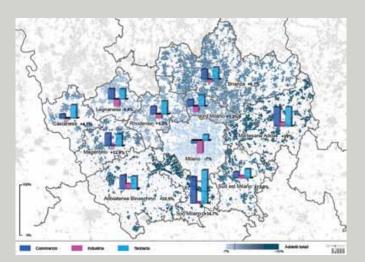


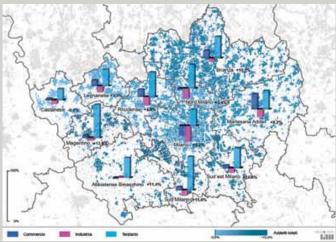
#### L'INCROCIO TRA I TERRITORI E L'ECONOMIA

A partire dai primi anni Novanta il PIM ha posto particolare attenzione al tema dello sviluppo economico locale. Come ricorda lo studio sulle Specificità locali e sistema metropolitano: profili territoriali e socio-economici, realizzato nel 1994 -95 a favore dei comuni associati, esso si basa sulla "convinzione che l'area metropolitana non è interpretabile come insieme omogeneo, né può essere letta secondo lo schema tradizionale centroperiferia: al contrario è un sistema articolato e complesso, che vede la presenza al suo interno di diverse realtà locali, ognuna dotata di specificità-identità culturali, economiche e sociali".

Molte sono le ricerche (generalmente funzionali ai piani provinciali, comunali e di settore) che si sono mosse in questa direzione. Tra queste, le ricerche su *Trasformazioni produttive e nuove polarità* 

metropolitane: la mobilita' per lavoro in provincia di Milano tra il 1971 e il 1991 (1996) e Le attività produttive a Milano: cambiamenti localizzativi e rapporti con la pianificazione urbanistica (1997) realizzate in modo allora innovativo poiché - accanto ad altre modalità, tra cui le interviste a testimoni privilegiati - veniva introdotta, tramite l'utilizzo del GIS, l'analisi dei dati dei Censimenti fino alla scala delle sezioni censuarie: modalità allora innovativa. O, ancora, i Materiali per il Piano Territoriale Provinciale (1995), Argomenti e Contributi n. 6 (2003) - che tracciava una mappa dei cambiamenti socio-economici e territoriali nella regione urbana milanese sulla base dei primi risultati dei Censimenti 2001 - e i Dossier per i Tavoli interistituzionali realizzati per conto della Provincia di Milano per l'adeguamento del PTCP (2007).





Questi ed altri studi hanno permesso di comprendere le dinamiche economiche avvenute durante gli anni ottanta e novanta nella loro articolazione territoriale, e sono stati anche occasione per rielaborare a fondo i dati censuari.

I dati del Censimento del 2001 mostrano una crescita generale degli addetti totali (124.000 addetti, pari all'8,6%) in quella che era l'allora Provincia di Milano, ed una diminuzione di quelli dell'industria (- 117.521, pari a -17,4%) durante gli anni Novanta. Crescono invece il terziario (45,4%), e il commercio (11,4%).

La lettura per territori (secondo l'articolazione sub-provinciale proposta nei *Dossier per i tavoli interistituzionali*) evidenzia una perdita di addetti dell'industria su tutti i territori – con un crollo

nel nord Milano e a Milano, ad eccezione di una lieve crescita nell'Abbiatense-Binaschino. Da segnalare invece il caso della Brianza Orientale, in cui crescono addirittura del 6,6%.

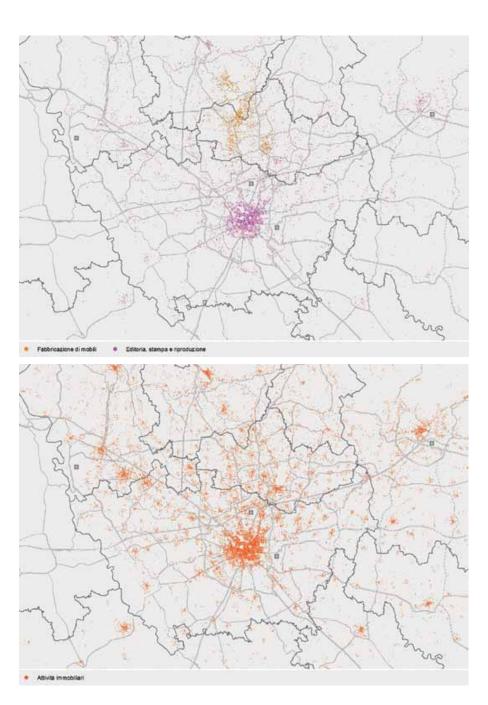
PIANI COMUNALI (PRG E PGT), PIANI PROVINCIALI (PTCP), PIANI D'AREA E DI SETTORE COME OCCASIONI PRIVILEGIATE DI CONFRONTO CON LE FUNZIONI FCONOMICHE

La realizzazione di PRG e PGT o la consulenza alla loro elaborazione, così come la consulenza su luoghi specifici (per esempio il Piano di riassetto della rete dei servizi e della mobilità legato alla reindustrializzazione del Polo Alfa Romeo di Arese, 1997) ha permesso al PIM di maturare conoscenze e di fornire indicazioni anche rispetto al sistema

economico (produttivo, terziario, commercio).

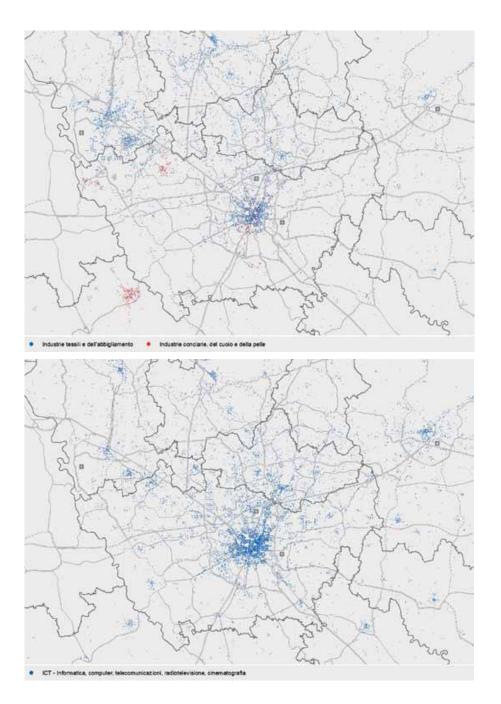
Affrontare questo tema alla scala comunale studi preliminari per PRG di Monza) si presenta anche come occasione di verifica puntuale rispetto alle attività di scala più ampia (PTCP della Provincia di Milano e della Provincia di Monza e della Brianza; Piani d'Area, ecc.).

Le analisi compiute per il PGT di Milano hanno inoltre permesso una rilettura a livello di regione urbana milanese delle dinamiche economiche (cfr. Centro Studi PIM, Linee Strategiche per Milano: profilo socio-economico e nuove geografie dello sviluppo, relazione realizzata per il Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, marzo 2008) inquadrando l'ambito comunale all'interno di territori a diversa scala.



dall'alto,
Geografie delle attività economiche.
Nella quattro tavole qui riprodotte si sono
realizzate alcune elaborazioni, attraverso
un modello di rappresentazione puntuale.
La selezione di alcune categorie ATECO
(a partire dai dati dell'Archivio AIAP), ha
permesso di mettere in evidenza alcuni
caratteri peculiari di distribuzione geografica
delle attività economiche del sistema
milanese. La prima geografia mostra con
chiarezza il distretto del mobile concentrato
tra la Brianza occidentale e la Provincia
di Como. Per contro le attività legate
all'editoria hanno un elevato grado di
concentrazione nel cuore di Milano;
si nota anche una presenza rilevante
nella città di Bergamo.

La seconda immagine ci mostra invece la diffusione capillare delle attività legate al mercato immobiliare, che investono in modo omogeneo tutto il territorio.



#### dall'alto,

adi atto,
L'immagine prende in considerazione attività
di tipo manifatturiero quali: industrie tessili e
dell'abbigliamento, le industrie conciarie e di
lavorazione del cuoio e della pelle. Le prime
hanno una forte concentrazione, oltreché a
Milano, tra Varese, Busto Arsizio e Gallarate
e una forte diffusione in tutta la Brianza.
Le industrie conciarie e della lavorazione
del cuoio e della pelle si condensano invece
intorno ad Abbiategrasso e nel Legnanese,
distretti storici per queste attività.

L'immagine in basso rappresenta le attività legate alle Information and Communication Technologies (ICT) risultano particolarmente presenti a Milano, nel Vimercatese e in alcuni grossi centri urbani, ma sono anche diffuse nel resto dei territori [Elaborazione PIIM su dati AIAP 2010 - ARPA Lombardia - U.O. Supporto alle decisioni di policy].

A partire da questo quadro, iniziamo a guardare con maggior dettaglio la localizzazione delle imprese (lo possiamo fare elaborando i dati di fonte AIAP/ARPA e Camera di Commercio).

Prima di tutto, si vede il grado di specializzazione dei territori (aggregazioni di comuni) rispetto ad alcune attività. Le immagini qui riprodotte mostrano la configurazione di alcuni distretti (del mobile, del tessile e abbigliamento, della lavorazione del cuoio e della pelle) o comunque di forti concentrazioni geografiche di alcune attività (per esempio l'editoria e l'ICT). In esse si inizia ad intravedere, oltre alla dislocazione rispetto alla scala metropolitana, la configurazione rispetto ai tessuti urbanizzati.

A questa scala, laddove la densità delle attività è maggiormente elevata (per esempio le ICT, ma ancor di più, per esempio, i servizi immobiliari), la trama dell'economia tende a coincidere con la struttura dell'urbanizzato. In altri casi, o comunque andando a guardare più nel dettaglio, le attività si pongono in modo differente a seconda delle specializzazioni dei luoghi: alcune, vedremo meglio nei prossimi capitoli, vanno a collocarsi in zone residenziali più o meno centrali, altre in aree considerate dai Piani regolatori comunali come industriali, terziarie o polifunzionali.

Analizzando nel dettaglio tale localizzazione, oggi ci troviamo davanti a qualcosa che sembra un paradosso: le aree un tempo concepite come "industriali" (le zone D dei Piani Regolatori) sono spesso prevalentemente sede di servizi all'impresa e alla persona, e a volte anche di attività commerciali. Specularmente, troviamo i settori produttivi - secondo la classificazione ATECO - concentrati nelle zone più centrali di Milano e di altri comuni importanti (ovviamente nelle loro funzioni amministrative e direzionali).

Queste e altre situazioni appaiono difficilmente comprensibili se lette con le categorie analitiche che erano valide fino a pochi decenni fa.

I processi di de-verticalizzazione e delocalizzazione che hanno investito le imprese, associati ad una serie di altri mutamenti, hanno ridisegnato radicalmente la geografia delle attività economiche, ponendoci oggi di fronte ad una situazione che richiede nuove chiavi di lettura.

Ci troviamo oggi davanti a una diversa divisione spaziale, aperta non solo dal decentramento produttivo ma anche dalle forme di flessibilizzazione del mercato del lavoro. Non solo la fine della grande fabbrica, ma anche le nuove forme di lavoro autonomo annullano a livello metropolitano la divisione rigida tra luoghi del lavoro e luoghi della residenza (che era rispecchiata nella zonizzazione degli strumenti urbanistici), portando ad una frammistione maggiore di tempi e spazi del lavoro e dell'abitare.

Le nuove tecnologie informatiche ampliano i legami economici ed organizzativi creando nuove geografie al pari di quanto precedentemente fatto dall'introduzione di massa della mobilità su gomma.

Le trasformazioni avvenute nell'era digitale e del terziario avanzato, lungi dall'essere immateriali, producono nel territorio effetti concreti e misurabili.

Nell'ultimo decennio sono avvenute grandi trasformazioni dal punto di visto della conformazione dei luoghi dell'economia sia alle scale locali che a quella sovralocale.

In Lombardia, il nuovo suolo che gli insediamenti industriali, artigianali, commerciali e del terziario hanno occupato tra il 1998 e il 2007 è pari a circa 80 kmg (fonte DUSAF).

Nella Provincia di Milano e in quella di Monza e della Brianza, ammonta a circa 15 kmq. Questo fenomeno - a cui si sommano le attività economiche che si inseriscono in tessuti già urbanizzati e misti - è imponente e ancora oggi poco studiato.

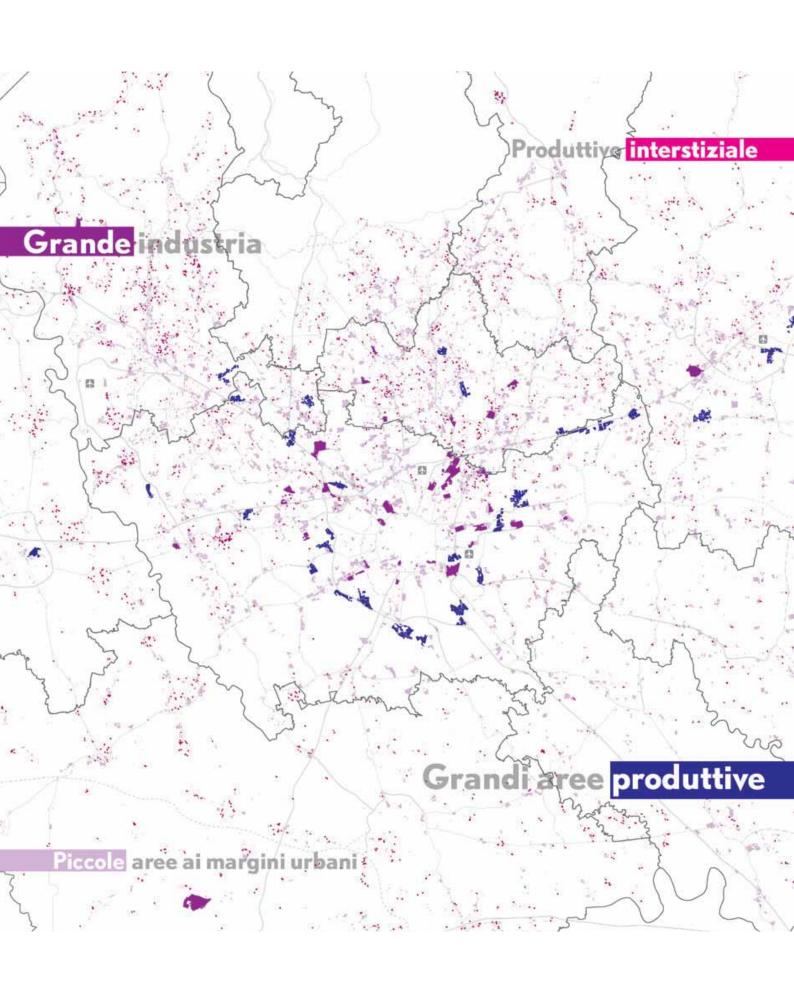
Per provare a comprendere le famiglie insediative attuali e le principali dinamiche territoriali ad esse correlate, questo capitolo viene suddiviso in tre parti:

- 3.a. i luoghi della produzione
- 3.b. i luoghi del terziario
- 3.c. i luoghi del commercio

Consapevoli dell'intreccio e a volte dell'impossibilità di distinguere nettamente tra questi sistemi, risulta infatti qui utile trattarli comunque separatamente per una maggiore individuazione analitica delle forme insediative.

Milano, via Manzoni. Le trasformazioni nel tessuto urbano consolidato: come la città si trasforma, in modo più o meno visibile, al suo interno. L'ampliamento dell'edificio storico oggi sede di attività di Armani.







### 3.a. I luoghi della produzione

Il paesaggio della produzione così come conosciuto fino all'inizio degli anni ottanta è oggi irriconoscibile.

Tuttavia, anche se gran parte dei grandi siti industriali è stata dismessa e nel tempo sostituita da altre funzioni (residenziale, terziario, commerciale), la funzione produttiva è ancora oggi presente nei territori della regione urbana milanese.

Essa è il risultato di una storia importante che ha portato l'area metropolitana Milanese ad essere un motore economico a livello italiano e mondiale.

La storia dell'area metropolitana milanese moderna è strettamente legata a quella della nascita e dello sviluppo della grande industria. Dal 1880 si assiste ad una espansione eccezionale dell'industria soprattutto meccanica, metallurgica, chimica e tessile (cfr. Argomenti e Contributi n. 8).

Essa ha visto una forte concentrazione - oltre che, originariamente, lungo i corsi d'acqua - lungo le linee ferroviarie (Milano, Sesto, Monza, Rho, ecc.) e nei comuni a ridosso di Milano, in particolare per i processi produttivi che necessitano di aree più vaste.

Il processo di allontanamento dal capoluogo, iniziato tra le due guerre dalla siderurgia, si intensifica nel secondo dopoguerra, grazie alla maggiore disponibilità (anche economica) di idrocarburi, associata al trasporto su gomma (rilevanti sono gli investimenti in infrastrutture: dalla realizzazione dell'autostrada del Sole, al raddoppio della Milano-Torino e della Milano-Laghi, dal potenziamento della Milano Bergamo alla realizzazione della Milano-Genova).

nella pagina precedente,
I luoghi della produzione.
La grande industria (ormai quasi
completamente dismessa) localizzata
nei comuni di prima e seconda cintura
di Milano e in alcune propaggini lungo
arterie infrastrutturali; le grandi aree
produttive compatte composte da piccoli
e medi lotti, organizzate lungo il sistema
infrastrutturale principale; le piccole aree
ai margini urbani, organizzate comune
per comune; il produttivo/artigianale
interstiziale, che come un pulviscolo
interessa tutto il territorio [Elaborazione PIM
su base MISURC 2008 e SIT PIM].

#### in alto.

L'area industriale di Sesto Ulteriano, tra San Giuliano Milanese e San Donato Milanese. Tutto questo porta all'apertura di un nuovo spazio geografico degli insediamenti produttivi. Inizialmente in particolare nella fascia posta a nord di Milano e lungo le direttrici in uscita da Milano (Emilia e Vigevanese), poi sempre più a pelle di leopardo: da Cesano Maderno a Varedo, da Pero a Pioltello e Ceriano, sempre più comuni assumono un marcato carattere industriale.

Dai primi anni sessanta ai primi anni settanta si assiste ad una riorganizzazione degli insediamenti produttivi tesa al recupero dei margini di produttività. Gli addetti all'industria a Milano per la prima volta scendono. Tutto il territorio è investito da scelte localizzative da parte dell'industria. Solo pochi comuni non ne sono investiti: Basiglio, Cisliano, Vernate, Cusago (nella parte sud ovest e sud della Provincia di Milano), Carpiano, Colturano e Mediglia (in quella sud est), e Camparada (ad est).

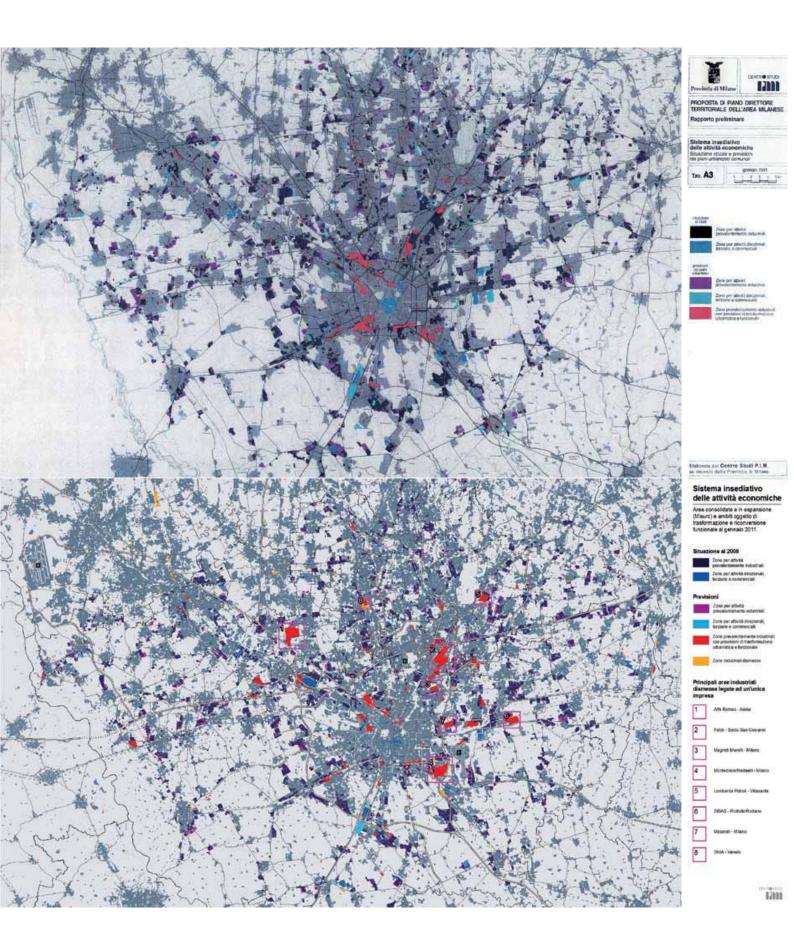
Il processo di nuova localizzazione non esclude tuttavia una riduzione degli impianti: esemplare, in questo senso, la vicenda dell'Alfa Romeo che dalla zona del Portello di Milano nei primi anni sessanta si sposta nei comuni di Arese, Garbagnate Milanese, Lainate e Rho, realizzando un insediamento imponente - pari a 1,5 kmq, e che nel 1982 contava 18.000 dipendenti - e condizionando fortemente lo sviluppo residenziale degli stessi comuni (in dieci anni Arese passerà da 5.052 a 15.294 residenti). Durante gli anni settanta le forti pressioni dovute al costo del lavoro e delle materie prime (e la crisi del petrolio del '73 e del '79) portano ad una forte ristrutturazione delle aziende: diminuisce la dimensione delle imprese e parti del processo produttivo sono date in *outsourcing*.

La concorrenza tra le funzioni nell'uso del suolo (residenza, terziario, industria), le diseconomie date dai prezzi delle aree e dalla congestione dei trasporti contribuiscono alla



Lo scalo ferroviario dismesso di Porta Romana, elemento della struttura portante della città industriale, oggi Ambito di Trasformazione del nuovo PGT di Milano.

nella pagina successiva,
1991-2011: la trasformazione del sistema
insediativo delle attività economiche.
Confronto tra una tavola prodotta per
la proposta di Piano Direttore Territoriale
dell'area milanese (1991) e una elaborazione
odierna riprodotta secondo le medesime
modalità. Emerge con evidenza come le aree
allora dismesse fossero tutte o quasi entro i
confini di Milano. Il processo di dismissione
della grande industria investe invece oggi la
maggior parte dei siti oggetto della prima
fase di decentramento produttivo avvenuta
tra gli anni '70 e '80 (nella tavola in basso
sono indicati alcuni dei principali aree).



#### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO





smobilitazione dell'industria, e ridisegnano nuovamente, assieme alle aziende, i territori. Tuttavia, se molte aree sono lasciate libere dalla grande industria, il processo di costituzione e saturazione di nuove zone industriali nelle aree a sud di Milano e nei territori meno urbanizzati continua.

Diventano fondamentali per il sistema produttivo lo stoccaggio e la movimentazione merci, che cominciano a rappresentare una quota importante delle superfici ad uso economico. L'intera regione urbana trova nuove centralità ed addensamenti non più legati alla grande fabbrica ma al sistema logistico, che gestisce gli imponenti flussi di beni materiali di un mercato sempre più aperto ed esigente, che di fatto ha ridefinito i propri confini.

Per avere un quadro sintetico riferito alle trasformazioni delle aree industriali avvenute negli ultimi venti anni, possiamo guardare alla tavola di pg. 61.

Nel 1991 le principali aree industriali dismesse (in rosso nella mappa) sono quasi interamente collocate dentro Milano, in particolare lungo la linea ferroviaria, e a Sesto San Giovanni. Sono ancora numerose le grandi industrie (blu scuro), poste ai confini di Milano, nei comuni di prima e seconda cintura e in tutta la parte nord della provincia. L'immagine ci mostra anche la consistenza delle attività terziarie previste allora (tema su cui torneremo). Nel 2011 la situazione è profondamente cambiata: la grande industria è praticamente sparita, ed i vecchi recinti oggi coincidono con i principali ambiti di trasformazione in progetto o in fase di attuazione. Rimangono invece le aree industriali così come definite dai PRG (che sono anzi lievemente cresciute), sebbene al loro interno stiano profondamente cambiando. Per cogliere questa ed altre trasformazioni, e meglio orientarci all'interno delle forme che la funzione produttiva è andata assumendo, pare utile avvicinarci ulteriormente ai territori.

Le immagini satellitari mostrano quattro modi

diversi in cui oggi si presentano le attività produttive:

- a) La grande industria
- b) Le grandi aree industriali composte da piccoli e medi lotti
- c) Piccole e medie aree industriali poste ai margini dei nuclei urbani
- d) La tipologia casa-capannone e il produttivo frammisto alla residenza

Essi vanno dunque dall'imponente recinto autonomo costituito da un'unica impresa (ben visibile anche a scala metropolitana) fino alle attività produttive collocate all'interno dei tessuti misti e residenziali e, nei casi estremi ma non rari, nelle corti e nei piani terra degli edifici residenziali.

Vediamone brevemente le principali caratteristiche, sapendo che sono esemplificativi di una realtà ovviamente più complessa.

dall'alto e dalla pagina precedente, Famiglie insediative della produzione. Le quattro immagini restituiscono, secondo le categorie interpretative utilizzate, forme insediative molto differenti, qui rappresentate alla medesima scala. La grande industria, qui esemplificata dall'ex-Alfa Romeo tra Arese, Garbagnate Milanese, Lainate e Rho, si caratterizza per essere un grande recinto produttivo. La differenza con la seconda immagine, la grande area produttiva di Sesto Ulteriano, è evidente: la composizione interna è organizzata per lotti di medie dimensioni, dove si localizzano molteplici imprese e attività. Il terzo modello insediativo richiama per caratteristiche il precedente, differenziandosi prevalentemente per classe dimensionale (sia dell'area che dei lotti) ma soprattutto per localizzazione. Questi comparti si localizzano ai margini dei comuni, rappresentando il "retro" degli stessi. Infine i singoli capannoni frammisti alla residenza fino alla casa-capannone, tipiche in particolare della Brianza.





LA GRANDE INDUSTRIA. Come appena accennato, la storia dell'area metropolitana è strettamente legata a quella della grande industria che, per fasi successive, si è insediata lungo le principali direttrici dello spazio metropolitano: a Milano, solo per fare alcuni nomi, dall'Alfa del Portello alla ex FINA-LUBE di Quarto Oggiaro, dalle cartiere Binda alle Cartiere di Verona poste lungo i navigli, dalla Montedison di Rogoredo alla OM dello scalo ferroviario Romana, dalla Innocenti e Autobianchi di Rubattino alla Pirelli di stazione centrale poi di Bicocca, alle aree Breda, Falck e Marelli. In ambito metropolitano, sempre per nominarne solo alcune, l'ACNA di Cesano Maderno, la SNIA di Varedo, l'Autobianchi di Desio e di Settimo Milanese, l'IP di Rho-Pero, la SISAS di Pioltello, la Gilera (e Falck) ad Arcore, la Lombarda Petroli a Villasanta, la Burgo e la Perlite-Dicalite a Corsico e altre ancora. Gran parte dell'organizzazione dei territori si basava sul funzionamento di tali insediamenti produttivi, che contavano migliaia di dipendenti. Non solo le infrastrutture ma anche la vita sociale con i suoi luoghi di socializzazione (circoli, dopolavoro, ecc.), il sistema di welfare e quello della residenza, erano coerenti con questi luoghi simbolo del periodo industriale e dello sviluppo moderno delle città.

Oggi possiamo affermare che nell'area milanese questa tipologia produttiva è praticamente scomparsa. Nel giro degli ultimi venti anni la grande industria ha collocato parti del sistema produttivo in modo diffuso all'interno dei territori, in parte ha decentrato tali funzioni all'estero (mantenendo qui le sole funzioni direttive, amministrative e distributive), e in parte è stata sostituita da nuove attività e forme produttive.

Sono ormai pochi gli esempi di grande industria ancora attiva. Laddove questo avviene, spesso si assiste ad un rilancio dell'attività produttiva attraverso la costituzione di "con-



Il centro tecnico dell'Alfa Romeo di Arese, Garbagnate Milanese, Lainate e Rho, progettato da Ignazio Gardella. domini produttivi" o di "parchi produttivi" in cui all'impresa originaria si affiancano altre imprese con caratteristiche simili, all'interno del precedente recinto e di una programmazione unitaria. I progetti per l'area Italtel a Settimo Milanese - individuata dal PGT come "Ambito di ristrutturazione urbanistica destinato ad attività produttive" - e per l'area Alcatel di Vimercate sono esempi di questo tipo.

Le aree dismesse sono diventate oggetto di riqualificazione (gran parte delle aree del comune di Milano, l'area della Fiera di Rho-Pero), in attuazione o in progetto (si pensi a Santa Giulia) o in attesa di investimenti (le aree oggetto di Accordi di Programma a Segrate, a Pioltello o ad Arese ed altre).

Proprio perché segna un passaggio in qualche modo epocale tra città moderna e città contemporanea, ma anche perché interessa porzioni consistenti dello spazio metropolitano, questo processo si presenta fondamentale per la pianificazione e lo sviluppo futuro dei territori. Esso rappresenta un'opportunità unica, che ha valenze a livello metropolitano. Si pensi ancora una volta all'esempio dell'Alfa di Arese, Garbagnate Milanese, Lainate e Rho la cui riqualificazione, nelle dimensioni, di fatto equivale quasi alla progettazione di una nuova città.

LE GRANDI AREE INDUSTRIALI COMPOSTE DA PICCOLI E MEDI LOTTI. La pianificazione si è dovuta misurare, a partire dagli anni sessanta, con la realizzazione di aree produttive per piccole e medie imprese che in parte uscivano da Milano e dai centri storici più consolidati, in parte erano l'esito di esternalizzazioni di processi produttivi prima concentrati nella grande industria, e in parte ospitavano nuove attività.

Alcune di queste aree sono state realizzate tramite i Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP), strumenti attuativi di iniziativa pubblica previsti all'art. 27 della L.865/71, che agiscono sulle aree individuate dai PRG come "industriali". Essi prevedono che le aree siano espropriate dai Comuni e successivamente cedute a prezzi inferiori a quelli del mercato agli operatori in diritto di proprietà o di superficie. I PIP sono stati utilizzati dai comuni come uno strumento per la delocalizzazione di piccole imprese e dell'artigianato produttivo, fornendo loro occasioni economicamente vantaggiose e insediamenti dotati delle infrastrutture necessarie.

In particolare i territori dei comuni posti a sud di Milano, a partire dalle prime attività produttive qui collocate negli anni cinquanta, hanno visto nei tre decenni successivi un forte sviluppo di aree monofunzionali di grandi dimensioni: concentrazioni di industrie che sono andate a caratterizzarsi anche ad una scala metropolitana.

Si pensi all'area di San Giuliano - con una parte di San Donato - estesa su circa 2,6 kmq, e a quella di Assago/Rozzano (2 kmq), di Cernusco sul Naviglio/Cassina dè Pecchi (2,4 kmq), di Rozzano/Pieve Emanuele (quasi 2 kmq) a cui si aggiunge la vicina area di Opera, alle aree di Trezzano sul Naviglio e a quelle di Melzo e Liscate.

Lo sviluppo di tali aree è andato di pari passo, per molti dei comuni che le hanno ospitate, con un vero e proprio boom demografico: comuni come Pieve Emanuele, Opera, Cassina de' Pecchi, Assago sono cresciuti negli anni settanta del 100%-150% (e Assago continuerà a crescere di oltre il 160% anche negli anni ottanta).

Oggi alcune di queste aree, così come quelle della tipologia successiva, sono attraversate da processi (generalmente spontanei e incrementali) di trasformazione interna. In esse, a

molte industrie ed attività artigianali sono subentrati magazzini, attività amministrative, servizi alle imprese e spesso anche servizi alle famiglie e alle persone: si pensi alle molte palestre, scuole di danza, locali notturni e pubblici esercizi, che trovano nella tipologia del capannone un utile format architettonico e fanno dell'isolamento dalle zone residenziali (evitando quindi una serie di attriti come quello dovuto al rumore) e della disponibilità di ampi spazi la loro forza. Molto spesso, inoltre, le attività di magazzinaggio si accompagnano a quelle di vendita all'ingrosso e al dettaglio, così che molte aree industriali si stanno oggi caratterizzando come luoghi del consumo. Spesso nate con infrastrutture e attrezzature inadeguate, queste aree pongono oggi un insieme di questioni pratiche che i singoli comuni ed operatori difficilmente possono affrontare da soli. Sperimentazioni come quella delle Linee Guida per la promozione e la gestione di Aree Produttive Ecologicamente Attrezzate (APEA) nella provincia di Milano provano a dare una risposta a tali difficoltà, promuovendo interventi sulle soluzioni tecniche, impiantistiche, strutturali e gestionali (in relazione a questioni come l'energia, l'acqua, i rifiuti, il rumore, la mobilità e la logistica, le emissioni atmosferiche, ecc.) e sugli strumenti per il finanziamento.

Le aree industriali, frutto degli azzonamenti dei PRG, sono oggi generalmente luoghi da ripensare: se da una parte vedono molti immobili sfitti o in vendita, dall'altra esse sembrano richiamare nuove attività e nuovi utenti, e richiedono di essere pensate all'interno di una pianificazione complessiva dei territori comunali e intercomunali.

Il nuovo approccio portato dalla L.12/2005 e dai PGT in particolare permette una maggiore flessibilità, che meglio si adatta alle trasformazioni che stanno investendo questi luoghi, e deve tuttavia tenere conto della dimensione economica (e della domanda degli



Rozzano, Quinto dé Stampi. Industria chimica-farmaceutica. imprenditori) che ancora è rilevante e della necessaria conciliazione tra le diverse funzioni urbane. A livello sovracomunale, va invece notata la differenziazione delle diverse aree industriali: non tutte sono ovviamente uguali, e il trovarsi nella prima cintura attorno a Milano piuttosto che in territori più distanti e nel futuro magari attraversati da nuove grandi infrastrutture rafforza direzioni di sviluppo differenti (dall'introduzione dei servizi all'impresa e alle famiglie e magari perfino di residenza, al rafforzamento dello sviluppo di attività artigianali, fino alla creazione di polarità logistiche).

Se nella tipologia precedente (la grande industria) i processi di riconversione sono complessi ma prevedono un processo di interlocuzione con uno solo o pochi proprietari, la trasformazione di queste aree prevede la partecipazione di molti proprietari, spesso frammentati, e con obiettivi, strategie e tempistiche differenti.

PICCOLE E MEDIE AREE INDUSTRIALI POSTE AI MARGINI DEI NUCLEI URBANI. La tavola a pagina 58 mostra uno spazio metropolitano caratterizzato da una pluralità di comuni (189 tra la Provincia di Milano e quella di Monza e della Brianza) ciascuno dei quali dotato di almeno una propria area industriale.

Sono spesso aree di medie dimensioni, dai 200 mila mq. di Inveruno o ai 700 mila mq. di Cuggiono, generalmente poste ai confini comunali o comunque ai bordi del tessuto residenziale (cfr. foto satellitare a pg. 63 in alto).

Frutto dell'azzonamento dei Piani comunali, molto raramente sono state pensate in un'ottica di integrazione intercomunale. Una delle poche esperienze in questo senso è stata quella, portata avanti dal PIM, dell'area comprensoriale di Gorgonzola/Pessano,



Milano, Bicocca: capannoni a destinazione produttiva.

### LE ATTIVITÀ PRODUTTIVE NEI PIANI E NEI PROGETTI

Una questione intercomunale

Le funzioni produttive richiedono un continuo monitoraggio delle trasformazioni in atto nei territori, per rispondere in tempo reale alle domande provenienti dalle aziende, nel quadro di una programmazione pubblica. Il censimento PIM sulle aree dismesse e quello sulle attività produttive; gli studi per l'OETAMM. Le proposte e le esperienze di aree industriali consortili.





I PIANI DEL PIM, IL CENSIMENTO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE DEL 1977-78 E IL CENSIMENTO DELLA AREE DISMESSE

Tutti i Piani Intercomunali Milanesi sono stati un momento di verifica e di sintesi delle informazioni anche di tipo economico che provenivano dagli enti locali e dagli altri enti (Camera di Commercio, IACP, INU, ANASS, F.F.S.S., ecc.) dell'area comprensoriale, oltre che di rilancio di visioni condivise e di indicazioni per la pianificazione: a partire da quelli della fase pionieristica, nei quali ad immagini e tavole di sintesi si affiancarono numerosi studi analitici, fino ad arrivare ai piani del 1975 e del 1982, che avevano messo a punto un sistema consolidato di monitoraggio delle trasformazioni economiche comprensoriali.

II PTC del 1982 rispetto all'industria analizza e valuta criticamente il sovradimensionamento delle aree industriali previste: nel 1978 le aree a destinazione industriale previste dai piani urbanistici comunali del Comprensorio ammontavano a 3.040 ha, ovvero circa il 39% dei 7.800 ha esistenti; escludendo il comune di Milano, quelli previsti erano invece 2.843 ha, ossia il 47% dei 6.096 ha esistenti. Le previsioni del PTC sono invece pari a circa 1.600 ettari.

Il PTC individua 23 zone per insediamento industriale-artigianale di rilevanza comprensoriale (equivalenti a circa 880 ha). Esse sono divise tra zone al servizio dell'intera area comprensoriale (Melzo-Liscate, Lacchiarella, Vizzolo-Dresano) e zone a servizio dei singoli comparti. Tali zone godono di particolari condizioni infrastrutturali e costituiscono una leva importante di cui dispongono gli enti locali per sostenere e favorire il processo di ristrutturazione dei settori industriali. Constatato, inoltre, che molte delle aree industriali esistenti sono frammentate, disomogenee

in alto, da sinistra e nelle pagine successive, Schema di Piano di sviluppo lineare, 1965: inquadramento infrastrutturale ad una scala che comprende il porto di Genova.

Cartografia dei comuni di Buccinasco e Assago, svolte dal PIM per il censimento delle attività produttive, 1977-1978.

Nuovi interventi di insediamento industriale, tavola realizzata nell'ambito degli studi condotti per l'OETAMM, 1987. Oltre all'individuazione delle aree vengono indicate le percentuali di realizzazione dei piani attuativi in corso.





e poco infrastrutturate, la caratteristica di questi insediamenti è anche quella di disporre di una politica e di una gestione unitaria - che vede coinvolti i singoli Comuni, la Provincia, il Comprensorio e la Regione in stretto raccordo con gli imprenditori e le loro associazioni di categoria – e di livelli adeguati di qualità per poter andare incontro alle domande localizzative delle imprese. Anche in questa prospettiva, il ricorso ai P.I.P., ex L. 865/71 viene visto come uno sforzo apprezzabile di superamento dei ritardi che i Comuni hanno mostrato nell'attuare e gestire le nuove zone produttive. Il PTC analizza le trasformazioni del settore produttivo, suddivise per comuni e per sub-aree del Comprensorio anche a partire dall'imponente censimento che il PIM stesso ha realizzato nel 1977-78 su tutte le attività produttive. Il lavoro sul campo ha infatti portato alla redazione di informazioni puntuali riguardanti, per

tutte le aree produttive comprensoriali, tipologia di attività, numero di addetti e superfici utilizzate. Da ricordare anche la ricerca "Recupero a funzioni produttive delle industrie disattivate e sottoutilizzate nella provincia di Milano" (sotto la direzione di Crapanzano), commissionata dalla Provincia di Milano e dal Comune di Milano e pubblicata nel 1985, che ha costituito un primo ed importante censimento delle attività industriali dismesse, ed è servita ai comuni come base per diversi Piani regolatori.

### IL PROGETTO MILANO F LE RICERCHE PER L'OFTAMM

OETAMM e Progetto Milano sono due importanti occasioni per il PIM di rileggere le grandi trasformazioni avvenute negli anni settanta ed ottanta.

L'Osservatorio Economico Territoriale dell'Area Metropolitana Milanese (OE-TAMM) nasce nel 1985 su iniziativa di Comune di Milano e Provincia di Milano. Il Centro Studi PIM, assieme all'Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia (IReR), secondo quanto previsto dalla Convenzione allora stipulata, lavora ad una serie di importanti ricerche, che troveranno sbocco nella collana editoriale OETAMM, sull'evoluzione del terziario, dell'industria e sui loro modelli localizzativi nei diversi ambiti territoriali. Le ricerche condotte alla fine degli anni ottanta per il Progetto Milano (coordinato dall'IReR, vede coinvolte, assieme al Centro Studi PIM, le università milanesi ed è finanziato da Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano, dalla Camera di Commercio, da Assimpredil, Assolombarda e da imprese e istituti bancari) costituiscono per il PIM la continuazione di tali analisi. Il lavoro trova una sua ricaduta in diversi volumi. Nel terzo volume, in particolare, vengono ripercorse le modificazione dello spazio geografico della produzione in relazione alle fonti di energia e alle infrastrutture, secondo una prospettiva che guarda alle "onde brevi e alle onde lunghe che hanno inciso e che ancora continuano a produrre effetti - e problemi aperti e attuali – sull'assetto e sul funzionamento dell'area".

# L'AREA INDUSTRIALE CONSORTILE INTERCOMUNALE GORGONZOLA-PESSANO CON BURNAGO

Intervista a Giancarlo Lissoni (3 marzo 2010)

Tra le zone per insediamenti industrialiartigianali di rilevanza comprensoriale, il PIM individua quella di Gorgonzola-





Pessano con Bornago e successivamente collabora direttamente alla sua nascita e realizzazione, come descritto nelle parole della persona allora incaricata di seguire tali fasi:

"Nella seconda metà degli anni settanta nessuno prevedeva il crollo delle attività produttive. La nostra fatica era quella di cercare di governare uno sviluppo tumultuoso, di gestirlo ed evitare le speculazioni e l'inutile sovradimensionamento ad opera di alcuni comuni. Quando si affrontò il dimensionamento delle aree industriali, c'erano opinioni opposte, c'era chi diceva che si doveva prevedere altro sviluppo industriale e chi aveva già fiutato il crollo. C'era certamente la paura di sbagliare nelle valutazioni. Dopo poco tempo, molte industrie hanno iniziato a chiudere. L'industria si è tramutata in terziario e in commerciale. (...) Le realizzazioni, nei primi anni Ottanta, delle aree produttive di Gorgonzola-Pessano con Bornago sono state un bell'esperimento: hanno utilizzato un meccanismo che dovrebbe essere portato ad esempio. Tutti e due i comuni avevano destinato delle aree al produttivo e allora ci si disse: 'perché non le gestiamo insieme?'. Allora tra i due comuni si fece un Consorzio intercomunale. La prima domanda fu quella relativa a 'chi ci mettiamo?' Sono stati fatti dei tavoli con le amministrazioni, i sindacati e i rappresentati degli investitori dell'area. Si fece un disegno complessivo, con un forte impianto di urbanizzazione. Inizialmente si faticò a portare nuove imprese, poi arrivò il Corriere della Sera e quella fu una grossa vittoria. La realizzazione di un consorzio permette di ottenere un disegno unitario, ma anche di avere sgravi fiscali e di gestire in modo più integrato le reti (allora si fornì il metano)."

in alto, da sinistra, PTC 1982, Schema di Piano. Estratto con l'inquadramento dell'area produttiva di rilevanza comprensoriale individuata tra Gorgonzola e Pessano con Bornago.

Immagine tratta dalla pubblicazione indirizzata al mondo imprenditoriale di promozione dell'area industriale consortile di Gorgonzola e Pessano con Bornago.



che ha visto tra l'altro la localizzazione del Corriere della Sera.

Difficilmente queste aree sono pensate in un'ottica di sviluppo economico dei territori e non sempre sono state dotate di tutti i servizi richiesti dalle imprese e dai lavoratori. Esse sono oggi percorse dalle trasformazioni richiamate nella tipologia precedente e dunque anche per esse sono in gioco sfide che la pianificazione comunale (e sovracomunale) deve affrontare. Non sempre i comuni ed i loro uffici sono dotati degli strumenti idonei per leggere le trasformazioni in atto e per interloquire con la varietà di soggetti che vi si localizzano, spesso andando in direzione diversa dagli obiettivi dell'amministrazione (si pensi all'esplosione dei magazzini o dei capannoni destinati alla vendita, che, modificando la destinazione di queste aree, non portano con se quegli interventi di urbanizzazione necessari per le nuove funzioni). A queste aree si devono aggiungere quelle oggi interne al comune di Milano, nate lungo la linea ferroviaria, che oggi sono attraversate da mutamenti specifici proprio a causa di questa loro collocazione specifica: vicine al centro del capoluogo se non divenute ormai esse stesse semi-centrali (si pensi per esempio alle aree Ortles-Ripamonti) stanno di fatto integrandosi al resto del tessuto urbano secondo un processo incrementale di sostituzione di attività con un mix di altre attività spesso rivolte direttamente ai cittadini (altre aree che vanno in parte in questa direzione sono quelle di via Mecenate, viale Certosa, Bovisa).

LA TIPOLOGIA CASA-CAPANNONE E IL PRODUTTIVO FRAMMISTO ALLA RESIDENZA. Un'ultima tipologia si richiama a quelle attività produttive che sono frammiste alla funzione residenziale. Esiti di una storia lunga (le tradizionali attività artigianali che si trovavano dentro gli edifici a corte e le cascine), di utilizzo di ambienti lasciati liberi da altre funzioni, o di tradizioni economiche locali (l'impresa famigliare nata a ridosso dell'abitazione).

Milano, Bicocca. Sullo sfondo dei capannoni, il nuovo skyline di Milano. Quest'ultima caratterizzazione è molto presente in alcuni territori della Brianza (Lissone, Bovisio Masciago, Seveso, ecc.) ed è stata a volte recepita dai Piani Regolatori Comunali in aree Polifunzionali.

La natura dei luoghi generati da tale frammistione, così come delle attività insediate all'interno dei tessuti residenziali, fa di questa tipologia un tema interessante soprattutto per l'ambito comunale e locale, e si intreccia con quello dell'imprenditoria come incubatore di nuove attività per giovani o altre fasce della popolazione e come elemento di rilancio di quartieri e parti urbane, intrecciandosi quindi anche con politiche non strettamente urbanistiche.

Spesso queste situazioni frammiste denotano oggi una certa fragilità. Non mancano episodi in cui ai capannoni ed alle attività artigianali subentrino altre funzioni (prima di tutto residenziali e terziarie), spesso con la sostituzione degli stessi immobili. Forse sarebbe utile in tal senso sviluppare dei ragionamenti più organici anche in fase di realizzazione dei PGT comunali, cercando di cogliere in tal modo le opportunità offerte da queste microtrasformazioni per intervenire sulla ristrutturazione di parti del tessuto compatto della città consolidata (ad esempio attraverso l'utilizzo di strumenti perequativi).

Più in generale, la relazione tra attività produttive e pianificazione, se non ha la stessa centralità che possedeva negli anni sessanta e settanta, si presenta ancora oggi come un tema rilevante per lo sviluppo dei territori.

Esso passa per attività più quotidiane di scala comunale - come quelle condotte attraverso gli Sportelli Unici delle Attività Produttive (SUAP) - e più in generale attraverso politiche di settore tese all'innovazione, alla creazione di distretti, al recupero del patri-



a fianco e nella pagina successiva, Milano e Gorgonzola. Differenti modalità di riutilizzo degli edifici produttivi dismessi: da spazi ludicosportivi ad attività commerciali. monio dismesso e alla semplificazione delle procedure (cfr. L.R. 1/2007). Ma anche da esperienze di diversa scala che vedono coinvolti più attori, che vanno dagli incubatori di impresa (si pensi per esempio alle realtà promosse da Milano Metropoli) ai grandi poli e parchi tecnologici.

Esso implica anche azioni e politiche sovralocali e intercomunali di ampio respiro capaci di tenere assieme pianificazione territoriale e sviluppo economico, così come di una visione (e una politica) di carattere interregionale e nazionale. Lo sviluppo della regione urbana milanese infatti non può non essere letto all'interno di una politica che faccia i conti con la dimensione globale e con le nuove polarità che vengono a crearsi all'interno di un territorio che va affrontato per lo meno alla scala che da Novara si sviluppa fino a Bergamo e Brescia: è questa infatti la scala a cui guardano gli operatori economici nel momento in cui decidono di localizzare le loro attività, siano esse legate alla produzione ma anche alla logistica o ai centri direzionali.

Come accenneremo nel prossimo capitolo, tutto questo non può non intrecciarsi profondamente anche con la pianificazione e l'accompagnamento alla realizzazione delle grandi infrastrutture della mobilità oggi in programma a scala regionale. Se si pensa per esempio all'attuale presenza di attività produttive lungo l'autostrada A4 Milano-Venezia, appare chiara la necessità di valutare le esternalità che si genereranno dalla realizzazione della Tangenziale Est Esterna, della Pedemontana e della BreBeMi (ma anche in futuro della Tangenziale Ovest Esterna, secondo le intenzioni della Provincia di Milano riprese nelle Linee guida del PTCP), che comporteranno una trasformazione (in parte già in corso) dei territori da esse attraversati, anche dal punto di vista degli insediamenti economici.

Anche su questi aspetti è dunque necessario mettere in atto azioni di monitoraggio e analisi, per meglio comprendere il processo in atto a scala metropolitana.







# 3.b. I luoghi del terziario

Abbiamo già accennato alla difficoltà di dare oggi una definizione univoca alle funzioni "terziarie". Al loro interno troviamo attività molto diverse, che sono state spesso considerate dalla pianificazione in modo accorpato e sovrapposto ad altre funzioni.

Se riferite alla natura dei servizi erogati, ma anche al diverso rapporto con il territorio, possiamo schematicamente suddividere queste attività nelle seguenti categorie (cfr. tabella e grafico con gli addetti):

- a) Funzioni terziarie di imprese la cui attività principale rientra in settori diversi da quello dei servizi: sebbene non riconosciute dalle analisi che utilizzano la classificazione ufficiale ATECO (per esempio i censimenti e le rilevazioni dell'ISTAT), tali attività costituiscono per certi aspetti il nucleo centrale di ciò che comunemente si intende per terziario. Gli uffici amministrativi e commerciali, le funzioni direzionali: una serie di attività e spazi che oggi sono spesso l'unica presenza nel territorio metropolitano di imprese che hanno posto altrove la loro produzione di beni materiali.
- b) I servizi di trasporto merci e di magazzinaggio.
- c) I servizi di informazione e comunicazione: essi vanno dalle attività editoriali, a quelle di produzioni cinematografiche e video, di programmazione e trasmissione, di telecomunicazioni, di produzione di software ed altre. Di fatto costituiscono oggi una nuova forma di produzione di beni immateriali specifica ed essenziale per la società contemporanea. d) I servizi alle imprese, quali le attività legali e di contabilità, di direzione aziendale e

nella pagina precedente,

I luoghi del terziario. La rappresentazione sintetica e interpretativa evidenzia in particolare due elementi: nella cartografia la base, definita dal database AIAP, che vuole esemplificare il modello diffusivo e difficilmente rappresentabile delle microtrasformazioni; dall'altra l'emergere di alcuni elementi puntuali di qualità (attraverso alcuni esempi di headquarters). che caratterizzano la città e i suoi spazi per la loro eccezionalità e qualità architettonica. Accanto a questi elementi i luoghi del terziario come individuati dagli strumenti urbanistici, circoscritti rispetto alla consistenza di un sistema ben più diffuso [Elaborazione PIM su dati AIAP 2010 - ARPA Lombardia - U.O. Supporto alle decisioni di policy].

## in alto,

Milano, l'area a ridosso dell'Autostrada dei Laghi e della A4. Come gli spazi del terziario si integrano nella città conquistandone puntualmente alcune sue parti.

### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

Addetti alle unità locali nelle attività di servizio alle imprese e alle famiglie – Valori assoluti e percentuali sul totale degli addetti ai servizi privati [Fonte: ASIA 2008 – ISTAT]. di consulenza gestionale, di ricerca personale, di formazione; ma anche attività quali la pubblicità ed il marketing, ed altre: una serie di funzioni organizzative, precedentemente inserite all'interno delle grandi aziende, che nel tempo sono state esternalizzate.

- e) Altri servizi alle imprese quali per esempio la vigilanza, la pulizia, ecc.
- f) Gli studi professionali di architettura, ingegneria ecc.
- g) Le attività finanziarie e assicurative.
- h) Le attività immobiliari.
- i) i Servizi alle famiglie e alla persona molto diversificati: dalle agenzie di viaggio ai servizi di pompe funebri, dalle lavanderie ai parrucchieri e centri estetici, ecc.

Escludiamo da questo elenco i servizi pubblici o di interesse pubblico e alcuni servizi alla persona (la pubblica amministrazione, i servizi sociali e sanitari e l'istruzione), che in parte affronteremo nel capitolo 4 (nello stesso capitolo riprenderemo anche alcune considerazioni sulla logistica).



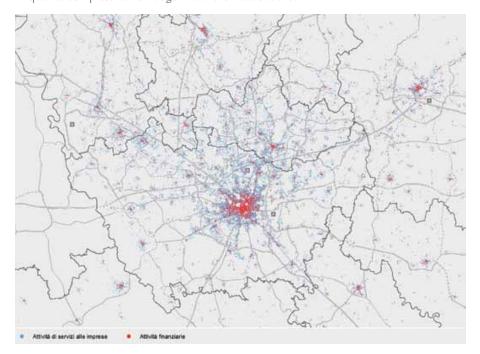
Come si vede, un campionario variegato di servizi che quotidianamente si attivano per mantenere le città in funzione, e che si presentano secondo una geografia localizzativa come raffigurata nelle tavole. Quella riferita alla scala metropolitana mostra chiaramente la pervasività dei servizi alle imprese e la collocazione nelle zone più centrali dei comuni dei servizi finanziari ed assicurativi.

È interessante notare anche più nel dettaglio le logiche localizzative dei diversi servizi rispetto alle zone centrali e periferiche della residenza, o nelle aree indicate nei PRG come industriali, terziarie e polifunzionali (cfr. tavv. alle pgg. 78 e 79).

Ciò che colpisce, innanzitutto, è la pervasività generale sia nelle zone residenziali, che in quelle industriali. Esiste poi una declinazione specifica che dipende da diversi fattori: il tipo di mercato e il bacino di utenza cui i servizi si rivolgono (locale, sovralocale o anche globale); le forme di relazione che questi instaurano con gli utenti (telematica, ecc.); la richiesta di vicinanza gli utenti, siano essi aziende (localizzate in aree produttive o in altri contesti) o utenti

Il passaggio "dalla fabbrica agli uffici" è stato imponente e non del tutto visibile attraverso statistiche ufficiali e strumenti urbanistici tradizionali: esso si è espresso nella richiesta pervasiva di spazi di piccole dimensioni ma anche in poli del terziario e in edifici di grande qualità architettonica.

finali (si pensi alla collocazione dei servizi alle famiglie all'interno dei tessuti residenziali); la necessità di visibilità (comune a molti Headquarters) piuttosto che di accessibilità e/o di qualità complessiva del luogo in cui ci si va a situare.



La localizzazione delle attività di servizi alle imprese e finanziarie secondo classificazione ATECO. Si può notare come le attività finanziarie si addensino nel cuore delle città, mentre le attività di servizi tendono ad essere maggiormente diffuse sul territorio [Elaborazione PIM su dati AIAP 2010 - ARPA Lombardia - U.O. Supporto alle decisioni di policy].



Il passaggio dalla fabbrica agli uffici è stato imponente quanto, per certi aspetti, poco visibile alla strumentazione (anche cartografica) dell'urbanistica, proprio per la caratteristica di pervasività che lo contraddistingue.

Se guardata alla scala metropolitana, l'evoluzione delle funzioni terziarie e della loro localizzazione è una vicenda che nel corso dei decenni ha presentato forti interdipendenze e alcune tensioni tra la città di Milano e l'intera area metropolitana. E soprattutto è una vicenda dagli esiti ancora incerti e aperti: oggi infatti il mercato lancia segnali contrastanti. Se i dati sulla produzione edilizia mostrano un particolare fermento nella città di Milano, dove sono partiti diversi grandi progetti rimasti in standby per lungo tempo, al contrario la corsa al terziario sembra essersi arrestata nell'area metropolitana (anche a causa dell'eccesso di offerta e del blocco della domanda dovuta alla crisi finanziaria attuale). Qui tendono a consolidarsi i poli esistenti (vedi l'espansione di Milanofiori nord) mentre difficilmente sorgono nuovi insediamenti specializzati, se non interventi isolati promossi come propria sede da multinazionali. Tutto ciò in un quadro complessivo in cui le quote di terziario esistente inutilizzato o in stato di dismissione, in particolare il patrimonio realizzato negli anni '70 e '80 nella città di Milano, sembrano essere più che mai elevate.

Quello del terziario è un sistema a tutti gli effetti metropolitano che ha conosciuto una rapida espansione: dalla colonizzazione delle aree centrali della città di Milano al

a fianco e nella pagina successiva, dall'alto, In queste due pagine vengono rappresentate ad una scala urbana le modalità di localizzazione di alcune attività. Il raffronto viene effettuato su due quadranti significativi come il sud-ovest Milano (in questa pagina) e l'area tra Monza e i comuni limitrofi (nella pagina seguente). I servizi alle imprese risultano capillarmente diffusi nei due ambiti territoriali e nei diversi tessuti; i servizi alle famiglie hanno una concentrazione maggiore nella città di Milano e comunque nelle aree residenziali. Infine si nota che alcune attività logistiche si localizzano anche nel tessuto residenziale, mostrando un fenomeno in parte inedito [Elaborazione PIM su dati AIAP 2010 - ARPA Lombardia - U.O. Supporto alle decisioni di policy e base MISURC 2008].

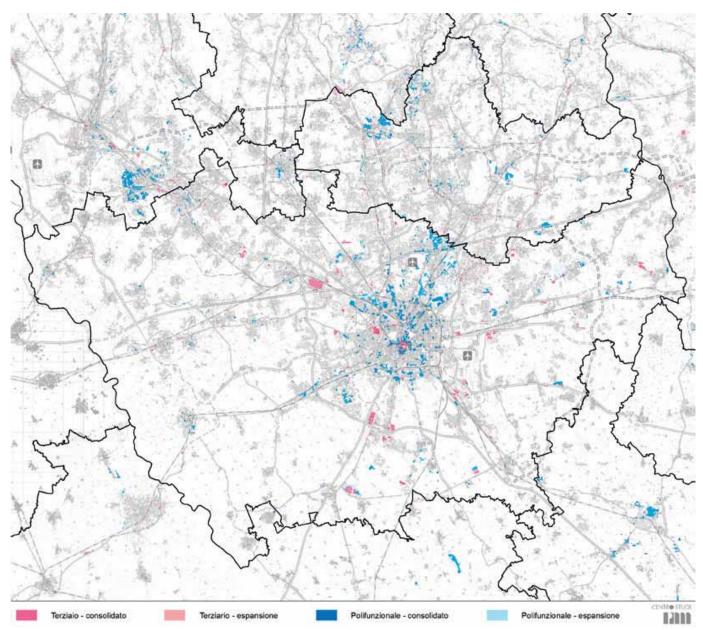
riempimento dei vuoti lasciati liberi dalle grandi industrie, passando per l'espansione nelle zone periferiche del capoluogo che ha preso avvio negli anni sessanta e per la realizzazione dei grandi poli direzionali esterni e degli headquarters delle multinazionali.

I processi oggi in atto rispetto al passato (sia da parte degli operatori privati, che da parte della normativa degli strumenti urbanistici, che generalmente premettono una maggiore flessibilità nelle destinazioni d'uso), stanno mostrando caratteri in parte innovativi, proponendo un differente approccio sia rispetto alle configurazioni e alle modalità insediative che al rapporto tra le funzioni. A differenza dei grandi poli terziari sorti in particolare negli anni settanta e ottanta, i nuovi grandi insediamenti in fase di realizzazione, in particolare a Milano e nei poli intermedi, si caratterizzano spesso per l'integrazione di differenti funzioni, che vanno dalle attività commerciali, ai servizi qualificati fino anche alla residenza di qualità, instaurando un differente rapporto con la città e il suo spazio pubblico.

Come per le altre funzioni, possiamo individuare alcune famiglie insediative tipiche, frutto di scelte dei soggetti privati, dell'evoluzione del settore dei servizi e della ristrutturazione delle imprese, e di atti di pianificazione:

- Microtrasformazioni dentro il tessuto (residenziale) esistente
- Poli direzionali
- Headquarters





Gli spazi del terziario nei piani urbanistici. A partire dalla base MISURC si sono evidenziati gli spazi destinati al terziario e al polifunzionale, suddivisi tra consolidato e in espansione. Emerge la bassissima presenza di aree a destinazione terziaria, mentre più consistenti sono gli ambiti polifunzionali che - con declinazioni molto differenti - vanno dalle aree centrali di Milano fino alle zone miste residenziali-produttive di Busto Arsizio [Elaborazione PIM su base MISURC 2008].

MICROTRASFORMAZIONI DENTRO IL TESSUTO (RESIDENZIALE) ESISTENTE. Le microtrasformazioni diffuse nei tessuti urbani, in particolare in quelli più densi e dinamici, rappresentano un fenomeno peculiare delle modalità insediative del settore terziario. Uno degli elementi che caratterizza le forme insediative di questo sistema è infatti la sua capacità di adattamento alle condizioni della città e dei luoghi anche in ragione della domanda di spazi di piccole dimensioni.

Dall'analisi della localizzazione delle attività di servizio e direzionali, si può comprendere come queste si siano capillarmente inoltrate e diffuse nella città consolidata, che se all'apparenza può sembrare cristallizzata nella sua composizione, risulta di fatto in continua trasformazione, soprattutto sotto il profilo della destinazione funzionale. Nel processo di sviluppo del sistema a livello metropolitano l'interdipendenza tre la città di Milano e i comuni dell'area metropolitana ha esercitato un ruolo fondamentale. Questo rapporto ha condizionando fortemente l'evoluzione del sistema insediativo, generando interscambi e bilanciamenti funzionali che progressivamente sono andati ad interessare l'intera regione urbana.

Il forte ciclo di sviluppo avviene a partire dagli anni sessanta, durante i quali oltre ad un consolidamento e ad una specializzazione delle attività terziarie già presenti nel centro storico, numerose attività cominciano a proiettarsi puntualmente oltre i confini ideali dei centri storici. La diffusione delle attività terziarie è avvenuta in un primo momento in modo ancora "concentrato", di fatto con l'interessamento soprattutto della città di Milano e dei centri storici più importanti come Monza.

A partire dagli anni settanta e nei decenni successivi l'onda di sviluppo coinvolge progressivamente molti ambiti dell'area metropolitana, a partire dai comuni di prima cintura a nord del capoluogo. Un processo in cui la pianificazione ha giocato un ruolo molto importante. A livello comprensoriale il PIM avanzò le primissime ipotesi di integrazione metropolitana, provando a delineare quelli che sarebbero potuti essere i canali di sviluppo del sistema terziario (cfr. box a pg. 88).

Anche a livello locale si comincia a prendere coscienza del fenomeno, in una fase in cui tutti i comuni sono intenti a realizzare i propri PRG. E proprio le indicazioni contenute nel PRG di Milano del 1953 vanno a ridefinire molti





dall'alto,
Monza, centro storico. L'invisibilità delle
microtrasformazioni terziarie ad uno sguardo zenitale.

Cernusco sul Naviglio. Sostituzioni edilizie nel centro storico.

equilibri in una fase particolarmente dinamica per le trasformazioni territoriali: il piano di fatto accompagna verso un processo di espulsione produttiva, con l'effetto di generare numerosi vuoti urbani da colmare con altre funzioni. Questo avviene grazie alla garanzia di alti indici di edificabilità concessi sulle aree produttive, che incentivano la riconversione funzionale a carattere terziario di molti ambiti. Ciò ha peraltro provocato un forte processo di valorizzazione dell'area centrale, intensificando il processo di terziarizzazione già in atto e garantendo gli spazi fortemente richiesti dal mercato.

Le microtrasformazioni urbane hanno avuto logiche differenziate, riconducibili in particolare a due modalità prevalenti.

Da un lato vi è stato un forte processo di riuso e riconversione funzionale di edifici residenziali esistenti, fenomeno particolarmente evidente nei centri storici, ma che ha interessato nei comuni maggiori anche insediamenti residenziali realizzati tra gli anni sessanta e settanta. Nei comuni minori gli spazi terziari si sono generalmente concentrati e consolidati quasi esclusivamente nei centri storici, andando a rinnovare e/o sostituire parte del tessuto esistente. Questo processo continua peraltro ancora oggi, trainato dalle attività di servizio che stanno progressivamente sostituendo gli spazi precedentemente destinati alle attività commerciali di vicinato, che da sempre identificano le vetrine dei centri storici. Si è così sviluppato un articolato e capillare sistema di attività sostanzialmente polverizzate, creando a volte una frammistione funzionale, e altre volte terziarizzando vaste parti di città, con uno svuotamento residenziale di aree non solo centrali ma anche semicentrali. Una trasformazione invisibile allo sguardo zenitale, poco coglibile dagli studi socioeconomici e non sempre governabile dalle politiche, che ha ridisegnato gli usi, i tempi e gli utilizzatori di parti consistenti dei comuni più importanti. Va detto che, anche a causa della attuale crisi della domanda e della forte offerta di spazi del terziario, si assiste, in alcuni dei comuni maggiori, ad un ritorno di funzioni residenziali, spesso rivolte ai segmenti di mercato più elevati.

Parallelamente a questi processi, sono sorti numerosi nuovi "contenitori" terziari specializzati, edifici che si sono inseriti nei tessuti residenziali (ma anche in quelli industriali e misti), per mezzo di sostituzioni edilizie e di riempimento di vuoti urbani. L'effetto nei tessuti urbani è a volte oggi evidente, con l'organizzazione di ambiti che sono andati specializzandosi per effetto dell'accostamento e dell'assommarsi di una serie di edifici.

Alla collocazione nelle aree urbane (centrali e semicentrali e comunque residenziali) spesso garanzia per le imprese di accessibilità e prestigio - si è aggiunto più recentemente il fenomeno, già evidenziato precedentemente, delle microtrasformazioni nelle stesse aree industriali, che hanno visto subentrare alle attività produttive precedenti un insieme variegato di attività terziarie (a volte inserendosi puntualmente in edifici preesistenti, a volte sostituendoli).

DALLA CITY INCOMPIUTA AI POLI DIREZIONALI URBANI E METROPOLITANI. Come affermato in apertura i luoghi del terziario hanno oggi una dimensione metropolitana, che si manifesta in riferimento alle caratteristiche dimensionali di questa funzione. I grandi poli terziario-direzionali sono una delle espressioni di questo articolato sistema.

Come premessa, vale la pena richiamare una vicenda che ha condizionato per molto tempo gli equilibri del mercato urbano e la sua evoluzione: quella del nuovo centro direzionale previsto nel PRG di Milano del 1953 nella zona compresa tra P.ta Garibaldi e Repubblica. L'idea era quella di creare una nuova city, che potesse rappresentare una valida alternativa alla localizzazione di queste funzioni nel centro storico. Come noto, la realizzazione del centro direzionale incontra numerose resistenze nel tempo, rimanendo di fatto incompiuta e lasciando quella parte di città sostanzialmente un vuoto urbano fino agli anni più recenti. Anche per via di questo blocco vi è stata una notevole spinta verso la possibilità di sviluppare nuovi centri direzionali prima nelle parti più periferiche della città, e poi oltre i suoi confini, portando il mercato a ricercare alternative nell'area metropolitana.

A partire dagli anni settanta accanto alle microtrasformazioni avvenute nel tessuto urbano, si innesca un processo di localizzazione di diversi poli direzionali in tutta l'area metropolitana. Un processo guidato in particolare da alcuni interventi di grandi dimensioni, realizzati generalmente in aree ad alta accessibilità viabilistica e per questo ritenute strategiche, localizzati in particolare nei comuni di prima cintura.

I motivi di un allargamento dell'orizzonte sono legati a molteplici fattori. In primo luogo la necessità di spazi più ampi e maggiormente flessibili, conseguenza della riorganizzazione del lavoro e dei rapporti che le funzioni direzionali e di servizio stabiliscono con la produzione e la distribuzione. Questa necessità di spazi si incontra con il minor costo delle aree esterne, che permettono inoltre ai comuni interessati di innescare processi di valorizzazione di molti ambiti fino ad allora poco attrattivi per il mercato immobiliare. Il criterio localizzativo principale è rappresentato dall'elevato livello di accessibilità dalla rete viaria (meno dal trasporto pubblico), che consente di ovviare in un certo senso alla visibilità che garantirebbe una localizzazione centrale. Inoltre le possibilità connesse





## dall'alto,

Assago, MilanoFiori. Il polo direzionale, sorto sull'incrocio tra l'A1 e la Tangenziale Ovest, e i nuovi insediamenti, qui in cantiere, verso nord.

Milano, zona Portello. In primo piano il World Join Center. Sullo sfondo il Palazzo Lombardia e i grattacieli di Porta Nuova. alle comunicazioni e all'informatizzazione forniscono sempre più la possibilità di localizzarsi in ambito metropolitano, modificando il sistema delle reti tra attori economici che tendono ad allungarsi.

Nascono così nuove polarità di servizio connesse al funzionamento delle imprese, che non necessitano di prossimità con le attività produttive e di distribuzione. Un processo repentino, esploso in pochissimo tempo, al quale la pianificazione urbanistica ha faticato a dare risposte. Gli strumenti a disposizione erano infatti inadeguati e i processi inediti, tanto che, nella fase iniziale, si poteva ritenere un successo la sola comprensione dei processi di terziarizzazione dell'economia metropolitana. In particolare risultò complesso comprendere il rapporto tra la funzione terziaria (nelle sue molte sfaccettature) con la struttura urbana. Il PIM in tal senso propose una lettura del cambiamento ancora inedita, essendo nella sostanza l'unico ente in grado di osservare in modo complessivo i fenomeni in corso nell'area metropolitana. Già nel progetto generale di Piano del '67 si individuano, per la prima volta, delle direttive comprensoriali relative al settore, proponendo la possibilità di concentrare le funzioni in alcune polarità dislocate in diverse parti del territorio, privilegiando i punti di interscambio della mobilità lungo le direttrici di sviluppo individuate dal Piano (ad esempio l'asse San Donato - Melegnano).

Relativamente agli strumenti, molte delle operazioni che hanno portato alla realizzazione di poli direzionali nascono dalla modifica di convenzioni industriali (e in qualche caso residenziali) risalenti agli anni '60 e '70, la cui fase attuativa risultava in sospeso.

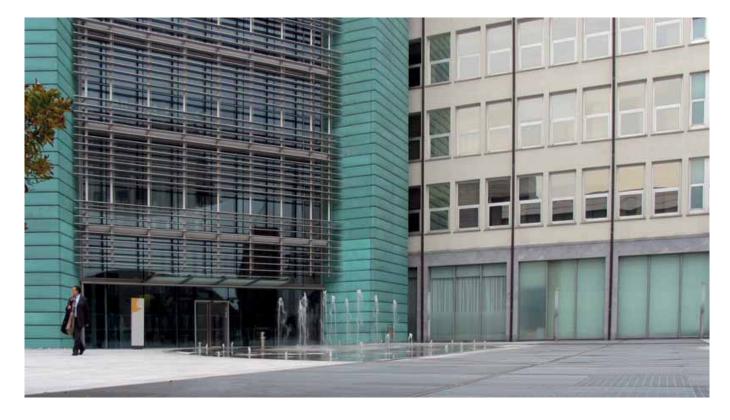
Se guardiamo al mosaico dei PRG e dei PdF del 1967 prodotto dal PIM si individuano in tutto il comprensorio solamente 4 aree destinate a "zone direzionali": Garibaldi-Repubblica a Milano, l'ENI a San Donato, e due quadranti a Monza e Melegnano (cfr. box a pg. 88). Già nel Piano del 1975, dunque a breve distanza di tempo, tuttavia, il PIM rileva nelle previsioni comunali 860 ha a destinazione terziaria, programmati in tutto il comprensorio. Alcuni grandi operatori immobiliari promuovono così la possibilità di una trasformazione terziaria di molte convenzioni industriali approfittando delle spinte da parte del mercato. All'interno del Comune di Milano, una possibilità si apre attraverso l'art. 32 delle NTA del a Variante Generale del PRG del 1980, in base al quale il 30% della SIp realizzabile può essere utilizzata per funzioni compatibili, e cioè uffici, attività espositive ecc., mentre il 20% può essere destinato ad attività di ricerca e laboratori. Il primo intervento ad essere realizzato attraverso questo meccanismo è quello di via Missaglia, in un lotto di espansione industriale, su di un'area di 108.000 mg e realizzando, con semplice concessione edilizia, 458.000 mc esclusivamente destinati ad uffici. Complessivamente interventi i questo tipo raggiungono al 1985 una SIp di circa 407.000 mq. (molti di essi sono costituiti da edifici a torre, posti alle porte della città, rimasti per altro a lungo vuoti, che sono stati oggetto di dibattito negli anni '80-'90).

E sempre alcuni dei principali operatori immobiliari realizzano i grandi centri direzionali sorti fuori dai confini comunali di Milano verso la metà degli anni settanta, con dimensioni che superavano i 200.000 mc, come il Milanofiori ad Assago-Rozzano, il Centro Colleoni di Agrate ed il Polo terziario di Pieve Emanuele (queste ed altre concentrazioni terziarie di ampie dimensioni sono state studiate e monitorate dai lavori del PIM per l'O-ETAMM, come richiamato nel box a pg. 89). I contenitori integrati monofunzionali si caratterizzano sempre per le grandi dimensioni (mediamente superano i 50 mila mq. di SIp),

andando ad organizzarsi in ampi spazi specializzati, esclusivamente destinati all'attività terziario-direzionale. Localizzati spesso lungo le principali arterie viabilistiche e all'altezza dei nodi autostradali, si identificano per la loro autonomia rispetto al contesto, dal quale cercano anzi di emergere per differenza. Insediamenti come quelli di via Ripamonti, via Stephenson e via Caldera a Milano, o il centro direzionale di San Giuliano Milanese, integrano esclusivamente alcuni servizi di base alle attività direzionali.

Come già ricordato, oggi queste modalità di intervento hanno lasciato spazio a progetti che da una parte cercano di rispondere ad una domanda di qualità proveniente dalle imprese, dall'altra si caratterizzano per un elevato livello di mixité funzionale, integrando agli spazi terziari attività commerciali, di servizio e quasi sempre anche una quota residenziale, spesso utile al finanziamento dell'operazione (si pensi per esempio allo stesso Assago nord). Molti dei grandi progetti nati negli anni Ottanta (tra cui i progetti d'area legati al Documento Direttore Passante), giunti a compimento di recente, hanno progressivamente ridefinito nel tempo le loro caratteristiche, mentre molti altri risultano ancora bloccati. Permane invece la realizzazione in diverse parti della città di Milano ed altrove della tipologia ormai consolidata di edifici (generalmente a torre) ad uso terziario, riconoscibili da elementi stilistici consolidati (pareti di vetro, ecc.).

Milano, zona Maciachini. La piazza d'ingresso del Bodio Center.



### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO







GLI HEADQUARTERS E LA GRANDE IMPRESA. Il territorio metropolitano è fortemente segnato anche dalla presenza di singoli edifici che in qualche modo si presentano come landmark ben identificabili e riconoscibili.

Se il decentramento di sedi di grandi gruppi industriali ha lasciato ad altri utenti - rappresentanti più diretti del terziario pubblico e di quello dei servizi alle imprese - immobili divenuti ormai storici (la sede Pirelli alla Regione Lombardia; la sede Montedison ad altre aziende), altre importanti aziende hanno nel tempo realizzato e ancora realizzano interventi rilevanti, soprattutto dal punto di vista della qualità architettonica.

A differenziare questi interventi da quelli sopra descritti sono una serie di condizioni. Innanzitutto il diverso rapporto tra promotori-investitori-utenti. Nel caso dei poli direzionali, grandi operatori immobiliari realizzavano tali insediamenti secondo logiche prima di tutto immobiliari, e generalmente li immettevano sul mercato rivolti ad un insieme variegato di utenti.

Gli headquarters sono generalmente promossi dagli stessi "utenti", che li realizzano come loro sede principale, quindi con le caratteristiche che più possono comunicare i valori aziendali. La scelta di realizzare questi edifici nasce da fattori di tipo organizzativo e legati ai costi, ma è anche rivolta alla volontà di trasmettere un'immagine forte e di prestigio: spesso le sedi si autorappresentano, arrivando a connotare attraverso il profilo del progetto architettonico i luoghi stessi in cui si vanno a localizzare, costituendosi come dei "marcatori" territoriali (si pensi, solo per fare due esempi lontani nel tempo, alla sede della Mondadori di Segrate o a quella del Sole 24 ore a Milano).

Il paesaggio metropolitano nel tempo è andato costituendosi di questi ed altri edifici simbolo che, sostituendo "la fabbrica", lo ridisegnano rendendo visibili i loghi delle aziende e i profili delle nuove costruzioni anche da grandi distanze.

Questo tipo di insediamenti è stato esito e in parte facilitatore del passaggio di scala dell'economia, da un modello "locale" verso un sistema "metropolitano", che comporta una localizzazione degli insediamenti non più orientati a dare risposta ai fabbisogni locali, ma in grado di creare nuove polarità alternative alla localizzazione nel comune capoluogo.



nella pagina precedente, dall'alto, Segrate. Gli headquarters di Mondadori e IBM.

Due esempi di headquarters a Milano: la sede di Unicredit in via Cambi e L'Oreal in via Primaticcio.

#### a fianco,

Milano, zona Lorenteggio. Spazi direzionali, esistenti e in fase di realizzazione.

Pioniera di questo ragionamento fu l'ENI, che localizzando a San Donato Milanese la propria sede si orientò verso il modello della *one company town*, imprimendo una forte impronta sul comune che passò dai 2.667 residenti del 1951 ai 10.296 del 1961 e ai 26.872 del 1971.

La scelta localizzativa diventa inoltre parte essenziale della strategia aziendale che, nel caso di multinazionali, si rivolge ad un mercato globale e dunque cerca un'accessibilità diretta verso di esso.

I criteri insediativi non sono dissimili da quelli sopra descritti per i centri direzionali, ma l'ampliamento dell'accessibilità prodotto da nuove possibilità infrastrutturali è notevole: si pensi per esempio al "distretto tecnologico e dell'informazione" in via di sviluppo tra Segrate e Peschiera Borromeo, legato alla facilità di connessione con il sistema aeroportuale e dell'alta capacità ferroviaria.

Quest'ultimo esempio ci ricorda un altro criterio localizzativo importante, ossia la vicinanza ricercata tra imprese impegnate in attività legate al medesimo settore. Vengono così a costituirsi - con processi, logiche ed esiti molto diversi dai poli direzionali - nuove polarità costituite da un insieme di headquarters (si pensi per esempio alle imprese di telecomunicazione della zona Lorenteggio a Milano).

# TERZIARIZZAZIONE E PIANIFICAZIONE

La ricerca del riequilibrio territoriale

Anche per quanto riguarda il terziario lo sforzo è sempre stato quello di fornire dati il più possibile aggiornati e di scala intercomunale, come base per decisioni che risultavano rilevanti nella strutturazione dello spazio metropolitano. Le indicazioni per appoggiare gli interventi terziari sulle strutture della mobilità pubblica.

in alto, da sinistra e nella pagina successiva, Composizione del Mosaico dei Piani del 1967 in cui figurano le quattro aree terziarie individuate allora nei PRG.

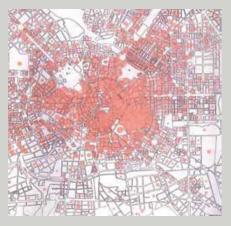
Elaborazioni realizzate dal PIM, a partire dall'annuario SEAT 1984, per il lavoro su Lo sviluppo del terziario nell'area metropolitana milanese, OETAMM 1986. Nell'ordine: localizzazioni dei servizi alle imprese di consulenza e progettazione; totale degli operatori dei servizi alle imprese e servizi finanziari. L'ultima immagine riguarda invece la consistenza degli interventi terziario-direzionali in corso di realizzazione o con piano attuativo adottato, tra il 1980 e il 1985.



# I PIANI COMPRENSORIALI E IL CONFRONTO QUOTIDIANO CON LE AMMINISTRAZIONI

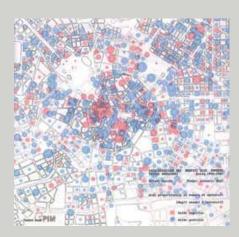
Rispetto alla city milanese il PIM già nel Piano del 1967 individuava un apposito spazio, cosciente della sua importanza e dei possibili effetti che si sarebbero determinati a livello comprensoriale. Rispetto all'organizzazione della città si pongono due questioni principali: il rapporto con il centro storico e il possibile congestionamento dell'ambito. Valutato il ruolo accentrante di una polarità come quella pianificata dal PRG di Milano del 1953, si auspica la necessità di prevedere la dotazione di adeguate infrastrutture, soprattutto di trasporto pubblico, e di servizi, riequilibrando il ruolo dell'area, in un'ottica che in parte conferma l'attuale progetto, caratterizzato da un forte mix funzionale e dalla presenza di polarità di servizio.

L'elemento fondamentale e innovativo portato dal PIM riguarda il rapporto



con le altre previsioni e localizzazioni nell'area metropolitana: tale elemento riflette una visione policentrica del territorio all'interno della quale il decentramento di funzioni privilegiate era visto oltre che come modalità di decongestionamento, anche come occasione di riqualificazione dei poli metropolitani periferici. In tal senso ragionamenti più maturi arrivano con il PTC del 1975 e del 1982.

In particolare nel PTC del 1975 si cerca di orientare i comuni verso la limitazione degli interventi di riconversione funzionale di edifici residenziali in terziario, prediligendo invece la realizzazione di nuovi insediamenti specializzati anche in localizzazioni puntuali. I motivi sono essenzialmente due: da un lato non si vuole erodere il patrimonio residenziale, in una fase di forte domanda di abitazioni; dall'altra ci si orienta verso un modello di sviluppo metropolitano,







basato sull'individuazione di ambiti di sviluppo terziario-direzionali connessi al sistema della mobilità collettiva e su gomma. Viene definito necessario il controllo urbanistico dei processi localizzativi del terziario nelle sue diverse articolazioni, indirizzando alcuni interventi rilevanti lungo le principali direttrici di sviluppo, favorendone la localizzazione in punti ad alta accessibilità comprensoriale e regionale. La localizzazione viene dunque proposta in più punti del territorio, in prossimità degli interscambi, in primo luogo con tangenziali, autostrade e aeroporti (San Donato Milanese - Melegnano).

Anche per quanto riguarda il terziario, appare evidente l'apporto del confronto più minuto, rispetto ai piani comprensoriali, portato avanti tra ufficio tecnico del PIM e uffici tecnici dei comuni. Numerosi i documenti a riguardo - verbali di incontri e decisioni raccolti nel tempo

che oggi costituiscono un archivio prezioso - che mostrano la volontà sempre presente di evitare uno sviluppo incontrollato del terziario, a favore di una programmazione ponderata delle aree, a fronte di bisogni il più possibile quantificabili.

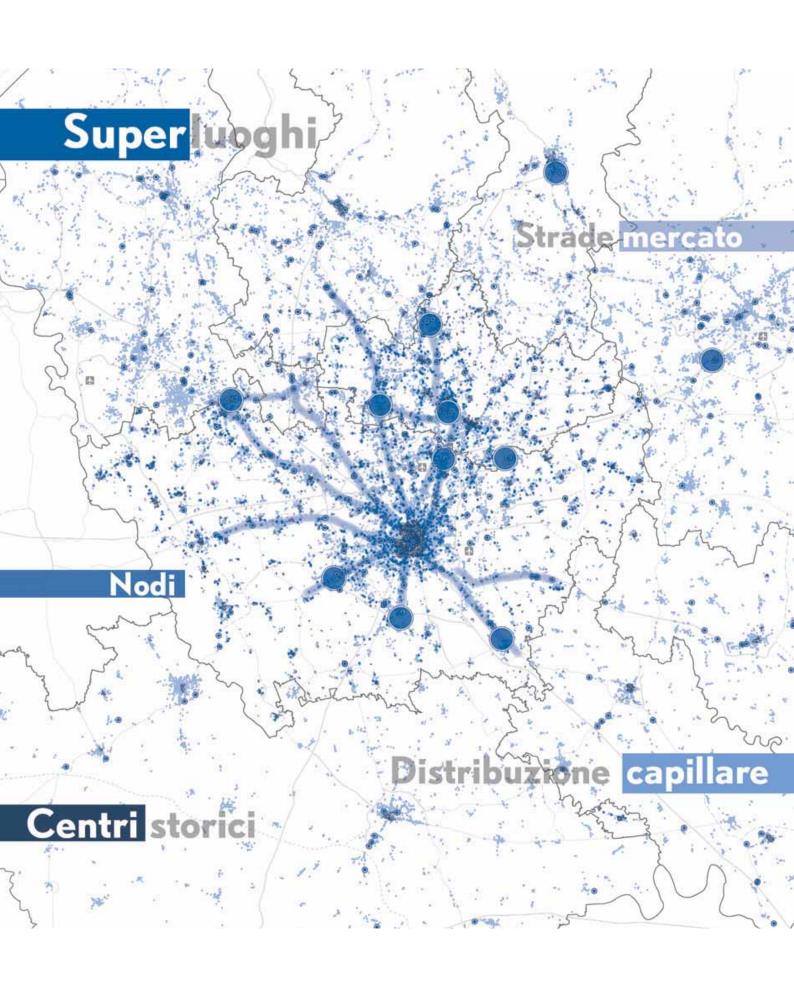
# L'OETAMM E GLI ALTRI STUDI

Numerosi sono gli studi realizzati dal PIM per l'OETAMM condotti specificatamente sul terziario, di cui proprio in quegli anni si registrava la grande crescita. I nuovi insediamenti terziari venivano suddivisi per categorie (grandi e medi interventi di nuova edificazione a Milano e nell'area metropolitana, grandi centri direzionali monofunzionali, ecc.) e molti di questi venivano illustrati in schede specifiche. Una particolare attenzione era posta ai meccanismi di promozione, alle caratteristiche urbanistiche e architettoniche, ai meccanismi

di finanziamento, alle modalità di collocazione presso gli investitori e alle caratteristiche dell'utenza.

# E OGGI: PROGETTARE E VALUTARE I GRANDI SERVIZI DI IMPORTANZA METROPOLITANA

Oggi sempre più, a partire dagli ultimi due decenni, il PIM è chiamato a confrontarsi, assieme alle Amministrazioni Pubbliche, sulle scelte di localizzazione e impostazione dei grandi servizi metropolitani: dalla Fiera di Rho all'Expo, dagli ospedali alle grandi strutture di vendita e del terziario. Oltre alle questioni riguardanti il terziario affrontate nei PGT ed ai PTCP, il PIM sta sviluppando progetti preliminari o Valutazioni Ambientali riguardanti tali grandi strutture. Questa azione di supporto per i grandi progetti rappresenta una specificità del PIM che viene in parte ripresa nel capitolo 5.





# 3.c. I luoghi del commercio

Se consideriamo l'evoluzione più recente nel sistema del commercio e la sua capacità nell'aver riplasmato le città ed i territori, si può forse parlare di una rivoluzione commerciale. La nascita ed il consolidamento in tempi relativamente brevi di polarità commerciali complesse, capaci di attrarre poderosi flussi di persone e di merci e di coniugare sfere differenti di utilizzo (acquisti, socialità, tempo libero, intrattenimento, consumo culturale) ha portato per certi aspetti ad un ridisegno delle gerarchie e delle forme territoriali a cui eravamo abituati fino a circa due decenni fa.

Dopo molti anni di gestazione, anche dal punto di vista scientifico e legislativo il tema del commercio appare oggi ad uno stadio di maturità e si è giunti, in poco più di dieci anni, ad un corpo normativo organico ed unitario. A livello nazionale, a partire dalla riforma del commercio, D.Lgs. 114/1998, si è posta maggiore attenzione agli intrecci tra questo settore, il territorio e la pianificazione urbanistica. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, inoltre, le competenze su questo settore sono passate in carico alle regioni, cui spetta il compito di stabilire i criteri di programmazione. Nella definizione degli indirizzi le regioni tengono conto dei diversi ambiti territoriali (aree metropolitane omogenee; aree sovra comunali configurabili come un unico bacino di utenza; centri storici; centri di minor consistenza demografica) stabilendo degli obiettivi specifici.

All'evoluzione della normativa nazionale - che trova un suo compimento con il D.Lgs. 59/2010, di attuazione della Direttiva 2006/123/CE, in materia di unificazione dei requisiti di accesso alle attività commerciali - corrisponde dunque quella del livello regionale:

nella pagina precedente,

I luoghi del commercio. L'organizzazione del sistema commerciale sta evidenziando caratteri innovativi, "costruendo" una nuova geografia. Dai centri storici ai superluoghi si esprimono nuove forme di aggregazione e addensamento di attività commerciali; dal modello della strada mercato si stanno evolvendo nuove polarità a ridosso dei nodi viabilistici principali. Senza tralasciare il ruolo primario della distribuzione capillare degli esercizi di vicinato [Elaborazione PIM su dati Osservatorio regionale del commercio Lombardia 2010 e su dati AIAP 2010 - ARPA Lombardia - U.O. Supporto alle decisioni di policy].

in alto,

Spazi commerciali e luoghi di interscambio della mobilità: la stazione Garibaldi.

in pochi anni, in particolare a partire dalla metà degli anni duemila, sono state approvate leggi rilevanti che ridisegnano l'assetto commerciale e il tipo di interventi anche relativi alla pianificazione urbanistica. Le norme raggruppate nel Codice del Commercio della Regione Lombardia, la l.r. 6/2010 (Testo unico delle Leggi regionali in materia di commercio e fiere), il Programma Triennale di Sviluppo del Settore Commerciale (PTSSC), e la stessa l.r. 12/2005 forniscono oggi un quadro complessivo dentro cui sono presenti strumenti utili per la pianificazione territoriale in tema di commercio: dai Distretti del commercio - che favoriscono tra l'altro le sinergie tra i comuni - alle competenze dei PTCP (art. 15 della l.12/05); dai Piani dei Servizi previsti nei PGT, che possono utilizzare il commercio nel definire la città pubblica, alle diverse forme di negoziazione tra attori in merito alla realizzazione di grandi superfici di vendita (GSV). Gli esiti di questo nuovo quadro normativo non sono ancora ben delineati: esso tuttavia si presenta come l'apertura ad un'integrazione tra pianificazione territoriale e settore commerciale che sempre più dovrà diventare un tema importante e potrà dare frutti interessanti.

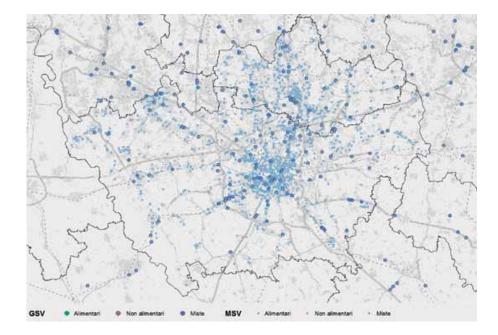
L'organizzazione del sistema commerciale nella regione urbana milanese è profondamente mutata, complici sia il mutamento dei modelli di consumo che l'organizzazione del sistema distributivo. Si può parlare di una rivoluzione commerciale con effetti notevoli su città e territori.

Tutto questo dipenderà anche dalla capacità di creare e rafforzare coalizioni tra soggetti pubblici, e tra questi ed i soggetti privati, operanti a diverse scale, con particolare attenzione a quella sovracomunale ma anche interprovinciale.

Alcuni dei temi appena richiamati sono specificati negli Indirizzi generali per la programmazione urbanistica del settore commerciale (DCR VIII/0352 del 13 marzo 2007) e nei Criteri urbanistici per l'attività di pianificazione e di gestione degli enti locali in materia commerciale (D.g.r. 21 novembre 2007 n. 8/5913). Quest'ultimo definisce alcuni criteri di localizzazione e di compatibilità tra tipologie di strutture di vendita e aree di insediamento: queste sono suddivise tra nuclei di antica formazione e ambiti centrali urbani e consolidati, ambiti di margine dei centri medio-piccoli, ambiti consolidati periurbani delle aree metropolitane e ambiti di trasformazione extraurbani. Il tema degli ambiti di riferimento è centrale: quali sono le scale territoriali più utili per leggere (e governare) le forme insediative del commercio? La risposta

non è univoca. È certamente possibile individuare, come fatto recentemente dalla Provincia di Milano (2008), ambienti insediativi del commercio in riferimento alle modalità di aggregazione e addensamento delle medie (MSV) e grandi superfici di vendita: la direttrice del Sempione e Magentino, la Brianza milanese e la grande strada mercato della Valassina, il sistema reticolare del Vimercatese, l'asta della via Emilia, le direttrici ovest Lorenteggio-Vigevanese, il sistema urbano centrale di Milano. Ma le interpretazioni possibili sono diverse e possono coinvolgere indicatori diversi - tra cui quelli riferiti ai bacini di gravitazione delle strutture di vendita - e dipendono quindi dai fenomeni che si vogliono osservare. Un'altra domanda rilevante riguarda i settori di attività che si vogliono considerare (commercio, terziario, servizi alla persona, tempo libero, intrattenimento, accoglienza, cultura), che spesso appaiono intrecciati e le cui differenze oggi appaiono sempre più sfumate; e riguarda anche tipologie e classificazioni dei numerosi formati di vendita (centri commerciali tradizionali o multifunzionali, multiplex cinematografici, trasformazioni di stadi,

aeroporti e stazioni ferroviarie, factory outlet, parchi commerciali e tematici, ecc.). Se fino agli anni sessanta il commercio si organizzava a partire dal principio di prossimità con il consumatore, oggi altri criteri localizzativi si affiancano a tale principio: primo fra tutti quello dell'accessibilità viabilistica, ma anche quello riferito alla dimensione finanziaria. Dal negozio sotto casa per i generi di prima necessità, al centro storico o ai corsi commerciali per gli acquisti qualificati, il modello distributivo ha visto nel corso degli anni '70 e '80 prima la nascita degli ipermercati e dei centri commerciali "urbani", poi la progressiva specializzazione e il conseguente sviluppo oltre i tessuti delle città, lungo le principali arterie di scorrimento, fino ad organizzarsi oggi in maniera autonoma sui grandi nodi infrastrutturali, in formazioni integrate di notevoli dimensioni che sono in grado di garantire un'offerta completa e articolata in un unico grande "contenitore" e che appaiono come nuovi centri territoriali che si aggiungono a quelli urbani tradizionali. Secondo i dati prodotti dall'Osservatorio del Commercio della Regione Lombardia, nel territorio delle province di Milano e di Monza e della Brianza si contano, al 30 giugno 2010, 171 grandi strutture di vendita e 2.507 medie strutture di vendita, tra esistenti e autorizzate, per un totale di oltre 8,7 milioni di mq. di superficie. La localizzazione evidenzia una concentrazione nelle parti centrali e semicentrali di Milano, in alcuni centri di medie dimensioni, lungo i principali assi viari, con alcuni addensamenti che costituiscono delle nuove polarità, come evidenziato nella tavola qui sotto. A queste strutture si aggiunge una fitta rete di esercizi di vicinato, articolata per lo più nei centri storici, in alcune polarità di quartiere e lungo gli assi secondari della viabilità urbana. Quello che emerge è il peso ancora molto rilevante di tale rete che rappresenta circa il 45% dell'universo commerciale



Grandi Strutture di Vendita (GSV) e Medie Strutture di Vendita (MSV) per tipologia [Elaborazione PIM su dati Osservatorio regionale del commercio Lombardia 2010].

### LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

dall'alto, Spazi commerciali e luoghi di interscambio della mobilità: la stazione Garibaldi.

Numero e Superfici di Grandi Strutture di Vendita (GSV), Medie Strutture di Vendita (MSV) ed Esercizi di Vicinato (EV) in Lombardia e nelle Province di Milano e di Monza e della Brianza al giugno 2010 [Fonte: Osservatorio regionale del commercio Lombardia].



in termini di superfici di vendita. La varietà di questo settore - che costituisce oggi circa il 13,5% del PIL della Regione Lombardia ed il 18% dell'occupazione complessiva (Fonte: Regione Lombardia 2008) - può essere interpretata secondo diverse chiavi di lettura. Di seguito ne proponiamo tre: la dinamica tra centri tradizionali e nuove centralità; le diverse collocazioni rispetto alle infrastrutture; le diverse scale all'interno dei tessuti urbani. Ne conseguono alcune famiglie *idealtipiche* (centri storici, superluoghi, strada mercato, nodi, organizzazione capillare, distribuzione per unità di vicinato) che, seppur con possibili sovrapposizioni, sono distinte rispetto ai formati delle strutture di vendita, alle loro possibili combinazioni, alla loro genesi, ai territori in cui si collocano ed al rapporto che instaurano con questi ultimi.

	LOMBARDIA				MILANO - MONZA E BRIANZA			
	GSV	MSV	EV	тот.	GSV	MSV	EV	ТОТ.
NUMERO PUNTI VENDITA	467	8.085	113.393	121.945	171	2.507	44.689	47.367
SUP. ALIMENTARE (MQ)	848.134	1.235.777	878.109	2.962.020	307.982	384.858	322.135	1.014.975
SUP. NON ALIMENTARE/MISTE (MQ)	2.723.601	3.913.778	6.230.473	12.867.852	1.150.924	1.384.927	2.405.528	4.941.379
SUP. TOTALE (MQ)	3.571.736	5.149.555	7.108.582	15.829.873	1.458.906	1.769.785	2.727.663	5.956.354

# L'EMERGERE DEL COMMERCIO

come oggetto dei piani





L'elaborazione del PTC del 1982 viene svolta assieme a quella del Piano Socio-Economico (PSE): i due strumenti erano visti come due aspetti dello stesso piano: "conseguente a ciò è stata la verifica reciproca tra piani economico e territoriale ed il superamento del fatto che il piano agisca esclusivamente in termini di salvaguardia".

Per quanto riguarda il commercio, uno dei temi rilevanti è quello del "centri commerciali all'ingrosso": allo scopo di decongestionare il Comune di Milano, confermato il centro alimentare in zona 4 a Milano, il piano individua alcune aree di grandi dimensioni (Cambiago, Agrate e Ceriano Laghetto), che vanno ad aggiungersi al già avviato *Progetto Lacchiarella-Binasco*, che riguarda "la realizzazione di una nuova zona per in-



sediamenti produttivi (industria e commercio all'ingrosso)" ed era uno degli otto progetti comprensoriali integrati. Per quanto riguarda il commercio al dettaglio vengono sostanzialmente confermati gli obiettivi espressi dalla Regione Lombardia.

# PGT, PTCP E PIANI D'AREA

Come per le altre funzioni, e forse ancor di più, anche in questo caso la pianificazione di tutti i livelli deve tener conto delle forti trasformazioni a cui il territorio è sottoposto in conseguenza all'azione degli attori economici, in particolare della grande distribuzione organizzata. Temi ricorrente nei piani a cui il PIM ha collaborato, proposti dagli Enti e dai soggetti locali, sono stati quello della riqualificazione o valorizzazione dei centri storici, anche attraverso una riflessione e delle indicazioni sulle at-

Dalle sfide poste, negli anni '70 e '80, dalla localizzazione dei centri commerciali all'ingrosso, a quelle con cui oggi le Amministrazioni Locali si trovano a confrontarsi, per favorire contemporaneamente la qualità dei centri urbani e delle nuove polarità commerciali.

tività commerciali e di servizio presenti o insediabili e la relazione tra questi e le nuove forme di distribuzione, spesso vissute in maniera contrastata dalle stesse amministrazioni: opportunità di crescita ma anche possibile minaccia ed elemento di concorrenza e di squilibrio della rete infrastrutturale. Soggetti con cui collaborare alla scala locale ma anche attori con logiche autoreferenziali e che agiscono ad una scala sovralocale la cui portata sfugge ai comuni.

in alto, da sinistra,

Piano Territoriale Comprensoriale 1981-1990 (PTC 1982). Quadro sintetico delle grandi attrezature di servizio per l'area metropolitana milanese. Sono indicati tra l'altro il centro commerciale all'ingrosso di Lacchiarella-Binasco ed il Mercato alimentare generale di Milano.

PGT San Donato Milanese, *Piano dei Servizi*. Catalogo dei servizi esistenti e della rete commerciale [Elaborazione Centro Studi PIM, 2011].







ADDENSAMENTI E AGGREGAZIONI COMMERCIALI: CENTRI STO-RICI E SUPERLUOGHI. Uno degli elementi di maggiore caratterizzazione nell'organizzazione del sistema commerciale è identificabile nella propensione di addensamento e aggregazione delle attività commerciali. La figura del "centro" rappresenta un emblema di queste modalità. Se proviamo a figurare l'idea di centro accostata al settore del commercio sembrano emergere due figure dominanti: quella di centro storico e quella di "centro commerciale" (o meglio, oggi, delle evoluzioni di questo format). Due elementi molto differenti, frutto di epoche distanti, di vicende contrastanti, per certi versi spesso concorrenti.

Proprio il rapporto tra queste differenti forme di organizzazione rappresenta oggi uno dei temi di maggior rilievo e attualità per la pianificazione del settore commerciale. A livello locale spesso infatti rappresenta causa di conflitti, a livello metropolitano influisce fortemente sulle logiche di sviluppo e riorganizzazione territoriale. Nella sostanza parliamo di due differenti forme di aggregazione e addensamento di attività commerciali, che puntano ad organizzarsi in modo compatto andando a costituire una polarità, seppur profondamente differente per natura, promotori e configurazione spaziale.

Il centro storico, da sempre luogo a forte vocazione commerciale, si basa su un principio di addensamento "spontaneo" di molteplici attività. Le modalità insediative si fondano sull'utilizzo a fini commerciali dei piani terra (anche se è frequente l'ampliamento ai piani superiori) degli edifici preesistenti, di fatto con l'adattamento e integrazione delle attività alle condizioni morfologiche di contesto. Ciò determina un rapporto diretto delle attività con lo spazio pubblico, che passa attraverso la sostanziale integrazione tra la vetrina e la strada, che di fatto diviene il percorso e lo spazio distributivo e di connessione delle differenti attività. Si pensi ad esempio (solo per elencarne alcuni) a centri storici come Rho, Arese, Cernusco sul Naviglio, Melegnano o Abbiategrasso, in cui le attività si affacciano in sequenza sulle strade del centro. Questa condizione ha frequentemente indotto alla pedonalizzazione dei centri storici (tema oggetto della pianificazione comunale e spesso fonte di dibattiti anche accesi), incentivando la riqualificazione dello spazio pubblico e dando una forte caratterizzazione unitaria all'intero ambito.

La natura dei "centri commerciali" si fonda invece sull'aggregazione entro un complesso architettonico omogeneo di differenti attività, prevalentemente commerciali ma non esclusivamente. Frequente è infatti l'accostamento tra attività commerciali e di servizio, con l'effetto di generare polarità che sarebbe limitante definire centri commerciali. In pochi anni ai centri commerciali più tradizionali si sono affiancate nuove tipologie di vendita: strutture commerciali sempre più complesse, agglomerazioni commerciali con bacini di utenza sempre maggiori e spesso di scala interregionale. Oggi questi luoghi vengono frequentemente definiti superluoghi, nuovi centri di aggregazione contemporanea, non soltanto a livello funzionale, ma anche di relazioni sociali. Si pensi ai multiplex sorti negli ultimi anni in tutta la provincia, che all'attività cinematografica integrano molteplici spazi commerciali e di servizio, ma anche alla riqualificazione di stazioni ferroviarie o aeroporti in cui la dimensione commerciale diventa elemento riqualificante centrale.

L'idea di superluogo va dunque oltre l'usuale intendimento di centro commerciale, riconoscendo di fatto il carattere di eccezionalità e rilevanza che ricoprono questi luoghi. Da una parte, la loro capacità di dominare il territorio, generando fenomeni di urbanizzazione, catalizzando masse e flussi e costituendo un peso economico rilevante che influisce anche su più comuni. Dall'altra, la valenza simbolica ed identitaria, che li ha resi per certi aspetti le "nuove cattedrali", creando "pellegrinaggi e riti dell'imperconsumo". Ciò che li caratterizza, infatti, è tra l'altro la capacità di suscitare stupore: essi colpiscono gli utilizzatori/consumatori/visitatori per le dimensioni dei manufatti e della loro composizione - che si presentano ad una scala diversa rispetto a quelle degli spazi urbani tradizionali - e per l'eccezionale concentrazione e varietà di merci e servizi. Luoghi del consumo e del loisir, aggregazioni complesse di differenti spazi e funzioni, i superluoghi operano in maniera che può apparire autonoma rispetto alle tradizionali categorie di città e di territorio: essi si localizzano nei punti di maggiore accessibilità viabilistica, principale elemento posizionale qualificante, che permette di estendere il proprio bacino d'utenza. Il loro raggio d'azione non si esprime in termini di prossimità spaziale, come avviene nei centri storici, ma lavora su reti lunghe, grazie all'offerta di spazi, funzioni e servizi





nella pagina precedente, dall'alto, Melegnano, centro storico. Principali assi commerciali.

Arese, i numerosi servizi commerciali nel centro storico.

Milano, via Turati. Gli edifici storici si riflettono nella vetrina.

dall'alto, Novate Milanese/Milano Quarto Oggiaro. Il centro commerciale Metropoli.

Milano, Gallaratese. Bonola, il primo centro commerciale cittadino.

qualificati, concentrati in un unico "contenitore". I superluoghi si esprimono sostanzialmente attraverso due modelli insediativi. Singoli oggetti edilizi di grandi dimensioni, organizzati in una struttura complessa, o insediamenti maggiormente articolati, organizzati intorno a più strutture. Rientrano in questa tipologia i parchi commerciali, costituiti da una pluralità di medie e grandi strutture progettate e gestite in modo unitario.

La pianificazione urbanistica ha spesso manifestato difficoltà ad intercettare e governare i processi localizzativi di questi insediamenti. Questo principalmente per il fatto che lavorando ad una scala evidentemente più ampia del contesto d'inserimento, si sono insediati attraverso processi specifici, legati alle strategie dei singoli promotori, alla situazione finanziaria, e ad altre variabili difficilmente controllabili alla scala comunale. Si è così evidenziata la problematicità di programmare in modo efficiente il loro insediamento, che spesso determina effetti difficili da comprendere e intercettare. A livello locale si generano infatti molte esternalità che, se non controllate in fase preliminare, possono rivelarsi negative (evasione di spesa, impatto sul sistema stradale, frammentazione di continuità ambientali, processi di urbanizzazione più o meno spontanea che si innescano in conseguenza della valorizzazione degli ambiti prossimi a questi interventi, ecc.), che diventano difficilmente gestibili a posteriori e generano effetti anche rilevanti sul sistema insediativo. Oggi uno dei passaggi fondamentali per la pianificazione urbanistica sta proprio nel comprendere i modelli insediativi delle grandi superfici di vendita e dei superluoghi che - nella loro varietà di formati e localizzazione - esprimono delle territorialità vere e proprie, le quali non si limitano al grande recinto in cui si collocano fisicamente, ma estendono il loro raggio d'influenza su ambiti ben più ampi. Una delle caratteristiche distintive di questi grandi contenitori commerciali moderni consiste nel fatto di ideare, pianificare e gestire in modo unitario il sistema dell'offerta commerciale e delle attività comuni. Una caratteristica che li distingue dalle aggregazioni spontanee di punti di vendita tipiche della città e che ha rappresentato un elemento di forza e un vantaggio competitivo.

La normativa regionale ha visto nella costituzione dei distretti commerciali una strada per ovviare a questo gap. Questi - individuati dai comuni in maniera singola o associata, e anche su iniziativa delle associazioni imprenditoriali - sono "intesi quali ambiti e iniziative nelle quali i cittadini, le imprese e le formazioni sociali liberamente aggregati sono in grado di fare del commercio il fattore di integrazione e valorizzazione di tutte le risorse di cui dispone il territorio, per accrescere l'attività, rigenerare il tessuto urbano e sostenere la competitività delle sue polarità commerciali". Sempre più nella normativa e nella pratica urbanistica il commercio viene intesto come "elemento qualificante dei processi di mantenimento, di qualificazione o addirittura di riconversione e trasformazione urbana" e più in generale di "miglioramento della qualità della vita nelle città". Anche per questo, dunque, sostenere e consolidare la funzione delle polarità commerciali nelle aree urbane è uno dei principali obiettivi della programmazione regionale. A livello gestionale, la normativa incentiva le partnership tra pubblico e privato e tra amministrazioni locali, nel cercare modalità innovative di interrelazione finalizzate a sostenere, rilanciare e potenziare la competitività delle polarità commerciali urbane. Questo avviene in aree di intervento quali la comunicazione ed il marketing, la promozione e l'animazione, interventi strutturali, l'accessibilità e la mobilità, la sicurezza e la gestione di servizi in comune. Si noti come alcuni di questi temi si riferiscano al sistema insediativo ed intercettino strumenti di pianificazione quali lo stesso PGT o i piani della mobilità e del traffico. In molti contesti locali si tende ad individuare nella realizzazione di nuovi grandi spazi commerciali integrati l'elemento di destabilizzazione delle attività insediate nei centri storici, che ne soffrono la concorrenza. Se questo può essere vero, tuttavia la realtà ci mostra la possibilità di rendere compatibili e complementari le centralità urbane tradizionali ed i grandi formati moderni. Questo dipende in parte dalla capacità da parte di entrambi di valorizzare i propri caratteri peculiari, in parte dalla capacità di indirizzo e di governo delle amministrazioni pubbliche che operando alle diverse scale devono favorire le sinergie e i fattori di complementarietà.

Un tema rilevante è quello della specificità dei centri storici legata, oltre che all'aspetto fisico e morfologico, alla tipologia di offerta commerciale e ai comportamenti di acquisto. Nella maggior parte dei comuni vanno scomparendo alcuni settori di generi, mentre ne resistono altri. Inoltre, al commercio sempre più vanno affiancandosi (per una serie di motivi, non ultimo i canoni di affitto degli spazi ai piani terra) servizi alla persona, alle famiglie e alle imprese quali banche, agenzie immobiliari, copisterie, negozi di estetica, lavanderie, ecc. Va anche ricordato il fenomeno della creazione di nuove centralità urbane, spesso specializzate, che travalicano i confini dei centri storici: si pensi per esempio, a Milano, ai quartieri quali Paolo Sarpi o via Tortona, dove è venuto a costituirsi uno speciale mix tra attività professionali, esercizi pubblici e settori commerciali fortemente connotati. Tornando alla relazione tra polarità urbane ed extraurbane, va ricordato come sempre più tale distinzione sembra perdere di consistenza, anche grazie alla creazione di uno spazio metropolitano dove tale connotazione sembra messa oggi in discussione.

La grande distribuzione moderna, inoltre, acquista un ruolo importante nei processi di riqualificazione urbana e nei recenti e previsti ambiti di trasformazione, all'interno dei quali la si presenta come il motore della trasformazione, secondo esiti da valutare caso per caso. Va in ultimo ricordato come la normativa regionale insiste sul contenimento di nuove grandi strutture di vendita e su misure di razionalizzazione e coordinamento di esse (ruolo in parte affidato ai PTCP) prevedendo anche forme compensative o finanziarie finalizzate anche all'associazionismo tra comuni.



Monza: pedonalizzazione del centro storico. Spazi commerciali e attività ambulanti.

STRADE MERCATO E NODI. L'impianto dell'area metropolitana, incentrato sulla presenza di Milano e di diverse polarità intermedie, ha portato nel tempo allo sviluppo lungo i principali assi infrastrutturali e vie di comunicazione radiali e tangenziali di Milano di un'articolata trama di insediamenti commerciali. È a partire dagli anni '70 che si realizzano i primi esperimenti di centri commerciali extraurbani, lungo il sistema tangenziale e delle arterie di penetrazione verso Milano. Non tutti presentano però i medesimi caratteri, che dipendono da molteplici fattori. Se consideriamo ad esempio gli assi radiali come la Nuova Vigevanese o la Nuova Valassina, che rappresentano solo due esempi di un sistema molto articolato, possiamo evidenziare come si sia sviluppato un variegato tessuto misto commerciale-terziario che ha assunto i caratteri della cosiddetta strada mercato. Diversamente dalle vie urbane del commercio - che si basano su un modello distributivo unitario e organizzato per esercizi qualificati e per un mercato orientato - queste strade mercato sono in sostanza divenute da un lato le "vetrine" delle piccole e medie imprese della regione urbana, cui si alternano esercizi specializzati, in un tessuto scandito dalla frequente presenza di attività terziarie. Grossi contenitori commerciali che si organizzano linearmente lungo gli assi infrastrutturali, basando i loro criteri localizzativi sull'accessibilità viabilistica, sulla visibilità e sulla contiguità con altre strutture di vendita. Ne deriva un paesaggio difficile ormai dire se urbano, periurbano o extraurbano; certamente metropolitano - a cui siamo abituati e che è stato riconosciuto e descritto dall'inizio degli anni novanta. In esso emerge con forza la disomogeneità degli elementi che lo compongono e l'alternanza di spazi, anche in ragione delle specificità locali dei territori che vengono attraversati. Uno sviluppo caratterizzato da una debole capacità della pianificazione di intercettare i fenomeni in atto, che si sono di fatto autonomamente organizzati nel territorio. Queste strade vivono spesso, accanto ai tempi diurni, anche degli usi serali, connotandosi a volte come luoghi di consumo e di aggregazione sociale secondo forme inedite, a volte sovralocali, e fortemente basate sull'utilizzo dell'auto (si pensi ai locali notturni situati lungo alcuni tratti di esse). Ad oggi questi insediamenti mostrano molti limiti e problemi, con la frequente necessità di in-

tervenire a posteriori, dovendosi confrontare con evidenti





dall'alto,
Nuova Vigevanese, strada mercato
caratterizzata da un addensamento di medie e
grandi strutture di vendita.

La vista dal cavalcavia della Tangenziale Ovest.

limiti strutturali, in particolare sulla riorganizzazione del rapporto tra la strada e gli insediamenti commerciali e sul rapporto con l'eventuale "retro" costituito da attività residenziali o produttive. L'incapacità di governo delle trasformazioni è anche frutto dell'impossibilità da parte dei singoli comuni di intervenire su un tema estremamente complesso e con evidenza di carattere sovracomunale, dato che l'estensione lineare delle infrastrutture viarie intercetta molteplici comuni con differenti modalità.

Oltre all'estensione lineare degli insediamenti commerciali risultano di particolare interesse i fenomeni che si sviluppano a livello dei nodi infrastrutturali, sia viabilistici che di interscambio tra differenti forme di mobilità. Generalmente in questi punti si manifestano con maggiore rilevanza fenomeni di concentrazione di contenitori commerciali e terziari. È forse questa la maggiore novità rispetto all'offerta commerciale e alle modalità insediative degli anni Novanta: come già descritto precedentemente, la forte polarità costituita da aggregazioni di grandi strutture, a prescindere (ma a volte generata) dalle configurazioni lineari delle strade mercato. Lungo la Tangenziale Ovest, per esempio, si può notare come in prossimità degli incroci con le arterie radiali tendano a moltiplicarsi gli "scatoloni firmati", come accade a Trezzano sul Naviglio o Rozzano. Oppure percorrendo la Paullese si incontra un grosso assembramento di attività proprio in prossimità dell'incrocio con la SP 39 della Cerca. Ancora a Cinisello Balsamo si moltiplicano le attività a cavallo tra l'autostrada A4, la Tangenziale Nord e la Statale 36 o, a Carugate dove, all'incrocio tra la A4 e la Tangenziale Est, a partire da una struttura commerciale iniziale, si sono moltiplicati altri grandi contenitori, per una superficie complessiva di molto superiore all'intero centro storico dello stesso comune. La comprensione e valutazione di questi fenomeni è oggi è di stretta attualità, nell'ottica di ridefinizione del sistema infrastrutturale metropolitano, con la realizzazione di Pedemontana, TEEM e Brebemi, e la conseguente naturale individuazione di nuovi nodi di livello metropolitano, che si ipotizza porteranno alla generazione di nuova domanda e conseguente offerta di spazi commerciali, che necessiterà di una profonda riflessione in fase preliminare. Si noti come molte di queste polarità nascano anche da un diverso rapporto della strada con il territorio: nel caso di queste strutture future, così come





dall'alto,

Milano, corso Buenos Aires, asse urbano storico del commercio.

## nella pagina successiva, dall'alto,

Carugate, uno dei principali nodi a vocazione commerciale dell'area metropolitana, in prossimità con lo svincolo tra A4 e Tangenziale Est.

I nuovi grandi contenitori commerciali a MilanoFiori Nord (Assago) e lungo la Nuova Vigevanese (Corsico).

## LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO







delle tangenziali e autostrade esistenti, siamo infatti di fronte ad un sistema chiuso, che ha come unici ingressi gli svincoli stradali, che facilitano aggregazioni per polarità (Milano-Meda, ecc.). Diversamente, la maggior parte delle strade mercato radiali a Milano sono sistemi con una permeabilità lungo tutta la loro lunghezza (Comasina, Nuova Vigevanese, ecc.) che, permettendo l'accessibilità continua dei punti di vendita, di fatto le fa collocare in maniera lineare. Una differenza negli esiti di queste due diverse forme infrastrutturali la si può vedere per esempio paragonando l'offerta commerciale lungo la Comasina rispetto a quella situata vicino alla Milano-Meda.

#### ORGANIZZAZIONE CAPILLARE E DISTRIBUZIONE PER UNITÀ DI VI-

CINATO. Accanto a queste forme di aggregazione e addensamento di attività commerciali, vi è poi una diffusione, spesso capillare, nel tessuto urbano. Un trend che ha preso avvio nelle fasi di maggiore espansione (anni '60 e '70), non solo a Milano ma in modo rilevante anche nei comuni di tutta la Provincia, seppur con tempi e intensità differenti. Un'organizzazione capillare della distribuzione, che ha subito nel tempo evidenti mutazioni. Se prendiamo a riferimento Milano, fino agli anni sessanta l'organizzazione si fondava sull'accessibilità pedonale, secondo il modello dell'unità di vicinato e degli esercizi di vicinato. Progressivamente il raggio d'azione di molte attività commerciali, in particolare alimentari, si è ampliato, promuovendo la media struttura di vendita quale elemento cardine al centro di una costellazione di piccole attività che vanno così a completare l'offerta commerciale. Progressivamente si è così passati da un modello per esercizi di vicinato ad una distribuzione di quartiere basata su singole strutture di maggiori dimensioni e con un bacino spesso superiore. Con l'incremento della popolazione nei comuni dell'area metropolitana ed il processo di decentramento residenziale, i medesimi fenomeni tendono a riprodursi anche negli altri centri. Gli esercizi di vicinato hanno invece una minore diffusione a livello comunale, continuando a concentrarsi nei centri storici e limitandosi perlopiù ad occupare alcuni spazi ai piani terra in grandi piani di lottizzazione a media densità (che a volte prevedono manufatti specifici con funzioni residenziali e commerciali, e che non sempre hanno avuto esiti positivi) oppure localizzandosi lungo le strade di collegamento tra

il centro storico e le principali arterie viabilistiche. Oggi l'offerta degli esercizi di vicinato si è in parte erosa - con molte attività che sono progressivamente entrate in crisi, anche in considerazione della concorrenza offerta dalla media e grande distribuzione - in parte sostituita da attività terziarie (servizi alle famiglie, alle imprese, ecc.). In particolare nei tessuti prevalentemente residenziali di più recente formazione non si rileva ormai più traccia di piccole attività commerciali, con un modello che tende alla polarizzazione di tessuti monofunzionali attorno ad una o più medie e grandi strutture alimentari, che tendono ad organizzarsi in modo omogeneo per bacini d'utenza alla scala del quartiere o dei comuni minori.

Come già detto, un fenomeno di particolare interesse che va incontro a questo modello insediativo è identificabile nella promozione di sviluppo e riqualificazione di comparti a partire dal conferimento di un ruolo centrale ad attività/centri commerciali in ambito urbano. Come nell'esempio più virtuoso del Portello, l'aggregato commerciale diviene elemento di promozione nella riqualificazione urbana, generando effetti positivi estesi ad un ambito territoriale ampio, che va anche oltre la dimensione dell'intervento. Resta il fatto che una fitta rete di attività di vicinato rappresenta sia una preziosa risorsa soprattutto in ambito urbano, sia in termini di servizio, garantendo l'immediata disponibilità di determinati prodotti soprattutto per alcune fasce di popolazione (per esempio anziani e persone che non utilizzano l'auto) sia in termini di qualità urbana, portando spesso effetti positivi sulla vitalità e rigenerazione degli ambiti interessati. Anche su questi aspetti il Piano dei Servizi può intervenire, classificando le diverse offerte commerciali anche in relazione alla loro capacità di definire la città pubblica e di andare incontro a bisogni sociali specifici: per esempio, la riqualificazione di mercati comunali coperti; il giusto mix di attività commerciali calibrato sulle caratteristiche degli abitanti; servizi, quali la vendita a domicilio per persone fragili, collegati a medie strutture di vendita.

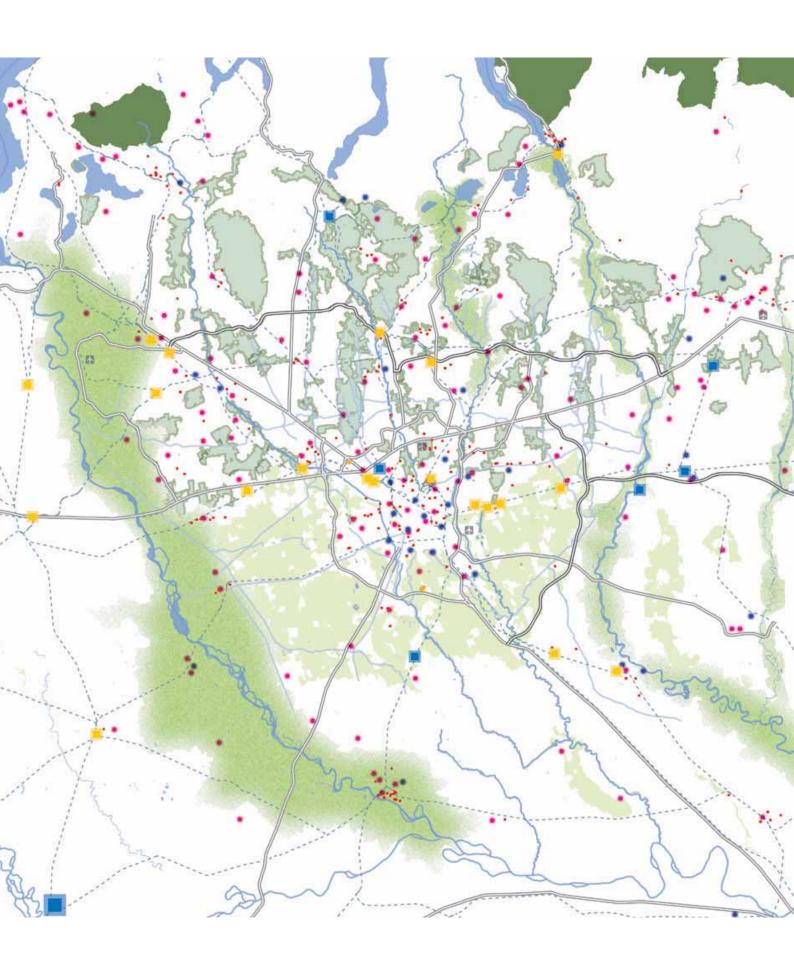
dall'alto,
Milano, la struttura commerciale della zona Corvetto/corso Lodi.

Le trasformazioni nella distribuzione all'interno dei quartieri. Milano, Gallaratese, mercato comunale coperto; San Donato Milanese, supermercato.









# 4. I servizi intercomunali e i grandi sistemi metropolitani: la struttura dei sistemi insediativi e l'integrazione nei territori

Le logiche localizzative delle autonomie funzionali, il recupero di un patrimonio insediativo in crisi, l'impatto derivato dalle trasformazioni nella struttura dell'economia: tre esempi di questioni che pongono nuove sfide alla scala intercomunale, nella relazione tra servizi, attrezzature e sistemi territoriali.

Quando nel 1961, al termine di un percorso di gestazione di alcuni anni, le amministrazioni locali dell'area milanese si sono volontariamente associate al fine di dare risposte unitarie alle grandi questioni territoriali, era loro ben chiaro che queste presupponevano l'integrazione delle diverse funzioni metropolitane. Fin dalla loro prima dichiarazione, esse capirono che era necessaria una politica da assumersi concordemente rispetto ai fenomeni migratori (un tema allora scottante e che, dopo due decenni di stazionarietà, è ora tornato alla ribalta) ma anche rispetto agli insediamenti produttivi, rispetto alle dimensioni dei centri urbani ma anche alla capacità delle reti delle comunicazione, arrivando alla "costruzione e all'esercizio di trasporti destinati a favorire l'esatta ubicazione e lo sviluppo di insediamenti coordinati". Esse intravidero quindi "la necessità per l'area metropolitana di scegliere alcune direzioni di sviluppo in stretta connessione con le strutture di trasporto e con un sistema di attrezzature e di servizi, quali concrete misure decongestionanti e decentranti, integrate in una prospettiva regionale".

Trasporti pubblici e viabilità; localizzazioni residenziali, industriali e terziarie; servizi (verde attrezzato, istruzione e cultura, attrezzature sanitarie e assistenziali; servizi tecnologici: erano questi i capitoli del Piano Intercomunale del 1967 – da cui è tratta la citazione precedente – unanimemente approvato che, riprendendo contenuti e metodi sviluppati nei sei anni precedenti, segnava definitivamente una linea di lavoro che è durata, pur negli aggiornamenti costanti, fino ad oggi. Da una parte, dunque, i grandi servizi sovralocali. In parte elementi delle famiglie insediative fin qui illustrate, in parte funzione a sé, e in parte elementi essi stessi della struttura territoriale: elementi ibridi, che hanno rappresentato fin da subito uno degli interessi centrali per il PIM e che hanno in qualche modo dato forma allo spazio metropolitano. Fin da subito affrontare lo sviluppo dell'area metropolitana ha significato infatti affrontare anche la localizzazione di alcune funzioni rilevanti a questa scala. Lo stesso Centro Studi PIM - tanto nei primi Piani quanto in progetti ed azioni specifiche condotte nel corso degli anni – ha supportato le Amministrazioni locali nell'individuazione di aree in cui collocare impianti tecnologici, ospedali, carceri, scuole, fino alla stessa Fiera di Milano: tale individuazione si è sempre inserita all'interno di una visione complessa del

nella pagina precedente, I servizi intercomunali e i grandi sistemi metropolitani. Attraverso un'interpretazione del sistema del verde e delle acque e dell'articolazione delle grandi infrastrutture, compresi i grandi progetti in corso, emerge la struttura a supporto dei differenti sistemi insediativi. Ad essa, sono stati sovrapposti questo capitolo: i poli scolastici superiori (in rosso), le università (cerchi blu) e gli ospedali (cerchi magenta). È indicato inoltre il sistema della logistica, con terminal logistici (quadrati gialli) e poli intermodali (quadrati blu): attività di servizio alle attività economiche, nel loro rapporto con il sistema infrastrutturale [Elaborazione PIM su dati SIT PIM e SIT Regione Lombardia].

territorio a scala vasta e secondo una programmazione il più possibile unitaria e condivisa degli interventi (cfr. Box). Si pensi per esempio alle grandi sfide come quella dell'enorme e improvvisa crescita di domanda di istruzione negli anni sessanta a cui il PIM e la Provincia hanno risposto con la rete dei centri scolastici distrettuali; o alla domanda, negli stessi anni, di una sanità moderna, accessibile a tutti i nuovi residenti del comprensorio. Oggi queste sfide sono state sostituite da altre: per quanto riguarda l'istruzione, per esempio, quella della creazione di un sistema universitario regionale capace di competere a livello globale e di attrarre risorse di alto livello anche da altre nazioni. Anche per il sistema ospedaliero, cresciuto enormemente rispetto a quello con cui si confrontavano i primi Piani del PIM, il rafforzamento della valenza internazionale è un tema rilevante, così come le nuove forme di aggregazione e riorganizzazione sul territorio. Accanto a questi servizi sovracomunali - oggi li chiameremmo autonomie funzionali - analizzeremo in questo capitolo altre funzioni che a diverso titolo hanno un impatto sulla struttura territoriale a scala ampia. Le pagine che seguono illustreranno quindi alcune di queste funzioni andando a guardare il diverso rapporto che instaurano con elementi di struttura come quelli infrastrutturali o paesaggistici. Esse riguardano:

- 1. Autonomie funzionali e territori: il caso delle università e degli ospedali
- 2. L'impatto territoriale delle scelte localizzative economiche: il caso della logistica
- 3. L'evoluzione del sistema insediativo agricolo: un patrimonio da rivalutare

Nel primo caso abbiamo a che fare con l'evoluzione di servizi sovralocali tradizionalmente intesi (i settori dell'istruzione e della sanità): essi si rivolgono a bacini di utenza via via maggiori, impattano fortemente sui territori circostanti. Entrambi questi due sistemi hanno infatti assunto una valenza territoriale importante, generando altre attività economiche, riqualificando intere porzioni di città, attraendo flussi importanti di persone e richiedendo una attenta valutazione e sistemazione della rete delle infrastrutture di mobilità (non sempre perseguita: si pensi, per esempio, alla scarsa accessibilità di cui molte uni-



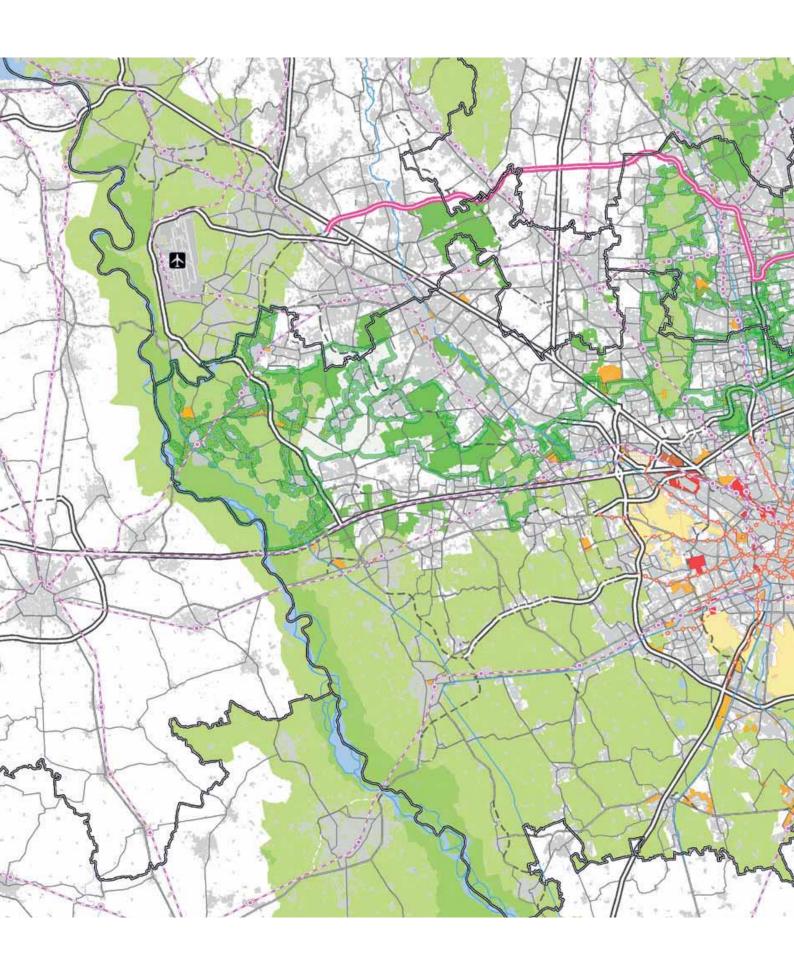
Al centro dell'immagine, il Plesso scolastico di Bresso, ricompreso nel perimetro del Parco Nord.

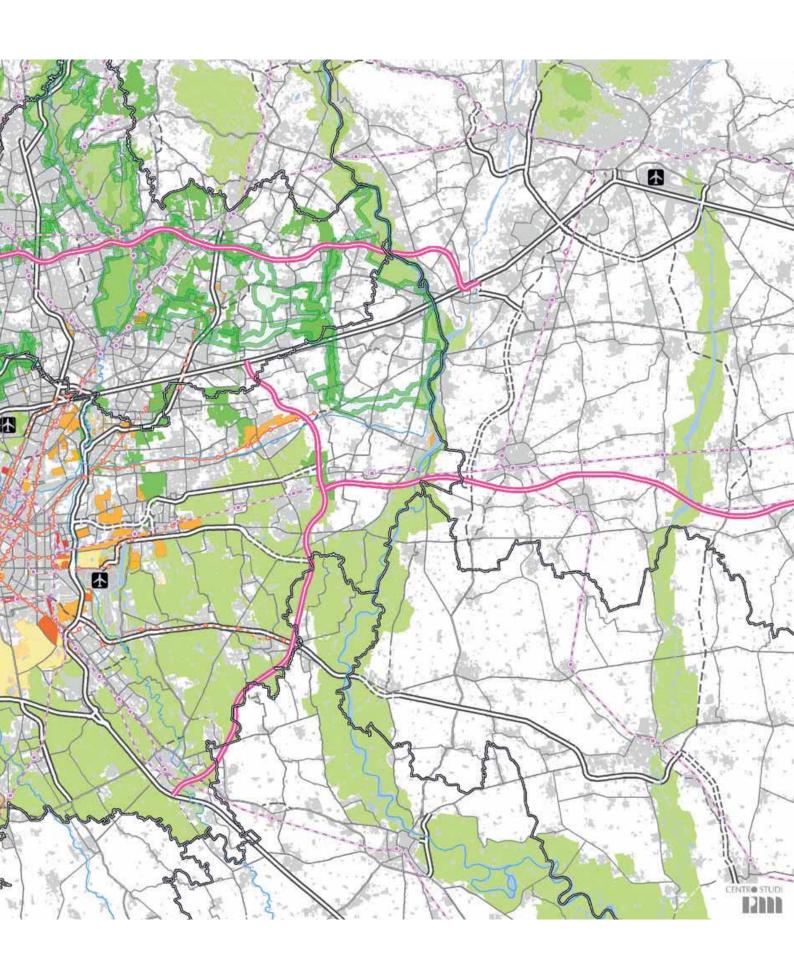
versità godono dal punto di vista del trasporto pubblico). Il secondo caso, quello riferito alla logistica, mostra come una funzione fino a tre-quattro decenni fa inserita all'interno della grande industria sia diventata non solo autonoma, ma possegga oggi una grande rilevanza territoriale: essa non solo impatta sui territori circostanti e sulle infrastrutture su cui si appoggia, ma è capace essa stessa di ridisegnare territori ed infrastrutture, creando nuove polarità ad un livello non solo metropolitano ma anche interregionale, ponendosi all'interno dei grandi flussi internazionali. Nell'ultimo caso un patrimonio fino a pochi decenni fa centrale (i complessi rurali costituiti da cascine, borghi, mulini e ed altri manufatti) ha visto nel corso del tempo un decadimento ed oggi richiede una pianificazione unitaria: esso interseca spesso forme di servizi tradizionali e innovativi (alloggi temporanei e protetti, servizi al cittadino, ecc.) e nuove forme di attività economiche (didattica per le scuole, offerta di prodotti tipici, ristorazione, nuovi mestieri, ecc.) e va letto sullo sfondo della relazione tra aree urbanizzate ed aree verdi e su quello dei cambiamenti avvenuti nell'attività agricola: tema da sempre al centro delle attività del PIM.

Sono questi, dunque, tre esempi, non esaustivi ma che ben illustrano l'evoluzione dei sistemi di servizi e ancor più l'intreccio tra elementi delle funzioni metropolitane ed i sistemi ambientale ed infrastrutturale. Abbiamo già visto come, nelle parole di tutte le persone intervistate (dai fondatori del PIM, agli urbanisti, fino agli attuali amministratori locali; cfr. dvd allegato), sia chiara la coscienza di quanto tra i principali elementi oggi in gioco per una futura qualità dei territori ci sia in primo luogo il governo a scala sovralocale delle infrastrutture per la mobilità e del sistema ambientale e paesaggistico. Terremo sullo sfondo queste due cornici, questi due elementi strutturanti che hanno sempre costituito un elemento centrale delle attività del PIM in questi anni. Qui è forse sufficiente richiamare il passaggio di scala a cui proprio oggi stiamo assistendo per quanto riguarda le infrastrutture: la prossima realizzazione della Tangenziale est esterna, della BreBeMi e della Pedemontana porteranno infatti ad una riassetto del territorio, pari se non maggiore a quello avvenuto negli anni sessanta con la realizzazione della autostrada A1 e delle due tangenziali di Milano. Tutto questo avrà ovviamente effetti, come già ricordato, sul sistema insediativo nella sua generalità e su alcuni territori in particolare. Anche il sistema ambientale è oggi investito da cambiamenti importanti: molte delle proposte che, a partire dai primi anni sessanta, sono state avanzate anche a livello di Piano Intercomunale hanno trovato nel corso dei decenni compimento: dai parchi posti a nord di Milano al Parco Agricolo Sud Milano, ampie porzioni di territorio sono state salvaguardate secondo un principio di sistema del verde che nel tempo è andato consolidandosi a livello anche istituzionale. Tuttavia oggi l'insieme delle modifiche insediative avvenute in questi anni, la pressione insediativa e speculativa ancora forte, nuovi modi di concepire la fruizione degli spazi aperti e delle attività in esso insediabili, richiedono una forte progettualità, capace di dare contenuti credibili e di confrontarsi con gli aspetti gestionali. Inoltre, il rinnovato rapporto tra sistemi insediativi e ambiente pone oggi temi diversi da quelli di un tempo: si pensi all'impatto dei primi sull'assetto idrogeologico, o al tema dell'inquinamento dell'aria causato dalla mobilità su gomma. Senza addentrarci, come detto su questi temi (e rimandando brevemente ad alcuni richiami nei diversi box per quanto riguarda alcune delle attività che il PIM ha svolto a riguardo) vediamo dunque più da vicino alcune forme di funzioni sovralocali.

nella pagina successiva,

La struttura insediativa della regione urbana milanese. In particolare si può cominciare a comprendere il "salto di scala" che avverrà con la realizzazione dei tre grandi progetti viabilistici in corso (Pedemontana, TEEM, BreBeMi) [Elaborazione PIM su dati SIT PIM e SIT Regione Lombardia].

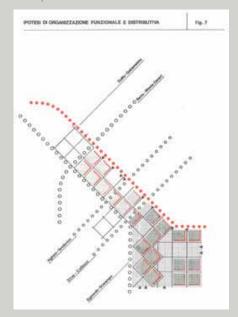




# LA LOCALIZZAZIONE DEI SERVIZI INTERCOMUNALI

"La nostra conoscenza del territorio, riuscì a far aprire un dialogo e una trattativa, nella consapevolezza che per simili impianti le scelte dovessero essere concordate e condivise" (da intervista a C. Lissoni).

Ipotesi di organizzazione funzionale e distributiva, nella prospettiva di ampliamento della Fiera di Milano. Lo schema, tratto dal testo a cura del PIM, La Fiera di Milano, nuove esigenze a confronto con la città e il territorio, 1984, su incarico dell'Ente Autonomo Fiera Milano, è stato poi ripreso per la realizzazione del nuovo polo fieristico cittadino.



Comuni e Province associati nel PIM hanno sempre considerato una priorità quella dell'individuazione e localizzazione dei servizi sovracomunali. Ancora oggi la pratica quotidiana, che va dalla consulenza al singolo Ente Locale alla redazione di Piani, ha tra i punti di partenza l'inquadramento dei servizi sovralocali- oltre che, ovviamente, degli elementi infrastrutturali e di paesaggio -, costantemente aggiornati nel SIT dello stesso PIM. In cinquanta anni di attività, inoltre, molte sono state le attività di pianificazione ed anche di progettazione di servizi di questo tipo. In questo e nei prossimi box se ne ricordano alcune, a titolo di esempio, facendo ricorso a materiale d'archivio e a testimonianze dirette. Come si vedrà, emerge con forza, da questo racconto, il fitto legame tra le diverse funzioni e tra i territori che le ospitano. Nell'intervista seguente viene richiamata anche la localizzazione della Fiera. Come ricordato nel Documento di programma del 1984, dell'al-Iora Presidente Boselli, essa era concepita come un organico sistema di servizi che ha trovato nello studio del PIM dello stesso anno, per conto dell'Ente Autonomo Fiera di Milano (La fiera di Milano -Nuove esigenze a confronto con la città e il territorio) un passaggio importante a cui segue l'anno successivo il Progetto d'Area Portello del Comune di Milano. Tale studio - sui problemi, le prospettive e le proposte per l'assetto degli impianti delle attività fieristiche ed espositive di Milano e della sua area metropolitana fornisce tre proposte: una prima ipotesi (cui ufficialmente fino ad allora si era attenuta la fiera) di ristrutturazione e

ampliamento della sede attuale; una seconda di ampliamento nell'ambito di riorganizzazione della zona urbana della Fiera (quella poi realizzata al Portello); e infine l'ipotesi di integrazione o sostituzione mediante un polo espositivo esterno. Su quest'ultima, in riferimento alla localizzazione allora proposta dagli operatori immobiliari nelle aree poste nel comune di Rozzano, si affermava che "non può essere accettata come esauriente e corretta una scelta localizzativa che non sia fondata su una verifica globale delle potenzialità territoriali", avanzando dubbi prima di tutto sull'accessibilità.

### L'INDIVIDUAZIONE DELLE AREE: CARCERI, FIERA, MAGAZZINI

Intervista a Carlo Lissoni, al Centro Studi PIM dal 1974 al 2005.

"All'interno del PIM avevo il compito di occuparmi e coordinare i lavori sui grandi servizi. Alcune grandi attrezzature sono state portate in porto grazie al PIM e alla sua particolare funzione di ente dialogante con tutti i Comuni dell'area milanese. Per esempio le carceri, un tema allora urgente e che nessuno voleva sul proprio territorio. Furono sbloccate allora per l'impegno diretto di Tognoli (allora sindaco di Milano ma anche presidente PIM) in coordinamento con il prefetto Vicari e con la continua assistenza nostra, del direttore Crapanzano e mia. Facevamo riunioni pressoché scortati (erano gli anni di piombo). La nostra conoscenza del territorio, della disponibilità delle amministrazioni, delle reciproche opportunità, riuscì a far aprire un dialogo e una trattativa,

nella consapevolezza che per simili impianti le scelte dovessero essere concordate e condivise. La prima conferma fu ottenuta con il carcere cosiddetto di Opera, che in realtà grava per un terzo sul territorio del Comune di Milano. Fu questa condivisione di responsabilità, compensata da contributi in opere e servizi, a sbloccare la cosa e a far realizzare l'opera. La procedura venne replicata con il carcere cosiddetto di Bollate, che grava prevalentemente sul territorio di Milano. In generale la nostra conoscenza complessiva del territorio ci ha sempre messo in condizione di avere il massimo delle possibilità conoscitive. Di fronte poi a temi particolari, come carceri, ospedali, fiera, università ecc., avevamo una lunga collaborazione con i vari referenti degli enti. Non si trattava tanto di possedere più dati e conoscenze, ma di unirli e analizzarli in modo trasversale, di coordinarli con gli obiettivi, e condividerli con gli interessati.

Il caso della Fiera è emblematico. Il PIM era stato chiamato dalla Fiera a valutare le possibilità di sviluppo in relazione alla disponibilità e alla potenzialità delle aree interne o esterne a Milano. Tenuto conto dell'evoluzione del settore fieristico espositivo, si propose il potenziamento in loco, consentito da un rilascio di parte delle vecchie aree - cosa che avvenne con la realizzazione del Portello 1 - e un possibile sviluppo esterno su aree che avessero requisiti di servizi e accessibilità eccezionali. L'area Rho-Pero non veniva esplicitamente menzionata in quanto in gran parte occupata dalla raffineria IP allora giudicata impianto strategico intoccabile. Si tenga conto che sulla parte confinante del comune di Milano il PIM aveva già promosso la localizzazione del "Depositone", un'area di un milione di mq. richiesta da FS per ospitare la accresciuta nuova flotta dei treni veloci: un impianto strategico per la funzionalità della rete di trasporti su ferro. Il sito era a noi ben noto in quanto area dismessa Cabassi, su cui si erano succedute diverse proposte di investimento immobiliare (negli anni '70/80 si era a lungo parlato di World Trade Center): ma, tenuto conto dell'inamovibilità della raffineria, secondo noi era perfetto per le esigenze di sviluppo ferroviario. Non so se fu il crollo del muro di Berlino e quello che ne conseguì a far improvvisamente cancellare la supposta inamovibilità della raffineria divenuta da un giorno all'altro impianto dismesso. Dopo alcune proposte estemporanee su tale area che non tenevano ben conto del costo dell'operazione di smantellamento e bonifica dei terreni, la Fiera, in accordo con la Regione, vi individuò la realizzazione del sempre necessario polo esterno, in coordinamento con il rilascio della parte storica del polo urbano: un'operazione complessa che traeva le proprie risorse dalla vendita della vecchia sede. Nacque il primo storico Accordo di Programma della Regione che si confrontava con problemi (investimento finanziario, coordinamento di oneri, ecc.) mai affrontati prima in quei termini. Il PIM, per la solita complessiva conoscenza di territorio, reti e servizi, venne chiamato a valutare la possibilità, opportunità, sostenibilità del polo esterno-Fiera da collocare in quel sito. Era la realizzazione delle proposta PIM

formulata anni prima per la Fiera, da coordinare con quanto era in programma in termini di mobilità (alta velocità, svincolo autostradale, metropolitana, ecc.). Il PIM arrivò a presentare lo schema funzionale dell'insediamento coordinato con il suo contesto con i relativi dettagli grafico- territoriali e si arrivò persino a presentare una simulazione dell'impianto, una sorta di metaprogetto a riprova della fattibilità della proposta. Per noi fu grande soddisfazione e credo si possa dire che la complessiva operazione Fiera sia a tutt'oggi una delle più riuscite operazione di pianificazione territoriale realizzata dagli enti pubblici locali coordinati in dialogo con i privati. Anche la fiera al Portello, che fu realizzata per prima, riprendeva in parte il nostro schema.

Altra cosa di cui mi sono occupato, è stato il Piano d'Area Malpensa, realizzato nel 1997, in sei mesi di continuo e serrato dialogo con il committente (la Provincia di Varese), poi fatto proprio dalla Regione e diventato Legge Regionale. Nessuno aveva mai fatto un Piano d'Area e non si sapeva bene cosa e come fare. Era in gioco il tanto discusso aeroporto del nord-Italia con tutti i problemi di servizi, sviluppo e impatto che si portava dietro. E ancora una volta la collaudata interdisciplinarietà del PIM è riuscita a dare una risposta condivisa da tutti gli attori e gli enti pubblici locali. lo ero responsabile di progetto ma solo l'impegno e la competenza di tutti i miei collaboratori e di tutta l'organizzazione PIM, dal direttore Minotti alla segreteria, ha consentito di costruire un prodotto dignitoso e per certi versi esemplare".

### 4.1. Autonomie funzionali e territori: il caso di università e ospedali

### 4.1.1. Una possibile rappresentazione

Università e ospedali costituiscono oggi una presenza rilevante dal punto di vista volumetrico e territoriale, per la frequenza con cui si dispongono nello spazio metropolitano e lombardo. Luoghi densi - per la rilevanza delle loro funzioni rispetto al sistema territoriale di appartenenza, e perché frequentati quotidianamente da un gran numero di persone - mostrano un'attitudine all'occupazione e all'aggregazione nello spazio riconducibile a diversi modelli. Un primo modello si fonda sulla perimetrazione di un'ampia porzione dello spazio urbano, ove sono contrapposti in maniera netta un interno fatto da tante componenti (edifici, spazi pertinenziali, strade, attrezzature collettive, etc.) ed un esterno che in molti casi ha beneficiato di questa presenza, per esempio attraverso la nascita di una serie di attività economiche collegate (locali, alberghi, servizi, ecc.). Questi "recinti" si lasciano attraversare solo da alcune popolazioni e con tempi predeterminati, andando a costituire delle piattaforme specializzate. Altri modelli prevedono l'utilizzo (e il riutilizzo) di edifici, a volte ben riconoscibili nel loro status architettonico e simbolico, inseriti in frazioni urbane eterogenee (si pensi alla statale collocata all'interno dell'ex ospedale del Filarete). Altre ancora, si inseriscono all'interno del tessuto esistente insediandosi in un insieme di edifici (spesso precedentemente residenziali) a volte sparsi e tra loro lontani. Dalla tavola si può notare anche l'intreccio fisico tra università ed ospedali, a volte frutto di attività correlate. Queste autonomie funzionali, come detto hanno un forte impatto sul sistema insediativo, non sempre totalmente governato dalla pianificazione e dalle amministrazioni pubbliche. Vediamo più da vicino alcune caratteristiche di queste due funzioni.

### 4.1.2. Geografie dell'università milanese: dalla città alla regione urbana

Sembra ormai divenuta una affermazione di senso comune quella che ricorda che Milano è una città che ha da tempo superato i propri confini urbani e che vivere a Milano significa in realtà essere abitanti a vario titolo di un'ampia regione urbana, in cui ci si muove ad ampio raggio, per vivere, lavorare, studiare, ecc. Una complessa e pluriforme formazione territoriale, sociale, economica che cresce e si trasforma con ritmi, modalità e regole nuove rispetto alla città del primo novecento ma anche a quella di pochi decenni fa.

Una delle funzioni urbane tradizionali che da tempo ormai disegna geografie e produce relazioni diverse da quelle che siamo stati a lungo abituati a descrivere è quella universitaria. Siamo soliti infatti identificare le università con alcune città: in Lombardia il ruolo giocato ad esempio da Pavia è stato a lungo rilevante. Almeno fino a quando Milano, sottraendo il primato a Pavia, a metà dell'ottocento ha iniziato a costituirsi come polo alternativo della formazione e della ricerca universitaria. Da allora, in circa 150 anni (questa l'età del Politecnico di Milano, prima università Milanese), l'Università ha trovato a Milano ampi spazi di crescita e di espansione: si è insediata nella città consolidata, ha colonizzato i margini urbani e ha aperto in alcuni settori urbani processi di crescita e espansione, per poi occupare e dare nuovi significati a spazi abbandonati dalla città del novecento, fino infine a rivolgere la propria attenzione, soprattutto negli ultimi anni, ad un territorio ben più ampio di quello dei confini urbani, intessendo relazioni nuove con territori, società e istituzioni in un contesto regionale che va da Varese a Mantova.

L'università ha occupato edifici storici ad alta valenza simbolica nel primo e nel secondo

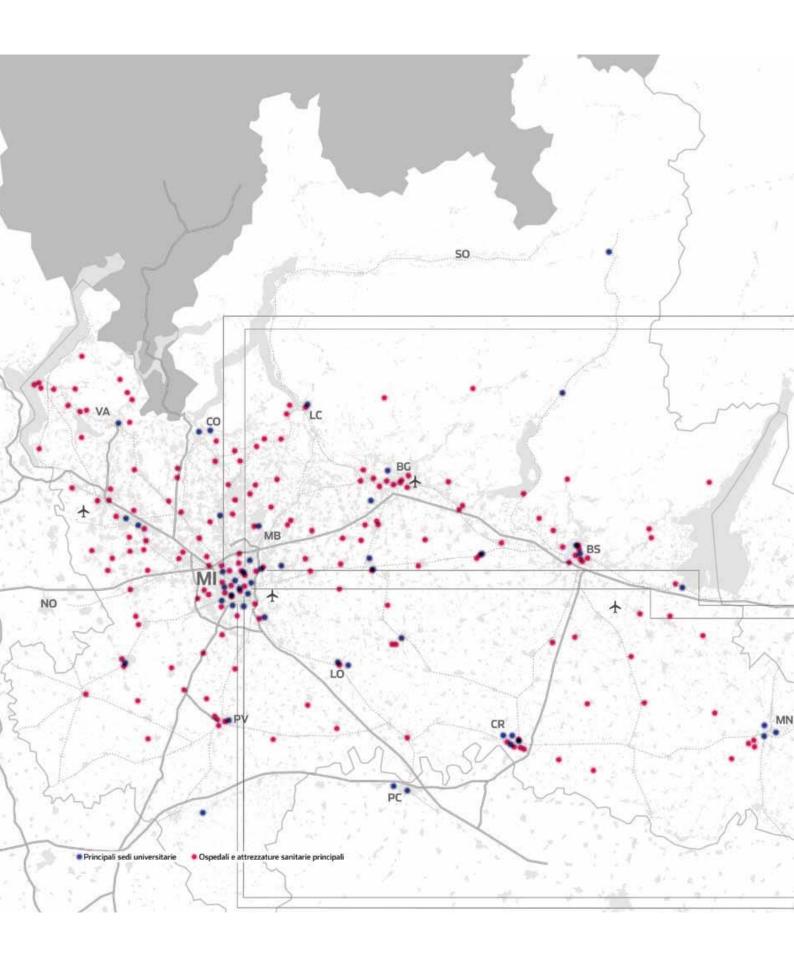
dopoguerra, ha aperto la strada alla produzione di interi settori urbani, ha riempito vuoti lasciati liberi dalle trasformazioni sociali ed economiche, è esplosa nel territorio interagendo con il mutare della domanda economica, sociale, demografica; e oggi, di nuovo, si trova a competere con una dimensione internazionale che genera flussi di entrata e uscita dalla città, non solo locali, ma che coinvolgono centinaia di studenti che arrivano nelle città lombarde per studiare dall'Italia e dal mondo.

Oggi è sempre più difficile parlare di città universitarie, soprattutto in un contesto come quello lombardo, e invece sempre più necessario descrivere una offerta universitaria diffusa sul territorio, diversificata e che con il territorio e le città intesse rapporti articolati e diversificati. È una vera e propria città mobile quella che alimenta le università di questa ampia regione urbana, una città di persone in movimento alla scala regionale, una popolazione di 240.000 studenti universitari a cui si sommano 8830 docenti universitari al 2009 (DATI MIUR, esclusa AFAM, al 2009), che ha in comune pratiche, comportamenti, spazi, aspirazioni, distribuita tra Milano e i principali capoluoghi lombardi (Como, Lecco, Varese, Brescia, Mantova, Cremona, Lodi, Bergamo, Pavia, con propaggini fuori regione a Piacenza) ma anche in altri comuni minori con alcune importanti eccellenze (si pensi alla LIUC di Castellanza, ma anche all'esperimento di qualche anno fa di Cesano Maderno del San Raffaele; o a quello della Università degli Studi di Bergamo a Dalmine). Se si guarda al numero complessivo di studenti in Lombardia e alle loro provenienze si scopre che non solo la regione è prima in Italia per numero di studenti universitari iscritti negli atenei e che vi sono concentrati, in termini assoluti, più del 15% degli studenti fuori sede italiani. Ma si nota anche che le varie città sede universitaria fanno riferimento a bacini territoriali non tradizionali; per cui se da un lato molti studenti lombardi scelgono di rimanere a studiare nella propria città, avendone la possibilità, molti invece continuano a spostarsi quotidianamente o settimanalmente all'interno della regione. Così Milano città attira ancora più del 10% degli studenti italiani e



La nuova sede dell'università Bocconi, in via Roentgen/viale Bligny a Milano.

nella pagina successiva,
Autonomie funzionali. Principali sedi
universitarie e di ospedali e attrezzature
sanitarie in Regione Lombardia. Accanto alla
geografia localizzativa, con forti addensamenti
nei principali poli urbani, alcuni esempi
di configurazioni insediative: dal recinto
dell'ospedale Niguarda alla frammentazione
dell'Università degli Studi [Elaborazione PIM
su base SIT Regione Lombardia 2010].





Zona nord/Niguarda | Ospedale Niguarda



Bicocca | Università degli Studi



Cascina Gobba | IRCCS San Raffaele | Università Vita-Salute San Raffaele



Città studi | Politecnico | Università degli Studi | Istituto Neurologico Carlo Besta



Zona centro | Università degli Studi | Fondazione Policlinico, Mangiagalli e Regina Elena



Viale Beatrice d'Este/Parco Ravizza | Università Bocconi

ospita quasi il 70% degli studenti lombardi. Il sistema urbano milanese (considerando in questo caso la dimensione provinciale) vede circa il 40% degli studenti provenire dalla stessa provincia, circa il 37% dalla stessa regione e più del 22% da fuori Lombardia. Una città fatta di popolazioni in movimento dunque, ma anche una città nella città, in qualche modo stanziale. Solo guardando i dati di Milano, si può individuare una città di circa 210.000 persone: 160.000 studenti delle lauree triennali e specialistiche, altri 11.000 studenti di terzo livello (dottorato, scuole di specializzazione e master), circa 2.000 Erasmus, a cui si sommano 7.500 docenti di diverso ordine e grado, 15.000 docenti a contratto e tutor, 7.300 addetti come personale tecnico e amministrativo. Una vera e propria città nella città, a cui andrebbero sommati i dati dell'alta formazione non universitaria. Dati che compongono un quadro particolarmente ricco e in trasformazione e che ci parlano di una vera e propria 'industria' urbana, che produce lavoro, cultura, ricerca, e genera direttamente o indirettamente economia, competitività, internazionalizzazione. Rispetto ai modelli localizzativi, sappiamo che l'università milanese si è storicamente radicata nel centro storico e nei tessuti consolidati, attraverso il riuso di strutture preesistenti e processi di recupero di edifici con corte monumentale, di pregio architettonico e rilevanza simbolica e civile. Questo modo di insediarsi all'interno della città, nel tessuto compatto e in prossimità - in alcuni casi in sostituzione - di altre funzioni pubbliche di pregio, ha rafforzato la dimensione simbolica della funzione universitaria e gli scambi con i tessuti urbani circostanti (si pensi all'Università Statale e alla Cattolica, agli istituti di Alta Formazione Artistica e Musicale dell'Accademia di Brera e del Conservatorio). L'evoluzione di questi poli si è in qualche modo intrecciata con il destino e la forma della città storica, sia per quello che riguarda gli aspetti relativi alle trasformazioni architettoniche e urbane, sia per gli aspetti relativi alle pratiche sociali. Fuori dal modello storico di insediamento universitario, legato al tema del riuso di edifici tradizionali, l'università a Milano è cresciuta, secondo diverse modalità che hanno ruotato intorno all'edificazione in aree urbane in espansione e periferiche rispetto alla città consolidata. Nei primi casi, come quello di Città Studi e di Bocconi, queste aree sono relative ai bordi di Milano, a zone di espansione in cui l'università ha rappresentato tra gli anni '20 e '30 un tassello o un ponte verso la crescita, all'interno o a traino di nuovi insediamenti misti, nelle diverse ondate di crescita edilizia e urbana. Nel secondo caso, si tratta di insediamenti avvenuti in grandi vuoti all'interno di aree in potenziale trasformazione, residui della dismissione industriale e della crisi della città. In questi anni le università sono tra i pochi attori, insieme ad alcuni grandi operatori privati, che mostrano una accentuata dinamica di espansione a partire da una esigenza di sviluppo interna. Gli episodi più significativi sono quelli legati alle vicende del Politecnico, della Statale e dello IULM. In anni più recenti al San Raffaele, alla Nuova Accademia di Belle Arti e alla Bocconi. In generale questi casi, che coinvolgono non solo Milano ma anche gli altri capoluoghi di Provincia, condividono un deciso stampo urbano legato al riutilizzo di vuoti urbani attraverso nuova edificazione o riuso di edifici, avvenuto a fronte di processi decisionali e vicende insediative complesse. In tutti questi casi l'università ha giocato un ruolo rilevante per lo sviluppo di parti di città alla ricerca di un'identità, rappresentando una figura anticipatrice di usi e funzioni di pregio e una occasione di colonizzazione da parte di popolazioni che col tempo si sono radicate in quei territori. Questi fenomeni di sviluppo sono ancora in corso e tratteggiano un quadro fortemente dinamico e in evoluzione. È il caso ad esempio del settore sud di Milano in cui si ritrovano diverse trasformazioni legate alla presenza della università: Bocconi, IULM, NABA, costituiscono, insieme a centri di alta formazione creativa (Scuola D'Arte drammatica Paolo Grassi, Scuola del Fumetto, Domus Accademy, Accademia della Comunicazione) un cluster che potremmo chiamare una nuova città degli studi del sud Milano. I processi sono spesso diversi per condizioni, caratteristiche dei luoghi ed esiti. Si pensi, ad esempio, agli interventi di Bicocca e Bovisa, realizzati a partire dai primi anni '90 dopo una lunga gestazione. Se il primo è esito di un progetto complessivo nel grande recinto dell'ex Pirelli, il secondo - frutto della scelta del Politecnico di rinunciare al progetto della Città della Scienza a Gorgonzola - si è sviluppato attraverso interventi incrementali in un quartiere in cui ai capannoni dismessi si intrecciava una pluralità di funzioni urbane. A livello regionale, la politica di policentrismo intrapresa in modo deciso dal Politecnico alla fine degli anni ottanta (con l'apertura dei poli di Lecco, Como, Piacenza, Cremona e Mantova), ma avviata anche da altre università milanesi in anni più recenti (coma la Cattolica e la Bicocca), racconta di una importante intuizione strategica e territoriale, oltre che organizzativa e sociale. Sebbene possa presentare dei rischi di frammentazione, essa assegna alla delocalizzazione non solo il ruolo di decongestionare le affollate aule milanesi, ma anche quello di cercare di costruire delle antenne sul territorio, capaci di rinnovare il dialogo con le società e con le economie locali, attraverso un'offerta differenziata e spesso legata ai territori, che vuole supportare e cooperare con le specializzazioni economiche territoriali e inaugurare alleanze importanti con le istituzioni locali.

### 4.1.3. Gli ospedali come componente economica e territoriale rilevante

Il sistema sanitario lombardo è composto da 15 ASL (che hanno una popolazione di riferimento da servire geograficamente precisata, in media di 655.000 abitanti) e da 29 aziende ospedaliere autonome che invece non hanno un bacino di utenza predefinito e possono guardare all'intero mercato sanitario regionale o addirittura nazionale, in funzione soprattutto delle loro dimensioni e del tasso di specializzazione. Spende 17 Mld di euro all'anno di spesa corrente a cui si aggiungono 420 mil di investimenti infrastrutturali e tecnologici all'anno. A questi importi si aggiungono 5-6 Mld di sanità privata pagata direttamente dai cittadini "out of pocket". Nel complesso il settore rappresenta il 7% del PIL lombardo, pertanto è il più rilevante per dimensione nell'economia complessiva, di cui costituisce uno dei motori per lo sviluppo. I soli dipendenti pubblici del sistema sono 100.000, pertanto ogni azienda ha in media 2.300 lavoratori. La dotazione infrastrutturale è di 26.000 posti letto ospedalieri pubblici e 8.000 privati, 1.200 residenze protette residenziali per anziani e disabili (per 55.000 posti letto) e 600 strutture semiresidenziali. Questo sistema è concentrato per il 40-50% nell'area coincidente grosso modo con la Provincia di Milano e quella di Monza e della Brianza. Le principali dinamiche che lo caratterizzano sono le seguenti:

1) Il comparto sanitario e socio-sanitario pubblico è anticiclico rispetto alle crisi economiche ed è utilizzato nella maggior parte dei paesi occidentali maturi come volano di sviluppo, in quanto garantisce un progresso "buono", *labour intensive*, tecnologico, basato sulla brain competition, non delocalizzabile che oltre a garantire sviluppo economico, offre aumento della salute della popolazione e qualità di vita.

### CENTRI SCOLASTICI E DISTRETTI

La sfida vinta da Sindaci e Provincia per garantire massima accessibilità e ampia offerta formativa

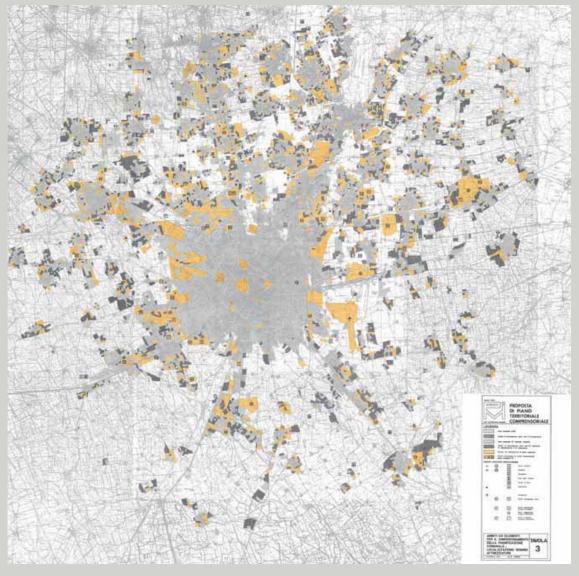
Le azioni del PIM ricostruite nelle interviste a Graziella Marcotti (al PIM dal 1967 al 2001) e Roberto Vitali (Presidente della Provincia di Milano dal 1975 al 1980).

La sfida nasce a fronte di processi di scolarizzazione di massa nati a seguito dell'obbligo scolastico, dalla seconda metà degli anni sessanta, ma anche dei cambiamenti culturali e del grosso flusso immigratorio. I documenti PIM registrano per esempio una crescita degli iscritti alla scuola superiore dal 1967 al 1970 del 58,9%, passando da 64.600 a 96.160. Tale sfida aveva come obiettivo, come ricordato alcuni anni dopo da Novella Sansoni (dal 1975 Assessore all'Istruzione e Cultura e dal 1983 Presidente della Provincia di Milano) nel presentare gli esiti di tale sfida, quello di fornire punti di massima accessibilità dove ci fosse un'offerta formativa il più possibile ampia.

Un percorso che nasce fin dall'inizio del PIM: già nella Dichiarazione dei sindaci, nel 1961, si parla di "decentramento delle scuole secondarie e degli altri servizi di interesse collettivo", come uno dei principali obiettivi.

Il Progetto generale di piano del 1967 individua questo tema come prioritario: in questo grado di scuola si verificano infatti le massime sperequazioni territoriali; inoltre vi sono fabbisogni in forte espansione ed è questo un settore in cui stanno maturando grandi trasformazioni. Si propone dunque una organizzazione comprensoriale basata su una larga rete di centri scolastici nei quali possano essere contenuti tutti i tipi di scuola, con una superficie ciascuno di circa 100.000 mg. La costruzione e la gestione di tali centri andrà affrontata a livello consortile. L'anno successivo viene redatto e approvato dall'Assemblea dei Sindaci del PIM il Piano comprensoriale per l'istruzione secondaria superiore che confermava un sistema complesso di centri scolastici distribuiti su tutto il territorio del PIM. Esso prevedeva per la copertura dei fabbisogni calcolati una rete di 19 centri scolastici di dimensioni variabili dai 3.500-4.800 posti alunno, per un totale di 80.600 posti alunno. I centri da realizzarsi in modo prioritario nel tempo erano previsti a Bollate, Parco Nord (Bresso-Cinisello-Sesto S. Giovanni), Corsico, Gorgonzola, Milano Piazzale Abbiategrasso e San Donato-San Giuliano per un totale di 27.500 posti alunno. Obiettivi erano fornire tutta la gamma dei principali indirizzi di studio, consentire economie di scala e migliori livelli qualitativi, fornire una tipologia flessibile e integrata aperta ai contenuti della riforma dell'istruzione secondaria superiore, qualificare il contesto urbano attraverso l'apertura delle attrezzature del centro all'uso della popolazione del bacino d'utenza.

Come ricorda nel febbraio 1973 Salvatore Cannarella, Presidente della Giunta esecutiva del PIM (Centri e distretti scolastici nel processo educativo e nella pianificazione territoriale, 1973) cinque anni dopo vi è ancora una domanda di istruzione crescente di fronte "alla quale non solo le attrezzature scolastiche attuali si mostrano totalmente inadeguate, ma di fronte a cui anche organizzazione e governo scolastico presentano una situazione di crisi conclamata". Nello stesso volume vengono proposti i "distretti scolastici come modo innovativo di governo e di partecipazione politica e sociale, secondo forme di cui si avanzano le proposte essenziali". Si



PTC 1975, tav. 3: localizzazione delle grandi attrezzature collettive ed elementi per il dimensionamento della pianificazione comunale. In giallo i servizi (esistenti e previsti), tra cui i Centri Scolastici (CS), più scure le previsioni di sviluppo insediativo.

conferma inoltre il centro scolastico inteso come nuova struttura e tipologia delle scuole di secondo ciclo, fino ad allora realizzate in modo fisicamente separato e disperso nel territorio: di quelli previsti nel piano del 1967, sono in corso di ultimazione quelli di piazzale Abbiategrasso e di Gorgonzola, e sono in parte finanziati e ora in progettazione altri sei centri.

### Intervista a Graziella Marcotti – Centro Studi PIM dal 1967 al 2001

"...abbiamo fatto un grosso lavoro con la Provincia di Milano, in occasione di una fase importante della riforma della scuola superiore, con l'individuazione dei distretti scolastici sulla base delle caratteristiche della popolazione, della infrastrutturazione, della disponibilità di aree, ecc., con il principio di fondo che ciascun distretto dovesse diventare autonomo dal punto di vista dell'offerta scolastica, e che potesse quindi offrire tutte le opportunità.

Erano stati scelti i luoghi di massima accessibilità, in modo che in questi punti fossero collocati i centri omni-comprensivi o poli-comprensivi, ed era stata lanciata la tipologia del centro scolastico con alcuni elementi specifici... Poi era stato fatto un concorso dalla Provincia, con il CISEM, grazie al quale sono stati realizzati questi centri, alcuni dei quali sono anche molto interessanti dal punto di vista architettonico. L'ipotesi era quella di realizzare la massima capacità di offerta formativa e risparmio dal punto di vista dello spazio. Unendo tre o quattro istituti si potevano ottene-

re spazi e strutture di eccellenza, con servizi comuni. Questi centri scolastici hanno creato molti vantaggi (non tutti quelli sperati, perché molti spazi non sono stati realizzati pienamente). Successivamente siamo infatti tornati con la Provincia, con un'altra attività del PIM, per verificare l'uso di questi spazi e capire se e come potevano essere riutilizzati. I diversi piani (1975, 1982) si sono portati dietro queste indicazioni, fino a quando poi l'offerta non è stata sufficiente per rispondere alla domanda. C'è stato però un periodo in cui la domanda esplodeva! Era importante dare agli studenti un posto dove andare e non costringerli a fare viaggi lunghissimi, per esempio per andare a Milano (che tra l'altro non aveva ancora tutte le attuali linee metropolitane). Il principio era quello di decentrare il servizio portandolo verso l'utenza ed evitando il pendolarismo: questo era l'obiettivo. La tipologia dei Centri Scolastici è nata qui al PIM. Questa è una cosa di cui sono molto orgogliosa! lo arrivavo dall'esperienza negli Stati Uniti, dove tra l'altro avevo frequentato il liceo: lì gli spazi prevedono che gli studenti si spostino nelle diverse aule specializzate (quella di fisica, il laboratorio, la biblioteca) e i professori stiano fermi: diversamente dalle nostre scuole dove i ragazzi non si muovevano, e l'aula non aveva quindi caratteristiche e attrezzature specifiche. Si fece un ragionamento sul risparmio proprio in quanto impronta ambientale, in termini di superficie e anche di consumo di suolo (accorpando gli istituti si risparmiava circa il 60% di

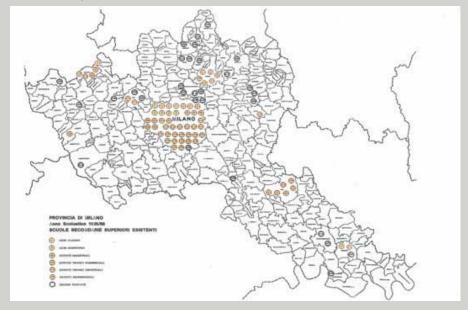
nella pagina successiva, La tavola, che riporta le scuole secondarie superiori esistenti in Provincia di Milano, nell'anno 1956-66, è tratta da Orientamenti Operativi: La pianificazione nell'area metropolitana milanese. 1966. superfici e si offrivano più servizi) e di movimenti di studenti nel territorio. Il mio sforzo è stato quello di trovare la combinazione, il compromesso tra cose impensabili nella cultura italiana e queste proposte, giungendo ad una tipologia condivisa.

Intervista a Roberto Vitali, Presidente Provincia di Milano dal 1975 al 1980 I centri scolastici furono pensati per la scuola riformata. Si pensava a scuole che avessero auditorium e biblioteche. Pensi a che cos'è il centro scolastico del Parco Nord, persino troppo grande, ma bisogna andarlo a vedere. Anche in queste strutture di supporto si pensava che consistesse la scuola unica superiore, quella che noi perseguivamo con convegni e discussioni enormi. Ma soprattutto si pensava di organizzare intorno a queste grandi strutture la possibilità di avere una vita studentesca e dei docenti nuova, di nuova qualità. Qualcuno diceva che volevamo costruire luoghi permanenti di contestazione, ma io ero già moderato allora. Mi sembrava giusto avere dei centri scolastici che ospitassero un'ampia popolazione studentesca, in cui ci fossero laboratori, un luogo dove lo studente potesse vivere l'intera sua giornata e che questo fosse aperto al territorio; che il centro scolastico di Corsico fosse aperto al territorio; che il centro scolastico di Vimercate - che è uno dei più belli tra le altre cose - fosse al servizio del territorio; che il centro scolastico del Parco Nord fosse al servizio del territorio, un elemento di dinamica anche politico culturale del territorio. Per cui io sostenevo i centri scolastici. Ci furono anche discussioni sul dove collocarli, ma alla fine penso ci sia stata quasi una coincidenza tra le localizzazioni che indicava il PIM e quelle che indicava la Provincia.

In quei 5 anni che fui presidente della Provincia realizzammo numerosi di questi centri scolastici. Ho già detto che il dibattito politico e culturale era già iniziato prima, non è un merito unicamente della mia amministrazione: questa si è incarica di portarlo avanti, realizzando i Centri Scolastici e prevedendone di ulteriori. In quegli anni con queste realizzazioni e con un intelligente lavoro di razionalizzazione mettemmo a disposizione tanti posti alunno da cancellare

un fenomeno ancora vivo nel '75, che erano i doppi turni: un grande disagio per le famiglie e gli stessi ragazzi.

Forse noi assegnavamo a questa possibilità la realizzazione di valori collettivi, di vicinanza, di amicizia, di crescita forse un po' utopica, però secondo me era una cosa da perseguire: un centro scolastico così pensato è un elemento di aggregazione in una società come questa, in cui gli elementi di disaggregazione, di solitudine, di sofferenza metropolitana sono gravi. E non si pensi che allora già non ci fossero, si intrecciavano con le vecchie povertà che allora erano più evidenti di adesso, ma insomma, c'erano già i segni delle nuove povertà, delle nuove sofferenze.



Il nuovo polo dell'ospedale San Luca, in piazzale Brescia, Milano.



- 2) Il settore è al centro di un imponente processo di ristrutturazione logistica di tipo duale. Da un lato diminuiscono i posti letto ospedalieri (in Italia tagliati del 34% negli ultimi 7 anni) e crescono i servizi ambulatoriali e domiciliari dispersi e capillari sul territorio. Dall'altro vi è una tendenza alla concentrazione di specialità e tecnologie in pochi poli di ampie dimensioni, integrando assistenza, ricerca e didattica.
- 3) Il settore è in espansione a causa dell'invecchiamento della popolazione, dello sviluppo scientifico e tecnologico, dell'empowerment degli utenti, dell'aumento di quota della popolazione benestante, anziana, che dedica ampie risorse alla tutela della salute, dell'allargamento dei confini dal settore sanitario al socio-sanitario, dalla prevenzione alla diagnosi precoce, dallo stile di vita sana al wellness.
- 4) Cresce la quota di produzione privata (in Lombardia vale il 24% del Sistema Sanitario Nazionale) e di finanziamento privato del settore (in Lombardia tra il 25 e il 30% del totale dei consumi sanitari) aumentando e frammentando la platea degli attori.
- In questo quadro bisogna collocare alcune specificità dell'area metropolitana milanese.
- 1) Milano è la capitale della filiera della salute in Italia. I primi 5 produttori scientifici del paese sono milanesi o di area vasta (Ospedale San Raffaele, Policlinico di Milano, S. Matteo di Pavia, Istituto dei Tumori, Istituto Oncologico Europeo). Milano è la città d'Italia con più attrazione di pazienti fuori regione. Milano è la sede degli headquarter dei più grandi gruppi sanitari privati del Paese (Gruppo S. Donato, Humanitas, HSR-San Raffaele, Mosaico-Segesta, IEO-Monzino, Multimedica). Milano è la sede degli headquarter italiani di quasi tutte le imprese farmaceutiche presenti nel paese (Bayer, Boehring, Novartis, ecc.). L'industria della salute è probabilmente il più grande comparto presente in città.
- 2) Milano sta portando avanti ingenti piani di sviluppo infrastrutturali e strategico dei suoi principali poli ospedalieri. In particolare si segnala il progetto di fusione Policlinico-Mangiagalli e la completa ricostruzione degli edifici in pieno centro, la ristrutturazione del Niguarda e i due grandi progetti: la Cittadella della salute, che dovrebbe concentrare nell'area dell'Ospedale Sacco anche l'Istituto neurologico Besta e l'Istituto dei Tumori,

creando uno dei poli di eccellenza pubblici più importanti del paese; il progetto CERBA, che, fondendo e raddoppiando IEO e Monzino, vedrebbe sorgere un enorme complesso di ricerca internazionale e relativi servizi nell'area del Parco Sud. Già ultimato inoltre è il progetto di raddoppio dell'ospedale HSR con annesso albergo per i parenti dei ricoverati e il nuovo ospedale a San Donato Milanese. Ognuno di questi poli avrebbe a regime 4000-6000 dipendenti, 1000 posti letto, una ingente attività ambulatoriale, con una rotazione di persone quotidiana imponente.

- 3) Milano sta decidendo se candidarsi o meno a diventare uno dei grandi poli di ricerca scientifica a livello internazionale. A questo proposito è centrale la connessione tra università e ospedali e la qualità di vita offerta ai ricercatori internazionali che si intende attrarre nella competizione globale.
- 4) Milano sta implicitamente decidendo se vuole diventare un polo di cura e assistenza globale, che guarda non solo al mercato locale, ma anche a quello nazionale e internazionale. Le strutture di cura si stanno muovendo con decisione in questa direzione, mentre è ancora debole la riflessione sulle strutture logistiche di supporto per i pazienti in mobilità sanitaria: accoglienza (alberghi e residence per parenti dei ricoverati vicino agli ospedali), un sistema di trasporto e accoglienza per persone fragili, marketing territoriale per questo settore, ecc.

## 4.2. L'impatto territoriale delle scelte localizzative economiche: il caso della logistica

La riorganizzazione delle grandi imprese mediante il decentramento, ha riconfermato l'importanza dei territori. Alla produttività degli impianti si sostituisce la performance complessiva fondata sulle relazioni: la connessione tra imprese, fornitori e clienti come motore di innovazione; le relazioni dentro luoghi ed ambiti specifici, favorite da particolari contesti spaziali, infrastrutturali e sociali. Per comprendere il modello metropolitano dell'articolazione economica territoriale, nei capitoli precedenti abbiamo analizzato diverse famiglie insediative a partire dalle attività produttive, terziarie e commerciali.

In questo paragrafo, riprendendo un tema appena accennato, e inquadrandolo all'interno dei sistemi sovralocali e degli elementi territoriali di struttura, è bene ricordare la realtà oggi rappresentata dalla logistica: una realtà per certi aspetti rivoluzionaria, che ha ridisegnato profondamente i territori e le gerarchie interne, e ad oggi non ancora del tutto compresa né forse sufficientemente governata (e supportata) dalla pianificazione.

L'avvento dell'impresa a rete ha portato ad una esternalizzazione della logistica che, da funzione della grande impresa, diventa logistic server provider indipendente: si assiste all'autonomizzazione delle funzioni logistiche della grande impresa; fenomeno che ha ripercussioni importanti anche dal punto di vista spaziale. L'importanza del fattore logistico nelle scelte localizzative diventa sempre più rilevante, quantomeno a scala metropolitana: la scelta per molte imprese di localizzarsi in un'area particolarmente dotata di servizi di logistica o di infrastrutture di trasporto, porta inevitabilmente a nuove aggregazioni territoriali sulla base di fattori localizzativi finora poco analizzati. Inoltre, la scelta localizzativa delle piattaforme logistiche è autonoma da parte del provider e indipendente dall'impresa: operazioni imponenti riguardanti trattamento, movimentazione e smistamento merci, si collocano nei territori influenzando pesantemente la loro evoluzione. I nuovi distretti logistici effettuano una forte attrazione di attività manifatturiere e terziarie e i sistemi

### ACCESSIBILITÀ E GRANDI FUNZIONI METROPOLITANE

Ospedali, Expo, Fiera

Studi e indicazioni progettuali in merito alla localizzazione delle "grandi attrezzature" e alla relazione tra funzioni e infrastrutture.



### OSPEDALI

I primi piani del PIM, da quello del 1967 a quelli del 1975 e 1982 prevedono la realizzazione di strutture sovracomunali, tra cui gli ospedali.

Già negli orientamenti Operativi ritroviamo una disanima complessiva dei principali dati milanesi e comprensoriali (posti letto, ecc.), che si accosta a quelle riferite ad altri settori (istruzione, ecc.).

Come per altre autonomie funzionali, e come emerge chiaramente dai dati riportati nel testo, la localizzazione ed il funzionamento di queste realtà hanno un impatto rilevante sui territori.

Negli anni alcuni lavori del PIM hanno ripreso questo tema da vari punti di vista. Tra essi, il recente studio del sistema di viabilità e accessibilità all'Istituto Clinico Humanitas in Rozzano e in Pieve Emanuele (2009-2010) su incarico di Humanitas Mirasole S.p.A., con l'obiettivo di individuare interventi integrativi

sulla rete viaria finalizzati a migliorare le condizioni di accessibilità (privata e pubblica) sia alla scala ampia che alla scala locale.

### GRANDI ATTREZZATURE E SISTEMA DELLA MOBILITÀ

Lo studio di accessibilità all'Humanitas è solo un esempio di studi e progetti che mirano alla conciliazione tra medie e grandi realtà che si presentano come poli attrattori e territori: essi hanno il compito di studiarne le criticità e proporre le soluzioni idonee. Altri lavori come quelli per Infrastrutture Lombarde relativi al sito Expo (2008) e alla Fiera Rho-Pero (2009) - teso a studiare le soluzioni progettuali per parcheggi e segnaletica -, il Piano della Mobilità di Novate per la città della salute, o quello relativo allo svincolo della tangenziale milanese in prossimità del Fiordaliso, si inseriscono in tale prospettiva.

La relazione funzioni/infrastrutture può





e deve essere letta ovviamente anche in senso inverso: a partire dalle nuove infrastrutture studiare le soluzioni migliori per guidare gli insediamenti che nel futuro si localizzeranno appoggiandosi ad esse.

### LE GRANDI FUNZIONI METROPOLITANE: LA VAS PER EXPO

Tra gli esempi recenti di valutazione delle "grandi attrezzature" rispetto al sistema territoriale, si ricorda la VAS per il sito EXPO 2015 che il Centro Studi PIM sta attualmente conducendo. La VAS – Valutazione Ambientale Strategica è un processo sistematico finalizzato a valutare le conseguenze ambientali delle azioni proposte (tramite politiche, piani, programmi, iniziative), con l'obiettivo di garantire che tali conseguenze siano incluse fin dall'inizio all'interno del processo decisionale. Lo sviluppo dei

contenuti della Valutazione Ambientale Strategica viene svolto in coerenza con la direttiva europea 2001/42/CE del 27/6/2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e con le norme nazionali e regionali. Il prodotto della valutazione è un rapporto ambientale: esso valuta i possibili effetti significativi sulle diverse componenti ambientali quali la biodiversità, la flora e la fauna, il suolo, l'acqua, l'aria, i fattori climatici, i beni materiali, il patrimonio culturale, anche architettonico e archeologico, il paesaggio, la popolazione e la salute umana. Esso funge anche da quadro di riferimento per la VAS del successivo piano attuativo ed, inoltre, fornisce un contributo per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) che verrà effettuata, qualora prevista, sul progetto definitivo dell'intervento oggetto di VAS.

nella pagina precedente, da sinistra Gli istituti ospedalieri nella Provincia di Milano, riportati in Orientamenti Operativi: La pianificazione nell'area metropolitana milanese, 1966.

Studio del sistema di viabilità e accessibilità all'Istituto Clinico Humanitas in Rozzano e Pieve Emanuele, Centro Studi PIM, 2009.

### in alto, da sinistra,

Ridefinizione funzionale e organizzativa del sistema dei nodi infrastrutturali metropolitani, Centro Studi PIM, 2009.

Studio di inquadramento del polo fieristico di Rho-Pero, elaborato dal PIM su incarico dell'IRER, 1996.

organizzativi del trasporto sono sempre più fonte di selezione e di gerarchizzazione del territorio. La logistica si presenta sotto varie forme, a volte intrecciate: quella delle grandi imprese multinazionali, quella delle piccole e medie imprese, quella di distretto. Comuni come Segrate, nel tempo hanno profondamente modificato la loro morfologia a causa delle imponenti infrastrutture di mobilità che lì si sono localizzate, e delle attività economiche che le hanno seguite, ma anche comuni che nel futuro saranno per esempio attraversati dalla Tangenziale Est Esterna e in cui già oggi gli operatori si stanno localizzando (si pensi per esempio al nodo di Melegnano), rappresentano esempi concreti di tale mutamento: un territorio non più condizionato dalla grande fabbrica e dal pendolarismo dei suoi lavoratori (che trovavano residenza rispecchiando le gerarchie interne all'impresa) ma secondo il flusso delle merci e i modi materiali ed imponenti di organizzarle nel territorio. Per quanto riguarda la piattaforma logistica del nord-ovest, essa è definita nel Piano Nazionale della Logistica del 2006 come l'area costituita dal sistema portuale ligure di Genova, La Spezia, Savona, con la retroportualità di Rivalta Scrivia ed Alessandria, dalle strutture intermodali di Novara e Orbassano, strettamente integrate, per il tramite dell'hub dell'Area Milanese, con il nodo ferroviario di Mortara, dalle piattaforme logistiche di Piacenza, Pavia e dall'hub aeroportuale di Malpensa.

La Regione Logistica Milanese (RLM) è compresa entro 9 Province: Milano, Bergamo, Lodi, Monza e Brianza, Pavia, Varese, Como, Novara (Piemonte), Piacenza (Emilia Romagna). Il criterio di fondo che definisce i confini "logistici" dell'area in esame è funzione della "prossimità temporale" (tempi di consegna) dai nodi attraverso i quali transitano le merci rispetto al sistema economico milanese. Da un'indagine della Regione Lombardia [2003] emerge la seguente immagine territorializzata:

- area milanese: elevata domanda di logistica; forti elementi di criticità [congestione, prezzi]; scarsissima disponibilità di aree destinabili; una risorsa nelle aree industriali e negli scali ferroviari dismessi
- area Nord-Ovest: ottimi fattori di localizzazione; limitata disponibilità di aree
- area Nord-Est: elevata domanda di funzioni intermodali a servizio del bacino locale
- area Sud-Est: buone disponibilità per funzioni di logistica raccordata a servizio delle attività produttive locali
- area Sud-Ovest: debole domanda locale di funzioni di intermodalità

La RLM è il principale mercato nazionale per i servizi logistici, per la dimensione sia dei consumi sia delle attività produttive. Essa concentra circa il 30% del totale nazionale degli spazi per gli operatori logistici, di cui il 90% entro un raggio di 45 km dal centro di Milano, comprese le 34 piattaforme distributive della Grande Distribuzione food e no-food. Il 65% delle imprese della logistica della Lombardia hanno sede in provincia di Milano, ma progressivamente le sedi operative si stanno spostando nelle province adiacenti [Novara, Lodi, Varese, Piacenza] a causa della scarsità in quantità/qualità dell'offerta e dei prezzi. Il settore vede una forte dinamicità (dal 1996 al 2006 il totale edificato è raddoppiato; oltre i 2/3 degli impianti (sia in termini assoluti che di superficie coperta) risultano insediati dopo il 1990), una certa frammentazione: la maggior parte degli impianti ha una superficie coperta di dimensioni inferiori ai 15.000 mq e solo il 12% degli impianti supera i 30.000 mq; un forte squilibrio verso il trasporto stradale [90% circa utilizza la modalità gomma]. L'incidenza del costo del trasporto e della logistica sul valore del prodotto è nel nostro



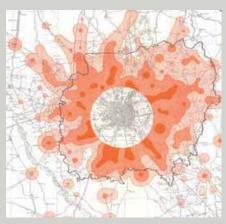
Lo scalo merci di Segrate.

Paese superiore alla media europea: le cause sono in primo luogo da ricercarsi nella congestione e debolezza nella dotazione infrastrutturale (stradale e ferroviaria) nei confronti dei maggiori competitor e nella "monomodalità" nella offerta di trasporto. Accanto ai punti di debolezza, vi sono dei punti di forza importanti: la posizione strategica all'intersezione di importanti direttrici europee (corridoi 5 - Lisbona Kiev e 24 - dei Due Mari), la rilevanza del mercato interno e internazionale in termini di O/D delle merci movimentate, buona dotazione potenziale di aeroporti e di reti informatiche ed energetiche.

Al fine del nostro discorso, è importante ribadire l'ampia scala a cui devono essere guardati fenomeni come questo: la stessa scala, dicevamo, a cui fin dall'inizio lo stesso PIM ha sempre guardato. Si pensi per esempio all'importanza di Alessandria rispetto alla Regione Logistica Milanese: nel dicembre 2009 è stata siglata un'intesa tra Regioni Piemonte e Liguria, Autorità Portuali di Genova e Savona, SLALA, Province e Comuni di Genova e Alessandria, Provincia di Savona e FS Logistica che prevede la realizzazione di una struttura di 250 mila mg, che potrà espandersi fino ad un milione di mg, nell'area che attualmente è occupata dallo scalo merci di Alessandria. Vi giungeranno treni intermodali provenienti dai porti liguri, in primo luogo da quello di Genova. Ad Alessandria le unità di carico saranno smistate per le destinazioni finali. Il Piano Nazionale per la Logistica [2006] indica il fabbisogno di terminal per il trasporto combinato strada-rotaia nella "piattaforma logistica del nord-ovest": il fabbisogno complessivo è di 400-500 mila mq per nuovi inland. Il piano avvia, con il Comune di Milano, un Progetto Pilota di "Filiera Logistica Urbana". Le Linee Guida del Piano Generale della Mobilità (2007) indicano la necessità di favorire con investimenti importanti lo sviluppo della city logistics, anche attraverso la trasformazione di centri merci selezionati di proprietà di FS in corso di dismissione, ciò soprattutto nel Nord del Paese. Quello della logistica si presenta come un caso paradigmatico, ed oggi per molti aspetti urgente, dell'intreccio tra funzioni economiche, infrastrutture e territori. In pochi anni, ha portato e ancor più porterà ad una nuova gerarchia dei luoghi a scala non solo metropolitana ma sia interregionale che globale. Per questo, è anche un caso esemplare sulla necessità di un'azione coordinata, efficace e veloce tra attori privati ed attori pubblici, tra cui gli Enti locali e le loro forme associative.

# LOGISTICA, INFRASTRUTTURE E COORDINAMENTO TRA ATTORI

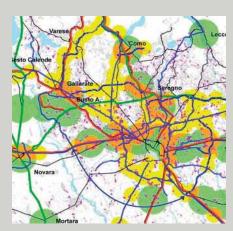
Dai comuni in forma aggregata e da altri soggetti territoriali emerge sempre più la domanda di conoscenza, interpretazione e indicazioni in merito al sistema della logistica ed alle esternalità positive e negative da essa generate.



Il modo in cui gli attori economici si organizzano nel territorio, l'impatto di tale configurazione sui sistemi spaziali e i modi in cui la pianificazione e le infrastrutture possono supportarla al meglio tenendo conto anche del paesaggio, sono elementi di grande importanza. Essi sono rilevanti nella redazione dei PTCP e, a livello locale, negli stessi Piani Urbani del Traffico (si pensi alla rilevanza di quello di Milano) a cui il PIM sta collaborando.

Il sistema della logistica, che richiede un'azione coordinata, efficace e veloce tra attori privati ed attori pubblici, chiama direttamente in causa anche gli Enti locali e le loro forme associative.

Anche per questo il PIM ha condotto studi specifici: dallo Studio d'Area per lo sviluppo del Sud-Milano, ambito ricompreso tra la A7, la SP40 e la ferrovia Milano-Pavia - realizzato nel 2005 per i comuni dell'area, con indicazioni in me-



rito all'assetto infrastrutturale, a possibili scelte localizzative territoriali di rilevanza sovra comunale e allo sviluppo dell'intermodalità merci -, al documento di pianificazione relativo ai terminal intermodali dell'area Segrate-Pioltello (2003) per la Regione Lombardia, al recente studio, per Assolombarda, sulla piattaforma logistica del nord-ovest (2010).

### da sinistra,

La carta è stata elaborata dalla Metropolitana Milanese, per gli studi a supporto del *Primo Schema di Piano* del 1963 (in Centro Studi PIM, *Piano Intercomunale Milanese, Studi e ricerche IV*, 1963): essa riporta i tempi di trasporto da Milano su mezzi pubblici (ferrovie e autolinee), suddivisi nelle classi 30°, 45° e 60°, riferiti al 1961.

La tavola, elaborata nell'ambito dello studio condotto per Assolombarda sulla *Piattaforma logistica del nord-ovest* (2010), riporta le aree di maggior accessibilità da terminal intermodali (in verde), svincoli autostradali (giallo) o entrambi (arancione).



Vista aerea di un complesso cascinale nella pianura irrigua lombarda.

# 4.3. L'evoluzione del sistema insediativo agricolo ed alcune sue declinazioni

Il tema del "verde" è oggi declinato nella pianificazione secondo diverse tipologie: da quello attrezzato, a quello agricolo, a quello agricolo strategico ed altri. Esso riguarda elementi centrali rispetto alle tematiche insediative, con cui i diversi livelli di piano si devono anche oggi confrontare.

Non vogliamo qui addentrarci su questo aspetto, né ripercorrere la vicenda storica legata alla pianificazione comunale e intercomunale degli spazi verdi (Cfr. Argomenti e Contributi n. 10; si veda anche il box per alcuni brevi accenni): un tema centrale poiché, agendo a livello intercomunale, attraverso l'individuazione e l'istituzione dei Parchi è stato possibile agire, seppur "indirettamente" sul sistema insediativo del costruito. In linea con i contenuti del capitolo, è invece utile leggere i cambiamenti oggi in corso rispetto a quella forma particolare di sistema insediativo rappresentata dai complessi rurali e dai terreni circostanti, sullo sfondo del sistema agricolo e territoriale: ciò ci permette di affrontare contemporaneamente il tema dei servizi (oggi sempre più spesso le cascine sono utilizzate come sedi di servizi di vario tipo), sia quello del sistema insediativo di una funzione economica rilevante (l'agricoltura). A partire dagli anni cinquanta la meccanizzazione e la chimizzazione dell'agricoltura modificarono profondamente il paesaggio e le modalità produttive: in qualche decennio furono divelte 30 milioni di piante nel milanese, ridisegnati i campi, ed introdotta massicciamente la monocultura. Inoltre, gli anni Sessanta videro una progressiva marginalizzazione dell'agricoltura considerata improduttiva. Le cascine divennero sempre più inutilizzate e spesso abbandonate. Oggi numerose Amministrazioni Locali, soprattutto, ma non solo, quelle collocate nella pianura irrigua, si confrontano con il recupero di manufatti consistenti e devono prendere decisioni importanti sulla loro destinazione. Esse si chiedono se e come mantenere (o reintrodurre) la funzione agricola e quali altre funzioni eventualmente inserire. Scelte come queste, in parte demandate ai singoli comuni, si inseriscono in un quadro più ampio composto dalle politiche regionali e provinciali; si intrecciano fortemente con gli elementi del sistema ambientale e idrogeologico, con le modificazioni introdotte dai nuovi insediamenti e dalle nuove infrastrutture. Il tema del recupero delle cascine riguarda dunque l'evoluzione dell'agricoltura e più in generale le possibili

"alleanze" tra città e campagna. Intreccia alcune nuove pratiche di consumo (dal "chilometro zero" ai Gruppi di Acquisto Solidale) ma anche la creazione di nuove professioni che, richiamandosi anche ad antichi mestieri artigianali, si innestano con le politiche per i giovani e vanno spesso ad occupare spazi da ristrutturare e di confine come quelli agricoli. Alcune amministrazioni, come il comune di Milano, stanno affrontando questo tema attraverso diverse modalità: dal recupero delle cascine viste come una rete unitaria di poli per diverse funzioni (cfr. box) alla creazione del Distretto agricolo Milanese, accreditato dalla Regione ai sensi del DGR n. 10085 del 7 agosto 2009 (e in linea con il D. Lgs, 228/2001 sull'orientamento e modernizzazione del settore agricolo).

### 4.3.1. La permanenza dell'agricoltura periurbana milanese e del patrimonio rurale

Da sempre la pianura milanese ha dimostrato una forte vocazione agricola: questa caratteristica ha contribuito a garantire la ricchezza di questo territorio, abitato fin da tempi lontani. Il territorio agricolo milanese è suddiviso in due parti: una localizzata a sud - la cosiddetta fascia dei fontanili - e una a nord della linea dei fontanili. Per questo, a sud si sviluppò un'agricoltura ricca legata alla coltivazione del prato stabile irriguo (marcitoio e semplice) e del riso, con la necessità di selezionare il bestiame non tanto per il lavoro quanto per la produzione di latte e carne, il che richiedeva la presenza di un organizzatore di lavoro e apportatore di capitali: l'imprenditore affittuario. A nord invece, era presente una grande quantità di gelsi, per la bachicoltura, e grande era la diffusione della vite, coltivazioni entrambe assenti a sud. A sud di Milano dunque, la tipologia degli insediamenti rurali era una costruzione di grandi dimensioni articolata in un edificio centrale, destinato al proprietario o affittuario dell'azienda, posto in posizione dominante rispetto agli altri edifici, destinati ai lavoratori salariati e alle loro famiglie, e alle necessità delle produzioni. Queste strutture delimitavano l'aia e i complessi più grandi potevano arrivare a raggiungere l'estensione di un mini villaggio, in cui erano compresi altri edifici per la collettività (cappella, forno comune). La stessa tipologia aziendale si sviluppò successivamente in quelle zone del nord caratterizzate da una pianura asciutta che, grazie alla costruzione di complesse canalizzazioni artificiali, divenne sempre più irrigua (zona del Nord-Est). Nell'area della pianura asciutta invece, la proprietà era in genere familiare, perciò molto frazionata, con case monofamiliari isolate generalmente dotate di un portico al pianterreno e una loggia al piano superiore, entrambi esposti a meridione e utilizzati per l'essiccazione. L'evoluzione del sistema agricolo, fortemente connessa allo sviluppo economico e territoriale dell'area metropolitana ma anche alle tendenze incoraggiate dalle politiche agricole comunitarie, ha portato attualmente ad un'agricoltura sempre più specializzata e legata alla filiera agroindustriale. Oggi è possibile riconoscere "l'antica vocazione" del territorio nella presenza da un lato di una agricoltura particolarmente attiva, come quella praticata nel Parco Agricolo Sud Milano, e dall'altro di un'agricoltura meno redditizia, come quella praticata a nord del Canale Villoresi.

Stupisce il dato che Milano sia il secondo comune agricolo d'Italia per superficie agricola coltivata, circa 3.000 ha, con 110 aziende attive (Fonte: Comune di Milano, 2010). In effetti, le Province di Milano e di Monza e della Brianza possiedono tutte le principali caratteristiche di un territorio periurbano, ad esempio la vicinanza alla città e ad altri centri abitati, l'alta densità demografica, il notevole ritmo di consumo di suolo, l'altissima

pressione edilizia ma anche la buona percentuale di territorio agricolo. Infatti, l'area di entrambe le province si estende per 198.439 ha (dati Provincia di Milano, 2009), con una quota di SAU (Superficie Agricola Utilizzata) che raggiunge gli 82.146 ha, circa il 41,4% dell'intera superficie. I seminativi rappresentano la quota maggiore di SAU, quasi l'84% di cui la gran parte, circa il 78%, è rappresentata dai cereali (53.488 ha). Gran parte della SAU investita a cereali è coltivata a mais, con 22.400 ha circa, e a riso, 12.233 ha; in linea generale, nella zona a sud predominano le colture cerealicole e l'allevamento del bestiame, più a nord lo sviluppo del settore industriale e la crescita delle aree edificate, anche in virtù di un'agricoltura più debole, hanno portato ad un'urbanizzazione più intensa del territorio. I cambiamenti profondi avvenuti nel settore agricolo milanese, che hanno significato anche il calo di aziende agricole attive, hanno parallelamente modificato quello che era l'assetto insediativo storico. In tutto il milanese intere cascine sono sottoutilizzate o abbandonate a causa della scomparsa dell'attività produttiva, ma anche dell'obsolescenza tecnica delle strutture derivata, ad esempio, dalla necessità di ridurre il numero di operazioni da eseguire manualmente, di consentire il passaggio di mezzi meccanici, di procedere all'agglomerazione di più aziende per garantire una migliore efficienza aziendale, di ricollocare il centro aziendale. Ma le ragioni sono anche altre: innanzitutto, i costi di gestione di complessi molto grandi ed eccessivamente estesi per i fabbisogni tecnici dell'agricoltore, implicano un abbandono delle strutture se non totale, almeno parziale. In secondo luogo, spesso i costi legati ad eventuali ristrutturazioni e adeguamenti alle necessità tecniche dell'imprenditore sono molto più elevati rispetto alle opportunità alternative presenti sul mercato: un prefabbricato di cemento ha costi di gran lunga inferiori ad un recupero delle strutture rurali antiche e in molti casi anche una funzionalità migliore rispetto ai bisogni tecnici. In ultima analisi occorre ricordare che molti degli agricoltori attivi nel milanese sono conduttori ma non proprietari, sono perciò in affitto (a volte con contratti a breve scadenza). Deve perciò esserci un interesse da parte del proprietario ad un recupero e ad una valorizzazione degli storici insediamenti rurali, mentre talvolta, in particolare in un territorio periurbano come quello di Milano, in cui gli spazi liberi sono relativamente scarsi, la terra agricola è considerata un investimento a lungo termine in attesa della conversione a terreno edificabile. con un conseguente aumento esponenziale della rendita. Se da una parte si ipotizza un recupero più semplice per le strutture dove si fa zootecnia - per cui molte abitazioni sono state recuperate per il personale che deve vivere in azienda e in cui i vecchi portici e barchessali sono stati utilizzati perché funzionali come ricovero macchinari - dall'altra spesso le vecchie strutture, anche quando modificate, poco si prestano all'esercizio di un'attività intensiva, e i fabbricati di esercizio vengono dunque realizzati altrove. Tenendo conto che quella agricola è comunque oggi una realtà ancora viva e che coinvolge risorse, addetti e superfici, come recuperare le strutture insediative rurali? La strategia perseguibile dovrebbe porre in un'ottica territoriale la funzione dell'agricoltura e di conseguenza quella del patrimonio storico rurale

Nel Documento di Piano del Piano Territoriale Regionale lombardo, tra le priorità della pianificazione relative al Sistema Territoriale Milanese - uno degli ambiti tipologici individuati dal PTR Lombardia che comprende la città di Milano e parte della sua campagna - si legge "Valorizzare gli elementi paesaggistici costituiti dal sistema delle bellezze artistiche, architettoniche e paesaggistiche diffuse nell'area, costituite da elementi storici diffusi [...]

e da presenze riconoscibili del paesaggio agrario (cascine, tessitura della rete irrigua, filari, molini, navigli) al fine di percepirne la natura di sistema atto a contribuire al miglioramento della qualità ambientale complessiva, a produrre una maggiore attrazione per il turismo e a favorire l'insediamento di attività di eccellenza" (PTR 2010, DP, pp.87). In area periurbana l'agricoltura mostra peculiarità che la identificano e che ne fanno emergere funzioni non sempre considerate.

Accanto alla funzione primaria, prettamente produttiva, essa svolge funzioni che spesso non sono formalizzate, in quanto risultato di produzioni congiunte alle produzioni primarie. Questo significa che essa produce congiuntamente, più o meno intenzionalmente, beni di mercato e non di mercato, questi ultimi difficilmente quantificabili dal punto di vista della valutazione economica: si tratta ad esempio di produzione di paesaggio, mantenimento del sistema idrogeologico, mantenimento della biodiversità, conservazione di cultura e saperi tradizionali, gestione degli spazi liberi. Ciò deriva innanzitutto dal fatto che l'agricoltura si esercita su superfici vaste, interessando larga parte del territorio e della gestione di suoli, acqua, paesaggio, provocando una serie di interdipendenze tecniche nei processi produttivi. Ciò significa anche che l'agricoltura può portare benessere a soggetti esterni al mercato agricolo, che sono "beneficiari involontari" delle esternalità positive da essa generate. Molto spesso l'agricoltura assume il carattere di produttrice di beni pubblici, per la quale però difficilmente viene retribuita: in particolare in ambito periurbano, come accade nel milanese, l'agricoltura, e con essa il patrimonio rurale, dovrebbe essere intesa come ricchezza sociale e culturale oltre che come attività economica.

Per quel che riguarda il sistema insediativo rurale, da un lato le strutture storiche dovrebbero essere rinnovate e ristrutturate nell'ottica della diversificazione aziendale, obiettivo tanto auspicato anche dalla nuova politica di sviluppo rurale europea; l'ampliamento dell'offerta aziendale con attività di tipo agrituristico, di ristorazione, ricreativo, è una concreta nuova fonte di reddito per l'azienda, legata a doppio filo con la disponibilità di spazi adeguati. Dall'altro lato, gli interventi di recupero dovrebbero essere supportati e stimolati anche dai soggetti pubblici, in quanto rappresentano un patrimonio comune di socialità e cultura, per essere poi inseriti in un contesto più ampio di riconoscimento pubblico dell'utilità dei servizi agricoli alla città. Accanto allo sforzo pubblico, e privato, è auspicabile che si crei una rete sociale di supporto che renda e mantenga vivo il contesto rurale, e che in veste di associazioni, cooperative, gruppi che agiscono sul territorio entri in gioco nel recupero e nella vivificazione degli insediamenti rurali. L'integrazione tra sistema agricolo e sistema urbanizzato è funzionale ad entrambi, fruendo la città dei servizi e delle esternalità positive prodotte dall'agricoltura, ed essendo l'agricoltura interessata alle potenzialità del mercato offerte dalla vicinanza alla città.

I tre esempi riportati in questo capitolo (la localizzazione di autonomie funzionali quali ospedali e università; l'impatto della logistica e le nuove gerarchie territoriali; il recupero funzionale del patrimonio agricolo sullo sfondo delle nuove forme di paesaggio) ci mostrano tre modi in cui l'insediamento delle funzioni nei territori produce effetti diversi a scala sovracomunale e richiede forme di governo differenti. Tutti e tre mostrano l'intreccio tra piani, funzioni, forme insediative e sistemi territoriali. Aspetto che, oltre a costituire l'oggetto del volume, riflette l'approccio del PIM, e costituisce il modo in cui questa associazione di Enti Locali si propone di guardare al territorio.

### ACQUE E AGRICOLTURA

Temi centrali per la pianificazione intercomunale, occasioni di intervento sul sistema insediativo



Per il PIM il sistema dell'agricoltura, così come quello delle acque, sono sempre stati temi centrali: affrontati con risorse, competenze e personale dedicato (si ricorda in particolare Luigi Chilò), realizzando studi e, soprattutto, redigendo piani e progetti che spesso si sono concretizzati nei territori. Rimandando ad altri ambiti un approfondimento su questi temi (si veda tra l'altro Argomenti e Contributi n. 10) qui si vuole solo richiamare brevemente alcuni episodi specifici.

### LA COSTITUZIONE

### DEL PARCO AGRICOLO SUD MILANO

Già il Primo schema di Piano (1963) proponeva un modello di sviluppo che impedisse la saldatura dell'urbanizzato. Nel 1964, a seguito di un fitto lavoro di contatto e confronto con le amministrazioni locali, l'Assemblea acquisisce il Piano del verde attrezzato a carattere intercomunale e impegna i Comuni a precisare nei loro strumenti comunali



le aree indicate in tale piano. Esso prelude al Progetto Generale di Piano del 1967, in cui i sindaci del comprensorio adottano una visione del verde condivisa e di ampio respiro, poi confermata, nel 1973, dalla Commissione istituita dalla Regione Lombardia. Da tale visione nascono importanti aree verdi intercomunali come il Parco Nord Milano (istituito nel 1970 e nel 1975 riconosciuto Parco Regionale) e quello delle Groane (1976). I Piani intercomunali del 1975 e del 1980 mettono ulteriormente a punto la cintura verde di scala metropolitana, intendendola come parco agricolo (e redigendo un Piano di Sviluppo Agricolo) e ponendosi l'obiettivo di un corretto equilibrio tra aree verdi e aree urbanizzate. Grazie alla L.R. 86/1983 e alla L.R. 41/1986, che introduce la categoria dei parchi di cintura metropolitana, si arriva così all'istituzione, nel 1990, del Parco Agricolo Sud Milano che misura oltre 46.000 ettari - e all'approvazione, nel 2000, del relativo Piano Dagli obiettivi del 1961 alle proposte di Piano del verde intercomunale del 1964, ai PTC del Parco delle Groane, del Parco Nord, del Parco Adda Sud, e del Parco Agricolo Sud Milano. Le tappe che hanno portato alla costituzione di quest'ultimo attraverso l'intervista a Pierluigi Roccatagliata, direttore del PIM dal 1988 al 2003.

### in alto, da sinistra,

Tavola sulle *grandi proprietà degli enti pubblici e morali*, realizzata per il PTC del Parco Agricolo Sud Milano,

Tavola del *Verde attrezzato a carattere intercomunale*, contenuta nel Piano del verde presentato nel 1964 alla XVI assemblea dei sindaci.

### nella pagina successiva, da sinistra,

Carta riportante le classi di ampiezza prevalenti delle aziende agricole, tratta dal terzo volume del *Piano Intercomunale Milanese* del 1963, in cui si tratta la vocazione agraria e/o forestale dell'area PIM.

Disegno con veduta aerea del territorio del Lambro all'altezza dello svincolo autostradale di Cascina Gobba, tratto da *Progetto Lambro: Piano di Bacino*, 1989 (coordinamento editoriale Provincia di Milano e Centro Studi PIM).

Quantità di acqua prelevata e stato delle risorse idriche sotterranee: la tavola, del 1975, fa parte del lavoro su Le risorse idriche nel comprensorio del PIM, realizzato con la collaborazione del Consorzio per l'Acqua Potabile ai comuni della Provincia di Milano. Territoriale di Coordinamento (PTC), redatto dallo stesso PIM, che costituisce lo strumento fondamentale per il conseguimento delle finalità del Parco. Frutto dell'azione congiunta di diversi soggetti istituzionali, e grazie all'impulso dato dai comitati e dalle associazione dei cittadini, la sua realizzazione è passata attraverso una serie di snodi che hanno coinvolto il PIM.

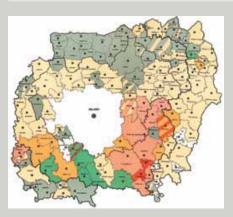
Intervista a Pierluigi Roccatagliata, al PIM dal 1974 e direttore dal 1988 al 2003, con responsabilità su ambiente e parchi. "Il PTC del Parco Agricolo Sud Milano è stato in fondo il primo vero piano, operante su una dimensione territoriale ampia, che abbia avuto efficacia di applicazione istituzionale. Certo, c'erano già stati i PTC per il Parco Nord e per il Parco delle Groane, ma in questo caso le dimensioni e le conseguenti ricadute sul governo degli sviluppi di scala metropolitana erano notevolmente superiori. Diversi passi avevano portato alla sua costituzione: uno di questi va fatto risalire alla Variante Generale del 1980 al PRG del Comune di Milano, a cui il PIM aveva direttamente collaborato, che classificava le aree agricole come E/F confermandovi, cioè, la destinazione d'uso agricola del suolo ma attribuendovi contemporaneamente un ruolo e una finalità di interesse collettivo, in quanto "dotazione a servizio" dell'area metropolitana. Era stata rilevante anche, alla fine degli anni settanta, la Proposta di salvaguardia delle aree agricole produttive (che matura anche sulla scia del d.m. 1444/1968), promossa dal PIM, che si rivolgeva all'intero sistema delle aree produttive agricole attorno al capoluogo. Penso si debba a questo proposito ricordare la figura di Enrico Pescatori: ha battuto uno per uno i comuni, per convincere i sindaci ad aderire all'idea di promuovere una visione unitaria della salvaguardia dei territori agricoli, mettendo così il seme per la successiva istituzione del Parco Sud.

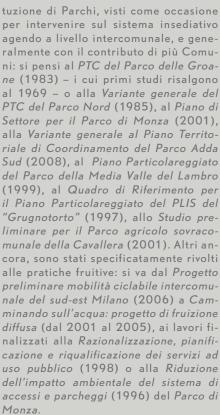
Per capire il senso e la portata del Parco Sud occorre considerarne la dimensione territoriale in rapporto alla complessità del sistema urbano di cui costituisce il contesto. Le diverse modalità di affaccio dei centri urbani e dei relativi fronti sul parco determinano diverse caratteristiche "prestazionali" richieste al territorio agrario, sia sotto il profilo della qualità del paesaggio sia sotto quello della disponibilità e della capacità di risposta alla domanda di fruizione degli spazi agrari da parte dei cittadini. Tuttavia, il Parco è chiamato a guidare gli sviluppi agendo sulla sola leva degli spazi aperti: sugli sviluppi urbani (e sulle infrastrutture di mobilità) decidono altri soggetti istituzionali, con altri strumenti, spesso conflittuali con le logiche del Parco.

Da un altro punto di vista occorre aver ben presente che lo strumento di piano non dovrebbe agire come mero sistema di vincoli, ma dovrebbe al contrario promuovere e indirizzare l'economia agraria del parco verso forme di esercizio capaci di restituire "qualità" all'ambiente, alle produzioni, oltre che sapersi aprire alla fruizione collettiva degli spazi rurali. È infatti noto che un territorio agrario non riproduce necessariamente valori in termini di qualità paesistica, se lasciato alla sola logica della produttività e della resa economica. Basta verificare quanto è avvenuto negli ultimi decenni con la meccanizzazione spinta e l'espandersi delle monocolture in termini di totale cancellazione delle alberature e della vegetazione permanente che tanto caratterizzava la campagna del milanese. A questo proposito, il PTC predisposto dal PIM doveva costituire solo il punto di partenza per una successiva gestione propulsiva delle componenti di qualità del paesaggio e dell'ambiente, per un conseguimento degli obiettivi di piano (compresa la fruizione pubblica) anche mediante forme di investimento e di sostegno attraverso risorse provenienti dal versante urbano del parco. Tale idea prevedeva uno sviluppo dinamico nel tempo: anche per questo prevedemmo, nelle aree più prossime a Milano, i Piani di cintura, come occasioni per una più dettagliata progettualità, ed i Piani di settore, come strumenti di gestione".

DAGLI STUDI PREPARATORI, ALLA REDAZIONE DEI PTC DEI PARCHI, AI PROGETTI DI FRUIZIONE Negli anni, sono stati molti i lavori per il Parco Sud. Andando a ritroso nel tempo: il Contributo alla elaborazione dei Piani di Cintura Urbana del Parco Agricolo Sud Milano, per il Comune di Milano (2008), le Linee guida per la predisposizione degli adeguamenti dei PRG al PTC del Parco Agricolo Sud Milano (2003), i Piani di Settore "Tutela e valorizzazione del patrimonio storico-monumentale", "Fruizione", "Percorsi" per il Parco Agricolo Sud Milano (1998), la Consulenza per la predisposizione del Progetto di Legge n. 0181, "Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Regionale di Cintura Metropolitana - Parco Agricolo Sud Milano" per la Regione Lombardia (1997) e, per la Provincia di Milano, il Piano di Settore Agricolo del Parco Agricolo Sud Milano (1994) e il Piano Territoriale di Coordinamento del Parco Agricolo Sud Milano (1993), gli studi Verso la progettazione del Parco Sud (1988) e Il Parco Sud. Spunti e riflessioni in merito al costituendo Parco di cintura metropolitana (1985).

Altri lavori hanno contribuito all'isti-





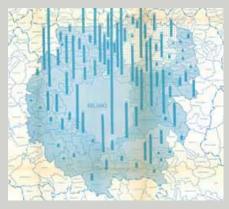


#### UN PIANO UNITARIO PER LE CASCINE

Nel 2009, nell'ambito dell'attività a favore del Comune di Milano, il PIM ha promosso Cascine Expo 2015, ricerca e progetto di fattibilità per il riutilizzare delle cascine di proprietà comunale. Il progetto, che è stato curato da Multiplicity.lab, del Politecnico di Milano, ha visto la collaborazione di Coldiretti, Consorzio SIR, Slow Food e Vita. Le 59 cascine di proprietà comunale, disposte a raggiera all'interno dei confini del comune, sono state censite e inserite all'interno di una visione unitaria, che prevede il loro riutilizzo, laddove abbandonate o sottoutilizzate, con funzioni differenti (attività agricole, abitazioni e residenze temporanee, mercati e punti di vendita, cura del territorio, poli dell'acqua, servizi alla cittadinanza, ecc.). Tale lavoro si inserisce nella scia delle attività sugli insediamenti agricoli condotte dal PIM e riprende molti aspetti del Piano di recupero delle cascine milanesi condotto a metà degli anni settanta.

### PIANIFICARE CON LE ACQUE

La pianificazione intercomunale si è sempre misurata con le grandi e a volte tumultuose trasformazioni delle forme



insediative, facendo riferimento agli elementi strutturali presenti nei territori: si pensi per esempio all'importanza del sistema idrogeologico come base su cui si appoggiano gli insediamenti. Secondo questa prospettiva, confermata anche dalla più recente normativa, si inseriscono numerosi studi e piani del PIM. Oltre ai piani territoriali, si possono ricordare: la collaborazione con il CAP (Consorzio per l'Acqua Potabile ai comuni della Provincia di Milano), nel 1977, cha ha portato alla realizzazione di Le risorse idriche nel comprensorio del Piano Intercomunale Milanese, con analisi e proposte di intervento; i contributi, per la Provincia di Milano, al Progetto Lambro (1986); il lavoro con il Consorzio del Lodigiano, su incarico della Provincia di Milano, condotto nei primi anni ottanta su Acqua per l'agricoltura, per un migliore utilizzo delle acque irrigue nell'agricoltura della Provincia di Milano, lo Studio per la predisposizione di nuova cartografia di vincolo idrogeologico e di tutela del suolo della Provincia di Milano (2003), la collaborazione al Masterplan Navigli (2003) e al Piano Territoriale Regionale d'Area Navigli Lombardi, approvato nel novembre 2010.



### 5. Stare nei territori

L'analisi delle famiglie insediative fa emergere linee di ricerca e questioni a cui gli Enti Locali e la pianificazione sono chiamati a dare risposta. Le nuove sfide delle funzioni metropolitane. Quali risposte dai territori?

Rileggendo trasversalmente i temi trattati nei capitoli precedenti, emergono alcune questioni che qui vogliamo riproporre sinteticamente. Innanzitutto, la relazione tra piani ed esiti concreti. Rileggendola nel tempo, è possibile trovarvi motivi di sfiducia. La storia della pianificazione (non solo dell'area milanese) racconta spesso l'incapacità degli strumenti nel governare le reali trasformazioni territoriali. L'impressione è che a volte decisioni rilevanti siano prese fuori dai piani, e che gli esiti territoriali siano spesso lontani dagli obiettivi della pianificazione. Sono queste, tra l'altro, le obiezioni che hanno portato, soprattutto a partire da metà degli anni Ottanta, a rivedere profondamente la strumentazione urbanistica nei processi di governo del territorio, privilegiando la dimensione più circoscritta e "governabile" del progetto urbano e territoriale. Se questi sono giudizi generali, essi sembrano valere anche per i piani prodotti dal PIM: se guardiamo per esempio ai Piani elaborati, adottati o discussi dalle Assemblee dei Sindaci tra il 1963 e il 1982, non possiamo non notare il fatto che nessuno di essi - che pure hanno richiesto un lavoro intenso - sia mai giunto ad avere un valore legale, non essendosi mai concluso l'iter di approvazione (tra l'altro complesso e giuridicamente incerto). Uscendo tuttavia da una visione ingenua - che attribuisce eccessiva peso al piano - appare anche evidente come, rileggendo le trasformazioni nel territorio metropolitano milanese in questi cinquant'anni, i principi e gli obiettivi formulati fin dal 1961 e via via arricchiti, accanto alle diverse azioni messe in campo, abbiano agito sul territorio, traducendosi spesso in progetti reali e realizzazioni concrete. Alcuni obiettivi sono stati realizzati in tempi relativamente brevi (la riduzione del sovradimensionamento, l'istituzionalizzazione degli standard e la dotazione di un sistema omogeneo di servizi su tutto il territorio, ecc). Altri, formulati negli anni Sessanta, hanno trovato la loro realizzazione nei decenni successivi (l'organizzazione del sistema del verde, con l'istituzione di una serie di Parchi tra cui, nel 1970, il Parco Nord e, vent'anni dopo, il Parco Agricolo Sud Milano) o sono stati realizzati più recentemente (pensiamo al passante ferroviario e al sistema delle Linee Suburbane) e in via di realizzazione (Pedemontana). Altri ancora, formulati recentemente a seguito di nuove sfide, richiedono oggi di essere approfonditi, di passare alla fase progettuale o di essere realizzati o completati. Rileggendo oggi la Dichiarazione dei Sindaci approvata dall'Assemblea nel novembre del 1961, o le Linee Programmatiche e obiettivi del Piano Intercomunale Milanese, adottate nel febbraio 1963, si può chiaramente riconoscere la matrice di numerosi sviluppi successivi e di esiti oggi concretizzati. A partire dagli obiettivi di fondo proposti originariamente, nei decenni la pianificazione si è misurata con la loro declinazione. Uno dei principali è stato quello del "riequilibrio dell'assetto funzionale" e quindi di una "redistribuzione delle funzioni" ad una scala che tra l'altro doveva essere più ampia rispetto a quella dei territori rappresentati dai soci del PIM. Tale riequilibrio doveva intrecciarsi

nella pagina precedente,

Il processo di urbanizzazione nei territori del Rhodense, del Magentino e dell'Abbiatense-Binaschino: confronto tra le foto aeree del 1955 e le immagini satellitari riferite al 2008. strettamente da una parte con la scelta localizzativa di tali funzioni (residenziale, produttiva e di servizi), e dall'altra con il sistema di comunicazioni e trasporti. Nel 1961 i temi su cui gli Enti Locali del PIM dichiaravano di voler concordemente deliberare, per il raggiungimento di un "assetto organico e razionale del territorio", venivano declinati rispetto a: "i fenomeni delle migrazioni e dell'insediamento delle industrie, il dimensionamento dei centri urbani e la determinazione della rete delle comunicazioni, l'acquisizione di aree per insediamenti residenziali e industriali, il decentramento delle scuole secondarie e degli altri servizi di interesse collettivo". Quali sono invece oggi le grandi questioni con cui ci si deve confrontare?

# 5.1. Funzioni metropolitane e configurazioni insediative: alcune questioni emergenti

Mettere al centro l'evoluzione delle famiglie insediative in questi cinquant'anni, ci obbliga a confrontarci con alcune questioni ricorrenti che emergono chiaramente da tale scenario: in che misura sono state frutto ed esito di processi di programmazione e quanto invece di fenomeni spontanei (e quali insegnamenti trarre per il futuro)? Cosa hanno comportato e cosa comportano oggi in termini di pianificazione? Di quali specificità sono portatrici e quali elementi comuni e sinergici mostrano? Le trasformazioni del sistema insediativo dell'abitare e dell'economia interrogano la pianificazione e la politica su questioni concrete, poste all'incrocio tra le domande provenienti dai soggetti portatori di esigenze legate all'abitare o all'economia, e gli assetti dei territori. Come emerge dai capitoli di questo volume, ci troviamo oggi di fronte a linee di ricerca e sfide progettuali e di programmazione per certi aspetti inedite: i cambiamenti avvenuti nel tessuto sociale e in quello dell'economia sono tali da presentare nuove questioni che solo apparentemente sembrano essere già conosciute. IL SISTEMA DELL'ABITARE. Rispetto alla casa, si devono introdurre almeno due temi. Il primo, legato alle politiche abitative, dà ancora una volta evidenza del fatto che troppo spesso l'offerta fatica ad intercettare l'effettiva domanda. La forte richiesta di abitazioni, dovuta alla crescita demografica (sia della popolazione ma soprattutto del numero di famiglie), si scontra con un mercato che privilegia la produzione di alloggi rivolti ad un segmento medioalto, soprattutto a Milano e nei principali centri storici. Negli interventi specificatamente rivolti alla domanda sociale, le intenzioni positive di ricerca di un maggiore mix sociale, nel tentativo di evitare gli errori del passato, faticano ad accompagnarsi al soddisfacimento di una domanda di abitazione ancora troppo elevata. Il superamento della L.167 e di modalità operative oggi considerate inadeguate, non esclude ma anzi conferma la natura sovracomunale delle questioni legate all'abitare sociale, che richiedono di essere affrontate a questa scala, tramite forme di correlazione tra pesi insediativi ed infrastrutture, con il sostegno di azioni di governance e di strumenti perequativi. Il secondo spunto di riflessione riguarda le forme e le tipologie insediative. Lo sguardo sulle trasformazioni attuali sembra evidenziare una tendenza verso una sorta di ibridazione dei modelli idealtipici che abbiamo analizzato. Difficilmente infatti si incontrano nelle nuove offerte configurazioni "pure", ma anzi la tendenza sembra quella di un'omologazione - per l'edilizia privata e sociale - verso forme che vanno da lottizzazioni a medio-alta densità (edifici a corte aperta, palazzine) che talvolta provano ad organizzare anche spazi pubblici e collettivi dagli esiti alterni, in aggiunta agli interventi di edilizia privata a bassa densità (sul modello delle villette a schiera).

ILUOGHI DELLA PRODUZIONE. Il decentramento produttivo (inizialmente interno all'area metropolitana e poi rivolto anche ad altre aree) ha portato alla scomparsa delle grandi fabbriche ancora attive fino a venti anni fa. Le aree lasciate libere dalla grande industria sono oggi oggetto di progetti più o meno realizzati o per lo meno programmati che, a differenza di due decenni fa, non coinvolgono più il solo Comune di Milano assieme a pochi comuni di prima corona, ma luoghi diversi della regione urbana che interessano generalmente più amministrazioni comunali. Alle aree dismesse, si aggiungono con forza le trasformazioni incrementali - spesso poco governate e pianificate - delle molte zone industriali frutto degli azzonamenti comunali, che in questi anni stanno cambiando natura, passando da produttive ad un mix di attività (servizi, commercio, logistica) che non escludono anche la funzione residenziale. Le funzioni produttive oggi presenti nell'area metropolitana sono comunque ancora rilevanti, spesso riconosciute a livello globale, e chiedono di essere maggiormente considerate dalle politiche, anche territoriali.

La necessità di un riordino degli insediamenti produttivi (e più in generale legati alle funzioni economiche), secondo logiche che superino quelle strettamente legate alla scala comunale; la realizzazione di forme di aggregazione di impresa (polarità, condomini d'impresa, aree attrezzate) che, pensate per favorire l'innovazione e l'attrazione nei territori di altre imprese, devono rispettare le peculiarità di ciascuno dei comuni chiamati in gioco: queste ed altre questioni richiedono di essere affrontate ad una scala sovracomunale che tenga conto di tutti gli attori in gioco.

I LUOGHI DEL TERZIARIO. Decentramento ed esternalizzazione delle funzioni, ma anche globalizzazione e complessificazione della società, hanno cambiato la natura delle attività un tempo presenti: le attività terziarie sono oggi diffuse ovunque, permeando tutti i tipi di tessuto urbanizzato: da quelli residenziali, a quelli industriali, dai centri storici ai nuovi poli del terziario. Un numero consistente di servizi alle imprese ma anche di servizi alla persona e alle famiglie (sviluppati anche in seguito al mutare delle famiglie e all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro), assieme al numero imponente di addetti impiegati in tali attività, hanno impresso la loro impronta sui luoghi: interi quartieri sono stati trasformati dai processi di terziarizzazione, creando effetti a catena che ne hanno mutato la natura e, potremmo dire, la valenza antropologica.

L'offerta di spazi del terziario sembra in continua crescita, proponendo in tutto il territorio metropolitano nuovi edifici ad esso adibiti, siano questi indirizzati ad un insieme di società, o rappresentino invece le sedi di un'unica impresa. Anche in questo caso, non sempre le mutazioni nel territorio sono anticipate o seguite dalle politiche territoriali: da una parte, i nuovi interventi chiedono alla pianificazione una programmazione certa delle infrastrutture di mobilità e la realizzazione di spazi pubblici di qualità; dall'altra, gran parte del patrimonio edilizio terziario realizzato negli anni Ottanta è poco appetibile al mercato (per la mancanza di requisiti ora considerati essenziali) e si presenta come una questione ad ampia scala, che richiede una risposta sul suo riutilizzo e sulla sua eventuale riconversione. Più in generale, si assiste ad una forte domanda di qualità complessiva dei luoghi (verde, offerta residenziale, spazi e strutture per il tempo libero, cultura, ecc.) da parte delle imprese, soprattutto di quelle che oggi devono decidere su scala globale dove localizzare le loro sedi, come fattore predominante rispetto a tale localizzazione: tema, questo, che ancora una volta chiama la pianificazione a dare delle risposte non banali e integrate.

ILUOGHI DEL COMMERCIO. Il commercio e la grande distribuzione, col suo legame alla logistica, si presenta oggi forse come la funzione più capace di creare nuove gerarchie territoriali: grazie alla capacità di indurre nuovi flussi e di creare nuove polarità, esso pone oggi una sfida rilevante alla concezione stessa di uno spazio metropolitano realizzato per centri urbani e centri storici. La capacità pervasiva del commercio, unito all'offerta di strutture del divertimento, di creare anche dal punto di vista valoriale e simbolico luoghi di forte attrazione sociale, chiede alla pianificazione ed alle politiche di assumere tale capacità degli operatori privati, e di renderla fattore di sviluppo dei territori e di tutta l'area metropolitana, piuttosto che elementi di disequilibrio e di competizione verso i centri storici tradizionali (abbiamo più volte visto nel corso di queste pagine come la relazione tra attori rilevanti, tra grandi società private, autonomie funzionali, grandi fornitori di servizi, abbia costituito fin dagli anni Sessanta, e costituisca ancora più oggi, uno dei nodi principali di governo del territorio: il modo in cui essi interagiscono con la pianificazione e danno risposte agli obiettivi di quest'ultima è oggi un tema centralissimo, e dal modo in cui verrà risolto dipenderanno molti degli esiti concreti del futuro sviluppo insediativo). D'altra parte, la strada avviata con i distretti urbani del commercio mostra anche l'opportunità di forme di rilancio dei territori e di sviluppo "dal basso" che coinvolgono direttamente i comuni, singolarmente o in forma aggregata, e gli attori locali (primi fra tutti i commercianti e le loro associazioni di rappresentanza). I SERVIZI SOVRALOCALI. Una volta risposto ad una prima grande domanda di infrastrutture e servizi per l'istruzione, la cultura e il tempo libero (derivanti dall'incremento di popolazione e dalla rivoluzione dei costumi sociali degli anni Cinquanta-Settanta) oggi ci troviamo di fronte a nuove sfide. Da una parte, il recupero di un patrimonio pubblico che oggi spesso richiede manutenzione e riqualificazione, ripensando anche all'immissione di nuove funzioni (si pensi agli edifici scolastici, ma anche a cinema e teatri). Questo aspetto è strettamente intrecciato con quello oggi altrettanto rilevante della gestione, e delle diverse forme (pubblico-privato) chiamate in causa per rendere sostenibile tale recupero e realizzabili i servizi, secondo mix funzionali più o meno innovativi (si pensi, a titolo d'esempio, al possibile recupero del patrimonio insediativo rurale, a cui abbiamo accennato). Dall'altra, alcuni servizi sembrano oggi emergere con evidenza, diventando un tema intercomunale se non, spesso, interregionale. Abbiamo visto, a titolo di esempio, che effetti simili a quelli del terziario, a volte con un maggiore impatto, sono causati dalla presenza di funzioni come quelle universitarie o ospedaliere, spesso capaci di muovere un numero imponente di persone e di creare mutamenti nell'economia locale. Funzioni come queste ed altre autonomie funzionali, agiscono generalmente secondo due principi territoriali: alcune, si rivolgono a un bacino d'utenza più ristretto, e seguono maggiormente le fornitura di un servizio su base locale; altre, si rivolgono a bacini per lo meno interregionali se non internazionali, presentandosi come vere e proprie eccellenze. In entrambi i casi - ma forse maggiormente nel secondo, poiché la localizzazione segue spesso logiche sganciate dai sistemi territoriali - sono richieste forme di negoziazione, programmazione e pianificazione capaci di garantire la necessaria connessione con le reti di mobilità pubblica e più in generale, con tutte le dimensioni (dal punto di vista infrastrutturale e dell'accessibilità, ambientale e delle opportunità di sviluppo, ecc.) dei luoghi in cui vanno ad insediarsi: requisiti che non sempre purtroppo sono rispettati, ma che sono condizione necessaria perché l'eccellenza della funzione insediata si trasformi anche in eccellenza dei luoghi che l'accolgono e in qualità condivisa tra utenti e cittadini.

Perché ciò avvenga, sono necessarie politiche specifiche, ed il coinvolgimento di tutti i livelli: da quello ministeriale, quando necessario, a quelli regionale, provinciale e comunale, questi ultimi eventualmente supportati dalle forme più appropriate di aggregazione. Per quanto riguarda la logistica, costituendosi come un settore autonomo, e nel quadro della riorganizzazione territoriale dell'economia, costituisce, nell'ambito dei servizi, forse quello oggi più emblematico per capacità di incidere sui territori, per impatto di ampia scala, e per gli interrogativi che pone agli enti locali di tutti i livelli: quali attività, legate al magazzinaggio ed al movimento merci, consentire nelle aree comunali, ma anche come incidere sulla localizzazione interregionale dei grandi poli logistici, sono solo alcune delle questioni attuali su cui la pianificazione dovrebbe essere chiamata a dare risposte.

Questi ed altri esempi evidenziano chiaramente come alcune questioni più di altre siano mature per essere affrontate in modo sistematico e per intrecciarsi, ai livelli adeguati della pianificazione e della programmazione, con i sistemi territoriali delle infrastrutture e del verde.

# 5.2. Temi in agenda, relazione tra progetti urbani e pianificazione, forme di governance metropolitana

Ci sembra che l'insieme delle famiglie insediative proposte nei capitoli precedenti siano in grado di comporre un quadro utile, prima di tutto per gli amministratori locali, a capire quali siano oggi alcune delle principali questioni in gioco nei territori.

ITEMIIN AGENDA. Da tale quadro, emergono delle piste di ricerca e degli elementi ricorrenti su cui le amministrazioni oggi sono chiamate a prendere delle decisioni, spesso confrontandosi con fenomeni che trascendono il livello comunale ma anche quello provinciale. L'analisi dei sistemi insediativi della residenza e delle attività economiche solleva, abbiamo visto, una serie di questioni di livello inter e sovracomunale: dalla risposta alla domanda di edilizia sociale alla riorganizzazione delle attività produttive oggi frammentate; dalla gestione delle esternalità positive e negative dei grandi insediamenti commerciali (ma anche universitari, ospedalieri, ecc.) al recupero di un patrimonio rurale che per sua natura è trasversale ai confini comunali. Questo carattere è poi ancora più evidente rispetto al sistema delle infrastrutture e a quello ambientale: elementi centrali per la pianificazione di scala metropolitana e nell'attività del PIM, che non rientrano direttamente nell'oggetto di questo volume, ma che chiaramente ne costituiscono lo sfondo essenziale. L'analisi condotta sui modi in cui le diverse funzioni urbane - tanto ad una scala metropolitana quanto a quella del singolo intervento urbanistico - si sono concretamente depositate nei territori apre inoltre con forza al tema della qualità dei luoghi ed anche, potremmo dire, alla loro bellezza: una bellezza che è esito di più livelli di intervento (dalla programmazione di scala territoriale alla realizzazione dei singoli manufatti) e dal modo in cui le funzioni si ricompongono, secondo intrecci ed ibridazioni mutevoli, in maniera inestricabile e al di fuori di ogni teoria.

LA RELAZIONE TRA PROGETTO URBANO E PIANO. Il tema precedente si incrocia con la questione irrisolta sulla coerenza tra piano e progetto urbano e territoriale. Sebbene, abbiamo visto, i grandi progetti costituiscano opportunità per attrarre risorse e intervenire efficacemente e in maniera controllata nei territori, oggi, dopo due decenni di esperienza, si possono riconoscere anche i limiti di questa modalità operativa. La risposta non consiste certo nell'abbandonarla, quanto nel costruire un rapporto di reciproco arricchimento con il livello della

pianificazione: da più parti infatti viene posta oggi la domanda, se non di una visione capace di ordinarli, certamente di un coordinamento tra i progetti di scala metropolitana. La necessità di mettere in agenda temi condivisi e di coordinare i grandi progetti che per la loro portata hanno anche una valenza di pianificazione territoriale (si pensi alla TEM o alla Pedemontana, ma anche alla riconversione dell'Alfa Romeo di Arese o alla localizzazione di un outlet o di un polo logistico) è largamente condivisa dagli attori in campo, così come testimoniato dalle interviste effettuate.

FORME DI GOVERNANCE. Sebbene non sia l'argomento principale di questo volume, si è visto più volte come il tema della governance costituisca un elemento essenziale e, fin dall'inizio dell'avventura della pianificazione intercomunale, abbia rappresentato, assieme alle forme e ai contenuti del piano, una delle due facce della stessa medaglia. Interrogarsi oggi sulle trasformazioni dei luoghi e sulla loro articolazione territoriale metropolitana significa anche tener conto della politica e delle forme attraverso cui i diversi soggetti pubblici e privati si relazionano e negoziano nella definizione e realizzazione di obiettivi strategici, di piani, programmi e progetti. La storia del PIM, qui brevemente delineata, mette in evidenza che quando la forma di negoziazione e di coordinamento tra i diversi soggetti è stata coerente con i temi in agenda, trattati con gli strumenti adeguati, gli esiti sono stati positivi. Anche oggi, le questioni sollevate dalle diverse funzioni insediate nei territori chiedono certezza su alcuni elementi di sistema come quello riferito alle infrastrutture della mobilità e delle nuove tecnologie, alla qualità dei luoghi, ai tempi di realizzazione, alle risorse in campo: domande a cui gli attori pubblici sono chiamati a dare risposte, per lo meno in termini di orizzonte, coordinamento e legittimazione. Specularmente, l'attività di pianificazione territoriale e settoriale a tutti i livelli non diventa efficace se non include al suo interno le domande e le competenze dei diversi soggetti locali e globali (si pensi ai grandi promotori immobiliari ed economici), che altrimenti intervengono a volte in maniera anche profonda nei territori senza il necessario coordinamento e seguendo logiche autoreferenziali.

UN SUPPORTO ALLE QUESTIONI DI RILEVANZA INTERCOMUNALE. Si vede quanto il tema del governo e della governance sia strettamente incrociato con quello della scala adeguata con cui i diversi temi posti in agenda devono essere trattati. Questo aspetto ha trovato nel corso dei decenni diverse declinazioni. Anche grazie allo slancio dato dalla normativa nazionale, a partire dai primi anni novanta, lo stesso PIM si è da una parte interessato alle nuove forme di governo dell'area metropolitana, e dall'altra ha continuato a seguire con attenzione l'evoluzione specifica dei territori, portando sempre avanti un'idea di fondo: quella cioè del coinvolgimento in prima persona di ciascun territorio, e dei comuni che lo rappresentano, al fine della costruzione di un riequilibro territoriale complessivo, compiuto anche attraverso visioni condivise e grandi trasformazioni pubbliche. Questa attenzione - che affonda le sue origini nei primi studi e piani degli anni sessanta, a cui seguirono quelli comprensoriali degli anni settanta e ottanta - ha sempre trovato una sua continuità di contenuti: nell'individuazione di temi e polarità sovracomunali per la localizzazione delle diverse funzioni, nella loro infrastrutturazione come condizione per la loro realizzazione, nella salvaguardia del patrimonio idrogeologico, paesaggistico e ambientale. Per perseguire tali obiettivi, non è irrilevante la forma attraverso cui si decide di individuarli e realizzarli. L'evoluzione del quadro normativo ed istituzionale mostra oggi una certa polarizzazione di ruoli tra i diversi livelli istituzionali chiamati a governare il territorio: da una parte i comuni che, con la riforma del

titolo V della Costituzione e con l'attuazione del federalismo municipale, sempre più diventano il fulcro dell'azione nei territori; dall'altra le Province, a cui viene chiesta una funzione di coordinamento. Se questa polarizzazione può funzionare in molti dei territori, pensando all'area metropolitana milanese essa appare non sufficiente. I comuni, attraverso gli strumenti che hanno a disposizione, tra cui i PGT, faticano a governare questioni che sono di scala maggiore rispetto a quella dei confini comunali; d'altra parte, le deleghe affidate alle Province, ed i compiti che rientrano nei PTCP, non permettono di affrontare efficacemente tali questioni, sebbene la scala potrebbe essere a volte quella adeguata.

Su alcuni grandi progetti, il ruolo della Regione e la possibilità di Accordi Quadro/Accordi di Programma permettono di colmare questo spazio. Molte volte, tuttavia, emerge una domanda di azione congiunta tra comuni e di relazione multiscalare, in altri termini di copianificazione tra Enti Locali. Nei casi in cui le strutture tecniche e le modalità di azione dei comuni risultino insufficienti, la domanda si declina anche in riferimento ad un supporto tecnico che solo delle tecnostrutture che operano ad una scala più ampia possono dare. Le forme di aggregazione attraverso cui le Amministrazioni Locali possono trovare risposta a questi quesiti possono variare da momento a momento e in relazione ai temi affrontati. Si pensi, oltre alle vicende legate alla matrice originale del PIM, anche ad alcuni dei casi recenti richiamati in queste pagine: in campo ambientale, alle esperienze dei PLIS o al progetto Camminando sull'acqua; o ancora, per quanto riguarda le infrastrutture, agli studi sulle funzioni collegate alla SP 40 o alle proposte avanzate dal Patto tra i comuni del Nord Ovest rispetto alle opere previste in funzione di Expo; sul tema dello sviluppo locale al Patto Nord Milano e alla gemmazione di Agenzie pubbliche dedicate; ad alcune esperienze di pianificazione d'area, in particolare con riferimento alle loro ricadute in termini di rafforzamento delle relazioni intercomunali (ad esempio nell'est Milano).

La necessità di coprire tale spazio "intermedio", se pur con iniziative volontarie a basso tasso di istituzionalizzazione, spesso frammentarie, rapsodiche, fragili, rappresenta dunque una costante dei processi di governance metropolitana.

Prove di intercomunalità in cerca di istituzioni? Nel dubbio, di fronte ad una prospettiva incerta, è ragionevole una condotta pragmatica: "stare nei territori", ricercando connessioni e interazioni positive tra una molteplicità di attori - alle diverse scale - su questioni territoriali concrete e su progetti rilevanti. In questa prospettiva, soccorre una lontana, ma sempre attuale, osservazione di F. Hazon nei suoi *Orientamenti Operativi* del 1966: "il PIM ha sempre agito in una triplice direzione: quella degli studi e delle ricerche, per ottenere le conoscenze e le documentazioni indispensabili per procedere alla pianificazione; quella della formulazione di un piano generale di riferimento e di sintesi; quella della presenza continua in ordine a ciò che succedeva sul territorio, per evitare compromissioni, indirizzare secondo una certa logica gli interventi, prevedere salvaguardie, risolvere specifici problemi di coordinamento e di frangia".

È nei territori che Sindaci ed Assessori si confrontano continuamente per dare la forma giusta a processi in atto che non sempre si riescono del tutto a comprendere. È qui che cittadini e soggetti economici trovano risorse e forza, per rendere vivibili i luoghi e competitivi, sui mercati internazionali, i sistemi locali.

# L'INTRECCIO E L'IMPLEMENTAZIONE DEI SISTEMI INSEDIATIVI NEI TERRITORI

Un esempio a partire dagli archivi del PIM



in alto,

Sovrapposizione tra il *Primo schema di Piano Intercomunale Milanese* ("modello a turbina", redatto da G. De Carlo, S. Tintori e A. Tutino) e la CTR del 1994 [Elaborazione PIM, 2011].

### nella pagina seguente,

Il sovradimensionamento della pianificazione comunale. Nella tabella il dimensionamento residenziale nei piani comunali a confronto con la proposta elaborata dal PIM nel PTC del 1975.

### nelle pagine successive,

Nei quattro quadranti, attraverso la sovrapposizione di differenti strati informativi e cartografici, si è provato a partire dal primo *Mosaico dei Piani* (1967), per arrivare all'ultimo (2008) attraversando le previsioni dei piani PIM del 1975 e 1982.

Gli archivi del PIM, l'abbiamo già detto, contengono oggi cinquanta anni di verbali di riunioni, di PRG comunali inviati per l'approvazione, di progetti e piani a volte andati a buon fine altre volte abbandonati.

Attraverso essi, è possibile leggere le trasformazioni avvenute incrociando più livelli: dalle indicazioni dei piani comprensoriali alle fonti comunali, dall'analisi dei consumi di suolo relative alle diverse funzioni alle relazioni delle equipe che nel tempo si sono confrontate con problemi specifici.

Su ognuno dei territori che comprendono l'ambito di azione del PIM (prima di tutto quello della Provincia di Milano e quello della Provincia di Monza e della Brianza) è possibile utilizzare tale incrocio di fonti e dati prodotti dall'attività istituzionale sul campo, per comprendere le specificità evolutive.

A titolo di esempio, proviamo a gettare un breve sguardo ai comuni compresi tra il Naviglio Grande e il Naviglio Pavese: Assago, Buccinasco, Cesano Boscone, Corsico, Gaggiano, Noviglio, Rozzano, Trezzano sul Naviglio e Zibido San Giacomo. Lo facciamo utilizzando, sempre a fini esemplificativi, le seguenti carte elaborate nel tempo dal PIM, e confrontate con la Carta Tecnica Regionale del 1994: lo Schema di Piano Intercomunale del 1963, il Mosaico dei piani realizzato nel 1967, la tav. 3 del PTC del 1975, la tav. 1 del PTC 1982 e

il Mosaico informatizzato dei piani (MI-SURC) del 2008. Inoltre, affianchiamo a tale fonte i dati provenienti dall'archivio del PIM sui Piani Regolatori Comunali, e in particolare dalle relazioni di sintesi realizzate a suo tempo.

In questo ambito vediamo oggi in maniera chiara tutte le forme della residenza analizzate (edilizia convenzionata, enclave, ecc.), così come la maggior parte delle famiglie insediative riferite alle attività economiche: dalla strada mercato (la Nuova Vigevanese ai centri storici, dalla grande industria dismessa alle zone industriali, dai poli del terziario degli anni ottanta alle recenti aggregazioni di Headquarters.

Gli insediamenti di questo territorio sono di fatto "esplosi" (appoggiandosi a piccole presenze preesistenti, al sistema della tangenziale ovest e delle statali in uscita da Milano) tra gli anni Cinquanta e gli anni Ottanta, ha visto anche nei decenni successivi una continua espansione. Il primo elemento che venne subito all'attenzione del PIM fu il quasi sistematico sovradimensionamento delle capacità insediative rispetto alla dimensione dei nuclei preesistenti. Come risulta evidente dalle previsioni raccolte nel primo Mosaico dei Piani del 1967 e dai numeri riportati in tabella, le previsioni residenziali erano di molte volte superiori alla popolazione insediata al 1961. Emblematico è il caso di Trezzano sul Naviglio, che nel 1961 contava 1.452 abitanti, dove le aree di espansione coprono l'intero territorio comunale,

	POPOLAZIONE AL 1961	PREVISIONI STRUMENTI COMUNALI	PIANO PIM 1975	POPOLAZIONE AL 31/12/2009
ASSAGO	1.068	PDF 1966: 19.440	4.500	8.109
		PDF 1968: 10.585		
BUCCINASCO	3.590	PRG 1964: 51.979	18.400	26.667
		PDF 1967: 43.622		
CESANO BOSCONE	5.617	PRG 1964: 73.240	28.300	23.776
		PRG 1970: 32.450		
CORSICO	18.901	PRG 1965: 62.633	49.100	34.080
GAGGIANO	5.026	PRG 1964: 20.798	11.000	9.011
NOVIGLIO	943	PDF 1978: 3.200	3.400	4.386
ROZZANO	6.313	PDF 1963: 63.237	46.800	41.007
		ADOTTATO: 54.739		
TREZZANO SUL NAVIGLIO	1.452	PDF 1961: 67.835	23.200	19.084
		PDF 1964: 75.401		
		PRG 1968: 35.670		
ZIBIDO SAN GIACOMO	2.469	PDF 1967: 14.451	5.000	6.663
TOTALE	45.379	DA 278.148 A 384.379	189.700	171.698

arrivando nel PdF del 1964 ad una previsione di oltre 75 mila abitanti.

Già nel progetto generale di piano intercomunale del '67 viene messa in luce la questione del sovradimensionamento degli strumenti comunali, stimando una crescita di popolazione nel decennio in 500 mila abitanti per tutta l'area comprensoriale mentre soltanto in quest'ambito le previsioni prevedevano fino a 385.000 abitanti. Anche la Proposta di Piano Territoriale Comprensoriale del 1975 e il PTC del 1982 confermano la volontà del PIM ad evitare un'eccessiva dispersione dell'urbanizzazione (sia residenziale che di zone produttive) e a compattarla attorno ad

alcune polarità: sebbene tali piani non abbiano terminato il loro iter di approvazione, hanno avuto un forte impatto sulle trasformazioni e sui piani comunali, anche grazie al rapporto continuo e diretto con gli enti locali, essendo il PIM tra preposto ad effettuare le osservazioni agli strumenti urbanistici comunali. Le sovrapposizioni tra il tessuto oggi urbanizzato (DUSAF 2007) suddiviso per funzioni e le realizzazioni concrete alle soglia del 1994, ci mostrano come di fatto lo sviluppo sia risultato molto inferiore alle prime previsioni dei piani comunali al 1967 (Mosaico) e cresciuto di poco oltre le previsioni del PTC del 1975.

# RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

I riferimenti bibliografici riportati di seguito possono costituire, pur nella loro parzialità, un possibile ingresso ai principali temi e casi trattati in questo volume. Vengono inoltre riportate a titolo esemplificativo alcune delle pubblicazioni realizzate dal PIM. Sono invece esclusi studi, piani e progetti, una parte dei quali è stata richiamata nel testo e nei box.

Per un elenco più completo dei lavori del PIM si rimanda alla biblioteca del PIM e al sito www.pim.mi.it, in cui è possibile compiere consultazioni per settori di attività e parole chiave.

Agnoletto, Matteo, Alessandro Delpiano e Marco Guerzoni (a cura di), La civiltà dei Superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana, Bologna, Damiani, 2007.

Agostini, Stella, Osvaldo Failla e Pierpaolo Gòdano (a cura di), Recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio, le cascine lombarde, Franco Angeli, Milano 1998.

Balducci, Alessandro e Mario Piazza, *Dal Parco Sud al cemento armato: politica urbanistica e strategie immobiliari nell'area milanese*, Quaderni di intervento nelle autonomie locali 2, Milano 1981.

Balducci, Alessandro, Francesca Cognetti e Valeria Fedeli, Milano la città degli studi, storia, geografia e politiche delle università milanesi, Abitare Segesta, Milano 2010.

Balzani, Andrea, La fantasia negata: urbanistica a Milano negli anni Ottanta, Marsilio, Venezia 1995.

Bellaviti, Paola e Paolo Fareri, La formazione del governo metropolitano: il caso del PIM fra decisione e legittimazione (1951-1978), in Secchi, Bernardo (a cura di), Partiti, amministratori e tecnici nella costruzione della politica urbanistica in Italia, Franco Angeli, Milano 1984.

Beltrame, Gianni, Il Piano Intercomunale milanese e la pianificazione a scala sovracomunale, in Storia di Milano, XVIII volume: il Novecento, Istituto della Enciclopedia Italiana, Fondazione Treccani, Roma 1996

Bertoni, Danilo, *La multifunzionalità dell'agricoltura* periurbana, in AA.VV, *Per un'altra campagna*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN) 2009.

Boeri, Stefano, Arturo Lanzani e Edoardo Marini, Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese, Associazione Interessi Metropolitani (AIM), Abitare Segesta, Milano 1993.

Bolocan Goldstein, Matteo, *Geografie milanesi*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN) 2009.

Bolocan Goldstein, Matteo e Bertrando Bonfantini (a cura di), Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento, Quaderni del DiAP-Politecnico di Milano, Franco Angeli, Milano 2007.

Brunetta, Grazia e Corinna Morandi, *Polarità* commerciali e trasformazioni territoriali, un approccio interregionale, Alinea, Firenze 2009.

Campos Venuti, Giuseppe, Antonello Boatti, Annapaola Canevari, Valeria Erba e Federico Oliva, *Un secolo di urbanistica a Milano*, Clup, Milano 1986

Campos Venuti, Giuseppe, Città senza cultura: intervista sull'urbanistica, a cura di Federico Oliva, Laterza, Roma-Bari 2010.

Canevari, Annapaola, Il Piano Intercomunale Milanese: Studi, battaglie, Proposte, Piani, Dipartimento di Scienze del Territorio, Politecnico di Milano, CLUP, Milano 1987.

Centro Studi PIM

- Il PIM, Comune di Milano, Milano 1965.
- Vent'anni di pianificazione nell'area metropolitana milanese, Atti del convegno, Milano 4-6 marzo 1982.
- La fiera di Milano: nuove esigenze a confronto con la città e il territorio, E.A. Fiera Milano, Milano 1984.
- Specificità locali e sistema metropolitano: profili territoriali e socio-economici, Milano, 1995.
- Lo sviluppo del terziario nell'area metropolitana milanese (1986); Le trasformazioni del modello localizzativo nel nord Milano: nuovi insediamenti industriali (1987); Disponibilità e recupero di aree e strutture industriali in Provincia di Milano (1987); Insediamenti industriali nell'ovest dell'area metropolitana (1989); La domanda di mobilità e di comunicazione: una indagine su alcune grandi funzioni terziarie private (1989); I processi insediativi delle attività economiche nel settore sud, sud-est dell'area milanese (1990); Le microtrasformazioni urbane nella città di Milano (1990); Caratteristiche del mercato immobiliare per il terziario nell'area metropolitana milanese (1987), OETAMM, Comune di Milano, Provincia di Milano.

Centro Studi PIM (a cura di), I mosaici informatizzati degli strumenti urbanistici comunali e dei piani delle aree protette, Provincia di Milano, Franco Angeli, Milano 2002.

Centro Studi PIM e Istituto di Geografia Umana dell'Università degli Studi di Milano (a cura di), Progetto Milano: Trasformazioni territoriali e organizzazione urbana, IReR, Franco Angeli Milano 1989.

Centro Studi PIM, Politecnico di Milano, *Le cascine di Milano verso e oltre Expo 2015*, Comune di Milano, Milano 2009.

Clementi, Alberto, Giuseppe Dematteis e Pier Carlo Palermo, Le forme del territorio italiano, Vol I: Temi e immagini del mutamento e Vol. II: Ambienti insediativi e contesti locali, Ministero dei Lavori Pubblici - Dicoter, Gius. Laterza & Figli, Roma-Bari 1996.

Comune di Milano, *La cascina milanese*, Vangelista, Milano 1988.

Corvi, Dario, Come la casa costruisce città: indagine in tre mosse per un progetto ricompositivo, tesi di laurea, rel. Giuseppe Bertrando Bonfantini, correlatore Andrea Di Giovanni, Politecnico di Milano, Anno Accademico 2008-2009.

Di Giovanni, Andrea, Spazi comuni. Progetto urbanistico e vita in pubblico nella città contemporanea, Carocci, Roma 2010.

Erba, Valeria e Alessandro Tutino (a cura di), L'intervento urbanistico nella periferia metropolitana: analisi e proposte per il comune di Rozzano, Franco Angeli, Milano 1989.

Gabellini, Patrizia, Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica, Franco Angeli 1988.

- Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria, Carocci, Roma 2010.

Gabellini, Patrizia e Corinna Morandi, Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni '70, Franco Angeli, Milano 1985.

Gabellini, Patrizia, Corinna Morandi e Paola Vidulli, *Urbanistica a Milano 1945-80*, Edizioni delle Autonomie, Milano 1980.

Gòdano, Pierpaolo (a cura di), Recupero e valorizzazione del patrimonio edilizio, le cascine lombarde, Franco Angeli, Milano 1998.

Indovina, Francesco e Laura Fregolent e Michelangelo Savino (a cura di), *L'esplosione della città*,

Editrice Compositori, Bologna 2005.

Marcotti, Graziella (a cura di), *Il terziario emergente*, INU Lombardia, Franco Angeli, Milano 1984.

Mazza, Luigi, *Prove parziali di riforma urbanistica*, Franco Angeli, Milano 2004.

Morandi, Corinna (a cura di), *Il commercio urbano. Esperienze di valorizzazione in Europa*, Libreria CLUP, Milano, 2003.

Oliva, Federico, L'urbanistica di Milano: quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città, Hoepli, Milano 2002.

Origgi, Roberto, Roberto Pretolani e Alessandro Rondena, Linee per la salvaguardia del patrimonio rurale e multifunzionalità dell'agricoltura", in Regione Lombardia, Direzione Generale dell'agricoltura, Salvaguardia del patrimonio rurale e multifunzionalità dell'agricoltura, Quaderno n. 37, Milano 2004.

Pallotta, Lorenzo, *Un atlante di luoghi della produzione contemporanea nella regione urbana milanese*, Politecnico di Milano, Assolombarda, dattiloscritto, Milano 2008.

Pasqui, Gabriele e Matteo Bolocan Goldstein (a cura di), Sviluppo locale in contesti metropolitani: trasformazioni economiche e territoriali nel milanese, Cdrl-Centro Documentazione e ricerca per la Regione Lombardia, Regione Lombardia, Franco Angeli, Milano 1998.

Perulli, Paolo, Neoregionalismo, l'economia-arcipelago, Bollati-Boringhieri, Torino 1998.

Perulli, Paolo e Angelo Pichierri, La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord, Einaudi, Torino 2010.

Provincia di Milano, Urb&Com - Politecnico di Milano, Il commercio nella Provincia di Milano. Geografia e indirizzi strategici per un Piano di settore, Quaderni del Piano territoriale, n. 27, febbraio 2008.

Provincia di Milano, Centro Studi PIM, Consumo di suolo, Atlante della Provincia di Milano, Quaderni del Piano territoriale n. 28, Milano 2009.

Regione Lombardia, Logistica e trasporto merci verso una strategia condivisa, Quaderno della Direzione Generale Infrastrutture e Mobilità, Mllano 2003

Ritzer, George, La religione dei consumi. Cattedrali, pellegrinaggi e riti dell'iperconsumismo, il Mulino, Bologna 2005.

Rocca, Alessandro (a cura di), Parchi e fiumi, Il paesaggio naturale del territorio milanese, Associazione Interessi Metropolitani, Abitare Segesta, Milano 2008.

Romano, Marco, *Il Piano Intercomunale Milanese*, in "Urbanistica" n. 50-51, 1967.

Scanzaroli, Cecilia (a cura di), Studi e ricerche sull'economia e la società milanesi, verso l'Expo 2015, Provincia di Milano, Milano 2009.

Tamini, Luca, Il governo degli insediamenti commerciali, Libreria CLUP, Milano, 2002.

Villani, Andrea, *Piani urbanistici per una città metropolitana*, Vita e Pensiero, Milano 1977.

Zanderighi, Luca, Commercio urbano e nuovi strumenti di governance. Linee guida per lo sviluppo del Town Centre Management in Italia, INDICOD-ECR, Il Sole 24 ore, Milano 2004.

# Centro Studi PIM

Centro Studi per la Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana

Cos'è il Centro Studi PIM

Il Centro Studi PIM (Programmazione Intercomunale dell'area Metropolitana, già Piano Intercomunale Milanese) è un'associazione volontaria di Enti Locali senza scopo di lucro che svolge attività di supporto tecnico-scientifico e operativo nei confronti delle Province di Milano e di Monza e Brianza, dei Comuni di Milano e di Monza e degli altri 63 Comuni associati, nonché di altri soggetti pubblici, in materia di governo del territorio, ambiente e infrastrutture (www.pim.mi.it).

nella pagina successiva, Alcune immagini di Villa Scheibler (Milano), nuova sede del Centro Studi PIM.

#### LO SCOPO

Le attività istituzionali del Centro Studi PIM hanno come oggetto specifico:

- a) lo svolgimento, anche in collaborazione con altri istituti ed enti, di studi, indagini e ricerche riguardanti le dinamiche e le problematiche di assetto e di sviluppo territoriale; b) lo svolgimento di attività di supporto alla gestione di banche dati e di sistemi informativi su aspetti e temi particolarmente significativi per le politiche territoriali;
- c) lo svolgimento di specifiche attività a favore dei Soci, da qualificare in programmi annuali di attività, in particolare per quanto attiene alla predisposizione di studi su problematiche territoriali e all'attività di collaborazione e assistenza nella redazione dei rispettivi atti di programmazione, pianificazione e progettazione.

Nel perseguimento dei propri fini istituzionali l'Associazione può svolgere ulteriori attività accessorie anche di natura commerciale a carattere non prevalente, in particolare dirette al miglior utilizzo delle risorse umane, materiali e conoscitive del Centro Studi, su richiesta degli stessi Soci, di altri Enti pubblici o di soggetti privati.

#### LE ATTIVITÀ

Nella sua ormai cinquantennale esperienza il PIM ha realizzato un vastissimo repertorio di studi, ricerche e progetti riguardanti non solo la pianificazione territoriale, ma anche interventi operativi in materia di infrastrutture di mobilità, di sistemazione ambientale, di sviluppo socio-economico locale. Negli ultimi quindici anni, accanto agli studi di pianificazione territoriale/d'area e di pianificazione ambientale di scala vasta, hanno acquisito sempre più rilievo i temi della pianificazione del traffico/viabilità e della pianificazione-progettazione integrata delle grandi infrastrutture. Oltre a ciò, il Centro Studi PIM ha condotto significative esperienze nel campo del coordinamento delle politiche e degli strumenti per la riqualificazione e lo sviluppo del territorio, con particolare riferimento al sistema dei servizi sia di livello sovracomunale che locale, alle politiche abitative, alla pianificazione locale con specifica attenzione agli interventi di riorganizzazione dell'assetto urbano, alla riqualificazione e potenziamento delle reti e dei servizi di mobilità, a interventi di valorizzazione paesistico-ambientale, all'analisi della struttura e delle trasformazioni socioeconomiche e territoriali della regione urbana milanese. In particolare, sui temi riguardanti la pianificazione di vasta area, il PIM ha collaborato a numerosi Piani territoriali di Coordinamento Provinciale (Province di Milano, Novara, Como e, attualmente, sta fornendo supporto tecnico-scientifico al processo di adeguamento del PTCP della Provincia di Milano e al PTCP della Provincia di Monza e Brianza), ha predisposto - o sta predisponendo - documenti di pianificazione strategica e di area (Malpensa, Master







Plan Navigli, Documento di inquadramento AQST di Pedemontana, collaborazione al Piano Territoriale d'Area Navigli, Area Varesina, Nord Milano, Abbiatense, Sud Milano, Sud-Est Milano, Castanese), ha elaborato piani paesistico-ambientali (Piani Territoriali e Piani di Settore del Parco Agricolo Sud Milano, del Parco di Monza e del Parco Adda Sud, studi per l'avvio di progetti di sistemi agro-ambientali in ambito metropolitano).

#### **STRUMENTI**

In relazione ai propri compiti istituzionali e al tipo di attività svolte, il PIM dispone di un archivio cartografico storico e gestisce un Sistema Informativo Territoriale in grado di offrire un quadro conoscitivo ampio e aggiornato sul territorio della regione urbana milanese (Mosaico Informatizzato degli Strumenti Urbanistici Comunali-MISURC, Mosaico Informatizzato dei Parchi e delle aree protette-MOSPAR, SIT-Mobilità, Banca dati socio-economica, ecc.).

# ESPERIENZA E COMPETENZA

Sono diversi i fattori che concorrono a garantire la qualità della "produzione" PIM: figure professionali di elevata competenza ed esperienza, metodo di lavoro interdisciplinare, capacità di costruire reti di relazioni tecniche ed istituzionali, ricchezza dei dati e delle informazioni disponibili, strumentazione informatica avanzata, sistema di gestione per la qualità certificato ISO 9001:2008.

#### **ELENCO DEI SOCI**

Oltre alle Province di Milano e di Monza e Brianza, sono attualmente soci del Centro Studi PIM i Comuni di Milano, di Monza e altri 63 Comuni dell'area milanese e briantea: Abbiategrasso, Arcore, Arese, Assago, Baranzate, Bareggio, Basiglio, Binasco, Bovisio Masciago, Brugherio, Buccinasco, Carpiano, Casarile, Cassina de' Pecchi, Cesano Boscone, Cesano Maderno, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Cormano, Cornaredo, Corsico, Cusago, Dairago, Gaggiano, Garbagnate Milanese, Gessate, Gorgonzola, Lacchiarella, Lainate, Liscate, Lissone, Locate Triulzi, Melegnano, Melzo, Nova Milanese, Novate Milanese, Noviglio, Opera, Pantigliate, Paullo, Pero, Peschiera Borromeo, Pessano con Bornago, Pieve Emanuele, Pogliano Milanese, Pregnana Milanese, Rho, Rosate, Rozzano, San Donato Milanese, San Giuliano Milanese, Sedriano, Segrate, Sesto San Giovanni, Settala, Settimo Milanese, Solaro, Trezzano sul Naviglio, Tribiano, Vanzago, Vernate, Vizzolo Predabissi, Zibido San Giacomo.

### GLI ORGANI DEL CENTRO STUDI PIM

L'Assemblea dei soci è costituita dai rappresentanti degli Enti associati, in persona del Sindaco di ciascun Comune e dei Presidenti delle Province, o Assessore o Consigliere da loro delegato. Il Consiglio Direttivo è composto da 14 membri effettivi tra cui il Presidente, 3 dei quali di diritto indicati dal Comune di Milano, 1 dal Comune di Monza, 2 dall'Amministrazione Provinciale di Milano, 1 dall'Amministrazione Provinciale di Monza e Brianza e i restanti eletti dall'Assemblea.

#### Struttura tecnico-operativa

È composta da 19 dipendenti, per la maggior parte figure professionali altamente qualificate: accanto agli specialisti in materie urbanistiche e territoriali operano esperti in economia regionale, in viabilità e trasporti, in tecnologie ambientali, in pianificazione paesistica e in gestione di Sistemi Informativi Territoriali.

# PROCEDURA DI ADESIONE

Possono diventare soci del Centro Studi PIM tutti i Comuni della Regione che ne deliberino l'adesione.

### RAPPRESENTANZA E CONTRIBUTI ASSOCIATIVI

Ogni Ente Comunale Socio del Centro Studi PIM è titolare di una quota associativa ogni mille abitanti o frazione di mille abitanti residenti sul proprio territorio.

Le due Province di Milano e di Monza e Brianza sono titolari di un numero di quote associative calcolate secondo il criterio di una quota ogni tremila abitanti o frazione di tremila abitanti residenti nelle rispettive aree di riferimento.

#### NUMERI DI ARGOMENTI & CONTRIBUTI PUBBLICATI

# 1. PROGETTI INFRASTRUTTURALI E TERRITORIO NELL'AREA MILANESE E LOMBARDA - giugno 2001

# 2. INFRASTRUTTURE STRATEGICHE PER MILANO E LA LOMBARDIA E "LEGGE OBIETTIVO" - maggio 2002

#### 3. STUDIO-PROGETTO D'AREA SUD MILANO - luglio 2002

#### 4. EMERGENZA TRAFFICO IN BRIANZA

Pedemontana, metropolitane, ferrovie: dai progetti alle concrete realizzazioni - luglio 2002

# 5. ABITARE NELL'AREA METROPOLITANA MILANESE

Le politiche di intervento di fronte alla nuova domanda e alla crisi del modello tradizionale - gennaio 2003

# 6. LA MAPPA DEI CAMBIAMENTI SOCIO-ECONOMICI E TERRITORIALI NELLA REGIONE URBANA MILANESE

Primi risultati dei Censimenti 2001 - gennaio 2003

# 7. L'AREA METROPOLITANA MILANESE

Idee e progetti per il futuro - giugno 2003

#### 8. DAL MONDO NUOVO ALLA CITTÀ INFINITA

Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese - giugno 2004 (ried. maggio 2007)

### 9. I NAVIGLI, LA CITTÀ E IL TERRITORIO - ottobre 2004

# 10. IL PAESAGGIO, LA NATURA, LA CITTÀ

Le aree verdi nella configurazione del territorio metropolitano - luglio 2005

# 11. LE TRE CITTÀ DELLA BRIANZA

Temi e prospettive della nuova Provincia – dicembre 2006

# 12. IL MAL D'ABITARE

Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese - novembre 2008

# 13. BENI CULTURALI E SVILUPPO DEL TERRITORIO

Le ville storiche del milanese - novembre 2009

# 14. LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO

Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative – febbraio 2011

Gli arretrati sono disponibili per amministratori e tecnici degli Enti associati al PIM che ne facciano richiesta, nonché per gli organismi Istituzionali interessati. Copie digitali sono scaricabili presso il sito internet del Centro Studi: www.pim.milano.it



