

**GRANDI PROGETTI E COMPETIZIONE TRA CITTÀ:  
UNA REFLESSIONE SUI CRITERI DI VALUTAZIONE**  
BIG URBAN PROJECTS ANF COMPETITIVITY AMONG CITIES:  
A REFLECTION ABOUT THE CRITERIONS OF VALUATION

Corinna Monrandi\*

**RESUMEN**

En este artículo la cuestión de la competitividad entre ciudades es estudiada en relación al papel desempeñado por los grandes proyectos de transformación urbana, desarrollados durante los últimos años en algunas ciudades europeas, a la hora de mejorar tanto la calidad y eficacia de éstas como su posicionamiento competitivo frente a otros centros urbanos. Para ello se analizan los resultados de dos investigaciones orientadas a valorar respectivamente, las ventajas competitivas de varias ciudades europeas y el éxito de algunos recientes grandes proyectos urbanos. Ambas investigaciones se plantean desde una actitud crítica, capaz de relacionar el mayor o menor éxito de los procesos activados, con los efectos, positivos o negativos, producidos tanto sobre las diferentes categorías de usuarios de la ciudad como sobre todo el sistema urbano. Finalmente, utilizando el mismo método de análisis, se realiza una revisión de algunos de los grandes proyectos urbanos milaneses de los últimos 20 años.

**ABSTRACT**

In this article is studied the competitiveness among cities in relation with the big projects of urban transformation, developed in some European cities during the last years. The only purposes of these big projects are to get a better quality of life and the first positions in the competition among the urban centres. In that way, Corinna Morandi analyzes the results of two investigations directed to value the competitive advantages of several European cities and the success of several recent big urban projects. Both investigations are studied from a critical attitude, which connects the main and minor success of the activated process with the positive or negative effects produced in the different categories of city users and in the urban system. The article is closed with a revision of some of the big urban projects that were done in Milano in the last 20 years using the same scheme of the mentioned investigations.

Le riflessioni che seguono derivano da un'esperienza di ricerca condotta a partire dal 1994 che mi ha permesso di considerare vari casi di importanti città europee che negli anni recenti sono state teatro di programmi importanti di rinnovo urbano o di localizzazione di funzioni speciali di rango non solo locale.

Queste ricerche fanno riferimento al campo di studi che dalla seconda metà degli anni Ottanta hanno tentato di valutare il posizionamento relativo delle medie e

---

\* Arq. y profesora del Politécnico de Milán

grandi città europee in funzione dell'obiettivo di definirne il rango nelle cosiddette "gerarchie urbane".

Infatti tra gli effetti dell'integrazione europea e la maggiore mobilità di persone e attività si sono avviati processi di sempre più spinta concorrenzialità tra città che si propongono di attrarre e valorizzare la presenza di funzioni "internazionali" o comunque di elevata complessità e specializzazione e di rendere espliciti i propri "vantaggi competitivi" nei confronti di altri centri urbani di pari livello.

Nell'ambito delle strategie messe in campo dalle città per migliorare il proprio posizionamento competitivo, giocano un ruolo particolare i "grandi progetti", collegati nel periodo recente agli straordinari cambiamenti funzionali della maggior parte delle città europee, a seguito dei noti fenomeni di trasformazione dei sistemi produttivi, dell'abbandono di intere zone industriali e quindi della necessità di formulare programmi di ristrutturazione urbanistica e rigenerazione economica.

Le due ricerche a cui faccio riferimento sono legate dal tema della rilevanza dei grandi programmi di trasformazione urbana, che si sono tradotti in progetti urbanistici, che sono già realizzati o comunque ad uno stadio di definizione che li rende valutabili, dal ruolo che questi progetti hanno nel migliorare le prestazioni complessive di un insediamento urbano e quindi di renderlo più attrattivo e più competitivo nei confronti di altre città dello scenario europeo.

L'altro filo rosso che accomuna le due ricerche è l'atteggiamento critico con cui sono stati assunti gli obiettivi dati per il loro svolgimento: valutare il rango relativo di una città rispetto ad un campione di casi, nel primo lavoro; valutare il successo dei grandi progetti di trasformazione urbana, nel secondo. Il nesso tra le due questioni è evidentemente molto stretto: il successo di un grande progetto contribuisce a migliorare il rango di una città, che a sua volta diviene, anche grazie a quel progetto e al suo successo, più attrattiva e potenzialmente più competitiva.

L'atteggiamento critico cui faccio riferimento è quello che mi ha indotto a utilizzare dei criteri di valutazione che se da un lato fanno riferimento a fattori "oggettivi", dall'altro cercano di rappresentare e simulare i punti di vista di diversi soggetti e a misurare il "successo" di un progetto non solo in relazione alla sua funzionalità e appropriatezza intrinseca, ma anche nel suo rapporto con il contesto. È quindi con un doppio filtro che si osservano i grandi progetti: guardando al livello "globale" rispetto al quale le città si confrontano, ma anche cercando di considerare le trasformazioni che si attivano a livello "locale" microurbano.

## **Due decenni di grandi progetti urbani**

Negli ultimi venti anni in Europa si è sviluppata con particolare intensità l'ultima generazione di grandi progetti urbani, per un insieme di note ragioni, che vengono solo sinteticamente richiamate:

- l'enorme disponibilità di aree più utilizzate in relazione al cambiamento del modo di usare la città e le sue parti e alla modernizzazione tecnologica delle reti infrastrutturali: milioni di metri quadri di aree abbandona-

- te o sottoutilizzate da industrie, compagnie ferroviarie o per la distribuzione dell'energia aspettano di essere trasformate con attività più coerenti con l'importanza delle città e con il fatto di trovarsi in zone che molto spesso sono semicentrali, ben accessibili e infrastrutturate;
- le città sono oggetto di una forte domanda di localizzazione di funzioni di alto livello, che rispondono non tanto o non solo ad esigenze locali quanto piuttosto ad un riassetto insediativo che si gioca sul piano internazionale: quartieri d'affari e sedi direzionali, centri espositivi e tecnologici, grandi impianti per il loisir, aree attrezzate per la gestione della mobilità e della logistica; i promotori pubblici e privati possono scegliere tra varie alternative localizzative sulla base di vantaggi immediati e di prospettive di sviluppo che le grandi città offrono;
  - per le città è vantaggioso attrarre funzioni, che innescano processi virtuosi di valorizzazione del sistema insediativo nel suo complesso;
  - si moltiplicano le opportunità e le occasioni per mettere in campo grandi programmi di trasformazione urbana, per accelerare programmi già in corso, per convogliare ingenti finanziamenti che hanno canali non ordinari come per le Olimpiadi, le grandi Esposizioni, gli eventi promossi dalle città designate come Capitali europee della cultura ecc.

Questinsieme di condizioni generali –che si declinano con specifici effetti nelle situazioni particolari– ha determinato da un lato la realizzazione o l'avvio di un consistente numero di progetti e, dall'altro, il loro inserimento in strategie più complessive di riposizionamento delle città nel quadro europeo.

Tale condizione di forte dinamismo ha sollecitato tra l'altro la realizzazione di un buon numero di studi finalizzati a definire la collocazione delle principali città nel quadro europeo, valutandone i vantaggi competitivi prevalentemente a partire da indicatori di carattere economico e, in minor misura, territoriale<sup>1</sup>.

In coerenza con quanto affermato nell'introduzione, ho impostato uno studio comparato sui vantaggi competitivi di cinque città e relative aree metropolitane europee (Barcellona, Monaco, Lione Stoccarda e Milano)<sup>2</sup>, che si è proposto di includere ed enfatizzare tra gli indicatori della performance di un sistema urbano un ampio numero di fattori che ne descrivono la qualità negli aspetti fisici ed ambientali e nella sua capacità di risposta alla domanda di servizi di diversi utilizzatori: dalle imprese, ai city users, ai cittadini residenti. La valutazione<sup>3</sup> è stata realizzata prendendo in considerazione sei

---

<sup>1</sup> Tra i più noti: Datar/Reclus, 1989, *Les villes européennes*, La Documentation française, Paris; Ifo-Institut fuer Wirtschaftsforschung, 1990, "Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter EG-Regionen", Ifo-Schelldienst, n. 9; Irer Progetto Milano, 1988, *La trasformazione economica delle città*, Angeli, Milano; Conti S., Spriano G., 1989, *Strutture urbane, innovazione tecnologica e reti urbane internazionali*, Fondazione Agnelli, Torino.

<sup>2</sup> Corinna Morandi (a cura di), 1994, *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*, Angeli, Milano

<sup>3</sup> Si tratta di un'analisi multicriteri che ha utilizzato 30 indicatori e 100 descrittori, articolata in tre fasi: l'allineamento dei dati, le aggregazioni di descrittori ed indicatori e l'assegnazione dei pesi, la generazione degli ordinamenti

famiglie di indicatori (sistemi di trasporto e mobilità, infrastrutture a rete, insediamento urbano, servizi alle imprese e alle persone, qualificazione del capitale), ognuna delle quali è stata articolata attraverso numerosi descrittori che cercano di rappresentare i vari aspetti della prestazione del sistema insediativo. L'approccio che ha caratterizzato questo studio è stato la convinzione che non fosse rilevante – e comunque non per me interessante – costruire gerarchie “neutrali” delle città, ma che l'esercizio teorico di attribuire di volta in volta un “peso” diverso agli insiemi di fattori utilizzati può diventare effettivamente efficace se permette di simulare il confronto tra le aspettative e i punti di vista di alcuni dei soggetti che usano la città. La migliore prestazione – e quindi l'indicazione ai decisori sulle politiche da attuare – va relazionata con le categorie di utilizzatori per i quali le politiche vengono formulate o comunque con la consapevolezza che i vantaggi per alcuni possono essere svantaggi per altri. Nel caso della nostra ricerca, si sono simulati e confrontati tre possibili punti di vista per la valutazione dell'efficienza del sistema insediativo: quello che privilegia il buon funzionamento delle reti infrastrutturali in un caso, la qualità urbana in un altro, l'efficienza dell'offerta di servizi ad imprese e persone nel terzo<sup>4</sup>. Questo approccio permette, a mio avviso, di affrontare il tema della competitività tra città in modo non puramente deduttivo, ma introducendo con forza, anche se in modo mediato dal taglio disciplinare, la riflessione sulla componente politica delle scelte in campo urbanistico e territoriale.

La stessa convinzione ha guidato la definizione degli obiettivi e della metodologia di un successivo studio sulla realizzazione di alcuni recenti programmi complessi in Europa<sup>5</sup>. Sono stati selezionati alcuni casi nell'ambito di tipologie di grandi interventi di trasformazione nei settori della logistica e mobilità, della realizzazione di poli fieristici e tecnologici, del ridisegno di intere parti di città.

Dei progetti è stata valutata sia l'efficacia rispetto a finalità, sia – ed è l'aspetto che qui mi interessa sottolineare – la qualità delle relazioni attivate con il contesto (intendendo sia il contesto fisico che quello attoriale) ovvero, per esprimermi con le parole di Nuno Portas che ha presentato la pubblicazione della ricerca, degli effetti urbanistici, infrastrutturali, economici e sociali “a geometria e composizione variabile” che essi inducono in ambiti e con tempi che non sono solo quelli direttamente coinvolti nelle realizzazioni. “Ci sono casi – forse molto apprezzati in sede di discussione sulla competitività e sul marketing delle città oppure carichi di fascino architettonico – che lasciano seri dubbi sugli effetti indiretti, che “impoveriscono” altre parti del sistema urbano, o anche l'intera città”.

È quindi importante – e qui sottolineo di nuovo l'atteggiamento critico che accomuna le due ricerche – relazionare l'idea di maggiore o minore successo all'insieme dei processi attivati, alle complesse interazioni che intervengono già da quando viene prospettato un grande programma di trasformazione: per “descrivere non soltanto gli effetti catalitici e sinergici (positivi), ma anche quelli meno desiderabili,

---

<sup>4</sup> Ver nota 3.

<sup>5</sup> Corinna Morandi, Paola Pucci (a cura di), 1998, *Prodotti notevoli. Ricerca sui fattori di successo dei progetti di trasformazione urbana*, Angeli, Milano.

oppure che impongono decisioni prese contemporaneamente in altre parti del sistema urbano”.

Mentre rimando ai risultati della ricerca per la puntuale descrizione dei casi di studio secondo lo schema qui accennato, propongo in questo testo alcune considerazioni che derivano da una lettura trasversale dell'insieme dei casi, finalizzata ad evidenziare quegli elementi che mi sembrano avere più contribuito a rendere interessanti ed efficaci, secondo l'approccio che ho enunciato, alcuni progetti rispetto ad altri.

### **Alcune considerazioni sull'efficacia dei programmi di trasformazione urbana**

Le considerazioni che seguono partono dalla riflessione sui casi studiati, quindi non pretendono di essere generalizzabili e tantomeno di classificare le modalità con cui definire il maggiore o minore successo di un progetto, ma unicamente di isolare alcuni passaggi che sembrano essere stati più efficaci nel montaggio di alcune operazioni di trasformazione urbana.

Uno degli elementi che mi è sembrato interessante prendere in considerazione per valutare il successo di un grande progetto è stato la **coerenza tra il suo sviluppo e la sua effettiva realizzazione ed il riferimento ad un quadro di pianificazione generale e di lungo periodo**. Questo non rimanda certo al processo a cascata dai piani generali ai piani esecutivi ma piuttosto alla importanza di grandi scelte strategiche sull'armatura a rete del territorio e sulla protezione dell'ambiente.

La valutazione dei modi con cui tendere a questo obiettivo è stata complicata e contraddittoria: un riferimento interessante mi sembra possano essere i casi francesi proposti nella ricerca dell'aeroporto Charles De Gaulle o del quartiere fieristico di Villepinte a Parigi, nei quali la scelta di localizzare una grande funzione è apparsa coerente con l'impianto infrastrutturale di grande scala condizioni per la messa in opera di funzioni di questo rango, anche se per anni erano state in funzione originale che ha dato efficacia alla realizzazione, quanto la capacità di coordinare, in un contesto decisionale fortemente centralizzato come quello francese, impianto infrastrutturale e opportunità localizzative. Si potrebbe citare come esempio opposto il caso dell'ampliamento del quartiere fieristico del Portello di Milano, di cui si parla più avanti, dove un processo decisionale opposto ha portato ad una scelta da parte dell'Ente Fiera di densificare e sovraccaricare le strutture esistenti in una zona semi-centrale, in palese assenza di adeguate attrezzature per l'accessibilità e la sosta, che ha portato in brevissimo tempo al collasso del sistema di fruizione degli spazi espositivi e ad una situazione di fortissima conflittualità con gli altri operatori economici che per molti altri utilizzatori dei servizi urbani milanesi sta orientando le scelte verso la realizzazione di un secondo polo fieristico, tuttavia ancora in assenza di certezze sul rapporto tra quadro infrastrutturale e scelta localizzativa.

Ho parlato di valutazione contraddittoria, pensando a casi nei quali si è dimostrata invece efficace **l'adattabilità del programma al cambiamento delle condizioni del contesto**, nel senso che nel corso della definizione del programma si è realizzato un cambiamento sostanziale degli obiettivi per il mutare di fattori esterni o

per l'entrata in scena di nuovi attori. Penso ad esempio al programma di trasformazione delle aree tra le stazioni de King's Cross e Saint Pancras a Londra, dove la decisione di modificare la riorganizzazione del nodo infrastrutturale e in particolare di spostare a Waterloo Station il terminale dei treni dell'alta velocità provenienti dal continente ha, unitamente ad altri fattori, modificato le condizioni di mercato per il progetto di Sir Norman Foster sostanzialmente basato su grandi volumi a destinazione terziaria, aprendo la strada a proposte, come i local plans elaborati nel Borough di Camden, per un programma di trasformazione che prevede attività miste e attrezzature più legate al contesto locale.

Il caso di King's Cross si presta, mi sembra, anche a valutare un altro elemento interessante per il successo, nell'accezione alla quale mi riferisco, di un grande progetto, cioè la possibilità di **integrare nel processo decisionale attori la cui partecipazione non era inizialmente prevista**, considerando la complessità delle interazioni tra più soggetti un valore e un elemento che attribuisce qualità all'implementazione del programma.

I local groups del Borough di Camden hanno prodotto varie alternative di mix funzionali e assenti planivolumetrici (che prevedono anche usi temporanei delle aree degradate) per negoziare la trasformazione del programma con un atteggiamento non solo conflittuale ma propositivo, che teneva conto delle risorse locali e della possibilità di attivare trasformazioni parziali dell'area per evitarne l'ulteriore degrado, opponendo un "minimalismo strategico" ed un approccio incrementale ad un grande progetto che presupponeva una gestione molto unitaria e compatta nel tempo dell'operazione. Ancora in questa direzione, anche se in presenza di attori settoriali e non di generici cittadini, si è rivelato interessante il caso della trasformazione di una grande area commerciale degli anni Sessanta nel centro di Utrecht e prossima alla stazione con un progetto integrato nella cui definizione sono stati coinvolti i residenti e i commercianti, prima ostili e poi organizzati in un partenariato per essere in grado di negoziare politiche e azioni urbanistiche per il settore e per il miglioramento del contesto fisico e funzionale (parcheggi, collegamenti pedonali, aree a verde...) e inseriti come interlocutori dalla amministrazione nel processo decisionale.

**L'integrazione del grande progetto nel contesto funzionale e socioeconomico** appare un altro importante fattore sui cui misurare l'efficacia di un programma. La riflessione su alcuni casi è stata facilitata dall'esistenza di specifici studi che (come spesso accade in Francia) si propongono di analizzare scientificamente l'impatto della realizzazione di un intervento urbanistico: è stato quindi possibile ad esempio valutare come l'insediamento del quartiere fieristico di Villepinte a Parigi abbia reso più dinamico il tessuto di piccole e medie imprese, sempre più specializzate ed orientate verso settori connessi alla funzione fieristica e alla presenza del vicino aeroporto di Roissy, con importanti effetti sulle condizioni economiche della zona. Si tratta di processi che rispondono essenzialmente a logiche di mercato ed ai comportamenti localizzativi degli operatori economici che tuttavia possono essere assecondati da politiche pubbliche e da azioni urbanistiche tese alla loro valorizzazione e compatibilità con il contesto. In Italia abbiamo assistito a molti casi di progetti che malamente sovrautilizzano il capitale fisso esistente (come nel caso citato

della Fiera di Milano) oppure sono rimasti drammaticamente isolati da un tessuto di attività vitale per il loro funzionamento (penso ad alcuni nuovi poli universitari).

Quindi ritengo che l'obiettivo di **affrontare il nuovo progetto con un'ottica di complementarità rispetto alla situazione insediativa esistente** sia di grande importanza. Questo non è sempre facile perchè spesso si tratta di progetti in cui appare evidente la distanza tra un'utenza e un tipo di utilizzo che fa riferimento ad un approccio "globale", e un riferimento comunque inevitabile al "locale" (come è ad esempio nel caso di un quartiere fieristico). Alcuni progetti sembrano avere affrontato con un successo questo tema, prevedendo nel programma la realizzazione di infrastrutture, attrezzature urbane, spazio pubblico utili a costruire effettivamente nuovi brani di città. Penso al caso della Vila Olimpica di Barcellona con le nuove infrastrutture per la mobilità e le sistemazioni del waterfront, all'Expo di Lisbona con la realizzazione di un nuovo ponte sul Tejo e di varie attrezzature per il tempo libero, o al nuovo quartiere fieristico di Monaco nella sede dismessa dell'aeroporto di Riem, dove l'obiettivo dell'estensione del programma di trasformazione e della progettazione delle aree di cerniera tra la Fiera ed i quartieri all'intorno è stato uno dei criteri per la valutazione delle proposte alternative. Un'altra strada praticata in alcuni programmi anche l'obiettivo di "metabolizzare" le nuove realizzazioni nel contesto è la progettazione degli usi temporanei nelle aree di ampliamento o di cerniera: molto efficace si è dimostrato ad esempio l'utilizzo per attività espositive o commerciali all'aperto delle "cuscinetto" della Fiera di Stoccarda...

La qualità e la natura del progetto insediativo si sono rivelate un punto chiave della riuscita di un grande progetto di trasformazione. Non intendo parlare del progetto architettonico, la cui qualità è ovviamente un importante ingrediente per il successo di un'opera, quanto della capacità di stabilire regole insediative e morfologiche d'insieme, nel quadro delle quali si sviluppano liberamente le singole realizzazioni. E' chiaro che questo tipo di atteggiamento attribuisce un'enfasi particolare al progetto dello spazio pubblico, come traduzione della volontà di rispondere ad una domanda sociale che, pur varia e frammentata, esprime l'esigenza di organizzare nuove tipologie di spazi urbani, in cui le aggettivazioni di pubblico e di spazio diventano nozioni continuamente ridefinibili nella realtà. Sono i grandi interventi spagnoli, tra quelli da noi esaminati, che meglio illustrano questo tema, come nel caso del Villaggio Olimpico dove la potenzialità ordinatoria degli assi stradali e della maglia che riprende formalmente lo schema ottocentesco si contrappone la molteplicità dei modelli e dei tipi edilizi con l'obiettivo di costruire un pezzo di città nella città.

Un'ultima riflessione rimanda ad un tema diverso, ma che ritengo altrettanto rilevante per la riuscita di un grande progetto: si tratta dell'opportunità che in alcuni casi è stata colta per sperimentare delle **innovazioni procedurali e gestionali negli strumenti di attuazione dei programmi in el montaggio e nella realizzazione del progetto**, in particolare per quanto riguarda le modalità di interazione tra attori pubblici e privati. Mi riferisco alla possibilità di costituire organismi ad hoc come agenzie pubbliche con un preciso obiettivo ( nel caso di Barcellona è la Vila Olimpica Sociedad Anonima, che agisce in pratica con statuto di impresa privata), oppure società a capitale pubblico/provato come le sperimentate Sem (società ad economia mista) francesi: nel caso di Lille, Euralille nasce nel 1990 come società di studi e

quindi, una volta approvato il progetto da parte della Comunità urbana, si trasforma in una Sem dallo stesso nome presieduta dal sindaco Mauroy. Un altro interessante modo di procedere in questo campo riguarda la costituzione di un nuovo “soggetto” all’interno delle strutture amministrative, attraverso la riorganizzazione delle competenze e l’attribuzione di ruoli tra funzionari dei vari settori dell’amministrazione pubblica: per la realizzazione del polo tecnologico di Gerland a Lione è stata costituita struttura operativa della Municipalità responsabile del coordinamento degli studi, delle procedure amministrative e della gestione dell’intervento, la Maison d’aménagement de Gerland; nel caso del grande intervento di ristrutturazione urbanistica del waterfront di Rotterdam Kop van Zuid esso ha coinciso con una riorganizzazione complessiva della struttura comunale e l’affidamento del coordinamento delle operazioni alla Rotterdam Development Corporation, un ufficio direttamente finalizzato a questo scopo.

### Qualche riferimento al caso di Milano

Nella ricerca sui grandi progetti non sono stati selezionati casi italiani: le recenti vicende urbanistiche italiane sono state infatti piuttosto connotate da un lato dalla difficoltà del montaggio di operazioni complesse di forte impatto nelle riorganizzazione funzionale e nella rimodellazione morfologica di interi settori urbani e, dall’altro, dalla scarsa capacità di trasformare opportunità particolare per Milano, dove solo pochi episodi di un periodo che pure ha visto una grande produzione di progetti stanno arrivando a conclusione.

Mi è sembrato quindi utile rileggere alcune storie di grandi progetti milanesi degli ultimi venti anni, utilizzando lo stesso schema interpretativo a cui ho fatto ricorso per valutare l’efficacia degli interventi di trasformazione urbana nel resto d’Europa.

Il primo caso che richiamo è per la verità un poco anomalo rispetto agli altri episodi considerati, poichè si tratta della **realizzazione di una grande infrastruttura per la mobilità (Passante ferroviario)** finalizzata a collegare in sotterranea le due reti ferroviarie che confluiscono nel nodo di Milano, cioè le Ferrovie dello Stato e le Ferrovie Nord Milano: queste ultime sono state dalla metà del secolo scorso il più efficace supporto allo sviluppo produttivo e insediativo del settore settentrionale della regione urbana milanese ed hanno tuttora un ruolo primario nel rispondere alla domanda di mobilità tra il capoluogo e il territorio. La ricostruzione della storia di questa infrastruttura è interessante ai fini delle valutazioni che propongo in questo scritto, poichè si tratta di un progetto che nei decenni ha cambiato obiettivi e destinatari, prima di concretizzarsi nella forma che ha infine assunto negli anni Novanta. Il progetto del Passante ferroviario è nato negli anni Sessanta, come elemento strategico del Piano intercomunale milanese, finalizzato a sostenere il decentramento nell’area metropolitana di alcune grandi funzioni urbane, ha cambiato segno negli obiettivi degli estensori del Documento direttore degli anni Ottanta con cui si intendevano soprattutto valorizzare le aree dismesse centrali toccate dalle sue fermate e, ancora, negli anni Novanta, in un quadro insediativo molto mutato, quando è diventato parte

integrante del programma di realizzazione di una rete integrata regionale per la mobilità su ferro, sul modello del Rer della regione parigina. Sono occorsi quaranta anni e risorse ingenti per realizzare questo progetto che sarà probabilmente del tutto a regime solo nel 2004, ma di questa vicenda voglio soprattutto sottolineare come sia stato sostanzialmente mancato un obiettivo fondamentale quale l'integrazione tra l'intervento infrastrutturale, i programmi di trasformazione e i progetti urbanistici: di tutto il sistema di nodi di interscambio a livello metropolitano e regionale che si stanno completando mano a mano che la realizzazione del Passante si completa, solo in pochi casi sono stati predisposti programmi urbanistici fondati sulla forte accessibilità su ferro per tentare di riorganizzare lo sviluppo insediativo secondo un modello policentrico, in presenza di una forte spinta alla dispersione residenziale e al perdurare della concentrazione nel capoluogo delle funzioni di rango maggiore. Ne sono un esempio il già citato caso dell'ampliamento del polo fieristico e la realizzazione della nuova Università statale alla Bicocca, su cui tornerò tra breve, oppure l'inerzia degli attori pubblici e privati che finora non sono riusciti ad avviare la trasformazione con la rilocalizzazione di funzioni di rango regionale di un grande comparto di aree dismesse in un medio comune dell'area metropolitana (Saronno) interessato, oltre che dal servizio ferroviario regionale, anche dall'unica fermata nonmilanese del treno espresso per l'aeroporto di Malpensa. In questo caso, malgrado l'avvio di un processo di concertazione tra i soggetti pubblici coinvolti con la firma di un Protocollo d'intesa e malgrado l'impiego dell'amministrazione locale nel coinvolgere anche i cittadini nelle scelte localizzative, è palesemente mancata la volontà di mettere in campo uno strumento per superare l'approccio settoriale e per costruire un processo di negoziazione che permettesse di mediare tra le aspettative dei molti attori in gioco e anche di superare le oggettive difficoltà tecnico-istituzionali nel montaggio di un'operazione di questa portata.

Il caso dell'**ampliamento del quartiere fieristico** si presta agevolmente ad alcune considerazioni sul ruolo dei grandi progetti in rapporto al contesto. La discussione sulla necessità di realizzare un nuovo quartiere fieristico per Milano risale agli anni Quaranta ed è ritornata puntualmente in tutti i tentativi di pianificazione sovracomunale. Negli anni Ottanta un promotore privato realizza alcuni padiglioni espositivi nel sud Milano ed un altro affida a Renzo Piano il compito di studiare un progetto per un nuovo polo fieristico, ancora nel settore meridionale dell'area metropolitana: si tratta di localizzazioni avulse dalla rete della mobilità su ferro, appoggiate ad una debole maglia anche per quanto riguarda la viabilità su gomma. Nei primi anni Novanta si riprende, per oggettive ragioni di collasso del funzionamento del quartiere espositivo del Portello, la discussione sulla necessità di realizzare un polo esterno nell'area metropolitana e vengono valutate diverse alternative: viene scelta un'area a pochi chilometri da Milano in direzione nord-ovest (quindi verso la Malpensa), dove sono stati dismessi gli impianti di una grande raffineria, con una buona accessibilità su ferro nel quadro del servizio ferroviario regionale. Anche per quest'area i problemi non sono pochi, dalla necessità di migliorare la rete stradale all'incertezza sui costi e i tempi della bonifica delle aree. Viene comunque firmato a metà del decennio un Accordo di programma tra Ente Fiera e amministrazioni pubbliche: si tratta di una procedura prevista dalla legge italiana dal 1990 che consente tra l'altro di modificare

le destinazioni urbanistiche delle aree in presenza di un accordo tra i partner. Tuttavia quasi in parallelo viene avviato dall'Ente Fiera l'ampliamento del quartiere espositivo centrale del Portobello, sulla base di un complesso e costoso progetto che porta ad un sovrautilizzo molto forte di tutto il recinto fieristico, ma soprattutto delle infrastrutture (strade, una linea della metropolitana, parcheggi) del denso quartiere urbano in cui il recinto è incastonato.

Se applichiamo lo schema di lettura dei casi che ho protosto, si può concludere che questo progetto non è stato "di successo" per nessuno dei soggetti coinvolti: in un quadro che ha visto prevalere ancora una volta un approccio settoriale in cui nemmeno la presenza dell'Accordo di programma (il Comune e la Provincia di Milano e la Regione Lombardia) la continua oscillazione tra il disegno strategico di un polo metropolitano e l'adesione al consolidamento dello status quo sta creando una insoddisfazione generalizzata da parte di tutti i soggetti coinvolti, in primo luogo (oltre agli operatori economici) i residenti del quartiere urbano, che vivono una situazione di conflittualità permanente con una funzione che non può essere metabolizzata per la dimensione degli impatti che produce. L'ampliamento della Fiera in città non è stato d'altra parte l'attuazione di un progetto urbanistico che tenesse in conto la fragilità del contesto insediativo e che quindi prevedesse l'integrazione della maglia infrastrutturale e la valorizzazione dello spazio pubblico, ma solo il loro sovrautilizzo. Infine, la mancata attuazione, almeno per ora, dell'Accordo di programma per il polo esterno non ha permesso l'avvio delle opere di risanamento e riqualificazione dell'area della raffineria, un programma che comunque dovrà essere affrontato per la ottima localizzazione dell'area nel quadro metropolitano.

Concludo con due vicende che si sono sviluppate in parallelo in questo decennio, cioè la realizzazione dei due nuovi grandi poli universitari milanesi del Politecnico e dell'Università Statale.

Anche a Milano, come è avvenuto di recente altrove, l'Università si sta dimostrando un potente ed efficiente attore delle trasformazioni urbane, promotore e gestore di progetti che rispondono ad un obiettivo di razionalizzazione del proprio funzionamento ma che hanno anche un notevole impatto sul sistema insediativo, in termini fisici, funzionali e sociali.

L'Università Statale ha realizzato in tempi brevissimi dalla seconda metà degli anni Novanta un secondo **Ateneo, con numerose Facoltà ed autonomo rettorato, alla Bicocca, nel settore nord orientale di Milano.**

Il nome Bicocca si riferisce alla grande zona industriale realizzata nel corso dei decenni dalla Società Pirelli e parzialmente dismessa negli anni Ottanta. Nella seconda metà di quel decennio, la trasformazione di Bicocca non compariva nel programma di ricollocazione di grandi funzioni urbane delineato dall'amministrazione comunale e presentato nel Documento direttore del Progetto Passante, una sorta di piano strategico che avrebbe dovuto coordinare la realizzazione del Passante ferroviario con gli interventi urbanistici sulle grandi aree dismesse. In effetti Bicocca non fruisce di una buona accessibilità, servita solo da una stazione minore delle ferrovie dello Stato e da una maglia viaria di tipo urbano. Il programma di trasformazione dell'area viene lanciato direttamente dalla Società Pirelli, proprietaria di circa 700.000 mq di aree a destinazione produttiva: l'intervento viene definito come Tecnocity, rea-

lizzazione di un polo tecnologico ancora mancante a Milano. Viene definita una variante al piano regolatore generale del 1980, che prevedeva solo la destinazione produttiva, che permette di realizzare, con indici urbanistici molto alti rispetto ad operazioni analoghe proposte negli stessi anni (0,8 mq7mq) attività terziarie, residenza, un centro polifunzionale per il quartiere. A seguito di un concorso internazionale il progetto planivolumetrico viene affidato a Vittorio Gregotti, che studia un impianto insediativo che riprende nei tracciati l'impianto della zona industriale e che rimane una costante anche quando il programma funzionale si modifica.

Infatti, nei primi anni Novanta il polo tecnologico milanese non decolla e la sovrabbondanza di offerta di volumi a destinazione terziaria sconsiglia il promotore dal mettere sul mercato altre quote di questa funzione. Non si parla più di Tecnocity, ma l'operazione della Bicocca viene efficacemente rilanciata dall'iniziativa dell'Università Statale che inizia a trasferirvi alcuni corsi di laurea (non solo le facoltà scientifiche come si era ipotizzato nel progetto di Tecnocity) per poi consolidare la scelta con il nuovo Ateneo. Anche un centro di ricerche del Cnr e alcune sedi di multinazionali si localizzano nell'area, mentre vengono completati i primi blocchi residenziali.

Con una complessa e contestata trattativa tra il Comune e Milano centrale (la Società di promozione immobiliare che la Pirelli ha creato per la gestione del suo patrimonio) viene abbandonata l'ipotesi contenuta nella variante al Prg di realizzare un centro polivalente per un quartiere periferico e molto povero di attrezzature pubbliche di questo tipo in favore della decisione di realizzare una seconda sede per il Teatro alla Scala. Si studiano anche varie alternative per realizzare una linea di trasporto pubblico in sede propria (ad esempio una tramvia) ma finora nessun progetto infrastrutturale è stato sviluppato, così come si valuta in almeno quattro anni il tempo per realizzare la grande piazza con negozi, servizi ed esercizi pubblici (bar, ristoranti) che dovrebbe rendere meglio utilizzabile il campus universitario ed il nuovo complesso residenziale.

Nel bilancio di questa operazione alcuni hanno "vinto" e altri hanno "perso".

Indubbiamente l'operazione è stata un successo per il promotore immobiliare, che ha saputo negoziare efficacemente e in tempi contenuti con gli attori (la Municipalità e l'Università) la metamorfosi del progetto. La valutazione è più contraddittoria per altri protagonisti: l'Università è riuscita a rilocalizzarsi in tempi molto brevi ed a trovare nell'offerta dell'operatore privato una valida alternativa al progetto che da lunghi anni la vedeva in trattativa con il Comune per ottenere un'area localizzata lungo il Passante ferroviario, ma i problemi di completamento delle infrastrutture e di dotazione di servizi per il campus sono molto rilevanti. Il successo è molto relativo per l'amministrazione comunale che non è stata coinvolta in uno dei numerosi fallimenti di grandi progetti di cui si è a lungo discusso a Milano negli ultimi venti anni, ma di cui non si è vista la realizzazione, ma tuttavia ha ottenuto poco nella negoziazione con il promotore immobiliare, soprattutto per quanto riguarda il miglioramento della qualità del quartiere in cui si è inserita l'Università. Infatti il progetto sembra per ora accentuare un carattere di autoreferenzialità e chiusura nei confronti del quartiere, quasi riproponendo lo schema dei precedenti recinti industriali: del resto alla mancata (per ora) realizzazione della linea di trasporto pubblico, si sommano la scarsità di

verde pubblico prevista dal progetto Bicocca e la trasformazione di un'attrezzatura pubblica di carattere locale in un grande equipaggiamento di livello sovralocale.

**Il progetto del nuovo Politecnico a Bovisa** vede al contrario di Bicocca la presenza dominante di attori pubblici ed una maggiore coerenza tra le diverse fasi di sviluppo e precisazione del programma insediativo.

Il nuovo campus si localizza in momenti successivi a partire dai primi anni Novanta in un complesso di aree dismesse (circa 700.000 mq) nel settore occidentale della città. La maggior parte delle aree dismesse era fino a pochi anni fa occupata dagli impianti per la produzione del gas cittadino e ne era da tempo prevista la trasformazione attraverso la localizzazione di una grande funzione urbana pubblica, in relazione sia alla proprietà dell'area (di un'azienda del Comune) sia alla eccezionale accessibilità su ferro, trovandosi tra due fermate del Passante ferroviario.

La scelta di destinare la zona degli ex gasometri al nuovo campus del Politecnico appare quindi coerente con il quadro di rilocalizzazione di funzioni strategiche delineatosi negli anni precedenti e particolarmente pertinente per il rapporto tra la buona accessibilità con i mezzi pubblici (treno e linee urbane) e l'attrazione di flussi pedonali che caratterizza l'università. D'altro lato, molti problemi accompagnano la realizzazione di questa nuova sede universitaria: la pessima condizione della maglia stradale che rende quasi impenetrabile la zona degli ex-gasometri, la bassa qualità urbana di un tessuto in cui si alternano aree residenziali consolidate con vuoti urbani, zone degradate e pericolose, siti inquinati dalle passate industriali. Il processo di realizzazione del secondo Politecnico è stato come si è detto graduale: dapprima sono stati realizzati alcuni laboratori e aule da disegno attraverso il riutilizzo, esteso anno dopo anno, di una ex manifattura meccanica nel quartiere di Bovisa (ora sede della nuova Facoltà di Architettura e del Corso di laurea di Disegno industriale); quindi è iniziato il recupero di altri grandi capannoni industriali adiacenti all'area degli ex-gasometri. Per quest'ultima, dove è localizzata la parte più consistente e più complessa per il mix di attività previste del nuovo campus, è stato firmato un Accordo di programma tra il Politecnico, il Comune di Milano e la Regione Lombardia con cui si è ridefinita la destinazione urbanistica delle aree e sono stati distribuiti gli oneri per gli interventi infrastrutturali e per la bonifica dell'area ed è stato bandito un concorso internazionale di progettazione attraverso il quale è stato configurato il nuovo insediamento.

Benché la realizzazione del progetto complessivo sia ancora in una fase iniziale, è possibile trarre anche da questa vicenda qualche elemento di valutazione.

Anche in questo caso l'Università ha avuto un ruolo di "motore" dell'operazione, socellitando per oggettive ragioni di urgenza gli altri attori pubblici a rimuovere le molte difficoltà di tipo sia amministrativo che tecnico e finanziario che continuano ad ostacolare lo sviluppo del progetto. Questo si è realizzato tuttavia con continui adattamenti del programma iniziale, utilizzando aree ed edifici, acquistati o affittati da proprietari privati, che non erano previsti nel progetto iniziale ma che si rendevano mano a mano disponibili. Fino ad ora questa crescita incrementale del campus nel quartiere sembra non avere compromesso il grande progetto organico del nuovo campus, ma il rischio che si verifichi una dispersione delle risorse è reale.

Un esito interessante, e anche piuttosto anomalo per la situazione italiana dove la separazione tra ambiti decisionali è spesso uno dei principali fattori di insuc-

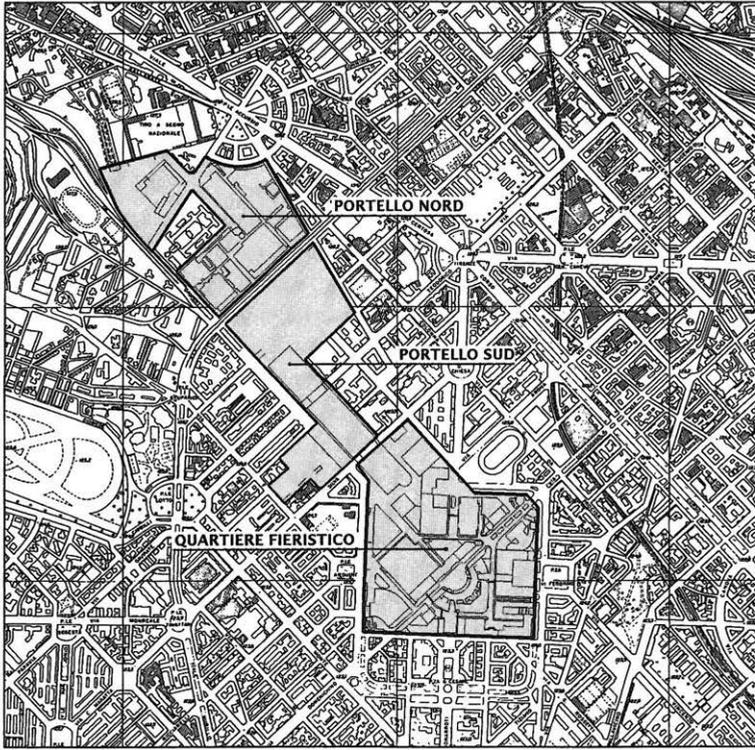
cesso dei progetti, è la costituzione di un organismo tecnico trasversale rispetto ai vari settori della pubblica amministrazione coinvolti nell'operazione, cioè la Segreteria prevista dall'Accordo di programma all'interno della quale è stata ricercata la mediazione tecnico-politica tra gli obiettivi dei diversi attori.

Questo processo continuo di concertazione potrebbe portare, anche se i tempi sembrano molto lunghi, ad un consistente adeguamento sia delle infrastrutture viarie sia dello spazio pubblico aperto e degli equipaggiamenti collettivi: in particolare con la realizzazione di importanti segmenti della maglia viaria, di un parco urbano, di una tramvia che, attraversando il campus, collega alcuni quartieri ora separati dalla ferrovia, di un museo di arte contemporanea. In questo senso il grande progetto dell'università potrebbe contribuire ad integrare parti di questo settore urbano rimaste per decenni segregate dalla città e tra loro separate.

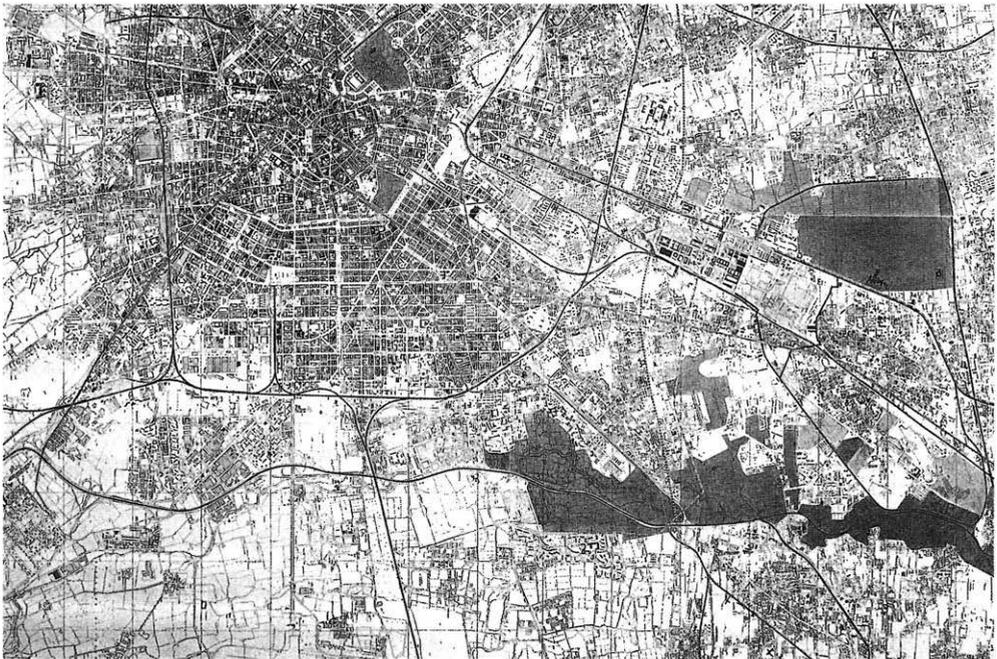
Un effetto importante dell'insediamento del nuovo Politecnico in quest'area periferia e in forte declino almeno importante per certi settori più fragili è stato un notevole dinamismo nelle piccole attività economiche (comercio, servizi alle persone, servizi tecnici, edilizia) al quale tuttavia non sembra corrispondere un adeguato dinamismo nel miglioramento della qualità urbana diffusa, che al contrario sembra risentire anche in questo caso dei problemi di congestione della debolissima maglia stradale.



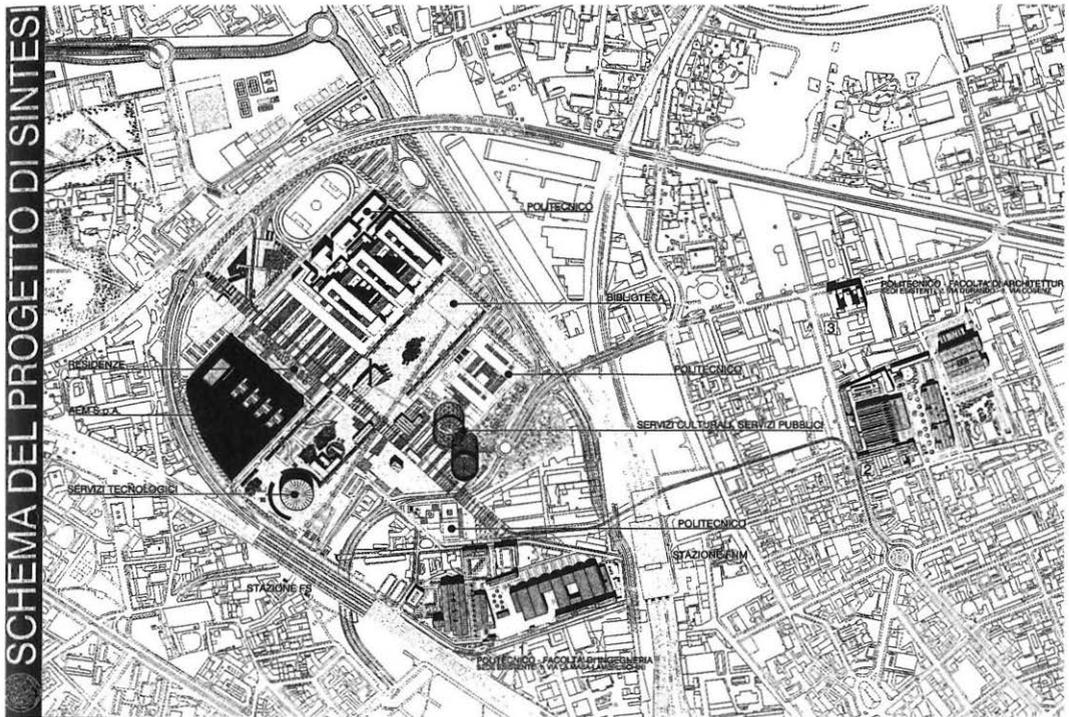
LA FIERA DI MILANO I POLO URBANO ESISTENTE E POLO ESTERNO IN PROGRAMME



LA FIERA DI MILANO: LO SVILUPPO DEL POLO URBANO



LE PROGETTO DEL NUOVO POLITECNICO ALLA BOVISA



LA LOCALIZZAZIONE DEL PROGETTO BICOCCA NEL NORD MILANO



VEDUTA AEREA DELL'AREA DELLA BICOCCA CON LE PRIME REALIZZAZIONI