

DAL PIANO REGOLATORE AL PIANO STRUTTURALE – STRATEGICO: REALTÀ O
UTOPIA

Marco DELLAVALLE¹, Alessandro MANCIN¹, Alberto NOVARESE¹, Maurizio
ORGANETTI¹ e Davide TELESCA¹

¹ Politecnico di Milano, Piazza Leonardo da Vinci 32, 20133, Milano

SOMMARIO

È cosa ben nota a tutti i professionisti del settore che oggi, il Piano Regolatore Generale risulta essere inadeguato e quindi fortemente inefficace per la gestione e lo sviluppo della città contemporanea. Il nostro paese ha, infatti, subito, negli ultimi decenni, forti cambiamenti strutturali dell'assetto sociale ma anche demografico ed economico. Lo strumento vigente di gestione del territorio è rimasto sostanzialmente rigido nei confronti di tale modifica, proprio per questo urge dare alle diverse amministrazioni "nuovi utensili" da inserire nella cassetta degli attrezzi del planner. Strumenti flessibili che sì, dettano delle regole, ma che possono essere, nel loro limite, modificate e plasmate a seconda delle caratteristiche e delle esigenze del territorio sul quale le si cala. Questo strumento secondo noi potrebbe essere rappresentato dal piano strutturale – strategico, un piano che non rifiuta la presenza di un quadro di riferimento generale e che si pone come fautore per aumentare la qualità dell'abitare, senza prescindere da uno sguardo rivolto alla storia dei luoghi ma proponendosi anche come base per la costruzione di scenari futuri.

INTRODUZIONE

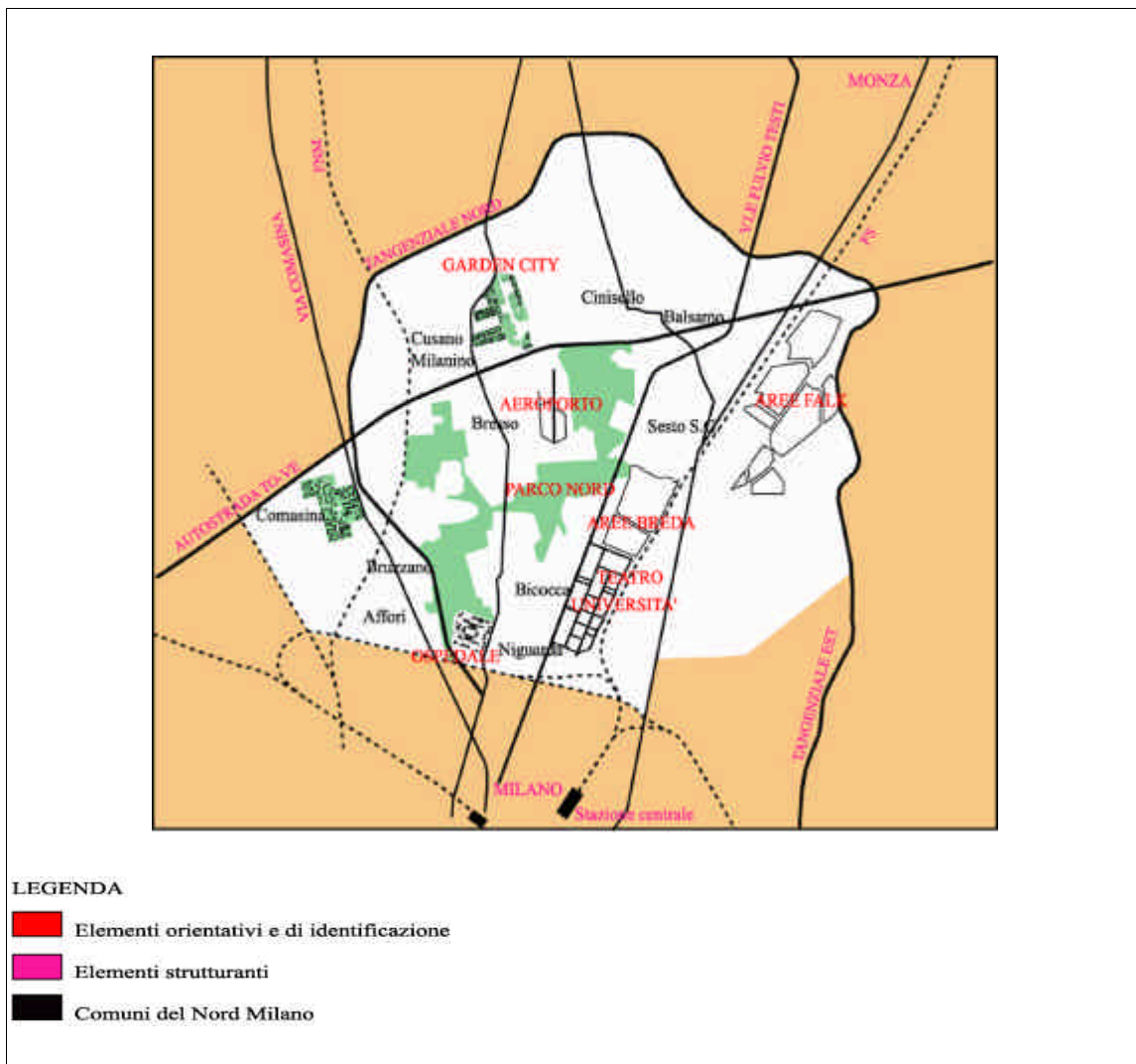
Oggi sempre più spesso il planner si trova ad operare su territori fortemente urbanizzati, come ad esempio quelli lombardi, caratterizzati da un alto grado di dismissione, di insediamenti industriali fordisti che oggi rappresentano grandi vuoti urbani. Questo da una parte offre la possibilità di ridare vita a tessuti da troppo tempo privati dell'utilizzo dei propri cittadini, ma dall'altro pone l'interrogativo di come i pianificatori possano intervenire efficacemente su di essi. Con quale strumento agire su di un territorio denso ma al contempo ricco di possibilità rigenerative? E' ancora utile il piano regolatore oppure questo porta con sé intendimenti e volontà riconducibili a una città che non è più quella di oggi? La nostra riflessione cerca di focalizzare l'attenzione su quali forme di governo, processi di pianificazione e strumenti possano essere utili per un territorio complesso e mutevole come quello lombardo. Più in particolare vogliamo porre lo sguardo sul territorio del "Nord Milano", un contesto sul quale abbiamo lavorato nel corso di quest'ultimo anno accademico.

1 IL TERRITORIO DEL NORD MILANO: CARATTERISTICHE, PECULIARITA' E PROSPETTIVE

Il Nord Milano è un territorio complesso, articolato, caratterizzato da ambienti insediativi differenti per caratteri morfologici e strutturali. E' un territorio che potremmo definire al "plurale", che solo all'apparenza può risultare caotico. Plurale non solo per la varietà dei principi insediativi ma anche per la presenza di differenti paesaggi sociali e quindi di differenti popolazioni che lo abitano. Per quanto riguarda i primi, in particolare si sono riconosciuti fenomeni di riuso di grandi insediamenti industriali dimessi (le aree Falk a Sesto San Giovanni ad es.), la presenza di zone residenziali con un forte carattere di introversione (i quartieri della Comasina, di S. Eusebio a Cinisello Balsamo o lo stesso villaggio operaio Falk a Sesto San Giovanni) ma anche l'evoluzione delle cosiddette strade-mercato (via Comasina ad es.) che presentavano funzioni miste, residenziali e commerciali, e che vengono riconvertite in grandi organismi commerciali, configurati in modo tale da "catturare" lo sguardo degli automobilisti. Grazie a queste forti peculiarità, il nostro lavoro è partito dando forte importanza al tema dell'identità territoriale come esito locale di relazioni complesse tra ambiente e struttura. L'identificazione in uno spazio fisico, culturale e sociale è da sempre premessa alla qualità della vita e allo sviluppo sociale ed economico. L'identificazione è inserita in un discorso che parte dalle differenze per ambire ad una specificità e aspirare alla qualità. E' in sostanza un "sentimento primario" che è insito nel rapporto tra chi guarda il territorio e il territorio stesso. La gente che abita un paesaggio non lo "sente" se non nel momento in cui lo deve confrontare con altri paesaggi; quando scatta cioè un senso di concorrenza e competizione. Oggi il nostro senso di identità non può essere più circoscrivibile ad un luogo o a un paesaggio specifico ma si allarga ad una rete di paesaggi differenti. Quindi

oggi, tutti noi, ci stiamo abituando a dare senso d'identità non solo a luoghi che conosciamo bene ma anche a posti dei quali conosciamo poco , scegliendo e idenficandoci in questi attraverso il riconoscimento di solo alcuni punti significativi. L'identità quindi non può essere più legata all'abitare stanziale ma crea, nell'abitante, un atteggiamento proprio del turista. Quindi identificarsi vuol dire anche orientarsi, ossia riconoscere elementi significativi di un determinato territorio, siano essi nodi, margini, percorsi, quartieri, grandi funzioni. Elementi che rappresentano riferimenti spaziali non solo per chi abita o conosce il territorio ma anche per chi lo attraversa per la prima volta.

Figura I Identificazione e orientamento

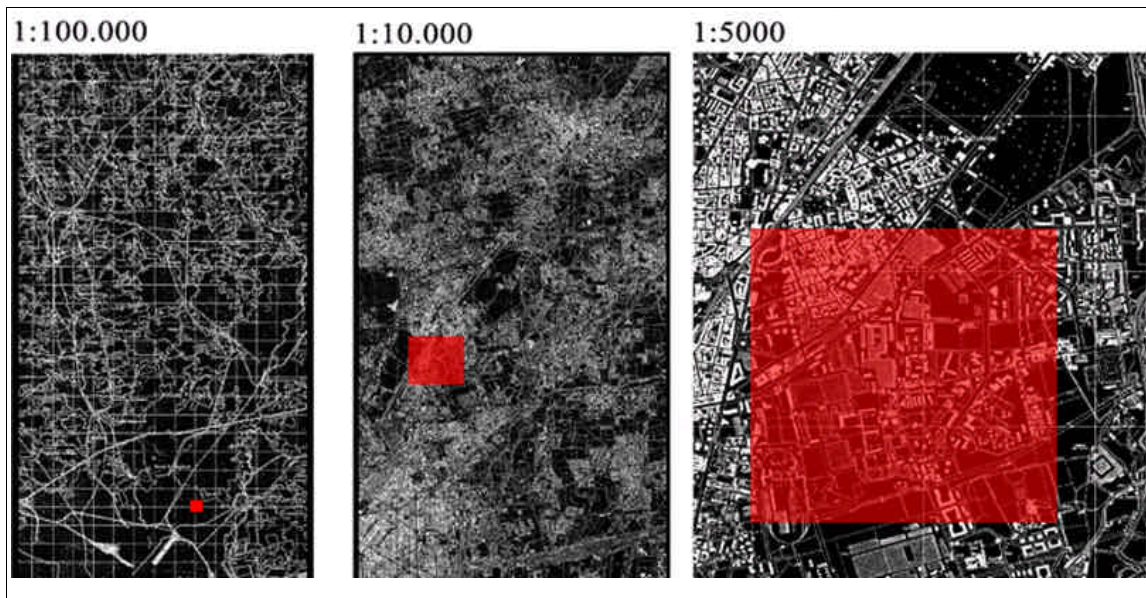


Per descrivere il “Nord Milano” allora si può fare riferimento ad immagini quali: *frammento*, *paesaggio ibrido*, ma anche *territorio dell'abitare*. Ognuna di queste immagini rimanda a una pluralità di connotazioni riconducibili ad altrettante nuove forme di città: la discontinuità fisica, la contiguità spaziale di oggetti differenti, la giustapposizione di funzioni innovative e di luoghi e pratiche abitative dotate di un forte carattere di permanenza, pratiche non scritte,

non visibili, ma che sono proprie nella quotidianità degli abitanti come la coesistenza di diversi tempi, spazi e modi d'uso della città.

Tale descrizione non deve fare solamente riferimento al territorio del Nord Milano ma deve prendere in considerazione anche le relazioni che esso instaura con l'intorno. Emerge allora fin da subito l'importanza all'interno dello studio dell'interscalarità e di come muovendosi a scale differenti si riescano ad acquisire una quantità di informazioni rilevanti per connotare strategicamente tale territorio nell'ambito di una micro/macro scala regionale.

Figura 2 La città visibile attraverso scale significative



Certamente questo territorio gode di una collocazione geografica molto interessante: in posizione baricentrica rispetto ai tre principali aeroporti lombardi (Linate, Malpensa 2000 e Orio al Serio), ben collegata ad altri ambiti territoriali dalla ferrovia (e servita dalle stazioni di Affori, Bruzzano, Greco Pirelli, Sesto San Giovanni), dalle linee della metropolitana (rossa e in futuro anche dalla linea gialla) e dalla metrotranvia (in costruzione), dalle tangenziali e da una fitta rete di strade minori. Ancora, però, i trasporti collettivi, anche se più efficienti che in altre parti del territorio milanese, non rappresentano un'alternativa significativa alla mobilità individuale.

Figura 3 Il nord Milano

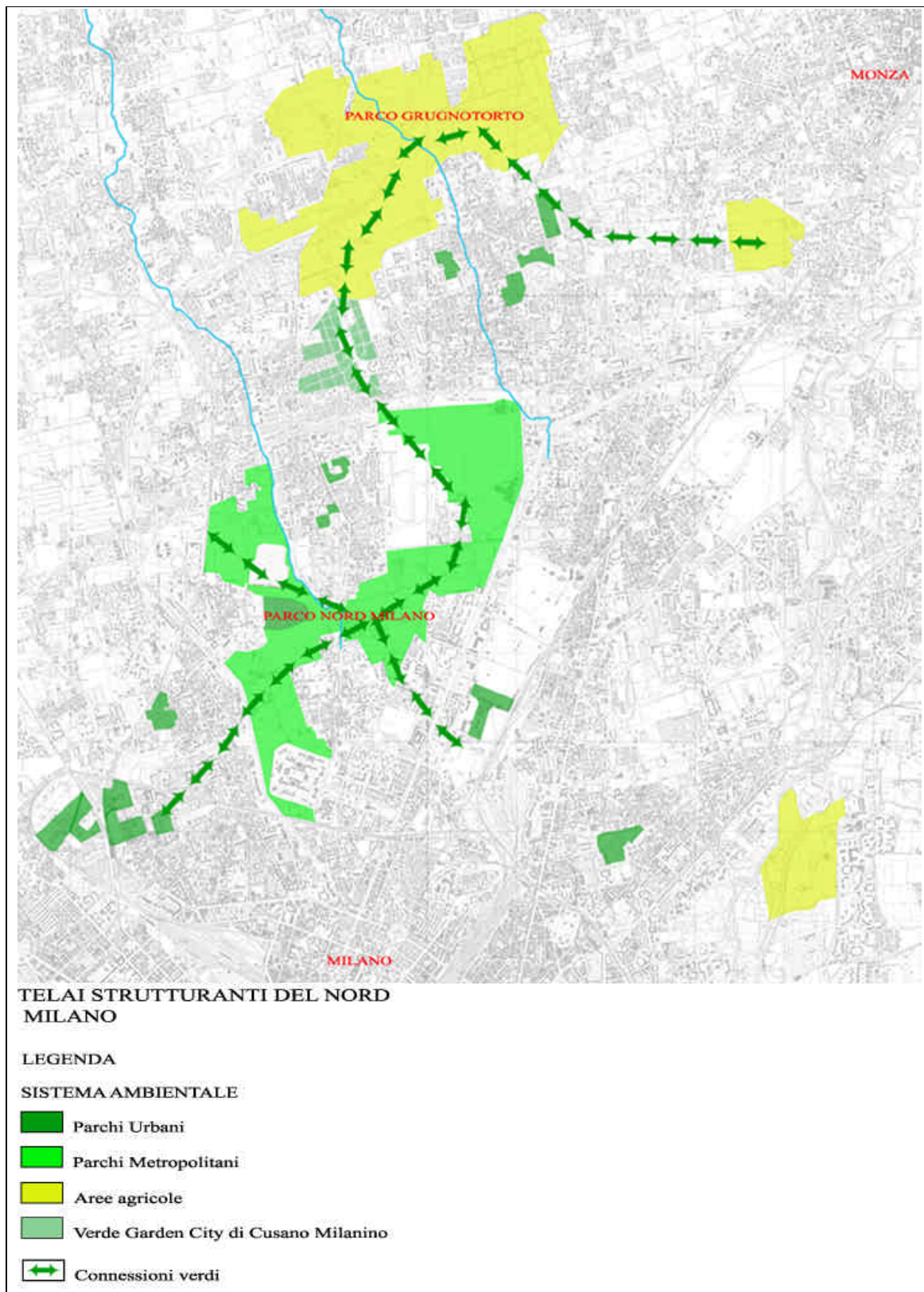


Figura 3 Il territorio delle relazioni



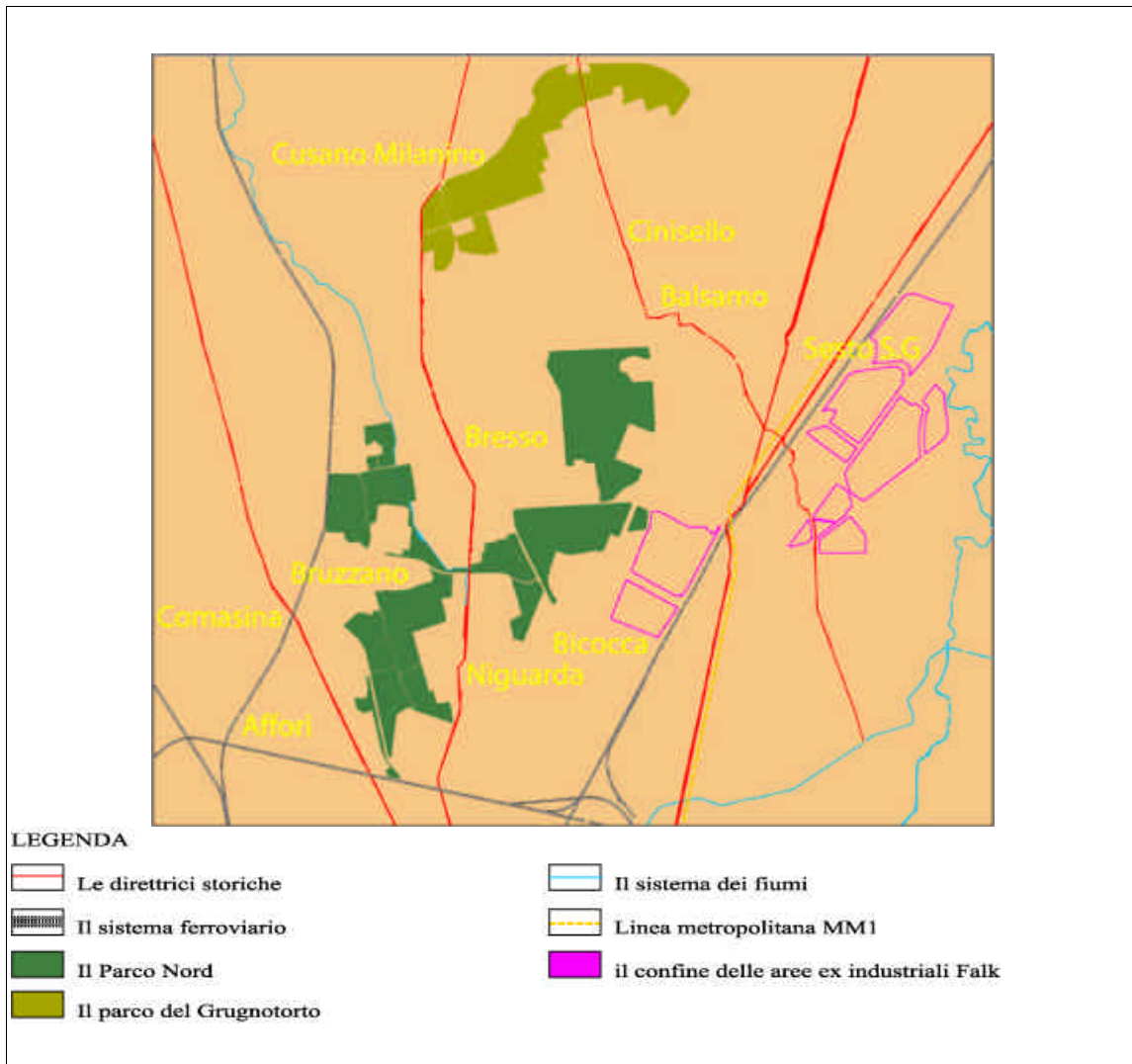
Va considerata inoltre la presenza di alcuni elementi (iconemi) che strutturano il territorio conferendogli identità. La lettura ed interpretazione del territorio attraverso segni o iconemi rappresenta un passo fondamentale al fine di una conoscenza approfondita e completa del territorio. Attraverso tale processo è infatti possibile andare a riconoscere elementi strutturanti che incarnano il "genius loci"; l'anima vera e profonda di un territorio che diventa riferimento.

Tutti i territori sono fatti di combinazioni di iconemi che presuppongono una distribuzione varia nello spazio dai "fatti" territoriali così come gli elementi storici che li hanno prodotti. Risulta allora opportuno sostituire forse al termine -territorio- quello di -paesaggio- che va ad indicare un'interpretazione del territorio considerando i diversi fattori che ne fanno parte, da

quelli sociali a quelli ambientali a quelli strettamente legati alle attività di trasformazione effettuate dall'uomo. Non si fa più quindi riferimento alle singole aree di eccellenza ma all'intero territorio. Questo comporta uno spostamento dell'attenzione dagli oggetti ai sistemi, dagli eventi al contesto. Per Sereni il paesaggio non è altro che "memorie in cui si registra e sintetizza la storia dei disegni territoriali degli uomini". Il territorio diviene allora teatro delle attività che vi si svolgono ed i diversi paesaggi che si sviluppano rappresentano le scenografie: spaccati dell'azione dell'uomo su uno spazio contraddistinto da segni durevoli nel tempo.

L'interpretazione del territorio come teatro sottolinea che la società e le attività umane si comportano nei confronti dei luoghi in cui vivono ed esercitano il proprio operato in duplice modo: come attori che trasformano e come spettatori che stanno a guardare e capire il senso del loro operato. Gli iconemi allora, proprio in virtù di queste loro caratteristiche, possono rappresentare, a livello potenziale ed anticipatorio, un contributo alla soluzione di alcuni problemi nei collegamenti est-ovest; per quanto riguarda il Nord Milano pensiamo in particolare ai percorsi verdi e ai sistemi dei parchi, alle testimonianze di archeologie industriali o al sistema delle ville e delle cascine. Ancora, va considerato il fatto che tutta l'area studiata è caratterizzata dalla presenza di un gran numero di spazi "invisibili" (le fabbriche, il Seveso, l'aeroporto) e di barriere materiali.

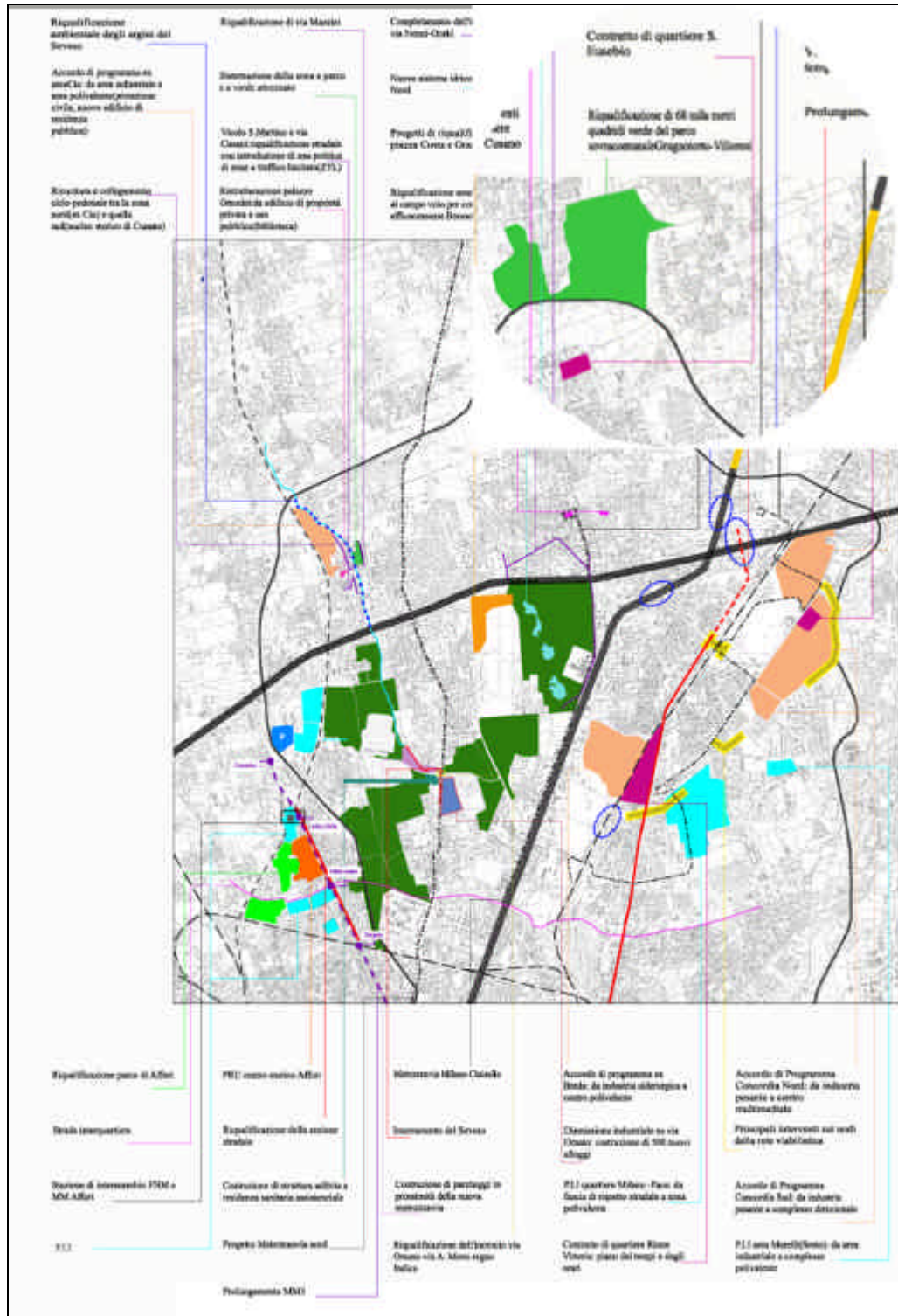
Figura 4 Il riconoscimento degli iconemi



Anche le trasformazioni che interessano il territorio del “Nord Milano” risultano allora strategiche proprio perchè stanno producendo effetti profondi e visibili: la riconversione della base produttiva, la crescita della grande distribuzione, delle piccole imprese, del terziario. A noi sembrerebbe importante cogliere il senso complessivo delle trasformazioni in corso, che per ora appaiono come un’insieme frammentato e discontinuo d’interventi di cui si stenta a cogliere la direzione di sviluppo sottesa: il rischio è che tutto ciò accentui una situazione di perifericità intesa come carattere preminente di un territorio attraversato dalla trasformazione, e che in questa circostanza i piani regolatori tradizionali e i progetti parziali possano produrre esiti poco rilevanti e di scarso successo dal punto di vista degli scenari prefigurabili. Proprio per questo ci siamo sforzati di avere, anche nei confronti dei singoli processi di trasformazione urbana, uno sguardo d’insieme che permettesse di raggiungere un duplice obiettivo: avere una visione unitaria delle trasformazioni che stanno interessando l’area del Nord Milano, e rispetto a ogni singolo intervento, cogliere il passaggio di destinazione

d'uso, dovuta all'incessante opera di evoluzione socio-economica che ha interessato il territorio, importante ai fini di una lettura che utilizza il tema dell'abitare come strumento per indagare i paesaggi che si vengono a formare.

Figura 5 Il Nord Milano: mappa delle azioni



La permeabilità fisica di questi luoghi, la possibilità per i cittadini di attraversarli e viverli, costituisce allora la sfida legata alla ricerca di uno strumento che sappia far interagire tutte queste risorse e criticità.

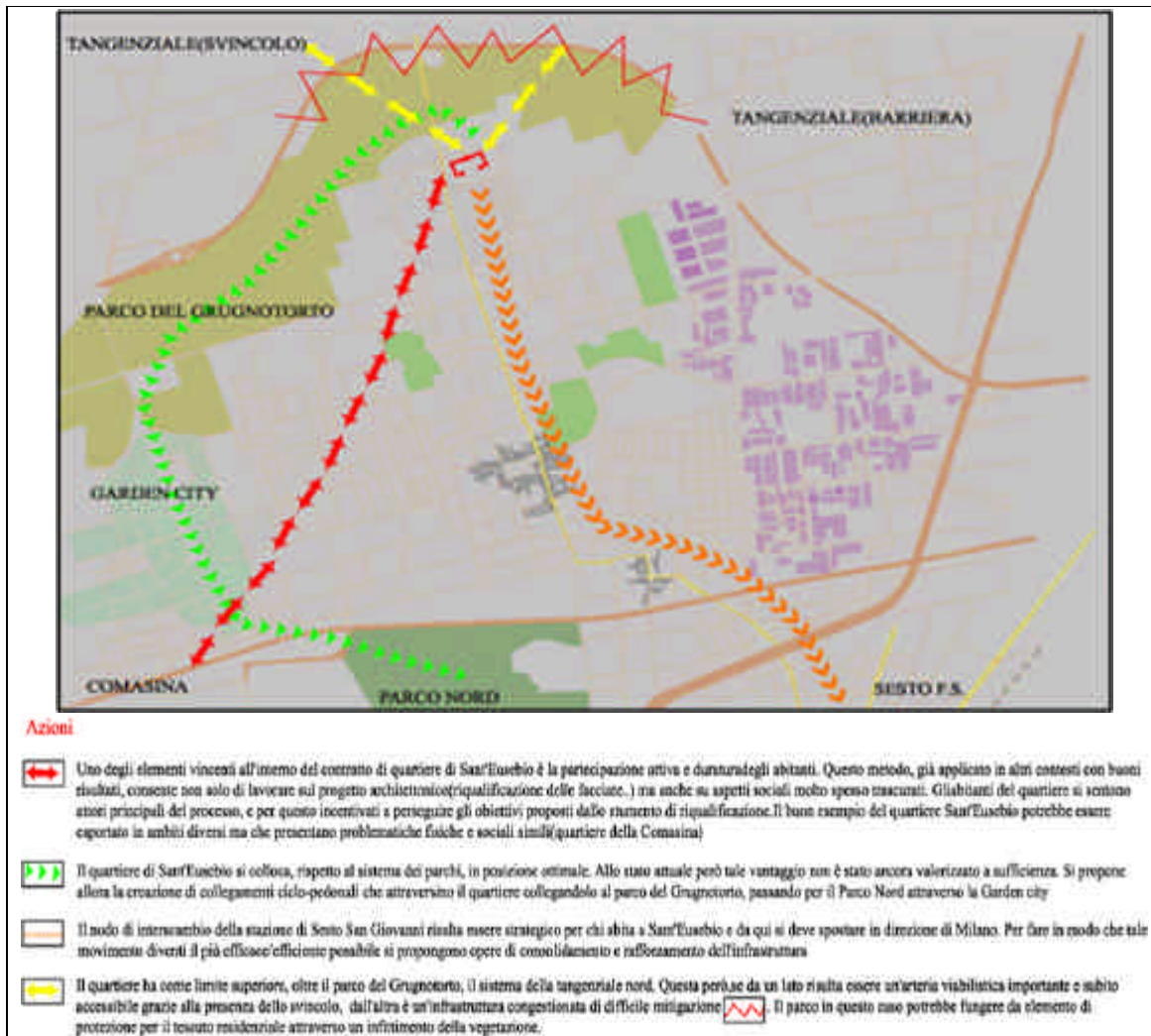
2 UNA NUOVA IDEA DI PIANO PER UN TERRITORIO COMPLESSO

Come lavorare, dunque, su di un territorio così complesso?

Forse, oggi, governare questi territori attraverso lo strumento classico del piano regolatore può apparire un'idea superata e anacronistica, in quanto strumento rigido e poco adeguato rispetto ai problemi posti dalla trasformazione urbana. Il piano di "tradizione" infatti nato per "controllare" i processi d'inurbamento, oggi non solo non basta, ma non serve affatto, risultando anche in alcuni casi dannoso. Diversi dal passato, sono infatti i fenomeni che generalmente si vogliono indurre, diversi i meccanismi di valorizzazione immobiliare, diversissimi infine sono i ruoli che possono svolgere le amministrazioni locali inserite in un processo d'innovazione che tende a spostare verso il "basso" funzioni e competenze.

E' per questo che abbiamo iniziato a ri-cercare, anche utilizzando la letteratura a disposizione, forme di governo del territorio e processi di pianificazione diversi, più flessibili e applicabili a una città cambiata profondamente rispetto a quella a cui si riferiva la legge urbanistica n°1150 del 1942. questa definiva infatti le regole per la costruzione di uno strumento omnicomprensivo, di lunga durata, attraverso il quale venivano definite una volta per tutte le destinazioni e le regole che dovevano proporsi come base per i differenti processi di trasformazione urbana. Tale piano pretende, ancora oggi, di definire al tempo stesso due aspetti: da un lato la componente strategica per lo sviluppo economico e sociale della città, della sua forma fisica, e dall'altro l'insieme di tutte quelle procedure e regole per l'ordinaria amministrazione delle più minute trasformazioni urbane. L'idea che forse si potrebbe prendere in considerazione è quella di un piano costruito tenendo conto della legge vigente, ma nei limiti di questa, un piano credibile e operativo costruito sull'orizzonte del medio periodo che riesca a passare da procedure di assegnazione dell'edificabilità, spesso del tutto arbitrarie, a quadro delle opportunità per le amministrazioni e per le società locali. Un piano allora che non venga calato dall'alto, ma che aspiri a creare un forte legame tra amministrazioni di diversa natura politica e tra queste e i cittadini (ricordiamo le esperienze di Agenda 21 e del Piano Strategico Nord Milano). Un piano, dunque, che da un lato faccia emergere la struttura del territorio (il suo telaio, la sua identità, i suoi iconemi), dall'altro metta in risalto le strategie necessarie a renderlo sempre più competitivo (le trasformazioni strategiche e il tipo di relazioni che intrattiene con altri territori), per arrivare a una dimensione al tempo stesso *strutturale* e *strategica* della pianificazione che valorizzi ogni risorsa e ogni opportunità del sistema territoriale.

Figura 6 Bozza parziale di schema struttural-strategico



Sostenere la tesi che l'urbanistica compete ai comuni, l'organizzazione del paesaggio e dell'ambiente alle province, i grandi progetti infrastrutturali alle regioni e allo stato renderebbe piuttosto difficile operare scelte coerenti ed efficaci sul territorio. Affrontare i nodi essenziali dell'assetto territoriale e decidere sui grandi progetti, significa mettere insieme urbanistica, ambiente e infrastrutture, ma anche diversi poteri e competenze.

Il nuovo piano andrebbe inteso, dunque, come strumento che punti a definire obiettivi comuni in base a visioni e suggestioni future e condivise, mettendo in gioco risorse e criticità di un territorio, continuando a verificare il processo di pianificazione e quello di attuazione.

Questo nuovo piano potrebbe essere rappresentato dallo *schema struttural-strategico a geografie variabili*, che non rappresenti solo un quadro di riferimento per la programmazione economica, ma che sia anche attento alle tematiche ambientali e territoriali, che tenga conto delle matrici storiche che connotano il territorio, che definisca le scelte fondamentali -

strutturali e strategiche- di assetto del territorio. Il nuovo strumento è allora costituito da una struttura montabile e smontabile che consenta un altro grado di flessibilità nell'assegnazione di competenze e responsabilità.

Il compito centrale dello schema sarà pertanto quello di ridefinire l'immagine della città, tentando di mobilitare le società locali ed offrendo alla discussione collettiva immagini evocative, scenari di sviluppo in grado di aumentare la consapevolezza collettiva di essere attori attivi di un processo importante. Tutto ciò rimarcando che l'obiettivo principale di questo schema è quello di sviluppare, trasformare, riqualificare e organizzare il paesaggio della città contemporanea. Ciò implicherà l'assunzione di un nuovo sguardo sulle cose e sui processi: si analizzeranno i soggetti e non più solo gli oggetti, si lavorerà su un processo piuttosto che sul risultato finale costituito dal prodotto.

Lo schema struttural-strategico, sul quale stiamo riflettendo, non sarebbe solamente uno strumento a vasta scala: esso dovrà essere concepito ricorrendo a scale diverse, utilizzando forme di rappresentazione a geometrie variabili. Pensiamo quindi ad un modello flessibile, ponderato di volta in volta in base alla scala dei problemi da affrontare e risolvere.

L'elemento cardine sarà costituito dalla co-pianificazione tra attori diversi e dalla cooperazione tra gli enti; elementi strettamente legati con il principio di sussidiarietà che coinvolge ciascun ente territoriale nel processo rispetto alle proprie competenze e ad un contributo possibile, eliminando il modello tradizionale di pianificazione "a cascata". Infatti questo non soltanto cessa d'apparire come qualcosa che viene sopra o prima dei processi, ma si manifesta come strumento flessibile rispetto alle trasformazioni e che sia in grado, rispetto a queste, di ridisegnarsi re-inventandosi di volta in volta secondo le situazioni e le esigenze locali, all'interno del quale le competenze necessarie all'interazione e alla cooperazione possano essere più importanti di ogni traguardo parziale. Lo schema può divenire pertanto un processo in cui considerare le criticità e le potenzialità del paesaggio, sviluppando progetti, mettendo in relazione i soggetti emergenti e alimentando le reti fiduciarie. In questo modo diverrebbe possibile costruire obiettivi condivisi e capitale sociale.

Un paesaggio che diventerebbe depositario non solo dei cambiamenti fisici ma anche di quelli sociali, delle vicende quotidiane che lo attraversano, che ha una funzione di orientamento e che crea legami, connessioni attraverso cose non dette che svolge un ruolo difensivo nei confronti di azioni di trasformazione e che cerca quindi di preservare tutti gli elementi che hanno strutturato e formato un territorio facendolo appunto divenire *paesaggio*.

E' necessario, però, intendere il "nuovo piano" svincolato dai diversi confini, utilizzando forme di rappresentazione a diverse scale, creando immagini nuove per studiare il territorio utilizzando chiavi di lettura ed interpretazioni che consentano, in una società complessa come la nostra, di leggere gli aspetti fisici e sociali (fra i quali la qualità della vita, l'abitare, la competizione internazionale, l'identità locale) in una visione unitaria e sinottica.

Uno schema allora che si ancori saldamente al territorio con la sua componente strutturale, ma che al tempo stesso analizzi i processi attraverso la sua componente strategica mettendo in luce le opportunità che si presentano alle diverse scale. Certo non abbiamo la presunzione di dire che tale modello di piano basti, ma non è stato pensato con questa finalità. Il suo obiettivo e il suo punto di forza sta proprio nella consapevolezza di non poter determinare, definire e regolamentare minutamente tutte le singole situazioni. In sostanza non ha la pretesa di “disegnare” a priori la città del futuro.

ABSTRACT

It is known to all the professional people of the activity's field , that nowadays the General Development Plan is inadequate, and so ineffective for management and development of the contemporary city.

In the last ten years , in fact, our Country has undergone violent structural changes of social order but also of demographic and economical order.

The in force instrument of territory's management has substantially remained slack to these changes, so it is necessary to give "new tools" to the different administrations to put into the tool-box of the town-planning. Flexible tools that lay down the law , but that can be, with their limits, modify or mould according to the characteristics and the exigencies connected with the territory.

According to us, this instrument could be represented by the structural-strategic plan; however a plan, that doesn't refuse the presence of a view of general reference, which is like a supporter to increase the habitability's quality, with one's eyes turned towards places' history , but intending also as basis for futur views' constructions.

3 Bibliografia

- Attività di Coordinamento CDRL, Piano strategico del Nord Milano: obiettivi e programma di lavoro, <http://www.nordmilano.it>
- Boeri S. (1991) “Fatti urbani milanesi”, *Territorio*, 8.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta Cataloghi, Milano.
- Calvaresi C. (2002) “Coordinamento intercomunale e pianificazione strategica: il caso del Nord Milano”, *Urbanistica informazioni*, 182.
- Cecchini D. (2001) Roma, laboratorio di una nuova urbanistica, *Urbanistica*, 116, 47-57.
- Clementi A., (2002) *Interpretazioni di paesaggio*, Babel, Roma.
- Dina A. (2002) Il filo rosso dal piano regolatore al piano strategico, *Urbanistica informazioni*, 186, 54-55
- Ferraresi G. (2002) Milano e le dimensioni del “locale strategico”. Luogo e reti di luoghi, *Urbanistica*, 119, 124-128.
- Gabellini P. (2003) Qualità dello sviluppo della città e del territorio, Relazione presentata al *XXIV Congresso INU*, Milano.
- Istituto di Ricerche Ambiente Italia (2001) Agenda 21 del nord Milano, Rapporto presentato al *Forum di Agenda 21 locale*, Sesto San Giovanni (Mi).
- Minotti L. (1984), Quale nuova centralità? Aree urbane del Nord milanese e periferia metropolitana, *Regione aperta*, 6.
- Minotti L. (1992), Verso un piano strategico per l'area metropolitana milanese, *Territorio*, 12.
- Minotti L. (2002) Alcune riflessioni sulla pianificazione strategica, *Urbanistica informazioni*, 184, 49-50
- Monte M., Nobile P., Vitillo P. (2001) Lombardia: politiche e regole per il territorio, Atti della *IX Rassegna Urbanistica Regionale*, Milano, 113-125.
- Norberg-Schulz C. (2000) *Genius Loci*, Electa, Milano
- Oliva F. (2002) *L'urbanistica di Milano*, Hoepli, Milano.
- Oliva F. (2002) Un piano strutturale per Milano, *Urbanistica*, 119, 116-121.
- Pasqui G. (1997b), Politiche di riqualificazione in aree in crisi industriale: il caso dell'Agenzia Sviluppo Nord Milano, *Urbanistica Informazioni*, 152.
- Pasqui G. (2001) Governo metropolitano dal basso: riflessioni sull'esperienza milanese, *Urbanistica informazioni*, 177.
- Properzi P. (2002) Se il piano non è più regolatore, *Urbanistica informazioni*, 186, 3-4
- Rossetti M. (2001) L'esperienza della regione Lombardia, *Urbanistica informazioni*, 175.
- Spada A. (2002) Il ruolo delle immagini nella pianificazione strategica, *Urbanistica informazioni*, 182, 22-23
- Turri E. (1998) *Il paesaggio come teatro*, Elementi Marsilio, Venezia

Turri E. (2002) *La conoscenza del territorio- metodologia per un'analisi storico geografica*,
Elementi Marsilio, Venezia