

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 1/2023

Considerazioni sul recupero di alcune aree dismesse a Pavia

Marco Pompilio

Gennaio 2023

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 1/2023, gennaio 2023.

Autore: Marco Pompilio.

Considerazioni sul recupero di alcune aree dismesse a Pavia.

Considerazioni sul recupero di alcune aree dismesse a Pavia

di Marco Pompilio¹

Mentre il dibattito urbanistico è in questi mesi a Pavia concentrato sulla variante generale del PGT in corso di redazione, si stanno parallelamente concretizzando le condizioni per recuperare, o rigenerare come si usa dire oggi, alcune delle più grandi aree dismesse. Si tratta di interventi che, per la dimensione e collocazione strategica², possono essere decisivi per il futuro della città, e sono quindi da considerare in mondo adeguato nel dibattito in corso.

1. Due progetti per il futuro della città.

A settembre scorso sono state presentate pubblicamente le prime proposte progettuali per le aree ex-Necchi ed ex-scalo ferroviario. In queste pagine si svolgono alcune considerazioni sulla base degli elaborati che sono disponibili su internet per queste due aree. Per la ex-Necchi³ il progetto è in uno stato più avanzato, prossimo alla presentazione in Consiglio Comunale per l'adozione, dopo essere stato sottoposto alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS). Per l'ex-scalo ferroviario sono per il momento

¹ Ingegnere, esperto in pianificazione territoriale e urbanistica, membro del Comitato scientifico della Fondazione Romagnosi.

² Le aree dismesse sono quasi tutte collocate in prossimità dei margini della città storica, e interessano complessivamente una superficie territoriale prossima al milione di metri quadrati. Le aree di maggiori dimensioni sono: Neca, Necchi, Scalo ferroviario, SNIA, Gasometro, Arsenale, Dogana, Chatillon.

³ Le linee guida di indirizzo per lo sviluppo dell'area ex-Necchi (182.291 m² di superficie territoriale) sono contenute in apposita scheda del PGT vigente del 2013. Il progetto proposto dalla società proprietaria dell'area contiene alcune modifiche a tali indirizzi che hanno richiesto l'attivazione di una variante specifica del PGT, attualmente in corso. Tra le modifiche viene richiesta la suddivisione della scheda in due parti, una relativa alla parte nord dove sono attualmente presenti attività di carattere logistico e terziario, una relativa alla parte sud, di 110.247 m², che è quella effettivamente occupata dagli edifici dismessi della ex-Necchi ed oggetto dell'intervento in questione.

disponibili su internet alcune immagini del masterplan rappresentativo dell'idea progettuale⁴.

Nell'analizzare le proposte di recupero delle aree sono stati presi in considerazione due livelli: su scala urbana il contributo al futuro di Pavia; su scala di quartiere l'assetto dell'area in rapporto con l'intorno locale.

Le due aree sono contigue, condividono per un lungo tratto il perimetro, e sono collocate nella porzione urbana tra il Naviglio e i binari della linea ferroviaria Milano-Pavia, i quali dividono la città in due parti, sul lato orientale il centro storico e i quartieri residenziali, sul lato occidentale al di là dei binari i poli della ricerca e della sanità, importanti centri di servizi e principali motori dell'economia urbana. La divisione comporta gravi limiti al funzionamento della città e allo sviluppo delle sue potenzialità, e rappresenta uno dei problemi urbanistici, forse il più rilevante, di questa città.

La linea ferroviaria serve bene il centro storico, con l'attuale stazione collocata sul decumano principale, mentre più tortuoso è l'accesso verso le facoltà universitarie e gli ospedali delle zone occidentali.

2. Pavia nel sistema territoriale metropolitano.

Nel 2011 viene inaugurato il servizio suburbano della linea S13, che assieme alle altre linee costituisce l'ossatura portante di trasporto del sistema territoriale metropolitano milanese. Un sistema che si estende ben oltre i confini amministrativi della Città metropolitana, l'ente introdotto con legge nazionale, la Legge 56/2014, che ha sostituito la preesistente Provincia di Milano⁵.

Pavia, pur essendo esterna ai confini della Città metropolitana, fa parte del più ampio sistema metropolitano milanese. Ogni giorno lavoratori e studenti si spostano verso Milano e zone limitrofe, ma esiste anche un flusso

⁴ Nel 2021 Sistemi Urbani, società del Gruppo delle Ferrovie dello Stato, che si occupa di rigenerazione urbana, ha promosso un concorso pubblico per individuare la proposta progettuale per lo sviluppo dell'area dismessa dell'ex-scalo ferroviario. Il progetto vincitore, reso noto a maggio 2022, è stato sviluppato dalla stessa società che è proprietaria dell'area ex-Necchi.

⁵ La Legge 56/2014 aveva due scopi principali: la razionalizzazione delle province in attesa del referendum costituzionale per abolirle, e l'istituzione delle città metropolitane che in prima battuta sono state definite a partire dai confini delle preesistenti province, creando situazioni di palese inadeguatezza rispetto all'effettiva estensione dei corrispondenti sistemi metropolitani. Nel caso di Milano il sistema metropolitano include di fatto anche buona parte della Brianza, dell'area del Sempione verso Malpensa, e parti significative dei territori delle province confinanti. Gli stessi capoluoghi delle province confinanti presentano interazioni funzionali strette con Milano e zone limitrofe e di fatto fanno parte del sistema metropolitano. Una ricerca dell'OCSE del 2006 identificava l'area metropolitana in un territorio comprensivo di circa 7 milioni di abitanti, ben più ampio della Città metropolitana che attualmente ne include poco più di 3 milioni.

contrario di persone, inferiore ma comunque significativo, che dal milanese vengono a Pavia per accedere ai servizi della città, principalmente istruzione e sanità. Basta questa constatazione per comprendere come Pavia sia parte del sistema metropolitano e contribuisca attivamente, con i propri servizi, al suo funzionamento.

Potenziare l'accesso alla rete ferroviaria suburbana attraverso la linea S13 è strategico per la città, per rafforzarne il ruolo nel sistema metropolitano, per attrarre utenti e vedere crescere i servizi dell'istruzione, della ricerca e della sanità nei quali Pavia eccelle.

Il progetto della ex-Necchi include tra le "opere esterne"⁶ la realizzazione della nuova stazione-fermata della S13 lungo Via Brambilla, fondamentale per la città, e anche per la fattibilità del progetto stesso. Il proponente ha sviluppato il progetto per le opere civili della stazione, ma non ha competenza sulla loro realizzazione, almeno questo sembra di capire dalla lettura della bozza di convenzione che si trova negli elaborati di progetto. Quindi la stazione sarà presumibilmente realizzata dal Comune, o dal gruppo delle Ferrovie dello Stato al quale peraltro competono i lavori sui binari e di quanto necessario per attivare il nuovo servizio sulla S13. Il cronoprogramma incluso nella relazione del progetto non include le cosiddette "opere esterne", e non è dunque chiaro quando saranno realizzate.

La contestualità delle "opere esterne" è di vitale importanza. Se così non fosse, se la stazione venisse realizzata anni dopo o addirittura rimanesse sulla carta, si perderebbe un'opportunità unica per il futuro di Pavia, e lo stesso intervento della ex-Necchi ne soffrirebbe, rischiando di perdere una parte consistente della sua attrattività e commerciabilità.

I lavori per la stazione devono essere inquadrati nel cronoprogramma per la realizzazione dell'intervento sulla ex-Necchi e non devono essere trattati come opere esterne. Non devono essere rinviati a più generali programmi delle ferrovie, come per esempio quelli per il quadruplicamento della linea tra Rogoredo e Pavia. Lavori che sono attualmente in fase di progettazione per il tratto fino a Pieve Emanuele, ma che probabilmente non arriveranno a Pavia prima di uno o due decenni.

È importante che nella fase di progettazione siano coinvolte le società delle Ferrovie dello Stato per garantire che tutti i tempi siano coordinati e

⁶ Nella bozza di convenzione sono definite "opere esterne" la stazione S13, il sottopasso ferroviario, il ponte ciclopedonale sul Navigliaccio, i principali collegamenti viari esterni all'area.

rispettati, per arrivare all'entrata in esercizio della stazione in contemporanea con l'inaugurazione del nuovo quartiere sull'area ex-Necchi, da cronoprogramma previsto per il 2025.

Il successo della stazione, e di riflesso anche delle funzioni previste nell'area ex-Necchi, dipende dalla creazione di validi collegamenti con il resto della città, in particolare verso le aree residenziali di Città Giardino e i poli della ricerca e della sanità a ovest di Via Brambilla.

L'intervento è organizzato attorno ad un asse ciclopedonale che attraversa in obliquo l'intervento, tra la piazza davanti alla stazione e il Naviglio, in corrispondenza del nuovo ponte che porta a Piazzale San Giuseppe e alla pista lungo l'alzaia del canale, garantendo un collegamento diretto con i quartieri residenziali verso est di Città Giardino.

La sistemazione dei collegamenti verso ovest non è invece altrettanto chiara. Accanto alla stazione è previsto il sottopassaggio dei binari e di Via Brambilla, anche esso tra le "opere esterne", che mette in collegamento con la zona del San Matteo in corrispondenza di Viale Forlanini e del Navigliaccio. La realizzazione del sottopasso è essenziale ma non è da sola sufficiente. Il progetto delle cosiddette "opere esterne" dovrebbe includere anche tutti gli interventi ad ovest di Via Brambilla che sono necessari per la realizzazione di una rete adeguata di percorsi ciclopedonali, per raggiungere in modo sicuro e veloce la stazione da tutte le strutture universitarie e sanitarie, anche quelle più distanti, come gli istituti Maugeri e Mondino, il polo tecnologico del Cravino, e anche il Campus Aquae, le altre infrastrutture sportive e le diverse residenze universitarie. Serve uno studio integrato di risistemazione e integrazione di percorsi, viabilità e trasporto pubblico, per tutta la zona a ovest di Via Brambilla. Lo studio potrebbe anche includere un approfondimento per valutare opportunità e fattibilità di servizi di tipo navetta verso la stazione utilizzando soluzioni innovative, come minibus o strutture indipendenti leggere del tipo *people mover*, che consentono con flessibilità e costi non elevati di superare ostacoli e barriere presenti sul terreno.

3. Il rapporto con il Naviglio.

Il progetto contiene un'articolata soluzione viabilistica di disimpegno al perimetro dell'intervento, e di collegamento con la circostante viabilità urbana,

verso Viale Indipendenza, Via della Repubblica e lo svincolo di Via Olevano della Tangenziale.

Quest'ultimo collegamento stradale presenta rilevanti impatti su territorio e paesaggio, a fronte di un contributo di miglioramento del traffico che appare modesto. La zona è infatti già collegata con la Tangenziale attraverso Via della Repubblica, che non presenta situazioni di congestione nello stato attuale, neppure nell'ora di punta più carica che è quella mattutina. Nell'area ex-Necchi il maggiore contributo al carico di traffico deriva dalle funzioni commerciali, che tuttavia interessano principalmente le ore pomeridiane. Lo studio sul traffico stima infatti un incremento di traffico dovuto alle nuove funzioni del 2% nell'ora di punta mattutina, del 10% nell'ora di punta pomeridiana, e del 17% nell'ora di punta, sempre pomeridiana, del sabato.

La nuova strada spezzerebbe la bella e unitaria area agricola oggi presente tra Via Olevano e la strada di alzaia del Naviglio, finendo probabilmente per delocalizzare l'attività agricola. Pavia è caratterizzata sui lati orientale e settentrionale da una profonda penetrazione dell'agricoltura nel tessuto urbano consentita dalla configurazione cosiddetta "a mano aperta" della forma urbana sviluppatasi nei decenni successivi al Secondo Dopoguerra⁷. Queste penetrazioni vanno mantenute per il contributo che portano all'equilibrio ambientale del sistema urbano.

La nuova strada, con lo scavalco in quota del Naviglio e la rotonda all'incrocio con Via della Repubblica, interrompe il filare arboreo storico e interferisce con la vista prospettica del Naviglio in uno dei suoi tratti di maggiore interesse paesaggistico.

La Necchi condivideva un lungo tratto del muro perimetrale con Via della Repubblica, e dava il retro al Naviglio. Il progetto di recupero potrebbe essere una grande occasione per rafforzare questa parte della Pavia Ottocentesca; continua invece a dare il retro al Naviglio in direzione del quale è localizzata una parte considerevole dei parcheggi a raso. Si tratta di una grande opportunità per assegnare un ruolo al Naviglio che non viene presa in considerazione.

Il Naviglio è presenza di assoluto rilievo monumentale e paesaggistico in città ma è poco valorizzato. Comprende oltre alla via d'acqua le conche con le connesse infrastrutture di supporto, il Borgo Calvenzano, i vecchi ponti in

⁷ La configurazione a "mano aperta" viene evidenziata alla pagina 3 del Documento di Piano del PGT vigente. Tale forma è stata determinata dallo sviluppo urbano che al di là del semicerchio del Naviglio ha per diversi decenni seguito le direttrici stradali principali, perdendo il disegno urbano organicamente incentrato sulla maglia romana del centro storico.

ferro e in pietra, i bacini e le strutture di approdo. Dopo la dismissione della funzione merci il canale è stato fino a non molto tempo fa considerato un intralcio nei collegamenti tra centro storico e quartieri residenziali. Ora con la pista ciclabile è cresciuta la fruizione ricreativa lungo le alzaie ed è maturata la percezione del canale e delle opere connesse come valore da tutelare.

Il rapporto con il Naviglio dovrebbe essere incluso tra gli approfondimenti del progetto, non solo come occasione per la città ma anche per i benefici che un affaccio verso la via d'acqua potrebbe portare al valore delle funzioni residenziali e terziarie previste nell'intervento.

4. Le aree dismesse nella parte orientale della città.

Anche l'area dell'ex-scalo ferroviario occupa una posizione strategica, di cerniera tra le parti orientale e occidentale della città. Alcune delle più rilevanti aree dismesse sono collocate a Pavia est, nel settore urbano compreso tra le direttrici per Cremona e per Lodi. Tra esse quella di maggiore rilievo in Via Montegrappa è la ex-SNIA, con 169.859 m² di superficie territoriale, in una posizione paesaggisticamente privilegiata, ai margini della Valle del Ticino, ma di difficile accesso dalle arterie principali.

Per creare occasioni di recupero anche per le aree localizzate in questa parte di città è necessario migliorarne l'accessibilità verso Milano e il collegamento con le aree della ricerca e della salute di Pavia ovest. La linea ferroviaria per Casalpusterlengo potrebbe costituire un'opportunità, riqualificandola nel tratto cittadino per uso trasporto pubblico urbano su ferro. Negli anni passati sono stati sviluppati diversi studi per valutarne la fattibilità tecnica ed economica. Una soluzione di questo tipo funzionerebbe per collegare Pavia est con l'attuale stazione ferroviaria, ma l'inversione di direzione in stazione farebbe perdere troppo tempo diventando inefficace la prosecuzione verso la nuova stazione di Via Brambilla o verso Milano.

Gli studi confluiti nella bozza di Piano Urbano della Mobilità Sostenibile del 2017 contengono un approfondimento tecnico per un collegamento più diretto. Un binario potrebbe passare nell'ex-scalo ferroviario, scendere in sotterraneo e quindi sottopassare in galleria la rotonda di Porta Milano collegandosi con la linea per Casalpusterlengo nel fossato del Castello. Questa soluzione metterebbe in collegamento diretto, senza inversioni di marcia e perdite di tempo, tutta Pavia est con la stazione di Via Brambilla e i binari verso Milano. Si potrebbe in prospettiva anche pensare di organizzare il

servizio S13 creando due diramazioni in corrispondenza di Viale Brambilla, una che continui come oggi a fare capolinea alla stazione attuale di Pavia centro, e una che tramite questo collegamento arrivi a fare capolinea a Pavia est, ad esempio in un parcheggio di interscambio nei pressi della Tangenziale.

Con una soluzione di questo tipo si potrebbero risolvere diversi problemi urbani di trasporto e di traffico, e si contribuirebbe a superare definitivamente la cesura tra le parti occidentale e orientale della città. La direttrice di Viale Cremona sarebbe molto più accessibile, in collegamento con le strutture della ricerca e della salute e con l'area metropolitana, creando condizioni per favorire l'emergere di opportunità di recupero anche per le aree dismesse di questa parte di città.

Per renderla fattibile è tuttavia necessario adattare il progetto di recupero dell'ex-scalo ferroviario, in modo da mantenere lo spazio necessario per il passaggio, eventualmente in trincea o sotterraneo, di almeno un binario per il collegamento verso Porta Milano.

5. Funzioni previste e prospettive attuative.

Passando alla scala locale, di organizzazione delle funzioni e raccordo con il contesto, alcune cose sono già state dette in merito al rapporto con il Naviglio e al collegamento con Città Giardino, così come sull'organizzazione generale degli spazi, con la viabilità collocata al perimetro dell'intervento e gli spazi pedonali organizzati attorno all'asse che percorre in diagonale tutta l'area. Con il grado attuale, ancora preliminare, di definizione degli elaborati per la ex-Necchi non è possibile scendere in un'analisi di dettaglio degli spazi e delle soluzioni architettoniche. A maggiore ragione per l'ex-scalo ferroviario dove esistono per il momento solo rendering illustrativi dell'idea progettuale.

Rimanendo su considerazioni generali colpiscono nel progetto le dimensioni delle funzioni previste così come degli edifici. Secondo il principio di indifferenza funzionale previsto dalla normativa regionale e ricordato nella relazione le funzioni potrebbero in parte variare nelle fasi successive di progettazione ed attuazione. Nella relazione viene comunque avanzata una prima ipotesi che comprende lo sviluppo di 53.500 m² di Superficie lorda, con un indice territoriale It di circa 0,46 m²/m², così suddivisi: 9.000 m² residenza; 9.000 m² studentato; 6.500 m² ricettivo; 16.000 m² terziario; 13.000 m² commerciale. I parcheggi corrispondenti a tali funzioni occupano

una superficie di 77.277 m² (fonte “Relazione studio del traffico”, pag. 104), in parte a raso, interrati o in struttura multipiano.

Le altezze degli edifici non sono esplicitamente dichiarate. Nella relazione viene fissata un'altezza massima di 12 piani e dagli elaborati grafici si possono desumere altezze, stimate non misurate, fino ai 20-30 metri per alcuni degli edifici con funzioni terziarie e per il parcheggio multipiano. Non si tratta di torri slanciate verso l'alto ma di edifici molto estesi in pianta, con lato maggiore che arriva a misurare anche 50 e 100 metri di lunghezza.

Sono edifici massicci e visivamente fuori scala rispetto all'edilizia esistente a Pavia, dove l'unico edificio di altezza e impatto visivo comparabile è il padiglione DEA dell'ospedale San Matteo inaugurato nel 2013. In città non si sono fino ad oggi accumulate testimonianze significative di quello stile indifferenziato internazionale che ha interessato i più recenti interventi di recupero a Milano e in tante altre città e che dai primi disegni sembra caratterizzare anche l'edilizia per l'area ex-Necchi.

Le dimensioni importanti delle funzioni presenti nell'area sollevano il dubbio che questo intervento possa essere fuori scala anche rispetto alle attuali potenzialità di domanda generabile dal mercato immobiliare di Pavia. Si tratta di una considerazione di carattere qualitativo, non disponendo di dati per una verifica più circostanziata, che appare comunque opportuno approfondire.

Un'offerta così rilevante di spazi per funzioni terziarie e commerciali richiede la collocazione in un'area di grande passaggio pubblico. Ritornano quindi i ragionamenti delle pagine precedenti sulla necessità di contestualizzare bene l'area rispetto ai flussi da e per Milano, attraverso la stazione S13, e ai collegamenti verso i poli della ricerca e della salute da un lato e i quartieri residenziali dall'altro. Particolare cura va dedicata ai percorsi verso Pavia ovest, non basta il progetto del sottopasso della ferrovia e di Via Brambilla, vanno create le condizioni per collegare in modo diretto e sicuro tutti gli edifici universitari e ospedalieri. Deve inoltre essere garantita la contestuale realizzazione di questi collegamenti e di tutte le cosiddette “opere esterne”, a partire dalla nuova stazione ferroviaria e dal servizio S13.

Se poi si riuscisse ad aggiungere tra le opere esterne anche il collegamento ferroviario attraverso la rotonda di Porta Milano verso Pavia est di cui si è parlato nelle pagine precedenti, l'area della ex-Necchi diventerebbe il vero e proprio snodo funzionale tra ovest ed est della città, con benefici per l'intera comunità urbana, con opportunità di rilancio estese anche alle altre

aree dismesse, e con più ampie certezze di positiva finalizzazione anche per gli investimenti sull'area in questione.

6. Conclusioni.

Ricapitolando, questi due progetti, per le aree ex-Necchi ed ex-scalo ferroviario, sono strettamente connessi e da sviluppare in modo integrato per ottenere il massimo beneficio per la città e per le aree stesse. Bisogna inoltre coordinare e inserire nel medesimo cronoprogramma gli interventi per l'area ex-Necchi e le cosiddette opere esterne, e creare le condizioni, con l'impegno di tutte le parti in causa, affinché entrambe siano realizzati e completati in contemporanea, compresa l'attivazione del servizio S13 nella nuova stazione nel momento in cui sarà inaugurato l'intervento nell'area ex-Necchi. Si tratta di un'occasione unica, e probabilmente non più ripetibile, per superare la deleteria separazione fisica tra est e ovest urbani e per collegare attraverso la linea S13 tutta la città, anche le zone periferiche orientali, con l'area metropolitana milanese. Un'opportunità da non perdere per riqualificare un ampio comparto degradato della città a ridosso del centro storico, e per mettere l'accento sugli importanti valori ambientali dell'asse del Naviglio che presenta in questa zona uno dei suoi tratti paesaggisticamente più suggestivi.