

Milano negoziata: narrazioni dopo il 1953

Nicole De Togni

La storiografia ha contribuito all'affermazione e al consolidamento nel tempo di un immaginario, disciplinare e pubblico, nel quale Milano è stata la città simbolo del sacrificio agli interessi speculativi delle potenzialità degli strumenti di pianificazione.

Osservando le vicende del Piano Regolatore Generale del 1953, il volume mette in discussione la cornice interpretativa che nel tempo si è strutturata intorno alle convenzioni edilizie ed urbanistiche dell'epoca. Una loro analisi quantitativa e qualitativa le interpreta quali strumenti di attuazione della pianificazione urbana, al centro di un variegato sistema di attori, consuetudini d'uso e posizioni critiche.

Alcuni casi studio esemplificano poi le potenzialità della fonte impiegata come strumento di indagine delle relazioni tra strumenti di pianificazione, modalità di contrattazione e pluralità degli attori coinvolti, in rapporto ai processi di costruzione della città.

Tutto ciò sembra essere in grado di mettere in discussione narrazioni consolidate e di aprire alla costruzione di un racconto delle trasformazioni urbanistiche inclusivo di aspetti amministrativi, tecnici ed istituzionali finora inesplorati.

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

Collana del DASTU, Politecnico di Milano

Direttore

Francesco Infussi (DASTU)

Redazione

Gaia Caramellino (DASTU)

Andrea Oldani (DASTU)

Giulia Setti (DASTU)

Federico Zanfi (DASTU)

Coordinatore del Comitato scientifico

Massimo Bricocoli (DASTU)

Membri del Comitato scientifico internazionale

Lucio Carbonara ('La Sapienza', Roma)

Mario Carpo (Yale School of Architecture, New Haven)

Roberto Cavallo (Technische Universiteit Delft)

Agostino De Rosa (IUAV, Venezia)

Christoph Grafe (Bergische Universität Wuppertal)

Dean Hawkes (University of Cambridge)

Paola Viganò (IUAV, Venezia)

Tommaso Vitale (Science Po, Paris)

I volumi sono preventivamente sottoposti ad una double-blind peer review che coinvolge studiosi italiani e stranieri di chiara fama.

Le proposte di pubblicazione vanno inviate a collana-dastu@polimi.it

Progetto grafico

Piergiorgio Italiano

Impaginazione

Cristina Bergo

La Collana di studi e ricerche del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano intende diffondere i risultati delle ricerche e le riflessioni generate all'interno del Dipartimento, rappresentando la varietà delle matrici disciplinari, degli approcci e delle tradizioni di ricerca in esso presenti. Pubblica anche contributi provenienti dall'esterno capaci di arricchire i temi di cui si occupa. I temi trattati sono ampi e costituiscono una mappa di problematiche articolata che concerne l'abitare all'intersezione tra lo spazio e la società: dalla questione urbana ai cambiamenti planetari, dai processi di rigenerazione delle città al loro sviluppo sostenibile e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico, dalla formazione delle discipline dello spazio alla circolazione delle idee che le hanno riguardate.

Una particolare attenzione è posta nei confronti:

- della lettura e dell'interpretazione critica e storica dei processi insediativi e sociali nei territori contemporanei;
- delle forme della progettazione a varie scale, intendendo il progetto quale dispositivo essenziale di conoscenza del territorio;
- delle forme e delle pratiche del governare, nelle loro relazioni complesse con le attività progettuali e con il contesto economico e sociale;
- delle modalità di cambiamento dei saperi tecnici nel tempo e del loro posto nella società.

La Collana si articola entro tre formati per ospitare al meglio i differenti risultati di ricerca che possono esserle proposti: taccuini: 11 x 17cm; quaderni: 17 x 24cm; album: 21 x 24cm.

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Milano negoziata: narrazioni dopo il 1953

Nicole De Togni

*«Non è facile vivere a Milano, sapete.
Può essere uno sport estremo»
(Robecchi 2015: 48)*

Indice

9	Introduzione
17	LA COSTRUZIONE DI UNA NARRAZIONE URBANA
17	Il Piano Regolatore Generale di Milano del 1953: genesi, lineamenti, applicazioni
27	La ricezione critica del Piano
34	Tra retorica e realtà
39	PER UNA BREVE STORIA DELLE CONVENZIONI URBANISTICHE
39	Un tentativo di definizione
40	Uno strumento di urbanizzazione
43	Verso l'adesione alle prescrizioni urbanistiche
45	Il configurarsi di un'alleanza tra interessi capitalistici e potere politico
48	L'espansione urbana: dalla Legge urbanistica del 1942 agli anni Settanta
57	LE CONVENZIONI URBANISTICHE NEL CENTRO STORICO DI MILANO
57	Un settore urbano definibile e riconoscibile nel lungo periodo
60	Le convenzioni urbanistiche e gli atti analoghi

85	IL SECONDO DOPOGUERRA: TRE CASI STUDIO
86	Corso di Porta Ticinese: effetti retroattivi delle modifiche di Piano?
94	Viale Papiniano: la scala urbana nelle trattative con le cooperative edilizie
110	Piazza della Repubblica: le narrazioni del ‘professionismo colto’
129	RACCONTARE LA NEGOZIAZIONE URBANA: UNA CONCLUSIONE
132	NOTA SULLE FONTI D’ARCHIVIO
134	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI
141	RINGRAZIAMENTI

Introduzione

Obiettivo di questo testo è indagare il rapporto tra convenzioni urbanistiche e Piano Regolatore in riferimento al centro storico di Milano, con particolare attenzione alle vicende del Piano regolatore generale del 1953. A partire da evidenze archivistiche e al di là della cornice storico-critica consolidata, le convenzioni sono intese come strumento di attuazione della pianificazione urbana al centro di un variegato sistema di attori, consuetudini d'uso e posizioni critiche che vengono discusse nel contesto di un'analisi delle narrazioni disciplinari che si sono costruite attorno alla città del secondo dopoguerra.

La letteratura specialistica su Milano negli anni del secondo dopoguerra ha discusso il ruolo delle convenzioni senza mai indagarlo in modo sistematico, elaborando e riproponendo invece alcuni luoghi comuni interpretativi che il presente lavoro si propone di analizzare e discutere a partire dall'analisi dei documenti che questi accordi hanno prodotto e depositato negli archivi comunali.

Il secondo dopoguerra è stato caratterizzato in Italia da un intenso dibattito relativo a obiettivi, limiti e strumenti dell'architettura e della pianificazione, che ha dato forma alla ricostruzione ed espansione delle città e ne ha influenzato rappresentazione e percezione. Il settore edilizio e il mercato fondiario divennero fondamentali nello sviluppo nazionale, confrontandosi con quantità e ritmi di produzione inediti e intercettando al contempo le aspirazioni dei professionisti del settore a una ricostruzione di qualità e a un rinnovamento della disciplina in senso moderno.

A metà degli anni Quaranta, Milano incarnava le grandi aspettative legate alla prima attuazione in una grande città della nuova Legge urbanistica del 1942, che definiva lo strumento del Piano regolatore generale e lo rendeva obbligatorio sull'intero territorio nazionale. Nei due decenni successivi la città si è distinta per un mercato edilizio in rapida espansione, grazie alla forte domanda legata alle migrazioni interne e all'affermarsi di una classe media attratta dal rafforzarsi del polo commerciale, economico e direzionale. Ha visto la diffusione di nuove forme e tipologie nate in

risposta a una precisa domanda di qualità e servizi alle diverse scale, che ha portato alla codificazione di modelli duraturi. L'ampio dibattito storico-critico relativo alla genesi e alle conseguenze del Piano regolatore generale milanese del 1953 ha però originato e consolidato una visione della città come caso esemplare del fallimento degli ideali moderni e disciplinari e del trionfo della speculazione¹.

La letteratura che si è finora soffermata sull'uso delle convenzioni urbanistiche nello sviluppo di Milano del secondo dopoguerra, intrecciando il tema con problematiche più vaste relative a limiti e potenzialità della disciplina urbanistica e alle criticità del mondo professionale, ha prevalentemente affrontato il tema in relazione all'espansione della città, dentro e fuori i confini comunali². Il presente lavoro, al contrario, si propone di osservare le convenzioni approvate per la parte centrale della città, il nucleo di più antica urbanizzazione delimitato oggi dalla prima circoscrizione che sostituisce la cinta delle Mura Spagnole, confine fisico su cui si sono attestate molteplici decisioni pianificatorie.

Il centro storico è stato oggetto di un dibattito specifico all'interno della più ampia discussione relativa al Piano, arricchito da considerazioni relative a strumenti normativi e pianificatori dedicati e temi emergenti legati alla città storica (Cervellati, Scannavini, De Angelis 1977). La sua selezione come area privilegiata d'indagine ha permesso di mettere in discussione un'attenzione disciplinare che ha per lungo tempo dato rilevanza alle convenzioni prevalentemente come strumenti per la costruzione della città periferica, suggerendo al contempo un utilizzo della fonte come chiave di lettura di progetti architettonici e urbani che può essere esteso al 'paesaggio ordinario' delle città italiane³. Leggere la città attraverso una fonte come le convenzioni urbanistiche permette infatti un'osservazione ravvicinata delle forme di costruzione del paesaggio urbano, in particolare per quanto riguarda l'intreccio tra strategie imprenditoriali, culture progettuali, desideri e immaginari residenziali di classi sociali emergenti, regolamentazione e organizzazione amministrativa e burocratica.

Le convenzioni urbanistiche non sono mai state definite con precisione dal punto di vista legislativo, delegando per lungo tempo alle scienze giuridiche il tentativo di tracciarne profilo e confini applicativi. In generale, l'espressione individua accordi tra la pubblica amministrazione e operatori pubblici o privati, aventi per oggetto la disciplina e l'organizzazione di beni per fini urbanistici e attraverso i quali gli attori definiscono le reciproche obbligazioni per l'intervento sul territorio. Elemento costante dello sviluppo delle città italiane già dalla fine dell'Ottocento, le convenzioni sono state legittimate formalmente solo dalla Legge urbanistica del 1942 e nel tempo hanno assunto forme e obiettivi diversi, riflettendo i rapporti di potere economico e politico tra attori pubblici e privati e gli orientamenti di una legislazione in continua evoluzione.

La ricerca discute da un lato la posizione delle convenzioni rispetto all'attuazione della pianificazione urbana e ne propone dall'altro una lettura in relazione al tema

della quantità «su cui si è costruita la stessa identità del moderno» (Olmo 1995: 48)⁴. In entrambi i casi, le convenzioni si collocano al centro di un complesso sistema di attori, consuetudini d'uso e posizioni disciplinari che ben restituisce il farsi quotidiano della città moderna e contemporanea.

Le convenzioni precedenti alla Seconda guerra mondiale sono state generalmente esaminate dal punto di vista della giurisprudenza e del diritto amministrativo. Le tradizionali fonti bibliografiche sul tema (D'Elia 1968; Mazzarelli 1975; Mazzarelli 1976, Marocco, Picco 1978; Centofanti N., Centofanti P., Favagrossa 2012) testimoniano la netta preminenza di questo taglio analitico e critico, concentrandosi sul dibattito relativo alla natura autoritativa o consensuale e alle possibilità attuative delle convenzioni più che sul loro ruolo nella costruzione della città⁵. Queste fonti permettono di ricostruire l'evoluzione, sia dal punto di vista delle consuetudini d'uso che della normativa, dello strumento a partire dalla fine dell'Ottocento e hanno costituito un riferimento fondamentale anche per la letteratura urbanistica che ha affrontato il tema, in riferimento soprattutto al secondo dopoguerra, a partire dagli anni Ottanta.

A oggi, le convenzioni sono disciplinate: dalla Legge urbanistica n. 1150 del 1942 così come integrata dalla Legge ponte n. 765 del 1967, che ha introdotto le convenzioni di lottizzazione; dalla legge n. 865 del 1971, che ha modificato il sistema di convenzionamento dell'edilizia residenziale pubblica; dalla legge n. 10 del 1977, che ha previsto la realizzazione di edilizia convenzionata anche nel settore privato; dal Testo Unico del 2001, che ha riordinato le fonti normative che disciplinano la pianificazione territoriale a partire proprio dalla legge del 1942. Per la Lombardia, in relazione all'attuazione delle previsioni urbanistiche del Piano di governo del Territorio, la Legge regionale n. 12 del 2005 ha subordinato alla stipulazione di una convenzione⁶ il rilascio dei permessi di costruire e l'approvazione di piani attuativi di iniziativa privata.

Dal punto di vista urbanistico, le convenzioni sono state oggetto di trattazione disciplinare soprattutto in relazione a lottizzazione ed edilizia convenzionata⁷, a partire quindi solo dalla fine degli anni Sessanta e in riferimento principalmente alla costruzione della città periferica, in una codificazione dello strumento che, sebbene spesso percepita come l'unica esistente, non è centrale rispetto a questa ricerca. Per ciò che riguarda l'uso generale delle convenzioni come strumenti di contrattazione e attuazione della pianificazione, la cultura architettonico-urbanistica ha sostenuto ipotesi storiografiche talvolta troppo inclini a concentrare il proprio contributo in una discussione storico-critica incentrata sul rapporto tra convenzioni e piani: il terreno di confronto è costituito da una storia dell'architettura incentrata sui criteri dell'autorialità, da una 'storia della città'⁸ basata su un approccio funzionale al problema del controllo dello spazio e da una disciplina urbanistica incentrata sulla preminenza dello strumento di piano, sul succedersi lineare di atti pianificatori e sulla fiducia in una crescita continua della città.

Il dibattito relativo a genesi e conseguenze del Piano regolatore generale di Milano del 1953, principale occasione di questa discussione, ha costituito l'origine di una posizione storiografica che nel tempo ha ridotto significato e rilevanza delle convenzioni urbanistiche a semplice strumento di speculazione e scardinamento delle politiche pianificatorie, in «un piano tutto privatistico concepito in funzione delle esigenze del regime immobiliare» (Boatti 1986: 43), senza verificarne propriamente le effettive condizioni di applicazione nel periodo oggetto di studio e le reali conseguenze. Mettendo in relazione i principali riscontri nella pubblicistica con il contesto disciplinare e normativo in cui sono stati prodotti, emerge infatti una certa influenza delle caratteristiche coeve delle convenzioni su valutazioni che vengono poi estese ad altri periodi e contesti normativi: si può ad esempio intravedere come la posizione critica legata al convenzionamento preliminare introdotto dalla Legge ponte 765/1967 e al suo utilizzo diffuso come mezzo di contrattazione nell'attuazione privatistica del decennio successivo abbia influenzato la considerazione dello strumento nel suo complesso, anche in riferimento al periodo precedente.

Dall'analisi delle fonti emerge piuttosto come, sia in relazione al Piano del 1934 sia a quello del 1953, si sia fatto ampio ricorso alle convenzioni per agevolare l'attuazione attraverso un'esecuzione diretta e amichevole⁹. Si mette così in discussione l'interpretazione che attribuisce alle convenzioni in generale un intento essenzialmente speculativo, estendendo acriticamente una lettura basata in prevalenza su applicazioni nelle zone di espansione e minimizzando la rilevanza dell'uso a fine attuativo. Una considerazione attenta delle fonti normative e critiche relative ai Piani¹⁰ mostra inoltre come eventuali realizzazioni di convenzioni precedentemente stipulate in difformità rispetto alle nuove previsioni di Piano siano da imputare non a un uso illegittimo dello strumento ma alla mancanza di un'adeguata normativa di salvaguardia del Piano stesso, suggerendo uno spostamento delle criticità dall'uso in sé delle convenzioni al quadro legislativo di supporto alla pianificazione generale.

Si può così discutere la cornice interpretativa consolidata, ridefinendone nel merito i presupposti e sottolineando i limiti di una lettura delle convenzioni come semplici strumenti di adulterazione delle politiche pianificatorie. Una prima riflessione storiografica suggerisce il superamento di una storia della città incentrata sulla realizzazione delle previsioni di piano e su racconti che mostrano la propria fragilità e strumentalità a un confronto diretto con le fonti documentarie; propone l'apertura a un'esplorazione delle convenzioni come occasione di dialogo e confronto tra gli attori coinvolti nella costruzione materiale della città; si colloca nell'ottica di una storia urbana i cui protagonisti interagiscono attivamente con lo spazio, la sua costruzione e la sua organizzazione; si inserisce in un'interpretazione della città del secondo dopoguerra come città che nasce in primo luogo da processi negoziali più che da strumenti di attuazione diretta di dispositivi di piano puramente prescrittivi, ma in cui proprio gli strumenti di piano danno prova di una certa capacità di orientare i processi e definire i limiti possibili delle contrattazioni.

Tale indagine è resa più complessa dal contesto a cui fa riferimento, caratterizzato da un momento disciplinare in cui massima era la fiducia in un nuovo strumento di piano che potesse inquadrare tutto il processo pianificatorio e attuativo. Sono questi i presupposti di una lettura critica così fortemente basata sulla nozione di Piano alterato o fallito, promossa di fatto da un mondo professionale legato a un'idea di Piano piuttosto rigida e omnicomprensiva che invece, alla prova dei fatti, necessiterà di una realizzazione più complessa, anche attraverso le convenzioni come strumenti attuativi.

Si propone quindi una lettura originale di una fonte che nasce con finalità giuridico-amministrative ma può essere analizzata come catalizzatore dei rapporti tra diritto pubblico e privato, momento di interazione inedita tra attori tradizionali (committenza, professionisti, amministrazione). Si suggerisce come lo studio delle convenzioni possa entrare a far parte di una metodologia storiografica orientata all'indagine di un contesto disciplinare che vede la necessità del passaggio da una rappresentazione funzionale e un'interpretazione architettonica per *exempla* e modelli a una lettura complessa dell'architettura e della pianificazione in una società di massa che si realizza nella città della quantità.

La ricerca ha le sue fonti principali nella schedatura completa delle convenzioni e dei materiali analoghi relativi al centro storico di Milano (De Togni 2015) e nello spoglio sistematico di un'ampia parte della pubblicistica su architettura e pianificazione milanese del secondo dopoguerra.

L'individuazione, la schedatura e l'esame delle 1765 cartelle relative all'area del centro storico, conservate presso l'Archivio del Servizio Gestione Pianificazione Generale e Organizzazione Dati Urbani del Comune di Milano e contenenti convenzioni e materiali analoghi organizzati su base topografica, hanno permesso di ragionare sia in termini di processo e di serie che di singolo caso, ripensando le convenzioni come oggetto di indagine sfaccettato e riflettendo sulle implicazioni metodologiche implicate dallo studio delle quantità. L'organizzazione preliminare della fonte attraverso la schedatura ha consentito l'esplorazione sui due opposti versanti: la consistenza numerica e il contenuto piuttosto ripetitivo ne hanno permesso una lettura seriale, alla macro scala, articolabile in dettaglio per aree o intervalli temporali; la possibilità di individuare e selezionare casi specifici, secondo diversi criteri, ne ha consentito un utilizzo legato alla ricostruzione e interpretazione di vicende particolari, in una lettura microstorica di aspetti connessi al progetto architettonico e urbano rispetto alla quale la complessità degli scambi amministrativi e la documentazione che li accompagna forniscono una chiave esclusiva. L'analisi nel dettaglio del contenuto delle cartelle ha rivelato come in realtà diversi tipi di documenti abbiano contenuto analogo alle convenzioni vere e proprie, e come essi forniscano informazioni su diversi aspetti e declinazioni dei procedimenti amministrativi, offrendo molteplici punti di vista. Una lettura per dati aggregati e per singoli casi permette di esaminare lunga e breve durata, esplorare la ricchezza delle possibili tecniche di indagine e delineare una narrazione che si articola su diversi assi tematici e ne suggerisce molti altri.

I casi studio evidenziano, declinandole rispetto a situazioni specifiche e circostanziate, le potenzialità delle convenzioni come strumento di esplorazione dei rapporti tra diversi strumenti pianificatori, delle modalità di contrattazione e della pluralità degli attori coinvolti, in rapporto ai processi di costruzione della città. Ma in filigrana si intravede la varietà dei registri e delle possibili tecniche di indagine, non gerarchizzate né definite a priori: la lettura per scansioni temporali o aree territoriali potrebbe affiancare indagini monografiche; la ricerca biografica potrebbe integrare l'analisi della circolazione dei modelli e dello svolgersi del progetto; la ricostruzione del rapporto tra professionisti e istituzioni potrebbe accompagnare lo studio degli strumenti normativi e delle politiche pubbliche.

Un buon controllo della fonte, a partire da una schedatura rigorosa e completa, permette di leggere la stratificazione di valori disciplinari – ma anche culturali e sociali – che la città costruita conserva nel tempo, decodificando strategie e metodi di contrattazione e attuazione degli strumenti pianificatori della città moderna e contemporanea.

La ricerca si è basata anche su un importante spoglio della pubblicistica sull'architettura e sulla pianificazione milanese dagli anni Quaranta agli anni Ottanta, con lo scopo di delineare le origini e l'articolazione di una narrazione professionale e disciplinare delle vicende della Milano del secondo dopoguerra e di verificarne il rapporto con l'immagine che degli stessi processi viene restituita proprio dalla fonte amministrativa di primaria importanza definita attraverso l'analisi della schedatura.

La produzione pubblicistica relativa al secondo dopoguerra è per Milano piuttosto ricca e l'individuazione di libri e articoli sul tema, con particolare attenzione per gli interventi legati all'articolazione di una posizione critico-storiografica, ha confermato la centralità della questione in ambito disciplinare. I principali testi individuati, infatti, appartengono a un nucleo che ha influenzato il dibattito urbanistico e la formazione professionale di un'intera generazione introducendo nuovi temi e interpretazioni con intento riformista; gli articoli sono apparsi sulle riviste italiane più significative (*Casabella*, *Controspazio*, *Urbanistica*) per lo spazio riservato alle vicende e al dibattito urbanistico e il ruolo come mezzi di informazione e documentazione sulle vicende disciplinari.

Il testo si articola in quattro parti. La prima definisce il quadro interpretativo affrontando il tema dell'immagine di Milano che si è costruita in relazione al dibattito storico-critico su genesi e conseguenze del Piano regolatore generale del 1953 dallo specifico punto di vista delle convenzioni edilizie e urbanistiche. Si ricostruisce l'articolarsi di una posizione storiografica e di narrazioni di tipo disciplinare e generalista che nel tempo hanno ridotto significato e rilevanza delle convenzioni urbanistiche a semplice strumento di speculazione e scardinamento delle politiche pianificatorie, costruendo e diffondendo l'immagine di Milano come esempio lampante di una modernità tradita e di una ricostruzione fallimentare.

La seconda parte articola un'analisi di lungo periodo degli aspetti giuridici e legislativi legati a stesura e attuazione delle convenzioni, proponendone un breve profilo storico a partire dall'unità d'Italia e ricostruendo il dibattito relativo alla natura e alle possibilità attuative dello strumento nell'intento di tracciarne profilo e confini applicativi in assenza di una definizione precisa dal punto di vista legislativo.

La parte seguente propone una lettura per dati aggregati della schedatura completa delle convenzioni e dei materiali analoghi conservati presso l'Archivio del Servizio Gestione Pianificazione Generale e Organizzazione Dati Urbani del Comune di Milano e relativi all'area del centro storico. Definisce l'area oggetto di indagine e la fonte amministrativa e discute la cornice interpretativa consolidata presentata in apertura, ridefinendone nel merito i presupposti.

L'ultima parte esemplifica invece, attraverso tre casi studio, le potenzialità della stessa fonte come strumento di indagine dei rapporti tra strumenti pianificatori, delle modalità di contrattazione e della pluralità degli attori coinvolti in rapporto ai processi di costruzione della città, delineando linee interpretative generali ma anche specifici aspetti tecnici e critici. Si suggeriscono modalità di lettura diversificate per strumenti e obiettivi, offrendo attraverso l'indagine di vicende particolari una lettura ampia e trasversale di tematiche legate a vario titolo al progetto architettonico e urbano, in grado di mettere in discussione narrazioni consolidate e di aprire alla costruzione di un racconto delle trasformazioni urbanistiche inclusivo di aspetti amministrativi, tecnici e istituzionali finora inesplorati.

Le elaborazioni tridimensionali del centro storico sono realizzate dall'autrice, con volumi semplificati degli edifici che insistono su tutte le aree oggetto di convenzione, atto di contenuto analogo o documento complementare.

Note

- 1 Per una prima introduzione ai principali temi legati alla storia di Milano nel secondo dopoguerra si vedano: Consonni, Tonon 2001; Foot 2003.
- 2 Tra i riferimenti consolidati, si veda Oliva 2002; tra le pubblicazioni più recenti, con particolare attenzione alle convenzioni urbanistiche come strumento di ricerca su precisi interventi edilizi, si veda Zanfi 2013.
- 3 Rispetto alle metodologie di ricerca sul tema del paesaggio ordinario dell'edilizia residenziale, nel quadro del processo di espansione delle principali città italiane nel secondo dopoguerra ed in particolare dell'abitare per il ceto medio, si vedano: De Pieri *et al.* 2013; Zanfi, Caramellino 2013; Caramellino, Sotgia 2014; Caramellino, De Pieri 2015; Caramellino, De Pieri, Renzoni 2015; Caramellino, Zanfi 2015.
- 4 L'articolo propone il tema della quantità come centrale rispetto alla storia dell'architettura del Novecento ed individua i principali nodi storiografici di una ricerca basata su questo criterio.
- 5 La più chiara e recente eccezione in questo senso è costituita da Gaeta 2022.
- 6 I cui contenuti sono definiti in particolare dall'art. 46, Legge regionale n. 12, 11 marzo 2005.
- 7 Si veda, a titolo di esempio, la lettura fornita in uno dei rari casi di discussione rispetto al centro storico in Airoldi *et al.* 1978.
- 8 Rispetto alle espressioni 'storia della città' e 'storia urbana' e alle loro declinazioni, si vedano: Olmo, Lepetit 1995; Olmo 2002.
- 9 A questa declinazione è riconducibile oltre il 60% delle convenzioni relative al centro storico. Si vedano il capitolo 'Le convenzioni urbanistiche nel centro storico di Milano' e De Togni 2015.
- 10 Tra cui Edallo 1956.

La costruzione di una narrazione urbana

Il Piano regolatore generale di Milano del 1953: genesi, lineamenti, applicazioni

Il secondo dopoguerra fu caratterizzato in Italia da un intenso dibattito relativo a obiettivi, limiti e strumenti dell'architettura e della pianificazione, che diede forma alla ricostruzione ed espansione delle città e influenzò la loro rappresentazione e percezione.

Con oltre tre milioni di vani persi durante il conflitto mondiale, tra il 1945 e la metà degli anni Cinquanta il settore edilizio e il mercato fondiario divennero fondamentali nello sviluppo nazionale, rispondendo allo stesso tempo alla domanda di abitazioni per una popolazione urbana in forte aumento e di impiego per manodopera non specializzata (Piccinato G. 2010).

In un contesto in cui investimenti e risorse erano scarsi, il desiderio dei professionisti per una ricostruzione di qualità era forte e i riferimenti all'occasione per poter trasformare l'architettura 'ideale' in realtà erano frequenti: «Casa reale e casa ideale debbono essere, nei programmi della ricostruzione, due momenti dello stesso problema: proprio perché siamo poveri non possiamo sprecare neppure un mattone e quel poco che facciamo bisogna che contribuisca a trasformare l'ideale in realtà» (Rogers 1946: 2).

Sfortunatamente, in pochi anni il disappunto per i risultati era diffuso e il ruolo giocato dalla speculazione riconosciuto: «Il punto sull'architettura ci dice che le speranze riposte della ricostruzione del dopoguerra sono miseramente fallite [...] la ricostruzione, basata su scopi speculativi, ha ripetuto, ingigantendoli, tutti gli errori delle architetture precedenti» (Bottoni 1949: 35).

Nel primo decennio successivo alla fine della Guerra, la popolazione di Milano crebbe del trenta per cento e 150.000-200.000 vani¹ furono ricostruiti. Indiscussa capitale economica e produttiva, Milano fu la prima grande città ad approvare un

Piano regolatore secondo la Legge urbanistica nazionale del 1942² e come tale fu oggetto di grandi aspettative: «Il 30 maggio 1953 segna una data storica, non solo per l'urbanistica milanese, ma anche per tutta l'urbanistica italiana. È stato approvato in quel giorno il primo piano regolatore di una grande città italiana in forza della legge del 1942» (Bottoni 1955: 197). Si auspicava che il nuovo piano potesse dimostrare le potenzialità dei nuovi strumenti urbanistici, affrontando la gestione dei danni di guerra e dando il giusto spazio alle istanze moderne. Coinvolgendo i principali fautori del Movimento Moderno in Italia, che proprio a Milano erano concentrati, il Piano fu percepito come un importante banco di prova per le nascenti ideologie, pratiche e modelli architettonici e urbanistici, in un momento di grande urbanizzazione e ridefinizione disciplinare: il dopoguerra fu per gli architetti milanesi «il tempo delle grandi speranze» (Campos Venuti 1986a: 36).

Gli studi per l'aggiornamento del Piano del 1934

Nel 1945 era ancora legalmente valido il Piano regolatore approvato nel 1934³, che si presentava però superato nella concezione urbanistica e nei suoi elementi costitutivi, mancando completamente di zonizzazione ed esasperando il tradizionale monocentrismo della città, prevedendo una indifferenziata espansione a macchia d'olio.

Già dopo la promulgazione della nuova Legge urbanistica nel 1942 si stava predisponendo d'ufficio una revisione parziale del piano, ma le distruzioni belliche posero il tema in termini completamente nuovi.

Uno dei primi atti della Giunta del Comitato di Liberazione Nazionale fu la decisione di avviare gli studi per l'aggiornamento del Piano in armonia con le prescrizioni della nuova Legge urbanistica, tenendo conto delle possibilità derivanti dallo stato di guerra e deliberando contemporaneamente la sospensiva di esecuzione del piano vigente. Questo provvedimento non sanciva la decadenza del Piano del 1934, atto che sarebbe stato di per sé illegale, ma sospendeva invece qualsiasi iniziativa comunale per la sua attuazione in linea con la decisione di predisporre uno nuovo, pur senza negare alcuna licenza di fabbricazione conforme alle prescrizioni del PR 1934 (Edallo 1956: 41).

Il concorso di idee

Nel luglio del 1945⁴ venne pubblicato un primo studio, elaborato privatamente durante la clandestinità da un gruppo agguerrito e attivo di architetti milanesi costituito da Albini, Belgiojoso, Bottoni, Cerutti, Gardella, Mucchi, Palanti, Peressutti, Pucci, Putelli e Rogers. Il Piano AR (Architetti Riuniti) era basato su alcuni concetti che rimasero fondamentali anche nel successivo studio ufficiale a cui aderì: la definizione di un sistema di relazioni tra la città e la regione, l'apertura del sistema monocentrico con la creazione di un nuovo centro direzionale raggiungibile attraverso

due assi di penetrazione e la conseguente restituzione del centro storico alle sue funzioni tradizionali.

Con bando del 10 novembre 1945, l'Amministrazione comunale bandì un concorso di idee con cui si chiamavano professionisti e cittadini interessati all'individuazione delle linee generali del nuovo Piano⁵, anche in rapporto alla regione. Furono raccolte 96 relazioni, tra cui il Piano AR, e invece della tradizionale commissione giudicatrice gli autori furono invitati nel gennaio del '46 a un convegno che consentì la discussione plenaria delle proposte e la formulazione di un complesso di raccomandazioni che divennero poi i concetti informativi dello studio ufficiale del nuovo piano, indispensabili per stabilire il programma di lavoro.

Quest'inedita procedura, proposta dagli architetti facenti parte della Commissione Consultiva di Piano regolatore e approvata dalla Giunta Comunale, fu poi adottata anche da altre Amministrazioni e fu elogiata in fase di approvazione del Piano dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Entusiasta la posizione di Ludovico Barbiano di Belgiojoso, Presidente della Sezione Lombarda dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, durante la presentazione del Piano al v Congresso Nazionale di Urbanistica: «Si trattava di una formula assolutamente nuova che ha consentito un ampio apporto di idee, un efficiente lavoro collettivo con una vasta partecipazione di competenti, ed infine una simpatica utilissima collaborazione fra funzionari e professionisti» (Barbiano di Belgiojoso 1955: 196).

Il convegno, che si svolse in trenta sedute presiedute per la maggior parte dall'Ingegnere Cesare Chiodi⁶ e si concluse nel marzo del 1946, affrontò i temi del concetto e della funzione della città, della popolazione e del lavoro, di direzione, forma e limiti dello sviluppo urbano, dell'azonamento, del sistema della viabilità e del traffico, dei mezzi di trasporto, dei problemi di ordine economico e di esecuzione del piano⁷. Il dibattito affrontò il rapporto fra Milano e la Lombardia, intesa per lo più come sede di decentramento industriale e residenziale, e discusse le direttrici di espansione urbana e le soluzioni per la mobilità considerando sia una viabilità tangenziale di supporto alla capillare rete esistente sia soluzioni più drastiche di assi attrezzati di attraversamento, oltre a una rete metropolitana urbana integrata col sistema ferroviario. Nodo centrale fu sicuramente il centro direzionale, con la conferma della funzione terziaria del centro storico decongestionato dal nuovo polo che ne avrebbe assorbito le funzioni direzionali.

Lo studio fu affidato a quel punto⁸ a un corpo di commissioni composte da liberi professionisti e funzionari comunali. Fu predisposta una complessa macchina amministrativa⁹, con la Ripartizione Urbanistica e Piano regolatore alla direzione e sotto la guida di uno speciale Ufficio Tecnico per il Piano regolatore alle dirette dipendenze della Ripartizione, svincolato dall'Ufficio Tecnico Municipale, completamente assorbito dal ripristino dei servizi danneggiati dalla guerra.

Fu adottato un sistema di ricerca per raccogliere gli elementi fondamentali per l'analisi urbanistica, a guida sia dello studio di piano che della redazione finale. La

Commissione centrale definì schede di rilevamento urbanistico dei singoli lotti e dei singoli isolati, che anche se non precisissime nella loro prima stesura hanno consentito alle otto Commissioni di quartiere a cui erano assegnati i diversi settori della città di avviare il lavoro di indagine delle rispettive zone e di rilevarne l'aspetto urbanistico.

La prima adozione, 1948

Considerando gli esiti di questo primo studio, la Commissione centrale tradusse i risultati del concorso di idee e del successivo convegno in un primo progetto di massima, contenente gli assi fondamentali dello schema viario di base sia tangenziale che di penetrazione, i criteri dell'azonamento e l'ubicazione del nuovo centro direzionale. Su queste ipotesi si basarono le tavole e la relazione illustrativa di piano approntate nel 1948 e il nuovo PRG venne adottato e poi pubblicato¹⁰. Con l'adozione del progetto come proposto dalle Commissioni centrale e di quartiere e convalidato dalla Commissione generale terminò la prima fase e si esaurì il compito delle Commissioni consultive costituite presso le varie Ripartizioni.

Il cosiddetto Piano Venanzi, dal nome dell'assessore all'urbanistica incaricato, non tenne però in adeguata considerazione alcune indicazioni del concorso e del relativo dibattito: la localizzazione del centro direzionale fu spostata dallo Scalo Sempione alla zona compresa fra le stazioni Garibaldi e Centrale, riducendo la valenza alternativa rispetto al centro storico a cui si era in questo modo avvicinato; la ristrutturazione della città esistente fu abbandonata al regolamento edilizio vigente consentendone drastiche trasformazioni; gran parte delle proposte relative a verde, servizi e dimensionamento delle aree vincolate non furono tradotte in norme.

A ciò si aggiunsero nel tempo i problemi oggettivi legati alla mancanza di uno strumento di salvaguardia che difendesse l'impostazione del piano in attesa del decreto di approvazione definitiva, restando quindi lo strumento adottato esposto a tutte le richieste di licenza edilizia in applicazione del piano vigente del 1934.

Le osservazioni alla pubblicazione, prese in considerazione grazie a un'interpretazione lata¹¹ dell'inerente disposizione della Legge urbanistica, restituirono una prima reazione del pubblico e dei professionisti, con il riconoscimento di una buona impostazione generale ma dell'insufficiente peso dato ad alcuni particolari dalle conseguenze significative. L'analisi dei risultati del censimento urbanistico pose, inoltre, in evidenza molte inesattezze, legate soprattutto alla tendenza diffusa a non tenere conto delle numerose convenzioni stipulate in base al Piano regolatore del 1934.

Il Piano di ricostruzione

Era in effetti stato necessario accelerare il più possibile l'elaborazione del Piano Generale per poter approvare il Piano di ricostruzione¹² a esso legato. Secondo le prescrizioni¹³ era necessaria un'impostazione generale di Piano regolatore; in realtà

il Piano di ricostruzione avrebbe dovuto essere elaborato in base al Piano regolatore vigente del 1934, ma il riferimento del Decreto legislativo alla Legge urbanistica che imponeva l'aggiornamento dei piani vigenti per rispondere alle nuove prescrizioni portò alla necessità di un'elaborazione che tenesse conto anche delle previsioni del nuovo piano. Per questo motivo il Piano di ricostruzione venne adottato nei mesi immediatamente successivi (aprile 1948 il piano relativo alla parte meridionale, luglio 1948 il piano relativo alla parte centro-nord) all'adozione del PRG (marzo 1948), e con la sua approvazione del 28 febbraio 1949 iniziò la realizzazione del nuovo PRG.

L'adozione dei Piani di Ricostruzione, che comprendevano quasi tutto il centro storico (escluso il settore est e sud-est) e la zona verso nord fino a comprendere gran parte dell'ipotizzato nuovo centro direzionale, fu fondamentale per le correlate disposizioni di salvaguardia¹⁴ in attesa dell'approvazione ministeriale, relative all'inibizione della fabbricazione per opere edilizie contrastanti con le previsioni del piano di ricostruzione anche in pendenza della procedura di approvazione.

Il Piano di ricostruzione aveva valenza di piano particolareggiato, ma urbanisticamente era solo un piano di allineamento e azionamento. Si dovette perciò ricorrere al sistema dei piani di lottizzazione planivolumetrici e ai comparti edificatori elaborati e adottati dal Comune con esecuzione imposta ai privati: una ventina di piani planivolumetrici interessò la maggior parte delle zone incluse nei Piani.

L'adozione del Piano aggiornato, 1950

Oltre al necessario supplemento di istruttoria, furono prese in considerazione dalla Commissione di assistenza tecnica consultiva per il nuovo PRG le oltre settecento osservazioni presentate nel periodo di pubblicazione, riviste le destinazioni d'uso delle aree di proprietà di innumerevoli enti pubblici, revisionato lo stato di fatto e affrontati la predisposizione e l'avvio attuativo dei Piani di Ricostruzione approvati nel 1949. Si considerarono anche alcune raccomandazioni fatte in Consiglio comunale sia per attenuare i vincoli di azionamento relativi ad aree di proprietà di enti pubblici, sia per adattare il Piano e allo stato di fatto e alle numerose convenzioni tra Comune e privati per l'esecuzione del PRG precedente.

Il tutto si tradusse in nuove tavole presentate all'inizio del 1950, frutto di un lavoro cospicuo e preciso basato sulla discussione, con sedute quasi quotidiane, di ogni variazione nella Commissione di assistenza tecnica consultiva. Le varianti più significative apportate al progetto del 1948 furono relative a un diverso sviluppo della zona industriale di Lorenteggio e alla permanenza della stazione Varesine nella sua sede invece del previsto arretramento.

Con l'adozione del Piano aggiornato¹⁵, pubblicato nel settembre 1950, iniziò l'iter verso l'approvazione. Furono presentate circa un migliaio di osservazioni, per la maggior parte di privati preoccupati di attenuare vincoli e limiti di azionamento, a cui si aggiunsero un centinaio di osservazioni d'ufficio da parte delle altre divisioni

dell'Ufficio Tecnico Municipale. Furono esaminate dalla Commissione Tecnica di Assistenza Consultiva raggruppate per località, e il coordinamento delle conclusioni fu a opera della Ripartizione. Con la Delibera del Consiglio comunale per le deduzioni nei riguardi delle osservazioni¹⁶ si completarono le formalità di competenza comunale e il Piano venne quindi inoltrato al Provveditorato delle Opere Pubbliche nel maggio 1951. In attesa di mandare al Ministero gli originali grafici e le relazioni di piano impegnati presso il Provveditorato, la Direzione Generale dell'Urbanistica consentì la trasmissione di copie agli altri Ministeri interessati, risparmiando qualche mese nella procedura di approvazione. Il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si esprime positivamente nel luglio 1952, e l'approvazione definitiva fu rilasciata il 30 maggio 1953¹⁷.

L'approvazione, 1953

Il decreto di approvazione del 1953 apportò modifiche al piano adottato nel 1950 (in particolare in relazione all'organizzazione delle aree a destinazione industriale e alla trasformazione di zone a vincolo agricolo in residenziali intensive) che a sua volta aveva apportato varianti al piano studiato dalle commissioni e adottato nel 1948. Lo studio del piano durò quindi sette anni e mezzo, di cui un anno e mezzo per una prima elaborazione, tre per la messa a punto e tre per l'approvazione.

Non molto, considerando che per il piano del 1934, con procedura più rapida e meno resistenza da parte dei privati, trascorsero cinque anni e fu necessario ricorrere a piani particolareggiati di esecuzione approvati separatamente e prima del PRG per le esigenze più urgenti di riorganizzazione del centro. D'altra parte, non essendovi esempi a cui riferirsi né il necessario regolamento della nuova Legge urbanistica, nelle incertezze sull'applicazione della legislazione «si dovettero 'inventare' (inventare è l'espressione esatta) ogni volta i mezzi di elaborazione, procedimento e istruttoria del Piano, per gli infiniti suoi elementi», come scrisse il dirigente dell'ufficio comunale incaricato della redazione del Piano, Amos Edallo (Edallo 1955: 202).

In questo periodo non particolarmente felice nel dialogo fra amministrazione pubblica e privati per i rapporti insoluti e contrastanti tra vecchio e nuovo piano, ci si concentrò sulla realizzazione dei Piani di Ricostruzione mediante piani planivolumetrici e comparti edificatori. Nelle zone non interessate dai Piani di Ricostruzione fu quasi impossibile impedire che lo sviluppo edilizio avvenisse secondo le previsioni del piano del 1934, non sempre in linea con quelle del piano in via di approvazione: avvicinandosi al termine la procedura aumentava il rispetto delle previsioni del nuovo piano ma anche le contromisure di chi colpito da vincoli di azionamento affrettava l'utilizzazione edificatoria secondo il piano vigente. Il fenomeno ebbe proporzioni vastissime, arrivando a compromettere, se non le impostazioni generali, molte previsioni particolari e la zonizzazione di interi isolati. L'andamento viario fu

in genere rispettato, forse in quanto elemento urbanistico consolidato a differenza della zonizzazione introdotta con la nuova Legge urbanistica. Un efficace correttivo sarebbe stata la legge di salvaguardia¹⁸, se promulgata in tempi ragionevoli e non in seguito all'approvazione.

I caratteri fondamentali del Piano

Il nuovo Piano regolatore comunale prevedeva l'inserimento in una cornice pianificatoria a livello regionale. Non essendo ancora definito all'epoca dell'elaborazione il piano territoriale, si formularono alcune ipotesi di base individuando zone da considerarsi integrative dell'organizzazione della città a seconda della funzione. Lo scopo era quello di organizzare le forze produttive e sociali della regione in modo da equilibrare l'organizzazione del capoluogo e dei centri minori, di pianificare il territorio comunale in funzione della sua funzione direzionale, e di creare le condizioni per arrestare l'inurbamento incontrollato.

L'intero territorio comunale fu oggetto di zonizzazione, riconducibile essenzialmente a tre fasce omogenee concentriche: una fascia esterna di verde agricolo, una corona circolare pianificata e azzonata, una zona centrale soggetta alle sole norme del regolamento edilizio. Curiosamente, nessuna delle pubblicazioni coeve¹⁹ dedicate alla presentazione del Piano fa riferimento all'ampia area urbana di fatto non pianificata, poiché lasciata al regolamento edilizio e ai suoi alti incentivi in termini volumetrici che hanno snaturato negli anni l'ambiente storico.

L'organizzazione residenziale si sarebbe dovuta attuare con il completamento e la sistemazione dei quartieri esistenti secondo schemi tendenti a renderli autosufficienti e attraverso la creazione ex novo di quartieri residenziali periferici concentrati lungo le direttrici di sviluppo. Per le zone di espansione residenziale il Piano individuava le quattro classi di edificazione estensiva, semiestensiva, semintensiva e intensiva, con i relativi indici di edificabilità, localizzate di fatto secondo le tendenze in atto del settore immobiliare (Boatti 1986: 54-55).

Nella relazione di piano (*Relazione* 1953) si dichiara la volontà di voler affrontare i problemi del centro, congestionato e oggetto di una forte pressione immobiliare, con «provvedimenti risolutivi assolutamente diversi da quelli degli sventramenti praticati fino a ieri» e in particolare «il provvedimento risolutivo previsto dal piano è quello di alleggerire detto nucleo da quelle funzioni amministrative, affaristiche o commerciali che ugualmente e meglio si possono esplicitare altrove e di spostare addirittura in una nuova e più adatta sede una parte almeno di attività amministrative e commerciali». A tale scopo fu individuata come prioritaria e imprescindibile per l'intera realizzazione del Piano la creazione di un nuovo centro direzionale a nord del centro storico, presupposto per il decentramento delle funzioni dirigenziali e amministrative. La località individuata era un'area tra le vie Zara, Galilei e il tracciato degli ex Bastioni, molto danneggiata dagli eventi bellici e già oggetto del

Piano di ricostruzione, con molte aree di proprietà comunale e demaniale. A onore del vero, presentavano le stesse caratteristiche molte altre aree urbane, tra cui in particolare la zona Sempione, che era stata indicata in molte soluzioni precedenti. Il centro sussidiario avrebbe dovuto essere servito da grandi assi attrezzati di penetrazione con direzione nord-sud e est-ovest e punto di incontro a Porta Volta, a integrare le arterie che avrebbero deviato tangenzialmente alla città il traffico di transito e da una metropolitana.

La mancata realizzazione di questi assi di penetrazione è stata forse la fortuna della città, considerando gli effetti irreversibili di totale demolizione e sostituzione funzionale del tessuto esistente e la congestione che avrebbero provocato. La forte pressione urbanistica e immobiliare sul centro storico è spesso ricondotta proprio alle difficoltà di realizzazione del nuovo centro direzionale²⁰, ma l'intera operazione era destinata già nelle premesse a far fallire l'ipotesi di una bipolarità direzionale, essendo l'area troppo vicina al centro storico e assente qualsiasi elemento che si potesse frapporre alla creazione di un «continuum a carattere terziario» (Boatti 1986: 58).

Il Piano prevedeva poi il decentramento industriale nelle aree periferiche e nei comuni limitrofi, in zone di attrazione lungo le direttrici di sviluppo e al di fuori delle zone edificate.

La collocazione degli spazi pubblici e dei servizi era indicata nel Piano con simboli senza aree di competenza, rendendo pressoché impossibile la determinazione quantitativa delle dotazioni. La distribuzione rispecchiava in realtà la suddivisione del territorio urbano in tre fasce, con previsioni di indici minimi nelle zone soggette al solo regolamento edilizio e la massima concentrazione in relazione alle zone residenziali intensive. Un sistema di grandi parchi e di parchi minori avrebbe inoltre ampliato la dotazione di verde.

L'attuazione del Piano

Il PRG del 1953 ha posto l'Amministrazione comunale e gli Organi Statali di fronte a problemi tecnici, sociali, economici e giuridici in tutte le fasi, con carattere di novità in quanto primo piano per una grande città secondo la Legge urbanistica del 1942.

La concezione dei precedenti piani milanesi del 1889, del 1912 e del 1934 implicava che lo sforzo urbanistico finisse sostanzialmente all'atto dell'approvazione, successivamente alla quale era sufficiente far rispettare gli allineamenti stradali. Il primo piano regolatore della Milano contemporanea, il Piano Beruto del 1889, si basava sulla legge 2359/1865²¹, concepita per favorire interventi di ammodernamento sui centri storici più che per coordinare globalmente lo sviluppo cittadino e legata a una concezione prevalentemente stradale dei piani, prevedendo solo l'altezza degli edifici e trascurando quasi completamente il vincolo delle aree per usi pubblici. Il Piano Albertini del 1934, d'altra parte, era poco più di una fitta rete viaria che ricopriva quasi interamente il territorio municipale regolando l'edificazione con il

semplice tracciato stradale e lasciando ai privati l'iniziativa edilizia con i soli limiti legati all'applicazione del Regolamento Edilizio.

Il Piano del 1953 è invece un piano moderno, basato sulla zonizzazione, non particolareggiato nelle sue previsioni e attuato secondo la nuova Legge urbanistica attraverso Piani Particolareggiati, con la conseguente necessità di procedere a una rielaborazione attuativa immediatamente successiva all'approvazione.

I Piani Particolareggiati si caratterizzarono presto come troppo impegnativi e soprattutto costosi sia per assistere e coordinare costantemente l'attività dei privati sia per una realizzazione coattiva a opera del Comune, in particolare se riferita all'intero Piano, risultato di una disposizione legislativa difficilmente attuabile sia dal punto di vista pratico che economico.

Milano abbandonò ben presto l'idea che l'edificazione dovesse essere sospesa in tutto il territorio in attesa della stesura e approvazione dei Piani Particolareggiati in accordo alla Legge urbanistica, e ne limitò l'uso lasciando più spazio possibile alle licenze semplici e ai piani di lottizzazione planivolumetrici, proposti da privati o imposti con provvedimento comunale per le zone libere completamente o in gran parte.

Per le zone soggette a solo Regolamento Edilizio si tese a supplire ai Piani Particolareggiati con lo studio di aggiornamento del Regolamento vigente²². La revisione era prevista già prima della guerra, in correlazione con gli studi per il nuovo Piano, ma fu abbandonata per dare priorità a questi ultimi. Con l'approvazione del 1953 ci si rese conto che nella pratica dell'attuazione il Regolamento Edilizio e le norme edilizie del Regolamento di Igiene non fossero adeguati. E le norme edilizie dei Piani Particolareggiati, visto soprattutto l'uso a essi suppletivo del Regolamento Edilizio che si stava affermando, non potevano certo risolvere la situazione.

In fase di esecuzione sorsero anche difficoltà pratiche legate alla complessità di una determinazione a priori dei mezzi necessari all'attuazione, e alla conseguente mancanza di mezzi finanziari per il Comune. Questi aspetti, insieme alle difficoltà giuridiche nel passaggio dal regime del Piano preesistente a quello approvato, generarono un clima di incertezza in relazione agli effetti della pianificazione e alla rendita urbana dei terreni.

La revisione del Piano

Ancor prima dell'approvazione del Piano, era chiaro che sarebbe stato necessario un aggiornamento dello stato di fatto per definire l'edificazione contrastante il nuovo Piano, sorta sulle linee del Piano del 1934 ancora vigente.

A tale scopo fu costituito un organismo misto tra liberi professionisti e funzionari comunali sotto la guida delle Divisione Urbanistica dell'Ufficio Tecnico, e la città fu suddivisa in una zona centrale e tredici periferiche, ognuna affidata a un professionista. Si diede avvio a tre studi pilota, relativi alle zone in cui l'attività edilizia era stata particolarmente intensa, per poter perfezionare la procedura di rilevamento e

progettazione. Gli studi prevedevano una prima fase di accertamento della situazione di fatto in riferimento soprattutto a quanto edificato in contrasto al nuovo PRG tra il primo censimento urbanistico del 1946 e l'approvazione, con nuove schede di censimento e mappe toponomastiche aggiornate; una seconda fase di progettazione vera e propria in base a quanto accertato col censimento, con variazioni al PRG solo in caso di esigenze inderogabili legate allo stato di fatto o a errori nella prima fase di attuazione e la revisione generale della zonizzazione; una terza fase di predisposizione di ipotesi di lottizzazione planivolumetrica basata sullo stato di fatto, per stabilire una distinzione immediata fra gli isolati ormai compromessi e quelli in cui si poteva ancora attuare un'edificazione organica.

Terminato il lavoro sulle zone pilota, nel 1955²³ si stabilì di provvedere all'aggiornamento delle rimanenti dieci zone periferiche affidando l'incarico a liberi professionisti che fossero anche membri dell'INU, della zona intermedia incaricando la Divisione Urbanistica e della zona centrale incaricando gli architetti Luigi Caccia Dominioni, Ludovico Barbiano di Belgiojoso e Pietro Gazzola. Un gruppo di coordinamento fu incaricato del riesame dell'organizzazione delle grandi arterie, delle zone di penetrazione del verde, delle norme di attuazione, degli aspetti economico-amministrativi e di predisporre studi sul costo di urbanizzazione delle aree e sulle opportunità di esproprio.

Oltre a censire lo stato di fatto, questa campagna di studi aveva anche lo scopo di predisporre una vera e propria revisione del Piano, che mostrava già le prime difficoltà legate a trasformazioni d'uso, carenza di servizi e grave congestione.

I risultati furono presentati nel 1963 (Ufficio Urbanistico Municipale 1963) dall'assessore all'urbanistica Filippo Hazon, a nome dell'Ufficio Tecnico Comunale della nuova giunta insediatasi due anni prima. Partendo da un'analisi critica del Piano del 1953 e della sua attuazione, si proposero alcuni obiettivi e criteri generali in linea col dibattito urbanistico coevo. L'analisi mise in luce le carenze di verde e servizi e l'ingovernabilità di alcune zone, attribuendone la responsabilità non tanto a errori di gestione e attuazione quanto piuttosto a limiti intrinseci di un piano inadeguato alle nuove problematiche socio-territoriali. Tra gli obiettivi: l'inquadramento del Piano nei programmi regionali e intercomunali; la diminuzione della densità abitativa attraverso una sua più equa distribuzione; una migliore organizzazione di servizi pubblici, verde, viabilità e trasporti; la corretta gestione delle problematiche relative alle funzioni e alla difesa del centro storico.

Dal punto di vista pratico, questa variante non modificherà però in modo significativo gli aspetti più problematici del Piano del 1953, riconfermando anzi quelle previsioni che tendevano ad accentuare gli aspetti negativi dello sviluppo della struttura urbana come gli assi attrezzati, il nuovo centro direzionale e la specializzazione funzionale in senso terziario.

I contenuti dello studio non furono mai discussi in Consiglio comunale né la variante fu mai adottata. Verrà applicata o meno a seconda delle necessità, meritandosi

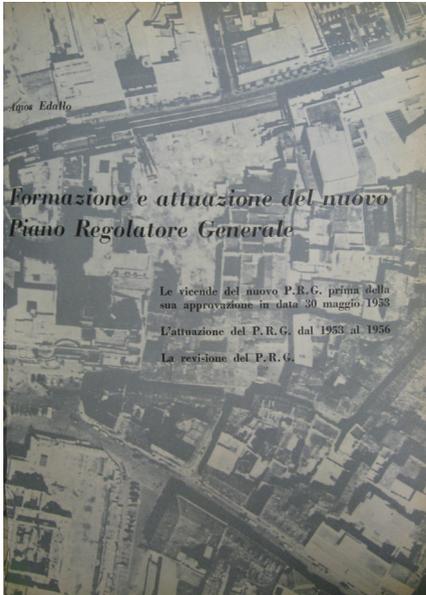
a buon diritto l'appellativo di 'variante ombra'. La realizzazione delle sue previsioni avverrà attraverso una serie di varianti parziali, «in un processo di continua elaborazione e trasformazione 'ufficiosa' del piano del '53, indipendentemente dagli obiettivi formulati e solo per le parti funzionali al meccanismo speculativo di valorizzazione dei suoli, permettendo così la realizzazione delle più grosse violazioni che il piano del 1953 abbia subito» (Canevari 1986: 100).

La ricezione critica del Piano

La vicenda del Piano regolatore generale del 1953 fu quindi nel suo insieme piuttosto controversa. Otto anni passarono dal concorso organizzato nel 1945 dal Comitato di Liberazione Nazionale all'approvazione finale, passando per la proposta del Piano AR²⁴, il Piano di ricostruzione del 1949 e oltre millesettecento osservazioni alle due pubblicazioni del Piano regolatore, principalmente orientate a ristabilire condizioni prebelliche nel rapporto fra doveri pubblici e diritti privati. La gestione municipale si differenziò sempre più chiaramente dalle iniziali entusiastiche posizioni programmatiche, e in questa divaricazione si insinuò a posteriori la posizione critica legata ai temi dell'occasione mancata, della modernità tradita e della Ricostruzione fallita (Zucconi 1998), che è diventata la cornice storiografica della Milano del secondo dopoguerra.

Le riviste di architettura e urbanistica ebbero un ruolo chiave nella definizione e diffusione di questo approccio critico-disciplinare, dando forma durante gli anni Cinquanta e Sessanta a una prospettiva storiografica duratura che ha costituito il riferimento fondamentale della principale saggistica dei due decenni successivi. Le riflessioni sugli strumenti pianificatori si intrecciarono al dibattito su ruolo e qualità del professionismo, costruendo un panorama complesso che è diventato la cifra stilistica della città.

Nel 1955 *Urbanistica*²⁵ introdusse brevemente, nell'ambito degli atti del quinto Congresso Nazionale di Pianificazione dedicato ai piani municipali, il nuovo Piano regolatore generale di Milano per promuoverne la discussione in relazione al suo ruolo nell'evoluzione della pianificazione italiana²⁶. Ludovico Barbiano di Belgiojoso (1955) sottolinea, nella sua presentazione, come il piano milanese sia rilevante nell'evoluzione dell'urbanistica italiana essendo il primo studio di una grande città concepito e redatto secondo la nuova Legge urbanistica e come si tratti dello studio di maggior entità presentato nel suo intero sviluppo. Si auspica che la visione critica generale, formulabile grazie ai diversi contributi relativi a caratteristiche, aspetti tecnico-giuridici e prime realizzazioni, consentirà di rilevare contrasti e rinunce nell'applicazione del piano rispetto ai principi informativi della prima fase di elaborazione e di rilevarne le cause, contribuendo al dibattito in corso sulla crisi delle relazioni fra istanze urbanistiche di carattere teorico e



1. «Formazione ed attuazione del nuovo P.R.G.», copertina dell'articolo di Amos Edallo. Fonte: *Urbanistica* 18-19, 1956: 39.
2. «Alcuni problemi di linguaggio nella recente edilizia milanese», prima pagina dell'articolo di Silvano Tintori. Fonte: *Casabella* 222, 1958: 34.

scientifico e la traduzione in una realtà fortemente influenzata dalla situazione economica e legislativa.

Piero Bottoni discute nella sua relazione (1955: 200-201) i principali criteri del piano, le fasi della sua concezione e attuazione, la relazione con la nuova normativa e gli strumenti urbanistici, la sua originalità da un punto di vista sia tecnico che giuridico. Pur riconoscendone chiaramente il valore, sottolinea come gli interessi privati e alcune deficienze legislative abbiano scardinato il Piano, aprendo così un dibattito cruciale sul ruolo e la rilevanza di politiche, fattori economici e aspetti burocratico-amministrativi. Esplicita che il Piano avrebbe dovuto prevedere una parte giuridico-legislativa di supporto, a costituire una vera e propria politica di piano che sarebbe stata l'elemento fondamentale della sua realizzazione. In questa politica, sarebbe stata basilare la realizzazione del patrimonio fondiario del Comune per l'acquisizione delle aree necessarie alla formazione del previsto nuovo centro direzionale e per l'acquisto delle aree utili agli altri più immediati obiettivi. La mancanza di un intervento efficace e continuo da parte dell'Amministrazione ha trasformato un Piano previsto come attivo ed elastico in un mero fatto burocratico.



3. «Per una critica della condizione architettonica», prima pagina dell'articolo di Paolo Portoghesi. Fonte: *Controspazio* 2-3, 1969: 7.
4. «In attesa della città dei servizi, alla ricerca del manufatto credibile», prima pagina dell'articolo di Virgilio Vercelloni. Fonte: *Controspazio* 4-5, 1969: 10.

Nel 1956 un doppio numero monografico (*Urbanistica* 18-19 1956) è dedicato all'argomento, proponendo in collaborazione con gli amministratori comunali un'introduzione sullo sviluppo urbanistico della città a partire dal XIX secolo e una parte centrale dedicata all'ideazione del Piano e alla sua realizzazione tra il 1953 e il 1956, con la relativa cartografia e legislazione in allegato. Gli interventi di apertura a cura di Giovanni Astengo (1956) e Luigi Piccinato (1956) sottolineano gli aspetti positivi di una pianificazione attiva e continua, capace attraverso i Piani Particolareggiati di compensare i punti non pienamente soddisfacenti che sono risultati dalla complessa elaborazione.

L'architetto Amos Edallo, dirigente dell'ufficio comune che ha redatto il Piano nella sua forma esecutiva definitiva, scrive una relazione su entrambi i numeri di *Urbanistica* [fig. 1], e anche una breve presentazione (Edallo 1955-1956) per il numero de *L'Architecture d'Aujourd'Hui* dedicato ai problemi urbanistici ed edilizi europei. Il numero discute una selezione di casi in cui l'architettura è strettamente legata all'urbanistica, e individua nell'introduzione generale la circolazione motorizzata come problema comune delle diverse esperienze della ricostruzione europea.

Edallo presenta la struttura delle Commissioni di studio del Piano (discussa in dettaglio in Edallo 1956), l'impostazione generale del Piano e il problema della circolazione. Emblematica la frase «Le centre historique a été peu remanié. Seule, la grande artère le coupe de l'Est à l'Ouest» (Edallo 1955-1956: 41).

Sulle pagine di *Casabella* la pianificazione urbana milanese del dopoguerra è in un primo momento discussa in relazione al linguaggio architettonico e a singoli edifici. In «Alcuni problemi di linguaggio nella recente edilizia Milanese» [fig. 2], Silvano Tintori (1958) seleziona alcune realizzazioni per il loro valore ideologico ed esemplificativo, introducendo l'idea di un piccolo gruppo di professionisti illuminati guidati da intenti etici nell'affrontare la pressione della speculazione fondiaria. Per rafforzare il concetto, propone schede molto brevi degli edifici, offrendo in poche pagine una lunga serie di casi significativi, differenziandosi dalla tradizionale presentazione attraverso set completi di fotografie, piante e sezioni.

Negli anni Sessanta, il dibattito sui problemi del linguaggio architettonico diede spazio a tematiche più ampie. Nel 1961, con il suo articolo di venti pagine «Milano 1861-1961: un secolo di occasioni mancate nello sviluppo della città» Virgilio Vercelloni offre una descrizione completa della pianificazione milanese, con un approccio simile al numero monografico di *Urbanistica* precedentemente citato. In questo caso, però, l'attenzione si focalizza su tutte le occasioni perse nella promozione del progresso della città, con un'enfasi particolare sulle qualità delle proposte preliminari per il piano postbellico che si sono perse sotto la pressione della speculazione sul valore dei suoli e dell'utilizzo consciamente improprio degli strumenti pianificatori.

Pochi anni più tardi *Controspazio*, nei suoi primi numeri, propone una serie di articoli che riassumono la questione e consolidano la cornice storiografica.

In «L'occhio vuole la sua parte: l'edilizia milanese fra la quantità e la qualità» (Portoghesi, Vercelloni 1969), e in particolare nella prima sezione «Per una critica della condizione architettonica» [fig. 3] di Paolo Portoghesi, si suggerisce che l'architettura di qualità sia più facilmente riscontrabile in periferia per il minore controllo municipale sull'area e che la speculazione stia cambiando il volto del centro storico con la scusa della ricostruzione. Si dice anche che i pochi professionisti di alto livello sono sfruttati per accrescere il valore dei terreni, rendendoli allo stesso tempo vittime e carnefici di un rinnovamento urbano guidato dal mercato. Nella seconda sezione dell'articolo, «L'autoritratto di una classe dirigente: Milano 1860-1970», Vercelloni inquadra i risultati negativi della ricostruzione come conseguenza logica di una lunga serie di occasioni mancate nella pianificazione pubblica e nelle committenze private, a opera di una classe dirigente scarsamente acculturata e socialmente irresponsabile. Una serie di schede di edifici di qualità con brevi commenti sugli autori accompagna i testi, come alternativa ai risultati desolanti di strumenti urbanistici inadatti, speculazione e incompetenza.

Nel numero successivo della rivista, Vercelloni completa la descrizione con il suo «In attesa della città dei servizi, alla ricerca del manufatto credibile»