



Alessandra Testa

**IL SIGNIFICATO E L'IMPORTANZA DELLA PIANIFICAZIONE
URBANISTICA NELLO SVILUPPO DELLA CITTÀ**



SOMMARIO

1.1	Milano nella prima fase della dominazione austriaca (1706-1796)	3
1.2	Milano napoleonica (1796-1814)	4
1.3	Milano nella seconda fase della dominazione austriaca (1814-1859): il Risorgimento	4
2.1	Milano dopo l'Unità d'Italia	5
2.2	Il Piano Beruto (1884; 1889)	6
2.3	Il piano Pavia-Masera (1910-1912)	8
2.4	Il Piano Albertini (1934)	8
3.1	La Legge urbanistica Nazionale (Legge 1150/1942) e la disciplina dei Piani Regolatori Generali	11
3.2	Il concorso del 1945 e il Piano Venanzi.....	11
3.3.	Il Piano Regolatore Generale del 1953	13
3.4	Un esempio di pianificazione pubblica: la formazione del Parco delle Basiliche	14
4.1	La legge 765/1967 (Legge Ponte) e il Decreto Ministeriale 1444/1968: l'introduzione degli standard urbanistici/residenziali e la disciplina delle zone omogenee	15
4.2	La Variante Generale del 1976.....	15
5.1	La città senza regole e lo sviluppo di programmi e documenti di indirizzo disorganici.....	17
5.2	L'introduzione dei programmi complessi: la Milano di oggi, "costruita" e "in costruzione"	18
6.1	La Legge Regionale 12/2005 e l'introduzione del Piano di Governo del Territorio	19
6.2	Il PGT di Milano in corso di approvazione	20

1.1 Milano nella prima fase della dominazione austriaca (1706-1796)

Nel 1706 a Milano alla dominazione spagnola succede quella austriaca. La città verrà dominata dagli austriaci sino al 1859, tranne per il periodo compreso tra il 1796 e il 1814, quando i francesi con Napoleone, entreranno in città.

Nel XVIII secolo Milano si presenta con una densa edificazione all'interno della cerchia dei navigli e con una sporadica presenza di insediamenti, più che altro religiosi, tra il centro e le mura spagnole. In questo periodo la città si arricchisce all'interno, di numerosi edifici di carattere monumentale come palazzi, chiese, teatri; all'esterno, nella prima periferia, di numerose ville. Tutto questo avviene senza alcun disegno unitario e leggibile.

Una immagine della città prima degli interventi austriaci si ha nella pianta realizzata nel 1704 da Daniel Stoopendaal. La mappa è realizzata con l'intento di mostrare il tessuto viario indicando gli isolati; per gli edifici più importanti l'autore utilizza una rappresentazione a volo d'uccello. La situazione urbanistica è analoga a quella seicentesca. Il Duomo appare completo nella planimetria, anche se ha ancora i tetti degradanti. Nella piazza antistante si individua il coperto dei Figini. Si individuano tutte le chiese principali (S. Lorenzo, Sant'Eustorgio, San Nazaro, San Babila, San Marco, Santa Maria delle Grazie circondata dagli orti) e l'Ospedale Maggiore, sede oggi dell'Università Statale.

Anche se edificata da almeno sei anni, non è individuata la Rotonda della Besana: questo fatto dimostra come spesso nelle carte venissero rappresentate situazioni urbanistiche antecedenti alla data di pubblicazione. Si possono inoltre distinguere le numerosi croci stazionali volute da San Carlo e posizionate in tutta la città, soprattutto agli incroci. Molto interessante è la rappresentazione di ciò che è all'esterno della mura spagnole: il Lazzaretto, già indicato nelle mappe precedenti, il borgo di San Gottardo e alcune case affacciate sul Naviglio Grande.

Dal punto di vista urbanistico, quindi, Milano non presenta ancora uno strumento di pianificazione comunale. Tuttavia risultano molto importanti da un lato, la realizzazione del catasto per volontà dei sovrani asburgici; dall'altro, gli interventi realizzati dall'architetto Giuseppe Piermarini.

Per quel che riguarda il catasto, occorre ricordare che la realizzazione di un catasto geometrico particolareggiato nasce dalla volontà di una riorganizzazione del territorio della città, da parte dell'imperatore Carlo VI, nel 1718. Il catasto è un inventario generale dei beni immobili, in cui si indica il proprietario e si stima il valore del bene stesso. I lavori vengono completati nel 1760, sotto Maria Teresa. Il lavoro parziale è riassunto in una mappa dettagliata realizzata da Giovanni Filippini nel 1722.

Quanto a Giuseppe Piermarini, egli assume l'incarico di Architetto di Stato sino al 1796, con il compito di sovrintendere alla sistemazione urbanistica della città. I principali progetti realizzati, di incidenza urbanistica, sono il rinnovamento del Palazzo Ducale, con la creazione della piazza antistante, e la realizzazione dei Giardini Pubblici, con annessa trasformazione dei Bastioni di Porta Orientale (attuale Porta Venezia) in viali alberati per il pubblico passeggio.

Relativamente al primo intervento, nel 1771 la città di Milano è interessata da un avvenimento importantissimo: le nozze in Duomo dell'arciduca Ferdinando Carlo, uno dei figli più giovani di Maria Teresa, con Maria Beatrice d'Este. La coppia ducale avrebbe stabilito la propria residenza a Milano, che sarebbe quindi diventata una seconda capitale dopo Vienna. Milano necessita quindi di un palazzo adeguato agli sposi e alla corte. A Piermarini viene affidato l'incarico, sia della residenza ufficiale, sia di quella estiva. Per quanto riguarda quest'ultima, si decide di localizzarla a Monza, grazie alla facilità di collegamento mediante lo stradone di Loreto che collega direttamente Porta Orientale con Monza. Sulla residenza in città, vi sono due proposte. Inizialmente Piermarini pensa di occupare i terreni in prossimità di Porta Orientale, per garantire maggiore spazio al palazzo. Tuttavia il progetto non piace e si opta per un rinnovamento dell'antico Palazzo Ducale, vicino al Duomo. Essendo l'edificio originario troppo addossato alla chiesa, Piermarini propone la demolizione di tutto il corpo anteriore del palazzo, creando al suo posto l'attuale Piazza Reale, e la ristrutturazione dei corpi retrostanti, con la costruzione di una nuova facciata.

Dopo la morte di Maria Teresa e l'ascesa al trono di Giuseppe II, si pensa di dotare Milano di giardini pubblici. Piermarini pensa subito alla zona di Porta Orientale anche ritenendo opportuna l'utilizzo dei Bastioni per creare una passeggiata sopraelevata accessibile alle carrozze nella zona nord-est di Milano, con una mirabile vista sull'arco alpino. I Giardini vengono realizzati (1783-1790) sui terreni occupati allora dalla basilica di San Dionigi e dal convento delle Carcanine, oggi non più esistenti. Per collegare i giardini con i Bastioni si costruisce una gradinata, chiusa alla sommità da una cancellata. Un'altrettanto elegante cancellata (la stessa che c'è ancora oggi) costeggia il corso consentendo la visibilità dei giardini dalla strada.

I giardini come sono oggi, nascono invece più in là negli anni. Infatti l'ampia zona agricola che si trovava tra i giardini del Piermarini e la via Cavalchina (oggi Manin) e che oggi è parte integrante dei Giardini Pubblici, diventerà proprietà comunale solo nel 1846. L'Amministrazione incaricherà poi l'ingegnere Balzaretto del nuovo progetto. Il palazzo Dugnani, compreso nei terreni, verrà da subito pensato come sede del nuovo Museo di Storia Naturale mentre per il giardino si adotterà una soluzione "moderna", all'inglese. All'inizio del 1848 il progetto, in corso di approvazione, verrà

interrotto a causa delle rivolte delle Cinque Giornate. I lavori riprenderanno nel 1856 con approvazione definitiva nel febbraio 1857. i Giardini verranno conclusi nel 1862 sotto la nuova amministrazione sabauda.

1.2 Milano napoleonica (1796-1814)

Poco prima dell'entrata di Napoleone a Milano (1796), la città si presenta come una somma di interventi urbanistici slegati tra loro, con una espansione cittadina piuttosto caotica, lungo gli assi radiali.

Per la prima volta nella storia della città, Napoleone costituisce una commissione edilizia, la Commissione d'Ornato, con il compito di vigilare su tutti i progetti edilizi dal punto di vista estetico e tecnico. E per la prima volta viene realizzato un piano urbanistico, che non verrà però portato a termine, chiamato "Piano Napoleonico".

L'elemento portante è il nuovo asse viario che, ricalcando l'antico cardo romano, avrebbe dovuto connettere la città con la Francia, unendo le antiche vie postali di Varese e Gallarate (attuale Corso Sempione) con la via Emilia (attuale Corso di Porta Romana). Questa struttura viaria principale è completata da strutture secondarie inserite in un sistema di nuove piazze intorno a piazza Duomo e a essa collegate.

L'altro grande progetto riguarda il Castello: si prevede la realizzazione di una grande piazza circolare intorno a esso e la costruzione di edifici pubblici lungo la circonferenza, su progetto di Giuseppe Antolini. Il Foro Bonaparte viene concepito come un secondo centro, alternativo a quello storico. Avrebbe incluso i principali uffici amministrativi, insieme a un teatro e a musei, magazzini e negozi, inseriti in un edificio a portici circolare, con un canale navigabile, collegato ai Navigli. Gli unici interventi realizzati sono l'abbattimento di parte delle fortificazioni e, dell'originario progetto, resta solo la circonferenza del Foro Bonaparte odierno, realizzato a fine 1800.

Testimonianza di questi grandiosi progetti è la carta del 1801 di Giacomo Pinchetti, molto dettagliata per quanto riguarda la delimitazione degli isolati. Inoltre, essendo appena state demolite le difese attorno al Castello, l'area immensa lasciata libera risulta da tale disegno occupata dal progetto dell'Antolini, che però non fu mai portato a termine. Resta il fatto che nella zona intorno al Castello tale carta non può dirsi rispondente al vero stato delle cose.

Nel 1810 viene pubblicata, a cura dell'amministrazione municipale, la carta di "Milano capitale del Regno d'Italia" disegnata dagli Astronomi di Brera, in scala 1:3000. Questa riporta le quote altimetriche di alcuni punti della città, e in una legenda a margine sono inseriti i nomi delle vie e piazze cittadine, nonché gli edifici di interesse collettivo.

1.3 Milano nella seconda fase della dominazione austriaca (1814-1859): il Risorgimento

Con la caduta dell'impero napoleonico, il piano viene interrotto ma non cessa l'attività edilizia. Nei primi anni dell'Ottocento sino all'Unità d'Italia (1861) sono intrapresi numerosi lavori, tra cui l'allargamento della Corsia dei Servi (attuale Corso Vittorio Emanuele), che prende il nome di Corso Francesco. Vicino alla nuova chiesa di San Carlo al Corso (1847), realizzata dopo la demolizione della chiesa di Santa Maria dei Servi che impediva l'allargamento del corso, viene aperta la Galleria de Cristoforis, che verrà abbattuta nel 1935, antecedente della Galleria odierna, che verrà realizzata in piazza Duomo dall'architetto Mengoni (attuale Galleria Vittorio Emanuele).

Occorre ricordare che dalla metà del secolo inizia a fiorire a Milano l'industria, soprattutto tessile e meccanica, che avrà un vero e proprio sviluppo solo dopo l'Unità.

Questo è un periodo di grandi cambiamenti politici: la Restaurazione del potere austriaco (1814) è seguita da anni di cospirazione che culminano con le rivolte del 1848 (le Cinque Giornate). La repressione austriaca a queste sommosse è molto dura e per dieci anni la città vive un periodo politicamente difficile. L'entrata dall'Arco della Pace, l'8 giugno 1859, di Vittorio Emanuele II e di Napoleone III segna l'annessione della Lombardia al Piemonte e l'avvento dell'Unità d'Italia.

2.1 Milano dopo l'Unità d'Italia

Cessato il dominio austriaco, Milano è attraversata da un grande fervore di rinnovamento. L'anno 1860 segna appunto l'inizio di quella serie di trasformazioni urbane che avrebbero influito in modo decisivo sulla forma della Milano futura. Tra il 1860 e il 1880 si assiste: alla sistemazione di piazza della Scala; alla apertura di via Solferino e di via Statuto (1875); alla apertura di via Volta (1879); alla costruzione del Cimitero Monumentale (1860-1866); alla costruzione del carcere di San Vittore (1872-1879); alla realizzazione del quartiere delle vie Paolo Sarpi, Maroncelli, Farini; alla edificazione sui lati della strada per Monza (l'attuale Corso Buenos Aires); alla fabbricazione del settore tra Porta Vittoria e le vie Monforte e Conservatorio; alla lottizzazione del quartiere del Lazzaretto. Quest'ultimo occupava in origine l'area compresa tra le attuali via Lazzaretto, via San Gregorio, Corso Buenos Aires, via Vittorio Veneto. Finita la funzione di ricovero dei malati contagiosi a seguito della peste seicentesca descritta dal Manzoni, viene adibito a vari usi. Diviene prima una caserma, quindi per un periodo è occupato abusivamente dai poveri come abitazione. Nella prima metà del 1800 la costruzione del cavalcavia che avrebbe connesso la stazione di Porta Tosa alla prima Stazione Centrale lo divide in due parti. Tra il 1882 e il 1884 si procede alla sua completa demolizione e diviene il primo quartiere di lottizzazione intensa fuori dalle mura. Oggi ne rimane solo una piccola parte, lungo via San Gregorio, tra Corso Buenos Aires e via Tadino, insieme alla chiesa che si trovava al centro del complesso, dedicata a Carlo Borromeo e chiamata appunto San Carlo al Lazzaretto.

Tutto il complesso di opere descritte concorre ad accentuare il carattere monocentrico della nascente metropoli e si instaura in modo quasi irrimediabile il sistema radiocentrico della sua rete stradale. La più considerevole trasformazione è tuttavia la nuova sistemazione della piazza del Duomo. Fino a questo momento piazza Duomo si presenta piccola e irregolare. Davanti alla cattedrale sono presenti l'isolato del Rebecchetto, quartiere povero, e il coperto dei Figini, portico rinascimentale con negozi e caffè. Nel 1860 l'Amministrazione civica decide di affrontare il tema in modo concreto. Vengono fatti due concorsi: il primo nel 1861, il secondo nel 1862, che si concludono con la vittoria di Giuseppe Mengoni e danno l'avvio all'assetto non solo della piazza ma anche della Galleria Vittorio Emanuele (1865-1878) e delle adiacenze. La piazza del Duomo diventa allora il fulcro di ogni interesse cittadino e della più ampia trasformazione del centro urbano. Questo intervento segna la definitiva scomparsa della città medioevale: con la grande piazza e gli edifici intorno il Duomo appare rimpicciolito e perde il valore di grandiosità che il tessuto medioevale dava alle cattedrali gotiche.

Mentre si attua la trasformazione della zona centrale, un altro fattore di enorme importanza inizia ad affacciarsi sulla scena cittadina: lo sviluppo delle ferrovie. Ai primi tronchi ferroviari che avevano collegato Milano con Monza nel 1840 e Milano con Treviglio nel 1846, si aggiungono le linee regolari per Como, Genova, Piacenza e Torino. Intorno al 1860, viene impostato il problema delle nuove stazioni: la Stazione Centrale, entrata in esercizio nel 1864, e la Stazione di Porta Genova, costruita nel 1865. Le due stazioni esercitano immediatamente forti attrazioni per l'ampliamento della città. La Stazione centrale, a nord, determina l'apertura della via Principe Umberto e la rapida formazione del quartiere a ovest della stessa. La Stazione di Porta Genova, a sud, porta a un incremento delle attività edilizie nei quartieri limitrofi.

Vengono quindi realizzati cospicui interventi ma in modo frammentario, senza cioè una pianificazione d'insieme. La città cresce intanto in modo sempre più veloce. In particolare l'Unità di Italia (1861) vede Milano come vero motore dello sviluppo economico nazionale. Milano nel 1861 è divisa in due parti: la prima, compresa entro le Mura Spagnole, conta 196.109 abitanti per una estensione superficiale di 823 ettari; la seconda, i "Corpi Santi", oltre le Mura, fino ai confini comunali attuali, conta 46.850 abitanti. La gente povera e le attività produttive risiedono nei Corpi Santi perché in città i prezzi sono più alti e per entrare si deve pagare dazio.

Nei primi vent'anni dell'Unità d'Italia (nel 1881) l'incremento demografico è già considerevole e si arriva a 214.000 abitanti entro le mura spagnole, con una densità di 238 abitanti per ettaro, e a 142.996 fuori dalle stesse, con una densità di 4 abitanti per ettaro. I Corpi Santi vengono annessi nel 1873. Per cui nel 1881 Milano conta nel complesso 356.996. Un confronto con l'Europa risulta doveroso, per rendersi conto delle dimensioni della città: più o meno negli stessi anni Manchester conta 400.000 abitanti, Londra 2.500.000 e Parigi circa 2.000.000. Nel 1881 Milano ospita l'Esposizione Nazionale dell'Industria ai Giardini Pubblici, nella quale per la prima volta vengono esposti prodotti industriali e nuove tecnologie. Di questa prima Fiera Campionaria è rimasta la fontana dei Giardini Pubblici.

Nel 1865 il nuovo Stato Unitario fissa con apposita legge (legge n. 2359 del 25 giugno 1865) il diritto di prelazione della amministrazione pubblica nell'acquisto di aree necessarie per pubblica utilità (espropriabili a prezzo di mercato) e consiglia ai Comuni con più di 10.000 abitanti di dotarsi di un Piano Regolatore capace di coordinare tutti gli interventi nella città. Il Comune di Milano solo nel 1884 incarica l'ingegnere municipale Cesare Beruto della redazione del nuovo Piano Regolatore.

2.2 Il Piano Beruto (1884; 1889)

Due piani vengono studiati dall'ingegnere Beruto, il primo nel 1884, che ottiene l'approvazione del Consiglio comunale nel 1886, ma viene rinviato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici; il secondo, nel 1888, che viene approvato con legge del 1889.

Con il primo piano Beruto risponde all'esigenza di espansione con un sistema viario radiale reticolare, che si inserisce tra le originarie arterie di penetrazione, formando isolati di circa 400 metri di lato per non pregiudicare lo sviluppo futuro con una maglia troppo stretta, al fine di permettere anche grandi costruzioni residenziali o industriali. Beruto stesso afferma infatti che gli isolati piccoli sono il portato della speculazione. Il piano di Beruto, quindi, rifiuta un reticolo stradale fitto e indifferenziato, che consentirebbe una immediata lottizzazione e diventerebbe quindi facilmente utilizzabile a fini edificatori. Beruto intende limitarsi a segnare i tracciati stradali principali, costituenti il cosiddetto "Piano di massima", lasciando che la lottizzazione minuta venga studiata con piani parziali, anticipando quella che sarà la distinzione tra Piano Regolatore Generale e Piano Particolareggiato attuativo.

Un altro aspetto caratteristico del piano, è l'importanza che assume la vasta zona di ampliamento prevista e la modestia degli interventi di sventramento nel centro storico e all'interno delle mura spagnole, quando i piani regolatori contemporanei di Roma e Napoli aprono pesantemente la strada alla distruzione dei nuclei storici. In realtà la nascita della pianificazione urbanistica si intreccia con interessi di tipo economico legati alla rendita dei suoli.

Il piano del 1884 è insomma un piano straordinariamente all'avanguardia nella concezione della città e della società stessa. Considerando tutte le aree preservate dall'edificazione (strade, giardini, spazi pubblici), a ognuno dei 250.000 abitanti insediabili nelle zone di espansione sarebbe spettata una dotazione pro capite di almeno 25 mq di attrezzature pubbliche, pari a 10 mq/ab detraendo la quota destinata a strade. La localizzazione degli spazi verdi, poi, è studiata con l'intenzione di creare nella corona futura di nuovi fabbricati giardini pubblici equidistanti in modo che ciascun quartiere ne possa usufruire.

Tuttavia il Piano viene bocciato a Roma dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e rinviato a Milano per una nuova stesura. La mancata approvazione del primo progetto da parte della autorità governativa viene motivata da una serie di ragioni prevalentemente di natura formale: isolati a maglie troppo grandi; isolati di forma irregolare; eccessiva frequenza di linee curve nella forma delle piazze e nei tracciati delle vie.

Alle osservazioni mosse dal Ministero, Beruto nel 1887 propone una relazione dettagliata con la quale tenta di giustificare le scelte progettuali da lui intraprese. In primo luogo giustifica la grande ampiezza degli isolati sostenendo che ciò avrebbe permesso molta libertà alle costruzioni, permettendo quindi anche l'insediamento di complessi industriali e grandi complessi edilizi. Legato a ciò la scelta di limitare i tracciati stradali solo a quelli principali, in modo che caso per caso si sarebbe proceduto nella lottizzazione minuta, a seconda del tipo di intervento e del contesto.

In secondo luogo, afferma che la scelta di non aver utilizzato una lottizzazione rettangolare ma di aver optato per una lottizzazione irregolare nasceva sia dalla volontà di rifiutare la regolarità delle città sorte da zero, sia la possibilità di garantire una impostazione del sistema viario di tipo radiale/diagonale, che avrebbe costituito un modo di risparmiare tempo nelle percorrenze secondo il rapporto fra ipotenuusa e somma dei cateti.

Infine, per quanto riguarda la scelta delle piazze circolari, Beruto afferma la volontà di inserire Milano tra le città europee, citando una serie di esempi stranieri (tra cui Berlino e Parigi).

Le osservazioni del Ministero hanno tuttavia il loro effetto e l'amministrazione comunale ordina a Beruto di compilare un nuovo piano. Beruto, in questa seconda versione, suddivide allora gli isolati con maglie stradali più intense, eliminando talora qualche strada diagonale, qualche rotonda, qualche isolato triangolare: si riduce nella sostanza molto dello spazio destinato a uso pubblico e spazi verdi e si garantisce maggiore estensione alla superficie edificabile, rendendo più velocemente edificabili i nuovi lotti.

L'apposita commissione comunale delibera il piano il 20 giugno 1888 e il ministero lo approva con legge 11 luglio 1889 n. 6210.

La zona interna, compresa fra i Bastioni, compare nella tavola di piano con le sole arterie radiali principali che si dipartono come ramificazioni dalla piazza del Duomo. Si possono individuare via Orefici, piazza Cordusio, via Mercanti, via Dante e il sistema del Foro Bonaparte. La zona del Foro sino all'Arco della Pace è lasciata bianca perché proprio in quegli anni è oggetto di studi particolari. Lo stesso Beruto ha avanzato una serie di proposte sulla utilizzazione della piazza d'Armi (cioè dello spazio compreso tra il Castello Sforzesco e l'Arco della Pace) inizialmente mediante una normale lottizzazione scacchiera, in un secondo tempo impostando un sistema organico costituito da Foro Bonaparte, piazza Castello, via XX Settembre e da una serie di ampie zone verdi che già preludono al Parco attuale come verrà poi disegnato dall'architetto Alemagna.

Per quanto riguarda la zona di ampliamento, essa è progettata in modo uniforme intorno ai bastioni spagnoli, meno estesa verso sud, più accentuata verso nord, quasi equivalente a est e a ovest. Si prevede una doppia circoscrizione: una interna, sul tracciato dei Bastioni per i quali si prevede in gran parte l'abbattimento; una esterna,

con larghezza stradale di 40 metri, che delimita il perimetro della nuova Milano con il tracciato che ancora oggi corrisponde al percorso della filovia 90/91. Tra la cinta dei bastioni (di cui Beruto prevede in gran parte l'abbattimento) e la circonvallazione esterna, sono tracciate altre anulari intermedie e alcune diagonali importanti, in particolare quelle che si dipartono dal corso Sempione, da piazzale Loreto e da Corso Buenos Aires. Prevale comunque la maglia a scacchiera, con isolati uniformi ma l'inserzione delle diagonali determina isolati a forma triangolare e il moltiplicarsi di incroci stradali multipli. Sono previsti una serie di tracciati significativi: a ovest, il complesso della Piazza Piemonte e delle vie Washington, Elba e Sardegna; a nord la piazza Firenze e la via Cenisio, la via Vittor Pisani e la piazza Duca d'Aosta; a est la piazza tricolore, il Corso Indipendenza, il corso XXII Marzo, le piazze a esso prospicienti e la piazza Libia; a sud la piazza Trento vicino allo scalo di Porta Romana.

Pochi piani hanno avuto così cospicua realizzazione come quello del Beruto. Fatta eccezione per alcune varianti di minor conto, si può dire che l'intelaiatura fondamentale ha avuto esecuzione prima dello scadere del trentennio per il quale il piano era stato preventivato. Milano stava crescendo così velocemente che non c'era tempo per riflessioni più mature: occorre un piano che, permettesse lo sviluppo di interventi edilizi, sia residenziali, sia industriali.

La popolazione di Milano passa infatti da 356.996 abitanti nel 1881 a 489.559 abitanti nel 1901 e a 600.612 nel 1911. E se pure questi dati sono comprensivi dei Corpi Santi e di Greco Milanese, è l'immigrazione dalle campagne il contributo determinante a questo notevole incremento demografico. Gli anni che seguono, fino alla Prima Guerra Mondiale, sono quelli decisivi per lo sviluppo capitalistico di Milano e dell'intera nazione. Sia pure attraverso crisi settoriali e brevi rallentamenti, l'economia si espande costantemente ma quasi esclusivamente nel settore industriale a discapito della agricoltura. Dal punto di vista localizzativo, inizia a svilupparsi quel processo di concentrazione che porterà alla formazione del triangolo industriale Genova-Torino-Milano.

A Milano si accentua la tendenza, che diventerà una costante nello sviluppo della città, a localizzare in zone periferiche le sedi delle industrie, spesso in stretto contatto con la ferrovia. Il processo di concentrazione di insediamenti industriali attorno agli scali ferroviari posti allora all'estrema periferia ha un incremento notevole dal 1880 ai primi anni del 1900. Le aree di maggior addensamento risultano a sud e a nord-est, all'esterno del percorso dei binari. Fuori dalla stazione di Porta Genova sorgono molti stabilimenti tra cui le officine meccaniche Riva (1889) e la Max Meier; a sud di Porta Romana, le Officine Meccaniche OM, che nei primi anni del secolo occupa una superficie di 222.000 mq e 4.000 operai ed è la più grande di Milano; in piazzale Lodi nasce la Tecnomasio-Brown Boveri. È però a nord che si sviluppa il fronte industriale più ampio, articolato in tre aree distinte: nella prima, che corrisponde alla zona di Porta Garibaldi, sorgono industrie meccaniche, come la Bianchi, la Edison-Grimoldi, e la Sueffert; nella seconda, tra la Bovisa e Dergano, vi è una specializzazione nel settore chimico-farmaceutico con l'industria Carlo Erba. La terza zona si sviluppa lungo la direttrice di Milano-Sesto San Giovanni e diviene il settore più importante e viene scelto dalle industrie che già operano in città e che hanno subito un forte sviluppo quali: la Pirelli, che nel 1905, nell'area di via Ponte Seveso, dove sorge oggi il grattacielo, raggiunge i 3.000 operai e inizia così la costruzione di uno stabilimento alla Bicocca; la Breda che, possedendo già uno stabilimento di 45.000 mq in Milano, acquista un'area di 400.000 mq tra Niguarda e Sesto San Giovanni, costruendo uno stabilimento di 34.000 mq; la Marelli e la Falck acquistano terreni alle porte di Sesto San Giovanni. A ovest le industrie sono meno rilevanti e si trovano impianti prevalentemente legati alla meccanica di precisione come la Borletti, la Galileo e la Salmoiraghi.

Il forte sviluppo industriale, oltre a sconvolgere definitivamente l'equilibrio secolare tra il vecchio centro urbano e gli aggregati periferici e a rompere il legame esistente tra abitazioni e localizzazione delle imprese, induce un forte flusso migratorio, che accentua questi stessi fenomeni. Ogni anno giungono a Milano circa 12.000 persone provenienti dalle campagne della bassa Lombardia e del Veneto. Questo produce la nascita di quartieri nuovi, frammisti agli stabilimenti industriali e agli aggregati rurali presenti, al di fuori dei Bastioni. La superficie fabbricata che nel 1888 insisteva su 700 ettari si raddoppia e passa a 1.400 ettari. Nel 1901 la popolazione residente al di là delle mura spagnole supera del 9% la popolazione all'interno delle mura stesse: nel 1911 solo il 33% della popolazione totale abita all'interno delle mura. Così accade che nel centro si diffonde sempre più l'attività terziaria e la residenza signorile, e i quartieri popolari ancora esistenti nelle zone centrali e semi centrali avviano un processo di abbandono e di degrado: si apre in questi anni la frattura tra il centro e la periferia che diverrà uno dei problemi più evidenti di Milano.

Occorre ricordare che, dopo l'Esposizione Nazionale del 1881, Milano ospita nel 1906 la Terza Esposizione Universale al Parco Sempione. Si tratta di un avvenimento importantissimo per la città, che testimonia il ruolo economico di Milano a livello internazionale. L'Expo 2015 è quindi l'erede di questa Terza Esposizione: tuttavia se nel 1906 l'evento era circoscritto all'area del Parco, nel 2015 la città sarà trasformata profondamente dal punto di vista urbanistico (vedi capitolo 6).

2.3 Il piano Pavia-Masera (1910-1912)

Le potenzialità del Piano Beruto non trovano quindi adeguata realizzazione. La mancanza di pianificazione viene infatti sempre più accentuata dagli interessi economici legato allo sviluppo urbano. Nel centro storico viene accentuato il processo di demolizione e di trasformazione terziaria mentre la periferia viene allargata a macchia d'olio in tutte le direzioni, impostando la nuova rete viaria su quella già parzialmente definita di tipo radiocentrico.

Ecco allora che il Comune di Milano commissiona ai suoi ingegneri Angelo Pavia e Giovanni Masera un nuovo piano, che viene adottato nel 1910 e approvato dal Ministero nel 1912.

Per la zona interna ai Bastioni, viene proseguita la scelta di demolire ampie zone: la creazione di Corso Matteotti, l'apertura di Corso Italia, l'allargamento di altre vie, tra le quali Corso Garibaldi.

Per quanto riguarda la zona esterna alle Mura spagnole, viene previsto un ampliamento urbano di 2.240 ettari e l'insediamento di 560.000 abitanti.

Lo schema viario riprende quello di Beruto, prolungando le radiali interrotte e creando nuove strade perpendicolari a esse. Tutte queste scelte portano a creare un aggregato urbano sempre più gravitante intorno al centro e appesantito e soffocato dagli anelli concentrici.

Si tratta quindi di un Piano di ampliamento, che non tende a sviluppare l'espansione della città verso nord, perché ormai l'espansione ha quasi raggiunto i confini comunali, e che come unico criterio di differenziazione delle destinazioni ha la diversa dimensioni dei lotti, più ampi per le localizzazioni industriali, più ristretti per quelli residenziali. Nelle zone adiacenti a quelle più densamente edificate, il reticolo stradale risulta piuttosto fitto, in particolare a est e a nord-est dove le costruzioni hanno ormai raggiunto il confine del Piano precedente, mentre più all'esterno, lungo la ferrovia e lungo l'arco meridionale ed occidentale, la rete stradale risulta a maglia larga.

L'elemento nuovo contenuto nel piano è la ferrovia. La vecchia cintura ferroviaria costituisce una barriera e quindi ne viene prevista una nuova e più ampia, a forma di C rovesciata, che si basa sulla trasformazione della Centrale da stazione di transito a stazione di testa, collocandola più esternamente.

In sintesi il Piano Pavia-Masera riprende nelle sue linee generali il secondo Piano Beruto e dà forma compiuta alle trasformazioni cui il Piano Beruto era stato sottoposto: viene garantita l'edificabilità di molti terreni mentre le destinazioni pubbliche vengono quasi completamente dimenticate.

La Prima Guerra Mondiale segna un battuta di arresto nella realizzazione del nuovo piano. Alla stasi dovuta al conflitto (1914-1918), segue un'ingente ripresa edilizia, in prevalenza verso nord e verso nord-est.

Accade così che nel 1926 il Commissario Prefettizio del Comune di Milano bandisce un concorso nazionale per il progetto di massima per il Piano Regolatore di ampliamento della città di Milano. In realtà il piano Pavia-Masera non era ancora stato ultimato. Il bando di concorso richiede per la zona interna della città indicazioni precise per i servizi pubblici e per gli spazi verdi, evidenziando la necessità di aree libere in relazione al costruito, e avanza la consapevolezza della necessità di concepire Milano e i comuni circostanti attraverso piani regolatori separati che non accentuino il monocentrismo. Inoltre accenna, seppur brevemente, al concetto di azzonamento, ossia alla distinzione tra le destinazioni di utilizzo (residenziale, commerciale, industriale). Il piano vincitore porta la firma dell'architetto Portaluppi e dell'ingegnere Semenza. Subito dopo viene creato un ufficio urbanistico comunale diretto dall'ingegnere Albertini, per la stesura definitiva, con l'obiettivo dichiarato di raccogliere le proposte migliori tra quelle presentate al concorso. L'Albertini, che impiega sei anni per la redazione del nuovo piano, non tiene però in considerazione le informazioni del bando del 1926.

2.4 Il Piano Albertini (1934)

Occorre ricordare che il periodo successivo alla Prima Guerra Mondiale segna un momento molto difficile per la storia d'Italia. La forte inflazione si fa sentire soprattutto per gli operai e per il ceto medio. Gli operai, dopo aver combattuto in trincea, si trovano con salari miseri e con pochi diritti. Non tutti hanno poi un lavoro, in quanto la produttività industriale segna una battuta di arresto. Intanto in Russia, dal 1917, Lenin dà il via alla Rivoluzione. Dal 1919 al 1920 l'Italia è attraversata dal cosiddetto "biennio rosso": gli operai scendono in lotta contro il caro-vita, per l'aumento dei salari, per la giornata lavorativa di otto ore e per avere più diritti all'interno delle fabbriche. Tra l'agosto e il settembre 1920 le fabbriche vengono occupate. Nel frattempo nel 1919 nascono a Milano i Fasci di Combattimento, fondati da Benito Mussolini e da un gruppo di ex combattenti. Gli industriali si rivolgono a questi gruppi armati per tentare di placare le rivolte. I Fasci diventano rapidamente Partito Nazionale Fascista e, nel clima di disordine generale, raccolgono migliaia di consensi, soprattutto da parte dei ceti medi e degli industriali. Il 2 agosto 1922 i fascisti occupano Palazzo Marino, sede del comune, e sciolgono con la violenza l'Amministrazione comunale socialista. Si tratta di una prova del colpo di stato. Mussolini, prima di partire da Milano per la "marcia su Roma", presenta una lista dei suoi futuri ministri in una riunione di industriali e finanziari che gli confermano il suo appoggio. Quindi cinquantamila squadristi invadono Roma, con il favore di

alcuni generali dell'esercito e con il consenso dello stesso re Vittorio Emanuele III. Mussolini viene quindi nominato Capo del Governo ma nel giro di pochi anni smantellerà lo stato liberale e instaurerà la dittatura.

Ai primi del secolo Milano aveva inglobato il comune di Turro e di Greco Milanese. Ma dopo la guerra, visto il forte sviluppo della città industriale, soprattutto verso nord-est, si decide di aggregare anche altri undici comuni vicini (1923). Oggi sono tutti quartieri della città. In questo periodo Milano raggiunge una estensione territoriale di 185 Km quadrati, praticamente analoga a quella odierna, e una popolazione di circa 860.000 abitanti. Infatti l'industria è in piena fase produttiva: nel 1927 si produce dieci volte di più che nel 1914. Gli industriali hanno facilitazioni finanziarie e fiscali ma vi è comunque una forte inflazione e un forte deficit nel commercio con l'estero. Nel 1926 Mussolini decide la rivalutazione della lira, con la conseguenza del calo delle esportazioni e la crisi delle piccole industrie. La risposta è una diminuzione dei salari del 20% nel 1927. Nel 1929 la crisi mondiale prodotta dal crollo di Wall Street ha le sue conseguenze anche in Italia. Gli anni Trenta sono anni difficili: la crisi economica molto grave produce il tracollo del reddito nazionale. I salari diminuiscono ancora sino a ridursi nel 1934 alla metà di quelli del 1926. Nel paese i disoccupati sono un milione ma la censura impedisce che si sappia. Per salvare le industrie maggiori, il governo fascista favorisce la concentrazione con la fondazione nel 1933 dell'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale). Per tamponare la crisi e la disoccupazione il governo mette in cantiere numerose opere pubbliche (costruzioni e bonifiche). La guerra di Etiopia spedisce in Africa un buon numero di disoccupati trasformandoli in truppa. Inoltre produce ottimi affari per l'industria, con il miraggio di una nuova terra ricca, da sfruttare. Il risultato però è l'isolamento politico da parte della Società delle Nazioni. Viene proibito di commerciare con l'Italia. Mussolini reagisce alle sanzioni con l'Autarchia, una forma estrema di protezionismo: si vieta di comprare prodotti stranieri, incentivando a produrre, consumare e riciclare solo prodotti italiani.

Dopo il 1935, Milano continua a crescere con un ritmo di 50.000 abitanti all'anno. Nel 1940 raggiunge 1.327.000 abitanti. Crescono anche i comuni vicini, come Sesto San Giovanni e Cesano Maderno. È questo il periodo in cui si mette mano al cosiddetto "piccone risanatore" sul centro cittadino. "Risanare" un quartiere significa abbattere le vecchie case, ritenute malsane, e mandarne gli abitanti in periferia: al Lorenteggio, all'Ortica, a Baggio, a Bruzzano, a Vialba, a San Siro, in viale Palamnova nascono case popolari e case minime (16 mq) per gli sfrattati più poveri. E nel cuore della città, nello stile grandioso caro al regime, si dà il via alla costruzione di nuovi quartieri. La zona San Babila cambia faccia. Al posto di un vecchio quartiere, vengono costruiti il palazzo delle Assicurazioni Toro (arch. Piero Portaluppi), il Teatro Nuovo e altri palazzi con portici per negozi, uffici e abitazioni di lusso. Nello stesso stile, le costruzioni lungo Corso Matteotti, denominato Corso Littorio (1934). Da Corso Vittorio Emanuele a Piazza Beccaria viene costruita la Galleria del Corso con i suoi cinema. Dagli sventramenti a sud di piazza Cordusio sorge il nuovo quartiere degli Affari, con il palazzo della Borsa. Viene inoltre realizzata Piazza Diaz con i due edifici gemelli dell'Arengario (architetti Griffini, Magistretti, Muzio e Portaluppi). Nel 1931 entra in funzione la Stazione Centrale (arch. Ulisse Stacchini), con uno stile assiro-babilonese. Al posto dell'antica stazione dei tempi dell'Unità d'Italia viene aperta l'attuale Piazza della Repubblica. È di questa epoca anche il Planetario, costruito da Portaluppi. Lo regalò alla città l'editore Ulrico Hoepli. Molte case borghesi vengono costruite lungo i bastioni e lungo i viali ricavati dalla demolizione dell'antica cintura ferroviaria ottocentesca.

Il piano che viene redatto dall'ingegnere Cesare Albertini prevede tutti questi sventramenti nel centro, ignorando le indicazioni interessanti del bando del 1926 e tendendo a garantire uno sviluppo edilizio intenso della città, dal centro sino ai confini comunali. Nella zona centrale, quindi, una rete di grandi arterie larghe 30 metri, tracciate con l'intento di decongestionare la piazza del Duomo e le immediate adiacenze, producono uno sventramento di vari settori cittadini. Le intenzioni dichiarate sono quelle di attivare il rinnovamento edilizio. Si afferma che attraverso numerose arterie convergenti verso il centro è possibile determinare spinte centrifughe verso la periferia. In realtà gli effetti che questo tipo di impostazione ha generato sono stati principalmente la crescente terziarizzazione del centro, processo già avviatosi nel decennio 1921-1931, e l'accentuarsi del divario centro-periferia. Occorre ricordare che tra il 1928 e il 1930 vengono coperti i Navigli, procedimento avviato per rendere il centro più funzionale alle esigenze degli uffici e del traffico, nonché per motivi igienici. Si tratta di un evento che cambia radicalmente l'immagine della città, così come era stato l'abbattimento dei Bastioni Spagnoli previsto dal Beruto.

Nella zona periferica, è prevista una grande anulare esterna, come quella disegnata da Beruto. Ogni settore ancora libero viene lottizzato in modo minuzioso con altre strade principali e secondarie, con trasversali e diagonali, secondo schemi geometrici legati a simmetrie. L'espansione è prevista in egual misura a nord e a sud mentre il lato occidentale risulta più ampio rispetto a quello orientale. Nel 1938 l'espansione in periferia arriva sino a 3 Km oltre i bastioni. Ogni lotto viene reso immediatamente edificabile attraverso una fittissima rete stradale, impostata su una rigida gerarchia composta da piazze, viali, strade primarie, strade secondarie e di passeggiata. A proposito di queste ultime, le strade di passeggiata costituiscono l'unica previsione di verde all'interno del piano: sono infatti composte di grandi filari di alberi, ancora oggi riconoscibili all'interno della trama urbana. Per il resto, manca all'interno del piano qualsiasi indicazione di destinazione pubblica delle aree.

La città che viene disegnata in questo piano, quindi, risulta fitta, omogenea, senza direttrici fondamentali, senza norme chiare di sviluppo, con una grande lacuna di spazi pubblici e verdi rispetto all'edificato e senza una organizzazione e una definizione ben definita delle funzioni da insediare. Quello che viene previsto, invece, è la specializzazione delle zone della città: ogni zona acquista una sua funzione. Il Politecnico e le facoltà scientifiche della Università degli Studi (istituita nel 1923) hanno sede alla Città degli Studi. Sull'area dell'antico monastero di Sant'Ambrogio, di cui utilizza due chiostri bramanteschi, l'architetto Muzio costruisce la sede dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso il Parco Ravizza si trasferisce l'Università Bocconi, nella nuova sede costruita tra il 1938 e il 1940 dagli architetti Pagano e Pradaval. A Niguarda viene trasferito l'ospedale maggiore Ca' Granda. L'antica sede sforzesca di via Festa del Perdono diventa la sede del Rettorato e delle facoltà umanistiche dell'Università degli Studi. La Città del Commercio è la Fiera Campionaria, costruita nel 1923 sull'area dell'ex Piazza d'Armi, insieme a Piazza Giulio Cesare. Verso San Siro si concentrano gli impianti sportivi: lo Stadio (che ha però solo l'anello più basso); la piscina Cozzi in viale Tunisia (la prima piscina pubblica coperta della città); il Lido (Piazzale Lotto); il Velodromo Vigorelli (Piazzale Carlo Magno); il Palazzo del Ghiaccio (via Piranesi). Fra il 1928 e il 1930 viene scavato, vicino all'aeroporto di Linate, un lago artificiale per l'ammarraggio degli idrovolanti: si tratta dell'Idroscalo. A ovest vengono raggruppati gli edifici militari, le caserme e l'Ospedale Militare di Baggio. Le strutture per l'approvvigionamento alimentare sono poste nella Città annonaria a Porta Vittoria. Lungo corso di Porta Vittoria sorgono il Tribunale e la Camera di Commercio.

Dal 1934 al 1940 la popolazione di Milano ha un incremento di 200.000 abitanti, spingendosi sino alla soglia di 1.281.828 abitanti. Le osservazioni e le critiche mosse da più parti al piano Albertini, soprattutto da parte di esperti, inducono l'amministrazione civica a nominare nel 1935 una commissione consultiva e a costituire nel 1938 una apposita divisione urbanistica dell'ufficio tecnico, la quale, affiancata dalla commissione, avrebbe dovuto curare l'attuazione del piano e studiarne le varianti.

Nel giro di pochi anni, però, lo scenario della città è destinato a subire una drammatica trasformazione fisica. La guerra di Etiopia e quella di Spagna toccano solo indirettamente Milano. Ma l'alleanza con la Germania nazista cambia radicalmente le cose. Nel 1938 vengono emanate le leggi razziali contro gli ebrei. Nel 1940 l'Italia entra guerra. Già dopo sei giorni di guerra Milano viene bombardata. Si tratta del primo attacco di una lunga serie, che culminerà nella distruzione dell'agosto 1943. La popolazione sfolla quindi dalla città a decine di migliaia tra il 1942 e il 1944. I bombardamenti lasciano segni profondi sul tessuto urbano. Le zone maggiormente colpite sono quelle di Porta Volta, i dintorni di Corso Vittorio Emanuele, tutto il quartiere di Porta Genova e quello compreso tra Porta Romana e Porta Vigentina. Poi ci sono le bombe che colpiscono la struttura produttiva e i simboli della città, tra cui la Ca' Granda, il portico di Sant'Ambrogio, il chiostro delle Grazie, Brera, Palazzo Sormani, la Scala, il Castello, Palazzo Marino, Palazzo Reale, la chiesa di San Carlo, il museo di Storia Naturale, il Museo Poldi Pezzoli.

3.1 La Legge urbanistica Nazionale (Legge 1150/1942) e la disciplina dei Piani Regolatori Generali

In questo periodo difficile, il Parlamento promulga una legge quadro sull'urbanistica all'avanguardia per i tempi: si tratta della legge n. 1150 del 1942. Tra le questioni essenziali proposte dalla nuova legge, l'obbligo della redazione dei Piani Regolatori Generali estesi all'intero territorio comunale per i comuni compresi in un elenco, tra i quali risulta anche Milano. Dovranno passare dieci anni perché la legge venga applicata.

La legge 1150 attribuisce ai Comuni competenze e poteri in materia di urbanistica e di governo del proprio territorio ed individua nella strumentazione urbanistica una fase di previsione (il Piano Regolatore Generale) e una fase di attuazione (i Piani Attuativi o Esecutivi). Matura in questa legge la convinzione che il Piano Regolatore Generale non debba avere una semplice funzione di risanamento ma debba costituire uno strumento di disciplina dell'assetto, dello sviluppo e delle modificazioni dei centri abitati.

La legge individua inoltre l'opportunità di attribuire a ogni parte del territorio comunale una destinazione funzionale (zonizzazione o zoning) e articola la pianificazione per ambiti territoriali diversi. Individua cioè tre scale distinte di pianificazione cui fanno riferimento tre distinti tipi di piano: il Piano Territoriale di Coordinamento, che ha il compito di indirizzare e coordinare l'attività urbanistica; il Piano Regolatore Intercomunale, che deve prendere in considerazione la sistemazione urbanistica di Comuni contermini con particolari caratteristiche e/o problemi di sviluppo; il Piano Regolatore Generale come asse portante di tutta la pianificazione dei comuni italiani.

Viene ribadito dalla legge 1150 il concetto di "esproprio per pubblica utilità", già introdotto con la prima legge nazionale n. 2359 del giugno 1865. Si tratta cioè della possibilità da parte del Comune di diventare proprietario di aree di proprietà private ritenute necessarie alla attuazione degli interventi di interesse pubblico legati alle previsioni del piano stesso. Il valore di indennizzo da dare al privato viene calcolato sulla base dei prezzi di mercato, depurandolo dagli incrementi di prezzo che il terreno stesso potrebbe ottenere secondo le nuove previsioni di piano. Si tratta di un meccanismo che crea scontento nei privati, che sono obbligati a cedere anche se non vogliono e vengono ricompensati in modo irrisorio.

Il Piano Regolatore Generale deve essere obbligatoriamente accompagnato dalle cosiddette Norme Tecniche di Attuazione, ossia un insieme di disposizioni o regole che hanno valore di vincolo, parziale o totale, per l'attuazione dei provvedimenti del piano.

I provvedimenti del piano vengono precisati attraverso i cosiddetti Piani Attuativi o Esecutivi, che riguardano ambiti spaziali limitati, per un tempo determinato (generalmente decennale) e operano a livello delle singole proprietà, rendendo possibile l'intervento pubblico e/o privato. I Piani Attuativi introdotti dalla legge sono due: il Piano Particolareggiato e il Piano di Lottizzazione. Il primo è di iniziativa pubblica mentre il secondo è di iniziativa privata.

La legge 1150/1942 è stata per lungo tempo ignorata a causa della guerra e, anzi, è stata spesso vista come un ostacolo alla sollecita ricostruzione di centri abitati disastriati dagli eventi bellici, per i quali infatti si è fatto ricorso ai Piani di ricostruzione postbellica, introdotti attraverso la legge 154/1945.

Quindi la pianificazione generale impostata in base alla legge 1150 si avvia solo verso la metà degli anni '50. Considerando che il decennio tra il 1951 e il 1961 è quello della maggiore crescita edilizia, ben si comprende come la maggior parte dello sviluppo sia stato assai scarsamente guidato e indirizzato dalla pianificazione urbanistica. I piani redatti in questo decennio, tra i quali si può annoverare il piano di Milano, sono tutti impostati all'insegna dell'esaltazione del regime immobiliare privatistico.

3.2 Il concorso del 1945 e il Piano Venanzi

Il 10 luglio 1943 gli Americani sbarcano in Sicilia e il 24 luglio il re e il Gran Consiglio del Fascismo fanno arrestare Mussolini. L'8 settembre 1943 il governo Badoglio annuncia alla radio l'armistizio: l'Italia si arrende agli anglo-americani. Il re e il governo fuggono a Brindisi, sotto la protezione degli ex nemici, ora alleati. Immediatamente i tedeschi dilagano in Italia e liberano Mussolini, mettendolo a capo di uno stato fantoccio, la Repubblica Sociale Italiana, con capitale a Salò. Ma il ruolo determinante è giocato da Milano, presa dai tedeschi tre giorni dopo l'armistizio. L'esercito italiano rimane senza guida e i tedeschi in poche settimane catturano e deportano in massa seicentomila soldati nei lager tedeschi e polacchi, stabilendo la pena di morte per i renitenti alla leva e per i loro parenti. Chi non vuole ubbidire si nasconde o si unisce alle formazioni partigiane in montagna e sulle colline dell'Oltrepò. Anche in città si formano gruppi di guerriglia che organizzano attentati e sabotaggi (i GAP, Gruppi di Azione Patriottica). Tuttavia per ogni morto tedesco, molti di più erano i condannati italiani. Insomma, Milano vive in un clima di terrore, in mancanza di tutti i beni di prima necessità. Nella primavera del 1945 gli Alleati sfondano le difese tedesche sull'Appennino e i partigiani scendono dalle montagne. Il 25

aprile Mussolini fugge verso la Svizzera. Nella notte del 26 aprile, i GAP occupano i punti strategici della città e in giornata il centro viene liberato, mentre in città entrano le brigate partigiane. Gli Alleati arrivano il 29 aprile. I tedeschi si arrendono solo il 1° maggio, quando già Mussolini è stato catturato e fucilato dai partigiani.

Il CNL (Comitato di Liberazione nazionale), al governo di Milano sino al 1946, risponde ai danni della guerra con la sospensione della validità del piano Albertini e con il concorso di idee bandito nel novembre 1945 per la redazione del nuovo piano regolatore, anche in relazione alle indicazioni della legge urbanistica n. 1150. Il piano Albertini aveva permesso di rendere immediatamente edificabile ogni singolo lotto attraverso demolizioni e sventramenti nel centro e attraverso una rete stradale molto fitta, dal centro alla periferia. L'unica attenzione al verde era stata garantita dai filari di alberi lungo le nuove arterie, che da quel momento in poi caratterizzeranno fortemente il tessuto urbano milanese. Di fronte a questa carenza, appare evidente come le richieste del bando di concorso del 1945 per la redazione del nuovo piano pongano particolare rilievo proprio alla destinazione di ampie aree a servizi pubblici nonché la creazione di nuovi spazi verdi e la conservazione di quelli esistenti. Occorre sottolineare come lo spirito che anima il concorso di idee del 1945 è quello della partecipazione non solo di tecnici ma anche di tutti i cittadini che vogliono avanzare proposte o evidenziare necessità al fine di raggiungere una vera e propria rinascita della città dopo la guerra. Il risultato è una lunga discussione pubblica nelle sale del Castello Sforzesco che si riunisce per trenta sedute al fine di tracciare un quadro del possibile sviluppo della nuova Milano.

Le proposte del piano AR (Architetti Riuniti, cioè Albini, Bottoni, Gardella, Mucchi, Peressutti, Pucci, Putelli, Rogers) sono le più incisive. Essi rifiutano la terziarizzazione del centro storico e propongono l'insediamento del nuovo centro direzionale nell'area dell'ex Scalo Sempione e pensano già alla necessità di una rete metropolitana ferroviaria integrata a prevalente servizio della provincia. Dopo i dibattiti, la giunta che governa Milano nel secondo dopoguerra affida all'assessore Venanzi la redazione del nuovo piano regolatore.

Lo studio del nuovo piano ha inizio ufficiale nel luglio 1946. Il Comune decide di approntare un programma di lavoro articolato mediante le collaborazioni di più commissioni. Viene nominata appositamente una Commissione Generale, con presidente l'assessore Mario Venanzi, a cui fanno capo un Ufficio Tecnico, una Commissione per le pratiche attuative nonché una Commissione Centrale suddivisa in una serie di Commissioni di Studio per le varie zone della città e in una serie di Commissioni Consultive per temi specifici (viabilità, arte, trasporti, igiene, ecc.). Un sistema quindi complesso con l'obiettivo di analizzare nel dettaglio i problemi della città al fine di sovrintendere a un piano per uno sviluppo equilibrato.

Operativamente, vengono approntate un modello di scheda di analisi da applicare ai diversi settori della città. I sopralluoghi impegnano sei mesi di lavoro. Oltre alle schede specifiche per ogni quartiere, vengono realizzate tavole illustrative complessive che evidenziano la condizione dell'intera città, ad esempio per quanto concerne la localizzazione delle industrie e la condizione igienica degli edifici esistenti. Sulla base di tutte queste informazioni, raccolte e rielaborate, la Commissione Centrale, che fino a ora ha sovrinteso alla attività delle Commissioni di Studio e Consultive, appronta uno schema di piano partendo da tre aspetti fondamentali: la localizzazione del Nuovo Centro Direzionale, lo schema viario e un abbozzo di suddivisione funzionale tra aree residenziali e industriali.

Il Piano Venanzi viene quindi adottato nel marzo 1948, partendo dalle proposte del piano AR e dalla consapevolezza che a Milano occorre investire nell'interesse della collettività, confrontandosi con la realtà delle cose, quartiere per quartiere. È proprio a partire da questo momento che inizia a essere evidente, proprio quartiere per quartiere, la carenza di spazi pubblici. Nel piano del 1948, Venanzi propone di spostare il centro direzionale dallo Scalo Sempione, così come proposto dal Piano AR, alla zona compresa tra la stazione di Garibaldi e la Stazione Centrale e introduce il sistema delle tangenziali, delle metropolitane e dei grandi parchi urbani. Nell'insieme un piano che ha come intenzione principale il miglioramento delle condizioni di vita della città.

Tuttavia il piano Venanzi, nelle sue iniziali impostazioni, non trova applicazione. Il cambiamento politico al governo di Milano si associa a una risposta urbanistica alle esigenze edificatorie: prassi quotidiana diventa il rilascio da parte della pubblica amministrazione di convenzioni e licenze edilizie sulla base delle direttive e della normativa del piano del 1934. Mediante soprattutto queste licenze diventa possibile edificare anche su aree destinate dal piano regolatore a verde pubblico o su zone destinate a edifici pubblici. Oltre a questo nel 1949 viene approvato dal Ministero dei Lavori Pubblici il Piano di Ricostruzione, in applicazione alla legge 154 del 1945. Il Piano di Ricostruzione, in quanto piano particolareggiato, avrebbe dovuto essere attuativo del piano Venanzi: in realtà viene attuato attraverso il piano regolatore ancora vigente (quello del 1934) e secondo il regolamento edilizio del 1921, con densità fondiari elevatissime. L'Amministrazione comunale, di fronte a questa situazione, non difende la pianificazione stabilita dal nuovo Piano Regolatore, ma sposa apertamente il Piano di Ricostruzione e le convenzioni precedentemente stipulate. Questo porta alla decisione di una revisione del Piano Regolatore. Nel 1950 viene così adottato il secondo progetto di piano, definitivamente approvato nel 1953, che nulla ha più a che vedere con le impostazioni originali dell'assessore Venanzi, né per quanto riguarda i servizi pubblici, né per quanto concerne le aree da destinare a verde. Milano cresce enormemente, sia nel centro storico, con un aumento molto forte della densità edilizia, sia in periferia, con una espansione incontrollata.

3.3. Il Piano Regolatore Generale del 1953

Nella “Relazione Tecnica Illustrativa del Progetto di Nuovo Piano Regolatore Generale della Città di Milano” così sono riassunti i principi alla base del piano: “I criteri fondamentali che informano il nuovo Piano Regolatore di Milano e ne determinano le caratteristiche più salienti vanno ricercati nell’inserimento del piano urbano in uno schema di piano regionale, nel decentramento industriale, nella creazione di un centro direzionale regionale, nella zonizzazione dell’intero territorio comunale, nella costruzione di grandi assi attrezzati di penetrazione dalla città nell’aggregato urbano, nella creazione di quartieri residenziali autonomi per un’organica espansione della città, nell’imposizione del vincolo di verde agricolo”.

Nella sostanza, il piano del 1953 accentua sempre di più i problemi urbanistici di Milano. Il piano suddivide Milano in tre parti: una vasta area soggetta alle sole norme del regolamento edilizio (18% della superficie del Comune); una zona di espansione definita per aree residenziali, industriali e commerciali (34% della superficie del Comune); un territorio molto vasto abbandonato a generiche regole come territorio agricolo (48% della superficie comunale). La prima zona comprende il centro storico e tutta la zona pianificata dai precedenti piani Beruto e Pavia-Masera. Si tratta in sintesi di una area urbana molto ampia non pianificata, sottoposta solo a regole ottocentesche basate su distanza e altezza dei fabbricati e su allineamenti stradali. In particolare viene applicata la cosiddetta “regola del compasso”: ossia la realizzazione, attraverso demolizione e ricostruzione, di edifici alti quanto la distanza tra la mezzaria stradale e il nuovo fronte edificabile: il risultato più usuale è stato l’arretramento e quindi la distruzione delle cortine edificate per sfruttare le maggiori altezze. In questo modo si sono sommati nel tempo, nel centro di Milano, lo snaturamento del telaio portante storico e la realizzazione di costruzioni con indici fondiari elevatissimi. Tra gli episodi più noti la cosiddetta “racchetta” costituita da Corso Europa, via Larga, via Albricci, per connettere Corso Venezia e San Babila con piazza Missori. Insomma si è garantita la possibilità di ricostruire il centro senza piano, senza regole vere e senza il rispetto per il patrimonio storico-artistico della città. La politica del piano verso i monumenti e il centro storico consiste nel vincolo puntuale di alcuni monumenti destinati al restauro ma il cui contorno è lasciato liberamente alle norme del regolamento edilizio. La conseguenza è la costruzione di edifici senza qualità e senza nessi di alcun tipo con le preesistenze storiche, come in via Torino e in Corso Venezia.

Per quanto riguarda la zona pianificata, l’applicazione della legge 1150/1942 dà luogo per la prima volta alla formazione di zone caratterizzate da indici edificabili. Sono queste le aree in cui si concentra la realizzazione di nuova residenza per rispondere a un fabbisogno di abitazioni sempre crescente. Ma le aree destinate all’edilizia popolare, anche se consistenti, non sono sufficienti. E soprattutto iniziano a formarsi in questo periodo i grandi quartieri dormitorio che segnano fortemente lo sviluppo della città in questi anni. La posizione dei quartieri di edilizia popolare è infatti molto discutibile. Il peggio si raggiungerà negli anni Sessanta. Le prime realizzazioni di questi quartieri sono, nella periferia nord, i quartieri della Comasina e di Vialba. Poi negli anni Sessanta si realizzeranno, sempre con lo stesso atteggiamento, il Gratosoglio a sud e il Gallaratese a nord-ovest.

I trasferimenti industriali favoriti da cambio di destinazione d’uso da industria a residenza sono tra gli elementi più negativi del piano del 1953. E’ qui che inizia il processo di deindustrializzazione della città, che si risolve nel trasferimento delle industrie qualche chilometro più all’esterno, in periferia, una periferia pensata come un territorio con diritti minori e che deve quindi accettare gli scarti della città centrale. Spariscono in questo modo 1.050 ettari di industrie esistenti in zone semicentrali trasformati in ambiti residenziali e terziari. Il piano del 1953, quindi, è caratterizzato da un eccesso di spreco di territorio, che è presente nella cultura politico-amministrativa italiana degli anni Cinquanta.

L’altro nodo che segnerà profondamente la città è la questione del nuovo centro direzionale, collocato in zona Garibaldi, ancorato a un progetto di natura viabilistica legato agli assi attrezzati, ossia vere e proprie autostrade urbane destinate a far confluire nel centro direzionale il traffico veicolare proveniente dall’esterno. Ne sono stati realizzati solo pochi tratti mentre per quanto riguarda il centro direzionale, il progetto non verrà realizzato prima di 50 anni ma tutti gli interventi parziali hanno generato una situazione di congestione. Più in generale questa previsione ha portato alla estensione del centro storico già terziarizzato verso nord, ampliandone l’estensione invece che provvedendo al suo decentramento. Il centro direzionale incomberà su tutte le scelte della Amministrazione sino a oggi (si pensi alla nuova sede della Regione).

La legislazione sugli standard urbanistici, ossia sulla quota pro capite di servizi per gli abitanti della città, non è ancora presente nel 1953. Anche se negli ambienti urbanistici il discorso è già presente, nel piano del 1953 il tema dei servizi pubblici non è sentito e i servizi stessi sono distribuiti come coriandoli sulla città, senza un piano uniforme e preciso. I danni di questa politica di piano si leggeranno negli immediati anni Sessanta e Settanta quando il deficit di aree per l’istruzione, il verde e per le attrezzature pubbliche diventerà insostenibile, soprattutto nelle aree centrali e semicentrali.

Nel quadro delle attrezzature di servizio, importanti nuove acquisizioni sono il consolidamento della Fiera Campionaria e la previsione di una sede Rai per Milano.

Lo schema della viabilità interna al territorio comunale si appoggia sugli assi attrezzati a nord (provenienti da Varese e da Lecco) e a sud (provenienti da Genova e Bologna) intesi come strade di grande scorrimento tangenti al centro storico e che innervano il nuovo centro direzionale. Ne verranno costruiti solo piccoli tratti, all'esterno della città. Sono inoltre previste due gronde, una a nord (da Palmanova a Certosa) e una a sud (da San Donato al Naviglio Grande) insieme alla tangenziale est, alla tangenziale ovest e alla tangenziale nord. Un elemento importante è la previsione di una rete metropolitana. I lavori per la linea 1 della metropolitana inizieranno nel 1957 e finiranno nel 1964, con il tratto Lotto-Marelli.

Tuttavia il piano, nel complesso, accentua il monocentrismo radiocentrico dipendente esclusivamente dal nord e dal nord-est, dove si accumulano le previsioni di insediamento industriale, residenziale e terziario mentre il sud viene abbandonato ad una indistinta destinazione agricola priva di riconoscimento territoriale. La strada per l'accrescimento degli squilibri territoriali e per la formazione della grande conurbazione nord è avviata. Nella conurbazione si salverà solo la spina verde che nel piano AR è un grande parco territoriale e che diventerà negli anni successivi il Parco Nord Milano.

3.4 Un esempio di pianificazione pubblica: la formazione del Parco delle Basiliche

Subito dopo l'approvazione del nuovo piano, nel dicembre 1953, la Giunta comunale delibera una revisione dello stato di fatto della città, per valutare gli interventi consistenti realizzati tra il 1946 e il 1948, a causa delle continue trasgressioni prodotte dalle licenze concesse dai Piani di Ricostruzione, sulla base del piano del 1934. Ecco allora che si decide di suddividere la città in quattordici zone su cui effettuare questo aggiornamento. Si parte da tre zone campione (zona Palmanova e due zone all'esterno di Porta Magenta), per poi estenderlo all'intero territorio comunale nel 1955. In pratica si tratta di creare delle Varianti al Piano del 1953 che rispecchino la situazione generatasi nell'intervallo di tempo 1948-1953.

La revisione del piano si concentra inoltre su due aspetti, ritenuti pressanti da parte dell'opinione pubblica: da un lato la dotazione di spazi pubblici, dall'altro un nuovo interesse verso le preesistenze architettoniche. Lo sforzo nonché l'impegno della revisione era, formalmente, quello di far penetrare il più possibile verso il cuore della città l'elemento verde, utilizzando in modo razionale le aree libere che ancora esistevano ai margini della zona centrale e cercando di ottenere un sistema di parchi il più possibile rispondente ai bisogni dei vari quartieri.

L'area su cui dal 1959 inizieranno i lavori per il Parco delle Basiliche rappresenta un punto strategico per gli obiettivi della revisione e in realtà l'unica effettiva realizzazione. Si trova al confine sud della zona centrale, all'interno di un tessuto edilizio molto compatto: permette quindi di rompere la elevata densità, di penetrare "verso il cuore della città", soddisfacendo al contempo le necessità di spazi pubblici degli abitanti. Inoltre, nell'ambito della nuova coscienza storica verso il patrimonio esistente, si caratterizza come spina di unione tra preesistenze architettoniche fondamentali quali le basiliche di S. Lorenzo e S. Eustorgio.

Il Parco delle Basiliche rappresenta quindi una delle poche occasioni (insieme all'area del vecchio verziere di Porta Vittoria, divenuta Largo Marinai d'Italia) che la pubblica Amministrazione ha saputo sfruttare pienamente al fine di salvaguardare uno spazio pubblico di qualità dagli interessi immobiliari. Un esempio di pianificazione consapevole e lungimirante, che testimonia come la regolamentazione urbanistica sia fondamentale per garantire la vivibilità di una città.

4.1 La legge 765/1967 (Legge Ponte) e il Decreto Ministeriale 1444/1968: l'introduzione degli standard urbanistici/residenziali e la disciplina delle zone omogenee

Negli anni Sessanta la disciplina giuridica-urbanistica deve affrontare l'esplosione del progressivo inurbamento delle città del nord. Infatti, a causa delle grandi migrazioni interne dal Sud verso il triangolo industriale costituito da Genova, Torino e Milano, si viene a verificare una grande carenza di alloggi. Inoltre le lottizzazioni approvate ai sensi della legge 1150/1942, ubbidendo solo alla convenienza dei proprietari fondiari, scaricano sui Comuni tutte le spese e i costi sociali: dalle strade alle urbanizzazioni primarie (luce, fognatura, acqua), dalle scuole al verde e alle altre opere di urbanizzazione secondaria (scuole, mercati, delegazioni comunali, chiese, edifici religiosi, impianti sportivi). Tuttavia i vantaggi economici legati alla lottizzazione e alla vendita delle aree rese edificabili a spese della collettività vengono riservate ai privati, con la conseguenza che, date le esigue risorse comunali, sempre più spesso la dotazione di servizi essenziali e di verde rimane un elemento marginale nelle città. Di conseguenza vengono emanati provvedimenti legislativi che cercano di ovviare a queste problematiche.

Il 6 agosto 1967 viene pubblicata la legge n. 765, la cosiddetta Legge Ponte. Si tratta di un provvedimento molto importante, in quanto introduce limiti tassativi alla edificabilità in assenza di un Piano Regolatore Generale. L'obiettivo è quello di sollecitare i Comuni che non l'hanno ancora fatto, a dotarsi degli strumenti urbanistici generali e attuativi. La seconda importantissima innovazione riguarda l'obbligo di osservare precisi rapporti tra gli spazi destinati a insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi destinati a uso pubblico, tra cui è annoverato il verde. Si tratta dei cosiddetti "standard urbanistici", che verranno fissati quantitativamente dal Decreto Ministeriale 1444/1968.

Il Decreto sopra citato, introduce infatti gli standard urbanistici e residenziali, nonché disciplina le cosiddette zone omogenee. Per quanto concerne i primi, per gli insediamenti residenziali non vi può essere un rapporto tra abitanti insediati o insediabili e aree di pubblico servizio inferiore a 18 mq per abitante. Questa quantità è suddivisa in: 4,50 mq/ab di aree per l'istruzione (asili nido, scuole materne, scuole dell'obbligo); 2,00 mq/ab di aree per attrezzature di carattere comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi come uffici postali e protezione civile); 9,00 mq/ab di aree per spazi pubblici attrezzati a parco, per il gioco e per lo sport; 2,50 mq/ab di aree per parcheggi pubblici.

Per quanto riguarda le zone omogenee, viene definita "zona" quella parte del territorio comunale per la quale si prevede una precisa destinazione d'uso. Le "zone territoriali omogenee" sono:

- Zone A: le parti del territorio delimitate come centro storico e i nuclei di interesse storico, artistico e ambientale;
- Zone B: le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A, così classificate:
 - B1: quelle in cui non si prevedono particolari modificazioni dello stato di fatto;
 - B2: quelle per cui si prevedono interventi di ristrutturazione;
 - B3: quelle per cui si prevedono interventi coordinati;
- Zone C: le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi prevalentemente residenziali;
- Zone D: le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali e a nuovi insediamenti di carattere commerciale e direzionale con relative attrezzature;
- Zone E: le parti del territorio per le quali viene mantenuta l'attività agricola;
- Zone F: le aree destinate ad attrezzature pubbliche.

4.2 La Variante Generale del 1976

Agli inizi degli anni Sessanta il Piano Regolatore Generale del 1953 aveva già subito un processo generalizzato di violazioni. Si era infatti attivata una prassi urbanistica basata su continue varianti parziali e sulle licenze edilizie. A solo dieci anni dall'entrata in vigore del nuovo piano, l'Amministrazione comunale si trova nella necessità di regolarizzare una enorme quantità di violazioni. Vengono predisposte due varianti: la Variante del 1963 (detta Ombra) e il Piano dell'assessore Hazon del 1969. Entrambe non fanno che riassumere in un unico documento tutte le violazioni del piano del 1953. In realtà queste varianti non verranno mai approvate. Bisogna attendere il 1976 per una Variante Generale, cioè in sintesi un nuovo Piano Regolatore Generale.

Nel 1961 Milano conta 1.508.978 abitanti. Nel 1976 la popolazione raggiunge 1.738.746 abitanti. Di tutti questi abitanti, ciò che si osserva è che se nel 1951 all'interno delle Mura Spagnole risiedevano 193.000 abitanti, il 15% del totale, nel 1976 all'interno delle Mura risiede solo il 7% del totale, ossia 123.000 abitanti. Il segnale è chiaro: il *trend* è quello dell'abbandono progressivo del centro da parte degli ultimi abitanti. Questa tendenza alla terziarizzazione del centro, accompagnata da una certa selezione di classe a favore dei ceti agiati nell'occupare le aree meno periferiche per

la residenza, è l'inizio di quel fenomeno molto più vasto che porterà Milano, nel giro di trent'anni, a perde mezzo milione di abitanti.

Agli inizi del boom economico, lo sviluppo milanese determinato dal PRG del 1953 si può così riassumere:

- a nord l'espansione segue l'asse di viale Zara e di viale Fulvio Testi sino al confine comunale, appoggiandosi alle aree industriali della Pirelli e della Breda;
- a est un primo ampliamento è generato dal nuovo asse di via Palmanova e un secondo nella zona di piazza Udine e via Feltre, dalla stazione ferroviaria al Parco Lambro;
- a sud la città si espande in quattro direzioni: attorno a viale Omero; lungo la via Ripamonti; verso piazzale Abbiategrasso lungo il Naviglio Pavese sino al quartiere Chiesa Rossa; alla Barona;
- a ovest, si sviluppa una ulteriore fascia verso Baggio, sulla direttrice di via Forze Armate e tra piazzale Segesta, via Paravia, via Novara.

Con la seconda metà degli anni Settanta, uno dei primi provvedimenti della Amministrazione comunale riguarda la revisione del PRG del 1953. Le domande che si pongono a quell'epoca i pianificatori per quanto concerne il dimensionamento del piano, sono inerenti alla possibilità di frenare l'espulsione delle industrie dalla città e l'emigrazione degli abitanti fuori dalle mura e, più in generale, verso la periferia urbana.

Il piano del 1976 è caratterizzato da una nuova ricchezza di indagini preliminari per la prima volta archiviate con modalità informatiche. Per l'esattezza sono predisposte 24 categorie tematiche che visualizzano la distribuzione territoriale di numerosi dati statistici e di analisi urbana: la struttura sociale della popolazione, la qualità delle abitazioni, le destinazioni d'uso, le aree libere o scarsamente utilizzate e i servizi pubblici esistenti. Il censimento preciso dello stato di fatto contribuisce a mettere in evidenza la carenza complessiva di standard. Di pari importanza risulta la schedatura e il rilievo del rapporto tra gli alloggi degradati e il totale degli alloggi che consente di prendere coscienza delle aree di crisi abitativa della città. Infine i rapporti di densità edilizia, che giungono sino a 20 mq/mc ad esempio in Piazza Diaz, tracciano la mappa delle aree sature e di quelle in cui si possono prevedere incrementi volumetrici.

Coerentemente a una analisi territoriale così orientata, il piano del 1976 segue i seguenti principi:

- contenimento dello sviluppo;
- attenzione al recupero dell'esistente;
- conferma e rilancio della struttura produttiva;
- sviluppo del trasporto pubblico;
- qualità della città attraverso una politica seria degli standard urbanistici;
- creazione di una cintura verde.

Confrontato con il piano del 1953, anche dal punto di vista metodologico e cartografico, il piano del 1976 costituisce un salto in avanti importante per la disciplina urbanistica e per le prassi amministrative in esso contenute. In primo luogo il piano prende atto dell'addensamento nella città di funzioni congestionanti e tenta di intervenire all'interno della città per migliorare le condizioni di vita e di abitazione a partire dal recupero del patrimonio edilizio degradato e in abbandono.

Inoltre l'accento del piano si sposta sull'edilizia popolare, prevista nelle zone di espansione ma soprattutto, in modo del tutto diverso da quanto era stato fatto da fine 1800 a ora, nei vecchi quartieri interni. Si procederà quindi in generale a un recupero degli edifici degradati, posti in gran parte sotto la classificazione B2, precedendo nei fatti le disposizioni della legge nazionale n. 457 del 1978, che stabilirà norme per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Nello specifico il piano si rivolge alla creazione di edifici popolari in centro città. L'esempio più importante è costituito dalla ristrutturazione del quartiere Garibaldi. Corso Garibaldi era una vecchia strada di artigiani: le modeste case, dalle linee ottocentesche, stavano cadendo a pezzi e infatti i vecchi proprietari aspettavano solo che crollassero per costruirne di nuove. I comitati cittadini si opposero con forza a questo atteggiamento diffuso, con l'appoggio della amministrazione comunale. Si garantì così la permanenza di alloggi popolari per 3.500 persone, nel centro della città. Un edificio per tutti: il teatro Fossati. Interventi analoghi si hanno nel lotto Volturmo-Sasseti nel quartiere Isola, nel lotto Scaldasole-Porta Ticinese, nel lotto Bergamini-S.Stefano-Laghetto nonché in Corso XXII Marzo.

Un altro punto di rilievo del piano è la consapevolezza della necessità di invertire la tendenza del piano del 1953 e delle successive varianti al trasferimento delle industrie da Milano verso la periferia. Se una città vive esclusivamente di terziario, è vulnerabile in quanto dipende necessariamente dall'esterno. Nonostante la tendenza a trasferire le industrie, ma ormai anche a ridimensionarle e talvolta a chiuderle, sia già in atto, gli urbanisti coltivano la speranza che, vincolando alla destinazione produttiva strutture ancora esistenti, si sarebbe potuto arginare il fenomeno. Così il piano destina 1.300.000 mq a zone produttive soprattutto nelle zone di viale Missaglia e via Ripamonti. Si tratta di un fallimento: nel giro di 10-20 anni i trasferimenti delle industrie diventano un fenomeno impetuoso e il tessuto produttivo della città frana. All'origine i primi segnali dei processi di globalizzazione che incominciano in quegli anni a spostare la produzione dove il costo della manodopera è inferiore.

Una vera rivoluzione positiva è costituita dal sistema dei servizi, previsto per la prima volta in modo disegnato e coerente. La dotazione *pro capite* passa da 7,29 mq per abitante esistenti a 24,15 mq per abitante. In particolare il verde pubblico, fermo a Milano nel 1964 a 2,54 mq per abitante, diventa come previsione del PRG 10,00 mq per abitante. La legge regionale n. 51 del 1975 stabilisce un valore minimo di standard *pro capite* pari a 26,50 mq per abitante, di cui 15,00 mq per abitante di verde. Tuttavia, per la prima volta, con il piano del 1976, si può leggere un sistema di verde e attrezzature pubbliche basato su possibilità concrete di acquisizioni e realizzazioni (si crea il Parco delle Cave e si istituisce formalmente il Parco Nord). Si delinea la possibilità di una cintura verde per Milano, quasi continua da ovest a est, con il supporto delle aree agricole a sud, tutte tutelate per il loro valore ambientale e produttivo e non più terra di conquista per speculazioni immobiliari.

Dal punto di vista della viabilità, per quanto concerne il trasporto pubblico, si prevede l'estensione della linea 2 (già avviata alla fine degli anni Sessanta insieme ai completamenti della linea 1 sino a piazzale Abbiategrasso) e la previsione del Passante Ferroviario da Garibaldi, Repubblica, Dateo a Porta Vittoria, Rogoredo.

In sintesi, quasi un secolo dopo il piano Beruto, Milano conosce un nuovo strumento urbanistico al passo con i tempi e anzi innovativo, soprattutto dal punto di vista teorico. Tuttavia da un lato la grave sottovalutazione della crisi del sistema produttivo milanese, dall'altra la forte aggressività del regime immobiliare, porteranno assai presto alla negazione delle parti che avrebbero avuto una influenza molto positiva sulla città.

5.1 La città senza regole e lo sviluppo di programmi e documenti di indirizzo disorganici

Gli anni Ottanta, Novanta e il primo quinquennio del 2000 sono anni senza piani urbanistici generali ma rappresentano il periodo di transizione per condurre Milano a un traguardo pericoloso: la città senza regole. Si può indicare in questo modo un percorso di 25 anni caratterizzato da progetti, programmi, documenti di settore che si susseguono in modo disorganico sul territorio.

Al censimento 1981, Milano si presenta profondamente modificata e con segni evidenti di crisi. Nel 1981 Milano conta 1.603.000 abitanti e, rispetto a dieci anni prima, ne ha già persi 124.000. La diminuzione continua negli anni successivi e nel periodo 1981-1991 la popolazione residente precipita: 1.500.000 abitanti nel 1985 e 1.396.000 nel 1991. Per quanto concerne le attività economiche, crescono complessivamente gli addetti: + 8,2%, cioè + 65.930 persone. Ma occorre concentrarsi su un fatto: sono diminuiti del 30,2% gli addetti all'industria; praticamente stabili, con un lieve incremento del 3,7%, sono gli addetti al commercio; enormemente cresciuti gli addetti al terziario (+ 53%). Continua, quindi, in maniera crescente, il processo di terziarizzazione della città.

In questi anni inizia una sorta di controriforma urbanistica: il metodo utilizzato è quello della programmazione pluriennale per accelerare alcuni processi e per rallentarne altri. Ad esempio, se si ritiene che gli interventi di recupero previsti dal PRG del 1976 sono eccessivi, se ne mandano in attuazione meno nel primo periodo, incrementando, magari, le nuove edificazioni.

Il primo passo verso l'attualità è l'introduzione dei cosiddetti Programmi Pluriennali di Attuazione (PPA), introdotti con la legge regionale n. 51 del 1975 e poi confermati a livello nazionale con la legge n. 10 del 1977. A Milano vengono fatti due Programmi Pluriennali (1981 e 1983). Si prevede la nuova costruzione di 40.000 stanze residenziali e il recupero di 23.000. Inoltre le stanze sono tutte private e l'intervento pubblico è ridotto a un ruolo marginale. Sebbene lo strumento dell'esproprio di terreni per uso pubblico, introdotto già nel 1942, si riveli di difficile gestione per il Comune in quanto gli indennizzi che vengono dati ai privati sono molto bassi e si producono una serie di ricorsi leciti da parte di chi è costretto a cedere la proprietà, il ruolo crescente dei privati rispetto alla decisione pubblica produrrà pesanti ripercussioni sul disegno e sulla vivibilità di Milano che arrivano alla attualità. Si procede quindi in una direzione diversa da quella del piano del 1976. La politica urbanistica di questi anni dà insomma il via a una accelerata revisione del piano del 1976. Gli atti successivi inerenti alla pianificazione comunale possono essere riassunti in tre passi fondamentali: il Piano dei Trasporti del 1979, il Piano Casa del 1982 e il Documento Direttore del Progetto Passante del 1984.

Per quanto riguarda il Piano Casa del 1982, occorre ricordare che in questo periodo giacciono irrisolte 36.000 domande di famiglie che richiedono la casa allo IACP (Istituto Autonomo Case Popolari, oggi divenuto ALER, Azienda Lombarda Edilizia Residenziale). A questo si aggiunge una ondata di sfratti, di cui 10.000 diventano esecutivi. Inoltre intervengono nuovi fenomeni sociali, tra cui in particolare la tendenza a vivere da soli, con la comparsa quindi di famiglie monocomponenti. In realtà il piano del 1976 aveva dato un orientamento ben preciso: il recupero dell'esistente e la limitazione di nuove costruzioni. La scelta negli anni Ottanta è però quella dello sviluppo, si ritiene sia meglio produrre un nuovo stock di abitazioni. Si costruiscono così nuovi quartieri, in 19 aree, per un totale di 28.000 stanze, principalmente nella periferia sud, erodendo le aree verdi e i grandi parchi nonché le aree agricole tutelate dal piano del 1976.

Il Piano dei Trasporti e il Documento Direttore proseguono in questa direzione. Il Piano dei Trasporti si occupa di viabilità in generale e di rete ferroviaria e rete urbana di trasporto pubblico in particolare. Il cardine è costituito dal Passante Ferroviario come collegamento urbano sotterraneo tra le stazioni delle FS di Porta Garibaldi e di Porta Vittoria e

dal relativo sistema di stazioni intermedie e di punti di interscambio. È prevista l'unificazione delle reti FNM e FS a Bovisa, per creare un sistema regionale. Per quanto riguarda la metropolitana, viene prevista la MM3 da Rogoredo a Centrale, passando per il Duomo e quindi continuando a impostare una viabilità radiocentrica. Tuttavia rispetto al piano del 1976, non vi è più traccia della volontà di perseguire uno sviluppo equilibrato della viabilità in ogni parte della città ma si producono interventi solo alla grande scala.

Il Documento Direttore del Progetto Passante continuerà sulla strada del Piano dei Trasporti, individuando non solo la realizzazione del Passante Ferroviario ma anche una serie di progetti da realizzarsi lungo la direttrice del Passante e non solo. A prescindere dai singoli interventi previsti, quello che occorre evidenziare è come su questo strumento si impenna un altro tassello della demolizione dell'apparato urbanistico sino a allora vigente e in esso sono più visibili che altrove l'attacco allo *zoning*, al concetto stesso di piano regolatore e alle sue procedure di approvazione. Infatti il normale iter approvativo di un piano prevede la stesura del piano, la presentazione in Consiglio Comunale, l'adozione, la pubblicazione alla cittadinanza, la presentazione di osservazioni da parte dei cittadini, la stesura di controdeduzioni da parte del Consiglio Comunale sulla base delle osservazioni, l'approvazione da parte di Regione o Provincia, la pubblicazione ufficiale sulla Gazzetta o il Bollettino Ufficiale della Regione. Dal giorno successivo alla pubblicazione il piano entra in vigore. Evidentemente la Regione e la Provincia possono respingerlo e far ricominciare l'iter. Quindi si tratta di una serie di passaggi importanti di controllo. Il Documento Direttore introduce un cambiamento: non si tratta più di un piano ma di un documento di indirizzo, quindi non ha più valore giuridico e nella determinazione dei diritti edificatori ma risulta fondamentale nel tracciare le linee future della Amministrazione da sottoporre a singole varianti di piano.

Infatti nel 1993 il 12% del territorio comunale è interessato da 120 varianti parziali su cui sarebbero stati autorizzati 17.000.000 di mc di edificazione (per avere un metro di paragone, un palazzo residenziale di 7 piani ha un volume indicativamente di 5.000 mc, quindi 17.000.000 di mc vorrebbe dire costruire 3.400 palazzi di 8 piani nella città). Si apre quindi la strada della cosiddetta "*deregulation*", che nella sostanza consente ai piani attuativi di divenire varianti automatiche del piano regolatore.

5.2 L'introduzione dei programmi complessi: la Milano di oggi, "costruita" e "in costruzione"

L'assunto originale alla base della legge n. 1150 del 1942 è che la destinazione d'uso impressa ai suoli dai piani regolatori è necessaria e funzionale alla localizzazione delle attività residenziali e economiche. Il piano regolatore nasce quindi dal primato del soggetto pubblico sulla pianificazione del territorio, dalla sua eticità intrinseca e dalla teorica capacità di rispondere adeguatamente agli interessi contrapposti. Questo approccio, però, trova un forte limite nella contrapposizione tra pianificazione territoriale consapevole e processi di sviluppo economico. Ciò ha generato un rapporto conflittuale da parte del privato, a causa degli effetti che le scelte di pianificazione generano sui suoi legittimi interessi. E infatti la regolamentazione dei rapporti tra interesse collettivo e interesse privato è sempre stato il problema fondamentale dell'urbanistica.

Occorre concentrare l'attenzione su due punti. In primo luogo non è mai stato possibile realizzare e portare a termine una pianificazione unitaria, a causa o di modificazioni immediate del piano, prima ancora della sua approvazione, o di modificazioni in corso d'opera, ossia attraverso varianti al piano stesso. Di conseguenza, in secondo luogo, la definizione rigida di zone funzionali è divenuta un ostacolo alle trasformazioni economiche e sociali e non una potenzialità per uno sviluppo ordinato e consapevole della città. Il risultato è stato quello di un allontanamento tra prescrizione urbanistica e aspettative economiche e sociali. Ecco allora che i privati iniziano a far sentire la propria voce. Nel rispondere in parte alle esigenze dei privati non ci sarebbe niente di male, soprattutto nel caso in cui, ad esempio, i finanziamenti pubblici risultino insufficienti o nel caso in cui l'esproprio non garantisca ai proprietari una remunerazione adeguata. Quello che però ha prodotto, sta producendo e produrrà conseguenze negative sulla città e sul benessere collettivo, è la perdita di valore di una pianificazione urbanistica pubblica, unitaria e a lungo termine a favore di singoli interventi progettuali principalmente privati, isolati e a breve termine.

Accade così che negli anni Novanta vengono introdotti, con leggi nazionali, i cosiddetti *Programmi Complessi*. Questi nuovi piani hanno prodotto una rottura decisa rispetto alla consueta separazione tra previsione urbanistica e attuazione edilizia, superando la distinzione tra pubblico e privato. Anzi è prevista la partecipazione contestuale di operatori pubblici e privati nonché l'esclusione dell'esproprio. Questi programmi operano come varianti al piano regolatore. I principali programmi complessi sono:

- *Accordo di Programma* (A.d.P.), introdotto nel 1990;
- *Programma Integrato d'Intervento* (P.I.I.), introdotto nel 1992;
- *Programma di Recupero Urbano* (P.R.U.), introdotto nel 1993;
- *Programma di Riqualificazione Urbana* (P.R.I.U.), introdotto nel 1994;
- *Contratto di Quartiere* (C.d.Q.), introdotto nel 1996;

- *Società di Trasformazione Urbana (S.T.U.)*, introdotto nel 1997;
- *Programma di Riqualificazione e di Sviluppo Sostenibile del Territorio (P.R.U.S.S.T.)*, introdotto nel 1998.

A Milano questi programmi portano a una serie enorme di interventi, alcuni già realizzati, altri in corso di realizzazione, che hanno trasformato e trasformeranno fortemente l'immagine della città. I singoli interventi sono in alcuni casi positivi dal punto di vista sia della qualità architettonica, sia di quella ambientale, in altri casi meno, ma ciò che occorre sottolineare è che Milano inizia a trasformarsi per singole parti e non secondo un disegno unitario. L'idea di fondo è quella di lasciare libere le forze economiche e di disegnare in autonomia nuovi scenari per la città. Si tratta, in sintesi, di una sorta di liberismo urbanistico. La pianificazione viene messa in un angolo e ciò che conta è l'analisi progetto per progetto. Non si tratta di giudicare a priori negativo un intervento edilizio su un'area ma risulta molto importante riflettere sul valore che assume per una città una pianificazione urbanistica unitaria e consapevole dei problemi e delle risorse, sia nella crescita edilizia, sia soprattutto nel miglioramento della qualità della vita attraverso una adeguata dotazione di servizi e di verde.

Dopo anni di preparazione, nel giugno 2000 viene discusso e votato in Consiglio Comunale il Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, intitolato "Ricostruire la grande Milano, strategie, politiche e regole". Non si tratta di un piano regolatore ma semplicemente di un documento di indirizzo che, in sintesi, raccoglie tutte le aree in cui sono previsti interventi attraverso programmi complessi. Nel settore della viabilità, si conferma uno schema fortemente radiocentrico del trasporto pubblico, articolato nei seguenti interventi: alta velocità per i collegamenti Malpensa, Linate, Orio al Serio sul tracciato del Passante; servizi di trasporto ferroviario urbano sulla linea Mortara-Milano; MM1 sino a Rho-Però; MM2 prolungata sino a Assago; MM4 da Linate, attraverso il centro, verso Corsico e Trezzano; MM5 fino a Monza da viale Fulvio Testi. Si ripropone la gronda nord (ossia quella sorta di autostrada urbana) da Gobba a Certosa e la gronda sud da Piazzale Kennedy verso il Lorenteggio.

Si arriva a oggi. Tutti questi processi avviati negli anni passati hanno portato alla situazione della Milano odierna, con i cantieri in corso e le trasformazioni previste. Occorre concentrarsi su un punto. Parlare di pianificazione per la Milano di oggi vuol dire non limitarsi solo alla città ma rivolgersi alla conurbazione urbana. Ormai Milano è un'area metropolitana che comprende i comuni circostanti: a nord-ovest Bollate, Novate Milanese, Cormano; a nord-est Bresso, Cinisello Balsamo, Sesto S. Giovanni, Cologno Monzese, Vimodrone e Segrate; a sud-est San Donato Milanese e San Giuliano Milanese; a sud lungo viale Missaglia Assago e Rozzano; a sud-ovest lungo il Lorenteggio Corsico, Cesano Boscone, Trezzano sul Naviglio. Da non dimenticare, lungo la direttrice del Sempione, la conurbazione di Milano-Rho-Però, con la nuova Fiera e l'Expo 2015.

6.1 La Legge Regionale 12/2005 e l'introduzione del Piano di Governo del Territorio

Il 2010 dovrebbe essere un momento fondamentale per la città e per la sua area metropolitana. Dal punto di vista della pianificazione è un momento di passaggio. Infatti la normativa della Regione Lombardia sta portando al superamento del vecchio piano regolatore e alla nascita di un nuovo strumento di pianificazione.

In seguito alla riforma costituzionale del 2001, la potestà legislativa generale appartiene allo Stato e alle Regioni, posti sullo stesso piano. Così l'11 marzo 2005, la Regione Lombardia ha approvato la Legge Regionale 12 in materia di governo del territorio, che ridisegna definitivamente tutto il quadro della strumentazione urbanistica introducendo il Piano di Governo del Territorio (PGT), in luogo del vecchio Piano Regolatore Generale (PRG).

La legge innova in maniera sostanziale la disciplina urbanistica precedente. Essa, inoltre, realizza una sorta di testo unico regionale, con l'unificazione di discipline di settore attinenti all'assetto del territorio (urbanistica, edilizia, tutela idrogeologica e antisismica, ecc.). In tal modo, vengono integrate tra loro le leggi di settore e abrogate un cospicuo numero di quelle precedentemente operative, determinando una significativa riduzione del numero delle normative in materia.

Il 14 marzo 2009 è entrata in vigore la L.R. 10 marzo 2009 n. 5, Disposizioni in materia di territorio e opere pubbliche. La legge, insieme ad altre disposizioni, ha apportato alcune modifiche ed integrazioni alla L.R. n.12/2005. Innanzitutto è stato prorogato fino al 31 marzo 2010 il termine entro cui i Comuni dovranno provvedere ad approvare i nuovi Piani di Governo del Territorio.

Il PGT intende superare l'impostazione pianificatoria precedente e si articola in tre atti: Documento di Piano; Piano dei Servizi; Piano delle Regole.

Il Documento di Piano definisce il quadro generale della programmazione urbanistica anche in base a proposte pervenute da cittadini o da associazioni di cittadini. Questo significa che i cittadini sono chiamati a partecipare già nelle prime fasi del processo di elaborazione del PGT. Il Documento di Piano deve anche prevedere un lavoro di analisi del territorio comunale da tutti i punti di vista, inclusi quello geologico, ambientale, urbanistico, viabilistico, infrastrutturale, economico, sociale e culturale. Questo documento deve anche evidenziare eventuali beni storici o ambientali di

particolare interesse. Il Documento di Piano ha anche lo scopo di definire e pianificare lo sviluppo della popolazione residente nel comune.

Il Piano dei Servizi definisce le strutture pubbliche o di interesse pubblico di cui il comune necessita. Il Piano dei Servizi deve tenere conto della popolazione residente nel comune o che gravita in esso e di quella prevista in futuro dal Documento di Piano. Il piano deve inoltre tenere conto dei costi operativi delle strutture pubbliche esistenti e dei costi di realizzazione di quelle previste, si preoccupa della loro fattibilità e definisce la modalità di realizzazione dei servizi. Le indicazioni contenute nel Piano dei Servizi circa le aree identificate come di interesse pubblico sono prescrittive e vincolanti per 5 anni dall'entrata in vigore del PGT e decadono qualora il servizio non sia inserito entro questo termine nel programma triennale delle opere pubbliche. La Legge Regionale lombarda n.12 del 11 marzo 2005 prevede che, per comuni inferiori a 20.000 abitanti, sia possibile redigere un piano dei servizi intercomunale.

Il Piano delle Regole definisce la destinazione delle aree del territorio comunale e in questo assomiglia un po' al vecchio Piano Regolatore Generale. In particolare individua le aree destinate all'agricoltura, le aree di interesse paesaggistico, storico o ambientale e le aree che non saranno soggette a trasformazione urbanistica. Il Piano delle Regole definisce anche le modalità degli interventi urbanistici sia sugli edifici esistenti, sia di quelli di nuova realizzazione. Questo significa che viene stabilito quanto costruire, come costruire e quali sono le destinazioni non ammissibili.

Un aspetto molto importante, che modifica completamente l'impostazione tradizionale dei rapporti pubblico-privato, è la sostituzione dell'esproprio con la cosiddetta "perequazione urbanistica". In sintesi, se un privato è proprietario di un terreno che il Comune ritiene necessario all'intervento pubblico, quel proprietario viene risarcito non solo con un indennizzo in denaro ma con la possibilità di esercitare i propri diritti edificatori in un altro terreno, cioè potrà costruire quello che avrebbe costruito sulla sua proprietà in un'altra area stabilita in accordo con il Comune.

6.2 Il PGT di Milano in corso di approvazione

Il nuovo e primo Piano di Governo del Territorio per la città di Milano è già stato scritto e è in corso di discussione in Consiglio Comunale. L'approvazione è prevista quindi per la primavera del 2010. Si tratta di un piano che prevede per Milano grandi trasformazioni. E soprattutto di tratta di un piano che dà solo indicazioni che verranno attuate poi, di volta in volta, tramite strumenti esecutivi come i programmi complessi.

In primo luogo, uno dei nodi più critici riguarda il numero di abitanti. Partendo dai dati dell'ufficio statistiche del Comune, ossia la popolazione residente al dicembre 2007, e cioè 1.298.196 abitanti, il nuovo Piano di Governo del Territorio prevede una popolazione al 2014 pari a 1.415.385 e al 2030 pari a 1.787.637 abitanti. Un aumento vertiginoso. Ci si potrebbe domandare: ma negli anni Settanta Milano non ha già avuto un tale numero di abitanti? E si potrebbe allora rispondere che questo è sicuramente vero ma che, a fronte di una densità abitativa elevatissima, i servizi pro capite erano pochi e inadeguati a garantire la qualità ambientale della città. Il nuovo Piano di Governo del Territorio propone come soluzione una elevata crescita in altezza al fine di liberare suolo per aumentare la dotazione di verde e servizi. Una soluzione discutibile, a fronte di interventi massicci che concorrerebbero a aumentare il congestionamento del centro cittadino.

In secondo luogo vi è la scelta delle zone di espansione. Si tratta dei cosiddetti "Ambiti di Trasformazione", che sono in gran parte vuoti urbani dovuti alla dismissione di aree industriali, ferroviarie e militari, per i quali si prevede la creazione di nuovi centri urbani spesso a discapito del verde e a favore di una crescita edilizia considerevole. Gli Ambiti di Trasformazione sono suddivisi in Ambiti di Trasformazione Urbana, Ambiti di Trasformazione Periurbana e Ambiti di Trasformazione di Interesse Pubblico Generale.

Infine, a fronte di una dotazione attuale di servizi pro capite pari a 22,72 mq per abitante, si prevede una dotazione di 49,00 mq per abitanti. In realtà leggendo le pagine del Documento di Piano si vede come nel verde urbano viene conteggiato in larga misura anche il verde agricolo del Parco Agricolo Sud. Quindi il verde previsto all'interno della città risulta molto limitato.

In generale i documenti in corso di discussione contengono molti nuovi progetti per la città, incentrati sulla definizione delle cosiddette "vocazioni" funzionali, ossia l'obiettivo di fare di Milano una città multipolare attraverso zone specializzate in determinate funzioni. Alcuni esempi: la Città della Giustizia a Rogoredo, con lo spostamento del carcere di San Vittore e del Tribunale dalle attuali sedi; la Città del Gusto nell'attuale area dell'Ortomercato, con spostamento dello stesso. E vi sono molte altre proposte, alcune potenzialmente positive, altre che forse andrebbero ripensate. Si tratta comunque di un Piano che non è ancora valido e che sicuramente, prima della approvazione, verrà in parte modificato. Occorre però riflettere su un punto, che costituisce il significato del percorso sull'urbanistica di Milano sin qui tracciato: il valore di una pianificazione urbanistica non è il ridisegno dell'immagine di una città attraverso interventi distinti, per quanto questi possano essere di qualità, ma è la garanzia di uno sviluppo equilibrato, attraverso regole vincolanti in termini di servizi, volume edificabile e crescita in altezza, che garantisca la risoluzione dei problemi pregressi e si confronti costantemente con le nuove esigenze dei cittadini, odierni e futuri.