

DAL DIRE AL FARE PROGRAMMAZIONE: UNA QUESTIONE DI *GOVERNANCE* TERRITORIALE

di Sergio Zucchetti

Indice

Indice.....	1
Premessa.....	2
Introduzione	5
1. Primo convegno nazionale per la ricostruzione edilizia	13
2. Concorso di idee per lo studio del nuovo Piano Regolatore.....	42
2.1. Progetto degli architetti Albricci, Felirieri, Latis, Tevarotto, Zanuso.....	44
2.2. Progetto degli architetti ed ingegneri Bussolati, Filippini, Jori, Lissoni, Merlo, Morone, Perelli, Ratti	46
2.3. Progetto degli architetti ed ingegneri Angelini, De Nicoti, Guerici, Keffer, Monti, Noè, Varisco	47
2.4. Progetto degli architetti Alberti, Forti, Morini, Reggio	51
2.5. Progetto degli architetti Dodi, Gandolfi, Marchetti, Muzio.....	53
2.6. Progetto degli architetti Pasquali e Galimberti	56
2.7. Progetto degli architetti Ciocca, Edallo, Magnaghi, Mattioni, Terzaghi	58
2.8. Progetto Ar	60
3. Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo Piano Regolatore Generale di Milano	63
3.1. "Concetto e Funzione della città"	63
3.2. "Popolazione e Lavoro"	66
3.3. "Direzione, Forma e Limiti dello sviluppo urbano"	67
3.4. "Azzonamento, Lavoro, Abitazione, Svago, Riposo, Zone Verdi"	69
3.5. "Sistema della Viabilità e del Traffico"	73
3.6. "Problemi Economici e Provvedimenti Contingenti"	74
4. La Ricostruzione di Milano	78
4.1. Premesse al nuovo PRG della ricostruzione: il "Piano Secchi"	79
4.2. Le commissioni per il nuovo Piano Regolatore Generale	84
4.3. Lavori per il nuovo PRG: dalla redazione alla prima adozione nel 1948	88
4.4. I piani di ricostruzione.....	93
4.5. Il Piano Regolatore Generale: la Riadozione del '50 e l'approvazione definitiva del '53.....	97
4.6. Ruolo ed attività della proprietà edilizia.....	100
Conclusioni.....	108
Bibliografia.....	112

Premessa

Affrontare la questione della *governance* territoriale in modo innovativo pone l'esigenza di definire e circoscrivere l'ambito di osservazione, rispetto al quale proporre uno schema di lettura, nel quale la *governance* diviene l'elemento di successo di un nuovo modello di programmazione dello sviluppo territoriale in grado di coniugare un approccio di tipo *top down* con uno di tipo *bottom up*. Il lavoro di ricerca svolto punta ad evidenziare e valorizzare una particolare dimensione del *governance* e cioè che il perseguimento di obiettivo di sviluppo sia il frutto di una decisione pluralista e non autonoma, dove più attori sono chiamati in modo integrato a contribuire - in modo diretto e indiretto - all'elaborazione e attuazione delle policy.

Parte della letteratura scientifica tende a contrapporre il concetto di *governance* a quello di *gouvernement*, che evidenzia la centralità delle decisioni e delle azioni poste in essere dalle istituzioni responsabili di una politica, mentre la *governance* rimanda alle modalità di natura orizzontale con cui una pluralità di attori negoziano gli obiettivi, assumono le decisioni, si ripartiscono le responsabilità e attuano gli interventi. Quello che preme evidenziare è che la *governance*, o meglio il modello di *governance territoriale*, derivi dalle forme di *gouvernement* proprie di un'architettura istituzionale per definizione in continua evoluzione.

Il passaggio dal fascismo alla democrazia, la costruzione di uno Stato-Nazione, l'azione di integrazione Europea, il processo di riforma della pubblica amministrazione italiana iniziato negli anni '90 del secolo scorso e proseguito con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'attuazione del decentramento e della semplificazione amministrativa e del federalismo, divengono le tappe di un'evoluzione delle forme di *gouvernement* che presuppongono l'adozione di modelli di *governance* differenti in grado di coniugare i ruoli e le competenze degli assetti istituzionali con le esigenze e le aspettative di sviluppo da parte di cittadini e imprese. Le continue sollecitazioni degli amministratori locali, delle imprese e dei cittadini alle problematiche connesse alla programmazione dello sviluppo, pongono l'esigenza di definire un nuovo modello decisionale in grado di trasformare le istanze in decisioni e in progetti condivisi, finanziabili e realizzabili. Se da un lato il processo riforma della finanza pubblica italiana, in particolare il passaggio da un sistema di finanza derivata ad uno autonomo, ha consolidato il connubio tra finanza e territorio, tra il reperimento delle risorse finanziarie e la spesa per investimenti pubblici; dall'altro lato, l'attuazione del federalismo consente di definire tre nuovi pilastri su cui poggiare il nuovo modello di sviluppo. La *responsabilità* dei governi locali nel raccogliere le istanze e nel trasformarle in progetti realizzabili e finanziabili, il *pragmatismo* e le competenze della classe dirigente nel definire e attuare le risposte adeguate alle esigenze di cittadini e imprese, una moderna visione organica degli *asset* territoriali, sono i nuovi

ingredienti che possono determinare la definizione di un modello di sviluppo territoriale in chiave regionalista, quale risposta operativa alla definitiva applicazione del principio di sussidiarietà, alla responsabilizzazione degli amministratori pubblici nel contenimento della spesa pubblica non produttiva, nella riduzione degli sprechi e nella ricerca di un nuovo equilibrio tra la finanza autonoma e la qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese. In questo contesto la *governance* diviene il legante indispensabile per evitare il continuo fallimento dei tradizionali strumenti di programmazione e pianificazione dello sviluppo.

L'esigenza pragmatica di dotare gli enti territoriali e locali di un moderno modello di programmazione presuppone la conoscenza delle *pratiche del governo del territorio* e, dunque, dei suoi istituti e saperi; una definizione esplicita nel sottolineare, per il governo del territorio, la necessità di una processualità aperta e, per ciò stesso, orientata alla prefigurazione incentrata sulle potenzialità dell'interazione dialogica-conflittuale fra gli attori istituzionali e non, pubblici e privati; una definizione, infine, che tende a collocare la pianificazione strategica nella dimensione della *governance*, ovvero di una modalità di interazione con la complessità e la varietà dell'accadere urbano e territoriale, basata sulla prospettiva di una cooperazione e co-decisione sempre più allargata o inclusiva.

Le esperienze, anche innovative, relative all'applicazione degli istituti negoziali della programmazione negoziata nazionali e regionali, così come l'utilizzo degli strumenti urbanistici cosiddetti complessi, consente di asserire che solo grazie ad processo di animazione territoriale e alla definizione di un nuovo modello negoziale e decisionale, grazie all'attivazione dei tavoli interistituzionali territoriali di concertazione e confronto allargati agli attori privati e alla società civile, può consentire di sviluppare progettualità condivise e in grado di soddisfare gli obiettivi di coesione e integrazione economica, sociale e territoriale. In particolare, la *corporate governance territoriale*, così come avviene nei sistemi aziendali complessi, può divenire un'efficace ed efficiente strumento per coniugare le opposte tesi che hanno privilegiato in diversi periodi storici della pianificazione l'uso e l'utilizzo del *piano* rispetto al *progetto* e viceversa. In altre parole, privilegiare la complessità omnicomprensiva del piano, inclusivo dei suoi fallimenti rispetto ai tempi di attuazione e alle sue rigidità, oppure sostenere singoli progetti che non garantiscano una visione d'insieme ma sicuramente l'operatività di interventi mirati? Pare evidente che la risposta non sia da ricercare nell'esclusione di uno dei due approcci, bensì nella dimensione della *governance* territoriale che privilegia l'assunzione di responsabilità di tutti gli attori coinvolti nel processo di programmazione nella definizione sia di uno scenario di sviluppo territoriale condiviso, sia delle invarianti territoriali che garantiscano uno sviluppo sostenibile, sia di tempi certi su progetti integrati in grado di promuovere la competitività e sanare i *gap* strutturali - materiali e immateriali - che pregiudicano lo sviluppo.

L'uso della governance nel processo di programmazione territoriale, anche di natura strategica, manifesta la sua funzionalità alla necessità di adattamento, avvertita dalla società civile, alle profonde e rapide trasformazioni della società postfordista e postindustriale; altrettanto evidente, è il suo sforzo di assumere la caratterizzazione proteiforme, plurale e instabile della morfologia sociale e fisica del territorio contemporaneo, come metro di riferimento; degna di nota è la sua propensione ad offrirsi come forma di conoscenza e di azione collettiva al fine di ordinare, in un orizzonte di bene comune e di futuro aperto, le tensioni che si manifestano tra dimensione locale e globale, tra cooperazione e competizione, tra vecchie e nuove logiche ed attività economiche, tra la pluralità multiforme di coloro che abitano (soggetti e/o attori) la scena territoriale, misurandosi incessantemente, con le dinamiche odierne del potere e del conflitto sociale. Se quanto sin qui detto è attendibile, allora, impegnarsi nella programmazione dello sviluppo territoriale significa sollecitare l'intero corpo della società a misurarsi con una serrata e continua rivasitazione delle nozioni e delle pratiche della politica, della democrazia, della tecnica; saggiando, in virtù e in forza dell'attraversamento continuo di questi territori, difficoltà e potenzialità dell'innovazione che può discendere all'assunzione, come metro dell'agire sociale e del governo, di una prospettiva pluralista, rappresentativa e dialogico-conflittuale.¹

Nel continuo mutare del sistema di regole che modificano gli assetti istituzionali rispetto a problematiche sempre attuali, si ritiene che solo attraverso un'attenta rilettura del ruolo della *governance* sia possibile definire un nuovo approccio alla programmazione in grado di affrontare le questioni connesse alle politiche di sviluppo di un territorio, in altre parole la *governance* come cerniera di un modello negoziale in grado di passare in modo pragmatico dal "dire al fare programmazione". Infine, si ritiene che una nuova *governance* territoriale non possa prescindere dal rendere istituzionali due fasi come l'ascolto e la comunicazione.

¹ S. Zucchetti, "Federalismo e Territorio: gli ingredienti del nuovo modello di programmazione dello sviluppo. In fase di pubblicazione." Liuc Papers serie Economia e Istituzioni, n. 235, Ottobre 2010

Introduzione

Il periodo storico all'interno del quale va collocato questo *paper* scientifico è quello compreso e caratterizzato dalla fine della seconda guerra mondiale e la terza fase delle economie di guerra, cioè il periodo della ricostruzione, e attualizzare tale dibattito all'attuale processo di riforma della pubblica amministrazione italiana. Il periodo della ricostruzione è molto particolare perché segna il passaggio degli anni del fascismo a quelli della democrazia, o meglio a quell'arco di opzioni che la Liberazione apre per comprendere il valore e il ruolo ricoperto dalla *governance* urbanistica e territoriale nei processi di programmazione e attuazione delle politiche pubbliche.

All'indomani della fine della guerra, il Paese si trovava a dover affrontare problemi di estrema gravità, sia sotto il profilo immediato sia da un punto di vista di lungo periodo. Problemi immediati erano quelli della ricostruzione del patrimonio abitativo, delle attrezzature produttive, dell'inflazione che procedeva sempre più veloce, della disoccupazione elevatissima; il tutto ancor più aggravato dalla mancanza sia di mezzi finanziari che di materie prime. Mentre nel lungo periodo il problema di fondo era quello di riconvertire la struttura produttiva, superando l'impostazione protezionistica e autarchica e costruendo un'industria competitiva sul piano internazionale.

La soluzione di problemi di struttura e del resto anche quella dei problemi immediati, si trovava strettamente connessa con la questione di fondo della gestione del sistema economico. La politica economia fascista aveva rappresentato un esperimento di economia controllata, in parte riconducibile ai vincoli imposti dalla situazione economica internazionale, in particolar modo negli anni caratterizzati dalla grande depressione; in parte spiegabile come effetto degli interessi industriali e finanziari dominanti; in parte traeva spunto da motivazioni ideologiche di marca nazionalista. Quali che fossero le cause, è certo che il periodo fascista è stato un periodo non solo di protezionismo, ma anche di controllo sull'apparato produttivo, e con la fine della guerra, almeno in linea di principio, tutto doveva essere messo in discussione. Il Paese poteva restaurare l'economia di mercato basata su scelte indipendenti degli operatori privati; poteva conservare un certo ammontare di controlli sui prezzi e sulle attività produttive; poteva infine, anche se, nelle circostanze storiche in cui il Paese si trovava, questa possibilità era più teorica che effettiva, portare a fondo la centralizzazione delle decisioni instaurando un'economia di tipo sovietico. Le discussioni finivano inevitabilmente per svolgersi su due piani intrecciati, che coinvolgevano da un lato aspetti di natura generale ed ideologica e cioè i vantaggi relativi dei sistemi pianificati rispetto alle economie di mercato, dall'altro problemi di natura immediata e contingente, quali l'opportunità di controllare il corso dei cambi, o di liberalizzare il mercato dei

beni di consumo. Sul piano generale, gli economisti più autorevoli finivano per essere concordi nell'identificare controlli, protezionismo e autarchia come principi autoritari dello stato fascista e vedevano il ritorno al principio della libertà degli scambi come il coronamento della restaurazione democratica, il simbolo del rientro dell'Italia nel consesso dei paesi democratici, nonché l'uscita da un clima di presuntuoso e provinciale isolamento. Sulla sponda opposta mancava una corrente egualmente influente per peso e convinzione. Lo stesso Togliatti, nel discorso tenuto al convegno del Partito Comunista Italiano nell'aprile del 1945, dichiarò ufficialmente che il paese non era maturo per un esperimento di pianificazione economica integrale.

Il dibattito investiva anche l'opportunità di preservare o instaurare controlli su singoli mercati. Si discuteva sul controllo dei mezzi produzione edilizia, sulla permanenza del controllo sulla disponibilità di valute estere, su come risolvere il problema della disoccupazione, sulla liberalizzazione dei mercati, sulla necessità di controllare la produzione edilizia. Dietro ciascuno di questi problemi, stavano questioni rilevanti di politica economica e sociale, cioè la capacità di avvantaggiare alcuni settori piuttosto che altri, oppure distribuire quello di cui si disponeva fra tutti o favorire i più abbienti a danno degli altri.

All'interno di questo quadro di riferimento generale il *paper* ricostruisce i contenuti di tre episodi rilevanti della ricostruzione di Milano. Si tratta del “*Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia*”, che si tiene nel dicembre 1945, del “*Concorso di idee per lo studio del nuovo Piano regolatore Generale*”, sempre dello stesso mese e del “*Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo Piano regolatore generale di Milano*”, che si svolge in più sedute fra gennaio e marzo del 1946, come conseguenza del precedente Concorso di idee.

Tre avvenimenti fra loro strettamente connessi. Il primo infatti si pone in una prospettiva d'analisi non solo locale ed affronta le questioni di fondo della ricostruzione: quali debbano essere i soggetti/attori della ricostruzione e quali le relazioni di dipendenza e di indirizzo fra quelli pubblici e quelli privati; conseguentemente, quali le fonti di finanziamento, quali i criteri di distribuzione; di fatto, quale *modello* socioeconomico impostare nell'arco di opzioni che la Liberazione apre o, addirittura, quale *tipo* di *democrazia* prefigurare. Dall'estremo della massima liberalizzazione, intesa come perno di uno sviluppo fondato sulla ricostruzione edilizia come volano della ripresa economica e garanzia della riconversione produttiva imposta dalla pace, all'estremo opposto di un modello di pianificazione economica strettamente integrato e consequenziale dalla scala nazionale a quella locale, attraverso una proposta intermedia che affida al *piano* e più in generale ad una logica programmatica il compito di disciplinare ed orientare, secondo principi di razionalità ed equità distributiva, i comportamenti dei soggetti privati.

I lavori si svolsero in tre tempi, il primo durante il quale i convenuti lessero le loro relazioni, note, memorie e si concluse con una esposizione riassuntiva, delle idee espresse, fatta dal prof. Cesare Chiodi. La seconda parte fu dedicata alle libere discussioni durante la quale emersero le impostazioni da dare ai problemi della ricostruzione edilizia. La terza parte venne dedicata all'approvazione degli ordini del giorno ed alla discussione delle mozioni presentate dai convenuti in propria persona o in gruppi.

Il prof. Colonnetti nella sua inaugurazione ai lavori spiegando le ragioni per cui il Consiglio Nazionale delle Ricerche avesse aderito di "buon grado" nel prendere sotto i suoi auspici l'iniziativa, precisava che il C.N.R. era un organo di studio, non dotato di poteri esecutivi, i quali spettavano esclusivamente ai Ministeri competenti, ma esso era chiamato a compiere opera di consulenza scientifico tecnica per il Governo, e l'intenzione, patrocinando il Convegno, era quella di portare a conoscenza del Governo i risultati delle discussioni che sarebbero emerse nella prima assemblea democratica, dopo l'oscurità del fascismo.

Non venne trascurato il problema sociale sia dal punto di vista delle ragioni di proprietà sia per affermare che la casa era un servizio dell'organizzazione collettiva e non un semplice oggetto di speculazione.

I lavori affrontarono le questioni eccezionali e di emergenza e della necessità di promuovere i restauri degli stabili meno sinistrati, del problema delle nuove costruzioni nelle quali rapidità ed economia erano da raggiungere attraverso un sostanziale progresso della tecnica, indirizzata verso la normalizzazione ed unificazione, con una produzione più industrializzata da sottrarre alla pratica artigianale e sorretta da una larga sperimentazione.

La discussione venne aperta dall'ing. Francesco Nuti del Comitato Organizzatore, ed uno dei quattro fondatori dell'Associazione della Casa. Egli mise in particolare rilievo le due tendenze manifestatesi durante la prima parte del Convegno. Da una parte quella liberistica di chi affermava: "se volete che la ricostruzione si compia, se volete che il popolo italiano non sia l'ultimo di tutti i paesi nell'affrontare la ricostruzione, lasciate libertà all'iniziativa privata"². Dall'altra la corrente, non meno agguerrita, di chi teneva conto soprattutto del fatto che l'iniziativa privata non aveva interesse a recarsi ovunque e ad intervenire in quei casi nei quali non aveva il suo tornaconto, che potevano risultare i più importanti per la grande massa della popolazione.³ Egli ricordò inoltre uno studio dell'ing. Razza del Collegio Lombardo delle Imprese Edili, il quale non credeva che i problemi di quel periodo potessero essere risolti nel campo edilizio dalla sola edilizia privata e dai soli Istituti della Case Popolari, in quanto troppo vasto per essere risolto singolarmente e separatamente; non vi era soltanto il problema di dare

² L. Giay, Contributo dei privati alla riparazione degli alloggi danneggiati e inabitabili, in op. cit, Rassegna del "Primo Convegno".

³ P. Bottoni, La casa a chi lavora, in op. cit, Rassegna del "Primo Convegno",

case al popolo nelle grandi città, si doveva affrontare il problema di intere città da ricostruire, dove le distruzioni avevano inciso profondamente laddove minori erano le risorse. L'Associazione per l'architettura organica fece voto affinché il Convegno si rendesse promotore di un'azione diretta all'istituzione di un organo tecnico centrale a struttura ben articolata in senso regionale, che procedesse ad un'organica "pianificazione", cioè programmare l'opera di ricostruzione, dell'attività urbanistica nazionale.

La sezione torinese dell'UDI chiese che negli studi per la ricostruzione fosse tenuto presente l'aspetto sociale della questione "donne" e propose per le case popolari i servizi collettivistici centrali di lavanderia, stireria, asili nido; chiese inoltre per sé e per le altre organizzazioni femminili di poter fare parte con voto deliberatorio dei comitati locali e nazionali, per quanto riguarda le questioni di carattere sociale.

L'arch. Rogers ritenne indispensabile ed urgente l'istituzione di un Commissariato per la ricostruzione edilizia dotato di larghissimi mezzi finanziari e di poteri esecutivi, col compito di promuovere la ricostruzione edilizia sul piano nazionale attraverso una rete di organi regionali costituiti da tecnici capaci di far fronte alle esigenze specifiche di ogni località, con competenza e senso di responsabilità.

Il Convegno si concluse con l'approvazione di tre ordini del giorno, che il Comitato Organizzatore, attraverso la voce del prof. Chiodi, ritenne fossero quegli ordini del giorno che esprimevano più sinteticamente le varie correnti che si erano manifestate e che con sfumature di impostazioni rappresentavano idee concomitanti che si completavano a vicenda.

Il prof. Colonnetti concluse affermando che le discussioni avvenute gli avevano permesso di comprendere bene il pensiero delle varie tendenze, e che si sarebbe reso interprete, presso il Governo, "sia del pensiero di quelli che giustamente vogliono valorizzare l'iniziativa privata e chiedono per essa la possibilità di esplicarsi senza pastoie burocratiche, anzi con tutto l'aiuto da parte dello Stato, sia di quelli che ritengono che la sola iniziativa privata non possa giungere dappertutto per ragioni ovvie, e di più abbia bisogno di lavorare entro un binario compatibile con gli interessi generali"⁴.

Gli altri due avvenimenti, il Concorso ed il Convegno per lo studio del Prg, articolano le stesse posizioni in sede locale e sullo specifico terreno della cultura disciplinare. Questa è chiamata per l'occasione a rileggere il proprio bagaglio teorico e tecnico, costruito, secondo complessi intrecci, nel corso dell'esperienza del fascismo maturo degli anni trenta, in funzione del nuovo sistema di relazioni ideologiche ed istituzionali aperti dalla prospettiva della costruzione di una società democratica ed a verificarne la utilizzabilità. In altri termini, sono i temi della pianificazione regionale, del decentramento a tale scala di popolazione e produzione,

⁴ G. Colonnetti, Conclusione al Convegno, in op. cit., Rassegna del "Primo Convegno".

della zonizzazione funzionale e sociale, della conservazione storico-artistica e “ambientista”, spendibile per la definizione del nuovo “*spazio*” della società democratica? Ed ancora, quale è l'effettiva cognizione del nuovo status ideologico-istituzionale che s'apre da parte di una cultura disciplinare e professionale cresciuta come altre, protetta e tentata dall'identificazione con la prospettiva del corporativismo fascista e dalle certezze di legittimazione tecnica se non tecnocratica, che esso sembrava offrire nel quadro più generale di un sistema di gerarchie sociali?

Le idee pervenute per il Concorso andavano da una critica alla appena sistemata piazza del Duomo, alla disamina di questioni generali quali la politica degli espropri, alla costruzioni di vere e proprie *new towns*. Le immagini di Milano che ne uscivano erano delle più diverse: chi chiedeva sopralzi generalizzati di tutti i fabbricati esistenti, chi la trasformazione del centro in una vera e propria Manhattan, chi la costruzione di portici in tutta la città, da utilizzarsi anche come parcheggi, chi l'eliminazione degli isolati chiusi intorno a cortili e la realizzazione di un'edilizia aperta, chi nuclei di grattacieli intorno alle piazze periferiche, chi un proliferare di quartieri giardino, chi la sospensione degli sventramenti e una serie di ricostruzioni in stile e chi viceversa il completo abbattimento di quel che restava della città vecchia, chi pensava ad una città di 800 mila abitanti e chi invece di 3 milioni.

Non mancò neppure chi propendeva per una completa municipalizzazione delle aree edificabili e chi sosteneva più o meno accanitamente l'iniziativa privata, chi proponeva la costituzione di aziende speciali per l'urbanistica o per il rinnovo urbano, intesi come trust privati in concessione o come enti pubblici. Quasi generale, invece era l'accordo sul tema del decentramento industriale e operaio e sulla necessità di verde nella città al posto degli edifici distrutti.

Confrontabili risultarono due tipi di contributi, quello di una decina di gruppi di professionisti che avevano configurato veri e propri schemi di prg e quello di alcuni ingegneri comunali che si erano mobilitati per esprimere sul piano delle idee generali, rivelando la loro intenzioni di esproprio ad oltranza, nemici della “tela di ragno” del Prg del '34 e fautori di un rigido blocco alla ricostruzione del centro urbano.

I partecipanti del Convegno per lo studio delle direttive del nuovo Piano regolatore elessero subito alla presidenza il prof. Cesare Chiodi, e come vicepresidente gli architetti Piero Bottoni e Luigi Dodi. Chiodi impose da subito ai lavori del Convegno un ritmo serrato. Nelle sedute del 3 e del 5 gennaio '46, vennero esaurite subito le formalità per la nomina della direzione e della segreteria, composta da un ingegnere Bergamasco e tre architetti, Forti, Moroni, Pollini e l'approvazione di un regolamento dei lavori.

Le riunioni avvennero col ritmo di tre alla settimana per circa tre mesi. I temi discussi riguardarono: il “Concetto e Funzione di città”; “Popolazione e Lavoro”; “Direzione, Forma e Limiti dello sviluppo urbano”; un esame particolareggiato delle funzioni “Lavoro, Abitazione, Svago, Riposo e distribuzione delle Zone Verdi”; “Sistema della Viabilità e del Traffico”; “Mezzi di Trasporto”; “Problemi di ordine Economico e Provvedimenti Contingenti”.

Sul primo tema emersero due tesi opposte, l'una affermava la limitazione delle funzioni urbane a quelle di carattere amministrativo, commerciale e di direzione della produzione con esclusione delle funzioni industriali e produttive da organizzare su un piano più vasto e regionale. L'altra sosteneva invece la innaturalità di un indirizzo che, mortificando l'attività industriale, avrebbe privato Milano delle sue più spiccate caratteristiche e delle ragioni stesse della sua esistenza, nonché la difficoltà di una pianificazione rispondente alle complesse necessità delle industrie. Nel corso delle discussioni poi le due tesi si avvicinarono nel definire la funzione della città nella ricerca del giusto equilibrio fra funzioni industriali, commerciali e direttive.

Sulla “Popolazione e Lavoro”, dopo discordanti affermazioni sulle necessità o meno che l'operaio vivesse nelle immediate vicinanze dei luoghi di lavoro, venne discussa: la possibilità e l'opportunità di allontanare dalla città una parte della popolazione ivi esistente; il problema economico di creare o trasferire in altre sedi, al servizio della popolazione da decentrare, quelle attrezzature di cui la città era largamente dotata; come problematico fosse, in linea pratica, frenare le tendenze immigratorie; ed infine, il tasso di incremento della popolazione.

Per la “Direzione, Forma e Limiti dello sviluppo urbano”, tutti i convenuti concordarono nel confermare la tendenza della espansione verso Nord e NordEst. Mentre le tendenze si manifestarono: nella volontà di lasciare alla città una forma indeterminata in continuo divenire; nel creare dei nuclei satelliti staccati; nell'orientarsi verso certe direzioni con forma tentacolare; nel limitare queste direzioni di sviluppo a pochi “assi” fondamentali, in determinati settori; nella necessità di sviluppare la città in altezza. Le questioni relative all'azzoneamento si focalizzarono ad individuare la migliori forme per l'industria e la residenza. Le tematiche del “Traffico e Viabilità”, divise nelle due categorie di transito e di penetrazione, portò alla unanime indicazione nella necessità di sostenere lo sviluppo autostradale per Genova e Bologna, del collegamento diretto delle provenienze da Bologna e da Genova con Mantova, con la statale dello Spluga, con la Padana Superiore, con le Autostrade e le molte arterie del settore settentrionale della regione. Per la viabilità di penetrazione emersero tre tesi fondamentali: affidare l'attraversamento a due grandi assi attrezzati, su due piani di 70 metri di sezione, con direzione NW-SE e NE-SW, che si sarebbero incrociate a NW del centro; impostare quattro assi a due a due quasi paralleli con direzioni NW-SE e NE-SW ed i cui quattro incroci sarebbero

stati i vertici del futuro Centro; sistemi vari di arroccamento attorno al nucleo centrale, con funzione di collettori delle arterie radiali di penetrazione.

Il tema “Mezzi di Trasporto” venne trattato marginalmente, in quanto argomento che richiedeva una competenza specifica che pochi avevano. Infine sul tema dei “Problemi Economici e Provvedimenti Contingenti”, venne affrontato tentando di fissare un piano finanziario data l'incertezza dei costi, osservando che la sola considerazione del tornaconto economico delle finanze comunali non poteva essere l'elemento decisivo. Venne ribadito il criterio del demanio comunale, illustrandone tutti i vantaggi che ne sarebbero derivati, anzi venne proposto, per una azione più vasta interessante anche la zona di più immediata influenza, le facoltà normatrici ed esecutive del Comune nella materia dei piani regolatori non fossero limitate al territorio della sua giurisdizione amministrativa. Su ciascuno di questi argomenti vi furono ordini del giorno e mozioni.

Ma se nella discussione di molti argomenti, come la necessità di diradare la fabbricazione, un accordo più o meno generale poté stabilirsi, su altre decisive esso mancò del tutto: per esempio, sulla dimensione di popolazione ottimale da prendere in considerazione per il futuro, da uno a due milioni di abitanti oltre a mezzo milione e più di pendolari, o sui criteri del decentramento industriale e residenziale, se pur condividendo almeno in parte l'ideale sviluppo satellitare della città.

Altri temi per quanto discussi rimasero nel vago, non arrivando a costituire ordini del giorno, per esempio quello dei regolamenti edilizi da adottare e differenziare per singole zone, in modo da consentire tipologie edilizie variate, dal grattacielo alla villetta; a quello delle aree edificabili e della politica della “concessione” del diritto di superficie.

Il tema della ripresa edilizia, come era avvenuto nel Convegno per la Ricostruzione, generò un certo numero di mozioni, da chi chiedeva la eliminazione di ogni ostacolo tecnico-burocratico al rilascio delle licenze di costruire, anche nelle more degli studi del nuovo piano, a chi chiedeva la demanializzazione delle aree divenute libere dai bombardamenti. Venne espressa la volontà di superare il blocco cautelativo adottato dalla giunta il 17 maggio '45, con una ripresa totalmente subordinata ad una rigida pianificazione centrale.

In un voto conclusivo l'assemblea esprime la chiara posizione dei professionisti, ed il ruolo che essi avrebbero voluto assumere nella redazione del nuovo Prg, i quali ricordavano al Comune l'impegno assunto nel bando di concorso, dove venne menzionata l'assunzione di un certo numero di ingegneri e architetti come collaboratori nelle Commissioni di lavoro, che si sarebbero costituite per redigere il nuovo Prg, esprimendo da un lato la loro ormai dimostrata competenza e dall'altro la coerenza delle loro tesi con quelle affermatesi nei tre mesi di discussione.

Il lavoro di ricerca svolto, se da un lato, assume l'analisi di questi tre episodi per rileggere come la cultura disciplinare utilizza la *governance* come modello e strumento decisionale per superare i conflitti e negoziare le decisioni nel passaggio dagli anni del fascismo a quelli della democrazia; dall'altro indaga tale questione con stretto riferimento al dipanarsi concreto della vicenda edilizia ed urbanistica di Milano, in particolare negli anni seguenti interessati dagli effetti del tentativo di concretizzare il patrimonio di idee e strumenti, emersi dai Convegni in oggetto, nella formulazione degli strumenti di pianificazione e ricostruzione.

Vicende, che iniziano:

- con l'incarico, da parte della podesteria nel 1944, a Secchi, quale ingegnere capo della Divisione Urbanistica dell'Ufficio Tecnico Municipale, affiancato da una Commissione Consultiva, costituita dall'amministrazione civica già nel 1935, di rielaborare, sulla base della nuova legge urbanistica del 1942, il Piano del '34;
- con l'elaborazione di due contro piani, uno da parte del Collegio degli Ingegneri di Milano e l'altro da parte di un gruppo di architetti, detto "Piano Ar", sempre nel '44;
- con l'adozione del "Piano Secchi" ed il suo stralcio prima della pubblicazione da parte della nuova Giunta insediata dal CLN nel 1945;
- con la decisione da parte della nuova Giunta di redigere un "nuovo" Piano regolatore generale, deliberando contemporaneamente la sospensiva di esecuzione di quello "vecchio", di indire un Concorso ed un Convegno e di costituire successivamente delle Commissioni per la redazione del piano regolatore;
- che continuano con la richiesta, nel gennaio 1947, di inclusione del Comune di Milano nell'elenco dei Comuni autorizzati ad adottare Piani di Ricostruzione e della relativa inclusione nell'aprile dello stesso anno;
- con l'adozione nel 1948, da parte del Consiglio Comunale, in marzo del nuovo piano regolatore, in aprile del Piano di ricostruzione per la II zona ed in luglio del Piano di ricostruzione per la I zona, ricevendo rispettivamente circa 800 osservazioni il primo, 117 il secondo e 54 il terzo;
- con l'approvazione, da parte del Ministero, dei Piani di ricostruzione nel febbraio 1949 e la riadozione del Piano regolatore nel Luglio del 1950, nonché delle circa 1000 osservazioni ricevute;
- per concludersi nell'aprile del 1953 con l'approvazione definitiva del Piano regolatore generale.

1. Primo convegno nazionale per la ricostruzione edilizia

Alla fine della seconda guerra Mondiale Milano, come molte città grandi e piccole, uscita da una guerra perduta, esasperata da lotte fratricide e da distruzioni materiali quali non s'erano viste da tempi, deve pensare alla rinascita, a sgombrare le macerie e ritrovare un'armonia di intenti, per far tornare la "capitale morale del Paese"⁵ a nuova vita. La ricostruzione, quindi, si carica subito di molti significati, dagli imperativi della sopravvivenza fisica, tesi a dare un tetto agli ambrosiani rimasti senza casa per gli effetti di un triennio di bombardamenti, alle urgenze della ripresa produttiva, convergenti nel tentare di risolvere quelle tensioni che la libera democrazia avrebbe riacceso dopo un quarto di secolo di forzato silenzio. Ricostruire quindi tutelando quel pluralismo ideale grazie alla metodologia democratica⁶ del libero confronto, dipanato tra i due poli della dialettica di ideali e di interessi, ed alla necessità di far convivere tutte quelle forze e quegli interessi, che rappresentati dal governo municipale, si ponevano il problema della ricostruzione, con accenti ben consapevoli sulla necessità di far fronte a quell'immane calamità, facendo appello alle forze pubbliche e private insieme⁷. Risulta infatti essere sul terreno della compatibilità e, di più, della mediazione tra la macchina amministrativa del governo economico municipale ed i poteri istituzionali di fatto della proprietà edilizia, che si sarebbe misurata la possibilità di governare politicamente la ricostruzione; nonostante gli appelli alla solidarietà nazionale per realizzare un fronte unico contro la speculazione⁸.

La storia politico-sociale della ricostruzione edilizia milanese è, infatti, caratterizzata più da divisione che da unità, più da conflitti e da contrasti che da solidarietà e da azioni comuni, sia all'interno delle istituzioni, sia tra le istituzioni e gli interessi, rappresentati dalla proprietà fondiaria, che si andavano via via costituendo e rafforzando; evidenziando sempre più quella linea di frattura tra i rappresentati ed i rappresentanti di quelle forze politiche, "popolari", che si trovarono subito dopo la Liberazione, a governare la cosa pubblica.

Tra classe politica e ceti popolari si determinò un rapporto cementato sì da processi di identità e di appartenenza sul terreno elettorale, al fine della costruzione del consenso, ma nel tempo, i rapporti si caratterizzarono secondo due logiche d'azione organizzative divergenti, quando non confliggenti, delle élites da un lato e degli strati popolari dall'altro⁹.

Il problema di fondo era quello di ampliare, al più presto, il patrimonio edilizio, ma come?

⁵ G. Sapelli, *Tempo della politica, aspettative sociali e degradazione dell'ideale urbanistico del "bene comune*, in *Milano Ricostruisce*, a cura di G. Rumi, A.C. Buratti, A. Cova, 1945 -1954, Milano 1990.

⁶ *ibidem*

⁷ A. Greppi, *La coscienza in pace. Cinquant'anni di socialismo*, Milano 1963.

⁸ G. Petrillo, *I congressi dei comunisti milanesi 1921 -1981*, a cura di, I Voi, Milano 1983.

⁹ G. Sapelli, *Tempo della politica...*, op.cit.

Il C.N.R., aderendo all'iniziativa di un gruppo di ingegneri, architetti, sociologi ed economisti milanesi, riuniti in un gruppo denominato "Associazione per la Casa", organizzò, nel dicembre del 1945 a Milano, il "Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia", con il proposito di affrontare e discutere secondo quali indirizzi politici, sarebbero stati affrontati e risolti i vari problemi tecnici, economici e sociali concernenti la ricostruzione edilizia ed i piani che per essa si sarebbero dovuti elaborare. A tal fine l'Associazione per la Casa ritenne che fosse necessario lavorare col pensiero rivolto alle classi più numerose, tentando di risolvere i problemi sia sul piano del bisogno, stabilendo una gradualità nella soluzione dei problemi, "premettendo l'urgentissimo all'urgente", sia coordinando le iniziative¹⁰.

Secondo alcuni membri dell'Associazione, infatti, nelle discussioni del Convegno, si sarebbe dovuto insistere sulla necessità di subordinare, da un lato la ricostruzione ad un piano organico di coordinamento generale delle forze disponibili e dall'altro qualunque iniziativa disordinata di ripresa edilizia ad un programma ragionato, lamentando la mancata conoscenza delle diverse iniziative in corso fino a quel momento.

Il Convegno venne organizzato da un Comitato ordinatore presieduto da Cesare Chiodi, sui temi, "la cui discussione non poteva essere ulteriormente rinviata, vista la situazione del popolo e delle città italiane"¹¹, e con l'esplicito intento di affrontare i "Provvedimenti urgenti per la ricostruzione" al fine di superare le "Difficoltà che ostacola(va)no la risoluzione integrale del problema edilizio"¹².

Il giorno 14 dicembre '45, alle ore 10, nella Sala del Gonfalone al Castello Sforzesco, ebbero inizio i lavori, alla presenza di circa 800 iscritti, convenuti da ogni parte d'Italia, dimostrando, con tale partecipazione, che il problema della ricostruzione era vivo nella coscienza di associazioni, enti, studiosi, sociologi, economisti, tecnici, tanto che fossero architetti, ingegneri, urbanisti interni o esterni alle amministrazioni comunali.

Almeno 200 furono gli interventi nell'arco di due giorni e mezzo, differenti e articolate le proposte e le posizioni che in quella sede furono avanzate, nonostante i lavori risentissero della mancanza dei dati indispensabili ad accertare la consistenza del patrimonio edilizio uscito dalla guerra indenne, rispetto a quello in vario grado danneggiato ed all'entità di quello distrutto.

Fu il primo Convegno, dopo la Liberazione, in cui oltre alle questioni economiche, già affrontate nel Convegno del Partito Comunista tenutosi nel mese di luglio, vennero dibattuti anche quelli tecnici e di ordine sociale¹³.

¹⁰ "Associazione per la Casa", La cooperazione ed il problema edilizio, in Rassegna del "Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia", Fascicolo 13 pago 16, Milano 1945.

¹¹ Ibidem, pag. 18.

¹² Ibidem, pag. 21

¹³ E. Rogers, Introduzione al tema "Provvedimenti urgenti per la ricostruzione", in Rassegna del Primo Convegno Nazionale, op. cit, Fascicolo 1 pag. 7

Le questioni sollevate furono molte: si andava dalla discussione sui soggetti che si sarebbero dovuti occupare della ricostruzione, e, soprattutto secondo quali relazioni di dipendenza fra quelli pubblici e quelli privati, alle proposte di reperimento dei fondi necessari a tale opera. All'interno di tale arco tematico, le proposte tendevano a prefigurare implicitamente un modello socio-economico di crescita e di interdipendenza fra le classi sociali, arrivando ad esprimere tipi di democrazia differenti a seconda del rapporto che, attraverso la ricostruzione, si sarebbe instaurato fra i soggetti attivi nel processo di Ricostruzione e la collettività. Dall'estremo della massima liberalizzazione, intesa come perno di uno sviluppo fondato sulla ricostruzione edilizia come volano della ripresa economica e garanzia della riconversione produttiva imposta dalla pace, all'estremo opposto di un modello di pianificazione economica strettamente integrato e consequenziale dalla scala nazionale a quella locale, attraverso una proposta intermedia che affidasse al *piano* e più in generale ad una logica programmatica il compito di disciplinare ed orientare, secondo principi di razionalità ed equità distributiva, i comportamenti dei soggetti privati.

Questo primo convegno doveva inoltre rispondere al bisogno di dialogo e di scambio di idee fra tutte le parti, in quanto la tirannide fascista aveva fatto un po' tutti nemici o diffidenti o pessimisti.

La prima fatica doveva essere quella di credere possibile una società migliore di quella passata, e lo scambio di idee serviva per capire come e secondo quali valori ricostruirla.

Il primo compito doveva essere quindi quello di stabilire quali opere fossero urgenti e quali meno, come le opere dovessero essere intese, quali fossero i loro reciproci rapporti temporali e spaziali, quali i mezzi e quali i fini.

Un criterio guida generale emerse come filo conduttore del dibattito, al di là delle differenti e contrastanti prese di posizione: che la questione della “costruzione urgente” non doveva pregiudicare per nessuna ragione la qualità della nuova attività edilizia e la sua durata nel tempo. Ciò significava che le costruzioni urgenti, quando non si fossero verificate sicure condizioni che ne avessero garantito la perfezione, dovevano essere mantenute nei termini di “pronto soccorso”, “così come una medicazione improvvisata deve lasciare impregiudicati gli ulteriori assestamenti”¹⁴

Pertanto, il nodo del contendere non era tanto costituito dall'individuazione delle categorie delle opere alle quali volenti o nolenti si doveva far fronte, quanto dalle difficoltà, fatto ciò, di stabilire gerarchie di priorità delle opere, vale a dire degli interessi reali, anche se tutti

¹⁴ T. Motta, Relazione sui temi proposti per la discussione al Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia, in *Rassegna del "Primo Convegno Nazionale"*, op. cit., Fascicolo 4 pag. 9.

concordavano sul fatto che “stabilire l'ordine di precedenza delle opere della Ricostruzione era indispensabile fatica di un popolo che non volesse rinunciare ad essere definito civile”¹⁵.

Dati i temi generali di discussione, gli interventi si polarizzarono intorno a precisi oggetti ed argomenti che si possono raggruppare in due categorie:

1. problemi finanziari;
2. problemi nel campo della costruzione e dell'urbanistica.

Con una dovuta precisazione. Dalla lettura degli interventi emerge con evidenza la difficoltà di separare i due ordini di problemi.

Argomentare infatti, da un lato intorno al ruolo dei soggetti pubblici e privati, alla natura, gerarchica e modalità della loro reciproca interazione, dall'altro intorno al rapporto migliore fra possibili differenti livelli della pianificazione, significa entrare nel merito di questioni la cui specificità coinvolge l'intero arco di temi in campo, spesso ereditati da una riflessione di lungo periodo intorno ad una *agenda* di questioni ormai fattasi stabile e tradizionale riferimento di qualsiasi dibattito sulla *questione urbana*.

In altri termini, dibattere su chi debba ricostruire e per chi, comporta di definire o ridefinire l'attribuzione di fasce di mercato, di fatto specificare sia dal punto di vista quantitativo che da quello della destinazione sociale. La stessa questione comporta di mettere a punto adeguati sistemi di ordinamento del credito e del fisco; così come di eventuali forme di controllo della rendita attraverso meccanismi, ancora, fiscali suggeriti però da finalità di redistribuzione sociale, differenti forme di tassazione delle aree, o attraverso più o meno ingenti pratiche di espropriazione per pubblica utilità finalizzate per lo più alla realizzazione di demani di aree pubbliche; strumento considerato, spesso, essenziale per una pianificazione, socio-economica e fisica, allo stesso tempo, razionale, funzionale, ed equa, che immette in pieno il dibattito sul piano regolatore, sull'integrazione dei suoi livelli, sulla sua utilità e necessità rispetto al desiderio e bisogno, del territorio metropolitano e regionale.

Un esempio ancora, quello della questione degli affitti, il cui blocco o la cui liberalizzazione, comportando un differente peso dell'azione privata e pubblica, rimanda ad un differente ruolo ed incidenza degli strumenti di controllo delle dinamiche del mercato edilizio e fondiario: dall'esproprio alla tassazione delle aree, dai demani ai piani, dalle diverse scale di piano alla zonizzazione funzionale e sociale, dalle scelte tipologiche alla forma urbana delle parti vecchie e nuove della città, alla forma, infine, della città nel suo insieme e nel territorio, dimensione morfologica, secondo il dibattito maturato dagli anni venti, ideale e risolutiva per la sua, almeno teorica, capacità di sintesi organica ed unitaria della complessità di una moderna società industriale.

¹⁵ E. Rogers, Introduzione al tema "Provvedimenti urgenti, op. cit, Fascicolo 1 pag. 16.

Ma vediamo ora di sintetizzare gli aspetti e le logiche salienti di ciascun punto, prima di passare ad una illustrazione dettagliata degli interventi.

Le domande a cui doveva essere data risposta per affrontare i problemi di ordine finanziario, la cui impostazione, forse tecnica ma sicuramente politica, avrebbe pregiudicato e condizionato qualsiasi processo di ricostruzione, erano: quanti fondi occorrono? Dove attingerli? A chi affidarli? Come affidarli?

Le differenti risposte a queste domande manifestarono il delinearsi di correnti di pensiero ed azione ben distinte, le quali, interagendo in modo più conflittuale che coordinato, proposero modi di reperimento e finanziamento differenti, al fine di avvantaggiare o i tradizionali interessi costituiti o le parti sociali storicamente svantaggiate.

Due blocchi d'azione sembrano contrapporsi, senza realistiche possibilità d'intesa e divergere, com'è ovvio attendersi, anche sulla domanda che ne discendeva: a chi dovesse essere affidato il compito della ricostruzione edilizia. Rispetto al quesito ognuna delle correnti, manifestò la volontà e argomentò la legittimità economica e storica di essere l'unica protagonista della ricostruzione, trovando solo un'apparente convergenza nell'auspicio di una minoritaria corrente mediatrice favorevole a che tanto l'iniziativa privata, quanto l'attività degli enti pubblici ed in specie dello Stato, dovessero essere chiamati a collaborare, avendo ciascuna un proprio campo specifico d'azione.

Il primo blocco d'azione, nel quale si rappresentava soprattutto la proprietà che non aveva subito danni e che disponeva dei mezzi finanziari per la ricostruzione, sosteneva una linea apertamente liberista. Subordinava l'impiego delle proprie risorse alla soddisfazione in toto della richiesta di piena libertà d'azione. Questa riguardava le aree, tanto quelle danneggiate gravemente o distrutte completamente, che quelle libere su cui avrebbe potuto esercitarsi l'attività edilizia, per le quali si reclamava l'assenza di qualsiasi vincolo pianificatorio, definizione di destinazione d'uso, di indici di edificabilità, di tipologie, e si rifiutava qualsiasi ipotesi di politica fondiaria da parte del comune, specie se seriamente intenzionata a formare un vasto demanio di aree municipali per contenere i prezzi delle aree, favorire l'immissione di queste nel mercato e governare la trasformazione urbanistica della città nel quadro delle linee messe a punto da un piano regolatore aperto alla trattazione di scala regionale dei problemi della metropoli lombarda.

Un secondo aspetto della libertà di manovra richiesta riguardava la questione degli affitti. Ritenuta deleteria per il buon funzionamento del mercato il prolungamento del blocco, come da tradizione consolidata del pensiero liberista sulla città, si chiedeva l'immediata abrogazione del provvedimento per consentire un'adeguata remunerazione del capitale che sarebbe stato

investito e, nella contingenza d'allora, proprio per avviare, garantire e incentivare via via l'investimento.

Al Comune e allo Stato si richiedevano agevolazioni fiscali e creditizie, nonché agevolazioni sui prezzi delle materie prime necessarie e, soprattutto, un'efficace azione di supporto attraverso una vasta politica di opere pubbliche e infrastrutturali.

Non ultima, viene la richiesta alle istituzioni pubbliche di farsi carico di quella parte, differenziale, degli affitti che i ceti popolari non sarebbero stati in grado di pagare. Insomma, si garantiva la ricostruzione per tutti e in tempi relativamente brevi sulla base di un'esplicita divisione di campo fra pubblico e privato: gli oneri al primo, i profitti al secondo.

Nel secondo filone di pensiero si riconoscevano un buon numero amministratori e tecnici attivi al loro interno, rappresentanti di posizioni ideologiche escluse dalla dialettica politica del fascismo.

Il punto centrale del loro pensiero era la espropriazione generalizzata delle aree edificabili individuate dal piano regolatore. Al costo dell'operazione si sarebbe provveduto attraverso un fondo costituito tramite il ricavo ottenuto dalla tassazione sia dei beni immobili che dei beni patrimoniali. Con parte dello stesso fondo, lo Stato avrebbe anche provveduto alla realizzazione di abitazioni, fabbriche e servizi tanto alla residenza che alle attività produttive.

Il patrimonio così realizzato sarebbe stato affittato o messo in vendita ed i ricavi sarebbero serviti ad incrementare il fondo, che avrebbe provveduto a sua volta alla realizzazione di strade, servizi e residenze di tipo popolare, i cui inquilini avrebbero pagato un canone annuo in proporzione al reddito.

Lo Stato con i suoi organi decentrati, Regione e Provincia, avrebbe quindi governato in prima persona la ricostruzione ed i Comuni ne avrebbero curato la realizzazione secondo le rispettive specificità all'interno di un quadro di riferimento pianificatorio ordinato da istituzioni di livello superiore.

La pianificazione economica ed urbanistica avevano così modo di esaltare la propria centralità, in virtù della necessità di procedere da un livello nazionale di pianificazione a quelli via via sottostanti. La terza posizione di pensiero era quella che potremmo definire, con buona approssimazione riformatrice ed illuminata.

Pubblico e privato avrebbero dovuto partecipare alla ricostruzione differenziando il rispettivo campo d'azione nel quadro, per altro, di un'esplicita subordinazione dell'attività dei privati alle linee guida di uno strumento di piano elaborato dall'Amministrazione, tanto che questo fosse *regolatore* o di *ricostruzione*.

La logica che presiedeva al modello prevedeva una parte attiva dello Stato e dei Comuni nella realizzazione di opere primarie e servizi, nonché nel campo dell'edilizia popolare; mentre

riservava all'iniziativa privata il soddisfacimento della domanda delle fasce alte del mercato, sempre all'interno, però, di previsioni di piano che ordinavano nel tempo e nello spazio l'attività edilizia, tenuta ad assecondare lo sviluppo della concreta azione di infrastrutturazione dello Stato e dei Comuni.

Vari erano gli attori che si riconoscevano, pur per differenti ragioni, in questa visione ordinata della ricostruzione. L'Associazione inquilini, ad esempio che in mancanza di risarcimento agli inquilini, sosteneva che ciò avvenisse per i proprietari danneggiati in modo integrale, così che questi potessero ricostruire senza pretendere una successiva maggiorazione degli affitti venendo a mancare la ragione prima per il loro aumento. I costruttori e i proprietari privati sinistrati, dal canto loro, si mostravano favorevoli ad un sblocco graduale degli affitti per garantire l'accumulazione iniziale necessaria a stimolare l'iniziativa all'interno però di un chiaro quadro di certezze che solo le disposizioni di Piano potevano garantire.

Nello specifico, il Piano garantiva la soddisfazione, senza rischi, di quella fetta medio-alta del mercato abitativo e delle attività terziario-amministrative che per tradizione e convenienza costituivano il riferimento privilegiato dell'azione del settore edilizio nel suo insieme.

A ciò si deve aggiungere che il modello di sviluppo in questione, prevedeva un'azione diretta e consistente degli attori pubblici nel campo dell'edilizia popolare, sottraendo così all'incertezza un settore tradizionalmente osteggiato dai privati per la sua scarsa remuneratività.

Infine, il modello soddisfaceva ampiamente i tecnici. La centralità del piano quale elemento ordinatore delle specifiche sfere d'azione dei soggetti sembrava infatti poter garantire un ruolo fondamentale alla competenza tecnico-disciplinare, finalmente chiamata a sostenere e dettagliare la trasformazione dello spazio della società utilizzando in pieno teorie, principi e tecniche patrimonio ormai da tempo di una tradizione disciplinare, almeno dal punto di vista culturale consolidata.

Vale la pena sottolineare come parte cospicua dell'idea di Piano, che avrebbe dovuto sostenere la realizzazione del modello di piano di sviluppo proposto, risiedesse in quella concezione regionale che bene sembrava interpretare esigenze e logiche di modernizzazione della realtà industriale di Milano e del suo territorio di gravitazione.

A ben vedere questo sarà il modello che l'Amministrazione cercherà di assumere e tradurre in concrete iniziative. Un modello che trova chiara esplicitazione, per altro, proprio in questo primo Convegno e ulteriori affermazioni e precisazioni nel *Concorso di idee per il Piano regolatore* e nel conseguente *Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo Piano regolatore per la città di Milano*.

Nella vicenda della ricostruzione di Milano, la cultura tecnico-urbanistica sperimenta la possibilità storica di costruire concrete sinergie con il progetto di matrice socio-economica e

politico-ideologica di trasformazione democratica della società, verificando la potenzialità di impiego del suo bagaglio teorico e tecnico, costruito sì nel periodo fascista, ma costruito in funzione di una istanza di modernizzazione industrialista le cui esigenze di razionalizzazione sembrano nuovamente ispirare le migliori forze della società milanese.

Vediamo ora in dettaglio le relazioni al Convegno.

Presentate allora senza un preciso ordine, senza una suddivisione per temi, ho cercato di raccogliere intorno alle due grandi questioni che mi è parso di poter enucleare quale filo conduttore del Convegno.

M'è parso opportuno, peraltro, far scendere il tutto dalla illustrazione dei contenuti degli interventi di alcune grandi famiglie di soggetti. Il primo è l'intervento del C.N.R., l'organo scientifico promotore del Governo e, soprattutto, protagonista dell'organizzazione a scala nazionale della Ricostruzione. Il C.N.R. sottolineava come, attraverso i suoi commissariati e specialmente grazie al Commissariato dei Lavori Pubblici, avesse svolto fin dai primi tempi della liberazione, un'opera di indagine e di studio e poi di coordinamento delle attività di ricostruzione di quelle parti del Paese maggiormente colpito dai bombardamenti, indagando sulle condizioni della società, riconoscendo le sue tendenze e soprattutto appurando le sue necessità.

Questa esperienza si era concretata nel riconoscere l'assoluta necessità di approfondire quelle indagini sulla situazione del Paese in tutti i rami di attività; di studiare, attraverso il coordinamento generale dei dati raccolti, la fattibile realizzazione di un piano generale di inquadramento territoriale. Questo, peraltro, si sarebbe potuto formulare, si auspicava, *solo* attraverso una maggiore e profonda autonomia regionale per lo studio e l'applicazione dei dati risultanti dall'inquadramento del piano territoriale¹⁶.

In campo economico i provvedimenti dovevano mirare alla formazione di un fondo destinato alla formazione di un "Istituto di Associazione sociale per la casa", attraverso il versamento di contributi pagati *sotto* forma di imposta straordinaria, continuativa ed ordinaria di associazione, sia da parte dello Stato che delle imprese, in modo proporzionale ai profitti ed al numero dei dipendenti¹⁷. Ciò aveva lo scopo di compensare le esigenze dei bilanci comunali che dovevano far fronte ai gravi oneri delle opere pubbliche.

La relazione passava quindi ad esaminare i principali problemi di carattere ricostruttivo urbanistico ed edilizio. Questi vennero individuati, da un alto, nella mancanza di un organo pianificatore che, di fronte all'emergenza edilizia, si assumesse i compiti e la responsabilità di coordinare tutti i vari poteri attinenti la disciplina urbanistica ed edilizia e di tracciare un piano

¹⁶ E. Peressuti, Relazione del Commissariato dei LL. PP. del C. L. N. della Lombardia, in Rassegna del "Primo Convegno", op. cit., Fascicolo 7 pag. 45.

¹⁷ P. Bottoni, La casa a chi lavora, in Rassegna del "Primo Convegno, op. cit., Fascicolo 10 pag. 3.

di ricostruzione, a scala nazionale; e, dall'altro, nella mancanza di una legislazione coordinata, atta a risolvere i colossali problemi che riguardavano l'intero processo di ricostruzione, realizzato solo attraverso l'organizzazione delle autonomie locali ed il decentramento delle funzioni.

Ciò avrebbe dato luogo ad un nuovo assetto amministrativo, risultato della volontà dell'opinione pubblica, largamente contraria a conservare quell'accentramento di funzioni, poteri ed istituzioni consolidatosi nel periodo fascista.

L'assunto della organizzazione della “macchina” di coordinamento a vari livelli dell'operazione è quanto caratterizza l'intervento appena considerato: la conoscenza di base, innanzi tutto, per porre mano al piano, nazionale di coordinamento di sotto realtà territoriali che richiamano l'esigenza, per la fattibilità del piano, di una innovazione fondamentale di carattere istituzionale: le regioni. Poi, la creazione di un fondo con contributi dei soggetti attivi dell'economia nazionale: Stato, imprese, Comuni; quasi a sancire un patto sociale, in prospettiva, destinato alla creazione di una moderna democrazia industriale. Infine, l'esigenza di un *Organo* centrale di pianificazione urbanistica ed edilizia radicato nel già auspicato sistema di autonomie amministrative.

Un tema, quello dell'organismo centrale di piano che verrà ripetutamente ripreso in altre relazioni. Ciò che occorre segnalare è che l'ipotesi CNR espone l'idea di programma chiaramente orientate: coordinamento centrale ed attivo dello Stato, punto privilegiato di osservazione e di indirizzo, per nulla coercitivo, anzi garante di quel necessario apporto d'approfondimento e correzione che solo dai “territori” sarebbe potuto venire; selezione degli attori sociali - quelli produttivi che il termine assumeva allora sulla scorta di una lunga diatriba economica e sociologica risalente alla fine dell'800 e agli esperimenti della politica liberale riformista dell'età giolittiana; centralità della ricostruzione urbana e con questa della città come motore indispensabile della modernizzazione; infine, come logica conseguenza, il dovuto rilievo alla pianificazione urbanistica, senza peraltro alcuna eccezione corporativa o anticipazione di un rapporto subordinato delle istituzioni di governo, come di quelle tecniche, locali alla corporazione. Un altro soggetto che merita attenzione per quanto già detto è l'unione inquilini: perché attore sociale di primo piano, nell'ipotesi di una società più equa, portatrice di istanze di redistribuzione, di oneri e privilegi e, soprattutto, perché cruciale rispetto alle condizioni d'emergenza della Ricostruzione.

L'Associazione inquilini e senza tetto di Milano, nella figura del suo presidente Dino Angeli, individuando nel problema delle abitazioni l'aspetto più importante ed urgente della ricostruzione, faceva voto affinché lo Stato divenisse pensiero, azione ed anima della

Ricostruzione, attraverso una nuova legge atta a reintegrare i proprietari danneggiati dell'equivalente valore dei beni perduti, onde poterli mettere in condizione di ripristinarli.

Ciò significa, socialmente ripristinare la disponibilità degli alloggi in rapporto alle crescenti necessità della richiesta, dando la possibilità di mantenere entro limiti ragionevoli di possibilità economica gli affitti da pagarsi sulle case ricostruite. Ciò era ritenuto possibile in quanto, i proprietari delle case riparate grazie agli indennizzi corrisposti dallo Stato ai danneggiati, non avrebbero più avuto diritto di pretendere di aumentare gli affitti, come andavano richiedendo, giustificati dal fatto di dover contrarre dei mutui gravosi per poter realizzare la esecuzione dei lavori di ricostruzione. Angeli chiese inoltre un saggio intervento finanziario statale, al fine di fornire, senza disturbare la disponibilità del “circolante monetario interno”, ai proprietari sinistrati quel denaro liquido, senza bisogno di contrarre mutui né iscrivere ipoteche; oppure di concedere mutui, in cartelle o in contanti, ammortizzabili in più anni, e garantiti ipotecariamente da terreni e da fabbricati suscettibili di dare un reddito certo e durevole nel tempo di durata del mutuo e superiore all'annualità dovuta dal mutuatario; o, ancora, di effettuare dette operazioni di mutuo mediante emissione di cartelle fondiariae il cui complessivo valore nominale doveva corrispondere al capitale dovuto dai mutuatari.

Rispetto a ciò, si ricordava che il finanziamento a breve termine, generalmente di carattere fiduciario, veniva concesso da ordinari istituti di credito, mentre quello a lungo e lunghissimo termine, veniva attinto dal credito fondiario, disciplinato dal RD. 16 luglio 1905 n. 646 e dal regolamento approvato con RD. 5 maggio 1910 n. 472¹⁸.

Secondo Angeli, la mancata sottrazione dell'abitazione del lavoratore alla speculazione privata e la incapacità quindi del salario a sopperire alla fondamentale necessità dell'abitare, rappresentava il problema, senza la cui soluzione era impensabile ricostruire il Paese. Occorreva quindi liberare, anche in regime capitalistico, i beni essenziali della vita del lavoratore dalla speculazione, ricordando che, come i lavoratori tendevano a diventare compartecipi degli utili, ma non comproprietari delle aziende nazionalizzate, così essi dovevano divenire utenti, ma non proprietari della case socializzate.

Se il problema era dunque, quello di favorire l'attività edilizia in particolare a favore dei ceti più bisognosi, Angeli proponeva di istituire una tassa comunale annuale, da definirsi “tassa di ricostruzione”¹⁹ e da applicarsi sulle aree fabbricabili sino al giorno in cui non fossero state impiegate per l'edificazione. Stabilendo l'aliquota di tale tassa in modo inversamente proporzionale alla distanza dal centro e gradatamente sempre più mite verso la periferia. Con

¹⁸ I. Longo, Il credito fondiario e la ricostruzione edilizia, in Rassegna del “Primo Convegno” op. cit.. Fascicolo 4 pag. 29.

¹⁹ F. Buongioni. Tasse sulla aree fabbricabili, in Rassegna del “Primo Convegno” op. cit. Fascicolo 7 pag. 14.

tale introito il Comune ne avrebbe ricavato una somma annuale tale da consentirgli di contribuire economicamente alla ricostruzione edilizia del proprio territorio.

Vista inoltre l'impossibilità dello Stato e degli Enti locali di costruire case per tutti, risultava necessario armonizzare l'iniziativa privata con la disciplina collettiva, anche per evitare la corsa alle costruzioni commerciali ed alle abitazioni di lusso, incentivando l'interesse per una ricostruzione di massa e di qualità, affinché fosse possibile ricoverare il maggior numero di inquilini, dare lavoro a molte imprese ed occupare il massimo numero di dipendenti.

Si auspicava, infine, un uso razionale dei materiali disponibili, utilizzando, anche per questo, al massimo l'attrezzatura privata per i fini collettivi. Si pensava di ottenere ciò proponendo un'esenzione pluriennale del pagamento dell'imposta fondiaria per le nuove costruzioni e ricostruzioni di case economiche e popolari²⁰.

Un'ipotesi regionale dettata dalla consapevolezza di rappresentare un fronte eterogeneo tenuto insieme dalla gravità della situazione. Ma si trattava, soprattutto, di una visione di parte attenta a farsi carico responsabilmente di un atteggiamento non solo rivendicativo, ma, piuttosto, propositivo nella ricerca di un quadro di precise attribuzioni di ruoli sia pubblici che privati. Il tutto, ovviamente, secondo una precisa scala di valori e priorità escludenti improbabili interessi esclusivamente speculativi e smaccatamente ingiustificati dal punto di vista sociale e morale.

Non lontane sembravano essere, se pur dovute a fini diversi, le proposte dei costruttori che, affrontando il problema della ricostruzione edilizia da un punto di vista tecnico-economico e pratico, ritenevano necessario ricordare, come premessa, che ogni piano economico doveva essere basato sulle possibilità del capitale nazionale disponibile e che non si sarebbe mai potuto attuare se non avesse contemplato, nel suo programma, anche il modo di mantenere, accrescere e rinnovare questo capitale; quindi il piano della ricostruzione edilizia doveva essere visto in funzione del piano complessivo della ricostruzione nazionale. A tal fine, i mezzi da impiegare per la ricostruzione non potevano avere altra sorgente che il risparmio privato, risparmio reale non monetario, ricordando che in linea teorica la ricostruzione edilizia doveva essere preceduta da quella dei beni strumentali, quelli cioè più adatti a stimolare la ripresa della produzione e quindi, atti a generare la formazione del risparmio.

Secondo quest'ottica il "bene casa" non era da considerarsi come tale, ma, nella situazione in cui si trovava anch'esso, doveva essere considerato strumentale alla produzione, almeno per quel minimo di abitazioni che era necessario dare a chi lavorava, affinché potesse esplicare in modo redditizio la propria attività, d'importanza fondamentale per la ricostruzione generale del Paese.

²⁰ D. Angeli, Dichiarazione del Presidente della Associazione Inquilini e senza tetto di Milano, in *Rassegna del "Primo Convegno, op. cit., Fascicolo 12 pag. 18.*

Secondo i costruttori quindi, non per amore di “astrattismi teorici”, ma per logica necessità occorre innanzitutto affermare l'indispensabilità di alcune condizioni fondamentali, tra cui: la certezza giuridica dei rapporti della vita economica, nel senso che chi “faceva” doveva sapere come sarebbe stato regolato e valutato, e come lo sarebbe stato in futuro; una vera libertà, da offrire a chi era veramente capace, al fine di mettere in valore le proprie attitudini ed iniziative, liberandole, fin che possibile, dai vincoli dell'azione statale e dalla burocrazia, allontanando il timore di interferenze da parte di gruppi di potere, che appoggiati a influenze politiche, avrebbero intralciato lo svolgimento della propria opera. Secondo i costruttori l'iniziativa privata non si era fino a quel momento ancora mossa, per il senso di incertezza e di scoraggiamento in cui era tenuto il diritto di proprietà e ritennero quindi indispensabile che le proprietà sinistrate venissero incoraggiate.

Di proposito i costruttori utilizzarono il termine proprietà e non proprietario, in quanto sostenevano che il risarcimento dovesse prescindere dalla figura fisica del proprietario, per essere connesso esclusivamente all'immobile ed alla sua ricostruzione.

Al risarcimento dovevano essere chiamate tutte le proprietà uscite indenni della guerra, non escludendo quelle agricole. Lo svincolo degli affitti sembrava essere la soluzione che meglio di altre avrebbe consentito alla proprietà immobiliare quei redditi che soli la potevano mettere nelle condizioni di contribuire largamente all'opera della ricostruzione. Ma affinché la favorevole remunerazione che risultava opportuno dare all'investimento immobiliare non portasse ad affitti troppo alti, con spiacevoli riflessi sull'assetto sociale, sostennero, sottolineando di essere ben consapevoli di quello che stavano affermando, che occorreva diminuire il costo di costruzione e contemporaneamente adottare una oculata politica dei saggi di interesse, pur tenendo conto dell'opportunità di non aggravare il sacrificio di alcuni ceti risparmiatori²¹.

L'ultima parte della relazione tornava sulla questione della proprietà per legittimarla come componente insostituibile e positiva della società. I costruttori si mostravano preoccupati perché, a loro modo di vedere, la proprietà privata veniva sottoposta ad un trattamento morale definito, secondo loro, iniquo. A loro parere infatti, era in corso una deleteria campagna demagogica tendente a raffigurare il proprietario di casa come un parassita antieconomico che, nella sua inerzia, godeva dei frutti del lavoro altrui e che, giustamente, doveva subire quella pressione fiscale e quegli atti di imperio tendenti a ridurre il suo diritto di proprietà. Occorreva pertanto arrivare a rieducare una mentalità fuorviata da influenze squisitamente politiche e ricondurla ad una esatta valutazione della posizione del proprietario di casa, che era

²¹ Collegio Lombardo Imprese Edili ed Affini, Brevi memorie di alcuni costruttori milanesi: A. Bassanini. A. Gadola, P. Lodigiani. M. Lucca, L'aspetto economico e pratico del problema della ricostruzione edilizia, in Rassegna del “Primo Convegno”, op. cit, Fascicolo 10 pago 32.

perfettamente identica a quella del comune possessore di un determinato bene il cui uso, da parte di terzi, richiedeva un adeguato e meritato compenso.

Anche qui sembra prevalere un'istanza modernizzatrice del mercato e del settore edilizio-fondario più in generale; se si vuole, una disponibilità a spezzare antichi blocchi e a ricostruirne di più avanzati perché fondati su di un patto sociale basato su di una potenziale sinergia contrattata fra forze genuinamente *produttive*.

La proprietà rimane l'ago della bilancia, legittima, sacra, da sostenere perché indispensabile all'avvio della macchina, ma correggibile e, soprattutto, ridimensionabile nel suo peso complessivo attraverso la riduzione della sua forza monopolistica da un lato, e la razionalizzazione della sua forza frammentata dall'altro. Due prospettive che avrebbero potuto favorire la riorganizzazione del settore edilizio, vista con favore se coordinata cogli altri settori produttivi in un grande piano economico generale al cui interno appariva già garantita un'ampia e duratura coesione di commesse pubbliche e private tendenzialmente razionalizzate e standardizzate.

Se questi potevano dirsi interventi di ampio respiro, cioè tentativi di trattare unitariamente più aspetti e problemi e di definire schemi di relazione tra di essi, occorre dire che altri tendevano invece a riportare la questione della Ricostruzione alla drammatica urgenza del breve periodo.

Ad esempio, costatate le difficoltà iniziali, molteplici e talune di natura tale da impedire, finché non fossero state rimosse, l'inizio stesso delle opere di ricostruzione, si sosteneva che i primi provvedimenti d'urgenza dovevano mirare ad approntare nel più breve tempo possibile e col minor consumo di materiali il massimo numero di abitazioni, per poi procedere, non appena appagate le più impellenti necessità, ed attivate le produzioni dei materiali, alla completa ricostruzione.

Fatto ciò si sarebbe potuto passare, prima alla creazione di molte nuove costruzioni d'abitazione alla periferia della città o comunque in zone libere di vastità sufficiente per potervi sviluppare grandi cantieri ben organizzati, ai quali applicare procedimenti industriali di fabbricazione; quindi, alla ricostruzione, ai risanamenti e riordinamenti dei nuclei centrali, secondo piani regolatori aggiornati alle nuove possibilità determinate dalle distruzioni di guerra.

Non mancarono proposte di solidarietà atte a promuovere una campagna nazionale per accogliere i senza tetto nelle case non affollate, negli istituti religiosi, nelle caserme ormai inutili, in costruzioni a carattere provvisorio, al fine di guadagnare tempo nell'approntamento dei piani di ricostruzione.

Qualora la campagna nazionale non avesse dato gli effetti sperati, si sarebbe dovuto ricorrere a provvedimenti eccezionali, con leggi di imperio, limitate al tempo strettamente necessario;

creando degli Organi competenti, col fine di raccogliere le forze attive di ogni settore delle scienze, della tecnica, delle arti e delle industrie interessate al problema della Ricostruzione. Alcuni di questi organi potevano essere costituiti, trasformando, fondendo ed utilizzando in tutto o in parte Istituti già esistenti, quali l'Ente per la Unificazione dell'Industria, il Consiglio Nazionale delle Ricerche, l'Istituto Nazionale per la sperimentazione dell'Edilizia.

Se c'era una questione dei senza tetto, di interventi provvisori per garantire buoni piani di ricostruzione, perché pensati senza l'assillo dell'urgenza, c'era anche, invero, un problema di danni di guerra e di relativo risarcimento; un onere, secondo numerosi pareri, da distribuire con equità sociale.

Più precisamente alcuni sostenevano che tutti i cittadini dovevano partecipare solidalmente all'indennizzo di chi non aveva avuto la fortuna di salvare i propri beni, con l'obbligo però di provvedere alla ricostruzione, compensando in tal modo i vantaggi di quei cittadini che stavano beneficiando ingiustamente del maggior valore assunto dai pochi beni disponibili. Altri sostenevano invece che era compito dello Stato indennizzare i danni di guerra a chi più disgraziato o meno scaltro, o più onesto, aveva perduto tutto o quasi²². Oppure riattando, attraverso i propri organi decentrati a livello locale, gli edifici sinistrati siti in zone anche non soggette a piano regolatore, attraverso la costruzione di grandi quartieri residenziali in zone periferiche per i senza tetto; e attraverso la ricostruzione delle zone centrali in base a piani regolatori o di ricostruzione, da approntarsi in tempi brevi e fondati su precise direttive urbanistiche di carattere sociale di integrazione e non di espulsione, cercando di sfruttare le aree divenute libere, e da intendersi come occasioni da sfruttare razionalmente.

Ancora sul tema si poneva il problema di come orientare all'interno dei programmi di ricostruzione edilizia i mezzi e la attività per le riparazioni ed i ripristini degli edifici privati e di quelli pubblici. Per gli edifici privati, l'iniziativa privata pretendeva poche norme legislative, le quali favorissero in ogni modo, senza intralci di sorta la ricerca delle vie più adatte, richiedendo il risarcimento integrale degli stabili danneggiati dai bombardamenti. Per gli edifici pubblici, lo Stato, i Comuni, avrebbero provveduto coi propri organi, a prestiti pubblici e bancari con fine limitato e definito.

Per le nuove costruzioni le posizioni non variavano di molto. Anche in questo caso, l'iniziativa privata pretendeva libera capacità d'azione, l'assenza di controlli e di nessun tipo di pianificazione che potesse intralciare in qualche modo l'intervento speculativo individuato nella rendita urbana, edilizia, di posizione²³. Mentre le amministrazioni locali chiedevano attraverso l'impiego di strumenti urbanistici adeguati l'esproprio di quelle aree che le avrebbe garantito la

²² D. Angeli, Dichiarazione del Presidente della Associazione Inquilini e senza tetto di Milano, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit. Fascicolo 12 pag. 20.

²³ T. Motta, *Relazione sui temi proposti...*, op. cit., Fascicolo 10 pag. 37.

formazione di un demanio tale da poter rispondere alla domanda di abitazioni ad uso popolare; non tralasciando di avanzare proposte relative alle modalità da parte di un individuo di acquisire un alloggio.

Un esempio a tal riguardo potrebbe essere quello di un individuo, che se sprovvisto di mezzi necessari, ma disposto ad accantonare sistematicamente parte dei suoi risparmi, allo scopo di venire in possesso d'una propria abitazione, volesse risparmiare effettivamente l'importo necessario, egli avrebbe dovuto per realizzare il suo scopo attendere forse N° o più anni prima di poter far fronte alla relativa spesa.

Se invece si fosse ammesso il caso in cui più individui animati dal medesimo proposito, si fossero uniti allo scopo di accumulare le quote di risparmio dei singoli soci, ecco che già alla fine del primo anno la Società²⁴ da essi formata, avrebbe avuto a disposizione l'importo necessario affinché ad un socio fosse data la possibilità di venire in possesso della propria casa.

Continuando ad accumulare le quote d'ammortamento di quest'ultimo ed i risparmi degli altri, il secondo anno un altro socio sarebbe venuto in possesso del proprio tetto, così di seguito fino a che tutti i soci avrebbero raggiunto lo scopo che si erano prefissi.

Per risolvere il problema di come stabilire a quale degli associati dovesse essere concesso il prestito, essendo naturale la tendenza di ognuno a richiederne la precedenza; venne prospettato di, una volta raggiunto l'importo necessario alla costruzione di una casa, mettere all'asta l'abitazione ed assegnarla a quello degli associati che avesse offerto il maggior premio. Tale premio non si sarebbe pagato in contanti ma sarebbe stato diffalcato dall'importo assegnato al socio, il quale trovava un compenso per il maggior costo del denaro nel relativo risparmio dell'affitto. Il premio sarebbe stato poi ripartito fra gli altri soci allo scopo di compensarli in un certo qual modo per il maggior periodo d'attesa²⁵.

Toccate le questioni degli indennizzi per i danni, del ruolo di questi rimborsi nella riattivazione della ricostruzione del patrimonio o della sua riparazione e ripristino; e, giunti al dunque, riaperta la questione del rapporto da definire fra azione pubblica e attività dei privati - razionalizzante e pianificata la prima, senza vincoli di sorta, economicistica e speculativa la seconda - si presentava la questione degli affitti.

Così da una parte si proponeva di affrontare il problema: concedendo la libertà degli affitti a tutte le case di abitazione che, avendo la qualifica di case signorili e risultate danneggiate dagli eventi bellici, si sarebbero rese abitabili entro un determinato periodo, a spese dirette del proprietario danneggiato; revisionando tutti gli affitti in corso in modo che il costo stanza annuo fosse il più possibile uguale per le medesime tipologie di abitazioni. Il fine di tali provvedimenti

²⁴ A. Ressa, "Building Society", in Rassegna del "Primo Convegno", op. cit, Fascicolo 9 pag. 7.

²⁵ G. Timeus, Il movimento mondiale del risparmio edilizio e la ricostruzione, in Rassegna del "Primo Convegno", op. cit, Fascicolo 11 pag. 33.

era quello di innescare da un lato un movimento intenso di inquilini e ottenere un assestamento automatico di molte famiglie in base al loro reale fabbisogno di locali e dall'altro di invogliare i proprietari ad apportare le modifiche necessarie alla loro suddivisione essendo, a causa degli alti affitti, gli appartamenti grandi poco ricercati.

Altrettanto urgente, era imporre ai proprietari di case di ricostruire e mantenere, a ricostruzione avvenuta, gli affitti entro gli esatti limiti che le leggi avrebbero stabilito, qualora si fossero riparate attraverso prestiti proporzionati all'importo delle riparazioni di cui una parte concessa a fondo perso ed una parte concessa con restituzione a lunga scadenza con un minimo di interesse.

Diverse furono le proposte che individuarono nel Comune l'Ente Finanziatore in grado di fornire quei fondi necessari ai proprietari per riparare le proprie abitazioni. Per far questo i Comuni delle città sinistrate avrebbero dovuto emettere dei prestiti contro emissione di obbligazioni rimborsabili in non oltre 20 anni e col provento di essi finanziare i lavori di ripristino e riparazione.

La liquidazione del credito verso lo Stato in conto risarcimento danni avrebbe permesso un primo parziale rimborso del debito che ciascun proprietario avrebbe contratto col Comune, mentre il residuo sarebbe stato coperto con un'adeguata maggiorazione degli affitti dello stabile sinistrato, in misura tale da raggiungere con essa il totale rimborso del debito, nel termine di validità delle obbligazioni.

Essenziale era, a sostegno di tale proposta ed ai fini della fattibilità economica stessa della ricostruzione edilizia, lo sblocco graduale degli affitti; ed il primo passo da compire su questa via era la maggiorazione dei fitti dei locali già riparati. La proprietà edilizia, infatti, sosteneva che fintanto fosse perdurato il blocco sugli affitti, in vigore dal 1936, nessun apporto finanziario sarebbe stato rivolto verso l'edilizia, da parte dei privati, per l'inadeguata remunerazione da essi retraibile. Indicando da un lato la possibilità di far decrescere il costo della casa, dall'altro di portare gli affitti ad un livello tale che, incontrandosi ad un certo punto coi diminuiti costi, venisse a realizzarsi la possibilità economica dell'investimento edilizio.

Dall'altra parte gli inquilini chiedevano il pagamento, da parte dello Stato, di una quota parte degli affitti mediante un apposito "assegno d'alloggio", concepito nello spirito dei già vigenti assegni familiari e sulla via socialmente auspicabile di un futuro salario familiare.

Per quanto riguarda la determinazione, dell'entità, dell'esborso che lo Stato avrebbe dovuto effettuare in dipendenza dei preposti assegni d'alloggio, essa poteva essere effettuata con facilità ed attendibilità sulla duplice base dei cespiti familiari (indagine fiscale) e dei canoni di locazione (indagine del Registro). Mantenendo l'obbligatorietà della registrazione annuale dei contratti, stroncando così ogni concomitanza di interessi delle parti alla denuncia infedele, lo

Stato sarebbe divenuto in possesso degli elementi utili alla revisione periodica degli imponibili dei fabbricati, recupero così gran parte di quanto avrebbe speso in assegni²⁶.

Nei confronti dell'edilizia sovvenzionata apparve logico che, istituita una risolutiva sovvenzione statale all'edilizia sotto forma di "assegni d'alloggio", non sarebbero dovute sussistere fondate ragioni perché lo Stato continuasse a corrispondere ulteriori sovvenzioni allo stesso scopo sotto altre forme (Enti, Istituti, Cooperative), in quanto, detto provvedimento avrebbe portato ad una reale perequazione nella distribuzione dei vantaggi insiti nella concessione di alloggi ad affitto convenzionato.

Fino a quel momento infatti era l'alloggio in sé ad essere sovvenzionato, mentre col proposto assegno d'alloggio dato "ad personam", in base a determinati requisiti periodicamente riveduti, era proprio e soltanto la persona fisica ed il suo nucleo familiare a godersi i benefici della sovvenzione. Lo sblocco, conseguente agli assegni d'alloggio, avrebbe aperto la possibilità di usufruire anche in questo settore dell'iniziativa privata, offrendole quell'adeguata remunerazione che il regime di monopolio degli Enti, Istituti e Cooperative, finanziate dallo Stato, le avevano negato, obbligandola al disinteressamento.

Oltre a tutte le questioni sin qui annesse, un'altra faceva capolino, ripresa dal dibattito d'inizio secolo. Ad essa s'è accennato poc'anzi, richiamando le rivendicazioni di piena libertà di manovra della proprietà. Si trattava dell'idea di sottrarre alla proprietà privata il suolo urbano per attribuirlo al Comune. In Italia si ricollega ad una proposta avanzata nel 1909 dal prof. Ulisse Gobbi.

Il concetto generale da cui essa parte è che lo sviluppo della vita cittadina per l'aumento della popolazione, per l'incremento dei traffici, per l'immigrazione di mano d'opera, accresce la domanda delle case e dei suoli da edificare, accresce il prezzo che sono disposti a pagare gli acquirenti delle case e delle aree ed accresce ciò che in termini economici si chiama rendita urbana e rendita edilizia. Poiché niente i proprietari delle aree fanno per accrescerne il valore, si parla di incremento non guadagnato o di guadagno non meritato. Venne allora proposto di collettivizzarlo, affinché fosse attribuito alla collettività e non ai singoli proprietari. La formazione del demanio di tutte le aree fabbricabili, comprese quelle risultanti dalle demolizioni dovute alla guerra e quelle dovute alle demolizioni necessarie, avrebbe consentito, secondo alcuni, al Comune, di indirizzare, da un lato, la ricostruzione edilizia secondo dei concetti e dei criteri unitari e di ispirazione sociale, e dall'altro lato di rivolgere le rendite a vantaggio della collettività, evitando il perpetuarsi di dannose sperequazioni nella distribuzione della ricchezza.

A questo punto il Comune una volta espropriate le aree, naturalmente mediante indennizzo, avrebbe potuto: rivenderle, anche se con ciò non si sarebbe eliminato affatto l'inconveniente che

²⁶ D. Angeli, Dichiarazione del Presidente della Associazione Inquilini e senza tetto di Milano, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit., Fascicolo 12 pag. 16.

si voleva combattere, perché le rendite sottratte ai proprietari del suolo, sarebbero poi state godute dai costruttori, in altri termini il Comune si sarebbe limitato ad inserirsi fra coloro che perdono e coloro che si avvantaggiano di tali rendite; oppure, utilizzarle direttamente, mediante la costruzione degli edifici, delle fabbriche e di altre costruzioni necessarie allo sviluppo della città; oppure, concedere le aree in superficie, cioè concedendo ai privati il diritto di costruire temporaneamente, dietro pagamento di tenue canone annuo²⁷.

I commenti, soprattutto negativi, riguardo la rievocazione di queste proposte vennero dalla proprietà sinistrata, la quale osservò che ben più gravi sarebbero state le conseguenze qualora si fosse verificata anche una sola della ipotesi d'intervento diretto del Comune, soprattutto nei confronti degli edifici esistenti.

In quanto, una volta demanializzato tutto il suolo disponibile, la domanda di abitazioni si sarebbe riversata su quelli esistenti, in modo da farne incrementare il valore, aggravando ancor di più quel fenomeno di sovraffollamento già ai limiti del tollerabile.

Dall'altra parte la Commissione Edilizia e Urbanistica del Centro Economico per la Ricostruzione ponendo come elemento fondamentale delle sue ricerche il problema dell'abitazione, inteso non come problema del singolo ma come problema nazionale della collettività, individuò nell'intervento statale quella premessa indispensabile in grado di mettere in discussione sin dalle fondamenta il concetto del vivere in aggregati urbani, affinché fosse riveduto in funzione di nuovi criteri sociali economici e tecnici.

Infine un'altra proposta di tono radicale e apertamente ostile ad ogni forma di privilegio e inoltre altrettanto apertamente redistributiva del peso della difficile situazione. Diverse furono le richieste, di carattere provvisorio, di una legge che inibisse per qualunque ragione la costruzione di qualsiasi edificio che non avesse risposto alle caratteristiche di casa popolare; e che vietasse il riattamento di qualsiasi costruzione di carattere privato e di qualsiasi altra di carattere pubblico, a meno che non si fosse trattato di scuole od ospedali.

Si voleva in tal modo impedire che i materiali da costruzione, scarsi soprattutto per ragioni di combustibile e di trasporto, venissero requisiti "a suon di biglietti da mille" da chi aveva la fortuna di possedere denaro e da quelle amministrazioni comunali che avrebbero potuto anteporre alle necessità più urgenti della popolazione altre meno utili ed urgenti.

Ancora su questo tema è da segnalare la proposta di livellare gli affitti in proporzione della svalutazione della moneta e di sfruttare l'attività privata per la ricostruzione delle case signorili allo scopo di avere a disposizione immediatamente un "fondo liquido di manovra", da costituirsi attraverso una tassa, almeno del 20% dell'affitto da pagarsi sia dall'inquilino sia dal proprietario delle case risultate indenni dai bombardamenti, da usarsi per la ricostruzioni delle case popolari.

²⁷ F. Vito, La demanializzazione delle aree fabbricabili, in Rassegna del "Primo Convegno", op. cit., Fascicolo 8 pag. 47.

L'Istituto delle Case Popolari avrebbe dovuto verificare le caratteristiche delle case di sua appartenenza e controllare che non ve ne fossero invece alcune costruite con i fondi dell'Istituto, ma usate per scopi differenti da quelli previsti dallo statuto²⁸.

Passiamo ora ad esaminare la questione più strettamente disciplinari. E' interessante cominciare dalla nota dell'Istituto Nazionale di urbanistica perché solleva questioni connesse all'inquadramento dell'urbanistica e, in particolare, dell'opera degli urbanisti nel sistema nazionale e locale di definizione dei ruoli e degli incarichi di piano. E' significativo che l'INU sottolinei come già fin dalla liberazione della capitale l'Istituto si fosse reso conto della necessità di affrontare i problemi della ricostruzione edilizia attraverso nuovi provvedimenti legislativi e nuovi organi di realizzazione, avendo individuato svariate deficienze nell'applicazione della legge sui piani di ricostruzione.

La relazione esaminava quindi la legge soffermandosi sulla norma che prescriveva che, i Comuni compresi negli elenchi da approntarsi dal Ministro del LL. PP., si sarebbero dovuti dotare, nel termine di tre mesi dalla notifica, di un piano di ricostruzione, mettendo in risalto l'intenzione della legge di consentire ai Comuni più danneggiati dalla guerra di dotarsi di un piano di ricostruzione. Ma il punto che interessava l'INU discendeva dalla circolare del 9 aprile 1945, per l'applicazione della legge, che attirava l'attenzione sulla necessità che gli incarichi dei piani di ricostruzione venissero affidati a tecnici specificamente preparati a tal compito, prescrivendo a tale scopo opportune norme per la scelta dei professionisti da incaricare.

Per l'assegnazione degli incarichi, la legge prescriveva che questa fosse di competenza dei Sindacati di categoria, riservando al Ministero la facoltà di approvare o meno tale scelta, dopo aver accertato l'idoneità del professionista prescelto dal Comune. La preoccupazione, stante la bontà della norma era che in realtà, commentavano i rappresentanti dell'Istituto pervenuti al Convegno, in una circolare del 17 settembre del 1945 il Ministero faceva presente essere sua intenzione che gli incarichi dei piani di ricostruzione venissero distribuiti fra tutti i tecnici che ne avessero fatto domanda, richiedendo semplicemente una dichiarazione scritta con la quale il professionista prescelto attestasse di non avere in atto alcun incarico del genere, togliendo così la possibilità ai Sindacati di giovare dell'opera dei professionisti particolarmente adatti sia per capacità tecnica, sia per conoscenza della località.

Era l'occasione per l'INU di indicare nell'impreparazione di molti professionisti e tecnici la mancata garanzia del buon esito della compilazione dei piani di ricostruzione. Un intervento, insomma, incentrato su una preoccupazione di fondo certamente importante, ma viziata da un timore esplicitamente corporativo. Vecchi o nuovi che fossero, i suoi rappresentanti sembravano

²⁸ A. Camelio, *Per la ricostruzione edilizia nazionale*, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit.

ridurre la questione della ricostruzione ad un aspetto un po' troppo particolaristico, se non riduttivo.

Passando poi ad esprimere posizioni di carattere generale, l'INU individuò nella lotta contro l'urbanesimo uno dei postulati fondamentali dell'urbanistica, sostenendo che doveva essere incoraggiato lo sviluppo dei centri urbani di piccola e media grandezza, risultando impossibile per condizioni geografiche, economiche e sociali la creazione di una grande industria, quale premessa dello sviluppo di grandi centri urbani. La ripresa economica italiana si sarebbe dovuta basare sul commercio, sull'industria di precisione e sulla raffinazione dei prodotti semi lavorati, sull'artigianato, sul turismo, sulle arti, sui centri di cultura riallacciatisi alle grandi tradizioni del Rinascimento, oltre che all'agricoltura, in modo da rappresentare non solo la ricchezza alimentare del paese ma anche per parte dell'Europa²⁹.

Curioso suona il richiamo contro l'urbanesimo, corrispettivo sul piano dell'organizzazione spaziale della società dell'immagine proposta di un'Italia dal futuro cautamente moderno: non fondato su un'accelerata industrializzazione che avrebbe significato grandi imprese, grandi concentrazioni, urbanesimo (chissà, forse anche denatalità, male urbano, troppo proletario concentrato e pericoloso, democrazia!; per completare la serie di conseguenze tante volte ricordate dall'INU durante gli anni Trenta e quelli di guerra!) e inoltre lo spreco delle tante peculiarità economiche e sociali del suo variegato quadro.

Curioso e anche un po' stonato, comunque, il quadro proposto per la sede in cui veniva presentato: la Milano di una tradizione disciplinare estranea da sempre a quel modello timoroso della modernità disciplinare e che solo due anni prima si era opposto, con Chiodi, all'intero repertorio disurbanista e reazionario populista dell'INU romana fascista e antindustrialista.

Sempre sul piano dell'organizzazione della struttura di controllo e di governo delle vicende urbanistiche nazionali erano da registrare numerosi altri interventi. Dall'analisi di questi, tra cui *Nervi*, *Piccinato*, *Tedeschi*, *Zevi*, *Ridolfi*, risultava chiara la necessità di creare due "organi" sostanziali, l'uno che si preoccupasse dei problemi urbanistici e l'altro che si occupasse delle ricerche e delle sperimentazioni dell'edilizia. Individuando nelle tecniche di costruzione, in particolare nel loro sviluppo tecnico e tecnologico, una possibile risposta agli obiettivi di economicità, perseguibili attraverso una diminuzione dei costi di costruzione e riconducibili ad un processo di prefabbricazione.

"L'organismo urbanistico" desiderato, doveva avere autorità e voce nel Governo, per la revisione ed il coordinamento della legislazione urbanistica, nonché per la revisione ed unificazione dei regolamenti edilizi. Gli stessi sostennero inoltre che per vedere il volto dell'Italia rasserenata, non ci si poteva far prendere dal panico o peggio da ingorde brame di

²⁹ Istituto Nazionale di Urbanistica, Relazione della commissione per la conservazione dei complessi urbani di carattere storico-monumentale, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit. Fascicolo 7 pag. 32.

guadagni, e che il primo compito, dell'organismo, doveva consistere nello stabilire quali opere fossero da ritenere urgenti e quali meno, come dovevano essere intese e quali fossero i loro reciproci rapporti nel tempo e nei luoghi, quali i mezzi e quali i fini.

Tale organismo si sarebbe dovuto occupare, inoltre, della pianificazione urbanistica attraverso organi regionali e attraverso l'opera non di burocrati, ma di tecnici, possibilmente liberi professionisti, con il compito di rappresentare la somma dei contributi dei vari ordini professionali e dei vari enti che erano interessati alla ricostruzione³⁰.

Connesso allo stesso *tema*, ma suggerito da concrete constatazioni di fatto veniva da altri segnalato che, mentre erano allo studio i provvedimenti da adottare, i privati cittadini costruivano come e dove volevano, senza sentire il parere di nessuno e ciò in maniera spesso caotica, intralciando non di rado con tali ricostruzioni l'opera organica dei piani di ricostruzione. Piani che cominciavano a far sentire il peso di alcune deficienze organizzative, al centro ed ancor più nella periferia. Al centro, si diceva, per la mancanza di un organo coordinatore, che dettasse disposizioni agli enti regionali, e di una commissione per l'esame dei piani; alla periferia, perché i Provveditorati si stavano dimostrando insufficientemente preparati ai compiti loro assegnati e nella gran maggioranza non avevano neppure nominato gli esperti destinati a collaborare alla redazione ed al coordinamento di detti piani per quei paesi vicinissimi tra loro, gravemente danneggiati dalla guerra, al fine di disporre l'esecuzione dei piani di ricostruzione in modo integrale, fra i medesimi, e collegati ad un piano regionale. Una questione che finalmente compare nel dibattito, anche se solo accennata per quanto, indubbiamente, centrale.

Alla critica si affiancava la proposta. Per eliminare i difetti, occorreva rivedere la legislazione in materia. E più parti chiesero una legge unificata in *tema* di urbanistica, che raccogliesse tutte le disposizioni in materia, dove fosse consentito ai Comuni, mediante finanziamento dello Stato o di Banche autorizzate per il credito fondiario, di entrare in possesso di tutte le aree fabbricabili, entro il perimetro presunto dello sviluppo del territorio comunale. E che affrontasse il problema del piano regolatore nazionale, passando attraverso i piani comunali, provinciali e regionali, armonizzando tutti i problemi ad esso connessi, da quello viario a quello turistico, da quello industriale a quello edilizio, così da revisionare ed aggiornare tutto il tessuto nazionale con i suoi centri nevralgici funzionali e circolatori, nonché strategici³¹.

Riguardo ai problemi urbanistici venne affrontato in primo luogo il *tema* legislativo, con particolare riferimento ai diversi livelli di pianificazione: nazionale, regionale e locale. Inoltre, molta attenzione venne riservata alla questione del decentramento delle industrie e delle

³⁰ E. Tedeschi, F. Missini, Relazione sul I e II tema del Convegno Nazionale per la Ricostruzione, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit., Fascicolo 9 pag. 52.

³¹ F. Vito, La demanializzazione delle aree fabbricabili, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit., Fascicolo 8 pag. 33.

residenze per la loro stretta connessione con gli aspetti squisitamente urbanistici e, in particolare, con quelli relativi alla necessità di integrare e coordinare i diversi livelli di piano³².

Una proposta di esplicita radicalizzazione dell'intera materia che andava dalla questione delle politiche fondiari alla pianificazione in tutti i suoi livelli. Una proposta che si voleva istituzionalizzata per legge dello Stato. Si era discusso quindi, sin qui, degli organi centrali di coordinamento, di quelli periferici di controllo e dei rapporti fra gli uffici pubblici ed i liberi professionisti³³. Erano stati introdotti temi di contenuto, proposte innovative di legge quadro.

Veniva inoltre trattato il problema dei trasporti sia come sussidio contingente per attenuare la crisi degli alloggi nelle grandi città e per facilitarne il decentramento, sia come mezzo fondamentale per l'organizzazione degli approvvigionamenti dei materiali³⁴. A questo punto particolare attenzione venne rivolta ai Piani di ricostruzione, la cui attuazione, secondo molti, doveva consistere nel creare quelle condizioni che avrebbero concesso di liberare l'individuo dalla minaccia della fame, della disoccupazione, dell'ignoranza; in quanto ogni sforzo doveva tendere a garantire l'indispensabile a tutti, prima di distribuire il superfluo a pochi³⁵.

L'accordo sulla necessità dei piani, a tutti risultava inevitabile, inoltre nel tracciare i piani di ricostruzione che avrebbero delineato la fisionomia allo sviluppo futuro delle città, tener conto di criteri di pianificazione, che, per la vastità e complessità del problema, non potevano che far riferimento ad una pianificazione regionale e nazionale. Sulla questione si soffermavano vari interventi o parti di essi, approfondendola. Si affermava la necessità dello studio di Piani Regionali, quali strumenti in grado di coordinare tutti i problemi interessanti i vari territori e subordinati allo studio di un Piano per la Ricostruzione Nazionale, al fine di impostare un vasto programma di opere orizzontalmente e verticalmente integrate fra di loro, determinando quanto era possibile fare di definitivo sin da subito, quanto era invece raccomandabile rimandare ad un secondo tempo piuttosto che compromettere con soluzioni inadeguate l'avvenire della zona in esame; ed infine quanto doveva venire interdetto e vincolato per non ostacolare le future realizzazioni, tenendo conto delle disponibilità finanziarie del momento.

A questioni più strettamente urbane riportava le proprie osservazioni e proposte un gruppo di ingegneri, di Milano e Torino, la risoluzione dei problemi inerenti ricostruzione edilizia, doveva ottenersi mediante organici piani che unificassero e concentrassero i mezzi disponibili in distinti settori d'azione, intesi a riattare gli edifici sinistrati, siti in zone non soggette a piano regolatore; alla costruzione di grandi quartieri residenziali in zone periferiche previste per tale

32 G. Ceruti, Premesse al Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit, Fascicolo 6 pag. 47.

33 V. Ranza, Programmi di ricostruzione, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit, Fascicolo 3 pag. 43.

34 M. Ridolfi, Provvedimenti urgenti per la ricostruzione, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op cit, Fascicolo 8 pag. 27.

35 C. Polidori, Schema di piano per la ricostruzione, in *Rassegna del "Primo Convegno"*, op. cit, Fascicolo 5 pag. 14.

destinazione; alla ricostruzione delle zone centrali in base ai piani regolatori o di risanamento da approntarsi il prima possibile e fondati su precise direttive urbanistiche. Osservarono che i grandi centri urbani avevano sempre avuto un loro problema di risanamento, alla risoluzione del quale si era teso costantemente con l'attuazione di un piano regolatore e che la ricostruzione non differenziava dall'esecuzione di un'opera di risanamento eseguita in forza di un piano regolatore, salvo l'entità dei problemi finanziari ed organizzativi.

Si poteva infatti constatare che le distruzioni conseguenti agli eventi bellici, mentre avevano ingigantito il problema dal lato delle esigenze finanziarie, dall'altro lo avevano drasticamente semplificato per quanto riguardava l'aspetto organizzativo, facilitando la possibilità di risanamento totale ed integrale.

Il più delle volte infatti, la possibilità di esecuzione di un piano regolatore, unitariamente concepito per intere zone ed inteso ad ottenere, secondo concetti urbanistici funzionali, una razionale ed armonica disposizione di massa, di spazi e di servizi, veniva ostacolata da particolari esigenze della proprietà esistenti. Esigenze che si influenzano e si sovrappongono a tutto danno dei concetti su cui il piano era fondato.

E proprio contro l'influenza di questi interessi particolaristici che le distruzioni belliche dovevano essere sfruttate, espropriando intere zone distrutte ed agevolando quelle formazioni di comparti edificatori, già previsti dalla legge urbanistica del 1942 da affidare ai proprietari del comparto costituiti in Consorzi, distribuendo, dove possibile, quegli incentivi atti ad agevolare il processo commerciale ed industriale di edificazione del comparto.

Vennero affrontate inoltre due necessità di carattere urbanistico, cioè far precedere all'opera di ricostruzione lo studio di piani regolatori col relativo azzonamento e l'emanazione di regolamenti edilizi, modernamente impostati sulla specializzazione per zone, oppure ricostruire, ricalcando, sotto l'imperio dell'urgenza, le vecchie fondamenta, tornando ai vecchi mali di fronte alle prevedibili aumentate difficoltà ed esigenze della futura auspicabile ripresa di vita economica e collettiva. Sull'argomento il gruppo presentava tre mozioni.

Esse raccomandavano:

- l'impostazione generale di un piano regolatore che tenesse conto delle demolizioni avvenute per causa bellica allo scopo di affrontarne una eventuale diversa riorganizzazione dell'armatura urbana, di risanamento e di distribuzione del verde, risolvendo i problemi di viabilità evitando sventramenti che avrebbero altrimenti urtato contro ostacoli economici eccessivamente onerosi;
- la determinazione, da quanto disposto dalla legge urbanistica, di un preciso azzonamento, distinto in quattro tipi fondamentali di zone, quelle industriali, quelle

speciali, per edifici e impianti di interesse collettivo, quelle verdi e rurali ed infine quelle residenziali;

- l'individuazione, nella disciplina urbanistica, di quegli strumenti che avrebbero consentito di risolvere quelle lotte sociali, attraverso il coordinamento e la modificazione di quelle forme di produzione e di trasformazione della città e del territorio che avevano generato zone signorili, medie e operaie, non raggiungendo altro scopo se non quello di segnare maggiormente e rendere più aspre le divisioni fra le classi sociali³⁶.

Altre riflessioni interessanti venivano dalla trattazione della questione del risanamento dei centri urbani e/o delle loro parti centrali usando in positivo delle distruzioni. Esamineremo fra breve il contenuto. Prima, vorremmo sottolineare che il tema del risanamento si risolve in uno spunto per ricapitolare obiettivi, natura, scala d'intervento e strumenti della pianificazione urbanistica; con maggior precisione, per affermare la sua natura sociale, la sua legittimità ad interessarsi e a ordinare tutto lo spazio, dalla città al territorio, la stretta ed indissolubile, oltre che logica, connessione fra i vari livelli di piano.

Insomma, una ricapitolazione dell'apparato teorico-scientifico elaborato nei due decenni precedenti e la affermazione della sua legittimità di disciplina per la ricostruzione e, con essa, per la costruzione dello spazio per la democrazia.

Percorriamo il testo nei suoi passaggi principali. Le distruzioni di guerra avevano praticamente dilatato enormemente nello spazio e resi impellenti nel tempo quei problemi di risanamento che già prima preoccupavano, pure essendo generalmente localizzati e sempre, sia pure con sacrificio, in qualche modo dilazionabili.

Venne a tal proposito osservato che la ricostruzione, delle zone sinistrate, altro non era che un'opera di risanamento, che doveva avvenire in modo integrale, ossia non abbandonando zone non risanate in troppo evidente contrasto con le zone risanate e ricostruite.

Una tale situazione, infatti, non avrebbe che danneggiato economicamente gli stabili ricostruiti, a causa dell'ambiente che si sarebbe formato, in modo non interamente idoneo alla nuova vita ed alle nuove utilizzazioni, con conseguenti gravi sorprese per il piano finanziario sul quale era stata basata l'operazione. L'esperienza dimostrava che il risanamento doveva essere attuato da un piano tecnico, unitariamente concepito, per tutte le zone da risanare, così da risolvere nel miglior modo le relazioni fra i vari fabbricati e fra le varie parti, secondo uno schema di lottizzazione il più razionale possibile, indipendentemente dalle preesistenti configurazioni di proprietà, disponendo degli spazi nel modo più equilibrato ed armonioso,

³⁶ C. Foà, Per un rapido avviamento alla ricostruzione edilizia, in Rassegna del "Primo Convegno", op. cit., Fascicolo 11 pag. 7.

senza accidentalità o ripieghi o sprechi e sfruttando al massimo la possibilità di servizi ed impianti comuni.

Tutto ciò, doveva essere attuato, per mezzo di vaste iniziative, in grado di organizzare nel tempo e nello spazio, in un'unica visione e con pieno dominio della situazione e non attraverso il succedersi di tante iniziative a mosaico, constatando:

- che non si poteva redigere un piano regolatore se non si fosse avuta una chiara idea della situazione sociale ed economica in cui si doveva operare, utilizzando inoltre che della situazione naturale, topografica ed edilizia, oltre ad un considerevole numero di dati dei quali alcuni statici ed altri dinamici;
- che non essendo mai l'economia circoscritta nei limiti di un Comune, ma coinvolgendo estese relazioni con altre località più o meno lontane, il piano regolatore avrebbe richiesto il preventivo studio di tali relazioni, anzi, avrebbe dovuto coprire tutto lo spazio nel quale dette relazioni avvenivano. I piani regolatori dovevano perciò essere regionali, almeno come impostazione di massima preventiva;
- che l'urbanistica essendo da classificare tra le scienze sociali ed essendo la sua applicazione una forma della politica, non poteva essere statica, ma doveva saper creare una situazione armonica in ogni successivo istante di uno sviluppo indefinito. Non poteva esistere un ordine definito il quale, sarebbe stato sicuramente superato l'indomani da nuove esigenze.

Si trattava di ottenere soltanto, in ogni momento, la massima rispondenza tra i piani e le condizioni del momento stesso, cioè il massimo equilibrio possibile del perpetuo mutevole divenire della vita sociale, politica ed economica del paese. Perché un piano urbanistico fosse risultato efficiente, e non una palla al piede imposta alla collettività, occorreva che fosse integrato da una regolamentazione dinamica, che consentisse di rivedere senza sosta tutte le reali situazioni locali, in tutti i campi, alla luce delle corrispondenti situazioni esterne nazionali ed internazionali ed in rapporto alle possibilità ed agli orientamenti del progresso scientifico ed alle sue esigenze pratiche, allo sviluppo delle forze economiche e dell'elevazione costante del tenore di vita delle popolazioni, nonché dall'evoluzione continua ed inarrestabile dei fattori morali e materiali della vita.

Per la natura stessa, quindi, dei problemi urbanistici e per le speciali condizioni in cui doveva operare la ricostruzione, cioè per la necessità di una regolamentazione dinamica e adattabile alle contingenze, nonché di propulsione e coordinamento di tutte le attività che si muovevano nel campo, era necessario procedere alla creazione di organi unitari dotati della

capacità e dei poteri occorrenti per promuovere, coordinare e disciplinare, applicando ed interpretando nuove leggi e nuovi regolamenti, fondati su nuovi valori democratici.

Altri interventi, sulla stessa linea, proposero di regolare nel tempo e nello spazio la fabbricazione, secondo le esigenze di sviluppo della città e le possibilità dei bilanci comunali, che avrebbero dovuto far fronte ai gravi oneri delle opere pubbliche. Sostenendo, inoltre, che occorre ostacolare la libera iniziativa nelle zone precluse, cioè dove il Comune avrebbe deciso, temporaneamente, di sospendere l'esecuzione degli indispensabili lavori pubblici in quelle zone, concedendo vantaggi di ordine fiscale, come l'esenzione dai dazi comunali ed eventualmente dall'imposta fondiaria, nei confronti di quei soggetti che avessero costruito entro un determinato periodo di tempo nei luoghi indicati dall'Amministrazione.

In altre parole il Comune avrebbe dovuto formulare un organico piano di ampliamento, determinandone e rendendone tempestivamente nota la gradualità e stabilendone quindi, di volta in volta, le zone nelle quali era desiderabile costruire, ove cioè le possibilità tecnico finanziarie del Comune consentissero di completare le attrezzature urbanistiche primarie, contemporaneamente ai lavori di costruzione degli edifici.

Infine, una conclusione. A dare il senso dello sforzo condotto in quel Convegno, più delle mozioni conclusive che illustrano le posizioni contrapposte di liberisti e pianificatori, contribuisce l'intervento di Rogers in apertura del Convegno.

Il senso, più ampiamente contraddetto proprio nelle mozioni che commenteremo fra breve, sta nella domanda che egli pone alla base di tutta la propria riflessione e nella risposta che propone ai convenuti. L'interrogativo al quale si doveva dare risposta, "non poteva che essere: per chi ricostruire?" La risposta "non poteva che essere: per il popolo". Nella sua relazione di apertura, egli ricordava che in quella sala del Castello non erano riuniti solo un gruppo di tecnici e tecnocrati con l'intento di risolvere gli immani problemi della ricostruzione fisica del Paese, ma soprattutto erano lì riuniti un gruppo di uomini che, in veste di cittadini, volevano ricostruirsi una coscienza non meno salda e armonica delle città rinascenti.

Perciò inutile sarebbe risultata la critica di chi, di fronte all'incalzante bisogno, avesse definito vane le discussioni di ordine generale che si sarebbero svolte.

All'interrogativo, chi dovesse ricostruire? Lo Stato, l'iniziativa privata, ambedue? Rogers rispose che l'iniziativa privata, non meno della pubblica aveva modo di esercitarsi con profitto; l'importante era che l'interesse del singolo non fosse posto in contrasto con quello della collettività e che, a tal fine, ad essa dovesse essere riservata l'ultima istanza di giudizio. Le condizioni, peraltro, perché ciò avvenisse, tendevano a costringere la libera iniziativa in una sorta di organico sistema di limitazioni che rimandavano ad istanze presenti nel dibattito italiano ed europeo sin dagli inizi del secolo: in primo luogo la demanializzazione delle aree

urbane, con la conseguente istituzione del diritto di superficie, così da poter conciliare la partecipazione del capitale con il suo “sano” impiego. Si riteneva così, facendo riferimento ad una solida impostazione riformatrice attivamente presente nel panorama culturale, amministrativo e politico italiano, di poter agire con equilibrio senza lasciarsi trasportare da un lato verso il dogmatismo astratto e senza scivolare dall'altro verso la “mendicizia”.

Rogers, concludendo il suo intervento, ricordò che a trovare un equilibrio tra i termini dialettici delle inderogabili aspirazioni politiche di un popolo che voleva rinascere in libertà e le concrete possibilità pratiche dettate dalle strettoie economiche, era chiamata la loro coscienza di tecnici; e che nessuno poteva illudersi che tale compito potesse effettuarsi senza l'organico disegno di un piano nazionale, che investisse a tale scala tutti i problemi della ricostruzione, indicando nella sua assenza il segno di una profonda crisi della società, incapace di accordarsi sui limiti morali delle proprie azioni. Moralità della tecnica o, se si vuole, competenza tecnica eticamente fondata del sapere si legittimavano all'interno di una prospettiva riformatrice. Nella conclusione del convegno il prof. Cesare Chiodi, incaricato dal Comitato ordinatore, illustrò all'Assemblea quegli ordini del giorno che più rappresentarono e sintetizzarono complessivamente gli argomenti affrontati nelle discussioni delle tre giornate in cui si svolse il Convegno:

I Ordine del giorno:

I convenuti, in ordine al tema fondamentale del Convegno: “Provvedimenti urgenti per la ricostruzione”:

PRESO atto che l'iniziativa dei singoli può dare il principale contributo alla fase iniziale e più urgente della ricostruzione e che tale iniziativa è allo stato attuale nel terreno della pratica la migliore forma che risponde alle esigenze di una rapida ed economica attuazione;

CHIEDONO che nell'interesse della Nazione ogni sana iniziativa privata venga suscitata e sostenuta, liberandola finché possibile dai vincoli dall'azione statale e dalla burocrazia;

che l'iniziativa privata venga stimolata attraverso il risarcimento integrale dei danni di guerra. Ing. Chevalley, Presidente Soc. Ingegneri e Architetti - Torino. Or. Ing. Emilio Giay, Presidente del Collegio Piemontese dei Costruttori Edili Torino.

II Ordine del giorno:

II “Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia” a chiusura e a riassunto delle discussioni,

AFFERMA la necessità che la ricostruzione avvenga secondo un piano organico che tenga debito conto di tutti i bisogni e tutte le risorse della Nazione,

CHIEDE al Governo, quando il piano deve essere subito approntato abbia determinato i limiti delle diverse iniziative pubbliche e private, ciascuno, nel cerchio della sua azione, abbia la piena libertà di agire, e sia fatto sicuro che tale azione non sarà ostacolata e frustata da irragionevoli e deleterie inframmettenze burocratiche.

Nel campo particolare urbanistico ed edilizio il piano dovrà nascere dalla cooperazione degli interessi e non essere imposto; si chiede che il Comitato Promotore di questo Convegno, opportunamente integrato e sotto il patrocinio del Consiglio Nazionale delle Ricerche, promuova l'istituzione di comitati cittadini, provinciali, regionali e di un comitato nazionale per studio e l'approvazione dei piani urbanistici edilizi.

Per evitare accentramenti ogni comitato con giurisdizione superiore ha il solo compito di coordinamento dei piani studiati dal comitato inferiore.

Fra i problemi di immediata urgenza si segnala quello delle case per le classi meno abbienti, per il finanziamento delle quali deve essere tenuto presente il concetto che il diritto all'uso di una abitazione è diritto fondamentale dell'uomo che lavora e che conseguentemente i lavoratori non siano in grado con i loro salari di pagare tale uso in relazione agli effettivi costi delle costruzioni, il provvedere alla creazione di case popolari sia considerato e affrontato con i criteri e i finanziamenti dei servizi pubblici. Arch. Bottoni - Ing. Ciocca - Ing. Radice Fossati - Arch. Rogers - Ing. Bergamasco - Ing. Chiodi.

III Ordine del giorno:

Gli intervenuti al presente Convegno: constatata l'urgenza dell'ancora insoluto problema edilizio nazionale, riconoscendo la necessità della permanenza delle funzioni della presente Assemblea, liberamente aperta agli imprenditori, ai tecnici, ai lavoratori, ai cooperatori, ed a tutti gli enti interessati, e integrata dalla rappresentanza dei vari fattori economici e finanziari che alla ricostruzione possono solidamente provvedere, DELIBERANO di confermare al Comitato, opportunamente integrato, con il mandato di rappresentare le forze ricostruttrici e di preparare e formulare, nel tempo più breve possibile, proposte economiche e piani tecnici per il Governo.

Tale Comitato dovrà utilizzare e valorizzare il materiale raccolto ed i lavori compiuti dal presente Convegno con particolare riguardo alle mozioni presentate, dando ad essi forma concreta e derivandone le conclusioni più urgenti da proporre agli organi governativi. Aw. Sella - Or. Alasia - Or. Capperucci - Arch. Gadola - Ing. Lamaro - Ing. Pesenti - Geom. Piccoli.

Queste furono le posizioni, i suggerimenti, gli indirizzi e gli aspetti più dibattuti e le relative mozioni approvate al "Primo Congresso Nazionale per la Ricostruzione Edilizia".

Centrale risulta la chiara distinzione dei ruoli fra iniziativa privata e azione di stimolo, indirizzo, coordinamento delle istituzioni: “sana” la prima, non oppressiva e coercitiva la seconda.

Al piano regolatore viene quindi assegnato il delicato ruolo di perno strategico della reciprocità auspicata. In altri termini si recepisce il piano come esplicitazione di un auspicato circolo virtuoso fra l'azione di inquadramento dell'attore pubblico locale secondo una logica di realistica interazione con i soggetti privati, e gli interessi di questi ultimi, considerati legittimi, quando orientati a conciliare lecite aspettative di profitto con il superiore interesse di una ricostruzione pensata per l'insieme della collettività. In tal senso, è significativa la previsione di uno spazio d'intervento eccezionale da parte pubblica rispetto ad una forte domanda di abitazioni per i ceti meno abbienti, storicamente fuori o ai margini della logica del mercato edilizio fondiario, e tanto più in un momento eccezionale come quello del dopoguerra.

Peraltro, questa petizione di principio tende a controbilanciare lo spirito prevalente del Convegno e puntualmente espresso nel tono degli ordini del giorno conclusivi, tesi a garantire un sostanziale primato dell'iniziativa privata: “principale contributo” nella fase iniziale della ricostruzione; punto d'afflusso di un doveroso sostegno finanziario, quanto meno, dello stato; sufficientemente libere dal controllo delle burocrazie sia centrali, che, anche locali.

Colpisce l'esplicito riferimento alla necessità di stimolare l'iniziativa privata attraverso il risarcimento integrale dei danni. Un tema, questo, come abbiamo visto, cruciale del dibattito e delle posizioni emerse nel Convegno.

2. Concorso di idee per lo studio del nuovo Piano Regolatore

Nella primavera del '45, la nuova Giunta Municipale, insediata dal Cln, esprimendo la necessità di elaborare un nuovo piano regolatore, ritenendo superato quello approvato nel '34, soprattutto in seguito alle trasformazioni verificatesi a causa dei bombardamenti, decise di sospendere il piano regolatore in vigore e di affidare ad una Commissione Consultiva lo studio di un nuovo strumento urbanistico generale, che tenesse conto delle mutate esigenze e possibilità.

Da subito i membri della Commissione si trovarono concordi sulle necessità di stabilire delle direttive di massima, sulle quali impostare lo studio del nuovo Piano regolatore generale. Al fine di soddisfare tale esigenza, la nuova Giunta decise di promuovere un Concorso di idee, invitando tutti coloro che intendessero apportare, con la loro collaborazione, “quel complesso di idee atte ad individuare le linee generali per lo studio del nuovo Piano regolatore nei riflessi della regione”; esprimendo, pure, la volontà di discutere sia le idee più significative raccolte attraverso il Concorso, sia altri temi inerenti la ricostruzione della città nell'ottica regionale, in un Convegno, al quale avrebbero partecipato quei tecnici che maggiormente si fossero distinti per la competenza e per l'originalità delle idee presentate al Concorso. Successivamente, i tecnici che si fossero maggiormente segnalati durante le fasi di discussione del Convegno, sarebbero stati chiamati in veste professionale, a collaborare alla redazione del nuovo Piano.

Il termine di scadenza, per presentare le idee, venne fissato per il 15 dicembre '45. Delle idee pervenute, circa un centinaio, alcune risultarono di carattere specifico, indicando la sistemazione di particolari zone, soprattutto nell'area centrale, al fine di risolvere quei problemi generali, particolarmente critici in alcune zone³⁷.

Altre invece riguardavano complessive trasformazioni della città nei riflessi della regione. Le premesse che le accomunavano, se non tutte almeno buona parte, variavano: dal tener presente che concezioni troppo ristrette potevano pregiudicare tutto il divenire della città, esplicitando quindi la necessità di assegnare sufficiente ampiezza a quelle soluzioni che risolvendo i problemi urgenti non ne avrebbero compromesso il suo futuro divenire; alla necessità di revisione dei piani particolareggiati già approvati od in corso di approvazione allo scopo di studiare quelle varianti atte a risparmiare la demolizione di fabbricati ancora efficienti. Ed ancora dal diradamento delle case del centro, vincolando a verde le aree di stabili demoliti e favorendo la creazione di cortili aperti; alla conservazione di molti edifici ancora riattabili, facendo particolare attenzione all'aspetto estetico di collegamento fra i nuovi edifici e quelli

³⁷ C. Perelli, Studi per il nuovo Piano Regolatore di Milano, in "Metron", n. 10, 1946.

esistenti, utilizzando nuovi assetti viari in modo non necessariamente rettilineo. Non mancarono proposte che prevedevano un radicale azionamento della città per funzioni, perseguibile attraverso il decentramento delle industrie e dalla netta separazione con le dalle zone residenziali.

Le nuove zone di espansione residenziale sarebbe state realizzate in centri satelliti, da organizzare affinché avessero vita, il più possibile, autonoma; o in adiacenza delle nuove arterie di penetrazione e di collegamento tra le vie di scorrimento esterno con quelle di traffico interno.

Particolare attenzione venne data all'integrazione delle linee ferroviari esistenti, ed eventualmente da potenziare, con le nuove linee metropolitane, al fine di garantire un rapido accesso sia fra i diversi centri residenziali, sia fra i centri residenziali ed il centro città, sia fra le residenze e le industrie, i cui tracciati variavano a seconda delle diverse proposte di realizzazione delle nuove aree residenziali ed industriali³⁸.

Da una lettura incrociata delle proposte che vennero formalmente schematizzate, indicanti ognuna delle idee per una nuova e futura Milano, inserita in un contesto regionale, è possibile costata re il tentativo di riorganizzare l'organismo urbano, non più costituito dalle relazioni funzionali ricoperte da ogni singola parte del corpo urbano, ma estendendo quelle relazioni, sempre più complesse, all'esterno dei confini comunali, al fine di definire un nuovo organismo, costituito dalle relazioni funzionali e strategiche ricoperte da ogni singola parte del territorio di influenza dell'aggregato urbano. Quindi ridefinendo, nelle varie forme, il ruolo e la funzione dell'aggregato urbano, ridimensionando quella "lottizzazione a ragnatela" prevista del Piano Albertini, decentrando sia le industrie che le residenze, secondo uno schema razionale, in quelle zone dove le peculiarità endogene locali avrebbero consentito una facile e sostenibile integrazione delle attività da insediare. Intensificando le relazioni socio-economiche già esistenti tra il nucleo urbano ed il territorio, attraverso la realizzazione di infrastrutture, che garantissero da un lato la connessione tra le attività produttive e le rispettive zone di mercato, anche esterne alla regione, dall'altro la diretta relazione tra le parti che avrebbero costituito il nuovo organismo.

³⁸ S. Tintori, *La cultura urbanistica e il Piano regolatore 1953*, in *Milano Ricostruisce*, a cura di G. Rumi, A.C. Buratti, A. Cova, 1945 -1954, Milano 1990.

2.1. Progetto degli architetti Albricci, Felirieri, Latis, Tevarotto, Zanuso

Gli architetti Albricci, Felirieri, Latis, Tevarotto e Zanuso, partendo dall'individuazione delle caratteristiche di Milano, quale centro industriale e commerciale, nonché dalla posizione strategica ricoperta, trovandosi all'incrocio di importanti direttrici di traffico regionale e nazionale, arrivarono a definire nel decentramento delle grandi industrie e nell'adeguamento della rete di comunicazione ferroviarie e stradali a grande raggio e di traffico locale, con particolare cura per la zona a Nord del nucleo urbano, i propri criteri informativi. Pertanto lo schema di piano, tenendo conto delle premesse, prevedeva che la zona centrale, quella compresa all'interno della cerchia dei Navigli, doveva mantenere il più possibile le proprie caratteristiche tradizionali; cioè, di centro cittadino amministrativo, culturale e bancario, mentre doveva essere impedito un addensamento a carattere residenziale.

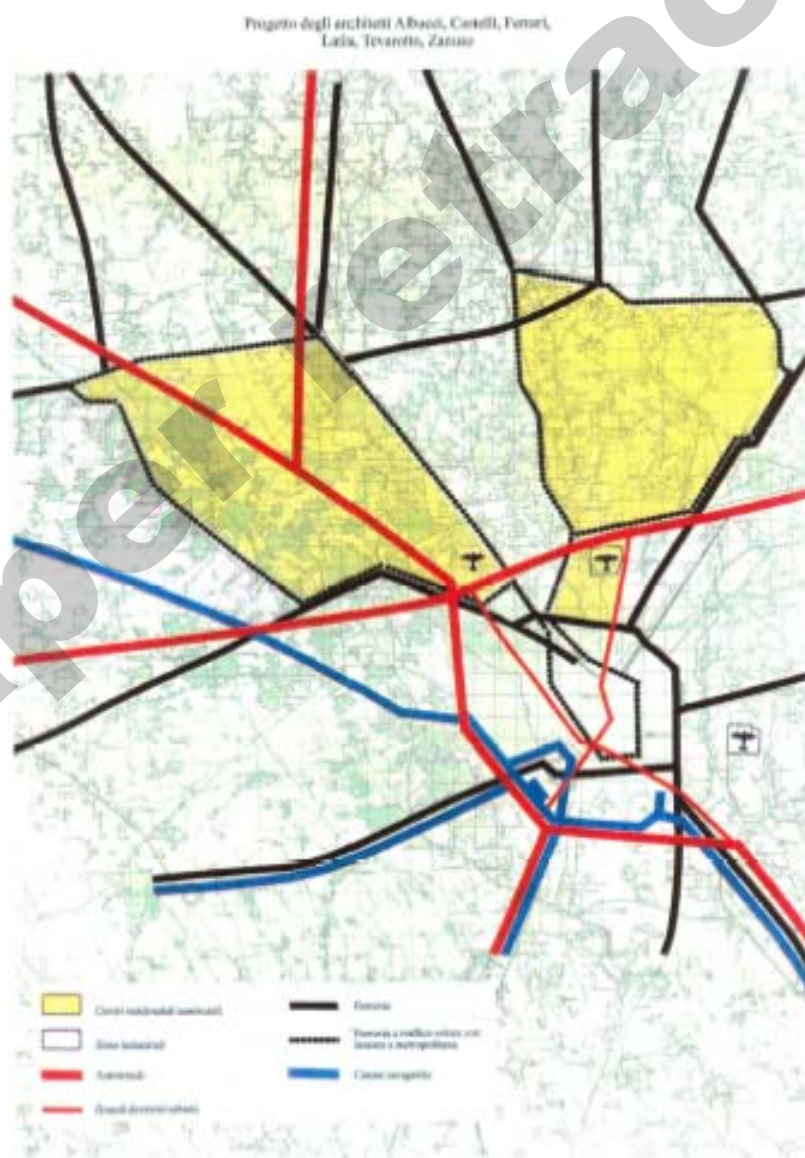
Per un buon funzionamento del centro risultava necessaria una sistemazione della rete stradale, con la creazione di ampie zone di sosta e parcheggi sulle aree liberate dalle distruzioni, da realizzarsi con la costruzione di due assi di smistamento al fine di evitare la penetrazione verso il centro del traffico veloce di transito e lasciare libero lo sviluppo verso il Nord. Il primo di essi sarebbe nato da un allacciamento di via V. Monti con il Corso Roma; il secondo prolungando la stradale proveniente da Pavia fino alla Cerchia dei Navigli, verso via Molino delle Armi fino a P. Cavour, innestandosi poi in V.le Zara. Questi assi si sarebbero innestati direttamente in quattro capi sulle autostrade: Mi -To Mi-Bs Mi-Ge Mi-Bo.

Per una più organica autonomia di vita dei vari quartieri cittadini venne prevista la realizzazione di centri satelliti nelle zone più vitali, quali Buenos Ayres, Vittoria, Magenta, Sempione, corredati di tutti i servizi collettivi necessari tra cui teatri, zone sportive, zone verdi, scuole, ospedali. Lo sviluppo dei quartieri residenziali urbani doveva essere limitato nelle zone periferiche ancora libere e più adatte, come scalo Sempione e S. Siro, dirette entrambe verso Nord. Mentre entro i due settori Milano - Monza - Seregno Meda - Cesano Maderno - Bovisio e Milano - Bollate - Saronno - Busto A. Legnano - Rho, dovevano essere organizzate le nuove zone di espansione residenziale a carattere estensivo e semi rurale. Con tale disposizione le zone residenziali vennero affiancate alle zone industriali che si sarebbero sviluppate attorno S.S.Giovanni-Monza e lungo il canale navigabile verso Legnano Busto Arsizio.

La struttura ferroviaria doveva rimanere intatta, mentre la rete stradale doveva essere ulteriormente potenziata ed organizzata a supportare traffici più intensi e veloci, prevedendo uno sfruttamento particolare delle direttrici già esistenti. I due settori residenziali delimitati, sarebbero stati serviti grazie alla realizzazione di un anello ferroviario metropolitano ribassato, in modo da toccare le altre stazioni ferroviarie e servendo i quartieri più popolosi.

Per la realizzazione di tale schema di piano, risultava inevitabile lo sblocco delle aree, affinché la ricostruzione potesse essere concessa in qualsiasi settore della città, per la piccola iniziativa privata, purché tenesse in considerazione il tracciato dei due assi di penetrazione e delle funzioni ammesse nel nucleo urbano così come erano state impostate.

Per quanto riguarda le iniziative di più vasta portata l'autorizzazione della costruzione poteva venire accordata solo in seguito a una definizione completa del piano, entro le zone di espansione previste³⁹.



³⁹ G. Albrici, A. Felirieri, V. Latis, M. Tevarotto, M. Zanuso, in Riassunti degli elaborati pervenuti in seguito all'invito alla collaborazione agli studi del nuovo Piano regolatore, a cura di C. Chiodi, Milano 1946, pag. 27.

2.2. Progetto degli architetti ed ingegneri Bussolati, Filippini, Jori, Lissoni, Merlo, Morone, Perelli, Ratti

Secondo gli architetti ed ingegneri Bussolati, Filippini, Jori, Lissoni, Merlo, Morone, Perelli e Ratti, lo studio del Piano Regolatore definitivo di Milano doveva prescindere da quello di un più vasto piano territoriale, utilizzando come base per entrambi quel complesso di indagini atte ad individuare con precisione il problema di inquadramento della ricostruzione e dello sviluppo di Milano nell'ottica regionale. Proposero per tanto la costituzione di un Ente promotore e sovrintendente per lo studio del piano territoriale della zona di influenza della città, al fine di iniziare la raccolta e l'elaborazione di dati statistici indispensabili per conoscere e comprendere la città e la sua zona d'influenza in tutte le sue parti.

Le linee fondamentali dello schema di Piano dovevano desumersi dall'individuazione delle funzioni commerciali, industriali, culturali, nonché dalla consistenza fisionomica della città.

Gli interventi proposti riguardarono: il decentramento delle industrie; l'impostazione di una politica dei trasporti mirata a collegare tutte le parti funzionali della città; la riorganizzazione del centro cittadino, attraverso il diradamento edilizio, non più polarizzato intorno al Duomo, ma diradato in fregio ad un semiarco della cerchia dei Navigli opportunamente sistemata.

Premessa fondamentale risultò anche la trasformazione dello schema centrale chiuso in schema aperto lineare, interrompendo la continuità dell'arteria in corrispondenza ai due capisaldi di S. Ambrogio e di S. Marco, innestandovi due elementi rettilinei paralleli all'asse del Sempione, in direzione Nord-Ovest.

Le zone di espansione residenziale vennero individuate lungo il corso Sempione e il V.le Zara, con una densità territoriale intorno ai 180 abitanti per ettaro, fino ad un massimo compreso tra gli 8.000 e 10.000 abitanti.

Per le zone industriali venne previsto il blocco di quelle esistenti ed il loro graduale decentramento in tre zone, previste tra Rho e Busto, tra Rogoredo e Melegnano entrambe lungo il futuro canale Locarno-Adriatico e la terza ad oriente dello scalo di Lambrate. Il piano prevedeva inoltre l'allontanamento dall'aggregato urbano del traffico di transito mediante un sistema di tangenziali, che avrebbero collegato i tronchi autostradali per Serravalle e Bologna con le autostrade esistenti e la statale dello Spluga.

Per il traffico di penetrazione venne previsto il massimo potenziamento delle funzioni di filtro e distribuzione della ex-cerchia dei Navigli; uno sdoppiamento in due arterie parallele al corso Sempione della direttrice di traffico nordovest/sud-est ed il loro ricongiungimento sull'asse del corso Roma, collegando il parco di Monza e le nuove zone industriali di Rho, ed apportando ritocchi e derivazioni alle insopprimibili radiali.

Per i trasporti pubblici vennero previste tre linee di metropolitane, con incroci distribuiti su una zona centrale sufficientemente vasta per evitare dannosi concentramenti, nelle zone Parco Monza, staz. Centrale, nuova staz. Varesine, staz. Nord, staz. S. Cristoforo; P.le Macinchini, Piazza Cavour. Largo Augusto, zone industriale sud-est; Busto, S. giro, staz. Nord, Largo Augusto, zona industriale di levante.

Per quanto riguarda le zone da destinarsi a verde venne proposto che fossero il più possibile continue e con profonde penetrazioni nel vivo dell'organismo urbano. Del sistema a verde previsto i due elementi caratteristici risultavano essere il collegamento con il Parco di Monza, con l'idroscalo e con la zona sportiva di S. Siro.

Inoltre il Comune avrebbe dovuto intraprendere una politica demaniale al fine di estendere il sistema delle permuta tra proprietà private soggette ad esproprio e aree di proprietà comunale. Mentre per le aree periferiche edificabili vincolate a verde agricolo, si sarebbero dovute indennizzare non in denaro, ma attraverso un titolo di credito, corrispondente ad un'altra area in zona d'ampliamento⁴⁰.

2.3. Progetto degli architetti ed ingegneri Angelini, De Nicoti, Guerici, Keffer, Monti, Noè, Varisco

Le considerazioni generali dalle quali partirono gli architetti ed ingegneri Angelini, De Nicoti, Guerici, Keffer, Monti, Noè, Varisco, al fine di elaborare la loro proposta di Piano, si possono individuare:

- nell'imprevedibilità dello sviluppo delle singole entità urbanistiche data la rapida evoluzione della tecnica e relativi orientamenti sociali ed economici;
- nella tendenza della città ad uno sviluppo essenzialmente commerciale;
- nel ruolo dei fattori naturali ed economici quali venti dominanti, altimetria, stato idrometrico, posizione orografica, rapporti commerciali con l'estero e con l'interno, nonché i rapporti di interdipendenza fra le varie attività cittadine, economiche, culturali, ricreative e sportive;
- nella distribuzione topografica degli Enti e dei servizi pubblici.

Il ruolo svolto dai principali elementi determinanti le entità urbanistiche della città e le relative realizzazioni pratiche per il suo sviluppo, vennero individuate e riassunte secondo un preciso azzonamento:

- Zone Commerciali: per lo svolgimento delle attività commerciali vennero individuate due zone interdipendenti, una intensiva degli affari ed una semiintensiva dell'espansione commerciale. La prima doveva rimanere, con opportune

⁴⁰ F. Bussolati, G. Filippini, G. Jori, S. Lissoni, G. Merlo, A. Morone, E. Perelli Ratti.

sistemazioni, limitata entro le cerchia dei Navigli, non solo perché giustificata dalle previsioni distributive del piano, ma per inderogabili necessità di mantenervi quegli edifici pubblici o di pubblico interesse, le cui peculiarità li facevano ritenere inamovibili. Mentre quella di espansione si sarebbe sviluppata partendo dal centro in direzione est, dove avrebbe trovato, negli impianti ferroviari, negli uffici governativi e sindacali, nelle sedi di importanti aziende, le migliori condizioni per il suo sviluppo; prevedendo inoltre il graduale trasferimento delle abitazioni nei nuovi quartieri residenziali.

- Zone Residenziali: ai quartieri residenziali venne riservata la zona occidentale e nordoccidentale della città, in quanto già dotata di un'ottima rete stradale ed in posizione strategica, trovandosi compresa tra la nuova zona commerciale ed i centri della Brianza e Laghi, comprendendo vaste zone non edificate, sulle quali si sarebbero potute realizzare le costruzioni necessarie alle esigenze del momento.
- Zone Industriali: tutti i complessi industriali vennero previsti nella zona a sudest, dove, con gradualità, si sarebbero trasferire pure quelle esistenti nel nucleo urbano. L'ubicazione della zona venne scelta in base a criteri igienici ed economici e perché facilmente raccordabile con gli scali ferroviari e col canale navigabile Milano - Cremona.

Per quanto riguarda la vita collettiva:

- venne individuata una zona ospedaliera, attorno all'Ospedale Niguarda con direttrice di sviluppo a nord, dove si sarebbero dovute trasferire gradualmente tutte le attrezzature ospedaliere della città;
- una zona degli spettacoli di massa e dello sport situata entro la zona di espansione residenziale comprendente stadi, palestre, piscine e teatri di massa, conservando quelli esistenti tra Corso Sempione e S. giro;
- una zona dei mercati situata attorno al macello;
- una zona per la Fiera Campionaria prevista nella zona orientale, tra l'aeroporto Forlanini e lo scalo ferroviario di Lambrate;
- delle zone verdi create nella zona di espansione residenziale, che abbracciando ad oriente la zona di espansione commerciale avrebbero filtrato per i venti dominanti dell'est.

Con l'azzonamento urbanistico proposto la città doveva assumere un'organica distribuzione delle zone e gli indirizzi delle vie di comunicazione si sarebbero definite come conseguenza. Inoltre la ricerca dell'equilibrio del traffico tra il suo sviluppo interregionale e la capacità di assorbimento e di smistamento di questo nella città avvenne attraverso l'individuazione di

direttrici principali, al fine di consentire una rapida penetrazione nel centro, valorizzando parte del sistema stradale esistente e creando nuove arterie allo scopo di eliminare le sovrapposizioni del traffico locale con quello extra urbano; e collegando direttamente le zone principali con strade di assorbimento, con funzione di raccordi trasversali e di smistamento tra le direttrici principali di traffico.

Il progetto inoltre prevedeva di potenziare, secondo un opportuno criterio di economia, le stazioni viaggiatori di P. Romana - Rogoredo - Lambrate, che, servite da metropolitane, avrebbero assunto la funzione di stazioni satelliti, la cui integrazione con una nuova stazione prevista in zona Bovisa, alla quale avrebbero fatto capo la rete della Nord e delle Varesina, avrebbe consentito di far arretrare le stazioni ferroviarie, da integrare successivamente con una nuova linea metropolitana. Mentre gli scali Farini e quello di P. Vittoria si sarebbero sostituiti con un unico scalo in località di Toliedo in diretta vicinanza con la zona industriale, con quella commerciale e con quella dei mercati, con la possibilità di raccordo con il nuovo porto.

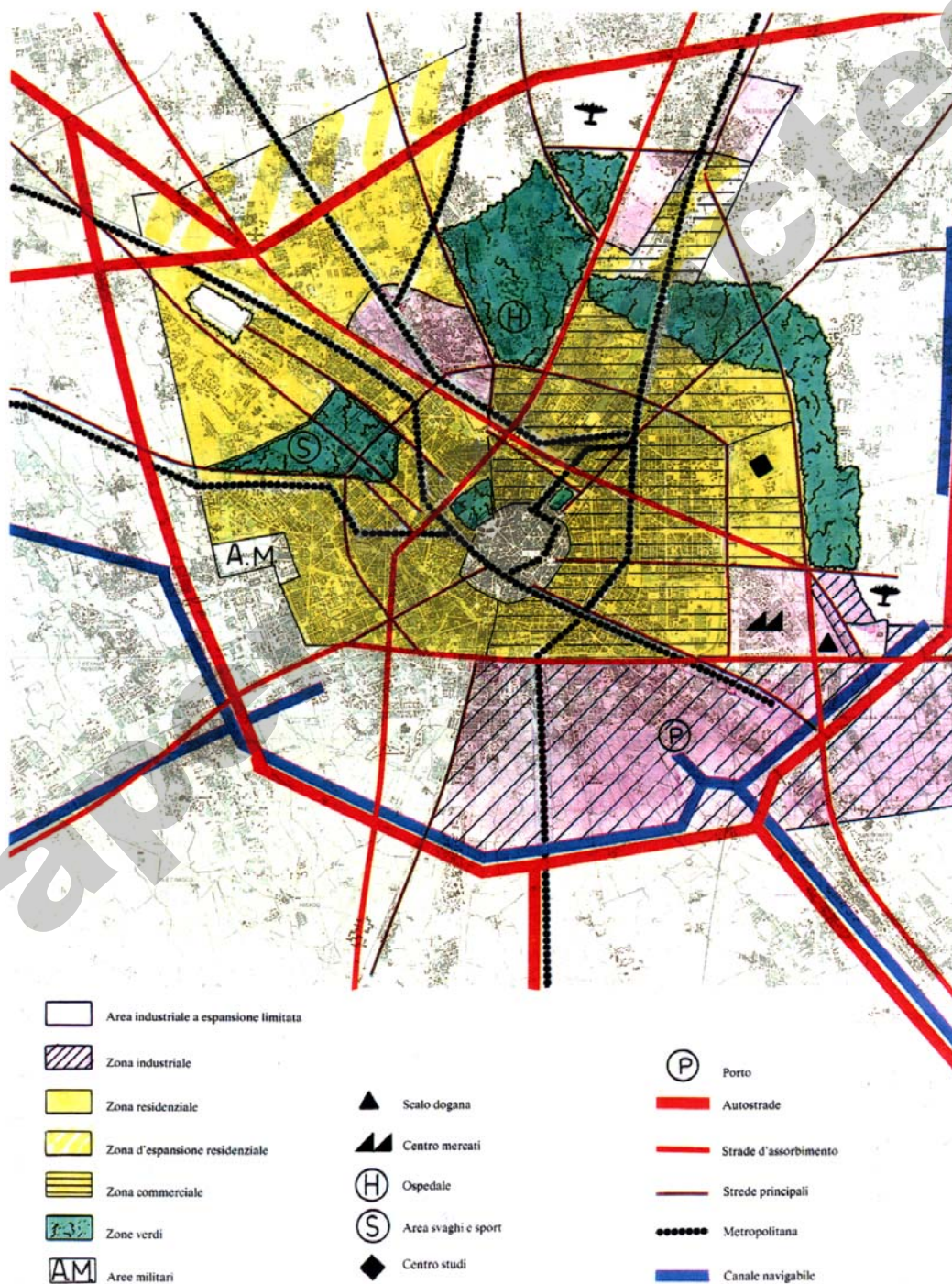
Lo spostamento rapido delle masse lavoratrici dalla zona di lavoro a quella residenziale e viceversa si sarebbe risolta attraverso la realizzazione di tre linee metropolitane, i cui tracciati in linea di massima vennero individuati, attraverso il collegamento delle località S. Siro-Centro-Staz. Centrale-Monza, Nuova stazione Milano Nord-Centro-Staz. Rogoredo, Nuova stazione Milano Nord-Staz. Centrale-Zona Commercio-Staz. P. Romana.

Con l'attuarsi del nuovo canale navigabile Milano-Cremona, venne previsto inoltre un porto industriale ed uno commerciale. Quello industriale situato in zona conosciuta come porto di Milano, mentre quello commerciale venne previsto tra quello industriale e l'idroscalo, ubicati, in tal modo, oltre che in mezzo alla zona industriale, vicino agli scali ferroviari, alla zona di espansione commerciale, ai grandi magazzini raccordati, nonché ai mercati ed alla Fiera Campionaria.

Infine venne proposto un ampliamento dell'aeroporto di Bresso, il mantenimento di quello di Forlanini e l'abolizione di quello di Toliedo⁴¹.

⁴¹ G. Angelini, A. De Nicoti, M. Guerici, G. Keffer, F. Monti, E. Noè, T. Varisco, in *Riassunti degli elaborati...*, op. cit., pag. 45.

Progetto degli architetti e ingegneri Angelini, Calderara, Guerici,
Keffer, Monti, Noè, Varisco



2.4. Progetto degli architetti Alberti, Forti, Morini, Reggio

Le proposte fondamentali dello schema di Piano regolatore presentato dagli architetti Alberti, Forti, Morini e Reggio, si possono rintracciare negli indirizzi forniti per le vie di comunicazione, dove il traffico regionale di transito venne separato da quello interno di penetrazione, mediante la costruzione di due arterie esterne, una tangenziale nord-est ed una tangenziale occidentale. Mentre il traffico interno venne imperniato su due complessi di arterie, ottenute dal collegamento, passando attraverso zone molto sinistrate, di strade importanti esistenti. La prima disposta a nord-ovest/sud-est, mentre la seconda in direzione sud-ovest/nord-est, prevedendo anche opportuni raddoppi della Padana Sup. Orientale e della Via Emilia, in modo da decongestionare il centro ai fini del mantenimento delle sue caratteristiche ambientali.

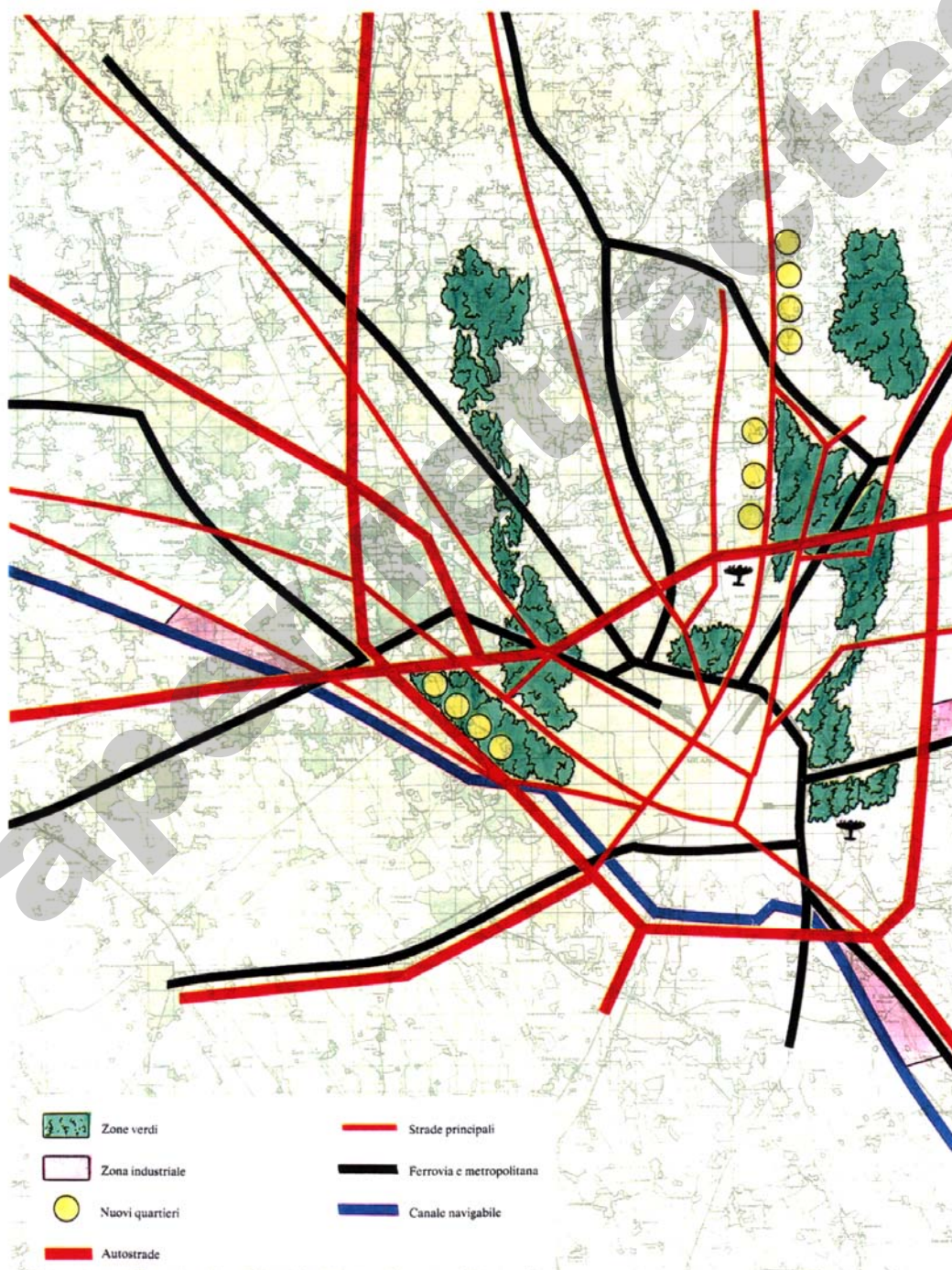
Per le zone residenziali, carenti di impianti sanitari, culturali, religiosi e sportivi, ma in buone condizioni igienico-edilizie, venne previsto il loro completamento con i servizi mancanti. Mentre la sistemazione dei quartieri in cattive condizioni igieniche venne prevista attraverso una specifica opera di risanamento edilizio da ottenere con la demolizione e la costruzione ex novo, secondo moderni criteri urbanistici. Lo sviluppo della città venne previsto a settentrione, mediante nuclei satelliti limitati ed autonomi, adiacenti alle direttrici di maggiore importanza, oltre che verso Baggio, nelle zone Sempione e S. Siro.

La premessa per un'efficace riorganizzazione di trasporti venne individuata nella costruzione di linee di metropolitane, atte ad unire zone residenziali anche molto lontane della città, da integrare con le linee ferroviarie ed automobilistiche. Per le zone industriali venne espressa la necessità di provvedimenti atti ad impedire ogni ulteriore accrescimento nella zona urbana, favorendone il decentramento nella zona di levante della strada per Monza, a nord del Naviglio Grande, a sud-ovest della Via Emilia, integrando l'edilizia industriale con l'edilizia residenziale in nuclei autonomi.

Venne inoltre previsto l'ingrandimento delle zone verdi esistenti e la creazione di nuovi parchi, al fine di creare dei cunei di penetrazione fin nel cuore della città⁴².

⁴² E. Alberti, A. Forti, M. Morini, G.L. Reggio, in Riassunti degli elaborati, op. cit., pag. 79.

Progetto degli architetti Bussolati, Filippini, Jori, Lissoni,
Merlo, Morone, Perelli e Ratti



2.5. Progetto degli architetti Dodi, Gandolfi, Marchetti, Muzio

I criteri informatori dello schema di Piano, presentato dagli architetti Dodi, Gandolfi, Marchetti, Muzio, in aderenza al concetto funzionale della città, possono essere schematizzati sotto tre aspetti: azzonamento, viabilità, comunicazione. Partendo dal primo degli aspetti il gruppo di architetti individuò:

- delle zone amministrative e commerciali, previste nel vecchio centro urbano, ed in una serie di centri sussidiari quali P. Venezia, P. Romana, P. Ticinese, via M. Pagano, P. Volta;
- delle zone industriali, basate su una riorganizzazione tendente da un lato ad incrementare il lavoro industriale nelle città minori e nelle borgate, e dall'altro a disciplinare, secondo il concetto del lavoro a catena, nuovi quartieri industriali fuori Milano, ma nella zona di diretta influenza della metropoli e precisamente nella media valle del Seveso, fra Rogoredo e Melegnano, in prossimità di S. Cristoforo e verso Legnano;
- le zone residenziali vennero previste, auspicando entro un trentennio una popolazione di 1.700.000 abitanti, sia nelle aree di già avviata fabbricazione, sia in nuovi quartieri periferici in relazione allo sviluppo industriale. Proponendo nelle aree libere più vicine al vecchio nucleo la fabbricazione intensa di edifici alti in mezzo a vaste zone verdi, mentre per i quartieri periferici ciascuno di non più di 10.000-15.000 abitanti, contrassegnati ciascuno dalla presenza di un centro civico, di scuole e di altri impianti e servizi collettivi;
- delle zone verdi costituite da parchi e giardini, collegati in sistemi organici con i giardini esistenti, sia privati che ricavati dalle aree libere o rese tali dalle demolizioni belliche, in modo da penetrare a forma di cuneo dalla campagna circostante fino al cento.

Per il secondo aspetto vennero previsti dei provvedimenti di carattere regionale, quali:

- la costruzione di collegamenti stradali in direzione est-ovest tanto a monte quanto a valle della città;
- la sistemazione della strada Valassina a ponente di Seregno;
- la valorizzazione dell'asse Milano-Cesano Maderno-Seveso-Meda, mediante nuovi tracciati e la costruzione di autostrade da Milano a Bologna, passando per Piacenza, e da Milano a Genova, passando per Pavia.

Vennero inoltre previsti dei provvedimenti interni a Milano, come: la deviazione del traffico di transito mediante il collegamento dell'autostrada di Genova con le esistenti autostrade e con

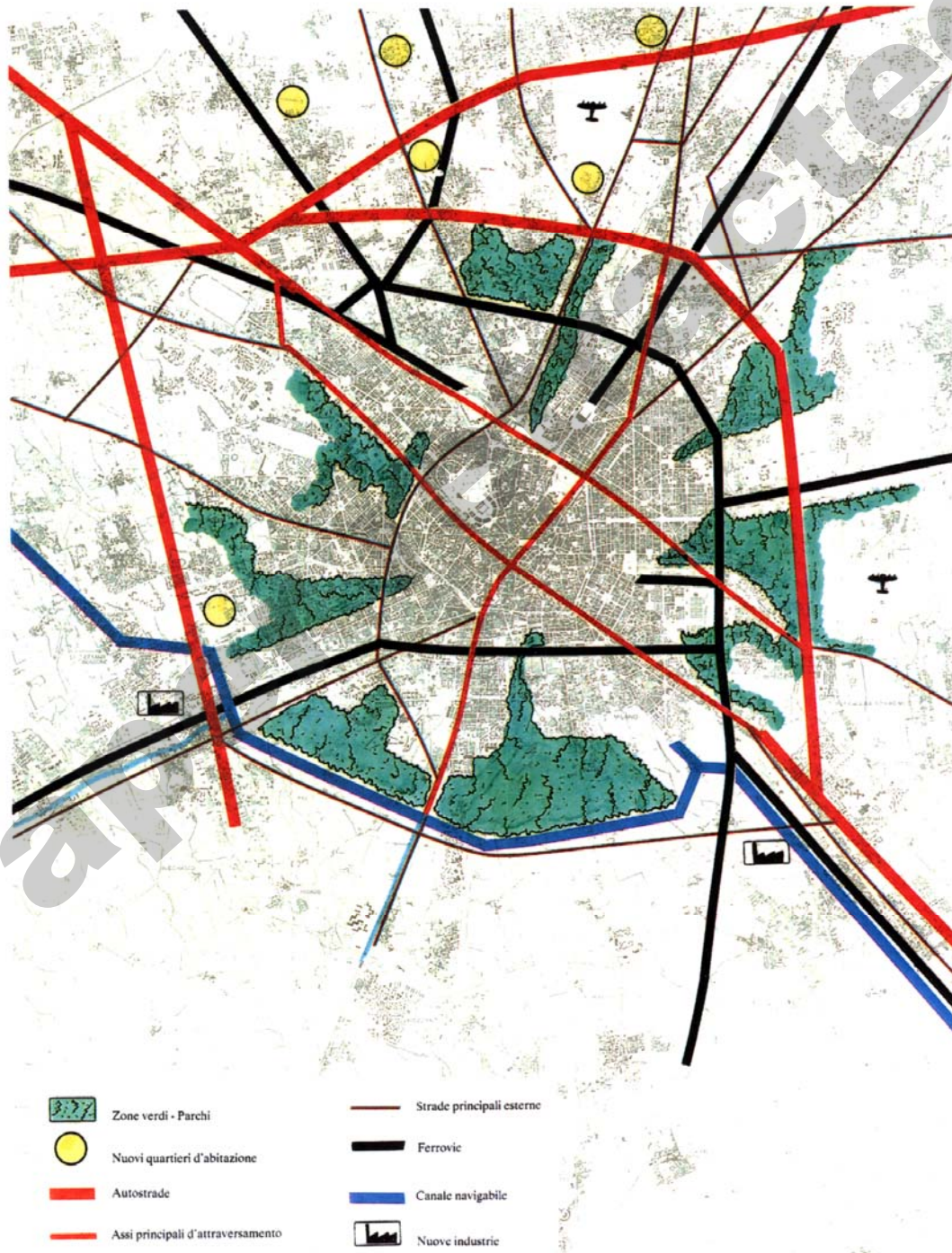
tutte le località a nord di Milano, ed il collegamento delle provenienze da Bologna tanto con Monza quanto con tutte le numerose strade del nord. Ed ancora, attraverso la sistemazione degli attraversamenti dell'aggregato urbano, con una intelaiatura ortogonale mirante a decongestionare il centro ed ottenibile con l'utilizzazione di tronchi stradali esistenti e con alcuni nuovi tracciati, utilizzando le zone devastate, costruendo due assi in direzione nord-ovest e due assi in direzione nord-est.

In riferimento ai mezzi di trasporto proposero: l'arretramento della stazione delle ferrovie elettriche varesine e lo spostamento del tronco ferroviario Milano-Monza a levante di Sesto S. Giovanni; il potenziamento delle linee tranviarie Foresi dirette al nord, con convogli più veloci e frequenti; la realizzazione di due tracciati di linee metropolitane, l'uno diretto da P.le Loreto a P. Piemonte con deviazione verso la staz. Centrale, e l'altro da P.le Maciacchini a Rogoredo attraverso Largo Cairoli e P. Missori.

Necessario per realizzazione di tale schema, risultava la formazione di un vasto demanio comunale, al fine di addivenire ad una ordinata e moderna distribuzione degli spazi verdi e delle zone fabbricate previste, sia residenziali, sia commerciali, sia industriali⁴³.

⁴³ L. Dodi, V. Gandolfi, A. Marchetti, I. Muzio, in Riassunti degli elaborati, op. cit., pag. 153.

Progetto degli architetti e ingegneri Dodi, Gandolfi, Marchetti e Muzio



2.6. Progetto degli architetti Pasquali e Galimberti

Affermando la necessità di strumenti legislativi adatti per la formazione di un demanio comunale, lo schema di Piano proposto dagli architetti Galimberti e Pasquali, individuò nella determinazione di grandi linee di traffico extracittadino e nella zonizzazione periferica di massima, sia per la definizione delle direttrici di traffico che per realizzare i percorsi minimi fra i vari quartieri, i propri criteri informativi.

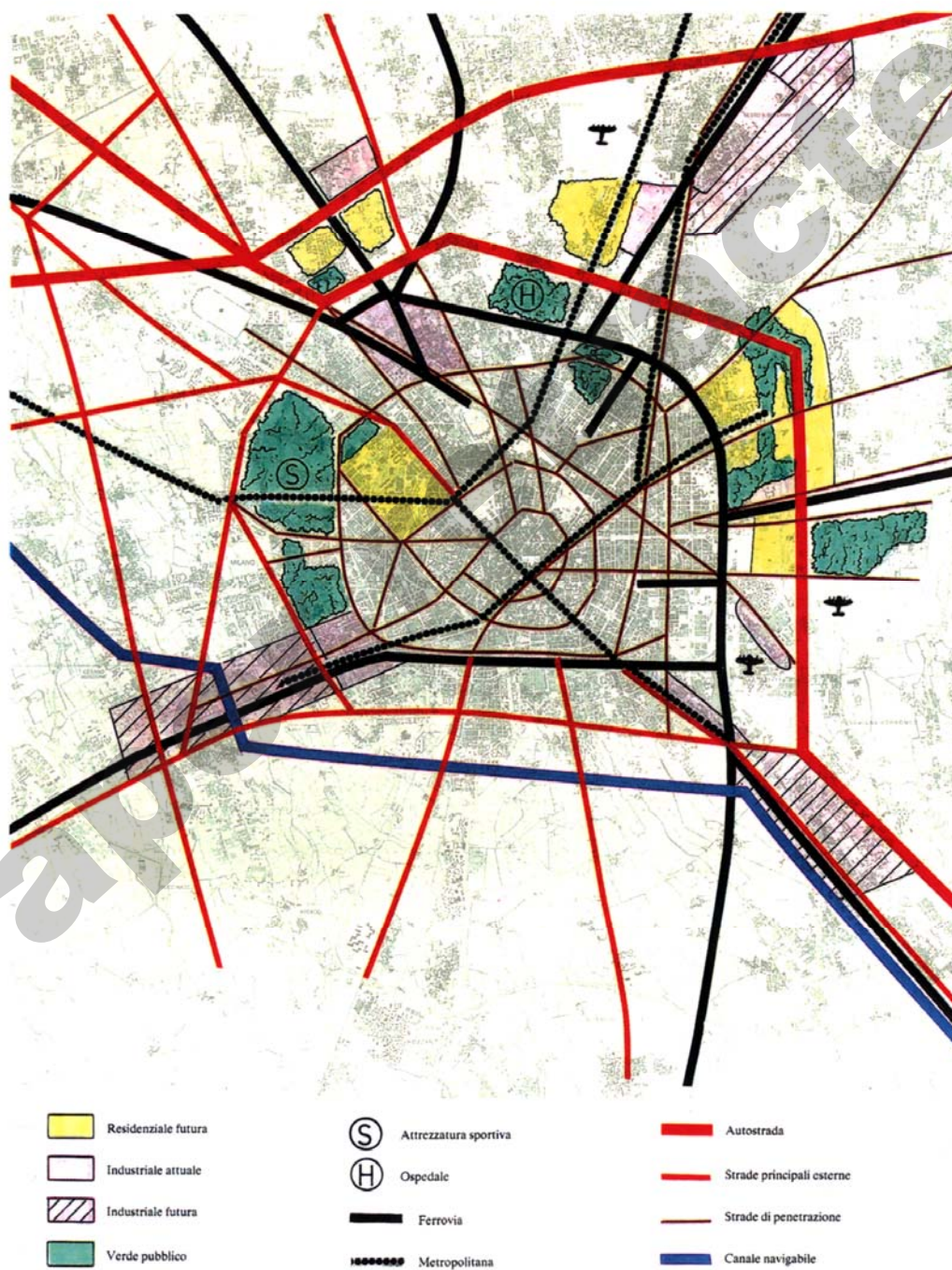
In rapporto al traffico extracittadino vennero previste delle linee ferroviarie foranee indipendenti dal traffico di grande comunicazione e la loro integrazione con la rete metropolitana; la costruzione di un anello autostradale di arroccamento e di collegamenti stradali tra le grandi arterie, al fine di collegare i centri satelliti; e la costruzione di una strada trasversale al nord esterna al nucleo urbano ed il suo collegamento con le arterie verso Melegnano Binasco e Binasco Corsico.

In rapporto alle direttrici di traffico interno proposero: il prolungamento di V.le Zara sino a Villasanta, con l'asse maggiore orientato verso nord integrato ad un sistema di linee parallele ed ortogonali collegate tra loro da circolari; la costruzione di nuove strade per i nuovi quartieri residenziali, individuati dallo spostamento dello schema cittadino monocentrico in schema rettangolare. Ubicando gli insediamenti industriali a S. Cristoforo, presso il nuovo porto di Melegnano e sulla direttrice di V.le Zara.

Venne inoltre prevista la costruzione di una rete metropolitana, da realizzarsi per fasi. Prevedendo nella prima fase d'esecuzione, le linee N.1 Musocco-P. Venezia-Lambrate e N. 2 Monza-P. Venezia-S. Cristoforo con derivazione N.2 bis per la Stazione Centrale e P. Venezia. Nella seconda fase la linea N. 3 rogoredo-P. Missoni-Staz. Nord.S. Siro. Nella quarta fase la linea N. 4 S. Cristoforo-V.le Zara-Monza⁴⁴.

⁴⁴ A. Pasquali, C. Galimberti, in riassunti degli elaborati, op. cit., pag. 92

Progetto degli architetti e ingegneri Galimberti e Pasquali



2.7. Progetto degli architetti Ciocca, Edallo, Magnaghi, Mattioni, Terzaghi

Le proposte presentate dagli architetti Ciocca, Edallo, Magnaghi, Mattioni e Terzaghi, vennero subordinate alle forme di gestione e di realizzazione del Piano e precisamente suddivise in tre fasi strettamente interdipendenti fra di loro.

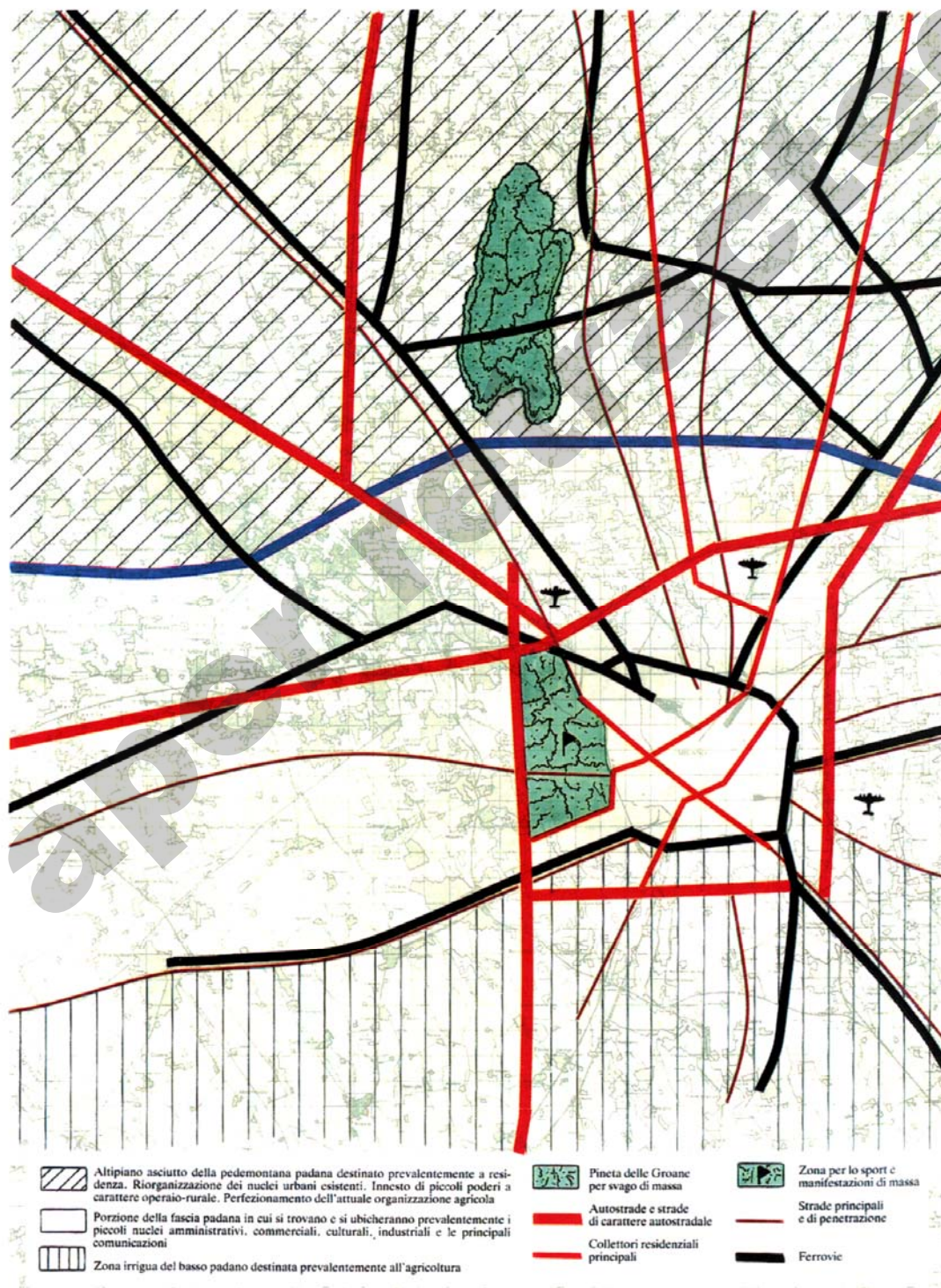
Nella prima, di contingenza, si sarebbero dovuti regolare i criteri di blocco e sblocco delle aree fabbricabili o comunque usufruibili, dove il Piano aveva previsto la realizzazione di trade, piazze, edifici pubblici e di quelle aree sufficienti a soddisfare, anno per anno, la disponibilità di materiali e dei capitali, sulle quali si sarebbe applicato l'obbligo di fabbricazione per diritto di superficie.

Nella seconda, di rilevamento dei dati, si sarebbero dovuti rilevare scientificamente tutti i dati demografici e socioeconomici, riferiti alla città ed al territorio di sua influenza. Nella terza fase, il Piano regolatore sarebbe divenuto definitivo e l'organismo urbanistico sarebbe stato regolato nel tempo, in funzione dei bisogni sociali e dell'effetto mutabile col mutare delle cause che l'avevano determinato.

Il progetto individuò la residenza, prevalentemente nella zona asciutta a Nord, dalla quale dovevano restare separati tramite una fascia agricola dove ubicare i cimiteri, ospedali ed impianti ricreativi, eliminando gradualmente le differenze fra città e campagna, mediante la realizzazione di residenze di tipo semintensivo nel verde. Per le comunicazioni venne proposto il completamento ed il perfezionamento sia degli assi di transito veloce, sia delle strade di penetrazione collegate da tangenziali e meglio raccordate ai collettori del traffico urbano, migliorando l'accessibilità alla zona asciutta⁴⁵.

⁴⁵ G. Ciocca, A. Edallo, Magnaghi, L. Mattioni, M. Terzaghi, in Riassunti degli elaborati, op. cit. pag.118.

Progetto degli architetti Ciocca, Edallo, Maghaghi, Mattioni, Terzaghi



2.8. Progetto Ar

Gli architetti Albini, Belgiojoso, Bottoni, Cerutti, Cardella, Mucchi, Palanti, Peressuti, Pucci, Putelli, Rogers, ripresentando per l'occasione del Concorso il progetto di Piano già elaborato nel '44, ribadirono l'indispensabile necessità di riorganizzare la città nell'ottica regionale. Cioè tenendo presente, nella trasformazione del nucleo urbano, quelle relazioni economiche e sociali che gravitavano attorno ad esso. Essi ritennero che le principali funzioni del nucleo urbano fossero quelle inerenti l'amministrazione, il commercio, la direzione della produzione e la cultura; ritenendo che la produzione industriale vera e propria, per ragioni igieniche, urbanistiche, sociali, dovesse essere portata fuori dalla città, nelle zone più adatte per il collegamento con le zone di "mercato" e favorevoli per l'approvvigionamento di materie prime e di maestranze.

Dal decentramento industriale dovevano essere escluse le piccole industrie di tipo artigianale e quelle legate alle necessità della città e del suo mercato. Secondo i dati statistici, venne calcolato che era possibile decentrare circa 300.000 persone, mentre ne sarebbero rimaste nel nucleo urbano circa 800.000, aumentabili ad un milione, di cui però 200.000 avrebbero trovato alloggio in zone residenziali della regione circostante.

Sulla base di questi criteri informativi il Piano prevedeva in particolare:

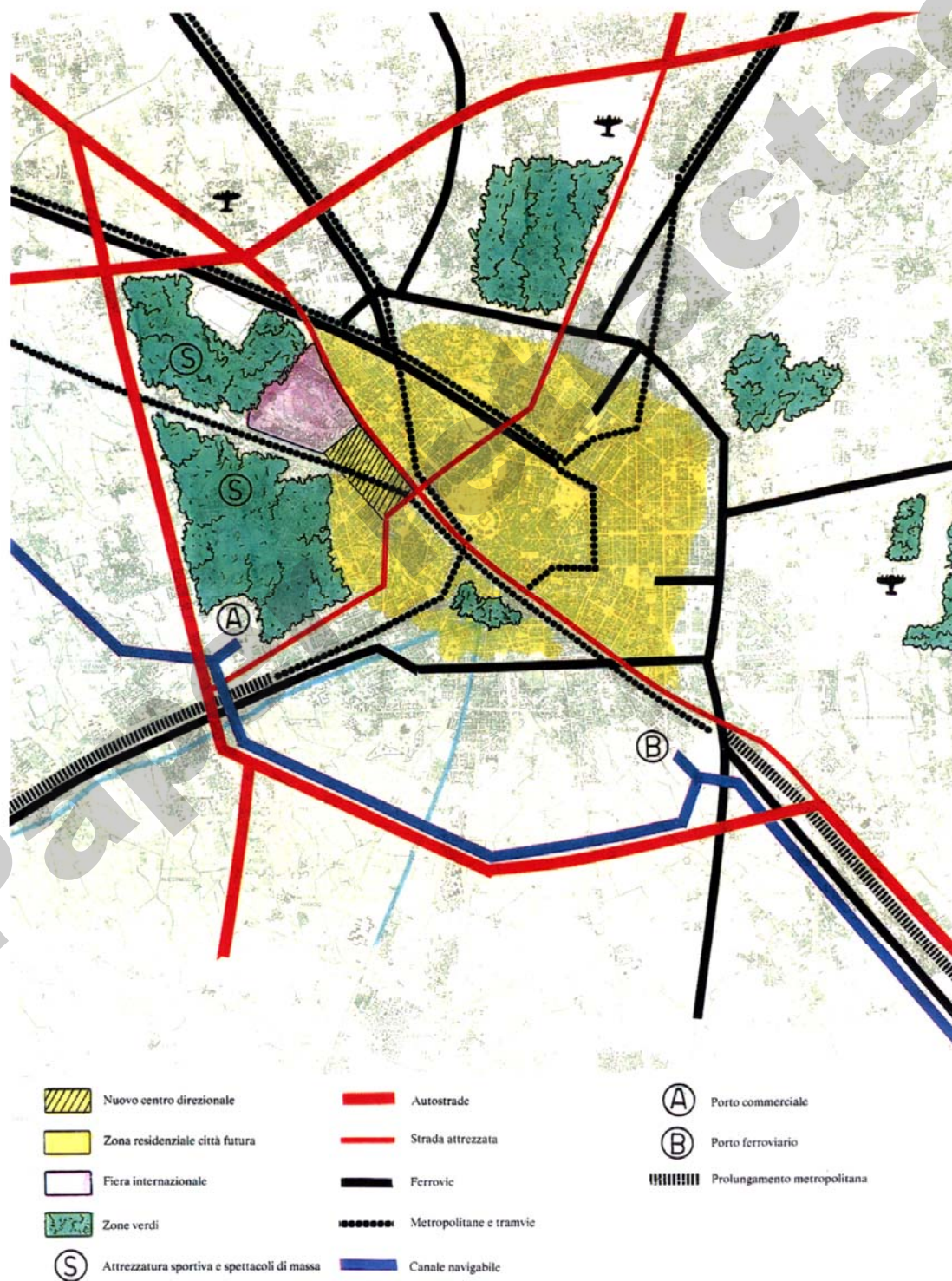
- la costruzione del canale navigabile Locarno-Venezia, mantenendo il tracciato previsto dall'Amministrazione Provinciale, con funzione però di canale industriale a nord-ovest della città, creando nella periferia un porto commerciale ed uno smistamento idro-ferroviario in collegamento con Lambrate;
- il graduale decentramento delle industrie e la creazione di moderni quartieri residenziali per i lavoratori e le loro famiglie, secondo un piano regionale definito sulla base delle caratteristiche endogene e di peculiarità di ogni singola zona;
- la costruzione di un nuovo quartiere residenziale nella zona ex-scalo Sempione-Fiera, perché in gran parte libera da costruzioni;
- la fondazione di un nuovo quartiere residenziale in zona S. giro, su un'area di proprietà comunale;
- la sistemazione della Fiera Campionaria e dalle attrezzature sportive, nonché la realizzazione di un grande parco a nord-ovest del quartiere degli uffici, per ospitare spettacoli di massa;
- il mantenimento nel vecchio centro delle sue caratteristiche, accentuandone il carattere residenziale, culturale, rappresentativo e professionale, evitando costosi sventramenti e allargamenti stradali, che ne avrebbero snaturato completamente la fisionomia tradizionale;

- la graduale e lenta trasformazione del tessuto edilizio, al fine di soddisfare le esigenze igieniche e sociali;
- l'allontanamento del traffico camionale e automobilistico di transito, mediante la realizzazione di due direttrici, con andamento nord-sud est-ovest, formando un incrocio ortogonale esterno alla città;
- la soluzione del problema del traffico automobilistico di rapida penetrazione in città, mediante due strade attrezzate sopraelevate, che si sarebbero incontrate presso il nuovo Centro Direzionale. Lungo il tratto nord-ovest sud-est, di tale strada, si sarebbero allineati il nuovo Centro Direzionale, il nuovo quartiere residenziale, la Fiera, la zona sportiva, il nuovo parco, rompendo in tal modo la struttura monocentrica della città;
- la costruzione di quattro linee metropolitane, in collegamento con le ferrovie foresi, per servire il flusso giornaliero fra la città e la zona circostante, con direzione: zona industriale Varese-Sesto Calende-Rogoredo, Como-Varese nord-San Cristoforo, zona industriale Varese-Sesto Calende-Piazza della Repubblica, Monza-Loreto-stazione Centrale-corso Roma;
- la costruzione di un nuovo Aeroporto a nord della città in zona poco nebbiosa ed il miglioramento della ferrovie vicinali e delle tranvie extraurbane;
- la risoluzione del problema del verde, conservando i giardini privati e creandone di nuovi liberando le aree dalle demolizioni;
- la costruzione di nuovi quartieri residenziali, autonomi, staccati e ben serviti dai mezzi di comunicazione.

Per quanto riguarda i provvedimenti immediati proposero: il riattamento dei locali parzialmente sinistrati, con formazione di preferenza di piccoli locali; lo studio per la costruzione e la ricostruzione del quartiere fra corso Sempione, Scalo Farini e Ferrovia varesina, per poter dare la possibilità all'iniziativa privata ed agli Enti di iniziare l'opera di costruzione; la limitazione al ripristino della industrie ed il divieto di costruirne di nuove in città, quando avessero pregiudicato il futuro assetto della città ed il loro decentramento⁴⁶.

⁴⁶ F. Albini, L. Belgioioso, P. Bottoni, E. Cerreti, I. Cardella, G. Mucchi, G. Palanti, A. Peressuti, M. Pucci, A. Puntelli, E. Rogers, in *Riassunti degli elaborati*, op. cit. pag. 130.

Progetto degli architetti e ingegneri Albini, Belgiojoso, Bottani, Cerutti, Gardella, Mucchi, Palanti, Peressuti, Pucci, Putelli, Rogers



3. Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo Piano Regolatore Generale di Milano

Nella dodicesima seduta, tenuta il 18 dicembre '45, la Commissione consultiva per il Prg, sulla base delle proposte raccolte attraverso il Concorso, decise di invitare i proponenti delle idee più significative alla partecipazione del Convegno per lo studio del Prg, allo scopo di fornire delle direttive comuni su cui impostare il nuovo Prg. La prima seduta avvenne il 29 dicembre, nella stessa sala del Castello Sforzesco dove solo quindici giorni prima si svolse il primo Convegno sulla ricostruzione edilizia. Dopo aver costituito l'Ufficio di Presidenza e di Segreteria dei partecipanti, il Convegno passò alla discussione dei singoli argomenti posti all'ordine del giorno dei suoi lavori, che iniziarono ufficialmente all'inizio di gennaio del 1946 e si conclusero alla metà di marzo, con un ritmo di tre sedute per settimana.

3.1. “Concetto e Funzione della città”

Sul primo tema, “Concetto e funzione della città” la discussione venne impostata inizialmente su due tendenze nettamente contrastanti. Da un lato fu prospettata la tesi della limitazione delle funzioni urbane a quelle di carattere puramente culturale, amministrativo, commerciale e di direzione della produzione, con relativa esclusione delle funzioni industriali e produttive, non strettamente legate alla vita della città e da organizzare su un piano regionale⁴⁷.

L'obiettivo da raggiungere con questo programma, venne individuato non solo nel controllo dell'accrescimento della popolazione, con l'arresto delle correnti migratorie, ma anche in una graduale riduzione della popolazione allora presente, mediante il riflusso delle masse lavoratrici verso i nuovi centri industriali della regione.

Dall'altro lato venne sostenuta invece l'innaturalità di un indirizzo che, mortificandone l'attività industriale, avrebbe privato Milano delle sue più spiccate caratteristiche e delle ragioni stesse della sua esistenza, aggravata dalle difficoltà di una pianificazione rispondente alle complesse necessità delle industrie⁴⁸.

Mentre correnti intermedie segnarono la necessità di una prudente discriminazione⁴⁹.

Nel corso delle discussioni le posizioni iniziali subirono sensibili attenuazioni, la tesi estrema dell'assoluto liberismo in materia di distribuzione delle industrie e di incontrollato

⁴⁷ Gardella, Albini, Bottoni, Palanti, Pucci, Mucchi, in *Atti del Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo piano regolatore di Milano*, a cura di C. Chiodi, Milano 1946, pag. 13.

⁴⁸ Castaldi, Torres, Chierichetti, Ceccucci, Crosta, Parri, Curti, Gei, Amorosi, in *Atti del Convegno*, op. cit., pag. 32.

⁴⁹ Pollini, Martini, Chiellini, Bonicalzi, Varisco, Radice, Dodi, Muzio, Columbo, Pasquali, Morone, Merlo, Forti, Jori, Mattioni, Annoni, Keffer, in *Atti del Convegno*, op. cit., pag. 37.

sviluppo degli impianti, venne definita di per sé così contrastante col concetto stesso di piano regolatore, da non poter trovare consenso in quella sede.

Venne riveduta, pure, la tesi estrema opposta mirante, sia pur solo tendenzialmente e progressivamente, alla limitazione delle funzioni della città al puro campo culturale, direttivo, e di scambio, allontanando tutte le attività produttive, per tendere alla riduzione della popolazione allo scopo di conseguire migliori condizioni di vita nell'aggregato urbano.

Milano, venne osservato da alcuni, non poteva essere un semplice cervello senza corpo. Si doveva convenire nell'indirizzare lo sviluppo al fine di armonizzare cervello e corpo, evitando che degenerasse per elefantiasi o che scoppiasse per idropisia: vale a dire, affiancando attività commerciali ad attività industriali di tipo artigianale, ammissibili nel corpo della città sia sotto il profilo igienico, che sotto quello del loro apporto insostituibile allo sviluppo economico, senza contare che per la loro stessa sopravvivenza e sviluppo, queste non potevano prescindere da una collocazione in città. Durante le discussioni, i convenuti, affrontando il problema della ubicazione delle industrie concordarono nel prospettare il problema del decentramento industriale su di un piano regionale.

Circa le categorie di industrie da decentrare e le località di trasferimento più opportune, convennero nella necessità di un complesso di studi e di accordi regionali, atti a contrastare quelle scelte un po' di più dipese da aprioristiche concezioni unilaterali.

Ciò che pure emerse dalle discussioni, fu che per decentramento delle industrie non poteva intendersi il trasferimento forzoso in un'unica località, non facendo altro che spostare il problema e forse aggravandolo maggiormente, ma una distribuzione nei diversi settori dell'area urbana, dove naturali condizioni di disponibilità di mano d'opera, di facilità di comunicazioni, nonché presenza di un tessuto socio economico e imprenditoriale di piccola scala, capace di trasformarsi in industriale, ricettivo, ne avessero consigliato il collocamento.

Quanto ai mezzi per favorire il decentramento venne rilevato che, oltre a quelli suggeriti da appropriati ordinamenti di pianificazione industriale, erano da tener particolarmente presenti quelli pratici ed efficienti offerti da una politica dei trasporti, che proiettando la funzione e l'influenza della città su un più vasto territorio, avrebbero permesso un'interpretazione meno particolaristica del concetto di città ed nell'allargamento spaziale dei suoi problemi, non esclusi quelli relativi alla politica delle abitazioni, tanto connessi con quelli delle comunicazioni. Prevedendo un rallentamento dei quei flussi immigratori tendenti ad esasperare il fenomeno dell'urbanesimo.

Il Convegno, concluse le sue discussioni su questo argomento con l'approvazione a notevole maggioranza della seguente mozione, presentata da Aguzzi, Alberti, Albini, Albricci, Belgiojoso, Bottoni, Bussolati, Castelli, Ceruti, Chiolini, De Carli, Dodi, Edallo, Figini,

Filippini, Forti, Galimberti, Gandolfi, Gardella, Grissotti, Jori, Keffer, Latis, Lissoni, Magnaghi, Marchetti, Merlo, Monti, Muzio, Perelli, Peressuti, Pollini, Pucci, Putelli, Ratti, Reggio, Rogers, Sacerdoti, Terzaghi, Zanusso:

Premesso:

- *che il rispetto delle libertà individuali non deve essere concepito in contrasto con l'idea della pianificazione generale, risultante dalla concorde collaborazione degli Enti competenti ed interessati;*
- *che nel quadro della pianificazione generale si rivela di particolare necessità la pianificazione, nell'Alta Italia, dei territori dove si esplica la maggiore attività industriale;*
- *che la città di Milano non può essere concepita se non come organo direttivo e motore di tutto un vasto complesso produttivo al quale è inscindibilmente legata e che costituisce una delle maggiori fortune del paese.*

Ritenuto:

- *che l'esame del problema milanese non possa pertanto prescindere da quello del territorio di vitale influenza della città;*
- *che in rapporto a questa necessaria ed organica visione della città e di tale territorio si debba ammettere la possibile e salutare coesistenza di funzioni direttive e produttive esplicatesi, beninteso, in ambienti adatti e senza interferenze dannose.*

Considerata infine la necessità che sia posto agli accrescimenti di popolazione del nucleo urbano propriamente detto, e che d'altra parte gli incrementi naturali della popolazione e quelli conseguenti alla funzione della città abbiano a trovare insediamenti confortevoli e sani.

Tutto ciò premesso e considerato si ritiene indispensabile:

- *Addivenire alla formulazione di un piano regionale avente fra i suoi compiti fondamentali anche quello della distribuzione delle industrie, in base a condizioni determinanti, fra le quali la prossimità di aggregati urbani della regione, città minori o borgate, la disponibilità di maestranze, la provenienza o la presenza di materie prime, le fonti locali di energia, le specializzazioni produttive già in atto, la disposizione delle linee di comunicazione.*
- *Estendere la visione urbanistica di Milano alla zona di diretta influenza, assegnando le funzioni direttive all'aggregato urbano propriamente detto e provvedendo per l'esplicazione delle funzioni produttive industriali, tenuto conto del già avviato e spontaneo decentramento delle industrie maggiori, in base alla distinzione fra;*

- a) *industrie che non hanno ragione di sussistere nell'aggregato urbano e che possono pertanto gradualmente essere allontanate e decentrate, in relazione al piano regionale di cui sopra;*
- b) *industrie che debbono e possono senza inconvenienti sussistere nell'aggregato urbano e che è lecito conservare a fianco dell'organizzazione urbana sotto certe cautele di ordinamento e di disciplinamento.*

3.2. “Popolazione e Lavoro”

Alla trattazione del problema del decentramento delle industrie seguì quello relativo alla “Popolazione e Lavoro”. Venne dibattuta la questione della possibilità ed opportunità di un intimo contatto fra abitazione ed officina, nell'ipotesi che al movimento migratorio delle industrie fosse seguito un movimento migratorio della popolazione. Fu proclamata da alcuni la necessità pratica che l'operaio abitasse presso il luogo di lavoro⁵⁰. Altri invece sostennero il bisogno morale e materiale dell'operaio di evadere, nelle ore di riposo, dall'ambiente della sua quotidiana fatica⁵¹, in particolare di lasciare il luogo di lavoro urbano per vivere in campagna, in formazioni largamente decentrate⁵².

La vera discussione si ebbe quando si trattò di definire la prevedibile entità demografica, alla quale si sarebbe dovuto proporzionare il corpo dell'aggregato urbano. Gli assertori della tesi di un deciso decentramento delle industrie, dedussero un possibile graduale decentramento dalla città di un complesso di 250.000/300.000 persone e pertanto la riduzione a 850.000/900.000 abitanti della residua popolazione effettivamente legata per ragioni di lavoro alle specifiche funzioni della città e dei relativi servizi. Cifra per altro quest'ultima da non considerare come un numero chiuso, ma suscettibile di incremento in relazione ad una maggiore intensificazione delle attività proprie dell'aggregato urbano. L'incremento veniva approssimativamente valutato in 200.000 unità, le quali però, pur lavorando in città, avrebbero di preferenza dovuto abitare in quartieri dislocati nella regione circostante.

In conclusione quindi l'aggregato urbano avrebbe dovuto gradualmente tendere ad organizzarsi, oltre che per ricevere il flusso e riflusso di quanti avessero avuto saltuari contatti con la città, per accogliere circa 1.000.000/1.100.000 persone per un lavoro continuo, di cui solo 800.000/900.000 persone con alloggi interni all'aggregato urbano⁵³.

⁵⁰ Bottoni, Pucci, Palanti, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 45.

⁵¹ Torres, Pasquè, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 57.

⁵² Semenza, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 58.

⁵³ Gardella, Albini, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 61.

In deciso contrasto con questa impostazione si manifestò la tesi di chi vedeva nella forza attrattiva di Milano, in particolare per quelle funzioni commerciali, direzionali ed amministrative, una sua spiccata caratteristica e prerogativa del suo divenire⁵⁴.

Un'altra preoccupazione, circa la possibilità e l'opportunità di allontanare dalla città una parte della popolazione esistente, era destata dall'entità dell'investimento che avrebbe comportato la costruzione ex novo delle infrastrutture e dei servizi necessari, o il loro adeguamento; attrezzature, si sottolineava, di cui la città era già largamente dotata⁵⁵.

In relazione a quanto sin qui dibattuto, si discusse intorno al probabile tasso di incremento della popolazione urbana, al fine di dedurne il presumibile limite raggiungibile nel corso dei successivi venti o trenta anni: valutato da alcuni in 1.500.000 persone⁵⁶, da altri fra 1.500.000 e 1.700.000⁵⁷, da altri in 2.000.000⁵⁸. Fra tante divergenze di opinioni e di impostazioni l'Assemblea non credette utile dare precisazioni definitive e si pronunciò nel senso di non fissare in cifre nessuna quantificazione numerica.

3.3. “Direzione, Forma e Limiti dello sviluppo urbano”

Le discussioni a questo punto si concentrarono sulla “Direzione, forma e limiti dello sviluppo urbano”. Per le presumibili direzioni dello sviluppo della città, dalla discussione e dalla documentazione, pervenuta dai progetti per il Concorso, risultò nettamente confermata la tendenza prevalente all'espansione verso nord-est, nord e nordovest, cioè in quelle zone, comprese fra le direttrici di collegamento con gli altri centri regionali, dove si stavano verificando processi di decentramento ed insediamento autonomi. Venne richiamata anche l'influenza che altri elementi, quali il canale navigabile e l'esistenza di alcune arterie di comunicazione, avrebbero esercitato in determinati settori.

Circa la forma ed i limiti della futura città, si scontrarono due tesi opposte, l'una ispirata al concetto di lasciare alla città una forma determinata in continuo divenire, senza limiti e controlli, quale frutto di un incondizionato sviluppo; l'altra di fissare invece le precisazioni e le limitazioni necessarie alla delineazione grafica del piano, al fine di orientarne e programmarne lo sviluppo⁵⁹.

Unanime fu invece l'accordo nel ripudiare la vecchia forma di espansione concentrica, isotropa, a ragnatela. Quanto alle altre possibili forme di espansione le idee emerse dalla discussione vennero ordinate intorno a due indirizzi fondamentali, l'uno orientato verso

⁵⁴ Torres, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 61.

⁵⁵ Varisco, Crosta, Keffer, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 66.

⁵⁶ Franco, Merlo, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 70.

⁵⁷ Dodi, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 94.

⁵⁸ Laveni, Ricotti, Crosta, Torres, Pari, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 85.

⁵⁹ Bottoni, De Carli, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 123.

formazioni satellitari, staccate dal contesto urbano, ma in diretta connessione⁶⁰; l'altro verso forme tentacolari, o per assi o per settori, indirizzati a collegarsi con i Comuni limitrofi, lungo le principali vie di comunicazione⁶¹.

L'espansione radiale venne in qualche proposta concretata in schemi a ventagli, mentre altri suggerirono di favorire raggruppamenti radiali di espansione appoggiati ai nuclei sub-urbani esistenti. Vennero inoltre discusse due enunciazioni, le quali, pur partendo da presupposti diversi, giunsero entrambe alla negazione dell'espansione urbana, l'una come conseguenza della già ricordata concezione limitatrice della popolazione nel nucleo urbano, l'altra per effetto della concentrazione dell'aggregato urbano ottenibile con lo sviluppo della città in altezza.

Le mozioni riassuntive approvate furono: la prima proposta da Aguzzi, Alberti, Angelini, Bussolati, Chiolini, Ciribini, Columbo, De Nicoti, Dodi, Filippini, Forti, Galimberti, Jori, Keffer, Lissoni, Marchetti, Merlo, Monti, Muzio, Pasquali, Perelli, Ratti, Reggio, Varisco;

- *Direzione di espansione favorita sulle direttrici naturali, spontanee ed incoraggiabili, comprese nel settore da Nord-Ovest a Nord-Est.*
- *Forma evolventesi nel tempo in relazione alle direttrici prevalenti; sostituzione dell'immagine della città compatta con uno schema articolato, derivato dall'organico complesso di nuclei, differenziati, autonomi, limitati ed opportunamente distribuiti lungo le direttrici suddette.*
- *Limiti ben determinati nel quadro dell'azzoneamento del settore meridionale, indeterminati sui fronti delle direttrici, di sviluppo. Tali limiti possono non essere identificabili col perimetro della attuale circoscrizione amministrativa comunale.*

La seconda presentata da Albini, Albricci, Belgiojoso, Bottoni, Cannella, Ceruti, De Carli, Edallo, Figini, Gardella, Latis, Lissoni, Magnaghi, Mattoni, Menghi, Mucchi, Palati, Perelli, Peressuti, Pollini, Pucci, Putelli, Radici, Righini, Rogers, Terzaghi, Taverotto, Zanusso;

- *Direzione: Considerato che le migliori condizioni di salubrità si riscontrano nel settore Nord-Est e Nord-Ovest, affermano che va favorito in tal senso lo sviluppo già in atto, mentre va vincolato lo sviluppo dovuto a cause artificiali, dove queste contrastano con le predette condizioni di salubrità.*
- *Forma: Ammessi la direzione ed il senso prevalenti, riteniamo che la forma della città debba essere aperta, regolata da un piano diveniente ed identificarsi grosso*

⁶⁰ D'Urbino, Ballerini, in Atti del Convegno, op. cit, pag.112.

⁶¹ Ratti, Merlo, Zanusso, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 142.

modo con una parabola, avente il fuoco nell'attuale centro cittadino ed i rami sulle direttrici Nord-Est e Nord-Ovest.

- *Limiti: Da quanto premesso consegue che la zona urbana resta tendenzialmente limitata al sud degli attuali confini con la zona agricola, mentre nell'ambito dell'azzonamento non sarà limitato verso il nord.*

Una terza mozione presentata dall'ing. L.L. Secchi propose:

Che l'espansione cittadina:

- *corregga il tradizionale sviluppo concentrico, fissando determinati assi di sviluppo e riducendo la superficie del territorio urbano interessato dal Piano Regolatore, ciò che consente anche l'eliminazione dell'assai onerosa ed antieconomica dispersione dei servizi pubblici.*
- *avvenga secondo ben definite, limitate e fissate direttrici di espansione che tengano conto di quanto è già in atto e di quanto è reputato consigliabile agli effetti dell'igiene, del collegamento e dei reciproci rapporti esistenti e che verranno a crearsi fra i nuovi quartieri autonomie il resto della città.*
- *si attui nel settore Nord-Est, nel settore Nord e nel settore Nord-Ovest con la separazione, fra direttrice e direttrice, costituita da ampie zone di territorio lasciate nel loro attuale stato agricolo.*

3.4. “Azzonamento, Lavoro, Abitazione, Svago, Riposo, Zone Verdi”

Affrontate le questioni di carattere generale, i convenuti passarono ad esaminare quelle più particolari; e qui si riscontrano i maggiori dissensi. Ciò accadde per il tema dell'azzonamento, cioè della distribuzione delle diverse funzioni residenziali, industriali, commerciali.

Un primo dissenso si ebbe intorno alla portata stessa ed alle possibilità di tale suddivisione.

Alcuni intervenuti riscontrarono l'eccessiva rigidità teorica nell'interpretazione e nell'applicazione del concetto, segnalando l'occorrenza di una certa elasticità nel passare dall'astrazione teorica alle possibilità pratiche.

Un altro punto nevralgico della discussione fu la destinazione funzionate ed edilizia del cosiddetto “centro” e cioè della zona compresa entro la cerchia dei Navigli.

Alcuni auspicarono che questa parte della città fosse restituita a funzioni di carattere prevalentemente residenziale, mediante il trasferimento in altra separata località del centro degli affari e delle relative attività di carattere urbano e regionale⁶².

Altri osservarono invece il naturale progressivo sviluppo delle funzioni commerciali nel vecchio nucleo urbano, preoccupandosi di dilatarne il respiro, ampliandone senza soluzioni di continuità l'estensione e sbloccando al tempo stesso la funzione accentratrice esercitata prevalentemente delle adiacenze della Piazza del Duomo; concepita da alcuni in modo isotropo⁶³, da altri invece con spiccati indirizzi direzionali⁶⁴.

Una corrente intermedia, pur aderendo alla tesi della necessità del graduale trasferimento del centro degli affari della città verso altra zona, ma riscontrando l'impossibilità di un integrale immediato trasferimento e riconoscendo l'insopprimibilità della coesistenza e del contemporaneo funzionamento dei due distinti centri, propose una disposizione espansa linearmente oppure in forma allungata collegante due poli agli estremi opposti⁶⁵.

Alla fine, i partecipanti adottarono a notevole maggioranza, le conclusioni di una mozione presentata da Aguzzi, Alberti, Angelini, Bonicalzi, Bussolati, Chiolini, Ciribini, Columbo, De Nicoti, Dodi, Filippini, Forti, Galimberti, Gandolfi, Guerci, Keffer, Lissoni, Marchetti, Merlo, Monti, Muzio, Pasquali, Perelli, Ratti, Reggio, Varisco;

Gli edifici rappresentativi principali resteranno nel vecchio centro, nel quale saranno favorite localizzazioni a carattere culturale.

Il complesso degli edifici sedi di banche e di grandi organismi finanziari si considera per un lunghissimo periodo di tempo praticamente inamovibile. Ritenendosi d'altra parte necessario addivenire a provvedimenti risolutivi della già manifesta crisi del traffico e di altri inconvenienti di cui soffre l'attuale centro, si prevedono l'espansione degli uffici ed il graduale trasferimento di talune funzioni amministrative e commerciali in adatte sedi, razionalmente organizzate, contigue al vecchio centro e secondo le direzioni naturali e spontanee di sviluppo già ben delineate.

Il commercio al minuto non potrà che restar localizzato dove è attualmente e dove naturalmente si polarizzerà.

Esaurita la discussione sul problema della destinazione del centro, il Convegno passò ad esaminare gli altri argomenti inerenti alla zonizzazione. Venne riconosciuta l'opportunità di

⁶² Albini, Bottoni, Mucchi, Palanti, Rogers, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 153.

⁶³ Semenza, Pozzoni, Chierichetti, Ricotti, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 206.

⁶⁴ Aguzzi, Keffer, Torres, Ratti, Forti, Columbo, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 213.

⁶⁵ Pollini, Figini, in Atti del Convegno, op. cit., pag.198.

raccogliere in appositi quartieri l'edilizia industriale, di massima individuati nelle zone a levante della strada di Monza e dalla Ferrovia Milano-Lecco oltre Sesto S. Giovanni, nella zona a nord del Naviglio Grande e della ferrovia per Vigevano oltre S. Cristoforo. Fu inoltre prospettata la possibilità di dislocare complessi industriali lungo l'asse industriale Milano-Lago Maggiore, in relazione anche alla costruzione del nuovo canale navigabile.

Per quanto riguarda le zone residenziali, fu unanime il consenso che prevedeva il loro orientamento verso i settori Nord, Nord-Ovest e Nord-Est. Largamente discussa fu pure la questione delle zone verdi, nel loro complesso di riserve agricole, di giardini pubblici e privati, di campi sportivi, di organizzazioni per lo svago ed il riposo.

A conclusione delle discussioni sul problema generale dell'azzoneamento il Convegno approvò le seguenti mozioni: la prima, presentata da Aguzzi, Alberti, Angelini, Bonicalzi, Bussolati, Chiodini, Ciribini, Columbo, De Nicoti, Dodi, Filippini, Forti, Galimberti, Gandolfi, Jori, Keffer, Lissoni, Marchetti, Merlo, Monti, Muzio, Pasquali, Perelli, Ratti, Reggio, Varisco, osservò;

- *le industrie che possono e debbono sussistere a fianco dell'aggregato urbano saranno gradualmente allontanate dal nucleo cittadino propriamente detto, localizzandole in zone determinate, e sarà altresì disciplinata l'ubicazione di quelle piccole installazioni che potranno restare in contatto più diretto con i quartieri di abitazione;*
- *Abitazione: analisi delle residue possibilità residenziali dei vari settori, di già avviata fabbricazione e già dotati di servizi pubblici, in base ai requisiti di orientamento e di densità prefissata secondo un indice di fabbricabilità inteso a determinare l'edilizia aperta ed il formarsi di diffuse zone verdi. Le zone malsane del vecchio centro e della periferia dovranno essere risanate con un deciso programma di trasformazione del tessuto edilizio pur nel rispetto dei valori ambientali risanati. Nello stesso tempo si dovrà provvedere alla riorganizzazione dell'aggregato urbano esistente, differenziando in esso i vari quartieri da completare con tutti gli impianti indispensabili per la vita sociale. Sia in questi quartieri che in quelli di nuova formazione saranno pertanto opportunamente ed organicamente ubicati, anche con visione delle composizioni architettonico-edilizie, gli edifici di Culto e dell'istruzione, quelli dello svago ed i relativi impianti commerciali, igienici e sportivi. Nei vari quartieri cittadini saranno potenziati e riorganizzati gli esistenti centri di vita, favorendone la formazione di nuovi, là dove se ne riscontri la mancanza.*

- *Zone Verdi: formazione di un piano organico delle zone verdi, impostato sui seguenti criteri:*
 1. *conservazione del verde pubblico e privato esistente, favorendo la graduale trasformazione in proprietà pubblica dei giardini privati;*
 2. *creazione di nuove zone verdi utilizzando parte delle aree resi disponibili dagli eventi bellici;*
 3. *formazione di un nuovo sistema di parchi esterni, organicamente collegati alle zone verdi cittadine. In queste zone comodamente allacciate al resto della città verranno distribuite le grandi attrezzature sportive e di svago. Conservazione a verde, rurale o no, di tutte le aree interposte fra i nuovi singoli nuclei residenziali e di quelle delimitanti i vari settori di espansione. Vincolo agricolo per le rimanenti zone esterne non interessate dal piano di sviluppo edilizio.*

La seconda, presentata da Albin, Albricci, Angeli, Alvazzi, Belgiojoso, Bergamasco, Bottoni, Cannella, Castelli, De Carli, Ciocca, Edallo, Fontana, Figini, Gardella, Latis, Magnaghi, Mattioni, Menghi, Mucchi, Palante, Peressuti, Pollini, Pucci, Putelli, Radici, Rogers, Rossetti, Terzaghi, Taverotto e Varisco, osservò:

Per l'attuale nucleo urbano:

- *individuare esattamente le zone malsane da risanare;*
- *completare la fabbricazione dei lotti già dotati di servizi, là dove siano assicurate buone condizioni di orientamento e di insolazione;*
- *applicare una regolamentazione edilizia, che, pur tenendo conto delle situazioni di fatto nelle varie zone della città, con l'applicazione di norme differenziate, tenda a promuovere una fabbricazione coerente coi moderni principi;*
- *localizzare in ogni quartiere delle zone a verde con estensione proporzionale alla densità della popolazione. In queste zone potranno essere sistemate le attrezzature destinate allo svago-riposo. A tale scopo si prevede la trasformazione a giardini di una parte delle aree rese libere dagli eventi bellici o da demolizioni per risanamento, e il godimento pubblico di quei giardini privati che siano atti allo scopo. Va pure reso rigorosamente efficiente il vincolo sui giardini esistenti;*

Per i nuovi quartieri:

- *individuare topograficamente le aree in situazione favorevole dal punto di vista dell'abitazione e delle comunicazioni;*

- *fissare la densità di fabbricazione e le percentuali minime di superficie a verde da attribuirsi ad ogni metro cubo di costruzione;*
- *nelle zone già individuate per i nuovi quartieri curare la precostruzione delle aree a verde, appoggiandosi eventualmente, ove possibile, a complessi di parchi e giardini già esistenti;*
- *nel territorio a nord della città creare condizioni urbanistiche favorevoli alla formazione di quartieri di abitazione, allacciati ai centri minori della regione, per quella parte della popolazione che preferisca abitare fuori dalla città o che voglia dedicarsi in parte ad attività agricole.*

Venne anche approvata a tal riguardo una mozione presentata dall'ing. LL Secchi, che concepiva:

L'azzoneamento del territorio urbano per l'edilizia residenziale sia disciplinato:

- *con la determinazione di opportuni indici di edificabilità, indici che non è indispensabile che siano in correlazione con prefissati vincoli di altezza, eccezione fatta per quelle zone in cui l'edilizia ha ormai pregiudicata e cristallizzata la lottizzazione dell'isolato;*
- *con la facoltà lasciata al proprietario od al Consorzio dei proprietari di un isolato, di concentrare il numero dei locali prescritto dalla zona, riducendo la superficie edificata a vantaggio dell'altezza degli edifici, destinando però a spazio pubblico alberato e sistemato a verde, tutto lo spazio libero tra edificio ed edificio o tra gruppo e gruppo di fabbricati;*
- *con un Regolamento Edilizio per zone e non rigidamente unitario per tutto il territorio urbano;*
- *infine, che nella regolamentazione edilizia sia prevista la possibilità dello svincolo dei fronti dei corpi di fabbrica dall'andamento degli allineamenti stradali per consentire un miglior orientamento.*

3.5. “Sistema della Viabilità e del Traffico”

Sulla questione del “Sistema della viabilità e del traffico”, le discussioni si focalizzarono sulla necessità di provvedimenti di carattere regionale, che consentissero un diretto collegamento delle provenienze da Bologna e da Genova con Monza, con la statale dello

Spluga, con la Padana Superiore e con tutte le numerose strade del settore settentrionale⁶⁶; e di carattere urbano, attraverso un sistema di arterie di penetrazione nord-est sud-ovest, eventi lo scopo di accogliere e distribuire il traffico, decongestionando il vecchio centro, da realizzarsi sfruttando le sedi stradali esistenti e tracciati corrispondenti alle maggiori devastazioni belliche⁶⁷.

Trovando un accordo unanime nella necessità di una metodica e progressiva riorganizzazione della rete viaria, da effettuarsi evitando inconsulti sventramenti e rispettando quelle zone aventi particolari caratteri storici ed ambientali i. Ed indicando nella costruzione di una rete di metropolitane la soluzione a gran parte dei problemi di viabilità, limitate a poche linee dell'aggregato urbano ed estesa con linee proprie, con innesto nelle ferrovie vicinali, in tutta la regione circostante, a servizio del flusso giornaliero tra Milano e la sua zona di influenza e delle principali correnti di flusso cittadino⁶⁸.

3.6. “Problemi Economici e Provvedimenti Contingenti”

Il Convegno passò poi alla discussione degli aspetti economici, ed alla esplicazione pratica del piano finanziario di alcuni dei progetti presentati. Venne osservato che la sola considerazione del tornaconto economico delle finanze comunali non poteva essere l'elemento decisivo, in quanto la realizzazione esecutiva di un piano regolatore risultava assai raramente un atto finanziario attivo, “ma come qualsiasi opera pubblica, doveva essere inteso come lo sforzo di una collettività per un suo benessere futuro”.⁶⁹

Nelle discussioni vennero ampiamente illustrati gli evidenti vantaggi che sarebbero derivati al Comune dalla disponibilità di aree urbane e sub-urbane proprie, sia per gli incrementi di valore delle aree di cui il Comune stesso avrebbe potuto beneficiare, sia per i vantaggi di ordine urbanistico per la più pronta e regolare attuazione dei piani di espansione e di ogni altro programma di opere pubbliche. Quanto all'uso delle aree comunali il Convegno fermò particolarmente la sua attenzione sulla possibilità e convenienza dell'applicazione del “diritto di superficie”, di cui la discussione ne mise in evidenza alcune caratteristiche. Il vantaggio più evidente osservato fu che il Comune, cedendo, non la proprietà, ma il solo diritto di superficie dei terreni del suo patrimonio fondiario, avrebbe conservato indefinitamente la disponibilità futura delle sue aree, acquisendo a sé il beneficio dei plusvalori realizzabili nel tempo. In secondo luogo, visti gli ostacoli alla ripresa edilizia e la scarsità di capitali e la necessità di ridurre al minimo l'intervento di nuovi capitali, venne osservato che, mediante la cessione del

⁶⁶ Alberti, Dodi, Muzio, Varisco, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 257.

⁶⁷ Columbo, Galimberti, Merlo, Ratti, Rusconi, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 265

⁶⁸ Albini, Albricci, Belgiojoso, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 302.

⁶⁹ Muzio, Crosta, in Atti del Convegno, op. cit, pag. 284.

diritto di superficie, che avrebbe comportato l'esborso di un semplice canone annuo, si sarebbe evitato l'anticipo dell'intero valore capitale, comportando così un doppio vantaggio sia per i proprietari dei terreni, che l'avrebbero messo immediatamente a reddito, sia per i costruttori, che avrebbero ridotto fortemente l'investimento iniziale.

Nell'Assemblea non mancò anche qualche voce discordante. Venne infatti osservato che per l'affittuario la casa eseguita col diritto di superficie risultava più cara, a causa della quota di ammortamento della costruzione inserita nel canone annuo, se la durata del diritto di superficie fosse risultata troppo limitata⁷⁰. Fu pure osservato che il patto fra proprietario e superficiario, comportando una lunga protrazione nel tempo dei reciproci impegni presupponeva la relativa stabilità della moneta; senza la quale né per l'uno né per l'altro dei due contraenti l'economia del contratto sarebbe risultata nel futuro del tutto alterata.

L'incertezza della situazione monetaria e l'aleatorietà dell'impegno vennero individuate quindi come un elemento negativo rispetto alla possibilità di contratti di tale natura.⁷¹

A conclusione delle discussioni il Convegno approvò alcune mozioni, la prima proposta dall'ing. Cecchi, il quale raccomandò:

- *che almeno per le parti più importanti del nuovo piano regolatore vengano istituiti conteggi economici per le varie soluzioni che saranno prese in considerazione;*
- *che per la scelta tra le soluzioni realizzabili venga dato il giusto peso anche alle risultanze delle valutazioni economiche, sia generali, che particolari nei riguardi del Comune;*
- *che insieme con la progettazione del nuovo piano regolatore vengano studiati opportuni provvedimenti da proporre al Governo per rendere facile la graduale formazione di un demanio comunale delle aree, provvedimenti che dovranno essere inclusi nella legge speciale del nuovo piano, oppure in altre leggi generali dello Stato;*
- *che contemporaneamente vengano studiati sul piano economico e pratico disposizioni atte a rendere applicabili con i migliori risultati i nuovi provvedimenti legislativi.*

La seconda approvata fu presentata dall'ing. Silva, il quale auspicò che:

⁷⁰ Ballerini, Crosta; in Atti del Convegno, op. cit., pago 306.

⁷¹ Torres, in Atti del Convegno, op. cit., pag. 376.

- *siano modificati gli art. 23 e 28 nel senso di concedere facoltà al Comune, senza necessità di un piano particolareggiato, di predisporre amichevolmente o coattivamente lo schema di utilizzazione delle aree fabbricabili, in base ai corrispondenti vincoli di zona;*
- *sia data facoltà al Comune, anche in assenza del piano particolareggiato, di procedere all'espropriazione di qualsiasi lotto edificabile inserito in isolati già schematizzati agli effetti dello sfruttamento edilizio, allo scopo di procedere immediatamente alla sua edificazione. Il proprietario avrà diritto di esimersi dall'espropriazione quando si impegni ad effettuare egli stesso la costruzione.*

Il Convegno passò infine ad esaminare le proposte di carattere contingente da sottoporre al Comune. Venne riconosciuto di fondamentale importanza, in aderenza con quanto detto nel Bando del 10 Novembre 1945, di stabilire qualche concetto, che, nella cornice del definitivo schema generale del piano regolatore, consentisse l'attuarsi di particolari iniziative pubbliche e private nel campo edilizio, in quanto lo studio del nuovo piano, il lavoro cartografico per la definitiva stesura e la procedura di approvazione, avrebbero richiesto diverso tempo; e sulla durata del lavoro nessuno avrebbe potuto fare previsioni attendibili.

Non era possibile tenere la città in uno stato di disorientamento e di incertezza intorno ai problemi della sua ricostruzione e del suo sviluppo, sotto una specie di "interdetto edilizio" proprio mentre migliaia di senza tetto e di male alloggiati, premevano per riavere una casa. Per altro verso era pure necessario porre un freno alla fabbricazione abusiva, che, approfittando della mancanza di direttive da parte dell'Amministrazione, violava le norme regolamentari e peggiorava il livello edilizio della città.

Il Convegno resosi conto di queste fondamentali esigenze, approvò all'unanimità una mozione generale proposta dello stesso presidente, prof. ing. C. Chiodi, con la quale:

- *afferma la necessità che sia ristabilita la disciplina edilizia;*
- *chiede che siano stabiliti i modi per consentire la ripresa edilizia durante le more di elaborazione e di approvazione del nuovo piano.*

Discutendo poi dei modi per conciliare l'urgenza, del provvedere ai bisogni contingenti, con la necessità di acquisire tempo per lo studio generale del piano, emerse in primo luogo l'opportunità di favorire le riparazioni degli stabili parzialmente sinistrati, la ricostruzione degli edifici distrutti intercalati in zone indenni ed il completamento degli isolati in corso di edificazione, tutte le volte che non fossero risultate evidenti ragioni di contrasto con le

presumibili direttive del futuro piano. Gli stessi sostenitori del decentramento industriale ammisero la necessità di non ostacolare lo sviluppo delle industrie minori⁷².

Più incerto fu invece l'atteggiamento del Convegno nei riguardi della ricostruzione del "centro", influenzando il contrasto di direttive circa le sue future destinazioni.

Delle molte mozioni conclusive presentate, solo una parte ottennero il consenso dell'Assemblea.

Di una mozione dell'ing. Cecchi, venne approvato, a titolo di raccomandazione, il comma che richiedeva:

- *che venga esaminata la opportunità di ottenere anche per Milano la applicabilità del D.L.L. 1 marzo, n. 154, che consente di far approvare in breve tempo dei piani di ricostruzione che potranno essere definiti man mano che procede lo studio del piano regolatore generale.*

Di altra mozione dell'ing. Pari, venne approvato solo l'ultimo comma:

- *che, nelle more di elaborazione del nuovo piano, venga almeno sommariamente migliorato e modificato il regolamento edilizio al quale dovranno uniformarsi le nuove costruzioni.*

Vennero approvate anche le proposte dell'arch. Mattioni:

- *che si blocchino le aree particellari che per le loro caratteristiche di fabbricabilità e di ubicazione praticamente non muteranno mai le loro funzioni urbanistiche;*
- *che qualora un isolato fosse completamente distrutto se ne preveda la rilottizzazione col criterio del comparto basato sulle quote di proprietà e se ne verifichino le funzioni urbanistiche rispetto al quartiere;*
- *che sia riveduto il regolamento edilizio tendendo da un lato ad unificare tutto ciò che direttamente interessa la legislazione del manufatto edilizio e dall'altro a discriminare le norme per le diverse zone della città;*
- *che si prevedano, se del caso, particolari disposizioni per le particolari sistemazioni edilizie, a carattere unitario, di un isolato, di una strada, di un quartiere.*

Di una mozione presentata dall'ing. Laveni, vennero approvati i commi:

⁷² Bottoni, in Atti del Convegno. op. cit., pago 37.

- *che il Comune approvi i progetti di ricostruzione di edifici distrutti da eventi bellici, anche se di configurazione diversa da quelli preesistenti;*
- *che siano tolti i divieti alla fabbricazione.*

Della mozione presentata dall'arch. Bottoni, vennero approvati i commi:

- *blocco di massima delle costruzioni del centro;*
- *autorizzazione alla ricostruzione ed la ripristino di vecchie costruzioni col rigoroso rispetto del regolamento igienico-edilizio e solo qualora tale ricostruzione non determini peggioramento delle condizioni igieniche generali dell'abitato.*

Fu infine approvata dell'Assemblea la mozione presentata dall'ing. Curti:

Il Congresso, giunto alla chiusura dei propri lavori, prende atto delle informazioni cortesemente avute dall'Assessore all'Urbanistica e della Presidenza in merito alle direttive che il Comune intende adottare con la costituzione di speciali Commissioni per giungere alla collaborazione, nella compilazione del nuovo Piano Regolatore, di una parte dei professionisti partecipanti.

Nel trasmettere i dati della discussione alla Amministrazione Comunale, esprime il voto che, allo scopo di tradurre in atto un piano che meglio rispecchi le linee generali che hanno avuto i maggiori consensi del Convegno, nella scelta dei professionisti si tenga conto non solo della necessaria competenza specifica dei singoli, ma anche della migliore aderenza da ognuno dimostrata nelle proprie proposte e nei propri elaborati, con quei concetti che sono emanati dai lavori del Convegno come preferibili da adottare nella impostazione generale del Piano Regolatore.

Con questa mozione il Convegno chiuse nella seduta del 15 Marzo 1946 i propri lavori.

4. La Ricostruzione di Milano

Al fine di comprendere le vicende urbanistiche che determinarono lo sviluppo della città negli anni della ricostruzione, risulta necessaria l'analisi di quella serie di decisioni amministrative che portarono alla formulazione degli strumenti giuridici della pianificazione,

come il nuovo Piano Regolatore Generale, i Piani di Ricostruzione e le prime elaborazioni del nuovo Regolamento Edilizio.

4.1. Premesse al nuovo PRG della ricostruzione: il “Piano Secchi”

Milano non giunse impreparata ad affrontare il problema dell'impostazione di un programma per la riedificazione e per la futura espansione della città. Gli uffici comunali infatti, avevano, nell'aprile del '45, appena terminato la revisione, avviata nel 1938, del piano Albertini con l'adozione⁷³ nel '45 di un nuovo progetto, che secondo Luigi Lorenzo Secchi, quale principale estensore, sovvertiva l'impostazione del vecchio piano del '34, anticipando per contro alcune delle più avanzate soluzioni del nuovo Prg approvato nel '53, tra cui: azzonamento, vincolo di verde pubblico, impostazione regionale, centri residenziali satelliti.⁷⁴

La revisione del “Piano Albertini” venne affidata dalla giunta podestarile alla Divisione Urbanistica, diretta da L.L. Secchi ed alla Giunta consultiva, istituita con deliberazione podestarile il 16 gennaio 1938, con l'incarico di dare il proprio parere su tutte le questioni relative all'esecuzione del Piano regolatore e di ampliamento della città⁷⁵, presieduta dal prof. Cesare Chiodi.

L'intenzione, espressa dall'allora podestà Guido Pesenti, era quella di procedere ad un semplice aggiornamento del piano del '34, senza intaccare i presupposti tecnici ed i criteri informativi, in quanto “troppo fascista per essere messo in discussione nelle sue fondamenta”⁷⁶. Intenzione contestata dalla nuova Giunta, che, insediata dal Cln, al contrario, affermò la necessità di un riesame approfondito ed organico del piano, secondo nuovi indirizzi e criteri di pianificazione. In particolare per le zone di espansione, per la quale Albertini aveva progettato una maglia stradale estesa in ogni direzione fin quasi ai confini del comune.

La Giunta evidenziando la volontà di restituire vaste zone alla loro destinazione agricola e indirizzando la fabbricazione in alcuni settori dove già si erano manifestate tendenze allo sviluppo, imponendo una rigida disciplina edilizia dei nuovi quartieri mediante la specializzazione funzionale delle diverse aree urbane, con particolare riguardo alle zone

⁷³ Archivio civico di Milano, Deliberazione della Giunta Municipale, seduta del 28.3.1945, Adozione del progetto del nuovo piano regolatore generale predisposto per l'aggiornamento del vigente piano regolatore generale della città di Milano secondo le prescrizioni della Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, in Archivio civico di Milano, “Anno 1938-45. Istituzione della Commissione consultiva per il Piano regolatore”, Deliberazione presa dal Podestà il giorno 16.1.1938 - Anno XVI e Allegato, fasc. 91, 1953, P.R.

⁷⁴ L.L. Secchi, Il progetto del “Prg 1945” presupposto al nuovo piano regolatore generale della città di Milano, in Aspetti problemi realizzazioni di Milano, Milano 1957.

⁷⁵ Archivio civico di Milano, “Anno 1938-45. Istituzione della Commissione consultiva per il Piano regolatore”, Deliberazione presa dal Podestà il giorno 16.1.1938 - Anno XVI e Allegato, fasc. 91, 1953, P.R.

⁷⁶ P. Colombini, La politica dell'amministrazione comunale di Milano e il ruolo dei partiti e delle forze sociali, 1945-'70, in Storia Urbana, n. 20, 1982.

destinate agli insediamenti industriali⁷⁷, decise di procedere alla redazione di una nuova strumentazione urbanistica.

Lo sviluppo urbanistico di Milano prima e durante la guerra era affidato agli uffici comunali, attraverso l'applicazione di due strumenti: a) il Piano regolatore generale, noto come "piano Albertini", che l'aveva firmato, approvato con legge nel 1934, nato dal concorso nazionale del 1926-27 e rielaborato nel '30-'31 dall'ufficio tecnico municipale; e b) il Regolamento Edilizio del 1921.

Varianti e deroghe del Prg risultano numerose fin dagli anni trenta, anche prima dell'approvazione da parte del Governo, ma in generale questo piano si stava attuando apparentemente senza difficoltà data l'ottima disposizione della proprietà privata in proposito. Il gran numero di convenzioni stipulate e di costruzioni eseguite in attuazione del Prg del '34, danno una misura della "facilità" con cui, essenzialmente a spese della collettività, procedeva la crescita urbana promossa dal blocco edilizio. La quale crescita, fisicamente, avveniva realizzando un modello spaziale allora chiamato "a tela di ragno", che dal centro si dilatava uniformemente fino al limite dei confini comunali.

Già a dieci anni dalla sua approvazione, il piano Albertini apparve del tutto superato rispetto alla situazione in cui s'era generato, e non solo in termini culturali quanto proprio per la sua inadeguatezza alle reali esigenze della popolazione, tanto più che le distruzioni belliche avevano completamente alterato l'assetto fisico dell'abitato e molte previsioni fatte risultavano ormai differenti dalla realtà con la quale si era costretti a fare i conti.

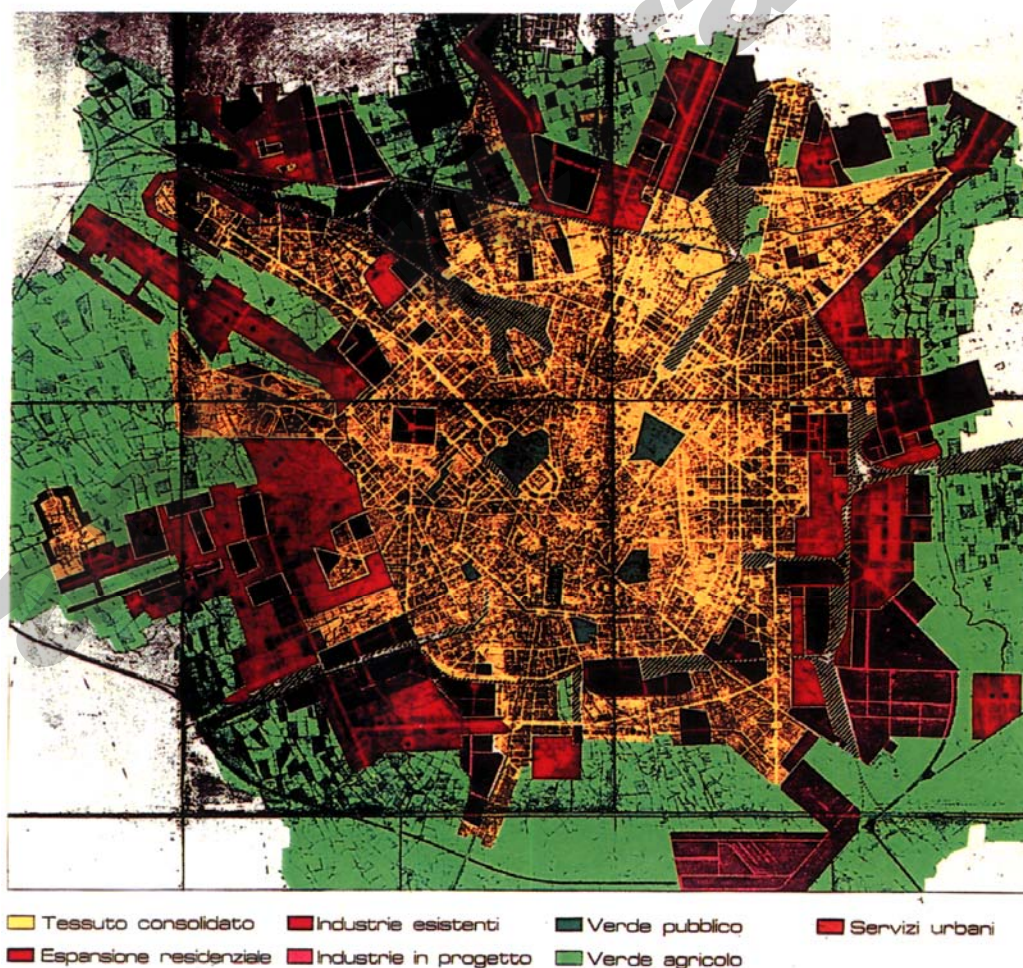
La nuova legge urbanistica del '42 diede l'ennesima occasione per chiedere la revisione del Piano. Essa infatti imponeva che i piani regolatori avessero un inquadramento regionale e prevedessero una articolazione del territorio comunale in "zone funzionali" diverse per destinazione d'uso, dopo aver fatto una scelta delle direttrici su cui orientare lo sviluppo; il che significava costringere al vincolo di zona agricola le aree di cui non risultava "sensatamente" prevedibile l'edificazione.

Si poteva aspettare quindi fino al '52, ma già nell'inverno '43-'44 l'ingegner Secchi dell'Utm, incaricato dalla podesteria, con un piccolo staff della Divisione urbanistica, incominciò la revisione e l'aggiornamento del piano, elaborato quindi nel chiuso degli uffici comunali senza alcuna forma di consultazione pubblica o di confronto, e nei primi mesi del '45 il nuovo Prg era praticamente fatto. Le novità introdotte da Secchi furono varie e sostanziali, tanto da farlo differire da quelli che lo avevano preceduto. In virtù delle concezioni contenute nella Legge urbanistica, il "Piano Secchi" suddivise tutto il territorio comunale in zone omogenee, disciplinate nel rispetto delle norme di "azzonamento" ed ispirate a nuovi principi

⁷⁷ Archivio civico di Milano, "piano Regolatore", Relazione della Giunta Consultiva per il Piano regolatore all'ill.mo signor podestà di Milano, Fasc. 5, 1953, P.R.

economici e sociali. Il nuovo piano aveva attenuato il “puro graficismo” della ragnatela viaria di Albertini, ridotti e semplificati molti degli sventramenti previsti nel centro, correggendo in particolare il tracciato di quello definito il più importante, perché diretto della città, “la racchetta”.⁷⁸ Stabiliti i principi dell’azzonamento, per la prima volta vennero delineate tra le aree urbane, quelle che dovevano essere “le zone agricole di rispetto”.

Progetto della Divisione urbanistica del Comune di Milano: ingegnere L.L. Secchi



Tali zone, poste tra i limiti amministrativi del Comune e quelli della zona urbana edificata, dovevano rimanere vincolate nel loro stato agricolo, al fine di salvaguardare quegli spazi verdi e di costituire delle vere e proprie “zone filtro” tra i progetti per le nuove zone industriali e quelle residenziali esistenti. Inoltre il vincolo agricolo di dette aree, avrebbe impedito l’espansione urbana prevista nel piano del ’34, soprattutto nella zona meridionale del territorio comunale,

⁷⁸ L.L. Secchi, Il progetto del “Prg 1945” presupposto al nuovo piano regolatore, op. cit.

non idoneo all'edilizia per la numerosa presenza di fontanili, di canali irrigui, di marcite, di prati a ciclo continuo utilizzanti le acque calde della fogna cittadina.

Per le zone industriali Secchi individuò delle aree, dove le industrie, procedendo per gradi, si sarebbero dovute insediare, sia quelle di nuova istituzione, sia, in progresso di tempo, quelle esistenti nell'ambito dell'abitato; indicando soluzioni intermedie rispetto a quelle di decentramento prospettate nelle successive revisioni o proposte di revisione.

Un'importante innovazione del "Piano Secchi", fu quella di essersi, per primo, svincolato dallo sviluppo concentrico ed isotropo, presente fin dal Piano Beruto e riconfermato nei successivi Piani, prevedendo una struttura più ridotta ed articolata e limitandone l'ampliamento unicamente lungo determinate direttrici, organizzandone l'espansione laddove esistevano pratiche possibilità di un'organica attuazione in quartieri autosufficienti, soprattutto verso nord e nord-ovest.

Per risolvere i problemi di viabilità, venne adottato un sistema di arterie differenziate, progettando cioè arterie per il traffico essenzialmente urbano, ed arterie tangenziali destinate prevalentemente al traffico di transito e di collegamento esterno.⁷⁹ Non mancarono le critiche indirette. Vennero infatti, nello stesso periodo, redatti due contro piani, elaborati privatamente, da un gruppo di ingegneri e di architetti. Il primo più che un piano risulta essere un insieme di idee sul futuro urbanistico di Milano nell'ottica della ricostruzione. Le sue linee furono esposte da Cesare Chiodi, che fu il riferimento centrale di un'iniziativa del Circolo di Cultura del Sindacato provinciale degli ingegneri milanesi per una serie di incontri di lavoro e di discussioni di gruppo, che si svolsero dal gennaio al settembre '44 in più di una trentina di riunioni, sui temi dell'edilizia, del piano regolatore, sui trasporti e l'economia.⁸⁰

Deprecato il modello della "tela di ragno", gli ingegneri, pensavano che Milano dovesse svilupparsi poco, contenendo l'immigrazione e decentrando le industrie, in zone ben distinte, lungo settori diretti secondo gli assi principali di comunicazione col territorio, seguendo un piano territoriale o intercomunale di coordinamento, prevedendo un'espansione per nuclei operai autosufficienti ben integrati con la città e con le industrie da una rete di trasporti organizzati a livello metropolitano. Il centro della città con le sue grandi attrezzature pubbliche si sarebbe dovuto riorganizzare e decongestionare dilatandosi verso nord, destinando l'anello dei Navigli alla funzione terziaria e rivedendo i tracciati "tangenziali" di attraversamento come la "racchetta".⁸¹ Idee queste, soprattutto quelle relative al quadro regionale e al decentramento

⁷⁹ Ibidem

⁸⁰ C. Chiodi, Studi e proposte degli ingegneri milanesi intorno ai problemi della ricostruzione edilizia della città, Milano 1944.

⁸¹ ibidem

per nuclei autosufficienti nelle campagne, già elaborate dallo stesso Chiodi al tempo del concorso del Prg del 1926-'27.

Il secondo contro piano risultò invece un vero e proprio progetto urbanistico, soprannominato "Piano Ar", perché elaborato da un gruppo di esponenti del razionalismo milanese, tra cui Albini, Bottoni, Belgioioso, Banfi, Cerutti, Gardella, Mucchi, Palanti, Peressuti, Pucci, Putelli, Zanusso e con Rogers dopo la Liberazione; esso venne commentato come "formalmente del tutto alternativo ed altrettanto completo rispetto a quello elaborato nelle strette mura degli Uffici tecnici municipali"⁸². Studiato nello stesso periodo di quello degli ingegneri, gli elementi di novità del piano Ar erano essenzialmente tre: l'idea di due grandi autostrade urbane dette "assi attrezzati", che avrebbe garantito le comunicazioni con il resto della regione e l'attraversamento rapido della città; l'idea di un nuovo centro degli affari dove trasferire progressivamente le vecchie e concentrare le nuove grandi attrezzature urbane, detto "Centro direzionale", che sarebbe dovuto sorgere all'incrocio degli assi attrezzati, sull'area libera dell'ex scalo Sempione; ed infine quella "gestionale", cioè che fosse esclusivamente riservata al Comune ogni iniziativa urbanistica importante, il quale non avrebbe dovuto attendere passivamente le proposte dei privati, ma realizzare il piano per parti con un'accorta politica demaniale e con largo impiego del nuovo istituto introdotto dalla legge urbanistica del '42, la "concessione" dell'uso del suolo in diritto di superficie.⁸³

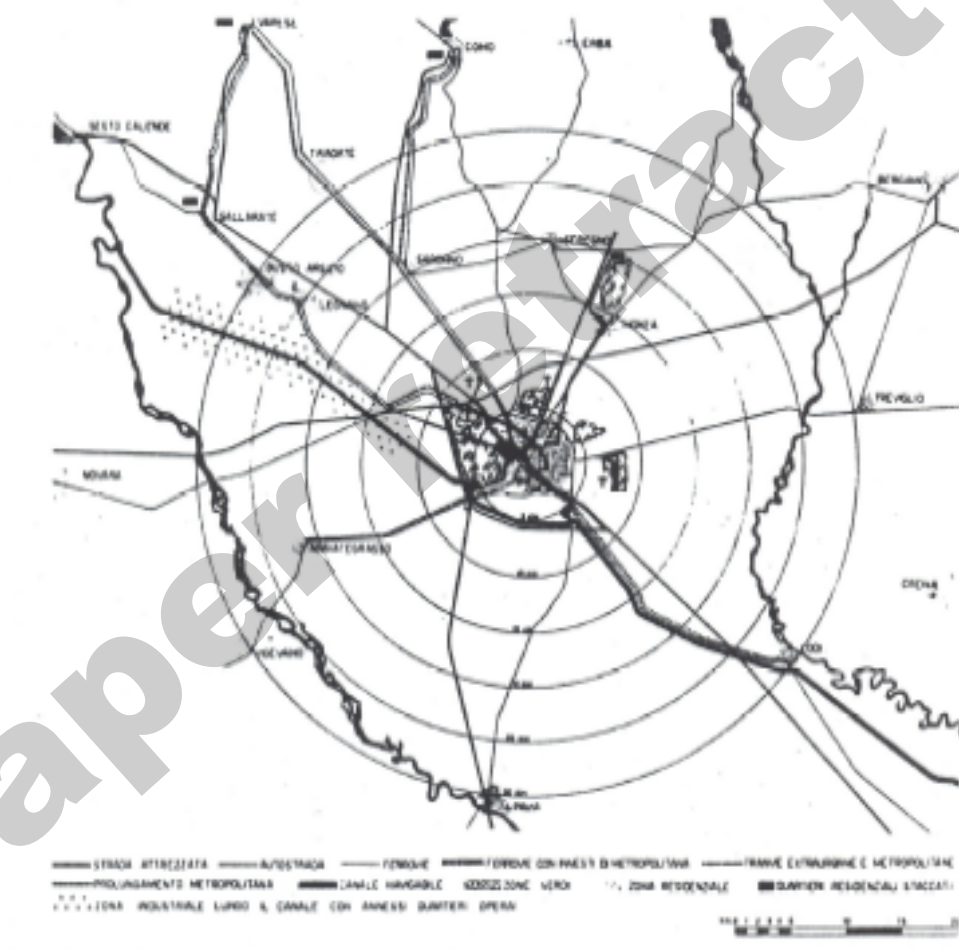
Su tutti e tre questi aspetti, ma soprattutto sull'ultimo, il piano Ar si contrapponeva nettamente a quello degli ingegneri, esaltando la funzione insostituibile dell'iniziativa privata.⁸⁴ Non inediti erano altri principi contenuti dal piano Ar: la pretesa di limitare rigidamente con una fascia di verde agricolo lo sviluppo demografico e quindi fisico della città, che si traduceva in una ipotesi di decentramento totale della grande industria e dei relativi quartieri operai costruiti a buona distanza dal corpo urbano; lo zoning, indirizzando le diverse funzioni in aree specializzate; la revisione del sistema della comunicazioni in chiave regionale; l'immagine complessiva della città costruita per sommatoria di poche, semplici tipologie edilizie ed urbanistiche del genere di quelle elaborate per "Milano Verde" nel '38, per le quattro città satelliti dell'Icpm nel '42.

⁸² P. Spada, Il problema della aree fabbricabili e il piano Ar, in "Costruzioni", n. 194, 1946.

⁸³ G. Montini, Studi per il piano regolatore di Milano, in "Rinascita", nov. 1945.

⁸⁴ P. Spada, Il problema della aree..., op. cit.

Schema territoriale del piano AR 1944
mette in luce i poli storici e di progetto
in funzione dell'accessibilità, subordinando
l'organizzazione alle infrastrutture



Negli ultimi mesi prima della Liberazione, quindi, la questione del nuovo piano regolatore era ormai matura. Per questo essa fu tra le primissime ad essere affrontata dalla prima Giunta del Cln.

4.2 Le commissioni per il nuovo Piano Regolatore Generale

La nuova Giunta trovava si Milano in pieno caos edilizio ed urbanistico, ma trovava anche un piano regolatore pronto sui tavoli della Divisione Urbanistica ed un nuovo dispositivo di legge, il decreto luogotenenziale n. 154 del 1 marzo 1945, che consentiva l'approntamento di strumenti tecnici di emergenza, i "Piani di Ricostruzione", che avevano validità esecutiva

legandosi da un lato al Regolamento edilizio, dall'altro al Prg, come se fossero piani particolareggiati ai sensi della legge urbanistica del '42. La nuova Giunta, insediatasi dopo l'adozione del "piano Secchi", decise di bloccare l'iter di pubblicazione, rigettandolo perché frutto di studi svolti in un periodo di ben diverse e di più gravi preoccupazioni dei singoli ideatori e dell'autorità che ne avevano proposto la redazione.⁸⁵

Fu dunque una decisione politica a rifiutare il piano Secchi, perché politicamente compromesso con il passato regime. Il 17 maggio del '45 la medesima Giunta decise di sospendere l'attuazione del Prg del '34 e di mettere allo studio un Prg del tutto nuovo che tenesse conto delle reali esigenze della cittadinanza e che consentisse una corretta ricostruzione secondo i principi più aggiornati dell'urbanistica, rimandandone l'adozione ad un'amministrazione regolarmente eletta.⁸⁶

Con detta delibera il Comune, che con un suo provvedimento non poteva abolire una legge dello Stato, quale era il Decreto di approvazione del vecchio Prg, dichiarò apertamente di non volersi più avvalere di quello strumento normativo, almeno per quanto riguardava gli interventi di sua competenza. Questo diede luogo ad una situazione giuridica molto incerta; in quanto da una parte i privati potevano continuare a riferirsi al vecchio Prg nel richiedere le licenze edilizie, dall'altro il comune aveva congelato circa 150 convenzioni già in esecuzione per quanto riguardava gli espropri ed in attesa di definizione solo per la parte relativa alle iniziative riservate ai privati. L'intenzione dei sostenitori di tale provvedimento era quella di non compromettere lo studio del nuovo Prg, ma essa contrastava con l'esigenza di dare spazio a tutte le possibilità approntabili per una urgente ricostruzione edilizia, sostenuta a sua volta dalla Giunta medesima. Sempre nella stessa delibera la Giunta costituì una *Commissione consultiva* per orientare e fiancheggiare gli uffici tecnici comunali, in un lavoro che non sarebbe stato più di revisione e aggiornamento, ma di nuova progettazione. Questa aveva poteri e caratteri di rappresentatività del tutto inediti, infatti il suo compito non consisteva nel dare pareri tecnici su questioni particolari, ma al contrario, idee generali e indirizzi politici.⁸⁷ Essa risultava composta da tre politici, Zanchetta, Polistina e Tanci, quattro rappresentanti delle masse popolari, tre delegati dalla Camera del Lavoro e una dell'Udi, due tecnici comunali, l'ingegnere capo e il capo ripartizione Urbanistica, due esperti esterni, un delegato della Soprintendenza ed un igienista, prevedendo infine quattro liberi professionisti di cui due ingegneri e due architetti, nominati su segnalazione dei rispettivi Collegi, nelle persone di Valtolina e Venturini, Bottoni e Perelli.⁸⁸

⁸⁵ Archivio civico di Milano, ass. all'urb. Salvatore Polistina, Atti della Giunta Municipale, seduta del 17.5.1945.

⁸⁶ Archivio civico di Milano, Delibera di Giunta n. 54794/613 del 17.5.1945.

⁸⁷ *ibidem*

⁸⁸ Archivio civico di Milano, Anno 1945-'47, Nomina della commissione centrale per lo studio del nuovo Prg della città di Milano, relazione della ripartizione urbanistica, P.R. 1947.

L'8 ottobre '45, l'assessore Zanchetta insediò la Commissione. Da subito i professionisti avanzarono la proposta di rompere la tradizione podestarile di elaborare i piani regolatori nel segreto dell'apparato municipale aprendo il gioco all'esterno facendovi entrare democraticamente il maggior numero di portatori di proposte ed idee nuove, al fine di raccogliere contributi sul futuro assetto di Milano fra tutte le forze in grado di farlo, sottraendo completamente lo studio del nuovo Piano regolatore alla Divisione urbanistica. La Commissione, una volta discussa, perfezionata e fatta propria la proposta, espresse formalmente alla Giunta di indire un libero concorso di idee senza premi ed aperto a tutti, sul nuovo Prg di Milano da studiarsi nel contesto regionale, con l'impegno esplicito da parte del Comune di assumere come collaboratori nello studio del progetto coloro i quali si fossero segnalati per le qualità delle indicazioni fornite e delle ipotesi formulate, le quali sarebbero state pubblicamente discusse in un Convegno.

Il bando di concorso fu pubblicato il 10 novembre. Inizialmente vennero date tre settimane per il termine di consegna delle proposte, poi prorogate a cinque su richiesta degli ordini professionali, fissando definitivamente la data del 15 dicembre del '45 quale termine di scadenza del Concorso⁸⁹; proprio nei giorni in cui nella sala del Gonfalone al Castello Sforzesco si sarebbero svolti i lavori del "Primo Convegno per la Ricostruzione Edilizia". A tale scadenza vennero presentate un centinaio di memorie.

Il 18 dicembre vennero esaminate dalla Commissione consultiva, ed il 29 vennero convocati a Convegno, nella stessa sala del Gonfalone, tutti coloro che avevano partecipato al concorso per una discussione collettiva e pubblica delle proposte raccolte.

Sulla base delle discussioni di fondo affrontate nel Convegno sulla ricostruzione, di quelle tecnico-disciplinari dibattute nel Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo Prg e delle idee di piano raccolte tramite il Concorso, la Giunta affidò ai professionisti che si erano segnalati, sia per la competenza dimostrata sia per la coerenza delle tesi affrontate e dibattute nel corso di tali avvenimenti, il compito di redazione del nuovo Piano regolatore generale. A tal fine la Giunta concordò un organigramma, che prevedeva il ridimensionamento delle competenze della Commissione consultiva tecnico-politica a semplici questioni di routine, come l'esame delle licenze e delle convenzioni, lasciando le scelte future ad un organismo esclusivamente tecnico. Esso doveva comprendere una Commissione tecnica che, articolata in una direzione centrale e tante sezioni periferiche, avrebbe dovuto "di fatto" redigere il Prg; ed un insieme di organi di fiancheggiamento, costituiti da vari organi di settore, con funzioni consultive e specialistiche, nonché da uno speciale ufficio tecnico, da allestire staccandolo dall'Utm, con funzione esecutiva. Con questo organigramma la prevalenza numerica nella

⁸⁹ Pubblico Manifesto n. 120072/1931 P.R. 45.

progettazione sarebbe stata assicurata a liberi professionisti da contattare, come da bando, a tempo; mentre i funzionari di carriera della Divisione urbanistica e di altri uffici municipali avrebbero avuto un ruolo esecutivo e consultivo minoritario.⁹⁰ La Giunta si assunse il compito della gestione politica, partecipandovi con l'assessore all'urbanistica Polistina e con un certo numero di assessori ai vertici delle commissioni consultive di settore. Dopo le elezioni della primavera del '46, l'organigramma venne presentato dal nuovo assessore all'urbanistica, il comunista Venanzi, al Consiglio Comunale per la discussione l'11 luglio '46.

L'organigramma Venanzi riprendeva tale e quale quello di Polistina e prevedeva una presidenza per se stesso ed una segreteria per il suo capo ripartizione Bodino, nove Commissioni tecniche per la progettazione del Prg, di cui una centrale di comando e otto zonali dipendenti da essa, otto Commissioni consultive di settore, ed un ufficio tecnico esecutivo distaccato dalla Divisione urbanistica dell'Utm.⁹¹

Le opposizioni nel Consiglio Comunale non mancarono. I dubbi vertevano sull'effettiva capacità della "macchina" che si stava costruendo di cogliere tutte le istanze delle forze impegnate nella ricostruzione e la totale mancanza di attenzione che il Prg, avrebbe dato agli aspetti economici dello sviluppo urbano da programmare, infatti: l'organigramma non prevedeva neppure un membro, nel gruppo di progettazione, per un'altra categoria professionale, quella degli economisti.⁹²

Venanzi recependo le indicazioni del Consiglio apportò alcune modifiche al suo organigramma, proponendo una commissione settoriale in più per l'igiene ed introducendo un nuovo organismo, la Commissione centrale. Essa era il risultato di un compromesso tra il dare spazio operativo e dimensione economica al piano e recuperare al controllo politico dell'amministrazione la sua gestione. L'organigramma complessivo fu costituito da diciannove persone, di cui cinque assessori, all'urbanistica, all'edilizia privata, ai lavori pubblici, alle finanze e all'igiene, tre consiglieri comunali, sei liberi professionisti, un rappresentante della Camera del lavoro, una dell'Udi, uno della Camera di commercio, un delegato della Soprintendenza e l'ingegnere capo del Comune.⁹³

La proposta Venanzi venne approvata all'unanimità dal Consiglio Comunale del 13 luglio.⁹⁴ La giunta nominò, il 26 luglio, cinquantasei esperti nelle varie commissioni, accanto a più di quaranta funzionari municipali; e contando gli altri aventi diritto si arrivò ad un totale di cento quarantuno persone. All'Ufficio tecnico esecutivo del nuovo Prg venne affidato il compito di

⁹⁰ A. Mioni, *L'urbanistica milanese nella ricostruzione: uomini e strutture*, in *Milano fra guerra e dopoguerra*, AA.VV., Bari 1979.

⁹¹ Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 11.7.1946.

⁹² *ibidem*

⁹³ E. Tortoreto, P. Colombini, *Le forze politiche nella formazione del nuovo Prg 1945-1950*, in *Milano fra guerra e dopoguerra*, AA.VV., Bari 1979.

⁹⁴ Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 16.7.1946.

elaborare i dati tecnici necessari a costruire il quadro di riferimento del piano e preparare le tabelle, i grafici, le schede ed i progetti che avrebbero costituito il progetto.⁹⁵

4.3 Lavori per il nuovo PRG: dalla redazione alla prima adozione nel 1948

I lavori del nuovo piano regolatore iniziarono in piena estate del '46. La Commissione tecnica centrale, rielaborata la scheda di rilevamento edilizio ed urbanistico dell'Ufficio tecnico, incaricò i membri delle Commissioni di zona di battere la città casa per casa, e questi, tra l'autunno e l'inverno, raccolsero tutti i dati statistici necessari allo studio del nuovo Prg. Nel frattempo la Commissione centrale delineò alcuni primi schemi di piano, mentre le commissioni di settore lavoravano sui problemi della viabilità e del traffico, della statistica e del lavoro, dell'igiene edilizia ed urbana, dei trasporti, dei grandi impianti, delle attrezzature di servizio, sul regolamento edilizio, sulle questioni d'arte e di storia, di legislazione e di organizzazione economico finanziaria.

Contemporaneamente il commissario straordinario della Triennale, l'ormai onnipresente Bottoni membro della Commissione centrale e della Commissione consultiva per le licenze e le convenzioni, aveva costituito un gruppo di lavoro capeggiato da lui stesso e composto da Cerruti, Pucci e Putelli, Pollini, Gandolfi e Morini, con lo scopo di realizzare il primo progetto, frutto di una vecchia idea discussa nel '34 con Pagano e Pucci, per un quartiere sperimentale popolare autosufficiente, destinato a sperimentare nuove tecniche e tipologie edilizie, nonché nuovi modi di fare urbanistica, promosso dall'VIII Triennale, il QT8.⁹⁶ L'area scelta risultava essere vicina a quella dove Bottoni aveva progettato una città satellite dell'IcpM nel 1942, ed apparteneva al Comune.

Il QT8 doveva essere il risultato delle esperienze accumulate nel corso degli anni Trenta e nei primissimi anni Quaranta. L'idea dei quartieri sperimentali nasceva dall'idea-progetto di una nuova definizione della città: la costruzione di un nuovo quartiere urbano concepito unitariamente attraverso l'interazione funzionale e sociale fra l'area già edificata ed una serie di nuovi quartieri autosufficienti.

Un aspetto essenziale di quell'idea era costituito dalla volontà di sperimentare l'impiego sistemi di prefabbricazione, quale utile mezzo per la soluzione del problema sociale della casa.

L'obiettivo doveva consistere nel dar vita ad un quartiere inteso non come parte espulsa e segregata dalla città, secondo le tipiche logiche di sfollamento dal centro sperimentate sino a quel momento, ma come principio di organizzazione della città stessa secondo organismi

⁹⁵ Archivio Civico di Milano, Atti della giunta municipale, seduta del 26.7.1946.

⁹⁶ P. Bottoni, Il nuovo programma della Triennale di Milano, in "Metron", n. 3, 1945.

autonomi e nello stesso tempo interrelati, capaci di sviluppare rapporti sociali ed umani, o, in altri termini relazioni di vicinato.⁹⁷

La scissione socialista del gennaio '47 e la conseguente crisi di Giunta in febbraio furono il primo sintomo di mutamento degli equilibri politici e del riemergere di un blocco edilizio che andava riorganizzandosi mettendo a punto una strategia d'intervento non più estemporanea e puntuale, bensì fondata sulla ripresa di un sostanziale accordo con il sistema bancario e creditizio.

Le necessità di razionalizzare il processo di ricostruzione attraverso un coordinamento realistico dei soggetti interessati e, allo stesso tempo, di consolidare in tale quadro un ruolo centrale dell'Amministrazione portò alla creazione, su iniziativa del vicesindaco Montagnani, del Comitato cittadino per la ricostruzione edilizia. Montagnani, sentendo la necessità di promuovere, incoraggiare e appoggiare la ricostruzione edilizia della città, danneggiata più che le altre d'Italia dai bombardamenti di guerra, indicò nell'operatività del Comitato la possibilità di superare la stasi delle iniziative.⁹⁸ Il Comitato racchiudeva in sé i rappresentanti di tutti gli Enti, istituzioni ed associazioni interessati a tale scopo, come: il Comune, la Provincia, il Provveditorato per le opere pubbliche, il Collegio dei Costruttori, degli Ingegneri e degli Architetti, la Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, l'Istituto Case Popolari ed economiche, l'Associazione Bancaria, la Camera di Commercio, il Centro Economico Ricostruzioni, il Centro Industriale lombardo Coordinamento Edilizio, la Camera Provinciale del Lavoro, l'Intendenza di Finanza, l'Associazione Danneggiati di Guerra, la Triennale Internazionale delle Arti Decorative, l'Associazione Lombarda della proprietà edilizia, l'Associazione inquilini e senza tetto. Il programma del Comitato consisteva nel promuovere, incoraggiare, appoggiare, fiancheggiare le costruzioni e ricostruzioni edilizie cittadine dandovi l'apporto e la collaborazione nella soluzione dei problemi tecnici, economici, sociali, finanziari, che si connettevano e che ne erano parte integrante ed essenziale. Era composto da un Consiglio direttivo e da quattro Sezioni, alle quali potevano essere chiamati a partecipare anche membri aggiunti. Il consiglio direttivo rappresentava il Comitato, manteneva il permanente collegamento con le Sezioni con propri membri che ne assumevano la Presidenza secondo le rispettive competenze, assegnava loro temi di studio, proposte da elaborare, compiti da assolvere. Riceveva ed esaminava i provvedimenti sulle richieste che gli pervenivano dalle Sezioni stesse, formava quando occorreva speciali Commissioni aggregandovi nel caso, membri di altri enti, istituzioni, associazioni non facenti parti del Comitato⁹⁹.

⁹⁷ ibidem

⁹⁸ A. Gadola, *La ricostruzione edilizia in Italia*, da "L'Industria", n.2, 1946.

⁹⁹ M. Brenna, *Il Comitato Cittadino per la Ricostruzione Edilizia di Milano*, in "Città di Milano", n.1, 1947

La prima Sezione di lavoro aveva per compito la collaborazione per l'esecuzione di progetti tipo o di costruzione, di rilevazione della situazione dell'edilizia e dell'accertamento delle necessità che si riscontravano per suggerire i provvedimenti che si ritenevano necessari, come lo studio di piani generali, dei progetti urbanistici, dei regolamenti edilizi e di igiene.

La seconda Sezione si occupava delle questioni tecnico-industriali, del coordinamento della produzione del materiale edile e del suo impiego con le inerenti pratiche presso gli enti centrali per l'assegnazione e distribuzione agli enti costruttori, dell'esame tecnico economico dei progetti edilizi, dei trasporti, degli studi per l'incremento ed il miglioramento delle maestranze edili, dell'assistenza tecnica degli enti costruttori.

La terza Sezione si occupava degli studi di carattere economico finanziario, quali le pratiche coi poteri centrali per l'assegnazione dei contributi, la proposta di modifiche dei provvedimenti legislativi o l'eventuale proposta di emanazione di nuovi, le norme per gli ordinamenti finanziari e per i mutui.

La quarta Sezione aveva un compito amministrativo inteso a proporre e concretare i provvedimenti di esecuzione delle proposte delle altre Sezioni, di assistere gli interessati in tutte le pratiche inerenti al carattere legale amministrativo ed in particolare i Consorzi Edilizi e le Cooperative di Lavoro¹⁰⁰.

Alla fine del '46 il Comitato combinò uno "straordinario affare" con un gruppo privato, che prevedeva la ricostruzione di tutta la fascia interna dell'ex Naviglio da via Santa Sofia alla Pusterla di Sant'Ambrogio. Si trattava di una colossale operazione immobiliare, che avrebbe comportato demolizioni e sfratti come ai tempi degli sventramenti podestarili, in cambio della costruzione di 15.000 vani in qualche chilometro di edifici organizzati magari come edilizia aperta ma non certamente popolare, dato che si pensava di realizzare nei piani inferiori uffici e negozi e di sistemare altrove i vecchi abitanti di quei quartieri. L'affare non andò poi in porto, ma questo risultò come un vero campanello d'allarme circa la capacità della speculazione non solo di trovare agganci con organismi popolari e municipali e di portarli sul suo terreno, ma anche di condizionare lo studio del Prg passando per la strada della ricostruzione.¹⁰¹

La prima bozza di piano regolatore venne pronta alla fine della primavera del '47. Ogni questione d'indirizzo sembrava ormai chiara, anche se il lavoro delle diverse commissioni tecniche non era omogeneo e soprattutto restava oscura la sorte della maggioranza delle convenzioni in atto tra Comune e privati secondo il Prg del '34. Per questioni di tempo il Regolamento edilizio venne messo in secondo piano e la giunta decise di rendere indipendenti

¹⁰⁰ ibidem

¹⁰¹ ibidem

le norme di attuazione del nuovo Prg dalla elaborazione del Regolamento differente per ogni zona cittadina.¹⁰²

Moltissime zone furono sbloccate e poterono essere autorizzate dalla Commissione consultiva. Nell'estate gli elaborati assunsero la veste definitiva e Bottoni si assunse il compito di preparare la relazione generale del progetto, costituito da 29 tavole di piano più una quantità di documenti sullo stato di fatto. In autunno il Comune pubblicò il progetto, e non poche risultarono le contraddizioni tra dichiarazioni di principio e progetto pratico, come a proposito delle ristrutturazioni del centro e dell'inquadramento regionale, di cui si era parlato come di una necessità fin nel bando del concorso di idee, ma che si riduceva a qualche indicazione schematica e ad un programma di studi ulteriori.¹⁰³

Il Centro Direzionale era passato nella soluzione Varesine-Centrale e non in quella ex Scalo Sempione, ma restava ancora una chiazza di colore sulle mappe senza ulteriori specificazioni; ma soprattutto mancava qualunque indicazione sul problema dell'autorità di piano.¹⁰⁴

Venanzi presentò in Consiglio Comunale il nuovo Prg il 24 febbraio del '48¹⁰⁵, la discussione durò a lungo e cominciarono a venire alla luce le prime spaccature tra all'interno della maggioranza, influenzata sempre più dalle pressioni della destra immobiliare. Venanzi tracciando le priorità di esecuzione del Prg, considerava urgente ed indilazionabile in senso assoluto la formazione del nuovo centro direzionale e considerava meno urgente l'attuazione del piano nelle zone dell'aggregato urbano colpito dalle distruzioni belliche, dove si erano formate aree nude di elevato valore ma prive di reddito, la cui riedificazione secondo le linee del nuovo piano non sempre risultava possibile per l'esistenza di immobili scampati dalla distruzione bellica, in quanto non consentivano la formazione di lotti riedificabili conformi al nuovo strumento urbanistico.¹⁰⁶ Non potendo vincolare tali aree all'inedificazione fino alla cessazione dei divieti di sfratto e di demolizione, consentendo l'esproprio e la demolizione dei fabbricati necessari per la formazione di regolari lotti riedificabili, le soluzioni risultarono essere:

- l'espropriazione delle aree nude da parte del comune e la loro conservazione inattiva fino al verificarsi della condizione di riedificabilità;
- l'espropriazione, oltre a tali aree, degli immobili che impedivano la riedificazione ed il loro sgombero mediante accordi amichevoli con gli inquilini ed, infine, la loro demolizione;
- oppure, l'impegno da parte del comune di non attuare il piano regolatore prima di un certo periodo di anni, onde consentire ai proprietari la ricostruzione sulla medesima area e l'ammortamento del fabbricato in modo da non comportare per il comune oneri di esproprio

¹⁰² E. Tortoreto, P. Colombini, *Le forze politiche nella formazione....*, op. cit.

¹⁰³ A. Mioni, *L'urbanistica milanese nella ricostruzione....*, op. cit.

¹⁰⁴ E. Tortoreto, *La mancata difesa....*, op. cit.

¹⁰⁵ Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 24.2.1948.

¹⁰⁶ *ibidem*

per il fabbricato stesso quando, alla scadenza del periodo di impegno, si sarebbe dato corso all'esecuzione del piano.¹⁰⁷

Delle tre soluzioni proposte, la terza, completamente liberista, venne adottata.¹⁰⁸ Venanzi citando circa 170 errori materiali e incongruenze che ne invalidavano le precisione tecnica e che si sarebbero dovute rivedere, a testimonianza di come era proceduto il rilascio delle licenze edilizie in applicazione del vecchio Prg del '34, dichiarò che si sarebbe potuto applicare una sorta di moratoria nelle zone da ricostruire nel centro, consentendo subito la riedificazione secondo i vecchi tracciati o attraverso le convenzioni in atto. Si trattava di una applicazione generalizzata del concetto delle licenze "in praticato", cioè formalmente provvisorie in attesa di improbabili revisioni ed adeguamenti; nel Prg, infatti, tutto il centro non portava vincoli di zona ma era affidato all'applicazione del vecchio Regolamento edilizio. Nonostante questa cautela nel corso del dibattito la, forse non più, minoranza liberale, contando su vaste alleanze all'interno della Dc e del Psli, propose ed il Consiglio approvò 211 modifiche alla proposta di giunta, riguardanti le modalità di transizione, per l'attuazione, dal vecchio al nuovo Prg, e la revisione delle soluzioni risultanti dal progetto per quelle zone centrali in cui il Prg prevedeva un cambio di destinazione d'uso da edilizia semi-intensiva a estensiva e verde pubblico.

Messo ai voti il 5 marzo '48, il nuovo Prg della ricostruzione fu adottato. In maggio furono raccolte le osservazioni e vennero accettate democraticamente anche quelle dei privati cittadini, senza tener conto delle prescrizioni della legge del '42, che consentiva tale "privilegio" solo ad Enti. Ne arrivarono più di 700, segno evidente dell'impatto che il Prg aveva avuto sul contesto degli operatori privati impegnati nella "loro" ricostruzione, e di queste una ottantina provenivano d'ufficio dal Comune per coprire gli errori contenuti nel progetto. Nell'estate del '48 il futuro del nuovo Prg adottato era dunque molto oscuro.

E' importante chiarire la questione delle osservazioni per il rilievo che esse rivestono rispetto all'esito di questa versione del piano e di quelle successive. Di fatto, il Piano regolatore sembrerebbe voler forzare la situazione che si è determinata in conseguenza dell'approvazione per legge del Piano del '34, mettendone in discussione la validità senza peraltro nessun appiglio legale.

Alla legalità di un piano, già durante il fascismo criticato tanto per i deleteri effetti indotti sulle risorse finanziarie dell'Amministrazione dall'eccessiva subordinazione di questa agli interessi speculativi privati, quanto per la modestia dei principi teorici che l'avevano ispirato, la nuova Amministrazione tenta di opporre con ostinazione la bontà della razionalità, non solo tecnica, che sembrava informare il piano adottato; frutto, come si è visto, di un ampio dibattito aperto a molteplici componenti culturali e innumerevoli spunti; innovativo, inoltre, dal punto di

¹⁰⁷ E. Tortoreto, *La mancata difesa...*, op. cit.

¹⁰⁸ Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 24.2.1948.

vista dei criteri ispiratori, sebbene questi ne facciano riferimento al bagaglio di idee e teorie e strumenti attuativi elaborato e codificato nel corso dei decenni precedenti, per quanto occorre rilevare, poco sperimentato.

Messa in questi termini la questione, appare evidente come le scelte di piano siano irrinunciabili. Per la precisione, il maggior numero di osservazioni riguardavano le convenzioni già stipulate su terreni compresi nella fascia d'area agricola che si stendeva tutt'attorno all'area urbanizzata fra la circonvallazione esterna ed i confini amministrativi di Milano. Una fascia sulla quale Albertini stendeva una potenziale, indifferenziata ragnatela edilizia, per la quale, invece, il nuovo piano prevedeva una destinazione d'uso agricola, intendendola sia come fascia di riserva, ma soprattutto come garanzia dell'auspicato contenimento dello sviluppo della città ottenibile solo in un quadro di destinazioni d'uso e di localizzazione delle funzioni, regionale.

Lo stesso vale, con ogni probabilità, per le osservazioni concernenti le ipotesi di riedificazione pianificata del centro. La previsione di una ricostruzione caratterizzata da densità d'uso del suolo meno elevate, da destinazioni d'uso a verde e altri servizi per la collettività, con la conseguente riduzione delle occasioni di edificazione altamente remunerative legate a funzioni terziarie, di queste fra l'altro, si prevedeva una rilevante rilocalizzazione nel nuovo Centro direzionale, o residenziali di lusso, o, in funzione una razionale ed igienica pianificazione, l'ipotesi di una razionalizzazione della proprietà edilizia, com'è noto assai frammentata, attraverso l'istituto del comparto previsto dalla legge urbanistica del '42, sollevano altrettanti rifiuti e ricorsi.

La questione delle osservazioni per le previsioni di piano per il centro è inoltre fondamentale, come vedremo qui di seguito, per comprendere la funzione che nella vicenda urbanistica milanese vengono a svolgere i piani di ricostruzione: in estrema sintesi, strumenti di salvaguardia, seppur limitata ad aree circoscritte, dei principi di impostazione del piano regolatore.

4.4 I piani di ricostruzione

Le vicende dei Piani di ricostruzione per la città di Milano si intrecciano fittamente con quelle per l'elaborazione del nuovo Prg, soprattutto nella sua prima adozione del marzo '48, della relativa stasi con la raccolta delle osservazioni e apparentemente con le vicende conclusive fino alla sua seconda adozione del luglio '50. Già nel Primo Convegno sulla ricostruzione e nel Concorso di idee per lo studio del nuovo Piano regolatore, vennero avanzate proposte favorevoli per principio a rimandare le complesse procedure di messa a punto e adozione di un nuovo Prg a "tempi migliori", indicando per la risoluzione di quei problemi urgenti l'utilizzo di strumenti speciali di emergenza e provvisori. L'utilizzo di un piano di ricostruzione, da intendersi come

Piano particolareggiato subordinato ad un Piano regolatore e ad un Regolamento edilizio, lasciava perplesse soprattutto quelle parti politiche, che costituendo la maggioranza, esprimevano l'intenzione di volersi dotare di un Piano di ricostruzione nuovo per contenuti, ma rielaborato sulla base di un Prg del '34 che ritenevano politicamente e tecnicamente superato. L'idea di un Piano di ricostruzione non venne abbandonata, ma risultava necessario che fosse subordinato ad un nuovo Prg. Così, iniziato il dibattito e relativa la elaborazione del nuovo strumento di pianificazione generale, il 10 gennaio '47 la giunta deliberò, ai sensi del D.L.L. 1 marzo '45 n. 154, la richiesta di inclusione del Comune di Milano nell'elenco di Comuni autorizzati ad adottare Piani di Ricostruzione, indicando per l'elaborazione dei Piani due zone distinte¹⁰⁹:

I Zona: Via Stelvio, Via Nazario Sauro, Via Sondrio, Via Alzaia Naviglio Martesana, Via Galvani, Via Fabio Filzi, Via Galilei, Piazzale Principessa Clotilde, Corso Porta Nuova, Via Moscova, Via S. Marco, Via Brera, Via dell'Orso, Via Cusani, Foro Bonaparte, Via Legnano, Viale Elvezia, Via Melzi d'Eril, Corso Sempione, Via Procaccini, Cimitero Monumentale, taglia Ferrovia Milano-Rho, Via Valtellina.

II Zona: Via San Damiano, Via Visconti di Modrone, Via Cesare Battisti, Corso Porta Vittoria, Via Francesco Sforza, Corso Romana, Bastioni Porta Vigentina, Viale Beatrice d'Este, Via Galeazzo, Via Alzaia Naviglio Grande, Via Stendhal, Via Tortona, Via Loria, Via Solari, Via Borgognone, Via del Caravaggio, Via Foppa, Viale Cogni Zugna, Piazza S. Agostino, Via Olona, Via Carducci, Corso Magenta, Via S. Giovanni sul Muro, Via Camperio, Via Meravigli, Via delle Orsole, Piazza Affari, Via Santa Fulcorina, Via Bocchetto, Via Moneta, Via Ambrosiana, Piazza S. Sepoltero, Via Cardinal Federico, Via delle Asole, Via Falcone, Via Carlo Alberto, Piazza Missori, Via San Giacomo, Via Paolo da Cannobio, Via Rastrelli, Via Larga, Piazza Fontana, Via Arcivescovado, Viale Camposanto, Piazza Duomo, Via San Raffaele, Piazza San Fedele, Via Case Rotte, Via Catena, Corso Matteotti, Corso Venezia.

Con il D.M. 21 aprile '47 n. 1485¹¹⁰, Milano venne inclusa nel dodicesimo elenco dei Comuni danneggiati dalla guerra che dovevano adottare un Piano di ricostruzione. Visti i tempi brevi in cui si sarebbero dovuti redigere ed adottare i Pr il sindaco Greppi e l'assessore Venanzi chiesero ed ottennero una proroga¹¹¹ fino all'adozione del nuovo Prg che ormai redatto doveva essere solo presentato alla discussione pubblica. Con la conclusione dei lavori per il nuovo Prg, alla fine del '47, anche il lavoro delle Commissioni messe in piedi nel '46 era concluso e Venanzi, prevedendo le difficoltà che il Prg avrebbe affrontato, ne propose lo scioglimento, con

¹⁰⁹ Archivio Civico di Milano, Richiesta di inclusione del Comune di Milano nell'elenco degli autorizzati ad adottare piani di ricostruzione, Ripartizione Urbanistica, Atti NN. 48414/1558/P.R.46

¹¹⁰ D.M. 21.3.1947 n. 1485, Dodicesimo elenco dei Comuni danneggiati dalla guerra che devono adottare un piano di ricostruzione, in Piano di ricostruzione parziale della città di Milano, Milano 1952.

¹¹¹ Archivio Civico di Milano, Atti della giunta municipale, seduta del 18.6.1947

l'intenzione di chiederne la costituzione di una nuova ad hoc per la redazione dei Piani di ricostruzione. Composta da tre assessori, tra cui Venanzi, Zanchetta e Giambelli, da soli due ingegneri e due architetti, indicati dai rispettivi Ordini, e dagli urbanisti Bottoni e Dodi, cioè i maggiori esponenti della Commissione tecnica centrale del Prg. La proposta Venanzi per la istituzione della Commissione venne però bocciata¹¹², mentre fu accolta quella che le contrappose il consigliere socialdemocratico Bongiovanni, che indicava al posto di Dodi e Bottoni altri quattro professionisti, da nominarsi sotto indicazione della Commissione stessa.¹¹³ Un atto questo che non venne inteso come una semplice questione di forma, ma come un vero e proprio attacco da destra, riuscito, verso Dodi e Bottoni e tutto quello che essi rappresentavano per la giunta.¹¹⁴

Formalmente la proposta dei Piani di ricostruzione venne presentata come una forma di esecuzione celere del Prg, ma nella realtà dei fatti si trattava di una vera e propria alternativa. I preliminari furono definiti dalla giunta prima del blocco del Prg, appena conclusa la crisi del gennaio '48, con una delibera che definiva i rapporti tra quel Piano, ancora da presentare ufficialmente, ed il Pr.

Il 10 marzo la Giunta ottenne dal Consiglio Comunale l'autorizzazione a procedere col Piano di ricostruzione¹¹⁵.

Come ho specificato più sopra le zone urbane per le quali era stata chiesta ed ottenuta la possibilità di utilizzo dello strumento di pianificazione d'urgenza erano due, la prima a nord del centro, la seconda a sud, centro compreso; oltre a quattro aree molto periferiche, QT8, Nigurda, Villapizzone e Palmanova, dove in realtà non si trattava di ricostruzione ma di espansione e nuova edificazione.

Il 9 marzo la giunta¹¹⁶ chiese ed ottenne dal Consiglio¹¹⁷, che per il Centro direzionale, compreso nella prima zona soggetta a Piano di ricostruzione, fosse bandito un concorso di idee; indicando per i Piani di ricostruzione strade e tempi diversi e che per prima sarebbe partita la seconda zona, in quanto registrava una maggiore urgenza di interventi per via delle distruzioni avvenute e del gran numero di convenzioni in atto, nonché dalle quantità di progetti parziali già in discussione all'Utm. Lo studio venne condotto dalla Divisione urbanistica e dall'Utm, e consistette nel tradurre i contenuti del nuovo Prg in uno strumento più edilizio che urbanistico, tenendo conto di tutto quello che poteva essere salvaguardato del Prg del '34, cioè tenendo conto delle relative convenzioni, delle licenze già rilasciate e di una serie di impegni che, a

¹¹² Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 23.10.1947

¹¹³ *ibidem*

¹¹⁴ E. Tortoreto, *La mancata difesa....*, op. cit.

¹¹⁵ Archivio Civico di Milano, Atti del Consiglio Comunale, seduta del 10.3.1948

¹¹⁶ Archivio Civico di Milano, Atti della giunta municipale, seduta del 9.3.1948

¹¹⁷ Archivio Civico di Milano, seduta consigliere del 10.3.1948, in *Venticinque anni....*, op. cit.

prescindere dalle opportunità create dalle distruzioni di guerra, modificavano nettamente lo stato di fatto “fisico” rilevato nel ‘46-’47.¹¹⁸

Il Piano di ricostruzione della seconda zona venne approntato i tempi brevissimi e già il 30 aprile del ‘48 la giunta lo adottava, proprio lo stesso giorno in cui scadevano i termini di esposizione al pubblico del Prg.

In maggio si accavallarono in successione una serie di avvenimenti urbanistici assai importanti: vennero raccolte le osservazioni al Prg, venne esposto il primo Piano di ricostruzione della II Zona e si ebbe lo svolgimento del Concorso di idee per il Centro direzionale. In giugno vennero raccolte le osservazioni del Piano di ricostruzione, che ammontarono a 117 e visto l’esito di quelle pervenute per il Prg risultarono meno di quelle che si sarebbero aspettate. Il Concorso per il Centro direzionale si concluse formalmente alla fine di luglio. Il comune aveva messo a disposizione, dei concorrenti, alcuni formulati tipo che essi avrebbero dovuto completare con sommarie indicazioni progettuali, indipendentemente da considerazioni di tipo economico e sociale.¹¹⁹

I progetti vincenti furono quattro e tra i vincitori ricompaiono gli stessi personaggi del gruppo Ar divisi in tre sezioni; il gruppo Albricci e Latis presenti anche al Concorso di idee per il Prg del ‘45; ed infine Forti, Guerici e Varisco, tutti uomini che da almeno tre anni stavano lavorando e discutendo sul Centro direzionale e problemi urbanistici annessi.

Il Piano di ricostruzione della I Zona alla luce delle idee vincitrici al Concorso venne ultimato nella parte che mancava e fu adottato il 29 luglio del ‘48; ricevendo solo 54 osservazioni, mentre la giunta provinciale amministrativa aveva nel frattempo approvato tutte le delibere precedenti sul Piano di ricostruzione della II Zona, che fino a quel momento non aveva alcuna validità formale. Dopo aver ricevuto l’approvazione del secondo Piano di ricostruzione della I Zona da parte della giunta provinciale i Piani vennero inviati insieme al Comitato tecnico amministrativo, il quale esprime, il 9 ottobre, per la II Zona, ed il 3 novembre, per la I Zona, il proprio parere favorevole. Inviati ancora insieme al Ministero vennero approvati definitivamente il 17 dicembre del ‘47.¹²⁰ Il relativo Decreto Ministeriale n. 322 venne emanato il 28 febbraio del ‘49. Dal 1934 questo era il primo atto con valore di legge che regolava l’urbanistica milanese ed il primo che sanciva ufficialmente le scelte fatte dal Comune di Milano per la ricostruzione del dopoguerra; mentre per le zone esterne ai piani di ricostruzione continuava a valere il Prg del ‘34, in quanto non esisteva alcuna normativa in materia di salvaguardia dei piani adottati ma non ancora approvati. Una normativa che fu emessa solo nel 1952, nonostante fosse richiesta a gran voce ed urgentemente dagli urbanisti, e solo allora forse

¹¹⁸ A. Edallo, I piani di ricostruzione della città di Milano, in “Città di Milano”, n.3, 1949.

¹¹⁹ L. Piccinato, Il concorso di idee per il Centro direzionale di Milano, in “Metron”, n. 30, 1948.

¹²⁰ E. Tortoreto, P. Colombini, Le forze politiche nella formazione..., op. cit.

perché contrastante con gli interessi costituiti dall'insieme degli operatori economici interessati al settore fondiario ed immobiliare.

Successivamente la Giunta il 21 febbraio '50, in relazione alla modificazione apportata all'art. 11 del D.L.L. del 1 marzo '45 n. 154, che sanciva la durata del Pr in due dalla data del D.M. di approvazione, dall'art. 15 della legge 25 giugno 1949 n. 409, che ne allungava la vita fino a quattro anni, chiese la proroga dei Piani di ricostruzione, che venne concessa, in un primo tempo fino al 28 febbraio del '53 e poi fino al '57, ritenendo di fondamentale importanza l'efficacia di tali strumenti d'urgenza, almeno fino a quando non fosse stato approvato il nuovo Piano regolatore generale.¹²¹

Sono infatti i tempi lunghi del piano regolatore a fronte dell'aumento delle richieste per ricostruire sulle aree distrutte dai bombardamenti a spingere l'Amministrazione a far ricorso ai Piani di ricostruzione. Il loro ruolo sembra essere quello di salvare l'impostazione del Piano regolatore almeno limitatamente alle zone comprese nel perimetro dei Piani di ricostruzione. All'interno di queste, escluse quelle aree dove vale l'obbligo legale di riedificazione secondo le convenzioni del '34, divengono strategiche quelle distrutte, sebbene già intaccate dai frammenti casuali della ricostruzione dei privati; e particolare riguardo viene riservato a quelle la cui estensione consente di impostare, almeno tentare, la costituzione di Consorzi di proprietari. Ad essi si demanda la definizione piani planovolumetrici particolareggiati approvabili direttamente dal Comune se rispondenti alle previsioni di Piano.

Un tentativo, nei primi anni della ricostruzione, come dimostra l'analisi dell'attività edilizia condotta in un successivo paragrafo, quasi per nulla accolto, di conciliare attraverso un'equa redistribuzione dei vantaggi previsti fra i proprietari coinvolti, rendita e processo di piano, di radicare una logica collaborativa, fra interessi collettivi e individuali, modernizzatrice, nella prospettiva della costruzione di una nuova società democratica e riformista.

4.5 Il Piano Regolatore Generale: la Riadozione del '50 e l'approvazione definitiva del '53

Sulla base dell'esperienza di redazione, adozione, approvazione e relativo impatto che i Piani di ricostruzione avevano avuto nei confronti degli operatori privati, risultò chiara quale fosse la strada da percorrere per dotare la città di uno strumento urbanistico. Affinché esso, fosse concepito ed attuato con il consenso e la partecipazione sì della cittadinanza, ma anche del blocco edilizio, la Giunta decise di riformare il Prg tenendo conto degli orientamenti emersi chiaramente dalle osservazioni.¹²²

¹²¹ D.M. 21.10.1950 n. 3228, D.M. 14.3.1952 n. 743, in Piano di ricostruzione parziale della città di Milano, Milano 1952.

¹²² A. Mioni, *L'urbanistica milanese nella ricostruzione*...., op. cit.

Nell'ottobre del '48 Venanzi congelò il Prg e affidò tutte le osservazioni pervenute ad una ennesima Commissione consultiva di assistenza tecnica per il nuovo Prg, con il compito di affiancare la Divisione urbanistica dell'Utm in un'opera di controllo, verifiche e trattative di ciascuna di esse. Nell'aprile del '49, mutata la maggioranza politica comunale e sostituito Venanzi da Zanchetta, assessore delegato sia all'urbanistica che all'edilizia privata, fiancheggiato sempre da Giambelli ai lavori pubblici, all'ufficio tecnico e alle municipalizzate, il Consiglio Comunale deliberò di rivedere completamente il Prg alla luce delle modifiche che l'accoglimento di una tale quantità di osservazioni comportava; vanificando così il lavoro e le direttive che avevano condotto all'elaborazione e all'adozione del Piano nel '48.¹²³

Nel gennaio del '50 il lavoro della Commissione consultiva di assistenza tecnica era concluso, il Prg adottato nel '48 era aggiornato e rimesso a punto. Zanchetta lo presentò nella seduta del Consiglio Comunale del 10 luglio, illustrando le modificazioni come il risultato dell'adattamento alle osservazioni ed in generale frutto delle revisioni di tutte le convenzioni in atto nel Comune, oltre alla uniformazione di soluzioni tecniche per i diversi quartieri.

Il Piano venne ri-adottato il 12 luglio del 1950 e pubblicato in settembre, e ricevette in ottobre un migliaio di osservazioni sia da privati che da enti, e circa 300 d'ufficio, cioè quasi il doppio di quelle che avevano paralizzato il piano del '48. Ma la situazione politica era assai diversa, dopo la crisi del febbraio '49, che aveva determinato l'espulsione dal governo della città del Pci e del Psi e la formazione di una Giunta composta dal Psli, Pri, Dc e ad un anno prima delle elezioni del '51, l'amministrazione si sentiva più forte. In sei mesi, dopo il lavoro di limatura del progetto da parte dell'ultima Commissione consultiva e dell'Utm, vennero formulate ed approvate le controdeduzioni, e nella primavera del '51 venne inviato al Provveditorato.¹²⁴

Nell'Assemblea generale del 31 luglio '52 il Consiglio Superiore dei LL.PP. diede parere favorevole all'impostazione del nuovo Prg adottato nel '50, e nell'Assemblea del 18 dicembre dello stesso anno propose, attraverso la formulazione dello schema di Decreto Presidenziale di Approvazione, l'approvazione definitiva, emanandolo nell'aprile del '53. In concomitanza, l'amministrazione comunale, tramite l'Utm, aveva iniziato la revisione di tre delle otto zone in cui era stato diviso il territorio, in riferimento alle Commissioni di zone per la redazione del Prg, perché troppe differenze si erano verificate tra le previsioni di Piano ed il reale sviluppo dell'attività di ricostruzione e trasformazione della città; mentre nel luglio dello stesso anno, in riferimento alla marea di progetti presentati sulle basi del Prg del '34, il Consiglio comunale adottò un pacchetto di norme transitorie per l'applicazione del nuovo Prg. Le motivazioni della maggioranza, a sostegno di tale provvedimento, vennero indicate nella necessità di passare da

¹²³ E. Tortoreto, P. Colombini, *Le forze politiche nella formazione.....*, op. cit.

¹²⁴ *ibidem*

un regime legislativo ad un altro, ben più complicato e di ben più vasti vincoli, e questo passaggio non poteva evidentemente avvenire immediatamente e drasticamente: “occorre(va) gettare un ponte tra l’antico ed il nuovo, occorre(va) in un primo tempo disciplinare ed in qualche modo attuare la rigida applicazione del piano stesso”¹²⁵; in alte parole, occorreva dilazionare nel tempo l’applicazione di quelle norme che avrebbero dovuto disciplinare il processo di ricostruzione.

Il Piano approvato, ormai vanificato da quei sette anni e mezzo lungo i quali si consumò la sua vicenda, anche per la mancanza di una legge di salvaguardia, approvata solo nel ’52¹²⁶, risultò ben diverso da quello adottato nel ’48.

L’assenza di provvedimenti tempestivi compromise l’attuazione di quanto era rimasto di buono da fare per una democratica ed organica ricostruzione della città. Il Centro direzionale, “chiave di volta” del progetto del ’48, risultato del Concorso di idee del ’45 e delle successive discussioni nel Convegno per il nuovo Piano regolatore del ’46, concepito come punto di incontro del piano comunale con quello regionale, risultava bloccato dalle trattative con le Ferrovie dello Stato per l’arretramento o l’abbassamento del piano di ferro delle Varesine; e nel frattempo la ricostruzione del centro storico, sottratto all’azzonamento, avvenuto con indici di sfruttamento elevatissimi, riproducendo al suo interno la concentrazione delle funzioni privilegiate, rese inefficaci le previsioni di trasferimento delle attività direzionali nel nuovo centro. Rimanevano inoltre lettera morta i rapporti con i Comuni contermini, sicché con l’approvazione del Piano le aree limitrofe ai confini amministrativi del territorio comunale di Milano, per il fatto di trovarsi vicine ad un’ampia fascia vincolata, subirono subito un incremento di valore e vennero interessate da fenomeni speculativi. Sulla politica fondiaria, indicata nel ’48 come “il fulcro” dell’azione amministrativa per l’esecuzione del piano regolatore e “mezzo per impedire la realizzazione della speculazione privata”¹²⁷, la Giunta stese un velo di silenzio.¹²⁸ Il mancato approntamento di un piano di attività provocò la polverizzazione degli interventi, a scapito delle soluzioni che la Giunta stessa aveva elaborato, volte a proteggere quella quota del patrimonio suscettibile di progressivo incremento di valore, ad aumentare l’entità complessiva del demanio, a procedere ad operazioni di alienazione o permuta per l’acquisizione e la trasformazione da agricole ad urbane di quelle aree sulle quali andava indirizzata l’espansione.

¹²⁵ Archivio Civico di Milano, seduta consigliere del 9.7.1953, in *Venticinque anni....*, op. cit.

¹²⁶ Misure di salvaguardia in pendenza dell’approvazione dei Piani Regolatori Generali, L.3.11.1952 n. 1902,

¹²⁷ Archivio Civico di Milano, Criteri informativi di una politica fondiaria comunale, seduta consigliere del 14.6.1948, in *Venticinque anni....*, op. cit.

¹²⁸ P. Colombini, *La politica dell’Amministrazione comunale di Milano....*, op. cit.

4.6 Ruolo ed attività della proprietà edilizia

Al fine di comprendere il ruolo delle proprietà privata nel processo di trasformazione e ricostruzione della città, sembra utile fornire alcune precisazioni in merito all'attività edilizia, negli anni di transizione dall'ultimo periodo bellico all'inizio della ricostruzione, descrivendo essenzialmente il processo di edificazione, valutato secondo l'andamento nel tempo e la composizione dello stock edilizio via via prodotto, a secondo delle destinazioni d'uso, della proprietà e delle caratteristiche dell'intervento.

Far ciò attraverso un'analisi quantitativa fondata sui dati desumibili dai permessi di abitabilità concessi dal Comune negli otto anni che vanno dal 1943 al 1950, incrociati con i dati relativi alle licenze edilizie, a seconda se rilasciate in periodo pre-bellico, bellico o post-bellico, coprendo così l'arco temporale dei tredici anni che vanno dal 1938 al 1950. Dalla consultazione degli estratti dei permessi di abitabilità è possibile ricavare, per ogni intervento edilizio giunto a compimento nel periodo dal '43 al '50, informazioni relative alle date di rilascio della licenza edilizia e del permesso di occupazione. Attraverso gli estremi di registrazione è invece possibile ricostruire l'iter burocratico di ogni intervento edilizio ed anche prendere visione degli elaborati tecnici di progetto, dell'ubicazione dell'edificio, dell'intestatario della licenza, delle caratteristiche dell'intervento, se di nuova costruzione, di ricostruzione, di sopraelevazione, di ampliamento, di ristrutturazione, nonché la consistenza piano per piano e la loro destinazione d'uso.¹²⁹

Tutto questo per cercare di comprendere se già nel periodo immediatamente post-bellico avvennero mutamenti, destinati a svilupparsi con altra intensità in seguito, nella composizione funzionale del patrimonio edilizio, nella ripartizione fra intervento privato e pubblico e nella loro distribuzione spaziale.

Dal 1943 al 1950, risultano dichiarati abitabili in complesso 42.628 vani; di cui 17.183, pari a circa il 40%, relativi a licenze edilizie concesse dal '45 al '50 e 25.085 a permessi di edificazione emessi nel 1944 e negli anni precedenti. Dall'incrocio dei dati, tra licenze e concessioni di abitabilità, è possibile notare come la produzione complessiva dei vani sia caratterizzata da andamenti discontinui, presentandosi assai sostenuta in un primo periodo, subendo una forte impennata fra il '45 ed il '46, per assestarsi su valori costanti e più bassi di quelli iniziali negli anni della prima ricostruzione. Fino al 1945, assumono un peso dominante, circa il 71%, i vani la cui costruzione è stata iniziata prima della guerra, anche se, soprattutto fra il '44 ed il '45, la produzione edilizia del periodo bellico collabora in modo non certo trascurabile alla crescita totale.

¹²⁹ C. Carozzi, R. Rozzi, *Uso del Suolo in una grande....*, op. cit.

concessione di abitabilità	Rilascio licenza edilizia in periodo								
	pre-bellico e bellico			post-bellico			fino al '50		
	res.	extra- res.	Totale	res.	extra- res.	Totale	res	extra- res.	Totale
1943	2.495	756	3.251				2.495	756	3.251
1944	1.560	444	2.004				1.560	444	2.004
1945	1.606	750	2.356				1.606	750	5.255
1946	8.937	1.128	10.065	565	49	20.130	9.502	1.177	10.679
1947	669	579	1248	403	263	666	1.102	842	1.944
1948	1.937	592	2.529	2.129	1.032	3.161	4.066	1.624	5.690
1949	1.311	421	1.732	3.529	1.689	5.218	4.840	2.110	6.950
1950	1.495	375	1.870	5.335	2.189	7.524	6.830	2.564	9.394
'43 - '50	20.040	5.024	25.064	11.961	5.222	17.183	32.001	10.267	42.268

Fonte: ISTAT

Mentre il brusco aumento, fra il '44-'45, dei vani dichiarati abitabili è dovuto in larghissima misura ad interventi cominciati prima della guerra, di cui il 60% circa realizzato dall'Istituto autonomo case popolari della provincia di Milano, dal termine del conflitto al 1950, incide in modo crescente sullo sviluppo edilizio, anche se con variazioni di intensità di anno in anno, la produzione post-bellica. L'intero volume di vani dichiarati abitabili, risulta composto per il 76% circa di abitazioni ed annessi e per il restante 24% da tutto ciò che non è residenza.

Dai dati relativi ai vani iniziati in periodo pre-bellico e bellico, da un lato, ed in periodo post-bellico dall'altro, si può osservare innanzitutto una diversa composizione funzionale finale; nel complesso degli edifici la cui licenza edilizia risale agli anni che precedono l'avvio della ricostruzione vi è una più alta percentuale di abitazioni, circa l'80%, rispetto a quelli risultanti dalla fase successiva, circa il 70%. In prima approssimazione, sembra di poter registrare l'avvio di un fenomeno il cui esito finale porta ad un accentuarsi del peso delle destinazioni d'uso terziario e produttivo a scapito di quella residenziale. In secondo luogo, l'andamento dei vani residenziali iniziati in periodo pre-bellico e bellico, ripete in modo fedele quello dei vani totali risalenti agli stessi anni, facendo registrare, fra il '45 ed il '46, un aumento che separa una precedente fase di crescita intensa da una, successiva, meno sostenuta. Si riscontra, infatti, che nel 1946 entrano sul mercato ben 8.937 nuovi locali di abitazione, la cifra annua più alta registrata in tutti gli otto anni considerati, di cui 6.446 realizzati per intervento pubblico. Infine prendendo in esame i dati, anno per anno, dei vani extraresidenziali dichiarati abitabili nel periodo '46-'50, risulta che solo negli ultimi tre anni, quelli extraresidenziali iniziati in periodo post-bellico superano quelli la cui licenza edilizia risale al 1944 ed agli anni precedenti.

Dall'esame della ripartizione dei vani totali e dagli intestatari della licenza edilizia si può riscontrare che circa un quarto, 6.392 su 25.085, della produzione edilizia iniziata in periodo pre-bellico e bellico è dovuto ad investimenti pubblici, concentrati soprattutto nel settore

residenziale. Un intervento che non trova corrispondenza nelle realizzazioni post-belliche, dove soltanto un decimo circa dei vani dichiarati abitabili appartengono all'IacpM, al Comune, allo Stato.

Gli interventi risultano concentrati in alcuni anni particolari: dei 6.392 vani realizzati con licenze edilizie rilasciate in periodo pre-bellico e bellico, infatti, ben 5.956, cioè il 93%, ottengono la licenza di abitabilità nel 1946, ciò significa che i pubblici amministratori che coordinarono e guidarono la ricostruzione edilizia, poterono beneficiare di un lascito non indifferente da parte dei loro predecessori. Dai dati riguardanti le modalità di realizzazione dei vani dichiarati abitabili, a seconda che appartengano ad edifici di nuova costruzione, ricostruiti integralmente, oppure sopraelevati, ampliati e risistemati, emerge con evidenza che nel complesso ed alla fine dell'arco di tempo considerato, le nuove costruzioni assumono un peso di assoluto rilievo, circa il 72%; come non trascurabile risulta l'incidenza delle sopraelevazioni, circa il 20%, mentre le ricostruzioni assorbono solo l'8% del nuovo stock edilizio.

Concessione di abitabilità	Rilascio licenza edilizia nel periodo							
	pre-bellico e bellico				post-bellico			
	nuovi	ricostruiti	sopraelevati	totale	nuovi	ricostruiti	sopraelevati	totale
1943	2.291	1	959	3.251				
1944	1.941		63	2.004				
1945	1.960		396	2.356				
1946	9.587	59	419	10.065	587		27	614
1947	979	77	222	1278	242	148	276	666
1948	2.227	155	147	2.529	1.089	1.069	1.003	3.161
1949	1.431	10	309	1.750	2.110	1.068	2.040	5.218
1950	1.757		113	1.870	4.327	821	2.376	7.524
'43 - '50	22.155	302	2628	25.085	8355	3106	5722	17183

Fonte: ISTAT

Considerando i soli vani la cui licenza edilizia risale a prima del '45, è possibile costatare come anche in periodo bellico non sia cessata una certa attività edilizia caratterizzata in larghissima misura da nuove costruzioni, mentre le ricostruzioni sono inesistenti e le risistemazioni incidono per quasi l'11%. Infine, nel periodo post-bellico la produzione di vani dipende in ordine decrescente da nuove costruzioni, sopraelevazioni e ricostruzioni vere e proprie.

Si può inoltre notare come nella prima fase, cioè negli anni immediatamente successivi la Liberazione, si sia puntato più che sulla ricostruzione integrale degli edifici demoliti, la cui ricostruzione viene concentrata negli anni tra il '48 ed il '49, sulla riparazione delle costruzioni

sinistrate, sempre concentrate nel medesimo periodo, anni particolari sia per l'adozione del nuovo Prg che per l'approvazione dei Piani di Ricostruzione.

Rilascio licenza edilizia nel periodo				
FINO AL '50				
concessione di abitabilità	NUOVI	RICOSTRUITI	SOPRAELEVATI	TOTALE
1943	2.291	1	959	3.251
1944	1.941		63	2.004
1945	1.960		396	2.356
1946	10.174	59	446	10.679
1947	1221	225	498	1944
1948	3.316	1224	1150	5.690
1949	3.541	1078	2349	6.968
1950	6.084	821	2489	9.394
'43 - '50	30.528	3408	8350	42.286

Fonte: ISTAT

Passiamo ora all'analisi della distribuzione territoriale del processo di edificazione, con lo scopo di cogliere come i fenomeni sin qui tratteggiati si presentino in modo più o meno accentuato, in ciascuna delle parti in cui il territorio comunale può essere scomposto. Essa ci può orientare nella comprensione dei mutamenti delle relazioni fra le diverse zone della città e del territorio, indicandoci la variazione della "posizione gerarchica" di ciascuna di esse.

Le unità territoriali considerate corrispondono alle fasi "storiche" di sviluppo della città, partendo dal nucleo centrale con i successivi anelli ad esso concentrici, individuati nella cerchia dei Navigli, nei Bastioni, nella circonvallazione esterna e nel confine territoriale comunale e nei settori relativi alle grandi direttrici lungo le quali si è sviluppata, in modo più o meno intenso, la crescita urbana: N-E, S-E, S-O, N-O.

Se si considerano i vani complessivi dichiarati abitabili dal 1945 al 1950, la prima annotazione da fare è che le costruzioni presumibilmente iniziate nel 1944 e negli anni precedenti si ripartiscono sul territorio con una collocazione diversa da quella degli edifici realizzati negli anni della prima ricostruzione. I vani, la cui licenza risale agli anni pre-bellici e bellici, si distribuiscono in prevalenza nelle fasce esterne, mentre quelli la cui licenza risale agli anni post-bellici, interessano con più intensità le due prime corone a ridosso del nucleo centrale; restando costante nei due momenti la capacità di assorbimento, entro la cerchia dei Navigli e del centro storico.

Per dare dimensione a quanto detto, è possibile comparare alcuni dati sommari e cioè prendendo 100 vani "vecchi" 100 vani "nuovi", ed osservare come si distribuiscono i valori in modo approssimato:

	su 100 vani	
	“vecchi”	“nuovi”
• centro storico	7	7
• fra la cerchia dei Navigli e la circonvallazione esterna	25	53
• fra la circonvallazione esterna ed il confine comunale	68	40

Fra la cerchia dei Navigli e la circonvallazione viene realizzato solo un quarto del totale dei vani “vecchi” e più della metà di quelli “nuovi”, dove la maggior concentrazione si realizza nei bordi esterni della corona e soprattutto nell’intero arco che va da N-O a N-E.

Fra la circonvallazione ed il confine comunale, la situazione precedente tende ad invertirsi nel senso che su 100 vani, la cui licenza risale a prima del ’45, all’interno di questa fascia ne ricadono quasi 70, mentre quelli “nuovi” sono 40 su 100, di cui quasi il doppio di quanto viene realizzato nel centro storico è assorbito nella zona a sud dell’ippodromo di S. Siro, a nord da via Giambellino, ad est dei viali Mirillo e Misurata e ad ovest dalle vie Saint Bon ed Inganni, fra Quarto Cagnino e Lorenteggio. Qui, infatti, vengono realizzate dall’IacpM, su licenze edilizie concesse fra il 1938 ed il ’40, una serie di costruzioni per un totale di più di 6.000 vani, che risultarono abitabili solo nel 1946.

Ammesso che i dati disponibili ed utilizzati rispecchino in modo sufficientemente fedele il processo di costruzione, c’è da tener presente che il modo in cui si collocano, all’interno del territorio comunale, le costruzioni che ottengono la licenza edilizia fra il ’45 ed il ’50, non trova certo spiegazione nel fatto che, negli anni di avvio della ricostruzione, si sia giocata in modo consistente la carta della formazione di rendite fondiaria di attesa; fatto che avrebbe comportato, come strategia d’azione, il costruire su terreni nuovi ed esterni in modo da far lievitare i prezzi delle aree centrali o semicentrali ancora libere o divenute libere a causa dei bombardamenti. Le cause di questo sviluppo, diverso rispetto a quelle valutazioni impiegate per interpretare il processo di espansione fisica delle città italiane negli anni del boom edilizio, vanno ricercate nelle particolari condizioni verificatesi alla fine della guerra e subito dopo la Liberazione. Da un lato mi riferisco alla volontà della Podesteria prima, attraverso il Piano Secchi, e della Giunta insediata dal Cln poi, con Concorsi e Convegni preparatori per un nuovo Piano regolatore generale, di rivedere la possibilità edificatoria estesa ai confini del Comune, attraverso una “lottizzazione a ragnatela” prevista dal Piano del ’34; nonché alla volontà di riorganizzare le zone centrali, cambiando la destinazione d’uso di quelle aree distrutte dai bombardamenti, al fine di consentire un’organica ricostruzione, consentendo una maggiore fluidità dei trasporti, evitando i progetti di sventramento previsti nel “Piano Albertini”, e favorendo invece la formazione di un sistema di aree verdi. Dall’altro lato, mi riferisco al fatto che, l’attività edilizia

in quegli anni, a causa dell'incertezza del ruolo che avrebbe assunto la "proprietà" e della mancanza di mezzi finanziari e della loro scarsa remunerazione, si concentra maggiormente sulla ricostruzione di immobili distrutti e sulla trasformazione di quelli danneggiati, a ciò stimolati dai provvedimenti emanati al fine di agevolare i finanziamenti occorrenti alla riparazione e ricostruzione delle abitazioni distrutte dagli eventi bellici,

Sembra quindi che in presenza di queste condizioni "di fatto", non si sia potuta sviluppare un'azione strategica "del non costruire" nelle aree prossime al centro in attesa di aumenti consistenti del prezzo delle medesime aree.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei vani suddivisi per destinazione d'uso, è possibile fare un confronto, per i vani extraresidenziali, prendendo sempre 100 vani la cui licenza risale al periodo precedente al '45 e 100 riferiti al periodo successivo, ed osservare che:

	su 100 vani	
	"vecchi"	"nuovi"
• centro storico	16	12
• fra la cerchia dei Navigli e la circonvallazione esterna	22	49
• fra la circonvallazione esterna ed il confine comunale	62	39

Il nucleo centrale, pur continuando ad esercitare un ruolo egemone, quanto a sede di funzioni diverse dall'abitare, nel primo periodo assorbe il 16% di vani extraresidenziali, mentre nel secondo il 12%. La fascia compresa tra la cerchia dei Navigli e la circonvallazione accoglie nel periodo post-bellico una percentuale più che doppia, sempre di vani extraresidenziali, rispetto al periodo pre-bellico e bellico, nell'arco spaziale compreso tra N-O e N-E, cioè quell'area compresa tra le maggiori direttrici. Mentre nell'anello esterno, cioè nella fascia compresa fra la circonvallazione ed il confine comunale, si verifica una perdita di importanza in questo settore durante la fase di produzione edilizia successiva alla fine della guerra.

In altri termini esiste un parallelismo, quanto a distribuzione territoriale, fra vani extraresidenziali "vecchi" e "nuovi" e vani complessivi. Questo può essere meglio evidenziato se si prendono in esame, per ciascuna delle tre aree considerate, i diversi rapporti tra vani extraresidenziali e residenziali da un lato, e tra vani ad uso terziario e vani residenziali dall'altro.

vani dichiarati abitabili dal 1945 al 1950 la cui licenza edilizia è stata rilasciata										
	res. A	prima del 1945				dopo il 1945				
		extra-res. B	terziario C	C/A	C/B	res. D	extra-res. E	terziario F	F/D	F/E
centro storico	641	590	578	0,92	0,9	507	596	561	1,18	1,11
fra la cerchia dei Navigli e la circonvallazione esterna	4.001	799	539	0,2	0,13	6.639	2.380	1.781	0,36	0,27
fra la circon. Esterna ed il confine comunale	10.747	2.253	1.614	0,21	0,15	4.460	1.891	1.305	0,42	0,29
territorio comunale	15389	3642	2731	0,24	0,18	11606	4867	3647	0,42	0,31

Fonte: ISTAT

Dal confronto riportato qui sopra è possibile mettere in evidenza come, nella fase di prima ricostruzione, aumenti in modo non trascurabile la dotazione complessiva di attrezzature terziarie. La distribuzione spaziale è particolarmente orientata a nord con valori leggermente più alti nella fascia esterna al centro.

Per quanto riguarda invece la distribuzione territoriale dei vani suddivisi per le modalità di realizzazione, come è già stato fatto notare in precedenza, i vani la cui licenza edilizia risale al periodo pre-bellico e bellico, si differenziano sostanzialmente da quelli iniziati dal '45. Per le modalità di realizzazione i primi, infatti, appartengono prevalentemente a costruzioni realizzate ex-novo, mentre i secondi sono il risultato di ricostruzioni o sistemazioni e sopraelevazioni di edifici esistenti, da cui conseguono le differenze nelle dimensioni medie degli interventi nei due periodi considerati.

Confrontando i vani, in valori percentuali approssimati, secondo le modalità di realizzazione, se di nuova costruzione, se ricostruiti o se risistemati, in edifici a secondo del rilascio della licenza edilizia in periodo pre-bellico o bellico ed in periodo post-bellico, si può osservare che:

Valori percentuali dei vani in edifici, a seconda che la licenza edilizia sia stata rilasciata in periodo								
	pre-bellico e bellico				post-bellico			
	nuovi	ricostruiti	risistemati	totale	nuovi	ricostruiti	risistemati	totale
centro storico	6		1	7	1	2	4	7
fra la cerchia dei Navigli e la circonv. Esterna	21	1,5	3	25,5	19	14	20,5	53,5
fra la circonv. Esterna ed il confine comunale	63		4,5	67,5	28	2,5	9	39,5
totale %	90	1,5	8,5	100	48	18,5	9	100

Fonte: ISTAT

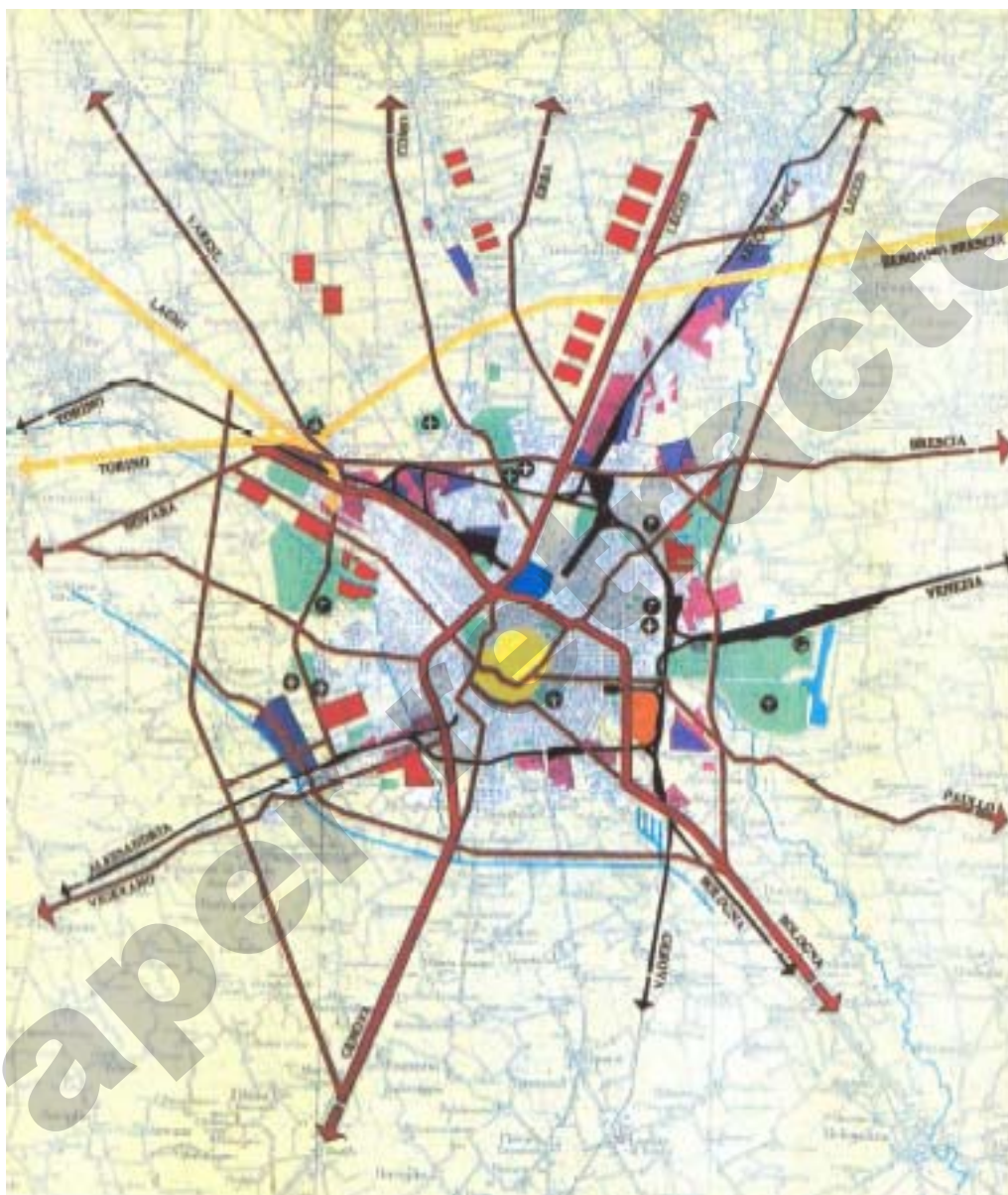
L'attività edilizia post-bellica nel nucleo centrale è dominata, più che dalla ricostruzione di edifici interamente demoliti, da ampliamenti, sopraelevazioni e sistemazioni interne di edifici

esistenti. Nella prima fascia le nuove costruzioni si pareggiano con gli edifici risistemati. Mentre nella fascia esterna le nuove costruzioni assumono un peso rilevante rispetto alle ricostruzioni e riparazioni, sempre maggiormente orientate nella parte settentrionale del territorio comunale, nell'area compresa tra N-O e N-E.

Un'interpretazione possibile di dati così discordanti tra loro, ci viene fornita dalla distribuzione della proprietà edilizia che, essendo assai frazionata nelle aree centrali, ha costituito un limite difficilmente valicabile ad operazioni diffuse sia di nuova costruzione che di ricostruzione integrale¹³⁰, questo almeno fino al periodo considerato.

Come conclusione vale la pena di ribadire la infelice connessione che, malgrado le intenzioni dell'Amministrazione, si stabilisce fra azione di piano ed attività di ricostruzione edilizia. Gli obiettivi del piano, in particolare per il centro, vengono vanificati dall'interesse della proprietà edilizia a concentrare la propria attività, per quanto frammentata, e, a ben vedere, proprio per questa ragione, sulle aree centrali. L'idea di poter controllare la ricostruzione riqualificando il centro con un'accurata azione sulle aree distrutte assumendole come chiave di volta del progetto, di fatto, fallisce. La rendita s'impone ancora una volta come perno delle dinamiche urbane ed urbanistiche, presentandosi nella sua forma più rozza, sostanzialmente refrattaria a qualsiasi istanza di razionalità economica e sociale più complessa.

¹³⁰ C. Carozzi, R. Rozzi, *Uso del Suolo in una grande città: Milano*, op. cit.



Conclusioni

E' davvero strano che la pubblicistica del tempo e, soprattutto, la letteratura storico-urbanistica o semplicemente urbanistica successiva, abbiano dedicato così poca attenzione al Convegno di Milano sulla ricostruzione. Altrettanto poco comprensibile, a prima vista, risulta la scarsa fortuna toccata agli altri due episodi trattati: il Concorso di idee per il piano regolatore ed il Convegno per lo studio delle direttive del piano, non solo per la rilevanza e attualità dei temi, soprattutto perché tutti i momenti di dibattito evidenziano la ricerca, l'esigenza e l'opportunità di forme di governance al fine di evitare il fallimento della programmazione stessa.

Da quanto emerge dall'analisi condotta è evidente la stretta connessione fra i tre momenti: passi successivi e logicamente concatenati; non solo, tappe di un iter processuale che si prolunga con coerenza e consequenzialità nella intricata, contraddittoria e apertamente conflittuale vicenda del piano regolatore, sia nella versione della prima adozione del marzo '48, che nella successiva del luglio '50, intrecciandosi con la coeva storia dei piani di ricostruzione.

Strano, dunque, e paradossale che nei riferimenti alla vicenda del piano regolatore di Milano di quegli anni (riferimenti, cenni o abbozzi di trattazione per lo più assai poco documentati, che si rimandano nel tempo senza quasi nulla aggiungere sotto il profilo dell'approfondimento condotto sulle fonti originali; e, inoltre, ma non a caso, viziati da un'esplicita ipotesi ideologica e dimostrativa) manchino sostanziosi rimandi ai quei tre episodi che, alla luce di quanto s'è tentato di dimostrare, costituiscono la premessa indispensabile per comprendere quanto poi segue; o ancor più, costituiscono la *matrice*, per così dire, dello specifico sviluppo che assume la ricostruzione edilizia ed urbanistica di Milano e più in generale del ruolo della *governance* come leva per la definizione e attuazione delle priorità e responsabilità degli attori coinvolti nel processo di trasformazione della città e del territorio.

In altri termini, si ritiene che il Convegno organizzato con il patrocinio del CNR sia il nodo cruciale, da un lato, della ricostruzione urbanistica di Milano, e non sola e che contenga in sé, anticipatamente, l'esito dell'intera vicenda; dall'altro lato, delle questioni che hanno caratterizzato il fallimento della pianificazione dal dopo guerra sino all'utilizzo delle forme strategiche di pianificazione per superare la staticità e il tempo dell'urbanistica ordinaria. Vale a dire, che in quella sede si affronta da un lato, l'insieme delle questioni che fanno parte del problema della ricostruzione sociale, economica, istituzionale, edilizia ed urbanistica; dall'altro le si pongono in stretta e lucidamente gerarchica relazione; dall'altro lato ancora, si privilegia, consci della posta in gioco, di affrontare le questioni di fondo o strutturali, subordinandovi quelle tecnico disciplinari, intendendo per tali quelle che rimandano alla necessità del piano e alla partecipazione delle sue forme più idonee.

Le questioni di fondo, come abbiamo visto, sono quelle legate alla definizione del modello di sviluppo della società italiana e, al suo interno, di quella assai importante di Milano e della sua regione. Là dove, parlare di modello, significa stringere e concentrare trattazione e organizzazione intorno al sistema dell'interazione fra gli attori sociali ed alle forme *governance* secondo una moderna interazione dei ruoli. Come s'è già detto, tutto ruota intorno a semplicissime domande: chi deve ricostruire e, dunque, successivamente e conseguentemente, come si deve ricostruire.

Se ciò è vero, la presenza e la consistenza del sapere disciplinare che si esplicita attraverso la definizione di modelli di piano, sta tutta, almeno per chi ne è cosciente fra i tecnici, nella

consapevolezza di dover aderire ai modelli “strutturali” che la contengono, cercando, proprio sulla base di questo assunto, di radicare illegittimo e necessario spazio della propria specifica competenza.

Un recensione d'allora al Convegno testimonia di ciò, e, al contempo, delle *difficoltà* della cultura tecnica all'inizio della nostra democrazia di affrontare il nuovo rapporto tra *gouvernement* e *governance*. De Carlo e Spada sottolineano senza stupore l'attenzione che architetti ed ingegneri riservavano innanzitutto all'aspetto economico del problema, perché “radice di tutti i dissensi”, trascinando con sé ogni contenuto sociale e politico; vale a dire, l'insieme delle ragioni che danno sostanza alla contrapposizione di due blocchi: quello liberista, pragmatico, spregiudicato, moralmente indifferente e, rispetto all'urgenza, pronto all'azione immediata se garantito dal risarcimento dei danni, dallo sbocco degli affitti, dalla minaccia degli espropri; l'altro, ispirato dall'esigenza della tutela del diritto di tutti alla casa, e, più in generale, dal contenuto morale e sociale della questione urbana, in cui casa e città si associano indissolubilmente. Una posizione però, di cui i recensori sottolineano la genericità, la difficoltà a passare dalla giustezza dei principi all'esattezza della propria corrente. Difficoltà di doppio ordine: in primo luogo, di definizione del modello di sviluppo della economia nazionale né socialista come quella russa, né laburista come quella inglese, né capitalista come quella americana (è il problema, a ben vedere, della transizione del modello corporativo, protetto dal fascismo alla costruzione del nuovo in un sistema democratico); in secondo luogo, di definizione della forma di pianificazione da inscrivere nell'incerto quadro economico che solo lo scontro politico potrà indicare.

Dunque, la “scienza urbanistica”, come terzo e ineliminabile tassello del sistema casa-città, sistema etico ed economico allo stesso tempo, ma, soprattutto, come specifica conseguenza e così, legittimato prodotto, di un modello necessariamente statalista, l'unico in grado di porre una “speculazione capitalistica scarsamente intelligente” di fronte ai propri limiti storici.

Una posizione, dunque, lucida nel far discendere gli sviluppi del sapere disciplinare da un arduo lavoro di conoscenza e di precisazione, prima analitica e poi pratica, di tutti i contenuti di varia natura concorrenti a definire il tema da affrontare e risolvere. Una posizione che ha come logico sviluppo, anche se non del tutto adeguata alle ipotesi di partenza appena enunciata, i lavori delle due occasioni di confronto successive. Ma, soprattutto, una posizione che, anche all'interno di un comune fronte che potremmo definire progressista, si scontra con l'eredità, per nulla spenta, della tradizione costituita dall'atteggiamento delle grandi professioni tecniche: quella della tentazione corporativa e tecnocratica favorita dal fascismo, e ben accolta dai destinatari, attratti dalla protezione che ad essi sembrava poter accordare l'opzione corporativista del regime e l'illusione conseguente di una razionalità superiore capace di

conciliare equità sociale, interessi individuali e competenza tecnica nel superiore interesse della Nazione.

La posizione espressa da Peressuti dalle pagine di Metron segnala questa *difficoltà* culturale di una parte di tecnici. una nozione a dir poco inesatta o incerta o limitata, di democrazia, quale “diritto di discussione a chi è competente” (“altrimenti è perditempo, didattica, caos...”) serve ad affermare che l'insieme eterogeneo dei “dati che determinano la ricostruzione” (perifrasi che esprime la complessità dei fenomeni e degli aspetti che entrano, per altri, a far parte, in determinate condizioni, dei modelli che prescindono alla ricostruzione) deve essere elaborato e sezionato nel “campo tecnico”, fra “competenti”.

Il piano, è ovviamente, il prodotto di questo dialogo. Un piano che non appare tanto giustificato dalla storia o dal divenire delle condizioni dei rapporti sociali di produzione, quanto da un'intrinseca razionalità, dalla razionalità in sé del piano. Una sorta di sillogismo, dunque: essendo il piano razionale o razionalità, la ricostruzione deve essere pianificata. Il compito dei tecnici è, quindi, arduo, se non impossibile in tempi brevi. Essi devono fare i conti con la propria tradizione, frutto della più ampia storia nazionale (e per quelli milanesi si tratta di venire a capo di una storia complessa di relazioni variate nel tempo con il contesto “regionale” e fra questo con altri più ampi contesti sino a quello centrale) dall'Italia liberale al fascismo (non una parentesi, siamo convinti). Devono cioè capire quale nesso corre fra il loro bagaglio tecnico/teorico - istituzionalizzato dall'ultimo fascismo, da questo, fortemente influenzato, ma, allo stesso tempo, definitosi come *status quo*, in quanto esito parziale dal peso esercitato da elaborazioni sviluppatesi in un contesto di modernizzazione aperta a sollecitazioni esogene dal punto di vista ideologico - ed il nuovo ciclo democratico. Ciò significa, passo passo, dar nuova sostanza, per così dire, democratica a quell'impalcato di principi: verificare, in altri termini, specificare ed arricchire il *cuore* regionalista della teoria disciplinare, non tanto in una prospettiva statalista (temine tutto sommato equivoco), quanto in una prospettiva coscientemente democratico riformatrice.

Bibliografia

- AA.VV. (1979), *Milano fra guerra e dopoguerra*, a cura di Bonvini G. e Scalpelli A., Bari 1979.
- Albani G. (1945), 'Finanziamenti della ricostruzione', *L'Ingegnere*, **8**.
- Albini F. (1945), 'Studi per il Piano Regolatore di Milano', *Rinascita*, **nov.**
- Archivio civico di Milano, *Anno 1938-45. Istituzione della Commissione consultiva per il Piano regolatore*, Deliberazione presa dal Podestà il giorno 16.1.1938 - Anno XVI e Allegato, fasc. 91, P.R. 1953
- Archivio civico di Milano, Deliberazione della Giunta Municipale, seduta del 28.3.1945, Adozione del progetto del nuovo piano regolatore generale predisposto per l'aggiornamento del vigente piano regolatore generale della città di Milano secondo le prescrizioni della Legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, in Archivio civico di Milano, "Anno 1938-45. Istituzione della Commissione consultiva per il Piano regolatore", Deliberazione presa dal Podestà il giorno 16.1.1938 - Anno XVI e Allegato, fasc. 91, 1953, P. R.
- Archivio civico di Milano (1945), *Atti della Giunta Municipale*, asso all'urb. Salvatore Polistina, seduta del 17.5.1945.
- Archivio civico di Milano (1945), *Delibera di Giunta n. 54794/613* del 17.5.1945.
- Archivio Civico di Milano (1946), 'Richiesta di inclusione del Comune di Milano nell'elenco degli autorizzati ad adottare piani di ricostruzione', *Ripartizione Urbanistica, Atti NN. 48414/1558/P.R.46*
- Archivio civico di Milano (1947), *Nomina della commissione centrale per lo studio del nuovo Prg della città di Milano, relazione della ripartizione urbanistica*, P.R. 1947.
- Atti del 1 Consiglio nazionale del PCI, Roma 30-31 marzo 1944.
- Atti del Convegno per lo studio delle direttive per il nuovo piano regolatore di Milano, Milano 1946.
- Barbaglio (1994), 'La formazione dell'Italia democratica', *Storia dell'Italia Repubblicana, La costruzione della democrazia*, **I**, Torino.
- Bardoscia (1945), 'Piani di riattivazione industriale', *L'Economista*, **15- 16**.
- Barucci (1978), *Ricostruzione*, Bologna.
- Bottoni P. (1945), 'Il nuovo programma della Triennale di Milano', *Metron*, **3**.
- Bottoni P. (1945), 'La sanguinosa mancanza di una pianificazione', *Metron*, **1**.
- Brenna M. (1947), 'I Comitato Cittadino per la Ricostruzione Edilizia di Milano', *Città di Milano*, **1**.
- Brutzkus L. (1946), 'Le possibilità e gli scopi della pianificazione regionale e nazionale', *Metron*, **1**.
- Campus Venuti G., Oliva F., a cura di, (1993), *Cinquant'anni di urbanistica in Italia. 1942-1992*, Bari.
- Capitani F. (1956), 'Espropriazione ed assegnazione di aree nelle zone di espansione dei piani di ricostruzione', *L'Economista*, **3**.
- Carli G. (1945), 'Il sistema creditizio e il finanziamento della ricostruzione', *L'Economista*, **1-2**.

- Catalano (1970), *L'Italia dalla dittatura alla democrazia*, Milano.
- Cecchi (1945), 'La proprietà del suolo urbano e la rinascita delle grandi città', *L'Ingegnere*, **II**.
- Ceriani, Sebergondi (1953), 'L'inquadramento economico della pianificazione urbanistica', *Fluttuazioni edilizie e cicli economici*, A. Talomona (a cura di), Milano
- Chapman (1945), 'Tecnica dell'indagine sociale per la raccolta delle informazioni', *Metron*, **2**.
- Chiodi C. (1944), *Studi e proposte degli ingegneri milanesi intorno ai problemi della ricostruzione edilizia della città*, Milano.
- Chiodi (1945), 'I nuovi indirizzi costruttivi nella edilizia', *L'Ingegnere*, **2**.
- Chiodi (1946), *Riassunti degli elaborati pervenuti in seguito all'invito alla collaborazione per gli studi del nuovo Piano regolatore*, a cura di, Milano.
- Civico V. (1944), 'Compiti della nostra urbanistica per il dopoguerra', *Urbanistica*, **1-2**.
- Civico V. (1944), 'Conditio sine qua non', *Urbanistica*, **1-2**.
- Civico V. (1944), 'Lo sfollamento dell'urbe', *Urbanistica*, **1-2**.
- Colombini P. (1982), 'La politica dell'amministrazione comunale di Milano e il ruolo dei partiti e delle forze sociali, 1945-'70', *Storia Urbana*, **20**.
- Comune di Milano (1945), 'P.R. 45 per la convocazione al Concorso', *Pubblico Manifesto n. 120072/1931*, Milano.
- Comune di Milano (1946), *Rendiconto dei lavori per lo studio delle direttive per il nuovo Piano regolatore di Milano*, a cura del Presidente del Convegno prof. C. Chiodi, Milano.
- Consultiva per il Piano regolatore all'ill.mo signor podestà di Milano*, Fasc. **5**, 1953, P.R.
- 'Un Convegno per la Ricostruzione Edilizia' (1945), *Ricerca scientifica e ricostruzione*, **4-5**.
- Corbino E. (1944), 'Metodo ed ordine della ricostruzione', *L'Economista*, **1**.
- Corbino E. (1945), 'I rapporti fra Nord e Sud', *L'Economista*, **17-18**.
- Corbino E. (1955), 'L'economia', *Dieci anni dopo*, AA.VV., Laterza, Bari.
- D.M. 21.10.1950 n. 3228, *Piano di ricostruzione parziale della città di Milano*, Milano 1952.
- D.M. 14.3.1952 n. 743, *Piano di ricostruzione parziale della città di Milano*, Milano 1952.
- D.M. 21.3.1947 n. 1485, 'Dodicesimo elenco dei Comuni danneggiati dalla guerra che devono adottare un piano di ricostruzione', *Piano di ricostruzione parziale della città di Milano*, Milano 1952.
- Daneo C. (1979), *La politica economica della ricostruzione 1945-49*, Bari.
- De Carlo, Spada P. (1946), 'Il primo convegno nazionale per la ricostruzione edilizia', *costruzioni*, **193**.
- De Carlo, Spada P. (1946), 'Il Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia', *Costruzioni Casabella*, **193**.
- 'Demolisce la casa, per scacciare gli inquilini e fame un cinema', *L'Unità*, **18.7.1947**, *Avanti!*, **24.7.1947**.
- Edallo A. (1945), 'Ruralistica', *Metron*, **4-5**.
- Edallo (1949), 'I piani di ricostruzione della città di Milano', *Città di Milano*, **3**.
- Ernesti G., a cura di, (1988), *La Costruzione dell'Utopia. Architetti e Urbanisti nell'Italia Fascista*, Roma.

- Falciola F. (1945), 'Alcune idee sulla ricostruzione delle città bombardate', *L'Ingegnere*, **2**.
- Fabbri (1975), *Le Ideologie degli urbanisti italiani nel dopoguerra*, Bari.
- Fabbri (1979), *L'urbanistica italiana dal dopoguerra ad oggi*, Bari.
- Falco (1984), 'La rivista "Urbanistica" dalla fondazione al 1949', *Urbanistica*, **76-77**,.
- Gazzaniga L. (1945), 'Industrie ed ubicazioni', *L'Ingegnere*, **5**.
- Gianni E. (1946), 'Il Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia', *L'Ingegnere*, **1**.
- Gronchi G. (1945), 'Industria del Nord: problema nazionale', *L'Economista*, **9-10**.
- Gadola (1946), 'La ricostruzione edilizia in Italia', *L'Industria*, **2**.
- Gianni (1946), 'Il Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia', *L'Ingegnere*, **1**.
- Ginsborg P. (1989) *Storia dell'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino.
- Giovannoni G. (1945), 'Architetture di pensiero e pensieri sull'architettura', *Metron*, 4-5.
- Greppi (1963), *la coscienza in pace. Cinquant'anni di socialismo*, Milano.
- Gropius W., Wagner M. (1946), 'Un programma per la ricostruzione delle città', *Metron*, **11**
- Hudnut J. (1946), 'Urbanistica, arte politica', *Metron*, n. 10.
- Indovina F., a cura di, (1972), *Lo spreco edilizio*, Padova.
- La Pirra (1956), *Ricostruire la città*, Roma.
- Labo' (1950), 'Sul Convegno nazionale di Urbanistica a Napoli', *Comunità*, **6**.
- Le Caisne R. (1945), 'La ricostruzione delle nostre città', *Metron*, **1**.
- Lizzadri O. (1944), 'Il fattore umano nella ricostruzione', *L'Economista*, **2**.
- Lombardo L. (1945), 'Problemi finanziari della ricostruzione', *L'Economista*, **1-2**.
- Lungnini, a cura di, (1983), *Scelte politiche e teorie economiche in Italia 1945-1978*, Bari.
- Mafai (1979), *L'apprendistato della politica*, Roma.
- Magri F. (1945), 'Il finanziamento delle nuove costruzioni in Italia', *L'Ingegnere*, **1**.
- Magri F. (1945), 'Pagine di storia dell'industria Italiana: dalla agitazione dei metallurgici al controllo operaio', *L'Ingegnere*, **8**.
- Mamoli M, Trebbi G. (1988), *Storia dell'urbanistica, L'Europa del secondo dopoguerra*, Bari.
- Menegazzi (1949), 'L'urbanistica fra le scienze sociali', *Città di Milano*, **1**.
- Metron*, **11**, 1946.
- Montini G. (1945), 'Studi per il piano regolatore di Milano', *Rinascita*, **nov**.
- Nagar V. (1945), 'I problemi di ripresa della attività edilizia', *L'Economista*, **1-2**.
- Olivetti (1952), 'Condizioni per il progresso dell'urbanistica italiana', *Comunità*, **14**.
- Olivetti (1949), *Fini e fine della politica*, Ivrea.
- Olivetti (1956), *La Fabbrica e la comunità*, Ivrea.
- Olivetti (1949), *La forma dei Piani*, *Comunità*, **5**.
- Pajetta (1946), *Milano all'avanguardia della democrazia e della ricostruzione*, rapporto alla prima conferenza provinciale del Pci, Milano.

- Papi G. U. (1945), 'Sviluppi della ricostruzione', *L'Economista*, **7-8**.
- Perelli (1946), 'Studi per il nuovo Piano Regolatore di Milano', *Metron*, **10**.
- Peressuti (1945), 'Sul Convegno della Ricostruzione', *Metron*, **4-5**.
- Petrillo, a cura di, (1983), *I congressi dei comunisti milanesi 1921 -1981*, **I**, Milano.
- Piacentini M. (1944), 'Una proposta concreta di esperimenti per le future costruzioni', *Urbanistica*, **1-2**.
- Piccinato L. (1948), 'Il concorso di idee per il Centro direzionale di Milano', *Metron*, **30**.
- Piccinato L. (1945), 'In tema di economia urbanistica', *Metron*, **2**.
- Piccinato L. (1984), 'Le teorie dell'urbanistica italiana: un tentativo di analisi', *Urbanistica*, **76-77**.
- PLI (1946), *Problemi della ricostruzione economica*, Milano.
- Rassegna del "Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia" (1945), Milano.
- Roberti M. (1952), 'Responsabilità dell'urbanistica', *Comunità*, **16**.
- Romano F. (1965), *Breve storia della burocrazia*, Bologna.
- Romano M. (1991), *L'urbanistica in Italia nel periodo dello sviluppo*, Venezia.
- Ronca (1949), 'La occupazione d'urgenza nella esecuzione dei "Piani di Ricostruzione Edilizia"', *Città di Milano*, **10**.
- Rumi G., Buratti AC., Cova A, a cura di (1990), *Milano Ricostruisce 1945 -1954*, Milano.
- Salviati M. (1994), 'Amministrazione pubblica e partiti di fronte alla politica industriale', *Storia dell'Italia Repubblicana, La costruzione della democrazia*, **I**, Torino.
- Salvo F. (1946), 'Ricostruzione', *Metron*, **10**.
- Salzano E. (1969), *Urbanistica e società opulenta*, Bari.
- Santoro F. (1945), 'I problemi della ricostruzione nazionale', *L'Economista*, **13-14**.
- Saraceno P. (1953), *Ricostruzione e Pianificazione 1943/1948*, Bari.
- Sassoon D. (1969), *Togliatti e la via italiana al socialismo: il PCI dal 1944 al 1964*, Einaudi, Milano.
- Scoccimarro M. (1945), 'Una discussione sulla nostra politica', *Rinascita*, **12**, dicembre.
- Secchi L. L. (1957), 'Il progetto del "Prg 1945" presupposto al nuovo piano regolatore generale della città di Milano', *Aspetti problemi realizzazioni di Milano*, Milano.
- Semenza (1946), *Riassunti al Congresso del 1945-'46*, Milano.
- Silva G. (1944), 'La ricostruzione e le fonti di energia', *L'Economista*, **2**.
- Spada P. (1946), 'Il problema della aree fabbricabili e il Piano Ar', *Costruzioni*, **194**.
- Signori (1986), 'Interventi dal Primo Convegno Nazionale per la Ricostruzione Edilizia', *l'Architettura in Italia negli anni della ricostruzione*, Firenze.
- Tedeschi (1945), 'Urbanistica: Arte di governo', *Metron*, **3**.
- Tedeschi (1946), 'La ricostruzione in Francia', *Metron*, **8**.
- Tintori (1990), 'la cultura urbanistica e il Piano regolatore 1953', *Milano Ricostruisce 1945 - 1954*, a cura di G. Rumi, AC. Buratti, A Cova, Milano.

Tortoreto E. (1973), 'La mancata "Difesa di Milano" dal 1945 al 1950: considerazioni sulle linee politiche della Ricostruzione edilizia', *Edilizia Popolare*, **113**.

Zevi (1945), 'La ricostruzione edilizia in Inghilterra', *Metron*, **1**.

Zucchetti S. (2003), 'Valutare e Programmare le Politiche di Sviluppo: teoria e applicazioni', *Liuc Papers serie Economia e Istituzioni*, **126**.

Zucchetti S. (2008), 'Il marketing territoriale: una leva per lo sviluppo?', *Liuc Papers serie Economia e Istituzioni*, **214**.

Zucchetti S. (2010), 'Federalismo e Territorio: gli ingredienti del nuovo modello di programmazione dello sviluppo', *Liuc Papers serie Economia e Istituzioni*, **235**.