

MILANO CHE SI COSTRUISCE: I PIANI REGOLATORI[§]

AUGUSTO ROSSARI (*)

SUNTO. – Il saggio esamina le vicende urbane milanesi dal 1859 fino al 1912. Negli anni tra il 1859 e il 1884 la città si sviluppò sulla spinta della prima industrializzazione senza un piano generale, con solo piani parziali elaborati per le zone dove si stavano già manifestando attività edilizie. La pianificazione seguì quindi l’iniziativa privata e anche il piano del 1876 dell’ingegnere Angelo Fasana non era che uno strumento, senza valore legale, di indirizzo e coordinamento degli interventi dell’amministrazione comunale. Emerge quindi la prudenza della classe dirigente milanese, timorosa di sollecitare la speculazione dormiente e indirizzata a favorire il decentramento delle grandi industrie per evitarne i temuti effetti negativi sulle zone abitative. Sulla spinta dello scandalo sollevato dalla lottizzazione del Lazzaretto, iniziata nel 1880, e da quella proposta per la piazza d’Armi, nel 1883 l’ingegnere Cesare Beruto venne incaricato di studiare il piano regolatore generale. La gestazione del piano, lunga e contrastata, terminò con l’adozione nel 1889, dopo tre stesure (1884, 1885, 1888). Il saggio illustra le linee concettuali e le questioni più importanti del piano: la dimensione degli isolati, il sistema del verde e il disegno della piazza d’Armi, e delinea gli esiti della sua applicazione nei due decenni a cavallo della fine dell’Ottocento. Si cerca infine di ragionare - anche attraverso uno sguardo sui piani regolatori successivi, quello di Pavia e Masera del 1912 e quello di Albertini del 1934 - sulla lunga persistenza del modello di crescita “radiocentrico”, delineato da Beruto, e sull’impatto decisivo che esso ha avuto sulla immagine di Milano.

ABSTRACT. – The paper examines the urban development of Milan from 1859 to 1912. In the years between 1859 and 1884 the city developed in the wake of the first industrialization without a master plan and only partial plans were prepared for areas where building activities were already taking place. Planning therefore followed private initiative and even the 1876 plan by engineer Angelo Fasana was no more than a tool, without legal value, to guide and coordinate the involvement of the municipal administra-

[§] Nel testo sono usati i seguenti acronimi: AMM = *Atti del Municipio di Milano*; ASCM = Archivio Storico del Comune di Milano.

(*) Dipartimento di Architettura e Studi Urbani-DASU, Politecnico di Milano, Italia. E-mail: augusto.rossari@polimi.it

tion. This led the Milan ruling classes to encourage the decentralization of large industries in order to avoid the onset of speculation and the resulting feared negative effects on housing areas. Following the scandal raised by the parcelling of the Lazzaretto, which began in 1880, and by the one proposed for the Piazza d'Armi, in 1883 engineer Cesare Beruto was given the task of studying an overall master plan. The gestation of the plan, long and often faced by opposition, ended with its adoption in 1889 following three earlier drafts (1884, 1885, 1888). The present paper illustrates the conceptual lines and the most important issues of the plan: the size of the blocks, the definition of the green areas and the design of the Piazza d'Armi, and outlines the results of its application over two decades at the turn of the nineteenth century. Finally, the paper discusses - taking also into account subsequent plans, such as the one of 1912 by Pavia and Masera and the one of 1934 by Albertini - the long persistence of the "radial" growth model, outlined by Beruto, and the crucial impact it has had on the image of Milan.

Nel 1884 Emilio Bignami Sormani disegnò una mappa di Milano (*Fig. 1*) in cui venivano rappresentati i nuovi fabbricati e le strade realizzati tra il 1859 e il 1884, cioè quanto era avvenuto in città nei 25 anni precedenti la sua pubblicazione¹, quindi anteriormente al 1884, che rappresentò un discrimine nella storia urbana di Milano, essendo l'anno durante il quale fu elaborata e presentata la prima versione del piano regolatore di Cesare Beruto, il primo piano regolatore adottato e con valore legale. Quindi tutto quanto ci mostra la mappa Bignami Sormani fu realizzato senza un coordinamento urbanistico, lasciando libera iniziativa ai singoli operatori immobiliari, i cui progetti erano stati di volta in volta, per così dire, "adottati" dalla municipalità. Tutto ciò, nonostante il fatto che, tra il 1861 e il 1881, si fosse verificato un considerevole incremento demografico - 18.000 abitanti in più all'interno delle mura spagnole e 61.000 nel circondario esterno, in totale 79.000², con un incremento del 32,5%, con i conseguenti problemi insediativi - e si fossero realizzate importanti infrastrutture quali le linee e le stazioni ferroviarie, il cimitero, il macello, il carcere.

Occorre notare che ciascuno di questi interventi (alcuni regolati da un piano parziale, altri senza alcun piano) era accompagnato dal tracciamento di vie, da nuove costruzioni, dall'eliminazione di aree libere e di aree verdi. Erano quindi realizzati senza una visione generale dello sviluppo urbano. La città cresceva, insomma, senza un piano.

¹ Carta topografica di Milano, 1884 allegata a *Milano Tecnica dal 1859 al 1884*, Milano, Hoepli, 1884.

² Cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, in «Quaderni di documentazione e di studio», a cura del Comune di Milano, ottobre 1969, tabb. 9 e 10, 75 e 79.



Fig. 1. E. Bignami Sormani, *Carta topografica di Milano*, 1884
(allegata a *Milano Tecnica* dal 1859 al 1884, Milano, Hoepli, 1884).

Questo primo periodo ebbe tuttavia un forte valore sperimentale. A questo proposito va tenuto presente che l'urbanistica era una materia nuova, fondata da poco con uno statuto disciplinare ancora non del tutto definito. Si provarono in effetti in questa fase diversi strumenti urbanistici quali il piano di allineamento, il piano di lottizzazione, la convenzione con operatori privati per la realizzazione e la gestione di opere di urbanizzazione e di servizi pubblici. Sono gli stessi strumenti con i quali si operò in seguito per l'attuazione del piano Beruto, insieme a quelli introdotti dalla legge sull'espropriazione per pubblica utilità del 1865 (piani regolatori edilizi e piani di ampliamento) e con la legge di Napoli del 1885 (opere di pubblica utilità per il risanamento di quartieri insalubri)³.

Nella mappa di Bignami Sormani appaiono chiaramente le linee ferroviarie, che furono tracciate assai vicine alle mura spagnole creando un vincolo molto rigido per i futuri eventuali sviluppi della città. La Milano-Monza fu inaugurata nel 1840 e prolungata fino a Camerlata nel 1849; la Milano-Venezia fu realizzata tra il 1842 e il 1854; la Milano-Torino tra il 1856 e il 1859. La linea da est a ovest attraversò il cinquecentesco Lazzaretto portando un primo attacco alla sua integrità: più tardi, come vedremo, sarà la speculazione edilizia a completare l'opera.

Si leggono chiaramente anche le due stazioni: a nord la stazione Centrale (1864) e a sud quella per Vigevano (1865) che, situate fuori delle mura, richiesero la realizzazione di adeguati collegamenti viari con il centro. Verso la stazione Centrale, tra il 1864 e il 1866, venne allora aperta la via Principe Umberto, ora Turati, e vennero tracciate alcune vie trasversali, ma senza preoccuparsi della edificazione della zona in cui esistevano dei giardini privati di notevole pregio; a sud alcune strade erano già state tracciate in occasione della costruzione del macello comunale (1861-63), ma, con la messa in funzione della nuova stazione e l'imminente realizzazione del carcere di San Vittore (iniziata nel 1872), venne discusso e approvato un piano regolatore parziale che definì il tracciamento di via Genova e delle altre vie tra porta Ticinese e porta Magenta, utilizzando una maglia ortogonale e permettendo una notevole densità.

³ Cfr. Legge sull'espropriazione per pubblica utilità, 25 giugno 1865, n. 2395 e Legge sul risanamento della città di Napoli, 15 gennaio 1885, n. 2895.

Il cimitero Monumentale, opera di Carlo Maciachini, fu aperto nel 1866 e completato nel 1877 con il Famedio che suggellò la costruzione con la sua mole imponente verso il piazzale di ingresso. La presenza del cimitero richiese un adeguamento della viabilità, che avveniva con percorsi indiretti da porta Tenaglia o da porta Comasina. Ma anche esigenze di decoro e di rappresentatività suggerirono la stesura di un piano parziale per porta Tenaglia e via Volta, sviluppato in varie occasioni fino al 1880. Esso prevedeva, a livello funzionale, un collegamento diretto tra il cimitero Monumentale e il centro cittadino con l'apertura di porta Volta e affrontava il problema della forma urbana cercando di unificare con un asse forte, incentrato prospetticamente sulla nuova porta Volta (disegnata da Cesare Beruto) e sul Famedio del cimitero Monumentale, le contraddizioni derivanti dalla presenza contigua del camposanto e delle zone industriali e artigianali di via Paolo Sarpi e via Farini⁴.

Al centro della mappa si nota infine il consistente intervento di ampliamento di piazza del Duomo e della costruzione della galleria Vittorio Emanuele II che non si limitava alla piazza, ma riguardava anche la riedificazione delle aree confinanti. Venivano inoltre ristrutturati e adeguati i principali assi viari che univano il centro con le porte storiche della città: porta Comasina a nord, porta Magenta a ovest, porta Romana a sud⁵. Per migliorare la viabilità verso la stazione di porta Genova si preparò il piano di allargamento e di allineamento di

⁴ Cfr. A. Rossari, *Porta Volta: un caso urbanistico nella Milano dell'ottocento*, in «Urbanistica», n. 91, giugno 1988, 110-124, ora in id., *Storie di architetti e ingegneri. Variazioni su temi milanesi*, Milano, L'Ornitorinco, 2013, 7-27.

⁵ I criteri generali del piano per la piazza del Duomo vennero delineati durante il lavoro delle commissioni incaricate di esaminare i progetti presentati ai due concorsi del 1860 e 1861. In particolare essi vennero stabiliti nel corso della seduta del 22 agosto 1862 indicando le dimensioni e le caratteristiche della piazza (rettangolare, larga 122 m circa, cinta da portici, con un palazzo isolato di fronte al Duomo), della via coperta (pedonale, larga tra 12 e 15 m, con la tettoia ad altezza sufficiente per includere due piani superiori, oltre il piano terreno e l'ammezzato) e dei principali collegamenti stradali. Da tali indicazioni prese le mosse il progetto definitivo di Mengoni che introdurrà i bracci trasversali della Galleria, prolungati in due nuove vie (Grossi e Berchet), e altre due vie perpendicolari alle precedenti (Pellico e Foscolo). In sostanza il piano - opera di Giuseppe Mengoni con Domenico Cesa Bianchi quale responsabile dell'Ufficio tecnico - prevedeva la completa riedificazione della zona compresa tra piazza del Duomo e piazza della Scala. Cfr. AMM 1863-64, Seduta del 21 maggio 1864, 246-251.

via Torino e via S. Simone (ora Correnti); mentre, per facilitare il flusso del traffico diretto al centro dalla stazione Centrale, si procedette a eliminare la strettoia in fondo a via Manzoni. Il collegamento di piazza del Duomo con piazza della Scala fu realizzato con una strada coperta pedonale, una tipologia già realizzata in altre città europee. Tale impresa, che a causa del fallimento della società inglese che aveva iniziato i lavori dovette essere assunta dal Comune, ne dissanguò le risorse finanziarie fino a tutto il 1881.

Nonostante l'aumento della popolazione le nuove costruzioni erano molto rare. Si sfruttavano invece gli edifici esistenti con sopralzi, con l'occupazione delle corti e con l'aumento della densità abitativa. L'aumento della intensità d'uso del tessuto edilizio storico determinò la crisi di alcune strutture consolidate: il sistema dei navigli, ridotto a una fognatura a cielo aperto; la cerchia delle mura spagnole, barriera tra i due circondari, interno ed esterno; le strade e le loro tradizionali tecniche di pavimentazione, danneggiate dall'incremento del traffico pesante; il sistema dei pozzi per l'approvvigionamento idrico e dei pozzi neri per lo smaltimento dei rifiuti. I processi innovativi che erano in corso sono segnalati, tra l'altro, dalla introduzione del telefono tra il 1877 e il 1881.

Iniziarono a insediarsi le prime industrie di una certa dimensione. La Carlo Erba (1864) a fianco della Manifattura Tabacchi che da tempo era situata lungo lo stradone di S. Teresa (attuale via Moscovia) e che occupava attorno al 1850 più di 900 persone. La Galimberti, in seguito assorbita dalle Officine meccaniche Riva, in via Vettabbia. Almeno in questa prima fase l'industria trovò condizioni favorevoli nel tessuto storico confermando il carattere "misto" del tessuto milanese in cui attività artigianali e piccole officine convivevano con la residenza e le attività commerciali. Invogliate dalla presenza delle stazioni e delle vie d'acqua si localizzarono fuori Porta Nuova l'Elvetica (1846), rilevata in seguito dalla Breda; le officine meccaniche Grondona (1847), la Pirelli e C. (1872) in via Ponte Seveso (nel lotto dell'attuale grattacielo) mentre fuori porta Genova sorsero la fabbrica di ceramiche Giulio Richard (1842) a S. Cristoforo e la cartiera Ambrogio Binda a Conca Fallata (1857). Priva di un piano generale, la città cresceva tuttavia per parti: le stesse opere a rete furono realizzate, in questi anni, secondo una logica parziale come, ad esempio, le fognature, di cui furono dotati solo alcuni tratti stradali.

Lo sviluppo delle zone attorno alle stazioni - collocate al di fuori dei confini comunali - in cui sorgevano stabilimenti industriali e residenze operaie ivi richiamate dalla vicinanza del mercato milanese, dalle

comodità dei trasporti ma, soprattutto, dalle facilitazioni daziarie e fiscali di cui godeva il circondario esterno, sollevò la questione della aggregazione del comune esterno dei “Corpi Santi”, situato ad anello attorno alle mura spagnole, che avrebbe permesso di mettere in atto una politica fiscale e urbanistica coordinata e uniforme.

IL PIANO FASANA

L'unificazione tra il comune interno e quello esterno fu decisa, pur tra le prevedibili resistenze dei rappresentanti dei Corpi Santi, nel 1873 e fu l'occasione a partire dalla quale si incominciò a porre la questione del controllo generale dello sviluppo urbano⁶. Tuttavia si era ancora lontani dall'idea di una pianificazione generale, giudicata troppo restrittiva.

Il piano, firmato dall'ingegnere comunale Angelo Fasana, presentato l'11 settembre del 1876 non è

un vero piano regolatore (...) ma piuttosto (...) la traduzione grafica di quei concetti (...) ai quali (...) dovrebbero essere coordinati e subordinati gli eventuali futuri progetti, tanto di miglioramento ed allineamento di esistenti vie, quanto di parziali piani definitivamente regolatori⁷.

Il piano consisteva in realtà nel tracciato di una strada di circonvallazione, larga venti metri e distante circa 600/800 metri dalle mura spagnole, a cui si affiancavano una serie di piccoli piani viari nelle zone di porta Tenaglia, di porta Orientale e di porta Ticinese dove erano già in atto delle iniziative edilizie, rinunciando invece a guidare le nuove espansioni in quei quartieri dove non era «ancora cominciato lo spontaneo sviluppo». La circonvallazione aveva lo scopo di collegare direttamente le zone esterne dei Corpi Santi, agevolando le comunicazioni trasversali che sino ad allora avvenivano tramite la strada ad anello lungo le mura, costringendo gli abitanti del circondario esterno a lunghe e faticose

⁶ L'annessione dei Corpi Santi, in vigore a partire dal 1 settembre 1873, fu sanzionata da un Regio Decreto (Cfr. AMM 1873-74. Seduta del 8 giugno 1873, 7-8).

⁷ *Relazione sul piano generale che si propone per norma da seguire nella successiva compilazione dei piani regolatori parziali nel Circondario esterno e zona attigua della città*, in AMM 1875-76, Seduta del 11 settembre 1876, 242.

deviazioni. L'urgenza della nuova arteria era stata, nel frattempo, accentuata dalla localizzazione di molte attività produttive, depositi e magazzini di merci. Il percorso dell'anulare congiungeva anche i cimiteri, le chiese parrocchiali e i terreni agricoli con i borghi sparsi e i depositi. Ove le condizioni locali lo richiedessero, il piano prevedeva dei raddoppi della circonvallazione all'interno, verso le mura spagnole.

Durante il dibattito in Consiglio comunale una risposta dell'assessore Tagliasacchi rivela la vera filosofia della giunta:

(...) il prestabilire un piano regolatore generale pel Circondario esterno, che abbracci fin d'ora tutti gli spicchi del medesimo, sarebbe cosa in molta parte imprudente, mentre per alcuni centri del circondario esterno non si è peranco sviluppata quella corrente di interessi e di comunicazioni che possa essere scorta sicura a prestabilire la rete viatoria del medesimo; di maniera che, per essi non è il caso di pensare a precedere il bisogno, ma val meglio aspettarne lo sviluppo per assecondarlo⁸.

Ecco dunque prendere forma la proposta di un semplice piano di coordinamento delle diverse iniziative in atto, ad esse in molta parte subordinato, senza un valore legale, da utilizzarsi, nelle intenzioni della Giunta, semplicemente come traccia di riferimento cui connettere i progetti dei singoli operatori man mano che questi sarebbero stati presentati al Comune per l'approvazione.

Indubbiamente quello dell'Ing. Fasana era un piano scarno e privo degli strumenti specifici per controllare la crescita edilizia. Tuttavia esso rivelava le linee strategiche generali che perseguiva la classe dirigente del periodo e che in gran parte impronteranno anche il successivo e più complesso piano del Beruto. Se rileggiamo la relazione del piano Fasana, possiamo rilevare come essa ritenesse sommamente imprudente intervenire con troppa sollecitudine in quelle zone che mantenevano ancora «abitudini rurali», evidenziando la precisa intenzione di non stimolare la crescita della città e di contenerne le dimensioni favorendo uno sviluppo decentrato.

La concentrazione di popolazione in una sola città, infatti, era temuta come fonte di conflitti e di turbamenti sociali. Era questa una convinzione che derivava dall'osservazione delle esperienze straniere, in

⁸ Intervento dell'assessore Tagliasacchi in AMM 1875-76, Seduta del 11 settembre 1876, 252.

particolare di quelle inglesi, ripetutamente citate come esempio da non imitare. Ovviamente ci si rendeva ben conto che la produzione industriale si andava diffondendo anche in Italia, sebbene lentamente e con ritardo, e avrebbe assunto sempre maggiore importanza nello sviluppo del paese. Si cercava però di fare tesoro delle esperienze altrui per evitarne gli effetti più negativi. Il modello del “decentramento industriale” - che trovava fra l’altro notevole supporto nella diffusa infrastruttura urbana e territoriale dell’area lombarda, nella situazione del mercato del lavoro, nella localizzazione sparsa delle fonti dell’energia idraulica, nel tipo di industrializzazione, in genere tessile, molto frammentata e strutturalmente connessa all’agricoltura - era l’esito di queste esigenze. Quella dell’operaio-contadino, che abitava nei borghi della campagna, alternando il lavoro agricolo a quello industriale, era per di più una figura sociale più tranquillizzante di quella del proletario inurbato e turbolento che si veniva affermando nei paesi di più antica industrializzazione. L’operaio-contadino diventò così uno dei tasselli più rilevanti del modello di decentramento industriale con cui si tentava di realizzare un compromesso tra la crescente attività industriale e quella agricola.

Questa impostazione era chiaramente legata allo stadio iniziale dello sviluppo industriale italiano e all’atteggiamento della classe dirigente più propensa a mantenere bassa l’istruzione e la specializzazione degli operai, piuttosto che rischiare, investendo in innovazioni della produzione ed elevando il coefficiente tecnologico degli impianti⁹.

Lo stesso trasporto a distanza dell’energia elettrica, che poco dopo, proprio in coincidenza con il varo del piano Beruto, avrebbe radicalmente modificato le possibilità localizzative dell’industria non più vincolate dalla prossimità alle fonti energetiche, era considerato - proprio al contrario di quanto sarebbe avvenuto - un presupposto essenziale per confermare e rafforzare il modello dell’industria decentrata. Si pensava cioè che la distribuzione capillare della forza motrice avrebbe permesso di utilizzare i piccoli motori, incrementando il lavoro a domicilio e agevolando lo sviluppo e la prosperità della piccola industria. In questa visione, fortemente connotata da un impasto di atteggiamenti moderati e di idealismo, alla città era invece riservato un ruolo terziario e residenziale, per il nascente ceto impiegatizio e per la nuova

⁹ Su questo argomento si veda: V. Hunecke, *Classe operaia e rivoluzione industriale a Milano*, Bologna, il Mulino, 1982 (ed. orig. Gottingen, 1978).

borghesia, affidandole il controllo amministrativo e finanziario del decollo industriale del territorio circostante.

Si immaginava che all'interno della città potessero localizzarsi solo le piccole industrie di prodotti di alta qualità che utilizzavano poca energia, poca mano d'opera e non arrecavano disturbo, come teorizzava Giuseppe Colombo nel celebre saggio *Milano industriale*, in cui ribadiva anche la teoria di uno sviluppo articolato e decentrato¹⁰. Poi, con la creazione della Edison, anche Colombo, come Pirelli, cambierà idea.

LAZZARETTO E PIAZZA D'ARMI

Due fatti nuovi misero in evidenza il cambio di dimensione degli interventi dei grandi operatori immobiliari: la proposta di lottizzazione del Lazzaretto, approvata nel 1882 e la proposta da parte della Società Fondiaria di un "Progetto di nuovo quartiere in piazza d'Armi e piazza Castello" (avanzata da Clemente Maraini presidente della società già nel 1880, ma pervenuta in Consiglio comunale il 15 aprile 1884 quando l'elaborazione del piano regolatore era già iniziata).

La lottizzazione, da parte di un unico operatore, della vasta area del Lazzaretto¹¹ era una questione di ben maggior peso rispetto a quelle che normalmente venivano esaminate (rettifiche stradali, rifabbriche o singole nuove costruzioni). Si trattava di un quartiere di grandi dimen-

¹⁰ A proposito del decentramento industriale scriveva Colombo: "Concentrare in una città una massa ingente di operai addetti, in pochi e vasti opifici, a una limitata serie di industrie esercitate su larga scala, offre pericoli che la piccola industria, rivolta a un assai maggior numero di fabbricazioni di minore importanza, meno soggette alle crisi, con una popolazione operaia più sparsa e suddivisa, non presenta... E d'altronde, come si è cercato di dimostrare fin da principio, non è alla grande industria che l'ambiente di una città è più favorevole, ma invece a quella serie di industrie speciali, che sono dirette a soddisfare le esigenze delle classi più elevate piuttosto che a quelle della vita ordinaria". G. Colombo, *Milano industriale*, in *Mediolanum, scritti di vari autori sulla topografia, vita sociale, letteratura, arte, storia, industria, commercio e statistica della città di Milano*, 4 voll., Milano, Vallardi, 1881, III, ora in: C. Carozzi, A. Mioni, *L'Italia in formazione*, De Donato, Bari, 1970, pp. 220-229.

¹¹ Per le fonti relative alle vicende del Lazzaretto si veda il relativo paragrafo in S. Bortolotto, G. Massari, *I monumenti e la città. Cronologia delle fonti ufficiali in La Milano del piano Beruto (1884-1889). Società, urbanistica e architettura nella seconda metà dell'Ottocento*, a cura di R. Rozzi, Milano, 1992, I, 467-471.

sioni, per giunta sul sito di un edificio storico di notevole valore, il Lazzaretto, da poco inserito nell'elenco dei monumenti nazionali. Appaiono evidenti la mancanza d'iniziativa da parte della Giunta, che presenziò impassibile alla vicenda e lo smarrimento della Commissione consigliare dei monumenti, che accettò di fatto la demolizione dell'edificio; sono inoltre molto sospetti la rapidità con cui fu portata a termine la vendita alla Banca di Credito italiano, la lentezza dell'amministrazione statale e, soprattutto, la decisione degli Istituti Ospedalieri di vendere a metà prezzo a privati quello che avrebbe potuto essere ceduto allo Stato ad un prezzo probabilmente assai superiore.

All'inizio del 1882, quando il piano di lottizzazione e la relativa convenzione furono presentati in Consiglio comunale, nonostante gli evidenti aspetti negativi del progetto (le strade molto strette, gli isolati piccoli, l'elevata densità e praticamente nessuno spazio aperto o alberato) e nonostante il fatto che la Commissione edile municipale avesse caldeggiato l'imposizione di alcuni vincoli a proposito dell'altezza e dell'architettura degli edifici per «mantenere inviolata, o quasi, l'amenità attuale del pubblico passeggio sul vicino baluardo»¹², l'intreccio di interessi e i livelli di compromissione erano tali che, pur con imbarazzo, i consiglieri non osarono pronunciarsi apertamente a sfavore del piano di lottizzazione. Il tenore dell'intervento conclusivo dell'assessore Cusani testimonia l'impotenza dell'amministrazione di fronte alle pretese della proprietà, che dall'investimento vuol ricavare il massimo profitto, e pure gli aspetti negativi dell'intervento, là dove si cerca di rassicurare il consiglio che «lo sconcio non sarà gravissimo»¹³. Espressione certamente infelice perché riconosceva che pur sempre di «sconcio» si trattava. Ma la vicenda non fu indolore, perché la realizzazione, subito intrapresa, suscitò un notevole scandalo presso l'opinione pubblica, tanto che solo alcuni anni più tardi il quartiere veniva apertamente considerato una vergogna per la città.

Fu in questo clima che il 15 aprile 1884 fu presentato in Consiglio comunale il Progetto di nuovo quartiere in piazza d'Armi e piazza Castello, elaborato dalla società Fondiaria, su cui erano circolate fino ad allora poche informazioni¹⁴. Il progetto era accompagnato da due

¹² Cfr., AMM 1881-82, Seduta del 2 gennaio 1882, 125-133.

¹³ *Ibid.* 132.

¹⁴ Le uniche menzioni, in Consiglio comunale, della elaborazione del progetto di trasformazione della piazza d'Armi in quartiere residenziale furono fatte, ogni anno

convenzioni che stabilivano le modalità della complessa permuta tra il demanio militare, il Comune e la società Fondiaria delle aree di piazza d'Armi con altre più esterne¹⁵.

L'impostazione del progetto era, come per il Lazzaretto, quella del massimo sfruttamento del suolo con una fitta rete ortogonale di strade e di isolati, al cui centro correva un grande asse celebrativo, che collegava il Duomo all'arco della Pace, attraversando il Castello, di cui era salvaguardata solo la parte più antica. Un comma della convenzione tra il Comune e la Fondiaria precisava, a questo proposito, che i lavori di demolizione dovessero essere effettuati a cura e spese del Comune.

Peraltro il sopravvenuto veto del Ministero della Pubblica Istruzione agli interventi sul Castello, con l'imposizione contestuale di un vincolo di conservazione integrale,¹⁶ rendeva problematico il rispetto delle convenzioni e creava ostacoli imprevisi all'attuazione del progetto. Per questo la Giunta portò finalmente la questione in Consiglio comunale. Il dibattito che seguì fu assai agitato: i consiglieri chiedevano perché la Giunta avesse avallato l'elaborazione del progetto senza informare preventivamente il Consiglio; perché l'amministrazione non avesse controllato più direttamente il mercato dei terreni, assicurandosi, oltre a benefici finanziari, anche aree per strade e altri servizi (seguendo l'esempio di Torino); perché, infine, la lottizzazione della piazza d'Armi non fosse coordinata e inquadrata nel piano regolatore, che avrebbe dovuto già

a partire dal 1880, dal sindaco nei *Rendiconti morali dell'amministrazione*. Vi si accenna alle difficili e complesse trattative in corso con la Società Fondiaria (misteriosamente definita nel 1880 "una potente società", AMM 1880-81, Seduta del 21 settembre 1880, 1-35) e il Demanio, ma sempre rimandando ad una successiva occasione una disamina esauriente e dettagliata.

¹⁵ *Progetto di nuovo quartiere in piazza d'Armi e piazza Castello. Relazione della Giunta comunale al Consiglio con allegati* (sono allegati: la convenzione con la Società Fondiaria milanese e la convenzione tra il Demanio e il Comune, Milano 27 gennaio 1884), Tip. G. Pirola, Milano, 1884. L'opuscolo si trova in AMM 1883-84, Allegato 3 ed è conservato anche in ASCM, *Fondo piano regolatore*, Cart. 1395. Il progetto era la rielaborazione della proposta presentata nel 1881 dall'ing. Clemente Maraini per conto della Società Fondiaria milanese e denominato "Milano nuova". Le convenzioni stabilivano altresì gli accordi e gli obblighi reciproci del Comune e della Fondiaria per l'esecuzione del progetto, nell'arco di 25 anni.

¹⁶ Cfr. Lettera al sindaco del prefetto A. Basile, 6 aprile 1884, ASCM., *Fondo Piano regolatore*, Cart. 1395. Cfr. anche AMM. 1883-84, Seduta del 15 aprile 1884, 361-362.

essere in preparazione. Venne anche apertamente sollevata la questione della opportunità che ad un'unica società fosse affidata la realizzazione di un intervento edilizio così esteso, eliminando la concorrenza e concedendo una sorta di monopolio sulle rendite che ne sarebbero derivate.

La questione, di grande rilevanza perché coinvolgeva la definizione del ruolo di controllo e di indirizzo del Comune, verrà ripetutamente discussa anche negli anni successivi quando la Giunta, nell'ambito del nuovo piano regolatore, proporrà una nuova convenzione con la Fondiaria¹⁷. Intanto, nel momento più cruciale del dibattito, il radicale Giuseppe Mussi avanzò l'accusa di cattiva amministrazione nei confronti della Giunta sostenendo che «il nostro sindaco e i nostri assessori facciano bene gli affari a casa loro, ma male gli affari del Comune»¹⁸.

Un'affermazione così recisa era giustificata dal fatto che lo stesso sindaco Belinzaghi possedeva una quota non trascurabile delle azioni della Banca generale, una delle principali società che partecipava al capitale sociale della Fondiaria. Alle rimostranze dell'opposizione si unirono sovente nel corso del dibattito, con espressioni più velate ma chiare, anche autorevoli membri del Consiglio, in altre occasioni vicini alle tesi della Giunta, come Giovanni Battista Pirelli e Giulio Prinetti. A questo punto la Giunta fu costretta a prendere atto della situazione e il 18 aprile 1884 rassegnò le dimissioni¹⁹.

Dopo una breve crisi, il successivo 25 aprile si formò una nuova Giunta con a capo Gaetano Negri, uomo deciso ed energico, che poneva la questione del piano regolatore come uno dei punti centrali del suo programma.

L'intervento al Lazzaretto e la proposta di lottizzazione di piazza d'Armi e di piazza Castello svelavano il rapido organizzarsi e ampliarsi degli interventi del capitale finanziario in coincidenza con altri fenomeni, come il rapido aumento della popolazione e delle attività industriali, lo sviluppo dei collegamenti ferroviari (la realizzazione del traforo del Gottardo nel 1882, aprendo i raccordi con l'Europa centrale, aveva fatto di Milano il principale nodo ferroviario italiano) confermando la necessità, ormai impellente, di regolare con più attenzione i fenomeni di cre-

¹⁷ Cfr. AMM. 1885-86, Sedute del 15 e 16 gennaio 1886.

¹⁸ Intervento del consigliere Mussi in AMM. 1883-84, Seduta del 15 aprile 1884, 369.

¹⁹ Cfr. AMM. 1883-84, Seduta del 18 aprile 1884, 409.

scita urbana. Non si trattava più, infatti, solo di regolare e ordinare i provvedimenti edilizi all'interno delle mura ma, come avevano evidenziato i casi citati, di affrontare il complesso problema dell'ampliamento della città. Emergevano due ordini di esigenze. La prima, di natura economica, spingeva la classe borghese, che aveva sfruttato il più possibile il patrimonio edilizio e il sistema delle infrastrutture territoriali ereditati dal passato, a riprodurre essa stessa quella "merce-città" che appariva ormai sempre più insufficiente rispetto alle esigenze dello sviluppo e, soprattutto, alle aspettative di guadagno che erano venute maturando. Una seconda, di carattere rappresentativo, richiedeva che l'immagine della città esprimesse gli ideali e la nuova organizzazione della società uscita dal Risorgimento. Il 27 maggio 1884 la Giunta municipale, sulla base della precedente delibera del Consiglio comunale, affidava l'incarico di predisporre una proposta organica all'ingegnere comunale Cesare Beruto, il quale presentava gli elaborati nel corso del successivo mese di dicembre.

IL PIANO BERUTO

Alle esigenze di natura economica, il Piano di Beruto²⁰ rispondeva con la predisposizione delle zone di espansione oltre le mura spagnole; a quelle rappresentative, con il completamento della riorganizzazione delle zone centrali comprese tra piazza della Scala, piazza del Duomo e il Castello Sforzesco (*Fig. 2*). La nuova arteria di collegamento tra il Cordusio e il Castello, già prefigurata nel piano della Fondiaria, costituiva d'altra parte condizione necessaria alla valorizzazione delle aree intorno alla piazza d'Armi, sino ad allora segregate dal centro della città e raggiungibili solo attraverso un dedalo di viuzze strette e tortuose. La scelta generale era per una città mista, che potenziava la tradizione di un tessuto produttivo di piccole e medie attività sminuzzate, inframmezzate alle residenze e alle attività commerciali, coordinate da un centro amministrativo e terziario cui era affidato il controllo finanziario del decollo industriale

²⁰ Cfr. C. Beruto, *Progetto del Piano regolatore della città di Milano, relazione all'onorevole Giunta municipale*, Milano, Tipografia Bernardoni, 1885 ora in *La Milano del piano Beruto (1884-1889). Società, urbanistica e architettura nella seconda metà dell'Ottocento*, a cura di M. Boriani, A. Rossari, Milano, Guerini, 1992, vol II 227-238. Quest'opera, costituita da due volumi (il primo curato da R. Rozzi, cfr. nota 11) raccoglie la documentazione più esauriente sul piano Beruto.

della regione milanese. Per quanto riguarda le grandi fabbriche, queste venivano situate nelle località del contado, comunque fuori dal perimetro della città. Beruto riaffermava in tal modo il modello di sviluppo decentrato che, come si è visto, era stato ampiamente teorizzato e sperimentato a Milano a causa delle difficoltà di portare in città la notevole forza idraulica necessaria. Con tale impostazione si acquisiva anche il vantaggio di esportare oltre i confini e stemperare mediante la dispersione i problemi più preoccupanti degli insediamenti operai.



Fig. 2. Piano Regolatore Edilizio e di ampliamento della città di Milano, 1885. Planimetria generale (tav. I).

Il problema principale che Beruto doveva affrontare era quello di dare un ordine alla crescita, di garantire un supporto di riferimento all'edificazione privata, supporto chiaro ed efficiente, sufficientemente flessibile per poter ospitare le diverse funzioni urbane, sufficientemente cauto da non entrare in contraddizione con gli interessi consolidati, sufficientemente economico per essere realizzabile, ma largamente sovrabbondante nelle possibilità di edificazione, per garantire ad ogni proprietario che ne fosse capace consistenti margini di speculazione e di guadagno e rispondere così alle accuse di monopolio che avevano lasciato in sospenso il progetto della Fondiaria. Una preoccupazione costante della classe dirigente milanese del tempo, imprenditorialmente aperta, ma contraria agli sprechi e attenta a non compiere passi troppo lunghi, fu infatti quella di non creare conflitti con le situazioni preesistenti, di attenersi al «concetto di una savia economia», il che si tradusse, nel Piano, nel

rispettare il più possibile lo stato attuale, i piani parziali già approvati, i progetti in via di esecuzione riservandosi per il soddisfacimento di quanto richiesto dalle esigenze moderne, dal decoro, dall'estetica, di provvedervi in campo aperto, dove la libertà di fare è più grande e riesce meno costosa²¹.

Il Piano, redatto in tre successive versioni del 1884, 1885 e 1888-89 (la seconda e la terza stese da Beruto in collaborazione con la Commissione consigliare presieduta da Giovanni Battista Pirelli), disegnò una zona di ampliamento ad anello, attorno alla cerchia delle mura spagnole, di 1825 ha (accresciuta fino a 1903 ha nella seconda versione) per una popolazione prevista di 526.000 abitanti. Inoltre il piano prevedeva la demolizione delle mura e la copertura del naviglio interno, considerati ostacoli per le comunicazioni tra le zone e per lo sviluppo. Le mura avrebbero dovuto essere sostituite, sul modello viennese del *Ring*, con una zona verde ma, durante le operazioni di demolizione che si protrassero per più di cinquant'anni, il verde scomparve quasi totalmente sostituito da costruzioni. La copertura del Naviglio fu rinviata e realizzata solo dopo il 1929.

L'anello di ampliamento era basato su una struttura *radiocentrica*, imperniata sulle radiali che dal centro «unico e senza emuli» si estendevano verso il territorio circostante; tra le radiali giaceva una maglia di

²¹ C. Beruto, *Progetto del Piano regolatore della città di Milano*, cit, p. 6.

isolati e di strade. Nelle versioni del 1884 e 1885 gli isolati erano grandi (circa 200 x 100 m di lato); nel 1889 essi furono ridotti a circa un quarto di superficie (circa 100 x 50 m di lato).

Nella prima versione la rete stradale del circondario esterno era ancora abbastanza irregolare con parecchi isolati di forma triangolare e trapezoidale, e l'interesse progettuale era focalizzato prevalentemente sulla zona ovest dove erano situati il nodo della piazza d'Armi e le aree a nord di corso Magenta di proprietà della società Fondiaria e dove, non a caso, venivano localizzate gran parte delle zone verdi.

Per la piazza d'Armi - che, dati i precedenti, era una questione scottante con implicazioni troppo impegnative per un semplice funzionario comunale - Beruto allestì quattro diverse proposte progettuali da sottoporre al Consiglio comunale.

Nelle due versioni successive la distribuzione delle aree verdi era disegnata con più cura, equilibrandone la presenza nelle diverse zone e recuperando a parco urbano la zona della piazza d'Armi (l'attuale parco Sempione). In particolare la versione definitiva tracciava due anelli alberati, uno sul perimetro esterno dell'edificazione e uno più interno, che connettevano i principali parchi e viali alberati in direzione radiale. Questi ultimi costituivano anche nuclei di connessione e passaggio tra il tessuto edificato e le aree rurali. Sul viale alberato più interno si situavano infine tre piazze, dotate di vasche d'acqua per bagni pubblici economici, che insieme alle otto aree destinate alle scuole costituivano la dotazione di servizi sociali prevista dal piano regolatore. Il viale esterno era configurato come un limite oltre il quale erano confinate le grandi fabbriche.

La versione definitiva scontava però la riduzione della superficie degli isolati a circa un quarto dei precedenti, determinata dalla opposizione dei proprietari fondiari e dalla osservazioni del Ministero dei lavori pubblici. È sintomatico che, di fronte all'abbandono degli isolati di grandi dimensioni che determinava problemi di areazione degli spazi e degli edifici, questa funzione fosse affidata alle strade mediante l'allargamento di un certo numero di arterie e l'inserimento di alberature per «dare quell'aria e quella luce che sono indispensabili per il supremo bene della salute»²² attraverso appunto il sistema degli spazi pubblici,

²² *Piano regolatore edilizio e di ampliamento, relazione della Commissione nominata dal Consiglio comunale nella tornata del 23 febbraio 1885 sulla riforma del Piano*

vie e piazze. Il sistema del verde pubblico e dei viali alberati assumeva quindi nel piano regolatore un ruolo importante non solo dal punto di vista igienico-sanitario ma anche da quello della forma urbana: ad esso era infatti assegnato soprattutto il compito di connotare gli spazi e i percorsi urbani, di definire gerarchie e punti d'interesse. Non a caso il sistema delle vie e dei viali alberati è ancora oggi uno dei pregi più importanti del piano Beruto.

Al piano furono apportate anche altre varianti che tenevano conto di pressioni grandi e piccole emerse nel frattempo. L'edificazione, ad esempio, fu estesa verso nord-ovest, nelle zone più appetibili, di altri 188 ettari, accontentando ancora una volta la onnipresente società Fondiaria Milanese, alla quale le linee del progetto precedente concedevano «una dotazione troppo esigua di aree fabbricabili»²³. Queste aree furono inoltre valorizzate con l'inserimento di due doppi viali alberati, convergenti verso il previsto ippodromo (in corrispondenza all'attuale piazzale Lotto), separati da una serie di particelle allineate, nelle quali, caso unico nell'intero piano, erano situate delle villette unifamiliari con giardini. Altri giardini furono invece ridotti o soppressi a causa degli edifici che, nel frattempo, si erano già addensati sulle rispettive aree. Così avvenne in particolare attorno al rondò di Loreto dove, dato che i terreni erano situati fuori dalla giurisdizione dell'amministrazione, in territorio di Greco, si fu costretti non solo a rinunciare ai giardini previsti dal piano, ma anche a stipulare una convenzione con la Congregazione di Carità, proprietaria di gran parte dei terreni, per procurarsi le aree necessarie per l'ampliamento delle strade. Era quindi con un piano regolatore in tono minore che ci si apprestava ad affrontare un periodo di grande sviluppo, durante il quale l'impegno dell'Amministrazione sarebbe stato rivolto ad adeguare la rete delle infrastrutture (gas nel circondario esterno nel 1882, acquedotto e fognatura nel 1888, avvio delle tramvie elettriche nel 1892) sia all'attività edilizia che procedeva a ritmi molto sostenuti (220.000 nuovi vani tra il 1881 e il 1911), sia all'insediamento delle principali industrie. Ma i limiti del Piano furono aggravati dalla gestione, quasi sempre peggio-

deliberato nel 1886, Milano, Tip. Pirola, 1888, 5-6. La relazione conservata in ASCM, Fondo Piano Regolatore, Cart. 1398. Si veda anche: AMM 1887-88, Seduta del 14 luglio 1888, 488-502.

²³ Ivi, 10.

rativa durante gli anni che seguirono fino al 1911. La mancata riserva di un demanio di aree da destinarsi a servizi costrinse infatti l'Amministrazione a venire a patti con l'iniziativa privata proprio nel momento in cui l'urbanesimo e l'aumento della scolarizzazione determinavano un sensibile incremento della domanda di servizi collettivi.

Non furono così realizzati alcuni giardini pubblici in via Melchiorre Gioia, il parco circolare a ovest del carcere di S. Vittore e le tre aree attrezzate a bagni pubblici, mentre molti altri giardini e piazze furono radicalmente ridimensionati. Solo a seguito della crisi edilizia del 1890-91 l'area a verde del futuro parco Sempione verrà ampliata grazie alla cessione al Comune da parte della Cassa Sovvenzioni ai costruttori, in difficoltà economiche, di un vasto settore lungo il tracciato delle ferrovie Nord-Milano.

Prima di concludere occorre spendere qualche parola a proposito del modello di sviluppo configurato dal Piano Beruto: un modello *radiocentrico* che dal «centro unico e senza emuli», proiettava verso l'esterno le radiali che lo collegano con il territorio. Attorno al nucleo storico era previsto uno sviluppo equipotenziale, praticamente uguale in tutte le direzioni. Per definirlo Beruto utilizzava una metafora organica: «la pianta della nostra città in piccola scala presenta molta somiglianza con la sezione di un albero, vi si notano assai bene i prolungamenti e gli strati concentrici. Non si è fatto quindi che darle la voluta maggiore estensione»²⁴. Milano iniziò quindi ad ampliarsi secondo un modello di espansione uniforme che peserà grandemente sugli sviluppi del capoluogo lombardo, diventando una specie di *imprinting* della pianificazione milanese almeno fino a tutta la metà del Novecento²⁵. Tale modalità di sviluppo fu perpetuata nei piani successivi: il Piano Pavia Masera del 1912, che non fece altro che aggiungere una ulteriore cerchia di espansione e di edificazione tutto attorno, e il Piano Albertini del 1934, che allargò la zona di espansione fino a coprire tutta la nuova, più estesa, area comunale (nel 1923 erano stati aggregati 11 comuni contermini con un passaggio della superficie da 76 kmq a 185 kmq) salvo due piccoli lembi nella zona sud e in quella ovest.

²⁴ C. Beruto, *Progetto del Piano regolatore della città di Milano*, cit. 8.

²⁵ Cfr. M. Boriani, C. Morandi, A. Rossari, *Milano Contemporanea. Itinerari di architettura e urbanistica*, Torino, Designers Riuniti Editori, 1986, riedito da Maggioli, Milano, 2007. In particolare i saggi introduttivi.

Conviene a questo punto interrogarsi se il perpetuarsi nel tempo del modello abbia rappresentato un fatto positivo. Perché se uno sviluppo radiocentrico e uniforme attorno al centro poteva essere ragionevole per una città di 425.000 abitanti (1891), con un aumento previsto fino a 525.000 nell'arco di 25 anni, forse non lo era più per una città la cui popolazione era cresciuta in soli 20 anni fino a 600.000 abitanti e che nel 1934 si avvicinava al milione. Era dunque ragionevole, per una città profondamente cambiata che si avviava a raggiungere il traguardo del milione di abitanti, continuare a riproporre e seguire il modello berutiano?

Una risposta implicita a questo interrogativo deriva dall'osservazione dei risultati del Concorso per il nuovo piano regolatore del 1926-27²⁶. Alcuni dei progetti presentati, infatti, affrontavano il problema di una diversa modalità di sviluppo che era già stato sollevato da Cesare Chiodi, assessore all'urbanistica negli anni precedenti. Chiodi, in un documento preparatorio, formulava un'ipotesi policentrica limitando lo sviluppo dell'aggregato principale, per dare vita a quartieri satelliti dotati di servizi e «capaci di vita relativamente autonoma»²⁷.

Il concorso fu vinto dal progetto Portaluppi-Semenza che, pur con qualche correttivo (in particolare la varietà delle tipologie urbane previste nelle diverse zone) ripropose sostanzialmente il modello berutiano, modello che fu ancor più accentuato dal funzionario comunale, l'arch. Cesare Albertini, incaricato della redazione del piano dopo il concorso, cancellando tutti gli elementi correttivi. Al contrario il progetto, secondo classificato, del Gruppo degli urbanisti milanesi in cui militavano tra gli altri Giuseppe De Finetti, Alberto Alpago Novello, Giovanni Muzio, Gio Ponti, propose di bloccare la crescita indifferenziata al limite esterno del piano precedente salvaguardando dei cunei di verde tra gli sviluppi radiali lungo le principali arterie regionali.

²⁶ Per i risultati del concorso cfr.: M. Piacentini, *Il concorso nazionale per lo studio di un progetto di piano regolatore e di ampliamento della città di Milano* in «Architettura e arti decorative». VII. 1927-28, 132 e inoltre F. Reggiori, *Milano 1800-1943, Itinerario urbanistico-edilizio*, Ed. Il Milione, 1947, 54-59; G. De Finetti, *Milano Costruzione di una città*, Milano, Etas Compass, 1969, riedito da Hoepli, Milano, 2002. parte II, cap. II.

²⁷ C. Chiodi, *Come viene impostato dalla città di Milano lo studio del suo nuovo piano di ampliamento*, estratto dal Bollettino "Città di Milano", luglio-agosto 1925, Milano, 1925 ora in id., *Scritti sulla città e il territorio 1913-1969* a cura di R. Riboldazzi, Milano, Unicopli, 2006, 119-134.

Significativo anche il progetto, terzo classificato, del gruppo dello stesso Chiodi, che nel frattempo era stato congedato a seguito dell'insediamento del commissario prefettizio, che immaginava uno sviluppo articolato mediante nuclei esterni collegati al centro da una efficiente rete viaria e di trasporti.

Uno scenario analogo si ripresentò dopo la seconda guerra mondiale nel 1945 quando, anche sotto la spinta della occasione storica offerta dalla ricostruzione dopo le distruzioni belliche, diverse proposte - tra cui quella del piano AR²⁸, cercarono nuovamente di reimpostare il modello di sviluppo di Milano e di indirizzare l'ampliamento della città secondo principi diversi, ma ancora una volta successive elaborazioni e compromessi ricondussero il piano regolatore, approvato nel 1953, alle linee precedenti. In conclusione, quindi, il problema di un diverso modello di crescita fu ripetutamente sollevato e discusso, ma senza arrivare mai a un esito positivo.

²⁸ Il piano AR (Architetti Riuniti), presentato dal gruppo degli architetti di avanguardia milanesi (Franco Albini, Lodovico Belgiojoso, Piero Bottoni, Ezio Cerutti, Ignazio Gardella, Gabriele Mucchi, Giancarlo Palanti, Enrico Peresutti, Mario Pucci, Aldo Putelli, Ernesto Rogers) si trova in *Costruzioni Casabella*, n. 194, (1946).