ISSN 1124 - 0296

ANNALI
DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

4

NUOVA SERIE - ANNO IV 2016

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI
DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

Fondati da Cesare Mozzarelli

4

NUOVA SERIE - ANNO IV 2016

Milano 2018

EDUCATT - UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA
Dipartimento di Storia Moderna e contemporanea
Università Cattolica del Sacro Cuore

Nuova Serie - Anno IV - 4/2016
ISSN 1124-0296

Direttore
Robertino Ghiringhelli

Comitato scientifico
Antonio Álvarez Ossorio Alvariño - Cesare Alzati - Gabriele Archetti - Giliola Barbero - Pietro Cafaro - Luca Ceriotti - Emanuele Colombo - Chiara Continisio - Cinzia Cremonini - Massimo Ferrari - Robertino Ghiringhelli - Immaculada López Ortiz - Joaquìn Melgarejo Moreno - Daniele Montanari - Claudio Palazzolo - Elena Riva - Francesca Russo - Paola Sverzellati - Paola Ventrone

Segreteria di redazione
Andrea Brambilla (Segretario) - Enrico Berbenni - Gian Filippo de Sio - Marco Dotti - Giacomo Lorandi - Francesca Stroppa

Per la selezione dei contributi da pubblicare la rivista segue il metodo della revisione tra pari basata sull'anonimato, avvalendosi dei membri del Comitato scientifico e di studiosi esterni italiani e stranieri.

© 2018 **EDUCatt - Ente per il diritto allo studio universitario dell'Università Cattolica**
Largo Gemelli 1 - 20123 Milano - tel. 02.7234.2234 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale .dsu@educatt.it (*produz.*) - librario.dsu@educatt.it (*distrib.*)
web: www.educatt.it/libri/ASMC

questo volume è stato stampato nel mese di maggio 2018
presso la Litografia Solari - Peschiera Borromeo (Milano)
con tecnologia e su carta rispettose dell'ambiente

ISBN 978-88-9335-321-2

INDICE

Nota editoriale 5

SAGGI

Francesca Russo
Idea d'Europa e pacificazione internazionale
nel «Grand Dessein» del Duca di Sully 9

Rossella Bufano
L'opinione pubblica e il suo potere tra Antico Regime
e Rivoluzione francese 35

Luigi Mastrangelo
Carlo Cattaneo e la questione carceraria 55

PERSONAGGI DEL NOVECENTO ITALIANO

Alessandro Guerra
Fra via Caetani e l'Europa. Armando Saitta e l'Istituto
Storico Italiano per l'età Moderna e Contemporanea 77

OIKONOMICA

Angelo Robbiati
Il clero nella ripresa del programma sociale cattolico:
l'esperienza di Ambrogio Portaluppi 109

Gian Filippo de Sio
L'attività creditizia del conte Carlo Durini 125

Marco Dotti
Credito e pratiche sociali nel quotidiano di una comunità
della Terraferma veneta: il caso di Rovato in età moderna 141

Enrico Berbenni
Milano tra miracolo e crisi. Demografia, economia e territorio 171

MATERIALI

Giacomo Lorandi
Prime considerazioni sull'evoluzione economica
e sociale di una confraternita nel Piemonte d'Antico Regime.
La Congregazione di S. Giuseppe di Novara tra dominazione
spagnola e Regno di Sardegna 195

Natascia Poloni
L'inedito epistolario di Luigi Cesare Pavissich
e la diffusione del pensiero rosminiano 213

ARGOMENTANDO

Saverio Xeres
"*E viene a Roma, seguendo il desio*". Luoghi e pratiche
giubilari fra tardo medioevo e prima età moderna 273

Nota editoriale

Da questo fascicolo gli Annali hanno integrato il Comitato scientifico con i seguenti docenti: Antonio Álvarez Ossorio Alvariño, titular di Storia moderna nell'Universidad Autónoma de Madrid, Immaculada López Ortiz, catedràtica de Historia e Institutiones Económicas dell'Universidad de Alicante, Joaquìn Melgarejo Moreno, catedràtico de Historia e Institutiones Económicas dell'Universidad de Alicante, Claudio Palazzolo, ordinario di Storia delle Dottrine Politiche nell'Università di Pisa e presidente della Associazione Italiana degli Storici delle Dottrine Politiche, e Francesca Russo, docente di Storia delle Dottrine Politiche nell'Istituto Suor Orsola Benincasa di Napoli. Inoltre è stato rafforzato il Comitato di Redazione della Rivista.

Venendo ai contenuti di questo fascicolo poniamo l'accento, nella sezione Saggi, sul contributo di Francesca Russo riguardante l'originalità delle ipotesi pacifiste del Duca di Sully. Nella tradizionale sezione dedicata ai Personaggi del Novecento italiano Alessandro Guerra sottolinea i caratteri salienti del magistero di Armando Saitta e il suo ruolo nell'indirizzare le ricerche dell'Istituto Storico Italiano per l'età moderna e contemporanea. Per quanto concerne poi la sezione Oikonomica mi piace qui ricordare la figura di Angelo Robbiati, tratteggiata brevemente dal direttore del Dipartimento di Storia moderna e contemporanea dell'Università Cattolica di Milano, Pietro Cafaro, e il suo ultimo saggio dedicato all'attività di don Ambrogio Portaluppi.

Nella sezione Materiali, Natascia Poloni continua nel suo metodico riscoprire la diffusione del pensiero rosminiano nella realtà veneta e nell'Istituto Cavanis. Infine nella rubrica Argomentando Saverio Xeres riprende in chiave originale e problematica luoghi e pratiche legati ai vari Giubilei tra tardo medioevo ed età moderna.

Robertino Ghiringhelli

Annali di Storia moderna e contemporanea 4 (2018) 171-192

Milano tra miracolo e crisi. Demografia, economia e territorio

Enrico Berbenni

Negli anni cinquanta e sessanta del secolo scorso, la città di Milano vide profondi cambiamenti nella sua popolazione, nelle sue strutture produttive e nell'assetto territoriale. Se da un lato i flussi demografici e l'attività edilizia subirono un'intensificazione quantitativa senza precedenti, dall'altro questi fenomeni furono determinanti nel creare nuovi equilibri nell'organizzazione del territorio e nella struttura stessa del sistema economico, conferendo alla crescita una connotazione più estesamente regionale.
In questo articolo si intendono fornire alcuni spunti di riflessione circa la complessa interazione tra dinamiche demografiche e mutamenti nel tessuto economico e urbano, mostrando come queste variabili si influenzino reciprocamente dando luogo a trasformazioni estremamente rapide nella loro realizzazione e durature nei loro effetti. La presentazione di alcuni esempi concreti riguardanti la città di Milano dimostra come le maggiori opere realizzate in quegli anni cercassero di "inseguire" un cambiamento che sembrava, sotto molti aspetti, più veloce della capacità di adattamento degli enti preposti al governo del territorio.

1. *La demografia milanese*

«Growth is not more, it is change»: così Charles P. Kindleberger descriveva il processo di crescita economica[1]. Una definizione, questa, che si può ben applicare alle trasformazioni che percorsero la città di Milano tra gli anni cinquanta e sessanta del XX secolo. Se infatti da un lato i flussi demografici e l'attività edilizia subirono un'intensificazione quantitativa senza precedenti nel capoluogo lombardo, dall'altro questi fenomeni furono determinanti nel creare nuovi equilibri nell'organizzazione del territorio e nella struttura stessa del sistema economico, conferendo alla crescita una connotazione più estesamente regionale.

In questo articolo si intendono fornire alcuni spunti di riflessione circa la complessa interazione tra dinamiche demografiche e mutamenti

[1] Cfr. C. P. Kindleberger, *Economic laws and economic history*, Cambridge University Press, Cambridge 1989, p. 16.

nel tessuto economico e urbano (primi due paragrafi), mostrando come queste variabili si influenzino reciprocamente dando luogo a trasformazioni estremamente rapide nella loro realizzazione e durature nei loro effetti. La presentazione di alcuni esempi concreti riguardanti la città di Milano (terzo paragrafo) dimostra come le maggiori opere realizzate in quegli anni cercassero di "inseguire" un cambiamento che sembrava, sotto molti aspetti, più veloce della capacità di adattamento degli enti preposti al governo del territorio.

L'arco cronologico qui considerato – compreso tra il piano regolatore del 1953 e lo shock petrolifero del 1973 – si sovrappone ai due cicli edilizi nazionali: il primo, fino al 1963, fu caratterizzato dal prevalere delle nuove costruzioni concentrate nelle grandi aree metropolitane del nord, il secondo dal maggior peso assunto dai rinnovi e da un maggior coinvolgimento delle città del centro-sud. Se i notevoli risultati raggiunti nel primo periodo furono consentiti da un apparato normativo favorevole e, soprattutto, dalla rapida ascesa dei valori fondiari, il secondo risentì del rallentamento dell'economia e di una congiuntura del mercato borsistico che mostrava i primi segni di difficoltà[2].

L'esodo dalle campagne e le migrazioni interne, imponenti nel triangolo industriale, furono componenti decisive per la crescita degli aggregati urbani. In un solo decennio, tra il 1953 ed il 1963, la popolazione di Milano aumentò di oltre 360.000 individui, pari all'82% della crescita demografica registrata fino al 1973 (tab. 1). Al termine di questo periodo la città aveva superato gli 1,7 milioni di residenti, un traguardo notevole se si considera che la soglia del milione era stata raggiunta solo nei primi anni trenta. La densità demografica milanese − 92 persone per ettaro nel 1967 − eccedeva ampiamente quella di ogni altra metropoli europea di dimensione uguale o superiore, ad eccezione solo dei 265 abitanti di Parigi e dei 109 di Napoli[3]. La concentrazione della popolazione crebbe rapidamente ma in modo disomogeneo tra il 1951 e il 1971, in particolare nelle fasce più esterne del comune dove l'incremento raggiunse valori estremi a sud e a nord-ovest (sezioni statistiche XIX e XXIII, fig. 1 e tab. 2). Tale espansione non rimase comunque circoscritta ai confini amministrativi del comune di Milano, ma

[2] Cfr. M. Boriani – C. Morandi, *La formazione del sistema urbano e territoriale in Italia*, in Aa.Vv., *La costruzione della Milano moderna. Casa e servizi in un secolo di storia cittadina 1880-1980*, Milano, Clup 1982, pp. 28-35; A. Barp (a cura di), *Il secondo ciclo edilizio*, Franco Angeli, Milano 1977, pp. 2-16. Entrambi i riferimenti sono citati in L. Mocarelli, *Aedes. Cento anni di impresa 1905-2005*, Scheiwiller, Milano 2005, pp. 82 e 92.

[3] Cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, in *Servizio statistica del Comune di Milano* (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, 1 (1969), p. 55.

coinvolse anche la fascia di comuni minori, «costituendo, quasi senza soluzioni di continuità, una conurbazione di varie decine di km²»[4].

Il saldo attivo del movimento migratorio continuava a fornire un contributo preponderante alla crescita complessiva della popolazione. In tutto il periodo compreso tra il 1880 e il 1967, infatti, esso incise per l'85,4%, con punte massime del 93,1% nel decennio 1920-29, del 91,1% nel 1930-39 e del 93,8% nel periodo 1950-59[5]. Secondo le statistiche ufficiali, dal 1954 al 1961 giunsero in città 394.000 immigrati, un numero in costante aumento nel tempo e con una punta di 81.000 unità nel 1961: entità, quest'ultima, di assoluto prim'ordine, corrispondente a ben il 5,3% della popolazione residente l'anno precedente. Nello stesso periodo, i flussi in uscita assommavano a 127.000 persone, anche in questo caso con un andamento crescente che appariva tuttavia ancora modesto rispetto ai movimenti in senso opposto (fig. 2). La città appariva, pertanto, come un potente attrattore demografico.

Tabella 1: Movimento naturale e migratorio della popolazione di Milano (1945-1974)

Anni	*Nati vivi (A)*	*A(t)/ E(t-1)*	*Morti (B)*	*B(t)/ E(t-1)*	*Saldo naturale (A-B)*	*Immigrati (C)*	*C(t)/ (t-1)*	*Emigrati (D)*	*D(t)/ E(t-1)*	*Saldo migratorio (C-D)*	*Pop. residente fine anno (E)*
1945	13.597		16.756		-3.159	16.386		12.446		3.940	1.223.840
1946	18.852	1,54%	12.843	1,05%	6.009	30.818	2,52%	16.755	1,37%	14.063	1.243.912
1947	16.220	1,30%	13.227	1,06%	2.993	17.703	1,42%	13.685	1,10%	4.018	1.250.923
1948	14.956	1,20%	12.373	0,99%	2.583	20.333	1,63%	13.043	1,04%	7.290	1.260.796
1949	13.255	1,05%	12.389	0,98%	866	12.483	0,99%	10.653	0,84%	1.830	1.263.492
1950	12.493	0,99%	12.052	0,95%	441	15.316	1,21%	10.244	0,81%	5.072	1.269.005
1951	11.816	0,93%	12.677	1,00%	-861	17.371	1,37%	9.789	0,77%	7.582	1.275.726
1952	12.439	0,98%	12.937	1,01%	-498	9.196	0,72%	2.890	0,23%	6.306	1.281.534
1953	12.654	0,99%	12.844	1,00%	-190	20.839	1,63%	8.047	0,63%	12.792	1.294.136
1954	13.202	1,02%	12.446	0,96%	756	18.271	1,41%	7.756	0,60%	10.515	1.305.407
1955	13.939	1,07%	12.709	0,97%	1.230	32.617	2,50%	10.873	0,83%	21.744	1.328.381
1956	15.213	1,15%	13.752	1,04%	1.461	36.970	2,78%	11.317	0,85%	25.653	1.355.495
1957	16.609	1,23%	14.042	1,04%	2.567	41.416	3,06%	14.812	1,09%	26.604	1.384.666
1958	17.016	1,23%	13.966	1,01%	3.050	55.860	4,03%	17.150	1,24%	38.710	1.426.426
1959	18.733	1,31%	13.870	0,97%	4.863	60.856	4,27%	19.674	1,38%	41.182	1.472.471
1960	19.854	1,35%	14.946	1,02%	4.908	66.930	4,55%	22.828	1,55%	44.102	1.521.481

[4] M. Donnini, *Necessità e problemi del decentramento*, in Comune di Milano, «Città di Milano», settembre 1963.

[5] Cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, cit., pp. 65 e 67.

1961	21.634	1,42%	14.327	0,94%	7.307	81.062	5,33%	22.639	1,49%	58.423	1.587.211
1962	23.144	1,46%	16.153	1,02%	6.991	54.327	3,42%	19.478	1,23%	34.849	1.629.051
1963	25.730	1,58%	16.221	1,00%	9.509	56.221	3,45%	37.141	2,28%	19.080	1.657.640
1964	27.427	1,65%	16.009	0,97%	11.418	43.818	2,64%	46.576	2,81%	-2.758	1.666.300
1965	26.528	1,59%	16.853	1,01%	9.675	46.583	2,80%	49.787	2,99%	-3.204	1.672.771
1966	26.077	1,56%	16.270	0,97%	9.807	44.480	2,66%	50.045	2,99%	-5.565	1.677.013
1967	24.147	1,44%	16.292	0,97%	7.855	49.870	2,97%	51.058	3,04%	-1.188	1.683.680
1968	23.746	1,41%	16.985	1,01%	6.761	51.306	3,05%	50.899	3,02%	407	1.690.848
1969	24.292	1,44%	17.282	1,02%	7.010	50.612	2,99%	46.858	2,77%	3.754	1.701.612
1970	23.465	1,38%	17.300	1,02%	6.165	54.782	3,22%	48.020	2,82%	6.762	1.714.539
1971	23.413	1,37%	16.071	0,94%	7.342	54.678	3,19%	43.069	2,51%	11.609	1.733.490
1972	23.085	1,33%	16.900	0,97%	6.185	43.506	2,51%	44.694	2,58%	-1.188	1.738.487
1973	23.115	1,33%	17.689	1,02%	5.426	37.171	2,14%	37.657	2,17%	-486	1.743.427
1974	21.953	1,26%	17.072	0,98%	4.881	40.752	2,34%	56.609	3,25%	-15.857	1.732.451

Fonte: Servizio statistica del Comune di Milano (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, n. 5, 1975, Tab.VI, p. 27. Elaborazioni dell'autore.

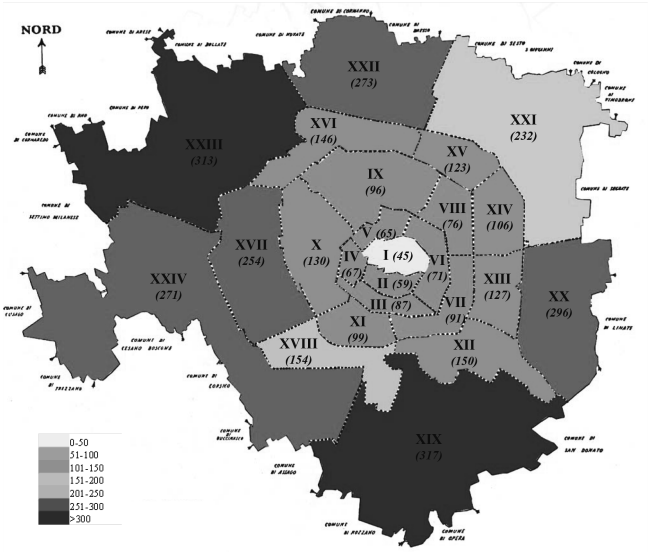
Tabella 2: *Densità demografica (abitanti per ettaro) nelle zone statistiche 1931-1971*

Zone statistiche	*Superficie (ha)*	*1931*	*1951*	*1961*	*1971*
I-Duomo Nord	166	226	203	140	91
Numeri indici 1931=100		100	89	62	40
II-Duomo Sud	123	452	271	214	161
Numeri indici 1931=100		100	60	47	36
III-P.ta Romana-S.Vittore	145	337	277	278	240
Numeri indici 1931=100		100	82	83	71
IV-S.Vittore-V.Monti	81	254	257	213	172
Numeri indici 1931=100		100	101	84	68
V-Parco-P.ta Nuova	121	237	201	181	131
Numeri indici 1931=100		100	85	76	55
VI-P.ta Nuova-P.ta Romana	187	182	199	165	141
Numeri indici 1931=100		100	109	91	77
VII-P.ta Vigentina-P.ta Vittoria	317	256	285	284	260
Numeri indici 1931=100		100	111	111	101
VIII-P.ta Venezia	299	319	377	338	285
Numeri indici 1931=100		100	118	106	90
IX-P.ta Garibaldi-Sempione	657	182	195	207	188
Numeri indici 1931=100		100	107	113	103
X-P.ta Magenta	590	111	168	213	217
Numeri indici 1931=100		100	151	192	196
XI-P.ta Genova-P.ta Ticinese	278	193	204	211	202
Numeri indici 1931=100		100	106	109	105
XII-Scalo P.ta Romana-Rogoredo	512	60	89	123	134

Numeri indici 1931=100		100	150	206	225
XIII-Calvairate	372	70	145	200	185
Numeri indici 1931=100		100	208	286	265
XIV-Città Studi	361	138	264	303	280
Numeri indici 1931=100		100	192	220	203
XV-Loreto-Villaggio giornalisti	294	138	185	225	226
Numeri indici 1931=100		100	134	164	165
XVI-Dergano-Bovisa-Cagnola	566	66	98	141	142
Numeri indici 1931=100		100	149	214	217
XVII-S.Siro-Lorenteggio-Chiesa Rossa	920	20	72	153	183
Numeri indici 1931=100		100	362	768	919
XVIII-S.Cristoforo-Chiesa	472	60	83	108	127
Numeri indici 1931=100		100	138	179	212
XIX-Vigentino-Gratosoglio-Chiaravalle	2.520	5	6	7	18
Numeri indici 1931=100		100	109	126	346
XX-Rogoredo-Ortica	1.098	6	10	21	31
Numeri indici 1931=100		100	183	369	543
XXI-Lambrate-Crescenzago-Bicocca	1.861	21	32	60	75
Numeri indici 1931=100		100	153	284	356
XXII-Niguarda-Affori-Bruzzano	1.181	19	28	57	78
Numeri indici 1931=100		100	150	302	410
XXIII-Quarto Oggiaro-Roserio-Quinto Romano	2.559	8	15	23	46
Numeri indici 1931=100		100	177	280	554
XXIV-Baggio-Ronchetto-Barona	2.496	7	13	20	34
Numeri indici 1931=100		100	168	271	455
Totale	18.176	55	70	87	95
Numeri indici 1931=100		100	128	160	174

Fonte: SERVIZIO STATISTICA DEL COMUNE DI MILANO (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, n. 5, 1975, Tab. XIII, p. 41. I numeri indici sono elaborazioni dell'autore.

Figura 1: Variazione della densità demografica nelle zone statistiche 1951-71 (1951=100)



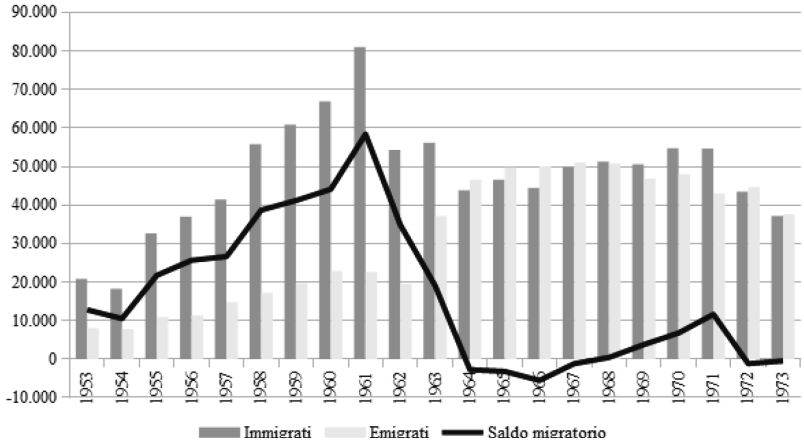
Il "baby boom" della prima metà degli anni Sessanta fu influenzato dal periodo di forte eccedenza degli immigrati sugli emigrati, dal momento che l'afflusso di una popolazione giovane di origine rurale contribuiva ad esaltare i quozienti di natalità e a deprimere quelli di mortalità. L'andamento demografico raggiunse livelli mai registrati in passato, ma proprio allora la tendenza iniziò ad invertirsi, al punto che dal 1964 al 1967 il saldo migratorio divenne negativo, per la prima volta in periodo di pace dall'unificazione nazionale, per poi riprendersi leggermente – ma solo provvisoriamente – negli ultimi anni del decennio.

Negli anni Sessanta l'incidenza dei movimenti migratori sull'aumento complessivo di popolazione decrebbe, quindi, consistentemente rispetto ai periodi precedenti, fino a toccare il 63,9%. La causa scatenante non fu tanto la contrazione dell'immigrazione, sempre robusta anche se in diminuzione rispetto ai livelli record raggiunti tra il 1959 e il 1961, quanto la forte crescita dei flussi in uscita, pari ad una media annua di 46.000 persone nei dieci anni successivi al 1963. La regressione si accentuò sino a tradursi in una flessione effettiva della popolazione nel 1974:

> la crescita della popolazione registra ormai una stasi, anzi, dopo il '73 la città comincia a perdere abitanti e ne cambiano le caratteristiche: invecchiamento della popolazione, diminuzione delle nascite, riduzione della

dimensione media delle famiglie, aumento dei ceti medi, perdita di operai, persistenza di sacche di proletariato e di lavoratori marginali[6].

Figura 2: Movimento migratorio1953-1973



Fonte: Elaborazione da A. Buzzi Donato, *Struttura demografica e residenziale di Milano nei dati dell'XI Censimento Generale della Popolazione*, in Servizio statistica del Comune di Milano (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, n. 5, 1975, Tab. VI, p. 27.

Il rallentamento demografico nascondeva, così, un imponente processo di ricambio della popolazione, un fenomeno di vasta portata che ridisegnava i confini reali della città ben oltre quelli amministrativi. Nella storia demografica milanese, del resto, si era come affermata una legge per cui, durante le fasi di sviluppo o di recessione economica, i movimenti in uscita e in entrata tendevano a modificarsi con variazioni dello stesso segno, anche se di diversa intensità (con la sola limitata eccezione degli anni trenta): «il che significa in altri termini, che le fasi di sviluppo della nostra economia sono strettamente collegate ad un aumento del ricambio demografico complessivo»[7]. L'eccezionalità del periodo più recente consisteva nel rafforzamento di una componente sull'altra, dell'emigrazione sull'immigrazione, non in un venir meno del turnover fra gli abitanti della città.

Ad essere coinvolti in un processo simile di osmosi erano la città e il suo hinterland, che ormai richiamava popolazione non solo dal resto d'Italia, ma dalla città stessa. In effetti, gli spostamenti residenziali interni all'area metropolitana apparivano sempre più determinanti nello spiegare il processo d'incremento dei flussi migratori in uscita: tra il

[6] Cfr. C. Morandi, *Tra espansione e riuso urbano nel secondo dopoguerra a Milano*, in Aa.Vv., *La costruzione della Milano moderna*, cit., p. 137.
[7] Cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, cit., pp. 67 e 70.

1961 e il 1967 l'incidenza dell'emigrazione verso i comuni della provincia sul complesso dei movimenti in uscita aumentò dal 33,9% al 49,3%. Ma la relazione era verificata anche in senso inverso, dal momento che negli stessi anni crebbe vistosamente la proporzione di immigrati provenienti dalla provincia sul totale degli arrivi (dal 14,3% al 27,1%)[8].

Il ridimensionamento della demografia milanese – che perdeva abitanti non più solo all'interno dei Navigli e dei Bastioni, ma anche nelle aree intermedie – venne ampiamente compensato dalla maggiore importanza assunta dall'hinterland, non solo a motivo dei massicci spostamenti di popolazione oltre i confini amministrativi della città ma anche per il continuo indebolirsi della capacità di attrazione esercitata dal comune di Milano sugli immigrati, a favore dei comuni limitrofi. Non si era pertanto di fronte ad una flessione del processo di urbanizzazione bensì, al contrario, ad un'espressione differente del movimento espansivo della città. La tendenza centrifuga in atto spostava, infatti, i pesi demografici relativi a tutto vantaggio dell'area provinciale e metropolitana. La tabella 3 evidenza come negli anni sessanta si fosse verificata un'accelerazione senza precedenti di queste dinamiche, rispetto sia alla provincia sia all'hinterland (individuato dai comuni aderenti al Piano intercomunale milanese, PIM, di cui si parlerà più avanti), anche se già a partire dagli anni venti era possibile riscontrare una leggera regressione o una sostanziale stazionarietà, a seconda dei casi, nel peso relativo del comune di Milano.

Tabella 2: Rapporto tra la popolazione del comune di Milano, della provincia e del Pim. (1861-1971)

Anno	*Popolazione Comune di Milano (A)*	*Popolazione Provincia (B)*	*Popolazione PIM (C)*	*A/B*	*A/C*
1861	269.297	863.836		31,2%	
1871	291.802	908.111		32,1%	
1881	357.000	1.013.159		35,2%	
1901	539.596	1.306.629	830.720	41,3%	65,0%
1911	698.775	1.563.160	1.043.176	44,7%	67,0%
1921	834.618	1.734.075	1.197.737	48,1%	69,7%
1931	992.036	2.001.834	1.444.536	49,6%	68,7%
1951	1.276.521	2.505.638	1.861.554	50,9%	68,6%
1961	1.582.534	3.156.815	2.467.471	50,1%	64,1%
1971	1.732.000	3.903.685	3.121.298	44,4%	55,5%

Fonte: Servizio statistica del Comune di Milano (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, n. 5, 1975, tabb. III e V, p. 24.

[8] *Ibi*, p. 36.

2. *Dalle strutture demografiche a quelle economiche*

La redistribuzione della popolazione sul territorio provinciale prendeva forma attraverso un processo di diffusione dell'aggregato metropolitano che tendeva a riprodurre, su più vasta scala, l'ormai usuale schema concentrico che storicamente aveva caratterizzato l'espansione della città. Alle origini del fenomeno era individuabile una ricomposizione delle strutture economiche urbane. Unità terziarie e quaternarie si sostituivano ad aggregati residenziali e ai vecchi centri di attività secondarie, mentre le aree centrali e paracentrali rilasciavano gradualmente popolazione, tanto fra i ceti operai quanto fra le classi impiegatizie. In effetti, nel periodo 1951-61, alla contrazione demografica entro le mura spagnole (-16%) faceva riscontro un forte incremento degli addetti, passati da 169.880 a 191.733 (+13%), ed una maggiore dimensione media aziendale (da 8,7 a 10,5 addetti). Nel resto del territorio comunale, invece, aumentavano sia gli addetti sia la popolazione residente[9]. L'attuazione del nuovo centro direzionale previsto dal piano regolatore del 1953 fu esemplare, in tal senso, di una profonda trasformazione insediativa in un'area prossima ai bastioni.

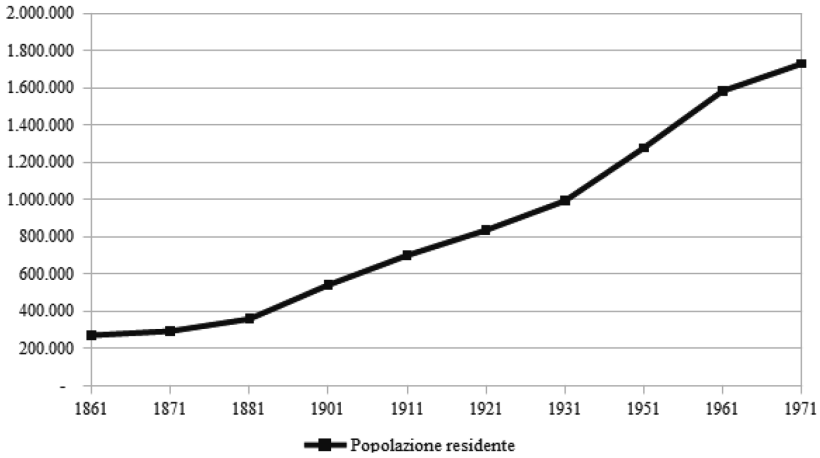
Le più recenti evoluzioni potevano peraltro essere interpretate alla luce di tendenze di più lungo periodo, come suggerito da Alessandro Buzzi Donato il quale osservava una sostanziale sovrapposizione tra le principali fasi di espansione dell'agglomerato urbano e i passaggi evolutivi delle strutture economiche e tecnologiche. Egli individuava quattro momenti storici, contrassegnati da rilevazioni censuarie: il periodo 1861-1901 conobbe un'espansione monotipica del secondario; il 1901-1921 un'espansione differenziata del secondario; il 1921-1951 una diffusione del terziario commerciale; il 1951-1971 uno sviluppo della grande direzionalità aziendale[10]. Le vicende demografiche appaiono strettamente connesse alle fasi dell'economia milanese a partire dall'Unità (fig. 3). Allo sviluppo moderato del primo periodo seguì infatti una crescita sostenuta – innescata dal boom del secondario – fino al 1951, poi intensificatasi fino al 1961 e in rallentamento nel decennio seguente, in coincidenza con l'evoluzione interna al processo di terziarizzazione (data dal superamento della fase "di servizi" e dall'estensione delle sedi direzionali ed amministrative)[11].

[9] *Ibi*, p. 38.

[10] Cfr. A. Buzzi Donato, *Struttura demografica e residenziale di Milano nei dati dell'XI Censimento Generale della Popolazione*, in Servizio statistica del Comune di Milano (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, 5 (1975), p. 11.

[11] Cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, cit., pp. 49-50.

Figura 3: Popolazione residente (1861-1971). Dati non disponibili per gli anni 1891 e 1941



Fonte: A. Buzzi Donato, Struttura demografica e residenziale di Milano, cit., Tab. I, p. 21.

I tratti essenziali dell'evoluzione urbana appaiono dunque riconducibili alle alterazioni funzionali e di stratificazione sociale nelle quali Milano fu coinvolta, specialmente dopo la seconda guerra mondiale. In particolare, il crescente peso assunto dalle categorie impiegatizie rispetto ai ceti operai qualificati necessita un'analisi più approfondita. Tra il 1951 e il 1961 il numero di addetti al settore manifatturiero era in sensibile aumento sull'intero territorio: essi crebbero, infatti, di 118.384 unità nel comune di Milano (da 365.817 a 484.198) e di 91.941 nei comuni dell'hinterland (da 141.550 a 233.494). D'altro lato, se si osserva l'incidenza relativa sul complesso della popolazione attiva, la proporzione delle categorie operaie era in calo fin dal 1931 (-11% nel ventennio 1931-51), ma si ridusse ad un ritmo proporzionalmente più rapido negli anni cinquanta (-10% in soli dieci anni, nel 1951-1961) e soprattutto nei sessanta (-11% nel 1961-1967)[12]. La distinzione tra lavoratori manuali e non manuali conduce a conclusioni qualitativamente non dissimili (tab. 4). Ancora limitati apparivano, invece, i casi di decentramento di impianti industriali al di fuori dei confini comunali, come testimoniato dai grandi complessi della Bianchi e della De Angeli-Frua. Il contestuale aumento degli addetti al terziario (per quasi 90 mila unità) generava una forte pressione demografica sulla città e sui comuni della prima fascia metropolitana, pressione accompagnata da una rapida ascesa dei valori fondiari[13].

[12] *Ibi*, p. 31.

[13] Cfr. C. Morandi, *Tra espansione e riuso urbano nel secondo dopoguerra a Milano*, cit., p. 116; Id., *La politica urbanistica fra i Piani Regolatori Generali del 1953 e del 1980: le Varianti*

Tabella 4: *Proporzione lavoratori manuali e non manuali (1931-1967)*

Anni	*Lavoratori non manuali*	*Lavoratori manuali*
1931	39,2%	60,8%
1951	45,7%	54,3%
1961	51,0%	49,0%
1967	56,0%	44,0%

Fonte: A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, cit., p. 31.

Erano anni in cui i problemi connessi all'espansione urbana, alimentata dalla favorevole congiuntura economica, venivano percepiti con un senso di urgenza e fornivano ricca materia di dibattito oltre i confini nazionali, anche se le soluzioni avanzate non apparivano affatto innovative. Il XII congresso dell'*Union internationale des villes et pouvoirs locaux*, tenutosi a L'Aja nel giugno del 1957, ripropose un modello di crescita fondato su città-satelliti − un concetto non nuovo a Milano, dove già se ne auspicava la realizzazione almeno una trentina d'anni prima − e sull'allontanamento degli insediamenti industriali dai centri urbani[14].

Nel capoluogo lombardo il decentramento delle unità operative industriali si accentuò negli anni Sessanta. In questa direzione spingevano fattori quali le possibilità di realizzi immediati offerte alle aziende dagli elevati valori raggiunti dai terreni nell'area urbana e l'accrescimento infrastrutturale che migliorava le comunicazioni interne all'agglomerato urbano. Nel contempo, il polo milanese accresceva il proprio potere di attrazione sulle attività terziarie, in particolar modo sul terziario superiore come il credito, le assicurazioni, il commercio all'ingrosso, le attrezzature ricettive e le sedi amministrative delle grandi imprese[15]. Gli effetti

al Piano Regolatore, in Aa.Vv., *Storia di Milano. Il Novecento*, vol. XVIII, t. 1, Istituto della enciclopedia italiana, Roma 1995, p. 172.

[14] *I problemi dell'espansione delle Città*, in Comune di Milano, «Città di Milano: rassegna mensile del Comune e bollettino di statistica», dicembre 1957. A supporto della politica di decentramento erano chiamati ad agire i centri civici, i quali «realizzati o previsti dall'Amministrazione Comunale hanno una funzione preziosa e insostituibile da svolgere. La diffusione e il potenziamento dei Centri Civici costituirà certamente una efficiente alternativa al monocentrismo urbano. Essi costituiranno dei nuclei pilota attorno ai quali prenderà corpo quella vita sociale che attualmente è degradata o addirittura assente» (*Necessità e problemi del decentramento*, in Comune di Milano, «Città di Milano: rassegna mensile del Comune e bollettino di statistica», settembre 1963). Per riferimenti al concetto di città-satellite negli anni venti cfr. A. Buzzi Donato, *Note sullo sviluppo di Milano negli ultimi cento anni*, cit., pp. 24-25; C. Chiodi, *Come viene impostato dalla Città di Milano lo studio del suo nuovo piano di ampliamento*, in Comune di Milano, «Città di Milano: bollettino municipale mensile di cronaca amministrativa e di statistica», 7 (1925), pp. 231ss.

[15] Cfr. V. Erba, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare in rapporto allo sviluppo urbanistico di Milano*, in Aa.Vv., *La costruzione della Milano moderna*,

dell'espulsione delle attività secondarie e delle residenze – che portò tra l'altro ad un rallentamento della crescita demografica rispetto al comprensorio circostante – sono ricavabili dalle tabelle 5 e 6.

Tabella 5: Addetti all'industria e al terziario in Milano e cintura alle cadenze censuarie

	Anno	*Industria*	*Terziario*	*Totale*
Milano	1951	365.814	180.153	545.967
	1961	484.198	269.883	754.081
	1971	434.696	332.409	767.105
Cintura (comprensorio Pim-Milano)	1951	141.550	29.167	170.717
	1961	233.494	49.200	282.694
	1971	344.823	86.849	431.672

Fonte: Censimento ISTAT. Dati riportati in V. ERBA, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare*, cit., p. 317.

Tabella 6: Popolazione e stanze alle cadenze censuarie

	Anno	*Popolazione*	*Δ pop.*	*Stanze*	*Δ stanze*
Milano	1951	1.274.245		1.028.726	
	1961	1.582.534	308.289	1.556.858	528.132
	1971	1.732.000	149.466	1.916.504	359.646
Cintura	1951	596.228		396.303	
	1961	887.110	290.882	715.187	318.884
	1971	1.388.848	501.738	1.319.297	604.110
Provincia	1951	2.505.153		1.890.275	
	1961	3.156.815	651.662	2.863.251	972.976
	1971	3.903.685	746.870	4.112.430	1.249.179

Fonte: Censimento ISTAT. Dati riportati in V. ERBA, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare*, cit., p. 318.

Gli anni sessanta ebbero dunque importanti ricadute sulla struttura produttiva della città. L'emorragia di posti di lavoro nell'industria fu un fenomeno che colpì in misura notevole il territorio di Milano (tra il 1961 e il 1971 la città perse 70 mila posti di lavoro nel manifatturiero) e che si tradusse in un robusto incremento degli addetti nella cintura. La rapida estensione della grande direzionalità amministrativa, dando luogo a un "effetto di spiazzamento" a svantaggio degli insediamenti produttivi e della residenza meno qualificata, gettò le basi per una redistribuzione

cit., p. 317.

della popolazione in un'area metropolitana dai confini in costante dilatazione.

L'emigrazione milanese continuava a dirigersi prevalentemente verso la parte settentrionale della provincia, ma le aree poste a sud della zona compresa entro i confini del comune rafforzarono progressivamente la propria capacità di attrazione. Il quadrante sud-ovest rappresentava una destinazione tipica di questi flussi. L'attuazione del programma di edilizia popolare degli anni Sessanta (in particolare i quartieri Tessera, Lavagna e Rozzano) doveva esercitare, del resto, un'influenza non marginale sull'assetto residenziale milanese, come sembra confermato dal fatto che l'83% del flusso verso sud-ovest si concentrava nei comuni di Rozzano, Corsico e Cesano Boscone[16].

Il ridimensionamento del peso demografico della città fu contraddistinto da un imponente processo di ricambio di popolazione, alla cui origine vi erano, oltre al decentramento industriale, le migliori opportunità residenziali – relativamente al costo delle abitazioni – offerte dai centri minori dell'hinterland e la crescente propensione delle classi medie al pendolarismo[17]. Tali spostamenti, peraltro, non erano affatto unidirezionali: è importante sottolineare, infatti, come i flussi pendolari in entrata fossero sempre più bilanciati dai movimenti giornalieri in uscita[18].

La "Relazione della commissione consiliare per lo studio del programma dei trasporti pubblici" del 1962 metteva in evidenza come, nel 1960, in un giorno feriale medio affluissero a Milano per spostamenti pendolari domicilio-lavoro 253.500 persone pari al 26% del totale della popolazione attiva del comune ambrosiano, contro le 140.000 persone del periodo 1936-1939 con un'incidenza del 19% sul totale della popolazione attiva. La diffusione del mezzo privato di trasporto giocava, evidentemente, a tutto favore dei trasferimenti di residenza verso zone a minore densità demografica ed edilizia. Le automobili in circolazione nella provincia di Milano crebbero dalle 49.280 del 1950 alle 221.597

[16] Cfr. A. Buzzi Donato, *Struttura demografica e residenziale di Milano*, cit., pp. 15-16.

[17] È stato inoltre notato come, fino al 1971, «a causa di un differente tipo di imposizione fiscale [era prevista un'autodenuncia nel luogo di residenza], vi era la tendenza, per i ceti più abbienti abitanti nei grandi comuni, a trasportare la residenza nei paesi della provincia limitrofi al capoluogo, dove la loro capacità contributiva era arma di contrattazione più forte nei confronti di un fisco meno potente ed organizzato di quello della grande città. Le loro abitazioni in Milano, dove in realtà le famiglie avevano dimora abituale, rientravano quindi nella categoria del non occupato». Cfr. A. M. Grohovaz, *Le abitazioni*, in Servizi statistici del Comune di Milano (a cura di), *Quaderni di documentazione e studio*, 14, p. 11.

[18] Cfr. V. Erba, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare*, cit., p. 318.

di dieci anni dopo; *ceteris paribus*, si stimava che le vetture circolanti avrebbero raggiunto, nel 1970, un milione di unità, tanto da giustificare dichiarazioni dai toni allarmati:

> se non entreranno in funzione rimedi sostanziali (metropolitana, decentramento industriale, commerciale e amministrativo ecc.), fra qualche anno, nel nucleo urbano, avremo la paralisi completa del traffico[19].

I dati del censimento generale del 1971 registravano un ulteriore irrobustimento del fenomeno: il numero dei milanesi che si spostavano ogni giorno da casa al luogo di lavoro o di studio raggiungeva, infatti, le 865.000 unità, di cui il 30% era costituito da studenti. Della somma complessiva, circa 66.000 individui si recavano fuori comune, mentre i pendolari in entrata a Milano ammontavano a 350.000, per l'86% lavoratori e per la restante parte studenti. Una quota consistente dei flussi in entrata proveniva dai comuni del Pim, suddivisa in parti quasi uguali tra lavoratori e studenti. I dati indicavano così una popolazione diurna composta da 2,1 milioni di persone, di cui 930.000 lavoratori e 305.000 studenti[20].

L'alta proporzione degli imprenditori, dei dirigenti e degli impiegati sul numero complessivo dei pendolari in uscita (rispettivamente 1.673, 3.827 e 32.430 unità, ossia il 15,2%, al 16,7% e all'11,9% dei residenti totali appartenenti alle stesse categorie) era spiegabile con il decentramento di sedi operative ed amministrative, ad esempio nei grandi complessi direzionali di San Donato Milanese e di Segrate. La componente operaia dei flussi *outbound* segnava, invece, un'incidenza minore (24.591 unità, pari al 9,7% dei residenti inclusi nella stessa categoria) ma ciò era dovuto soprattutto al fatto che una parte notevole dei lavoratori manuali era già stata sospinta all'esterno della città in seguito alla graduale espulsione del secondario e di una parte del terziario[21].

3. *Il piano regolatore e le prime espressioni di pianificazione intercomunale*

Quando fu varato il piano regolatore nel 1953, la città di Milano mostrava un'accentuata mescolanza delle funzioni residenziali, industriali

[19] *Necessità e problemi del decentramento,* in Comune di Milano, «Città di Milano», settembre 1963.
[20] Cfr. A. Buzzi Donato, *Struttura demografica e residenziale di Milano,* cit., pp. 165-167.
[21] *Ibi,* p. 168.

e artigianali[22]. La crescita urbana nel corso di tutti gli anni Cinquanta e Sessanta fu indirizzata dal nuovo piano, che era stato predisposto dall'amministrazione comunale in conformità alla legge urbanistica del 1942 (L. 17 agosto 1942, n. 1150). Nel 1957 la sua attuazione si andava completando secondo ritmi che i costruttori milanesi potevano giudicare "soddisfacenti", essendo stati adottati a quella data 75 piani particolareggiati[23].

I criteri fondamentali di redazione del piano regolatore presentavano alcuni tratti innovativi rispetto alla precedente pianificazione, sebbene già da molti anni fossero oggetto di discussione fra gli esperti in materia urbanistica. In particolare, il concetto di zonizzazione, pressoché inesistente nel precedente piano del 1934, era in realtà auspicato fin dagli anni venti, così come la considerazione della città di Milano come elemento di un sistema di pianificazione regionale e non più solo comunale. Il principio di *zoning* trovava espressione nella predisposizione di aree riservate all'industria e di aree per l'edilizia abitativa (come l'espansione residenziale per quartieri autonomi), unitamente al vincolo di una parte del territorio a destinazione agricola. Inoltre, al contrario dei piani prebellici, quello del 1953 contemplava un rapporto stretto tra città e regione. Alla realizzazione di quest'ultima finalità erano indirizzate sia le scelte di decentramento industriale su scala metropolitana e regionale, in collegamento con i nuovi centri residenziali, sia l'opzione infrastrutturale di un sistema di assi attrezzati di penetrazione e tangenziali[24].

Il nuovo piano regolatore si muoveva, nel complesso, lungo direttrici già elaborate nei decenni precedenti – tra cui il rinnovamento di quartieri centrali, le grandi arterie di accesso e di transito nell'aggregato urbano e la rete di trasporto in sotterranea per mezzo della metropolitana – ma al tempo stesso sviluppava soluzioni originali come la creazione di un nuovo centro direzionale, compreso nell'area cittadina ma distinto dal vecchio centro storico di Milano, al fine di alleggerirne la densità funzionale[25]. Sebbene già nel 1954 si registrassero numerose costruzioni in quella zona – specie tra le vie Fabio Filzi, Bordoni e Pirelli – i lavori subirono in seguito dei rallentamenti e nel 1962 si lamentavano ritardi

[22] Cfr. Comune di Milano, *Nove anni di amministrazione democratica. 1951-1959*, «Quaderni della Città di Milano», Milano 1960, p. 153.

[23] *La relazione del Dr. Ing. Giovanni Marzoli all'Assemblea generale ordinaria dei soci,* in «Il giornale dei costruttori»,12 (1957) 17.

[24] Cfr. C. Morandi, *La politica urbanistica fra i Piani Regolatori Generali del 1953 e del 1980: le Varianti al Piano Regolatore*, cit., p. 171.

[25] E. Ghiringhelli, *Note sull'edilizia delle abitazioni popolari,* in Comune di Milano, «Città di Milano», novembre-dicembre 1956.

tanto più gravi se si considera che nel frattempo il processo di terziarizzazione era fortemente progredito ed erano sempre più evidenti i fenomeni di congestione dovuti al crescente traffico automobilistico[26].

La superficie totale del centro direzionale copriva un'area di oltre un milione di metri quadri, di cui il 52% rappresentato da terreni edificabili ed il restante occupato da strade e verde pubblico. Il 65% degli edifici era destinato ad uffici, il 10% a negozi, magazzini di vendita e alberghi, mentre solo il 25% ad abitazioni. La densità edilizia, escludendo gli scali ferroviari, era prevista in 55 mila mc/ha, decisamente inferiore agli 80 mila mc/ha della zona entro la cerchia dei Navigli, in modo da evitare problemi di eccessiva concentrazione delle funzioni economiche.

Per la piena realizzazione del nuovo centro era necessario, negli anni Cinquanta, l'arretramento della stazione delle Ferrovie Varesine, che non doveva più essere destinata in via esclusiva al traffico locale per divenire invece una stazione succursale con percorsi a largo raggio[27]. La stazione di Porta Garibaldi assumeva quindi la funzione di perno dell'intera area, verso cui era convogliata la maggior parte delle linee ferroviarie a percorrenza regionale, con treni provenienti da Novara, Varese, Como, Lecco, Bergamo, Brescia e Piacenza. Inoltre

> analoga convergenza è rilevabile nei riguardi di collegamenti autostradali regionali, in quanto il nuovo centro sarà lambito dai due assi attrezzati, che incrociandosi ai suoi margini, perverranno dai terminali dei gruppi di autostrade convergenti nei settori meridionali e settentrionali della città[28].

Due progettate linee metropolitane avrebbero poi dovuto assicurare i collegamenti da e verso il centro storico. Facilitando in questo modo il raggiungimento del posto di lavoro da aree residenziali distanti anche decine di chilometri, si cercava di concretizzare e governare il paradigma di città-regione.

Ma, come detto, alcuni fra i principali interventi compiuti o avviati in esecuzione del piano regolatore seguivano ancora un approccio "tradizionale" che andava ad incidere sulle fasce centralissime. Nel 1954, ad esempio, nel quartiere del Bottonuto procedevano le demolizioni ed era già iniziata la ricostruzione; era in fase di ultimazione la costruzione

[26] *Il centro direzionale guarda verso il futuro,* in Comune di Milano, «Città di Milano», giugno-luglio 1962.
[27] *Note sul nuovo centro direzionale di Milano,* in Comune di Milano, «Città di Milano», aprile 1956.
[28] *Il centro direzionale guarda verso il futuro,* in Comune di Milano, «Città di Milano», giugno-luglio 1962.

degli edifici della parte compresa tra le vie Pantano, Velasca e il corso di Porta Romana; prendeva le mosse il piano di ricostruzione tra le vie S. Sofia e S. Eufemia; iniziavano i lavori in piazza Missori[29].

Ma in una città in cui il bisogno di mobilità stava acquisendo un'importanza sempre crescente, è comprensibile che grande attenzione fosse dedicata al potenziamento della viabilità, non solo urbana – a cui si erano indirizzati in passato molti degli sforzi dell'amministrazione comunale – ma anche e soprattutto di accesso dalla regione circostante. Certamente i due aspetti apparivano comunque strettamente interconnessi e non si smise di lavorare in entrambe le direzioni. Un esempio importante era offerto dai progetti per la cosiddetta "Racchetta", i quali miravano a creare un'arteria di diversione del traffico dal nucleo storico centrale. Il principio non era del resto nuovo e si innestava nella lunga scia progettuale le cui radici risalivano al piano regolatore del 1912. Fra le due guerre era infatti già evidente l'intento di alleggerire la pressione che tendeva a soffocare piazza del Duomo, iniziando a riconfigurare l'assetto urbanistico delle aree circostanti con lo scopo di dirottare alcune correnti di traffico: l'apertura dell'odierno corso Matteotti rispondeva proprio a questa precisa finalità[30]. La "Racchetta" inseriva nuove lacerazioni nel tessuto urbano delle aree centrali, dopo i già cospicui interventi compiuti durante il fascismo, tanto che la stessa rivista comunale giunse ad auspicare che con essa si chiudesse la lunga stagione degli sventramenti («vi è solo da esprimere l'augurio che essa sia l'ultimo grande sventramento praticato nel vecchio nucleo urbano»[31]).

Gli esempi di lavori per alleviare la congestione delle zone centrali erano comunque diversi. Nel 1956 si discuteva intorno all'opportunità di sopprimere il Naviglio – che ancora correva sotto la carreggiata stradale dopo la copertura degli anni Trenta – specialmente nella sezione orientale da piazza San Marco a via Molino delle Armi: eliminando il corso sotterraneo del Naviglio, si sarebbe infatti potuto liberare il sottosuolo stradale ed utilizzarlo per costruire sottopassi e posteggi. Nello stesso anno, per limitare il traffico di transito nel centro città si rendeva necessario attrezzare l'arteria anulare dei bastioni, dove il traffico si era intensificato in misura notevole specie dopo la formazione dei viali Caldara e Filippetti. Occorreva pertanto introdurre dei sottopassi in corrispondenza delle intersezioni con le vie radiali provenienti dal centro,

[29] *Cronache del Consiglio comunale*, in Comune di Milano, «Città di Milano», 5 (1954).

[30] Per le trasformazioni subite da Milano negli anni del fascismo, cfr. E. Berbenni, *I processi dello sviluppo urbano*, Franco Angeli, Milano 2010.

[31] *Opere per la grande viabilità a Milano*, in Comune di Milano, «Città di Milano», luglio-agosto 1956.

con particolare urgenza in piazzale Cinque Giornate, in piazza Medaglie d'Oro, in piazzale Ticinese, in piazzale Baiamonti e in piazza Oberdan.

Era comunque la viabilità esterna ad apparire strategica nell'ottica della collocazione di Milano al centro del sistema-regione. Si guardava soprattutto alle grandi direttrici del traffico di penetrazione dal resto della Lombardia, che avrebbero dovuto alimentare anche il nuovo centro direzionale, ossia quella parte della città che stava per accogliere parte delle attività direttive in alleggerimento del centro storico. Si trattava in primo luogo dei due assi nord-sud ed est-ovest, che si dovevano incrociare in piazza Baiamonti, nelle adiacenze proprio del centro direzionale. Il primo aveva origine nel punto di convergenza delle autostrade ad est del Cimitero Maggiore (provenienti da Torino, Varese, Como e Bergamo) e doveva raggiungere la nuova autostrada del Sole. Il secondo asse raccoglieva invece, nella sua parte orientale, i flussi provenienti dalla strada dello Spluga e dalle aree industriali di Monza e Como, e si congiungeva all'estremo opposto con il punto di arrivo della nuova autostrada di Genova.

Inoltre, nel 1956, era in corso l'apertura di un altro collegamento con la rete viaria urbana, viale Scarampo, concepito per incanalare il traffico di quelle autostrade verso i quartieri occidentali di Milano, in modo dunque complementare all'asse nord-sud che era destinato invece a diffondere gli stessi flussi verso i quartieri orientali e il nuovo centro. L'obiettivo era di creare due arterie parallele all'asse viale Certosa-corso Sempione, di cui si evidenziava l'ormai inadeguata situazione viabilistica.

In quell'anno era prossima l'apertura dei cantieri per un'altra importante arteria di accesso alla città: la nuova Comasina, che doveva originare dalla statale dei Giovi e innestarsi nel viale Zara[32]. La via Comasina costituiva uno dei maggiori interventi di piano regolatore realizzati negli anni Cinquanta nella zona esterna della città, al di fuori della cerchia dei viali, e si inseriva in un ancora più ampio complesso di lavori finalizzati al miglioramento viabilistico[33].

Il piano regolatore del 1953, tuttavia, si rivelò ben presto inadeguato a contenere la pressione insediativa che avrebbe gravato sulla città negli anni a venire. Il piano non offriva uno strumento efficace di governo del territorio e le norme in esso contenute apparivano scarsamente vincolanti per l'edificabilità, in quanto concepite per favorire la ricostruzione postbellica. Dopo la sua adozione emersero nuove esigenze, determinate

[32] *Ibidem.*

[33] Cfr. Comune di Milano, *Nove anni di amministrazione democratica. 1951-1959*, cit., pp. 160-161.

in particolare dalla progettazione e dalla costruzione delle due autostrade provenienti da sud di Milano, l'autostrada del Sole e l'autostrada di Serravalle, che andavano a completare la rete viabilistica ad alta velocità che fra le due guerre si era sviluppata intorno alla metropoli lombarda nei settori settentrionale (verso i laghi), orientale (verso Bergamo) ed occidentale (verso Torino).

A "rimescolare le carte" concorsero pure, fra le altre cose, la sistemazione ferroviaria dovuta allo spostamento della stazione di Porta Nuova alla zona di corso Como, il potenziamento del sistema aeroportuale fondato sugli aeroporti di Linate e Malpensa, e l'evoluzione degli studi sul tracciato della metropolitana[34]. Nel 1955 il Ministero dei trasporti approvò infatti il progetto di massima della metropolitana e i lavori iniziarono nella zona dell'ex-scalo Sempione due anni dopo; nel 1958 furono avviati i lavori per il nuovo aeroporto di Linate, mentre era in corso d'opera la stazione ferroviaria di Porta Garibaldi.

In breve, erano molti i fattori che rendevano ormai necessaria una sollecita riforma del piano regolatore del 1953: il rafforzamento della rete stradale urbana; la crescita del traffico motorizzato più di quanto potesse essere previsto nei primi anni Cinquanta; la necessità d'inserire la programmazione dello sviluppo di Milano in una più ampia conurbazione e di alleggerire la densità edilizia delle zone centrali. Un processo di riforma che mosse i primi passi già sul finire di quello stesso anno.

Dieci anni dopo, una nuova proposta di revisione, riconoscendo i limiti presenti nell'allora vigente piano, introdusse alcuni correttivi. Fu così ampliata la previsione sulla capacità insediativa, aumentata di 300 mila unità (dai 2,215 milioni di abitanti stimati nel 1953 ai 2,515 milioni della variante del 1963), e fu notevolmente estesa la superficie urbanizzabile, localizzando le aree di nuova urbanizzazione prevalentemente nella sezione meridionale e sud-occidentale, che nel passato erano state toccate marginalmente dal processo di espansione urbana. La diffusione della città nel territorio comunale avveniva in parallelo alla scelta di concentrare le attività terziarie nel centro storico e nel nuovo centro direzionale, i cui confini furono estesi rispetto al 1953[35]. La stessa costruzione della rete metropolitana doveva appoggiare tale processo:

[34] *La proposta di revisione del PRG. La relazione della Ripartizione Urbanistica-Piano Regolatore,* in Comune di Milano, «Città di Milano», maggio 1963; cfr. Comune di Milano, *Nove anni di amministrazione democratica. 1951-1959,* cit., p. 162.

[35] Cfr. C. Morandi, *La politica urbanistica fra i Piani Regolatori Generali del 1953 e del 1980: le Varianti al Piano Regolatore,* cit., pp. 180-181.

> la realizzazione di alcune opere di pubblico interesse, come la metropolitana, costituiscono l'incentivo per la sostituzione di tutte le attività meno remunerative dal centro storico e la loro sostituzione con attività direzionali, uffici, negozi e residenze qualificate[36].

Proprio per questo motivo,

> la politica edilizia dell'Amministrazione comunale, sia come scelta di aree che di realizzazioni, favorisce l'attuazione di questo disegno speculativo basato sulla valorizzazione delle rendite urbane di posizione e quindi viene messa sotto accusa da tutti i movimenti di base della città[37].

Occorre comunque tenere presente che tendenze analoghe di valorizzazione terziaria delle aree centrali erano già chiaramente delineate almeno fra le due guerre mondiali, sebbene i tempi e i modi propri degli anni Cinquanta risentissero dei vorticosi ritmi del miracolo economico[38].

La revisione del piano regolatore agli inizi degli anni Sessanta era anche da ricondurre alla contemporanea stagione politica del centro-sinistra che, apertasi nel 1961, anticipò nel capoluogo lombardo l'analoga esperienza a livello nazionale. A Milano, la nuova amministrazione introdusse una serie di innovazioni nella gestione del territorio; si avviò il Piano quadriennale (1962-1965) per la realizzazione di 140 mila vani di edilizia pubblica, incentivando la prefabbricazione; si tentò di razionalizzare la spesa comunale, abbandonando la logica dei programmi di spesa annuali per abbracciare quella dei piani validi per un'intera legislatura; si estese il settore terziario; si migliorarono le infrastrutture, aprendo i primi tronchi della metropolitana e incrementando l'edilizia scolastica[39].

Gli anni Sessanta significarono anche il varo della prima esperienza di pianificazione intercomunale, la cui elaborazione risaliva al decennio precedente. I primi passi concreti in questa direzione furono mossi nel 1955, quando ormai già si avvertivano i sintomi dell'esplosione urbana della metropoli lombarda. L'anno seguente venne presentato un progetto di massima del piano territoriale della Lombardia, che voleva essere il primo tentativo di coordinamento della crescita di Milano con i comuni

[36] Cfr. V. Erba, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare,* cit., pp. 305-306.
[37] *Ibidem.*
[38] Cfr. E. Berbenni, *I processi dello sviluppo urbano,* cit., *passim.*
[39] Cfr. R. Chiarini, *Politica, cultura, amministrazione negli ultimi decenni,* in Aa.Vv., *Storia di Milano. Il Novecento,* cit., p. 776; C. Morandi, *La politica urbanistica fra i Piani Regolatori Generali del 1953 e del 1980: le Varianti al Piano Regolatore,* cit., p. 178; Id., *Tra espansione e riuso urbano nel secondo dopoguerra a Milano,* cit., p. 123.

circostanti, al fine di promuovere uno sviluppo organico su scala regionale[40].

Il Piano intercomunale milanese (PIM) fu varato ufficialmente nel novembre del 1961, quando i sindaci di 35 comuni compresi nell'hinterland di Milano siglarono un'intesa di collaborazione per giungere ad una comune politica amministrativa ed urbanistica[41]. Fu uno dei primi esempi in Italia di associazione intercomunale su base volontaria.

I confini del comprensorio furono in seguito ampliati e, nel 1967, il numero dei comuni aderenti salì a 94. In quell'anno fu inoltre elaborato il progetto generale di piano, la prima proposta completa in materia che venne recepita da tutti i partecipanti all'area[42].

L'organismo, composto da un centro studi e da una giunta esecutiva, copriva inizialmente un comprensorio di quasi 53 mila ettari, di cui oltre 18 mila appartenenti amministrativamente al comune di Milano. Sotto il profilo demografico, quest'ultimo comprendeva i tre quarti dei due milioni di residenti nell'area PIM, la cui popolazione aveva registrato negli ultimi anni tassi di crescita particolarmente sostenuti, soprattutto per effetto dei massicci flussi di immigrati (nel complesso aumentati del 69% tra il 1955 e il 1960), sebbene questi si distribuissero in modo alquanto disomogeneo fra i diversi comuni[43]. La popolazione assorbita nel piano consorziale rappresentava una quota sempre maggiore di quella dell'intera provincia: se nel 1951 era pari al 74,3% (con 1,86 milioni di abitanti), nel 1961 era salita al 77,8% (con 2,46 milioni) e nel 1964 al 78,6% (con 2,71 milioni).

La dinamica demografica provocava un rafforzamento dei movimenti di lavoratori pendolari e un intenso traffico in direzione dei centri che raccoglievano i servizi essenziali. Alla necessità di coordinare lo sviluppo edilizio doveva rispondere appunto la pianificazione fra più enti locali,

[40] Cfr. *La relazione del Dr. Ing. Giovanni Marzoli all'Assemblea generale ordinaria dei soci,* cit.; D. RODELLA, *Le esigenze urbanistiche delle città e l'ordinamento amministrativo del territorio,* in COMUNE DI MILANO, «Città di Milano», gennaio 1957.

[41] Aderirono al PIM i comuni di Agrate, Arese, Bollate, Bresso, Brugherio, Bussero, Caponago, Carugate, Cassina de' Pecchi, Cernusco sul Naviglio, Cesano Boscone, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese, Concorezzo, Cormano, Cornaredo, Corsico, Cusano Milanino, Garbagnate Milanese, Gorgonzola, Milano, Monza, Novate Milanese, Paderno Dugnano, Pero, Peschiera Borromeo, Pessano, Pioltello, Rho, S. Donato Milanese, Segrate, Sesto S. Giovanni, Settimo Milanese, Villasanta e Vimodrone.

[42] Cfr. G. BELTRAME, *Il Piano Intercomunale Milanese e la pianificazione a scala sovra comunale,* in AA.VV., *Storia di Milano. Il Novecento,* cit., p. 235; *Ripartizione urbanistica e piano regolatore,* in COMUNE DI MILANO, «Città di Milano», settembre-ottobre 1964.

[43] *Raccolta di dati statistici del Piano Intercomunale Milanese,* in COMUNE DI MILANO, «Città di Milano»,settembre 1962.

anche attraverso un organo come il Consorzio intercomunale milanese per l'edilizia popolare (CIMEP), nato nel 1965 – ma divenuto operativo nel 1967 – per mettere in pratica le indicazioni fornite dal PIM. Era stata la legge 167 del 1962 a prevedere la creazione di consorzi per l'elaborazione di un unico piano consortile: Milano ricorse ben presto a questa norma. Al CIMEP aderì il 66% dei comuni compresi nel Piano intercomunale, pari ad un'estensione territoriale del 75% e ad una popolazione del 94%: pur non essendoci perfetta sovrapposizione fra i due organismi, sembra dunque che vi prendessero parte almeno i principali fra gli enti locali.

Scopo del CIMEP era di alleggerire le aree congestionate promuovendo e coordinando l'attuazione dei piani di edilizia popolare, dal momento che nel quarto di secolo precedente la popolazione del comune di Milano e quella della fascia dei comuni compresi tra i 20 e i 40 chilometri da Milano era cresciuta in modo uniforme del 30%, mentre quella dei comuni compresi entro 20 chilometri dai confini di Milano era aumentata del 65%. Si preventivava un piano decennale di spesa pari ad un importo complessivo di 141 miliardi di lire, di cui la metà da impiegare nell'acquisto di aree e la restante parte suddivisa fra le opere di urbanizzazione primaria e secondaria[44]. Non pare, comunque, che l'esperimento di pianificazione territoriale per l'edilizia popolare fosse riuscito nel suo intento: esso è stato piuttosto criticato per essersi risolto, anziché in un programma unitario, in un accostamento disorganico delle proposte di piano provenienti dalle singole amministrazioni comunali[45]. Segno evidente, questo, delle difficoltà incontrate nella gestione di un territorio che non poteva ormai più essere concepito come giustapposizione di realtà comunali diverse, ma che richiedeva un approccio sempre più integrato – che si auspicava su base regionale – per far fronte alle nuove complesse istanze che il miracolo economico portava con sé.

[44] *Edilizia popolare a Milano,* in COMUNE DI MILANO, «Città di Milano», dicembre 1969.

[45] Cfr. V. ERBA, *La programmazione e pianificazione degli interventi di edilizia popolare,* cit., p. 306.

Materiali

DIPARTIMENTO DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

ANNALI DI STORIA MODERNA E CONTEMPORANEA

NUOVA SERIE - ANNO IV - 4/2016

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.72342235 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione)
librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
redazione: rivista.annalistoria@unicatt.it
web: www.educatt.it/libri/ASMC

ISSN 1124 - 0296

9 788893 353212