

Milano. Città in evoluzione

Milan. An Evolving City

I cambiamenti nelle strategie di trasformazione dal 1984 al 2007
The changes in strategies of transformation from 1984 to 2007

Giuseppe Marinoni

1. Il Passante ferroviario avrebbe potenziato l'asse nord-ovest/sud-est, asse storico di strutturazione delle relazioni della città con il territorio, tramite il collegamento sotterraneo della Stazione Bovisa delle Ferrovie Nord con le stazioni Garibaldi, Vittoria e Rogoredo delle Ferrovie dello Stato. La nuova accessibilità urbana e territoriale avrebbe favorito nelle aree dismesse lungo il tracciato ferroviario la localizzazione di "funzioni forti". Di fatto la poca attendibilità degli strumenti attuativi del Documento Direttore, i "progetti d'area" improntati prevalentemente sull'attivazione di risorse pubbliche, e la lentezza nella realizzazione del Passante insieme all'emergere di ambigue risvolti nei concettivi "riti ambrosiani", impediranno l'avvio delle trasformazioni.

2. Questo documento è uno dei primi tentativi, sia pure analitici ed esplorativi, di sopesare il portato delle aree in dismissione e cogliere come opportunità una risorsa territoriale di oltre un quarto della superficie comunale.
3. Gli strumenti per attuare questa politica sono ampiamente sperimentati. La Zac, (Zones d'Aménagement Concerté) procedura di attuazione urbanistica consente di attivare pratiche negoziali, ottemperando ai principi urbani individuati e sottraendosi alla previsioni di piano. La Sem (Société d'Economie Mixte) braccio operativo ed economico, permette al pubblico di condurre l'operazione, facendo leva finanziaria per raccogliere risorse e capitali. L'Apur (Atelier Parisien d'Urbanism) fornisce il supporto tecnico e progettuale nonché una visione di città, ancorata alle "convenzioni urbane" di strada, piazza, parco, isolato. Cfr. G. Marinoni, *Metamorfosi del progetto urbano*, Milano 2005.

4. Il cambio d'uso, anziché auspicata opportunità da gestire con progettualità e capacità prefigurativa, è considerato male inevitabile. Piuttosto di fruire

A Milano, dal Dopoguerra, si sono condotte incessantemente operazioni urbane di modifica silente. Dalla ricostruzione degli anni Cinquanta e Sessanta, alle pratiche di riuso degli anni Settanta e Ottanta, fino alla conversione delle aree industriali dismesse degli anni Novanta, la scena urbana è stata dominata da una lenta, ma inesorabile, opera di trasformazione celata. Tra la ricostruzione del Dopoguerra e le pratiche di riuso degli anni Settanta e Ottanta, esiste, come è evidente negli esiti, una differenza sostanziale.

La prima ha creato un intreccio virtuoso, tra progetti di architettura urbana di qualità e la *forma urbis* sedimentata nei tracciati e nelle permanenze infrastrutturali. Le seconde hanno generato un circolo vizioso, tra i tentativi di aggiramento delle prescrizioni di piano e l'azione parassitaria operata sulla labile morfologia di parti di città in dismissione, che necessitavano di una strategia urbana capace di avviare un'opera di ammodernamento rispondente alle dinamiche emergenti. La modifica silente che ha costruito la Milano moderna del Dopoguerra si è rovesciata con indolenza nella modifica occulta degli anni Settanta e Ottanta, che ha agito nell'anonimato dei cambi d'uso, nelle pratiche di manutenzione, nelle azioni di camuffamento.

Crisi del "progetto speciale", prosperità della modifica occulta

Dalla fine degli anni Settanta, in alternativa all'urbanistica del piano, aleggiavano in Europa i "progetti speciali". Strumenti strategici di trasformazione urbana essi lasciavano sullo sfondo le modalità di previsione e i vincoli normativi della pianificazione tradizionale che ne ostacolavano le politiche di rinnovamento e non rispondevano alle istanze di trasformazione morfologica e qualitativa della città. Anche Milano, nel 1984, con il Documento direttore del Progetto passante tenta di rispondere con un suo "progetto speciale" alla crisi urbana legata alle dismissioni industriali avviando progetti d'area, connessi al riassetto del sistema delle infrastrutture dell'area metropolitana¹. Il Documento direttore però, invece di sottrarsi alle inerzie pianificatorie e innescare nuove modalità attuative per aprirsi alle dinamiche economiche e sociali emergenti, rimane inchiodato al sistema preventivo e alle rigidità normative della Variante generale del Piano regolatore generale del 1980. Anziché inaugurare una strategia urbana di rinnovamento, e individuare, come in altri paesi europei, metodi di trasformazione della città a partire dalla qualificazione morfologica, dalla conformazione degli spazi pubblici, degli edifici e delle infrastrutture, si è perseguita l'ideologia regolativa, incrementando la pratica della doppia verità. Mancata la capacità di avviare strategie complessive di riqualificazione, per rilanciare la città come risorsa da spendere nella

più ampia compagine europea, si è assecondata una logica miope, consentendo profitti immobiliari privati e il depauperamento urbano collettivo. Anche la deregolamentazione urbanistica, nazionale e locale, con le leggi varate alla fine degli anni Ottanta, invece di andare nella direzione di sciogliere i nodi strutturali e aprire le condizioni per un reale rinnovamento urbano, ha srettiziamente rinfrancato il perseguitamento delle abituali pratiche occulte.

Aree dismesse nella crisi delle politiche urbane milanesi

La deindustrializzazione ha fatto emergere il problema delle aree dismesse. La città diffusa, dilagata a macchia d'olio nonostante le politiche regolative, ha mostrato drammaticamente l'obsolescenza delle infrastrutture e la latitanza della politica dei trasporti pubblici. Negli stessi anni in cui il *boom* immobiliare degli anni Novanta in Europa è sostenuto da politiche locali, in una rinata concezione di urbanità con gli esempi di ricentralizzazione, la riscoperta della città compatta, in reazione alla dispersione metropolitana e allo *sprawl*, ha riconsiderato la città esistente e le sue valenze di attrazione non più soltanto nel contesto di un'opzione culturale o ideologica, ma nella prospettiva di un rilancio economico e di rigenerazione sociale. Emersi dagli anni Ottanta, gli innumerevoli approcci al "progetto urbano", nell'accezione ampia e complessa che coinvolge le politiche e le strategie di valorizzazione della città, hanno contribuito alla costruzione di convergenze di obiettivi per la trasformazione, avvalendosi della città come complesso di risorse per innescare fenomeni di *leverage* urbano. Milano si è trovata, come altre città europee, a ripensare il proprio destino a partire dalla crisi industriale e dal rilascio di aree inutilizzate, e prende coscienza dei vuoti urbani elaborando nel 1988 il Documento direttore sulle aree industriali dismesse o sottoutilizzate².

Un confronto utile per cogliere differenze di approccio progettuale e di governo urbano deve essere fatto col Plan programme de l'Est de Paris del 1983, avviato dalla municipalità di Parigi con l'analogo intento di recuperare a fisiologia urbana le aree lasciate dalle attività produttive dismesse. La riconquista dell'est parigino, dalla Villette a nord sino allo scalo ferroviario di Austerlitz a sud, si avvia innescando un processo di *aménagement* che inaugura una *nouvelle vague* urbanistica. Allineamento stradale, individuazione di limiti di altezza, principi di ripartizione per isolati sono i nuovi intendimenti delle politiche per la trasformazione emersi a partire dagli studi sulla città ottocentesca, e che hanno come volontà l'estensione alla periferia degradata delle qualità fisiche del centro città³. Principi questi che in taluni casi trovano una proficua ibridazione con i *grands projets* mitrandiani che, non scevri da momenti di spettacolarizzazione, per-

*Progetto Passante. Documento direttore,
Comune di Milano, 1984*

*Documento Direttore of the Progetto
Passante, Milan, 1984*

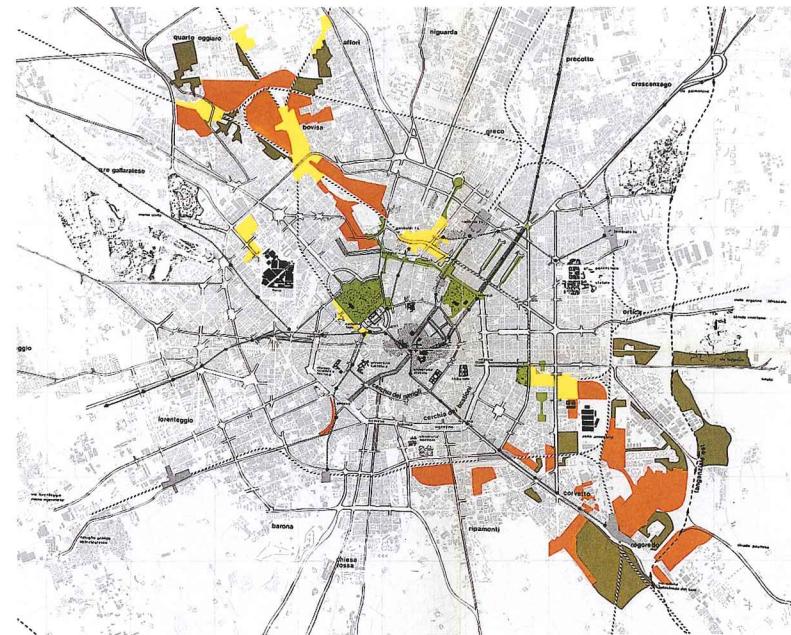
seguono la volontà di rinnovamento architettonico, sostenuto dalla condizione di eccezionalità dei nuovi temi progettuali avanzati. A Milano il Documento direttore sulle aree industriali dismesse o sottoutilizzate si astiene dall'avanzare qualsiasi prefabbricazione strategica e dall'implementare un processo di specifica trasformazione fisica dei luoghi: esprime invece sommarie dichiarazioni d'intenti riguardo il riutilizzo delle aree dismesse «come un'occasione per il rafforzamento di alcuni grandi servizi e come un'opportunità per sostenere le attività ad alto contenuto innovativo per talune parti di città». L'incapacità di avviare entro una strategia complessiva progetti urbani finalizzati alla conformazione edilizia, alla definizione degli spazi aperti e delle infrastrutture, con l'obiettivo di generare assetti morfologici di qualità, ha condotto nuovamente a trasferire i termini del problema su questioni normative e procedurali⁴.

A Milano si sono prodotti irocervo edilizi, dove blocchi in ferro e vetro a destinazione terziaria spuntano inquietanti tra brandelli di tessuto industriale in attesa di prossimi cambi d'uso, e tra generici "verdi attrezzati" in attesa di futura edificazione. In altri casi, intere parti di città industriale hanno cambiato fisiologia ma non forma. Proseguendo la lenta opera di modificazione silente e occulta sono nati i quartieri della moda, del design e del commercio, al contempo operazioni di gentrificazione hanno sostituito abitanti, modi di vita, usi e attività, senza quasi lasciare tracce nella città fisica⁵.

L'esperienza del progetto urbano nella strategia del progetto d'impresa

In questa fase di stallo del governo urbano si fa avanti, sulle aree Bicocca in dismissione della Pirelli spa il progetto del Polo tecnologico, sancito con il protocollo di intesa nel 1985 e promosso da un concorso internazionale di architettura vinto nel 1987 dalla Gregotti Associati. I primi timidi tentativi di deregolamentazione urbanistica di questi anni avrebbero legittimato solo cambi d'uso parziali, finalizzati ad azioni di conversione produttiva. La grande operazione di cambio d'uso e modifica urbana, come si ipotizzava alla Bicocca, richiese di avviare un'intensa attività di costruzione del consenso, simile peraltro a quella che la Fiat stava innescando per la trasformazione del Lingotto a Torino.

Il montaggio del Progetto Bicocca risale agli inizi degli anni Ottanta, anche con la finalità di riorganizzare le attività imprenditoriali del gruppo Pirelli, soffocato dalla profonda crisi industriale culminata poi con il fallimento dell'operazione Continental nel 1990. Le azioni di salvataggio aziendale puntarono perciò anche sul mattone. L'operazione Bicocca, applicando principi di gestione e promozione aziendale piuttosto inedite all'operatore



immobiliare italiano del tempo, ha inaugurato modalità propagandistiche basate su un'intensa attività promozionale. Un marketing piuttosto aggressivo ha anticipato modi d'agire impiegati nell'odierna fase competitiva degli investimenti immobiliari, che vede molteplici soggetti in lizza⁶. Dal punto di vista strategico è chiaro che un grande intervento di trasformazione alla Bicocca si ponesse in antitesi alle già flebili e confuse politiche urbane organizzate attorno al Progetto Passante. Ad un progetto teso a potenziare l'asse nord-ovest/sud-est veniva contrapposta un'area sulla direttrice nord-est. A investimenti pubblici concentrati sulla riorganizzazione ferroviaria e della metropolitana per generare plusvalenze da reimpiegare in attrezzature collettive, si prospettano ipotesi di investimento del trasporto pubblico in direzione Greco-Sesto, scarsamente collegato con la città. A criteri che avrebbero voluto innescare processi di partnership pubblico-privato si avanzava un intervento esclusivamente privato, che richiede cambi d'uso per circa 700.000 mq di superficie territoriale.

Se legittimo fu porre la questione della «città diffusa del nord-est milanese», e aver intravisto nella Bicocca il baricentro virtuale di tale conurbazione, si deve ora riconoscere, a progetto quasi completato, che è contestualmente mancata una strategia alla scala urbana complessiva, quella che a Barcellona per esempio «porta la città al mare», a Parigi «riconquista l'est», ad Amsterdam riporta il porto alla città. Accenni a uscire dal recinto della proprietà per introdursi fisicamente nella città attorno furono ipotizzati da alcune proposte di concorso, a dimostrazione che il progetto sarebbe dovuto intervenire a una "scala intermedia", tra nuovo insediamento e città, giungendo a livelli di complessità capaci di interconnettere sistemi urbani diversi: edilizio, infrastrutturale e dei trasporti pubblici. Con l'obiettivo di configurare un «centro storico della periferia», strutturare cioè una nuova centralità e un riferimento per la conurbazione nord di Milano, il progetto Bicocca di Gregotti fissa una struttura d'ordine, lad-

strategicamente dell'alta densità per produrre urbanità, come stava avvenendo a Parigi, si ipotizza una diminuzione degli indici volumetrici e un aumento degli standard urbanistici come compensazione pubblica. Una quota consistente di destinazioni produttive sono vincolate «per la salvaguardia del sistema industriale milanese», generando in tal modo incongrue mescolanze funzionali tra attività industriali – spesso tenute unicamente in vita per legittimare i cambi d'uso delle quote volumetriche rimanenti – e le nuove attività insediate.

5. La stagione dei "progetti speciali" milanesi irrealizzati coincide col periodo d'intenso lavoro parassitario agito tra le pieghe della fisiologia della città. Tale approccio schizofrenico del governo urbano degli anni Ottanta è piuttosto ben rappresentato dalla rassegna che il Comune ha pubblicato col titolo *Milano: le decisioni prese. Piani e progetti dal 1988 al 1990*.

Poche le iniziative di qualità, soprattutto generate da scelte occasionali e sporadiche, inseguendo gli umori degli amministratori avvicendatisi, o anche, come in seguito è clamorosamente emerso, dall'applicazione protratta di logiche prevalentemente clientelari condotte in consensi affaristico-malavitosi.

6. Per esempio la scelta del concorso internazionale a inviti che ha messo in gara venti tra i



Nove parchi per Milano, diagramma e pianta,
Laboratorio di progettazione urbana, 1995

Nine Parks for Milan, diagram and plan,
Laboratorio di progettazione urbana, 1995

ni di valorizzazione economico-finanziaria e di risanamento aziendale. Una circostanza questa che certamente impose limiti al progetto urbano, costretto ad operare in un'enclave dai vincoli di proprietà, ma ancor più per l'impossibilità di collocarsi in una ampia strategia condivisa.

“Progetto strategico” nelle morse dei fallimenti attuativi

L'unico “progetto strategico” complessivo che ha visto luce in questi ultimi anni è stata la proposta dei *Nove parchi per Milano*. Elaborato nel 1995 per conto del Comune di Milano dal Laboratorio di progettazione Urbana, con l'ideazione di Pierluigi Nicolín, Cecchi & Lima e Pippo Traversi, questo progetto prevede l'avvio di un'ampia strategia di ristrutturazione della forma della città a partire dalla configurazione di nove parchi urbani.

Il Parco Sempione, parzialmente ridefinito a partire dalla conformazione del bordo ovest con la riqualificazione delle Ferrovie Nord, diviene modello e matrice degli altri parchi. Un principio di insediamento localizza nuove centralità nella periferia storica, tra la città in trasformazione e l'espansione territoriale circostante⁷.

Riallacciandosi alle coeve esperienze di Barcellona e Parigi, si cerca di ripensare la *forma urbis* di Milano nel suo insieme, partendo però da progetti urbani specifici, improntati sulla configurazione di una spazialità contemporanea con l'atto di fondazione di un parco centrale. Principio insediativo pre-architettonico, il parco centrale fissa gli elementi di lunga durata della nuova parte urbana e genera, in relazione alla città circostante, tracciati e spazi aperti su cui far convergere l'edificazione. Si ripercorre *in vitro* l'esperienza della città di fondazione dove le regole dei tracciati e dei margini possano guidare l'edificazione nel tempo: non c'è un'immagine planivolumetrica prefissata da raggiungere, o destinazioni d'uso da rispettare, quanto alcuni principi condivisi da perseguire. Tant'è che le proposte morfologiche elaborate non intendevano avere un valore prescrittivo, quanto prefigurare campi di azione progettuale in un ambito dinamico e negoziale. Secondo i principi del “progetto urbano coordinato”, in sperimentazione alla Villa Olimpica a Barcellona, al Parco di Bercy a Parigi, al Borneo Sporenburg ad Amsterdam, il gioco delle progettazioni edilizie, paesaggistiche e infrastrutturali sarebbe avvenuto sotto la guida e la gestione di una regia progettuale, rappresentata dall'architetto coordinatore⁸.

Nove parchi sarebbero stati tra loro interrelati da tre nuove strade dalla valenza paesaggistica e insediativa, le *promenades*, con l'intento di indebolire la monocentralità radiocentrica di Milano per aprirla a una nuova dimensione metropolitana⁹. Con nuove funzioni urbane strategiche, opportunamente collocate

maggiori architetti mondiali è stata funzionale, oltre che alla scelta del progetto, soprattutto al conferimento di legittimazione culturale all'operazione.

Le mostre, i convegni e le attività collaterali al concorso contribuirono inoltre a sollecitare l'attenzione su quanto stava già avvenendo nel resto d'Europa in casi analoghi di conversione urbana, mostrando la necessità di sciogliere le rigidità regolative e di individuare nuove modalità attuative. Identificare la funzione trainante di “Polo tecnologico integrato”, incubatore di nuove attività che avrebbe favorito il trapasso da una struttura produttiva convenzionale in una basata sulla formazione e la ricerca, contribuì ad allargare il consenso a forze sindacali e amministrazioni locali, giustificando, anche sul fronte occupazionale, i futuri destini urbanistici dell'area.

7. Alcuni parchi riqualificano aree di dismissione industriale: il Parco Certosa tra il previsto polo universitario della Bovisa e Quarto Oggiaro; uno sulle aree MARELLI-Naviglio della Martesana e uno sulle aree Maserati-Parco

dove una caotica diffusione territoriale degli insediamenti mescola resti di periferia industriale in trasformazione. Nella concezione dei caratteri morfologici si palesa l'opzione per una città regolare, ordinata e organicamente interrelata, da risultare così riconoscibile nella dispersione metropolitana. Cinque superblocchi articolati in diverse morfologie e assoggettati a un asse di simmetria costituiscono la spina centrale, principio d'ordine dalle reminiscenze macrostrutturali che organizza l'impianto: determina le articolazioni tra spazi e costruito, si raccorda con il perimetro dell'unità d'intervento e, riprendendo le scansioni delle strade esistenti e la scala degli edifici industriali dimessi, individua una nuova gerarchia di rapporti interni e di relazioni con la città. Principi ordinatori concepiti in modo rigoroso, gestiti in forma di “autocoordinamento” progettuale da una mano unitaria, inverano nelle costruzioni il planivolumetrico iniziale e contrastano l'eccessiva frammentazione di tempi e spazi delle fasi realizzative.

All'incertezza sugli usi, che Gregotti sembrava presagire, il progetto risponde con un'architettura unitaria a grande scala, che subisce adattamenti ma non varia sostanzialmente nel passaggio dalla Tecnocity degli anni Ottanta, al centro storico della periferia degli anni Novanta alla Grande Bicocca del Duemila.

In una Milano che dagli anni Ottanta vedeva la costante frammentazione degli interventi anche il progetto Bicocca acquisì i risvolti di una proposta occasionale: sorta di Enterprise Zone, che Pirelli Spa fu fermamente intenzionata ad attuare per ragio-

per produrre parti di città miste e articolate, si sarebbero generate nuove centralità, delineando una nuova topografia dei valori immobiliari e creando redditività sufficienti da reinvestire nelle opere pubbliche e infrastrutturali previste. Una grande operazione di riequilibrio del monocentro urbano, una grande strategia che avrebbe innovato l'immagine complessiva, la fruibilità e l'abitabilità di Milano. Ha avuto corso parziale, e ciò che è stato realizzato ha mortificato le valenze strategiche, svuotando di significato il progetto d'insieme e svilendo i singoli progetti urbani. Alla presentazione pubblica del 1995 alla Triennale di Milano non ha fatto seguito un iter di approvazione istituzionale. Il progetto complessivo è stato smembrato, avviato nei percorsi attuativi dei Programmi di riqualificazione urbana, gestiti direttamente dai privati con accondiscendenza dell'amministrazione pubblica. Si sono solo negoziati indici volumetrici, oneri, cessioni di standard, ma non si è voluto, o saputo, implementare quella regia progettuale necessaria a garantire qualità realizzativa degli edifici e degli spazi aperti. Gli esiti dei tre ambiti realizzati, Scalo Romana-OM, Maserati, Fina-Quarto Oggiaro, rivelandone uno scadimento sia dei presupposti insediativi che strategici, insiti nella proposta dei *Nove Parchi*.

Il parco urbano, da parco centrale, è ridotto a mero verde attrezzato a soddisfare lo standard a cessione, il mix funzionale previsto, necessario a produrre centralità, è limitato a residenza e grande distribuzione; la scarsa qualità architettonica e morfologica rivela tutti gli svantaggi dell'alta densità raggiunta con i modelli convenzionali dell'edilizia aperta. Un'operazione urbana di grande respiro, orientata a costruire nuove forme insediative per aprire Milano a una dimensione metropolitana, è stata ridotta a miope operazione immobiliare, incapace di generare valori, sia urbani che economici, di centralità.

Nuove regole, stesse aree

Alla fine degli anni Novanta due sono i fattori che contraddistinguono le politiche urbane milanesi. Uno riguarda l'introduzione da parte della nuova amministrazione di principi urbanistici maggiormente ispirati a forme neoliberiste, come si stavano imponendo anche nel resto d'Europa. L'altro, l'avvio a livello regionale e locale di riforme legislative e normative che tentavano di decostruire l'inefficiente e rigido apparato di regole messo a punto negli anni precedenti. A differenza dei primi tentativi deregolativi degli anni Ottanta si è cercato alla fine degli anni Novanta di configurare "nuove regole" – in parte ispirate all'esperienza francese delle Zac e ai piani struttura anglosassoni – finalizzate all'indebolimento della "filiera deduttiva" che vincolava rigidamente le azioni progettuali locali alle previsioni pianificatorie generali.

Un primo passo per trovare momenti di mediazione riguardo l'annoso conflitto tra progetti e piano urbanistico, tra piano attuativo e pianificazione di livello superiore. La legge regionale della Lombardia n° 9 del 1999, *Disciplina dei Programmi integrati di interventi*, introduce infatti nuovi strumenti di trasformazione del territorio, i Piani integrati di intervento, in applicazione o in variante al Prg vigente. All'attore, sia pubblico che privato, viene assegnato un ruolo attivo di costruzione di proposte e all'amministrazione spetta il compito di formulare indirizzi di politiche urbane che delineino un quadro generale di riferimento strategico, via via da precisare con l'apporto delle proposte progettuali avanzate "dal basso". Strategie generali e proposte di trasformazione locali si incontrerebbero in un ambito di decantazione comune, attraverso modalità di negoziazione e contrattazione esplicite, che permettono di precisare temi, destinazioni d'uso, forme di partecipazione tra pubblico e privato e, con una certa discrezionalità, redditività, oneri, compensazioni pubbliche. L'ambito di manifestazione delle strategie urbane delineate dall'amministrazione è il *Documento d'inquadramento delle politiche urbanistiche* previsto dalla stessa legge 9/99.

Milano nel giugno del 2000 approva il documento d'inquadramento *Ricostruire la grande Milano* elaborato dagli uffici comunali con la consulenza urbanistica di Luigi Mazza. Le scelte strategiche del documento non hanno valore giuridico di legge, ma si affiancano al piano regolatore che ne risulta notevolmente indebolito. La prima parte del documento fa una disanima delle procedure introdotte per il governo delle trasformazioni urbane, inscrivendole entro un quadro di riflessioni generali piuttosto lucide riguardo le necessità di superare i limiti della pianificazione regolativa. La seconda parte, *Strategie e politiche, obiettivi e regole*, rivela intenti di sicuro interesse, condivisibili nella generalità – ampliamento del mercato urbano, raggiungimento di una maggiore qualità urbana e ambientale, individuazione delle linee di sviluppo –, ma non vuole o non riesce, esprimere criteri complessivi di trasformazione urbana e principi di qualificazione morfologica e spaziale, come, per esempio, quelli che negli anni Novanta hanno guidato le trasformazioni a Barcellona, Parigi, Amsterdam e Berlino.

Il modello di distribuzione spaziale improntato sulla "T" rovesciata, delineata dagli assi nord-ovest / sud-est e nord-est, rimane una deduzione dalle trasformazioni territoriali in atto. A differenza, per esempio, del progetto strategico dei *Nove Parchi*, che delineava una nuova topografia urbana a partire dalla configurazione di un inedito sistema di centralità, lo schema a "T" rovesciata asseconda le spinte inerziali già esistenti e ricalca pediseguamente la dislocazione delle aree dismesse. Bovisa-Politecnico, Portello, Garibaldi-Repubblica, Porta Vittoria,

Lambro. Altri si collocano sugli scali ferroviari in ristrutturazione: a Porta Vittoria-Largo Marinai d'Italia, a Porta Romana-OM, a Porta Genova-Naviglio Grande.

Altri ancora su aree demaniali: il parco Acquabella a Baggio-piazza d'Armi e quello a San Siro-Ippodromo.

8. Oltre ai tre progettisti che hanno ideato la proposta generale vennero inizialmente coinvolti, per svolgere il ruolo di architetti coordinatori, Ungers, Koolhaas, Navarro Baldeweg, Siza, Solà Morales.

9. La *promenade* Certosa-Garibaldi si insinuava in centro città attraverso lo scalo Farini riorganizzato, fino al Polo Finanziario del Garibaldi-Repubblica, esito del concorso internazionale vinto nel 1992 da Pierluigi Nicolin e Giuseppe Marinoni. La *promenade* Certosa-Martesana riformava morfologicamente la Gronda nord, trasformandola in un viale urbano capace di coniugare aspetti della mobilità alle valenze insediative della città attraversata. La *promenade* configurata come *greenway*, intercettava e riconnetteva aree di futura trasformazione paesaggistica.

10. La *Città delle Culture* di Chipperfield all'Ansaldi, la *Biblioteca Europea* di Bolles+Wilson a Porta Vittoria, Il *Museo del Novecento* di Rota all'Arengario, il *Parco Forlanini* di Byrne e Nunes, la *Biblioteca degli Alberi* di Inside Outside a Garibaldi-Repubblica, la riqualificazione della Darsena di Bodin, il *Museo della Moda* di Nicolin a Garibaldi-Repubblica, sono tra i progetti più significativi risultati vincitori lungo l'arco di attività dell'Ufficio concorsi del Comune di Milano.



Veduta aerea della Bicocca

Aerial view of the Bicocca

Rogoredo-Montecity sono infatti le aree, legate ancora allo schema del Progetto passante, individuate dal documento come strategiche su cui intervenire, a cui si aggiungono, in direzione Sesto S. Giovanni, le aree Marelli e Bicocca-Ansaldo. Nella mancanza di principi morfologici di indirizzo e nella labilità di strategie di riferimento si vedono proliferare progetti dispersi sulla città. Oltre un centinaio i Pii presentati: spesso ricalcano i Pir degli anni precedenti non approvati. Oltre due milioni i metri quadrati progettati di superficie lorda, pochi dei quali contrassegnati da particolari qualità architettoniche e insediative, come la mostra *Progetti per Milano: I Programmi Integrati di Intervento*, tenuta all'Urban Center nel novembre del 2002, evidenziò.

Progetti urbani in libera competizione

L'attuale fermento trasformativo della realtà urbana e delle infrastrutture di Milano, definito con toni eccessivamente entusiastici come «il virtuoso ciclo edilizio del nuovo millennio» è stato generato dal verificarsi di una concomitanza, anche inaspettata, di più fatti. La costruzione di nuove regole, avviata col documento d'inquadramento del 2000, proseguita col Piano dei servizi, in continuazione ora col Piano di governo del territorio, ha dato un impulso aperto la lunga strada di semplificazione delle procedure e di costruzione di ambiti di certezze per gli operatori. L'azione culturale avviata dalla municipalità dalla fine degli anni Novanta, incentrata sulla politica dei concorsi internazionali di architettura, ha inoltre sensibilizzato l'opinione pubblica, gli investitori, le forze professionali, gli stessi amministratori, sul tema della qualità progettuale, mostrando le risorse dell'architettura contemporanea come necessarie ad alimentare il processo di trasformazione e innovazione della città¹⁰.

Si sta assistendo anche a un cambiamento strutturale del mercato: ad architetti e investitori è richiesto di innalzare il livello qualitativo, progettuale e realizzativo, al pari di quanto sta avvenendo in altri paesi occidentali. Milano si è aperta al mercato globale delle aree edificabili, e una pluralità di soggetti, non solo immobiliaristi e costruttori, ma anche gruppi assicurativi, finanziari, fondi immobiliari, fondi d'investimento, italiani e stranieri, si stanno affacciando alla scena urbana milanese con inusuale interesse. Da un lato questo fatto accentua gli aspetti di valorizzazione economica nelle operazioni di costruzione urbana, per incontrare le aspettative delle correnti forme di finanza immobi-

liare. Dall'altro lato richiede una qualità insediativa ed edilizia elevata, che si confronta con la logica dell'investimento immobiliare a lungo termine. Il lungo termine è di gran valore per l'architettura, e c'è in tal senso una sensibilità negli investitori maggiore che nei promotori o negli immobiliaristi verso la qualità. A Milano, inoltre, è la prima volta dopo anni che le aree operabili sono inferiori alla domanda di costruzione. Questo fatto genera una forte competizione tra cordate di investitori, come la gara sulle aree in dismissione del Polo interno della Fiera, vinta da CityLife, ha mostrato. Oppure accentua nuove forme di decentramento in prossimità dei nodi di alta accessibilità territoriale, come i quartieri di Santa Giulia a Rogoredo o Falck a Sesto S. Giovanni. L'arrivo di nuovi soggetti stranieri come Hines, Morgan Stanley, Ing, Norman e la riorganizzazione in nuove e più complesse strutture tecnico-finanziarie di soggetti italiani come Risanalimento, Immobiliare Lombarda, Sai-Fondiaria, Pirelli Re, Euromilano, Aedes comportano anche un aumento di scala degli investimenti.

■ Silent operations of urban modification have been conducted incessantly in Milan since the last war. From the reconstruction of the fifties and sixties to the practices of reutilization in the seventies and eighties and the conversion of disused industrial areas in the nineties, the urban scene has been dominated by a slow but inexorable process of concealed transformation.

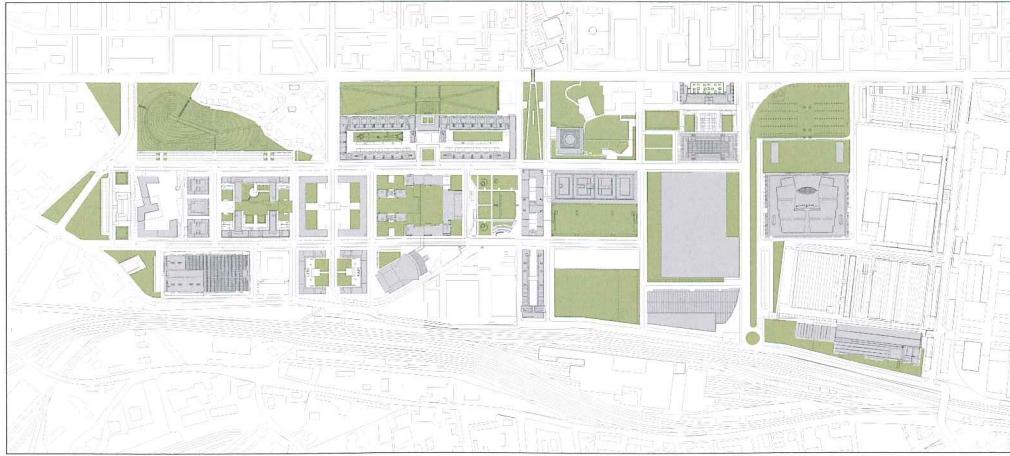
There is a substantial difference between the postwar reconstruction and the practices of reutilization adopted in the seventies and eighties, as is clear from the results.

The former created a virtuous interaction between quality projects of urban architecture and the *forma urbis* as reflected in layouts and infrastructures. The latter have generated a vicious circle between attempts to circumvent planning regulations and the parasitic action carried out on the fragile morphology of abandoned parts of the city, which required an urban strategy capable of setting in motion a process of modernization suited to the emerging dynamics.

The silent modification that constructed modern, postwar Milan was allowed apathetically to lapse into the hidden modification of the seventies and eighties, which was conducted through the anonymity of changes of use, practices of maintenance and actions of camouflage.

Crisis of the “special project” and the boom in concealed modification

The use of “special projects” as an alternative to urban development governed by a master plan has been in the air in Europe since the end of the seventies. Strategic tools of urban transfor-



Gregotti Associati, Progetto Bicocca

Gregotti Associati, Bicocca Project

mation pushed the predictive modalities and regulatory constraints of traditional planning into the background, as they hampered policies of renewal and did not meet the needs of morphological and qualitative transformation of the city.

In 1984 Milan too attempted to respond to the urban crisis stemming from the abandonment of industrial sites with its own “special project,” the guidelines for the underground railroad link (*Documento Direttore* of the *Progetto Passante*), launching local schemes connected to the reorganization of the infrastructure system of the metropolitan area.¹

But the *Documento Direttore*, instead of getting round inertias in the planning process and introducing new modes of implementation in response to the emerging economic and social dynamics, remained stuck in the predictive system and regulatory inflexibilities of the General Update of the 1980 Master Plan. Instead of setting in motion a strategy of urban renewal and identifying, as in other European countries, methods of transforming the city through morphological qualification and the configuration of public spaces, buildings and infrastructures, the ideology of regulation was pursued, leading to an increase in the practice of the double truth.

Lacking the ability to initiate comprehensive strategies of renewal, with a view to relaunching the city as a resource to be used in the wider European system, a shortsighted approach has been taken instead, allowing private profit to be made from real-estate speculation and the impoverishment of collective urban assets. Even the deregulation of city planning, at the national and local level, with the laws passed at the end of the eighties, rather than helping to solve the structural problems and create the conditions for a genuine urban renewal, has surreptitiously encouraged the pursuit of the habitual hidden practices.

Disused areas amidst the crisis in Milanese urban policies

Deindustrialization has brought the problem of disused areas to the surface. The city, sprawling in all directions despite the regulations intended to check the process, has dramatically demonstrated the obsolescence of its infrastructure and the evasion of responsibility by those in charge of public transport policy.

In the very years in which the real-estate boom of the nineties in Europe was supported by local policies, in a renewed conception of the urban rooted in examples of recentralization, the redis-

covery of the compact city in reaction to metropolitan dispersion and to sprawl led to a reconsideration of the existing city and its powers of attraction, no longer just in the context of a cultural or ideological option, but in the perspective of an economic revival and social regeneration.

Emerging from the eighties, the innumerable approaches to the “urban project,” in the broad and complex sense that embraces policies and strategies for enhancement of the city, have contributed to the creation of convergence in the objectives of transformation, with the city being treated as a set of resources that can be used to trigger phenomena of urban leverage.

Like other European cities, Milan has been obliged to rethink its future as a result of the industrial crisis and the freeing up of unused areas, and take the presence of the urban voids into account by drawing up the guidelines known as the *Documento Direttore* on disused or underutilized industrial areas in 1988.² A useful comparison for assessing differences in the approach to urban planning and regulation can be made with the *Plan Programme de l'Est de Paris*, launched by the municipality of Paris in 1983 with a similar aim of bringing the areas abandoned by manufacturing activities back within the urban physiology.

The reconquest of the eastern part of the city, from La Villette in the north to the railroad yard of Austerlitz in the south, was carried out by sparking off a process of *aménagement* that ushered in a *nouvelle vague* in urban planning. Street-front alignment, identification of height limits and principles of division into blocks are the new objectives of the policies for transformation that have emerged out of studies of the nineteenth-century city, and whose intention is to extend the physical qualities of the city center to the degraded outskirts.³

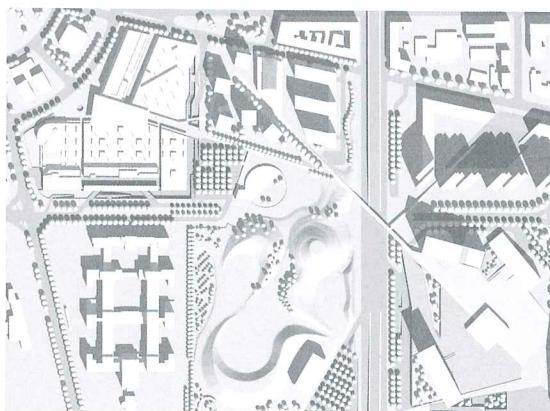
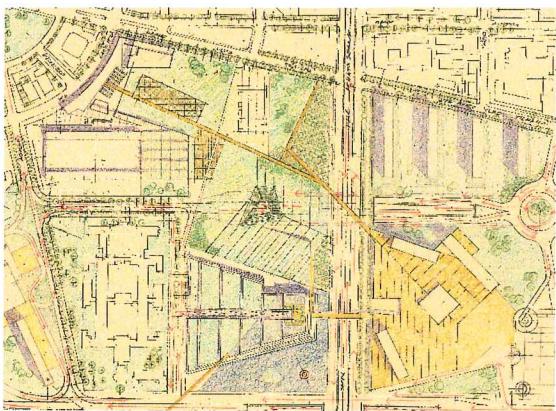
These principles have in some cases been fruitfully hybridized with Mitterrand's *grands projets* which, while somewhat tainted by a tendency to seek the spectacular, have pursued the goal of architectural renewal, sustained by the exceptional condition of the new and advanced themes of planning.

In Milan the *Documento Direttore* on disused or underutilized industrial areas abstains from putting forward any strategic prefiguration and from implementing a process of specific physical transformation of the places: rather it makes perfunctory declarations of intent on the reutilization of the abandoned areas “as an opportunity for the consolidation of some major services and

1. The railroad link would have strengthened the northwest/southeast axis, the historic axis around which the city's relations with its territory have been structured, through a subway connecting the Bovisa Station of the Ferrovie Nord with the Garibaldi, Vittoria and Rogoredo stations of the Ferrovie dello Stato. The new urban and territorial accessibility would have encouraged the location of “strong functions” in the disused areas along the railroad line. In fact the unreliability of the instruments used to implement the *Documento Direttore*, the “area projects” based chiefly on the mobilization of public resources, and delays in the construction of the *Passante*, along with the emergence of ambiguous aspects in the process of reaching agreement through the “Ambrosian rites,” were to prevent the transformations from being put into effect.

2. This document was one of the earliest attempts, even if an analytical and explorative one, to gauge the significance of the abandoned areas and to view a territorial resource covering more than a quarter of the municipal area as an opportunity.

3. The means of implementing this policy have been widely tested. The ZAC (Zone d'Aménagement Concerté), a development procedure that provides for negotiation, complying with the urban principles identified and freeing them from planning restrictions. The SEM (Société d'Economie Mixte), its practical and economic arm, allows the public to carry out the operation, providing the financial means



Studio Valle Architetti Associati, Area Portello, piano del 1997 e piano del 2006

Studio Valle Architetti Associati, Portello Area, plan of 1997 and plan of 2006

of raising resources and capital. The APUR (Atelier Parisien d'Urbanism) provides technical and planning support as well as a vision of the city rooted in the "urban conventions" of street, square, park and block. For an in-depth analysis see: Giuseppe Marinoni, *Metamorfosi del progetto urbano*, Milan 2005.

4. Rather than being seen as a desirable opportunity to make plans and predictions, change of use was considered an unavoidable evil. Instead of strategically exploiting high density to produce urban qualities, as was happening in Paris, a reduction in volumes and an increase in urbanistic standards were proposed as public compensation. A substantial proportion of areas were tied to manufacturing activities "for the preservation of the Milanese industrial system," generating incongruent mixtures of function between industrial activities—often kept alive solely to legitimize the changes in use of the remaining quotas of volume—and new housing projects.

5. The period of the unimplemented "special projects" in Milan coincided with one of intense parasitical work carried out in the recesses of the city's physiology. This schizophrenic approach taken by the urban administration in the eighties is fairly well represented by the report that the municipality published under the title *Milano: le decisioni prese. Piani e progetti dal 1988 al 1990* ("Milan: the Decisions Taken. Plans and projects from 1988 to 1990"). There were only a few quality initiatives, mostly arising from occasional, sporadic choices and depending on the moods of the administrators

for the support of activities with a high innovative content for some parts of the city." The inability to come up with a comprehensive strategy setting in motion urban projects aimed at the configuration of buildings and the definition of open spaces and infrastructures, with the objective of generating high-quality morphological arrangements, has once again led to framing the problem in terms of regulatory and procedural questions.⁴

Milan has seen the creation of chimeras, where iron and glass structures for use by the service industry have sprung up alarmingly amidst patches of industrial fabric awaiting imminent changes of use and generic "open spaces with recreational facilities" awaiting future development. In other cases, whole industrial areas have changed their physiology but not their form. The slow process of silent and hidden modification has continued with the creation of the fashion, design and commercial districts. At the same time operations of gentrification have replaced inhabitants, ways of life, uses and activities, leaving hardly any mark on the physical city.⁵

The experience of the urban project in a strategy based on private enterprise

It was in this phase of stalemate in urban administration that the plan to create a Technological Center in the Bicocca areas divested by Pirelli Spa was proposed and then sanctioned with the memorandum of undertaking in 1985, leading to an international competition of architecture that was won by Gregotti Associati in 1987.

The first timid attempts at deregulation of city planning in those years served merely to legitimate partial changes of use, oriented toward actions of conversion of production. A major operation of change of use and urban modification like the one proposed at the Bicocca made necessary an intense process of consensus building, similar to what Fiat was doing for the scheme for the transformation of the Lingotto in Turin.

The Bicocca Project was launched at the beginning of the eighties, partly with the aim of reorganizing the business activities of the Pirelli group, suffering from a profound industrial crisis that culminated in the failure of the Continental operation in 1990. So the moves undertaken to rescue the company relied in part on real estate.

Applying principles of business management and promotion that

were fairly new to the world of Italian real estate at the time, the Bicocca operation inaugurated methods of promotion that were based on an intense advertising campaign. A fairly aggressive marketing anticipated the modes of action adopted in the current competitive phase of real-estate investment, which has seen a large number of parties throwing their hats into the ring.⁶ From the strategic viewpoint it is clear that a major scheme for the transformation of the Bicocca was in complete contrast with the feeble and confused urban policies organized around the *Progetto Passante*.

Instead of a project aimed at strengthening the northwest/southeast axis, it proposed the development of an area on the northeast directrix. Rather than public investments concentrated on the reorganization of the railroad and the subway to generate appreciations to be reemployed in collective facilities, it suggested investment in public transport in the direction of Greco-Sesto, poorly connected with the city. Instead of criteria that were intended to trigger processes of public-private partnership the hypothesis of an exclusively private intervention was advanced, requiring changes of use for an area of around 700,000 square meters.

If it was legitimate to pose the question of the "dispersed city of the northeast Milanese region," and to have seen the Bicocca as the virtual center of gravity of such a conurbation, it must now be recognized, with the project almost complete, that there was a failure to accompany it with a strategy on a comprehensive urban scale, of the kind that in Barcelona, for example, "took the city to the sea," in Paris "reconquered the east" and in Amsterdam annexed the port to the city again. The possibility of emerging from the boundaries of the property and venturing physically into the surrounding city were hypothesized by some of the proposals submitted to the competition, in demonstration of the fact that the project should have intervened on an "intermediate scale," between new settlement and city, attaining levels of complexity capable of interconnecting different urban systems: constructions, infrastructure and public transport.

With the objective of configuring a "historic center of the periphery," i.e. structuring a new centrality and a point of reference for the northern conurbation of Milan, Gregotti's Bicocca project established an orderly structure in a place where a chaotic territorial dissemination of settlements was mixed up with re-



Garibaldi-Repubblica,
Programma integrato di intervento, 2001,
modello planivolumetrico dei progetti

Garibaldi Repubblica, integrated
Program of intervention, 2001,
planivolumetric rendering of the projects

mains of the industrial outskirts undergoing conversion. In the conception of the morphological characteristics there was a clear option for a regular, orderly and organically interrelated city, so as to make it recognizable amidst the metropolitan dispersion. Five superblocks articulated into different morphologies and made subject to an axis of symmetry constituted the central backbone, a principle of order with macro-structural echoes that organized the layout: it determined the joints between spaces and the built-up, linked up with the perimeter of the unit of intervention and, retaining the pattern of the existing streets and the scale of the disused industrial buildings, determined a new hierarchy of internal relations and relations with the city.

Organizing principles conceived in a rigorous way and managed in the form of a “self-coordination” of planning by a single hand implemented the initial layout and disposition of masses in the constructions and countered the excessive fragmentation of time and space in the phases of realization. To the uncertainty over uses, of which Gregotti seems to have had a presentiment, the project responded with a unitary architecture on a grand scale, which underwent adaptations but did not vary substantially in the passage from the Tecnocity of the eighties to the historic center of the periphery of the nineties and to the Grande Bicocca of the twenty-first century.

In a Milan that since the eighties had seen the constant fragmentation of interventions, even the Bicocca project took on the character of a fortuitous proposal: a sort of enterprise zone that Pirelli Spa was determined to bring about for motives of economic and financial optimization and company restructuring. A circumstance that certainly imposed limits on the urban project, obliged to operate in an enclave by constraints of ownership, but even more by the impossibility of forming part of a broad and shared strategy.

A “strategic project” undermined by failures of implementation

The only comprehensive “strategic project” to have seen the light in the last few years has been the proposal of the *Nove Parchi per Milano* (“Nine Parks for Milan”). Drawn up for the Comune of Milan in 1995 by the Laboratorio di Progettazione Urbana and conceived by Pierluigi Nicolin, Cecchi & Lima and Pippo Traversi, this project proposed the launch of a broad strategy of

reorganization of the city’s form on the basis of a configuration of nine urban parks. The Parco Sempione, partially redefined by the restructuring of its western edge with the upgrading of the Ferrovie Nord, became a model and template for the other parks. A principle of settlement located new centralities on the historic periphery, between the city undergoing transformation and the surrounding territorial expansion.⁷

Drawing on the contemporary experiences of Barcelona and Paris, an attempt was made to reexamine the *forma urbis* of Milan as a whole, but starting out from specific urban projects, based on the configuration of a contemporary spatiality with the act of foundation of a central park.

A pre-architectural principle of settlement, the central park fixed the long-lasting elements of the new urban part and generated, in relation to the surrounding city, layouts and open spaces on which to make the constructions converge. The project harked back *in vitro* to the experience of the newly founded city where the rules of the layouts and margins can guide the process of construction over time: there was no predetermined image of the plan or disposition of masses to be attained, or uses to be respected, but a number of shared principles to be pursued. Thus the morphological proposals made were not intended to have a prescriptive value, but to prefigure fields of action in a dynamic and contractual setting. In accordance with the principles of the “coordinated urban project,” tried out at the Villa Olimpica in Barcelona, the Parc de Bercy in Paris and the Borneo Sporenburg in Amsterdam, the process of building, landscape and infrastructural design was to take place under the guidance and control of a director of planning, represented by the coordinating architect.⁸

The nine parks would have been interconnected by three new roads with a landscaping and organizing function, the promenades, with the aim of weakening the radial mono-centrality of Milan and opening it up to a new metropolitan dimension.⁹ With new strategic urban functions, opportunely located to produce mixed and complex parts of city, new centralities would have been generated, outlining a new topography of real-estate values and creating sufficient profits to be reinvested in the public and infrastructural works planned.

A major operation of readjustment of urban mono-centrism, a grand strategy that would have reformed the overall image, us-

who happened to be in office or, as has subsequently emerged, the continued application of a logic based predominantly on patronage and a convergence of speculative and criminal interests.

6. For example the decision to hold an international competition by invitation in which twenty of the world’s best-known architects took part was aimed not just at selecting the project, but also and above all at conferring cultural legitimacy on the operation. The exhibitions, conferences and other activities linked with the competition also helped to draw attention to what was already taking place in the rest of Europe in analogous cases of urban conversion, revealing the need to break down the inflexibility of regulation and find new modes of implementation. Identifying the driving function of an “integrated technological center,” an incubator of new activities that would favor the transition from a conventional structure of production to one based on training and research, helped to broaden the support to include unions and local administrations by justifying the future urban development of the area from the viewpoint of employment as well.

7. Some parks upgraded disused industrial areas: the Parco Certosa between the planned university center of the Bovisa and Quarto Oggiaro; one in the Marelli-Naviglio della Martesana areas and one in the Maserati-Parco Lambro areas. Others were located at railroad yards undergoing reorganization: Porta Vittoria-Largo Marinai d’Italia, Porta Romana-OM and Porta Genova-Naviglio Grande. Still others were proposed for areas



owned by the State property: the Acquabella park at Baggio-Piazza d'Armi and the one at San Siro-Ippodromo.

8. In addition to the three planners who drew up the overall proposal, the following were initially chosen to play the role of coordinating architects: Ungers, Koolhaas, Navarro Baldeweg, Siza and Solà Morales.

9. The Certosa-Garibaldi promenade insinuated itself into the city center through the reorganized Farini railroad yard as far as the Garibaldi-Repubblica Financial Center, product of the international competition won in 1992 by Pierluigi Nicolin and Giuseppe Marinoni. The Certosa-Martesana promenade reshaped the morphology of the Gronda Nord bypass, turning it into an urban avenue capable of combining aspects of circulation with the structural values of the city it passes through. The promenade, configured as a greenway, intercepted and reconnected areas of future transformation of the landscape.

10. Chipperfield's City of Cultures at the Ansaldo, Bolles+Wilson's European Library at Porta Vittoria, Rota's Museum of the 20th Century at the Arengario, Byrne and Nunes's Parco Forlanini, Inside Outside's Library of Trees at Garibaldi-Repubblica, Bodin's renewal of the Darsena and Nicolin's Museum of Fashion at Garibaldi-Repubblica are among the most significant of the projects to have won since the Competitions Office of the municipality of Milan was set up.

ability and habitability of Milan. It has been put into only partial effect, and what has been done has demeaned its strategic significance, emptying the general project of meaning and debasing the individual urban projects.

Its presentation to the public at the Milan Triennale in 1995 was not followed by a process of institutional approval. The overall project has been dismembered, with the launch of the implementation processes of the Programs of Urban Renewal, handled directly by private bodies with the acquiescence of the public administration. Only indices of volume, obligations and assignment of standards have been negotiated, but there has been no attempt to put into effect the oversight of planning required to guarantee the quality of the buildings and open spaces.

The three areas that have been realized, Scalo Romana-OM, Maserati and Fina-Quarto Oggiaro, show a deterioration in the organizational and strategic presuppositions inherent in the *Nove Parchi* proposal.

The urban park has been reduced from a central park to a mere open space with sufficient recreational facilities to satisfy the standards assigned. The intended mix of functions, necessary to produce centrality, has been limited to housing and large-scale retail outlets. The poor quality of the architecture and morphology reveals the disadvantages of high density created with the conventional models of open building.

A far-reaching scheme of urban renewal, oriented toward the construction of new forms of settlement so as to open Milan up to a metropolitan dimension, has been reduced to a shortsighted real-estate operation, incapable of generating values of centrality, whether urban or economic.

New rules, same areas

At the end of the nineties there were two factors that characterized urban policies in Milan. One concerned the introduction by the new administration of principles of planning based to a greater extent on a neo-liberalist approach, as was happening in the rest of Europe. The other was the inception at a regional and local level of legislative and regulatory reforms that set out to break down the inefficient and rigid system of rules put in place in the preceding years.

F. Nonis, A. Lorenzi, C.A. Maggiore, R. Bescos, area ex scalo ferroviario di Porta Vittoria; Renzo Piano Building Workshop, Area ex-Falck, Sesto San Giovanni

F. Nonis, A. Lorenzi, C.A. Maggiore, R. Bescos, area former railway station halt of Porta Vittoria; Renzo Piano Building Workshop, former Area Falck, Sesto San Giovanni

Unlike in the first attempts at deregulation in the eighties, an effort was made at the end of the nineties to establish "new rules"—partly inspired by the French experience of the ZACs and the British structure plans—aimed at weakening the "deductive template" that tied the local planning schemes rigidly to the provisions of the master plan.

It was a first step in the attempt to find some kind of mediation with respect to the age-old conflict between projects and city plan, between executive plan and higher level planning.

In fact Lombard Regional Law no. 9 of 1999, *Disciplina dei Programmi Integrati di Interventi* ("Regulation of Integrated Programs of Intervention"), introduced new instruments for transformation of the territory, the Integrated Plans of Intervention, in application of the current Master Plan or updating it. The promoter, whether public or private, was assigned an active role in the creation of proposals and the administration was given the task of formulating lines of urban policy that would create a general frame of strategic reference, to be gradually clarified through the contribution of the planning proposals put forward "from the bottom." General strategies and local proposals of change would come together in a setting that would allow a common process of explicit negotiation and bargaining to specify themes, uses, forms of partnership between public and private and, with a degree of discretionary power, profitability, obligations and public compensation. The ambit of expression of the urban strategies outlined by the administration was the *Documento d'Inquadramento delle Politiche Urbanistiche* ("Strategic Framework Statement of City-Planning Policies"), provided for by the same law 9/99.

In June 2000 Milan approved the strategic framework statement *Ricostruire il grande Milano* ("Rebuilding Greater Milan") drawn up by the municipal offices with the advice of Luigi Mazza on questions of city planning. The strategic choices in the statement had no legal status, but were applied alongside the master plan, which was considerably weakened as a result.

The first part of the statement examined the procedures introduced for the regulation of urban transformations, inscribing them in a framework of fairly lucid general reflections concerning the need to overcome the limitations of regulative planning. The second part, "Strategies and Policies, Objectives and Rules," reflected intentions of undoubted interest that could be shared in most cases—expansion of the urban market, attainment of a greater urban and environmental quality, identification of the lines of development—but avoided or was incapable of expressing comprehensive criteria of urban transformation and



Z. Hadid, A. Isozaki, D. Libeskind,
P.P. Maggiore, progetto per l'area ex
Fiera;
Foster and Partners, Paolo Caputo
Partnerships, RAUM srl, Urb.A.M,
Milano Santa Giulia

Z. Hadid, A. Isozaki, D. Libeskind,
P.P. Maggiore, project for the former
Fiera area;
Foster and Partners, Paolo Caputo
Partnerships, RAUM srl, Urb.A.M,
Milan, Santa Giulia

principles of morphological and spatial evaluation, such as the ones that, for example, guided the transformations in Barcelona, Paris, Amsterdam and Berlin in the nineties.

The model of spatial distribution based on the upside-down T outlined by the northwest/southeast and northeast axes remained a deduction from the territorial changes underway. Unlike, for example, the strategic project of the *Nove Parchi*, which delineated a new urban topography based on the configuration of a new system of centrality, the pattern of the upside-down T accepted the existing inertial forces and slavishly followed the distribution of the disused areas. Bovisa-Politecnico, Portello, Garibaldi-Repubblica, Porta Vittoria, Rogoredo-Montecity were in fact the areas, still linked to the scheme of the *Progetto Passante*, identified by the statement as the strategic ones in which to intervene, to which were added, in the direction of Sesto San Giovanni, the Marelli and Bicocca-Ansaldo areas.

In the absence of guiding morphological principles and given the weakness of strategies of reference, there was a proliferation of projects scattered around the city. Over a hundred *Programmi Integrati di Intervento* (PIIs, "Integrated Programs of Intervention") were presented: they often followed the PIRs of previous years that had not been approved. Over two million square meters of gross area planned, little of it distinguished by particular architectural and urban qualities, as the exhibition *Progetti per Milano: I Programmi Integrati di Intervento* ("Projects for Milan: The Integrated Programs of Intervention"), held at the Urban Center in November 2002, made clear.

Urban projects in free competition

The current frenzied transformation of the urban reality and infrastructures of Milan, described in overenthusiastic tones as "the virtuous building cycle of the new millennium," is the product of a conjunction of several factors, some of them unforeseen.

The establishment of new rules, which commenced with the Strategic Framework Statement of 2000 and has continued with the *Piano dei servizi* ("Services Plan") and now with the *Piano di Governo del Territorio* ("Plan for Management of the Territory"), has given a boost to the process by setting off down the long road toward a simplification of procedures and the creation of areas

of certainty for the operators. The cultural action begun by the municipality at the end of the nineties, centered on the policy of international architectural competitions, has also awakened public opinion, investors, professional forces and even administrators to the question of the quality of design, showing that the resources of contemporary architecture are needed to fuel the process of transformation and renewal of the city.¹⁰

Structural changes in the market are also taking place: architects and investors are being asked to raise the level of quality, in design and execution, to match what is going on in other Western countries. Milan has opened up to the global market in areas suitable for building and a multiplicity of players, not just real-estate agents and building contractors but also insurance groups, finance companies and property and investment funds, from Italy and elsewhere, are showing an unusual interest in the Milanese urban scene. On the one hand this fact enhances the economic advantages to be derived from operations of urban construction, meeting the expectations of the current forms of property financing. On the other it requires a high quality of planning and design, to satisfy the needs of long-term investment in real estate. The long-term perspective is of great value to architecture, and in this sense there is a greater sensitivity about quality among such investors than among promoters or real-estate agents.

In Milan, moreover, it is the first time in years that the area available for construction is lower than the demand. This fact generates a high degree of competition between consortia of investors, as the bidding for the disused areas of the central Trade Fair, won by CityLife, has shown. Or else it accentuates new forms of decentralization in the proximity of nodes of high territorial accessibility, such as the districts of Santa Giulia at Rogoredo or Falk at Sesto San Giovanni.

The arrival of new foreign players like Hines, Morgan Stanley, Ing and Norman and the reorganization of Italian companies into new and more complex technical and financial structures like Risanamento, Immobiliare Lombarda, Sai-Fondiaria, Pirelli Re, Euromilano and Aedes has also brought an increase in the scale of investment.