

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE E PIANI INTERCOMUNALI

ASPETTO SOCIOLOGICO

Nei giorni 13 e 14 dicembre 1963 ebbe luogo in San Fedele un pubblico dibattito su « Problemi di pianificazione territoriale e piani intercomunali ». L'intento era di contribuire a diffondere nella comunità la presa di coscienza dei problemi che implica l'organizzazione del suo ambiente fisico: la sede del dibattito e più ancora la esemplare attualità della problematica che investe il territorio milanese e lo stadio di avanzata stesura del suo piano intercomunale costituiscono ragioni ovvie di prevalente riferimento a Milano ed al suo « hinterland ».

Il dibattito stesso, organizzato in collaborazione dal Centro Culturale e dal Centro Studi Sociali di San Fedele e presieduto dal Prof. Filippo Hazon, Assessore all'urbanistica per il Comune di Milano, era articolato in quattro relazioni — urbanistica, sociologica, economica e pastorale — svolte, nell'ordine, dal P. G. Alessandri, dal Prof. A. Ardigò, dal Prof. S. Lombardini e dal P. D. Grasso, seguite da interventi vari.

Pubblichiamo qui di seguito la relazione del Prof. Achille Ardigò, docente alla Facoltà di Magistero di Bologna, e gli interventi del Prof. Francesco Alberoni, dell'Università Cattolica, e del Dott. Giacomo Corna Pellegrini, del Comitato economico del PIM. Relazione ed interventi conservano, ovviamente, il loro carattere di libera risposta alle istanze della complessa problematica della città; da parte nostra, poichè ci proponiamo di pubblicare altri contributi al dibattito, ci riserviamo, in sede di conclusione, a vagliare eventualmente le diverse posizioni.

Non potrò purtroppo seguire la valida esposizione dell'arch. P. Alessandri nell'accentuare l'elemento normativo e operativo nei confronti del tema che ci siamo prefissi. Il mio sforzo è rivolto piuttosto a cercare, se possibile, di considerare i temi e le scelte di pianificazione territoriale come aspetti specifici dei temi e delle scelte comuni alla società, in ciò seguendo una direzione inversa a quella dell'urbanista e del programmatore, direzione che è stata espressa con apprezzata competenza nella relazione sopracitata.

La scelta dell'approccio sociologico generale che intendo compiere si giustifica, peraltro, in quanto, nella misura in cui noi cerchiamo di raggiungere una sfera di concetti e di orientamenti essenziali e generali, possiamo cogliere anche l'aspetto problematico più profondo, a mio avviso, della fatica che si pone ai pianificatori urbanistici.

Di certo, come giustamente ha detto P. Alessandri, fondare le città è stata ed è l'espressione più alta del progresso storico, perchè la città, come ben vide Von Thünen, è centro organizzatore anche delle residenze rurali circostanti, che sono condizionate dalla esistenza della città, anche se a loro volta la condizionano.

LA PIANIFICAZIONE COME ASPETTO DELLA POLITICA

L'urbanistica è un aspetto della politica, in senso lato. In fondo è sempre stato così: chi governa la società, chi esprime la dimensione egemone, dirige anche la pianificazione territoriale. E questo sia in una società di tipo autoritario, retta dal signore o dal principe assoluto, sia in una società capitalista, sia in una società democratica a due settori d'iniziativa (pubblico e privato). Tant'è che alla domanda: quali siano i problemi generali e prioritari della pianificazione territoriale, sono tentato di rispondere con le parole di un aureo trattato medievale, attribuito a San Tommaso, il «*De regimine principum*». In questo aureo trattato medievale, il pianificare o addirittura il fondare le città e i regni è un aspetto dei doveri che competono al re. E in sostanza gli scopi che il «*De regimine principum*» pone al re sul piano della pianificazione territoriale, possono essere assunti anche oggi come validi, nel loro aspetto essenziale e generale, nello stesso tipo di priorità.

«*Occorre adunque*», dice questo trattato, «*che il fondatore di una città [...] scelga dapprima un luogo adatto, che con la sua salubrità conservi gli abitanti, con la sua ubertà basti al loro vitto, dilette per la sua varietà [...]*». (Credo che, da questo punto di vista, il pianificatore medievale ha avuto indicazioni ed obiettivi molto superiori a quelli consueti del pianificatore dell'età presente.)

«*Occorre poi*», dice sempre questo trattato, «*che il luogo scelto, il fondatore della città lo divida secondo le esigenze di ciò che la perfezione di una città o di un regno richiede; [...] bisogna prima vedere quale luogo sia più adatto per le ville, quale per gli accampamenti e le castella, in quale parte si debbano costruire centri di studi, dove le esercitazioni dei soldati, dove i convegni dei mercanti e così via per tutte l'altre cose che la perfezione di un regno richiede. [...] Bisognerà pensare al luogo adatto per il culto, dove si dovrà amministrare la giustizia e qual luogo assegnare alle singole arti*» (1).

(1) TOMMASO D'AQUINO, *De regimine principum*, Trad. e introduz. di Antero Meozzi, «Cultura dell'anima», Carabba, Lanciano 1933, p. 139.

E ancora, nella fondazione di una città, «*occorre, oltre questi elementi, che in tutte le parti del regno si abbondino di beni naturali per il sostentamento e per lo sviluppo delle persone. Ma c'è anche un'altra cosa necessaria [...] ed è che le strade siano sicure e adatte al transito [...]*» (2).

LA REGIONE POLARIZZATA

Quegli stessi scopi possono essere ripresi anche oggi e rischiesti, per alcuna parte, come scopi generali, come guide del nuovo monarca, per la pianificazione territoriale. Solo, che noi ci troviamo in una ben diversa realtà storica e dobbiamo calarci nel nostro contesto sociale, a partire da queste proposizioni generali che attengono ad una funzione di sempre del governo della città. Bisogna calarci nella nostra realtà storica e, per la concretezza e la posizione del nostro incontro, riferirci ad uno dei punti più avanzati dello sviluppo storico.

Noi abbiamo a che fare — e qui cominciano gli aspetti di peculiarità — con **Milano**, con il **polo di direzione industriale della società italiana**. Abbiamo a che fare con un centro metropolitano che, come le altre città metropoli nelle aree industrializzate del mondo, ha trasformato spontaneamente una larga parte dell'ambiente circostante, sia mediante l'espansione del «continuo» urbanizzato, sia per l'attrazione esercitata nei confronti dei lavoratori e dei mercanti, come giustamente indicava P. Alessandri, da aree anche lontane. Abbiamo a che fare cioè con una categoria tipica dello sviluppo industriale e cioè con una **regione polarizzata** da un centro polarizzante. A differenza di tanta parte della storia dell'umanità, nella vicenda umana precedente all'industrialismo, noi oggi assistiamo alla concentrazione crescente della popolazione del mondo in relativamente poche regioni polarizzate. E questo è l'aspetto più rivoluzionario nella generale modificazione dell'umanità durante l'ultimo secolo e mezzo. Noi abbiamo a che fare qui, attorno a Milano, con un tipo di ambiente (appunto la regione polarizzata: spazio eterogeneo le cui diverse parti sono complementari e intrattengono tra loro e il tutto, specialmente con il polo dominante, più relazioni che non con le altre regioni vicine), con un tipo di ambiente — dicevamo — che chiamiamo con diversi termini presi da esperienze e convenzioni di altre nazioni: area metropolitana, conurbazione, agglomerazione.

Di fronte alla realtà di questa polarizzazione regionale che promana dalla città metropoli, dalla città centrale, si apre subito un problema che forse richiederà maggior impegno e maggior pazienza di altri di cui ci si deve occupare. Esso può essere

(2) *Ibidem*, p. 188.

così enunciato: **di fronte al fatto della regione polarizzata, con una organizzazione interna che supera i confini amministrativi dei comuni e della stessa provincia, non abbiamo una autorità di livello corrispondente.** Rimane cioè scoperto un primo grosso problema, il problema dell'autorità pubblica su tutta l'area metropolitana e, quello che conta, su un'area che è in continuo evolversi, che è fluida nei suoi confini.

La ricerca di un'autorità con competenza territoriale su tutta la regione polarizzata (o l'area metropolitana) si trova posta in difficoltà per il fatto che i confini dell'area metropolitana stessa non possono essere fissati nella Gazzetta Ufficiale, «una tantum», se non per una convenzione che tutti noi riconosciamo impossibile a rispecchiarsi nella pratica, specie in aree ancora in fase di sviluppo territoriale, come quella nostra.

L'analisi di queste regioni polarizzate (e quella di Milano è una delle maggiori in Europa) mette poi in evidenza un secondo ordine di problemi di una particolare rilevanza. Queste regioni **tanto più crescono quanto più diminuisce la popolazione nella restante parte del territorio nazionale.** Senza fare lunghi riferimenti (per ultimo ai documenti della commissione della programmazione nazionale: quello di maggioranza del Prof. Saraceno e quello di minoranza dei Proff. Sylos Labini e Fuà), noi constatiamo il fatto che queste regioni polarizzate sono il segno visibile del crescere degli squilibri territoriali nel nostro come in altri paesi. Di qui, il secondo problema col quale abbiamo a che fare: **è giusto allora che questa polarizzazione regionale continui secondo le tendenze attualmente in atto?** Il problema non è solo italiano; credo anzi che esso si ponga con la massima intensità per Parigi, per l'agglomerazione parigina, una regione polarizzata in sviluppo, nel «deserto» o nel «quasi deserto» della nazione. I due problemi suddetti (l'autorità metropolitana e gli squilibri territoriali) esprimono a mio avviso l'esistenza di un tema fondamentale del nostro tempo: quello di un nuovo rapporto tra autorità e democrazia sul piano urbanistico nelle società in fase di avanzata industrializzazione.

Ora, fortunatamente da parte di molti, vi è la **propensione a riconoscere, in questa costante espansione delle regioni polarizzate, un segno visibile degli squilibri regionali** e quindi vi è la tendenza a individuare un tema di programmazione nazionale nel tema stesso del piano territoriale di una di queste regioni polarizzate. La risposta, al riguardo, per Milano è già nell'aria. A livello di programmazione nazionale, cioè a livello delle responsabilità di una autorità nazionale che esiste (a differenza di quella metropolitana milanese, che non esiste) entro certi limiti, con differenti sfumature, da diverse parti, si afferma la **tendenza alla riduzione (disincentivazione) della propensione polarizzante di Milano nei confronti dell'area italiana in generale.**

Questa tendenza è stata fatta propria dai responsabili del piano intercomunale di Milano che hanno riconosciuto di dovere in qualche modo comprimere la espansione della ricettività spontanea dell'area appunto per predisporre in partenza a non contrastare una richiesta di piano nazionale. Va per altro aggiunto che una formale richiesta e normazione di piano nazionale in tal senso pone problemi di autorità e di intervento centrale che finora non sono stati risolti efficacemente in nessuna parte del mondo. Si tratta della gerarchia di scala nella programmazione territoriale, fra autorità nazionale e autorità metropolitane. La disposizione, in linea di massima, favorevole delle autorità potenziali del piano intercomunale di Milano può peraltro facilitare la soluzione del problema di come disincentivare un certo tipo di polarizzazione verso Milano; per esempio disincentivare quella polarizzazione che si accompagna alla persistenza di fenomeni immigratori da lunga distanza, i quali sono certamente tra le componenti più cospicue di questa polarizzazione milanese.

Ciò che si presenta difficile è come conciliare, non solo sul piano operativo, una esigenza indubbia di moralità pubblica, cioè quella di ridurre gli squilibri anche sul piano urbanistico e territoriale, con l'esigenza di economicità che è alla base di questa polarizzazione regionale (3). Accanto al rapporto fra autorità e libertà, vi è dunque il rapporto fra economicità e moralità in sede di programmazione generale e metropolitana. Ciò che è stato tentato finora invano a Parigi: disincentivare le nuove localizzazioni industriali nell'area urbana (tentativo fallito, anche perchè l'ideologia politica oggi dominante è implicitamente contro la disincentivazione dell'area parigina, per certe ragioni che sarebbe qui troppo lungo elencare) si riproporrà dunque per Milano, in sede di programmazione nazionale. Comunque, anche ammesso che si possa disincentivare un'area metropolitana in così formidabile sviluppo come quella milanese, è chiaro che il fine di una autorità metropolitana, attraverso un piano comprensoriale, non può e non deve essere solo negativo, disincentivante, limitante.

(3) Sulla economicità che è a fondamento della polarizzazione metropolitana si è molto discusso anche in sede socio-urbanistica.

La concentrazione metropolitana fa compiere alla divisione del lavoro passi in avanti altrimenti impossibili; è cioè condizione ambientale essenziale, entro certi limiti, allo sviluppo economico. Un superamento degli squilibri territoriali che faccia scomparire le dimensioni metropolitane può risolversi in appiattimento dell'intero sistema. E ciò non solo per quanto concerne le cosiddette « economie di scala » e le « economie esterne », non solo per quanto concerne la dimensione e complessità del mercato, ma in generale per la intensità e quantità delle comunicazioni e delle scelte di rapporti sociali che nella regione metropolitana avvengono. Cfr. in proposito, fra altri: LLOYD RODWIN (Ed.), *The future metropolis*, George Brasiller, New York 1961, pp. 253 ss. Si vedano, in particolare, gli artt. di RAYMOND VERNON, *The Economics and Finances of the Large Metropolis*, pp. 42-62, e di KARL W. DEUTSCH, *On Social Communications and the Metropolis*, pp. 129-144.

FINI DELLA PIANIFICAZIONE

Occorrono dei fini positivi per avviare la pianificazione intercomunale, per dare ordine alla regione polarizzata; si tratta di fini che riguardano sia lo sviluppo quantitativo che l'adeguamento della forma urbanistica. Naturalmente, il momento dei fini è il punto sul quale si inseriscono certe preoccupazioni tipicamente ideologico-culturali. Entrando in tale argomento dalla parte sociologica, nella ricerca di questi fini si incontra per prima la risposta più moderna: fine del programmare è, si dice, la maggiore efficienza della struttura urbanistica secondo le tendenze in atto. Ma si tratta di una risposta parziale e quindi errata. **L'efficienza urbanistica non è infatti se non un mezzo per un fine o per una costellazione di fini** che debbono essere esplicitati.

E qui vorrei porre alcune considerazioni: la errata risposta che pone l'efficienza come fine, nasce dalle sollecitazioni all'autorità metropolitana o della regione polarizzata, che vengono dalle carenze stesse già chiaramente avvertite nell'interno della dinamica della regione metropolitana. Prima ancora di pensare in termini di modello teorico di sviluppo e di modello teorico di forma urbanistica dell'area metropolitana, gli operatori del piano intercomunale raccolgono appelli che vengono dalla realtà concreta, dal vivere di ogni giorno. Vi sono, così, degli obiettivi della pianificazione che nascono «per negativo», di fronte alle insufficienze e ai limiti della realtà metropolitana; sono gli obiettivi di ridurre, almeno, le diseconomie provocate dalla congestione del traffico e dalla congestione degli scambi e delle comunicazioni in crescente aumento; sono gli obiettivi di ridurre o addirittura annullare le deficienze quanti-qualitative nei servizi dell'intera area.

Sono gli obiettivi che concernono il tema dell'insediamento, soprattutto il tema dell'abitazione per una popolazione in espansione. Sono i temi della localizzazione industriale, la ricerca di nuove sedi per sempre nuove manifestazioni istituzionali di una realtà così dinamica; sono la ricerca di ottimi collegamenti che facilitino il raggiungimento e il consolidamento di quella che è la caratteristica prioritaria del vivere in città e cioè la possibilità di maggiori contatti, di maggiore mobilità, di maggiori scelte, che sono appunto condizione ed effetto della divisione del lavoro portata alle vette più alte.

Ora, come dicevo, — e questo non è un riferimento a Milano, ma un riferimento generale, — **viene la tentazione di trattare questi obiettivi**, che nascono dalla consapevolezza immediata delle esigenze e dei difetti, degli errori e dei limiti, della realtà in cui si opera, **come dei fini, per ciascuno dei quali si debba ricercare l'efficienza secondo specifiche tecniche, cioè nei termini della razionalizzazione settoriale**. E' un aspetto generale della civiltà moderna quello di occuparsi della razionalizzazione dei mezzi

per scopi che sono sempre intermedi, e che non sono mai dei veri fini e dei veri valori.

La ricerca per scopi diversi di diverse razionalizzazioni settoriali viene ad un certo punto ad assumere un carattere di autonomia sbagliata ed erronea. Di fronte a questa spinta di razionalizzazione settoriale (più assi attrezzati, più svincoli, migliori zonizzazioni, ecc.) noi non possiamo non ricordare che ogni combinazione di scopi, la stessa ricerca dell'efficienza per singoli settori, esprime una cultura, un insieme di valori, impliciti o non. Quindi, in qualche modo, dobbiamo segnare un punto di rottura con l'impostazione e la direzione prevalentemente tecnica di questo tipo di « pianificazione comprensoriale », appunto perchè tale tecnicismo trascura la esplicitazione critica dei fini, il momento della collocazione dei fini stessi e dei valori cui subordinare o coordinare le tecniche.

In sede di pianificazione territoriale a vasta scala **quello che anzitutto conta è infatti la considerazione degli obiettivi di bene comune che si pongono, il tipo di civiltà che si vuole perseguire o comunque favorire.** Dalla precisazione di questa fondamentale dimensione non tecnica della pianificazione territoriale discendono scelte operative primarie, di forma e di esercizio della autorità. Non a caso tutta l'efficienza tecnica-urbanistica non ha impedito gran che, da noi e anche di più altrove, che il governo delle regioni polarizzate sia stato in buona parte lasciato a quella forma di capitalismo privato, che si caratterizza per la speculazione fondiaria ai danni della collettività. E' chiaro che, per esempio, temi come quelli della zonizzazione residenziale secondo il modulo dell'abitazione unifamiliare o secondo il modulo dell'abitazione in grossi edifici a più piani, non sono temi che astraggono dal nostro discorso dei fini.

Un certo tipo di politica fondiaria urbana, potrebbe, anche nell'area di Milano, consentire, entro certi limiti, che una parte almeno della edilizia popolare sovvenzionata possa essere attuata secondo il modello della casa unifamiliare o bifamiliare che sta largamente prevalendo nei paesi economicamente più avanzati. Ma è chiaro che, quale che sia la soluzione prescelta, essa rientra non solo in un discorso di tecnica urbanistica, non solo in un impiego alternativo di mezzi finanziari, ma soprattutto in un discorso che ha a che fare con il problema del potere e con il problema della cultura. La cultura familistica comunitaria nel primo caso, la cultura metropolitana urbana nel secondo, sono valori in contesa.

Ancora, qualcuno potrebbe obiettare che il decongestionamento del traffico nell'area metropolitana si presenta come uno scopo neutro da implicazioni culturali. Ora noi rispondiamo che questo drammatico problema può avere soluzioni profondamente diverse, nel caso lo si voglia mantenere dentro l'attuale primazia del centro metropolitano o nel caso invece si voglia decentrare l'area metropolitana e le funzioni del centro con una articolazione policentrica dell'area metropolitana mede-

sima e incoraggiare nel contempo l'espansione residenziale suburbana a minime densità come, ad esempio, negli Stati Uniti. Mantenere l'attuale spinta motoristica individuale verso il centro o non; trascurare o invece incoraggiare e rinnovare i trasporti pubblici urbani ed extra urbani sono soluzioni alternative non indifferenti alla questione della congestione del traffico.

Quindi, anche un problema di così immediata urgenza ed evidenza, come quello del traffico congestionato nell'area metropolitana, richiede per essere risolto, per ricevere la razionalizzazione necessaria, delle scelte di tipo culturale, che evidentemente vanno al di là della pur importante razionalizzazione tecnica dell'esistente.

Vi è un altro ordine di verifiche, alla priorità della scelta dei fini o dei modelli di vita su ogni razionalizzazione settoriale, che ci viene dall'esperienza altrui. Noi in Italia, anche se meno a Milano che nel resto del paese, abbiamo avuto la ventura di avere un ritardo nello sviluppo urbano metropolitano, appunto perchè abbiamo avuto un ritardo nello sviluppo economico-industriale. E possiamo quindi cogliere, anticipatamente sulla nostra esperienza, la lezione che ci viene dalle aree metropolitane più sviluppate ove la ricerca del sistema di vita dell'area metropolitana, dei valori da porre ai vertici della società, è avvenuta per contrasti, con polarizzazioni agli estremi opposti, che ci hanno rivelato i benefici di ogni tesi ma anche gli svantaggi. (V'è da chiedersi se seguiremo anche noi la strada già aperta dalle grandi metropoli più sviluppate, e cioè la dialettica radicale tra soluzioni alternative in cui s'esprimono concezioni della vita e culture non ancora integrate).

La vicenda delle programmazioni urbanistiche metropolitane d'America si radicalizza anzitutto tra due tipi di realtà urbanistiche territoriali, tra due tipi di sistemi di valori, Manhattan e Los Angeles, cioè tra la città nella quale tutto è centro e tutto cresce in altezza e Los Angeles, dove, se non erro, due terzi del centro sono occupati da tracciati stradali e da parcheggi e dove non esiste la città Los Angeles, ma vi è pressochè solo una enorme distesa di ville e casette unifamiliari che ripetono con variazioni continue il tema dell'individualismo e del vicinato omogeneo (le « subdivisions »).

Ora è chiaro che l'atteggiamento che dobbiamo assumere è questo: se lasciamo operare un certo tipo di spinte, noi rischiamo di percorrere l'esperienza radicalizzata della regione polarizzata americana ove, in un primo momento la concentrazione urbana è massima, ma si ha poi la reazione opposta, l'espansione sub-urbana estensiva massima, verso l'isolamento nel verde e quindi la dispersione delle residenze in campagna, il che ha costretto a spendere enormi somme, senza confronto con quelle nostre, per sistemi autostradali e per reti di servizio della motorizzazione privata col contemporaneo deteriorarsi dei trasporti pubblici e del centro cittadino. Quest'ultimo infatti, è diventato la sede della popolazione più misera del territorio urbanizzato e delle minoranze etniche meno favorite.

Questa bipolarizzazione che ha prima esaltato i valori del centro metropolitano all'estremo (« tutto centro »), e poi ha fatto deperire costantemente il significato del centro e il valore del centro come area di abitazioni, si ritrova pure nel rapporto fra l'uomo e la natura. Dapprima il valore è stato dato alla ambientazione urbana artificiale; ciò ha provocato il massimo ritorno alla natura e alla ricerca di « habitat » vicini alla natura con esagerazioni e diseconomie gravi in entrambi i sensi.

PROBLEMI CULTURALI

Penso che il nostro obiettivo, per parlare in termini anche operativi, sia quello di evitare questi cambi brutali di modelli alternativi. Ma ciò che mi preme mettere in luce è che **in questa radicalizzazione vi sono grossi problemi culturali che vanno chiariti**, esigenze e valori tra i quali la cultura americana non è stata capace di stabilire un superiore equilibrio. Anche noi ci troviamo dinanzi a problemi che sono, in termini culturali, di ricerca di una sintesi fra esigenze diverse che hanno ugualmente una loro ragion d'essere, di una sintesi che dovrà poi illuminare il momento politico nella scelta di quelle soluzioni tecniche, morfologiche, di trasporti pubblici, di prospettive di localizzazioni industriali, ecc. che danno concretezza al discorso culturale.

Vediamo di enumerare i temi tra i quali il piano intercomunale deve operare una sintesi:

1. Noi abbiamo il problema di raggiungere la sintesi tra la libera competizione economica per l'uso del suolo (competizione che ha una essenziale validità per tutto il sistema economico e sociale) e l'assegnazione preordinata di parte del suolo secondo le norme e le destinazioni del piano intercomunale.

2. Altro punto per il quale dobbiamo cercare di raggiungere una sintesi è il **rapporto tra la differenziazione funzionale, spontanea o programmatica, delle parti della regione polarizzata e l'esigenza morale, politica, dell'eguaglianza nell'uso delle opportunità connesse alla metropoli**. Lo slogan « la città per tutti » che è stato posto con tanto coraggio, come uno degli obiettivi del piano intercomunale di Milano: « consentire a tutti i gruppi sociali in qualsiasi punto del territorio di godere dei vantaggi della grande città, senza subirne gli svantaggi », è un'esigenza giustissima, impegnativa sul piano della programmazione, che non può d'altra parte non cercare una sua integrazione e contemporaneità con l'altra esigenza, quella di specializzazione qualitativa dello spazio in ragione della differenziazione funzionale del sistema sociale della zona polarizzata.

3. Occorre poi cogliere un problema di sintesi culturale prima che urbanistica, anche tra l'esigenza di favorire il massimo

di libertà di scelta nella città, il massimo di mobilità nel lavoro, di competizione per la divisione del lavoro, con l'esigenza dell'integrazione sociale, cioè con quel tanto di adesione alla norma comune che consente al sistema di mantenersi e di svilupparsi senza gravi fratture.

4. Altro punto importante è quello di come garantire un certo tipo di sintesi tra il centro urbano, inteso come era inteso nell'antichità, come centro istituzionale: chiesa e palazzo municipale, per esempio, cioè un centro legato a funzioni pubbliche, e invece il centro cittadino moderno che è essenzialmente mercantile. (Queste distinzioni fra due concezioni del centro urbano, nel tempo, esprimono naturalmente anche differenze di civiltà.) Il problema è ora di riattivare la partecipazione al centro urbano come sede di istituzioni, naturalmente senza continuare quella tendenza che fa del centro il punto della dominanza metropolitana per funzioni commerciali e che esprime in termini urbanistici lo squilibrio tra il centro dominante e la periferia dominata, tra il centro ricco e la periferia squallida.

5. Altra esigenza di sintesi si pone, per il piano intercomunale, tra la valorizzazione economica delle aree urbane e la salvaguardia di valori simbolici e culturali che sono incorporati in certe parti della città ed esprimono una continuità col passato (monumenti, opere d'arte, verde pubblico, angoli e prospettive di case e piazze, ecc.). Quando questi elementi culturali e simbolici vengono implicati nel conflitto per l'uso del suolo, per il profitto economico del suolo, spesso vengono a soccombere.

6. Altro punto importante è come favorire la partecipazione sociale senza distruggere, anzi garantendo, la «privacy» familiare che è pure una fondamentale esigenza del cittadino metropolitano. Non a caso, l'aver mantenuto un equilibrio tra ruoli familiari e ruoli sociali nella partecipazione alla vita pubblica locale ha reso ancora vitali i centri delle comunità minori attorno a Milano, appunto perchè, a quella scala di comunità, l'operaio, l'imprenditore piccolo e medio, l'impiegato, che lavorano a Milano, possono ancora partecipare dei benefici della comunità locale in cui si è conosciuti da tempo, si è integrati.

Si deve fra l'altro alla persistenza di comunità locali minori di tipo ancora in certo senso tradizionale, vicine a Milano (comunità brianzole, bergamasche, novaresi, ecc.), il fatto che l'area metropolitana di Milano non sia divenuta una tipica «banlieu» operaia, tutta una Sesto San Giovanni.

Quest'equilibrio «sui generis», tra socializzazione produttiva massima e comunità residenziale tradizionale, che ha caratterizzato la equilibrata cultura dell'area metropolitana milanese, si va ora rompendo appunto perchè le comunità di tipo tradizionale, o quasi, delle fasce attorno a Milano — dopo essersi trasformate in comunità di residenza dei «pendolari» autoctoni (in qualche misura, in comunità-dormitori ma integrate tradizionalmente nel tempo libero) — hanno assunto il ruolo di comunità di insediamento delle masse di immigrati da lunga distanza, in specie meridionali, trasferitisi con le rispettive famiglie.

INDICAZIONI PER IL PIANO INTERCOMUNALE DI MILANO

Per concludere, ci sembra di poter dare le seguenti indicazioni agli operatori del piano intercomunale di Milano, siano essi le municipalità con i relativi sindaci dei comuni inclusi nel comprensorio, siano essi i responsabili politico-amministrativi centrali del P.I.M., siano essi i tecnici che si occupano del piano e i gruppi di pressione che dall'esterno agiscono su tutti gli altri operatori e la più vasta opinione pubblica:

1. Occorre evitare di ripercorrere direzioni prevalenti e radicalizzate di mutamento già sperimentate altrove ma che già, ove sono state attuate su larga scala, rivelano limiti, difetti, insufficienze. Tra Manhattan e Los Angeles, tra la Grande Londra e la città-giardino di Ebenezer Howard, tra l'urbano compatto in altezza e il « continuum » rurale-urbano a minime densità residenziali ed edilizie in genere, deve trovarsi un modello o dei modelli che non siano il frutto di radicalizzazione. **Occorre cioè evitare un divorzio tra il luogo di lavoro e il luogo di residenza o la contrapposizione tra un ambiente di vita tutto socializzato** (nel senso di una massima espansione della divisione sociale del lavoro e di una massima diffusione di modelli di comportamento impersonali, formali, universalistici, specifici, razionalizzanti (4) e di un massimo di intensità di rapporti e di scambi anche culturali) e un ambiente che, per reazione al primo, è **massimamente privatizzato** o integrato alla scala di piccole collettività omogenee, ma culturalmente e socialmente riduttive, assunte come modelli di « comunità » (ad es., la dominante tendenza alle residenze unifamiliari suburbane negli Stati Uniti, tendenza che si sta rapidamente diffondendo anche a nazioni europee) (5).

La tendenziale dicotomia tra modelli di sviluppo dell'area metropolitana centrati sulla socializzazione e modelli centrati sulla « privacy - e - comunità omogenea » ha operato per giunta contro una dimensione fondamentale delle società, specie di quelle a struttura istituzionale democratica, e cioè **contro le possibilità di partecipazione sociale spontanea**, e quindi di concorso spontaneo, e spesso gratuito, di tutti all'arricchimento spirituale sia dell'ambiente sia dei singoli, al controllo e alla direzione della vita politica, civica, del costume.

La contesa fra due valori che debbono essere integrati, e

(4) Usiamo questi termini nel significato dato ad essi dalla sociologia contemporanea e in specie da T. PARSONS. Cfr. anche LOUIS WIRTH, *Community Life and Social Policy*, The Univ. of Chicago Press, 1956.

(5) Secondo una statistica dell'ONU, in rapporto al totale degli alloggi costruiti nel 1961, le case unifamiliari formerebbero il 78% in Gran Bretagna, il 76% in USA, il 70% in Belgio, il 56% in Olanda. Cfr. J. H., *Maisons individuelles et logements collectifs*, in *La vie urbaine*, luglio-sett. 1963, p. 774.

cioè tra quello che qualcuno ha chiamato, in termini di aspirazioni elementari, **vivere in un ambiente spazioso** e quello di **avere più facile accesso al cuore della città**, oltre che alla sede del proprio lavoro (*spacious living versus easy access*) (6), può essere più facilmente risolta se non si intende espandere eccessivamente il «continuum» urbanizzato di Milano. Vi è, quindi, a nostro avviso, una prima indicazione del tutto estrinseca: se si vuole integrare la spinta socializzante e l'esigenza comunitaria e di «privacy», favorendo la più larga partecipazione sociale, e perequare le condizioni della struttura urbana nell'ambito della metropoli, occorre limitare in altezza ed in estensione le previsioni di espansioni del «continuum» urbanizzato attorno alla città centrale dell'area del piano intercomunale (7).

(6) Cfr. EDGAR M. HOOVER & RAYMOND VERNON, *Anatomy of a Metropolis, The Changing distribution of People and Jobs within the New York Metropolitan Region*, Harvard Univ. Press, Cambridge (Mass.) 1959, p. 128.

Gli autori fanno opportunamente notare come la tendenza all'equilibrio tra socializzazione e comunità, tra «*spacious living*» e «*easy access*» «*ha lavorato in modo ben diverso nell'era dell'automobile rispetto all'era del trasporto a cavalli [...] ed ha operato differientemente per diversi tipi di persone nella regione [metropolitana di New York]*» (op. cit., *ibidem*). Ciò mette in luce due ordini di implicazioni che alla ricerca della sintesi dei valori suddetti concorrono in misura determinante. Il primo ordine di implicazioni è dato dal mezzo o dai mezzi prevalenti di spostamento nello spazio, mezzi esistenti e da programmare. Di qui nasce l'appello al contributo non subalterno delle tecnologie che possono concorrere ad attuare o a paralizzare una volontà politica programmatica. Nell'ipotesi, ad es., che questa volontà politica intenda assumere la socializzazione, la comunità e la partecipazione sociale come valori da integrare nel sistema intercomunale di progetto, occorre poter prevedere una integrazione, senza conflitti e congestioni, tra sedi per trasporti pubblici, per trasporti motorizzati privati e vie pedonali. Cfr. in proposito, per un tentativo, certo non risolutivo, di sintesi tra i valori che abbiamo sopra indicato, le scelte tecnico-urbanistiche del progetto della «*new town*» inglese di Hook (Hampshire). Per quanto concerne la differenziale dei tipi di persone, è chiaro che vi sono non solo tipi di professioni-vocazioni, ma anche classi di età e categorie di persone per le quali la sintesi deve incentrarsi massimamente sulla comunità. E' facile individuare negli strati di lavoratori esecutivi a reddito medio-basso, o nelle persone ancor giovani ma già con carichi familiari e con più figli, la esigenza dell'ambiente preferibilmente comunitario. Così, è fin troppo facile indicare negli strati intellettuali, e nelle forze egemoni della socializzazione, il prevalente bisogno di un ambiente massimamente socializzante. Ma può sostenersi, per ragioni di equilibrio, anche il contrario.

(7) Di questo parere è Sir FREDERIC J. OSBORN (*Bigger cities or more cities? Endeavours, Successes and Failures*, Introductory Address to the Golden Jubilee Conference of I.F.H.P., Arnhem, 26-29 giugno 1963; testo policop.).

Di fronte all'alternativa delle aree metropolitane moderne: o svilupparsi in estensione con un enorme aumento delle spese per trasporti, private e pubbliche, o svilupparsi in densità con una egualmente elevata crescita delle spese di manutenzione, prevalentemente pubbliche, e degli svantaggi igienici e sociali per i residenti (congestione del traffico, inquinamento atmosferico, «smog», disturbi della personalità), il continuatore dell'opera di HOWARD sostiene una terza soluzione. E cioè: «*bloc-care lo sviluppo in superficie e in densità di una città quando questa ha raggiunto un punto limite*» e creare «*nuove città*».

2. Occorre valorizzare le peculiarità positive dell'« habitat » umano attuale del comprensorio intercomunale milanese. In Gran Bretagna per decentrare una parte della popolazione e delle industrie della grande Londra si sono dovute costruire « nuove città ». Invece, la regione polarizzata di Milano è ricca di città, di antiche città che hanno saputo mantenere, purchè non troppo prossime alla città centrale, una loro vita associata e una loro identificazione.

Si tratta di qualificarne la organizzazione sociale e il centro urbano così da **porre tali città a livello delle moderne aspirazioni di vita urbana dei cittadini**. Si tratta:

a) di provvedere, per l'insieme del comprensorio intercomunale, a favorire quelle **specializzazioni delle sub-aree regionali** che sono indispensabili alla crescita dell'intero sistema metropolitano, specie per quanto riguarda l'economia e i servizi di scala e di competenza provinciale o regionale;

b) ma al contempo di **promuovere certe infrastrutture** (« shopping centers », attrezzature sportive, sedi per istruzioni primarie, religiose, educative, ricreative, culturali, sanitarie e ospedaliere), cosicchè queste siano **equamente distribuite** per unità di popolazione, rappresentando un tratto diffuso, omogeneo, dell'insieme.



Ci sia consentito di chiudere riportando le conclusioni in un nostro « working paper » sull'area metropolitana di Milano:

« La stessa consistenza e composizione interna attuale (alla fine del 1960) dell'area metropolitana milanese offre alcune sollecitazioni, e alcuni orientamenti ai fini del piano intercomunale di Milano.

E cioè:

a) l'area che abbiamo considerata metropolitana, con eventuale esclusione della nona fascia, è realmente **un insieme di parti interdipendenti, con una certa avviata differenziazione strutturale interna**. Di questo occorre tener conto; l'area del piano intercomunale di Milano è ritagliata entro un sistema spaziale, socio-economico, più vasto. Vi sono rapporti fra la parte e il tutto che debbono essere riconosciuti e ridefiniti in modo sistematico.

b) A differenza di altre aree metropolitane, ad es. quella di Roma, **l'area metropolitana incentrata su Milano ha già un suo policentrismo sviluppato**. Esistono numerosi e consistenti centri industriali nell'area metropolitana, dotati di una propria forza centripeta. Sarebbe grave errore non riconoscere questo tratto di struttura. Sarebbe per contro opportuno, operare — con l'uso dei poteri normativi del piano urbanistico — per enu-

cleare alcuni di tali centri (con eventuale combinazione di più comuni contigui) come centri di sub-aree metropolitane, come poli di un movimento pendolare avente raggio e volume minori di quello attuale di Milano. Tale enucleazione — dal policentrisimo inframetropolitano — di alcuni **centri metropolitani nuovi**, lungo direttrici, ad es. per Varese e per Bergamo, potrebbe concorrere efficacemente a salvare l'area metropolitana dalle tendenze in atto di una espansione a macchia d'olio, che possono fare di Milano una megalopoli ma a costi sociali ed economici assai pesanti e soprattutto a prezzo di una eccessiva egemonizzazione di Milano sui centri minori infra-metropolitani e sulla loro attuale, pur limitata, autonomia di sviluppo.

c) La depressione meridionale dell'area metropolitana milanese offre suggerimenti ad una politica di piano intercomunale che intenda recepire l'obiettivo del riequilibrio entro l'area metropolitana stessa » (8).

Achille Ardigò

DIRETTIVE IDEALI E FORZE REALI NELLO SVILUPPO DELLE GRANDI CITTÀ'

Una delle cose che sempre mi hanno colpito e reso perplesso è la **difficoltà manifesta**, non solo per l'uomo comune, ma anche per gli urbanisti più agguerriti, di **esplicitare le direttive ideali di sviluppo delle grandi città**. E' come se la grande città fosse qualcosa che cresce contro la volontà e le intenzioni di tutti, ad opera di forze terribili e fondamentalmente cieche, e si drizza contro gli uomini che l'hanno fatta. Coloro che hanno il compito di pianificarla, o perlomeno di pensare a come potrebbe essere pianificata, il più delle volte non vorrebbero pianificarla affatto, perchè preferirebbero che essa non si sviluppasse; sicchè il pianificare non diventa un costruire intenzionalmente, ma un mettere dei freni, un incanalare, un dominare parzialmente qualcosa che di per sè è un male. Se accettassimo la logica intrinseca delle attuali nostre maggiori città, dovremmo accingerci a pianificarle dieci volte più grandi di quanto non siano. Nel caso di

(8) A. ARDIGÒ, *Modelli di analisi dell'espansione metropolitana di Milano*, Milano, ILSES, febbraio 1963, pp. 57-58.

Milano si tratta di pensare ad una città di sette o otto milioni di abitanti (dato che è molto probabile che essa raggiungerà questa dimensione), di tentare di concepirla tutta intiera, nel migliore modo possibile, e di agire drasticamente affinché essa si sviluppi nelle direzioni volute.

Ma chi riesce ad **immaginare una città di tali dimensioni e adatta ad una popolazione che dovrà viverci fra vent'anni?** I criteri che noi adottiamo ora per giudicare della preferibilità sono quelli che preferiranno i suoi futuri abitanti? La domanda, in altri termini, suona così: i valori che ci ispirano ora saranno gli stessi fra vent'anni? Che possano essere gli stessi è cosa dubbia, in quanto lo sviluppo economico, il progresso tecnico, i livelli vitali progressivamente raggiunti fanno sorgere nuove esigenze, mentre il formarsi di nuovi raggruppamenti e classi genera sempre nuove esigenze e nuovi valori. D'altronde già oggi chi può dire che i criteri ed i valori ispiratori del crescere di una città siano omogenei, armonici?

La relazione di Ardigò ci ha dato un quadro idilliaco dei problemi dell'amministratore, quasi che costui avesse di fronte a sé dei bisogni « oggettivi » della società e si trovasse, come il principe, nella posizione di non essere espressione di alcuna forza e di alcun interesse definito, ma come potere sovrano di fronte a tutta la comunità articolata. **Nella realtà questa nostra città cresce e si sviluppa sotto la spinta di forze piuttosto oscure e, soprattutto, contraddittorie.** Noi cerchiamo di fingerci nella posizione del principe, ponendoci in prospettiva di fronte ad esse; ma un tale porsi in prospettiva è qualcosa di astratto rispetto alla situazione reale del principe, che aveva un proprio autonomo potere. Stando così le cose, non infrequentemente accade che il modo più semplice di porsi in prospettiva è quello di opporsi alla città — come si farebbe di fronte ad un compito impossibile —; di non volerla, cioè, e di contrapporre ciò che essa era prima: un passato agreste ed una città tradizionale, storicamente realizzata e che, proprio perchè passata, ci appare armonica, in quanto le sue viventi contraddizioni sono spente.

D'altronde la difficoltà di immaginare una società ideale nasce dalla nostra ignoranza o dalla nostra specifica collocazione entro le forze che plasmano la società attuale. L'ideale infatti non è che l'altra faccia dialettica del reale quale noi lo viviamo.

Ora, quali sono le forze, i valori, i gruppi, che plasmano la nostra città e quali le linee di forza che spingono verso il futuro? Può darsi che qualcuno ritenga di saperne molto al riguardo. Io personalmente ho l'impressione di non saperne nulla o quasi. Le risposte che per prime vengono in mente sono infatti assai fragili. Evidentemente la città si è sviluppata e si sviluppa tuttora in rapporto all'insediamento industriale e gli insediamenti

industriali dipendono da certe regole del gioco economico, dal fatto che vi sono economie esterne per l'azienda e interne alla comunità, possibilità di ridurre la frizione dello spazio, ecc. Ne deriva che il processo economico complessivo e quindi anche la pianificazione generale, influenza profondamente lo sviluppo di una grande città. Sono in causa, inoltre, altri interessi economici nel gioco dei valori delle aree fabbricabili e si tratta, come tutti sanno, di interessi molto forti in cui sono coinvolti, il più delle volte, gli stessi amministratori e pianificatori. Vi sono poi fattori preferenziali di ordine socio-psicologico degli industriali, dirigenti, professionisti ed in genere di tutte le « élites » che nella città trovano il senso dei loro riconoscimenti e del loro valore, oltretutto la possibilità di soddisfare le loro esigenze. Oggi anche le masse lavoratrici più umili, quali quelle che vengono dalla campagna, sembrano condividere analoghe preferenze; preferenze assenti nel passato ma che oggi esercitano una spinta verso la crescita della città anche quando l'iniziativa non è nelle mani degli imprenditori, i quali piuttosto guardano alla città come riserva di manodopera.

Lo sviluppo delle attività amministrative, nel contempo, crea le condizioni del formarsi di una ampia categoria nuova di impiegati-burocrati, di lavoratori non manuali comunque, che nella grande città trovano le condizioni ottimali del loro apprendimento, del loro lavoro e, forse, anche della propria realizzazione come ceti.

Tutti questi sono fattori che sembrano agire nel senso di favorire il formarsi di grandi città e di farle crescere ulteriormente. Essi interagiscono, si implicano o si scontrano.

Ma accanto a questi fattori ve ne sono altri, **fondamentalmente collettivi**, da cui più concretamente dipende il modo di formarsi della città. Anzitutto abbiamo il gioco delle classi e soprattutto la spinta ascendente delle classi popolari e le reazioni delle classi dominanti. Abbiamo inoltre il gioco delle comunità storiche la cui dialettica non è meno importante. Pensiamo al caso di Milano. Attorno alla metropoli vi sono innumerevoli cittadine e paesi, dotati di autonomia amministrativa, che esercitano, ciascuno per proprio conto, una forza di attrazione industriale e residenziale e che tendono a crescere come altrettante città autonome. Milano stessa cresce in questo modo e crescendo fagocita e subordina funzionalmente a sé quanto incontra. La futura città nasce, quindi, da questo espandersi di nuclei comunitari e di volontà collettive che, loro malgrado, daranno origine a qualcosa in cui ciascuna di esse, come entità autonoma, sarà annullata. Ma oggi tali volontà collettive esistono e la prospettiva dell'annullamento non le toglie di mezzo. Vengono perciò discussi come problemi reali problemi quali quelli della autonomia dei comuni, dell'importanza delle piccole comunità,

dell'integrazione, ecc., tutte cose che non hanno alcuna risposta, o meglio, che troveranno una risposta di fatto nel venire soppresse dal processo stesso di crescita, che toglie di mezzo le condizioni dei loro porsi. Il PIM mi sembra sia sorto come tentativo di risolvere questa antitesi e le sue difficoltà sono essenzialmente connesse ad essa.

Il processo di svuotamento delle volontà collettive oggi operanti è già d'altronde prevedibile. In mancanza di una forza che interpreti le esigenze di un insieme non ancora realizzato, **saranno le forze dominanti della città di Milano a mettere in crisi i piccoli centri.** Di Milano non come fatta di singoli interessi, ma come potenza che si espande. Il nuovo centro direzionale è la testimonianza materializzata di una volontà di affermazione, la dichiarazione di un primato e di un programma. Esso non è il frutto di speculazioni o di necessità economiche; queste si costituiscono in una prospettiva di un futuro già anticipato da un pathos e da un ethos dell'attuale classe dirigente milanese, privata e pubblica, e forse di tutta quanta la popolazione stessa.

Ogni civiltà costruisce le sue piramidi e Milano ha già elevate le sue. Esse dominano tutta la zona nord e preludono ad un dominio più vasto. Le forze attuali possono solo contrapporre qualcosa d'altro in vecchi centri storici e sufficientemente potenti, non certo determinare una diversa centralizzazione. D'altronde la nuova classe dirigente milanese sta già condizionando lo sfruttamento residenziale delle zone della futura area metropolitana, e i rappresentanti delle stesse classi che oggi vivono e trovano i propri riconoscimenti di «status» nei vecchi centri storici delle cittadine e dei paesi autonomi, fra non molto saranno attratti da queste nuove realtà. Con il cadere dei valori di stratificazione locale e l'affermarsi dei valori di stratificazione generale, i centri storici cadranno di «status» e verranno invasi dalle categorie meno abbienti.

Per quanto è possibile prevedere ora, la nuova città sarà profondamente influenzata dai valori di stratificazione, che si costituiranno in questo insieme allargato; ed i valori estetici e di convivenza dominanti saranno, in definitiva, quelli del gruppo dominante la società. Questo oggi non è così omogeneo e sicuro della sua forza da pianificare integralmente il futuro. Se lo facesse, infatti, svelerebbe il duplice conflitto di classe e di comunità. Perciò le cose andranno avanti in sordina, in una trama di tacite connivenze, di piccoli e grandi sotterfugi, di ipocrisie e di inutili dichiarazioni programmatiche. Tentare democraticamente una pianificazione integrale susciterebbe oggi solo profonde ansietà, conflitti insanabili e, in definitiva, una efflorescenza di ideologie inutili.

La pianificazione delle grandi città è necessariamente un tentativo di conciliare contraddizioni non ancora esplicitate e perciò si svolge fra due estremi: richiedere scelte radicali e radicali

riforme, oppure essere un'opera di aggiustamento lungo direttive già spontaneamente assunte.

Nell'uno e nell'altro caso le forze in gioco, in un dato momento, non sono in condizione di accettare una qualsivoglia soluzione globale, sicchè la prima alternativa consiste nel sopprimerne violentemente alcune, la seconda nel lasciarle giocare contemporando, volta per volta, i diversi più brucianti interessi antagonistici, favorendo quelli sacrificati e sciogliendo le situazioni di « impasse » che si vengono a creare.

Francesco Alberoni

PROBLEMA DEI TRASPORTI E COSTI SOCIALI

Il problema dei trasporti all'interno delle grandi città e dei loro collegamenti con la zona circostante è al centro della problematica urbanistica dell'area metropolitana milanese. Esso supera ormai, per importanza, l'ambito degli interessi locali e diventa oggetto dei più generali interessi di tutta la comunità. E' infatti evidente che dalla rapidità dei collegamenti urbani ed extra-urbani della metropoli dipende in misura sempre più rilevante sia la possibilità di sviluppo economico dell'intera regione circostante, sia, in certa misura, la stessa possibilità di una moderna evoluzione culturale e civile della comunità che in essa vive.

L'esperienza anche più superficiale del traffico all'interno e verso una grande città come Milano può far riconoscere come esso sia giunto ad un nodo pressochè inestricabile. La città si avvia ad essere paralizzata nella marea delle sue automobili, del suo benessere e della sua incapacità a darsi un ordine ed una priorità nell'uso del suolo pubblico.

Il nodo del traffico cittadino è infatti, essenzialmente, legato ad una mancanza di scelte in ordine alla precedenza da dare ad alcuni piuttosto che ad altri mezzi di trasporto. Un tempo tale precedenza era fissata automaticamente dalle Autorità col dotare i cittadini di possibilità di trasporto con mezzi pubblici, mentre i mezzi privati erano praticamente inesistenti o comunque assai limitati. Via via che il mezzo di trasporto privato si andò diffondendo, la strada venne sempre più contesa e sot-

tratta all'uso del mezzo pubblico fino a giungere al totale imbottigliamento dei mezzi di trasporto pubblici e di quelli privati.

E' accaduto e sta accadendo quanto il Galbraith descriveva per taluni aspetti della civiltà americana: cioè l'inadeguato e non coordinato sviluppo dei servizi pubblici, per rapporto all'aumentata richiesta di essi e all'intenso ritmo dello sviluppo economico generale.

Chi paga il costo di questa situazione? Premesso che i danni della paralisi del traffico vengono sopportati in una certa misura da tutti, è peraltro chiaro che **il loro maggior onere ricade su quei cittadini che non possiedono propri mezzi di trasporto e devono necessariamente servirsi di quelli pubblici.** Ma il danno ricade anche per altro verso sulla massa dei cittadini meno abbienti. Ciò attraverso la crisi tecnica ed economica in cui vengono a trovarsi le aziende di pubblico trasporto i cui mezzi vengono sempre più frenati nell'ingorgo cittadino, trasportando in condizioni intollerabili di scomodità, con costi sempre più elevati, che, necessariamente, debbono essere sopportati o dagli enti locali o dagli stessi utenti mediante tariffe più alte.

In queste condizioni appare ormai indispensabile pensare a provvedimenti radicali, non meno coraggiosi di quelli che, anni or sono, tolsero dal traffico urbano delle grandi città i veicoli pesanti di trasporto privato. Nessuno oggi oserebbe pensare alla possibilità di veder circolare di giorno, nei centri cittadini, pesanti camion con rimorchio. Ma con una logica veramente paradossale si tollera, in molti casi, che centinaia o migliaia di auto private giacciono in sosta vietata, per ore e ore, occupando e congestionando in modo caotico il suolo pubblico.

Si opera con ciò non solo contro la logica, ma anche contro la giustizia. Si dà cioè a chi già possiede e si toglie a chi possiede di meno.

Se così è, **il problema del traffico stradale è dunque insieme un problema politico e un problema tecnico.** Dal punto di vista tecnico esso può venire affrontato essenzialmente mediante un miglioramento della rete viabilistica, da un punto di vista politico esso esige chiaramente una scelta a favore dei mezzi di trasporto usati dalla grande maggioranza dei cittadini. Ovviamente ogni scelta comporta una rinuncia o un sacrificio. Ma, in questo caso, si tratta di un sacrificio imposto a pochi (e certamente ai meno disagiati), per evitare un più grave ingiusto danno per tutta la collettività.

Noi affermiamo cioè chiaramente **l'esigenza di una priorità del mezzo di pubblico trasporto rispetto a quello individuale,** per assolvere con assoluta precedenza la funzione fondamentale e insostituibile di trasportare le persone nell'ambito della città, del suburbio e nella zona di influenza circostante. Affermiamo altresì l'esigenza di rendere indipendente la sede stradale del

pubblico servizio di trasporto, assegnando ad esso vie riservate e sottrarlo così alle difficoltà della circolazione promiscua, almeno là dove più grave è la congestione stradale.

Al tempo stesso un altro problema s'impone: ed è quello di **realizzare nuovi collegamenti con tutta una serie di località di nuovo insediamento residenziale, nonchè di migliorare gli ormai insufficienti collegamenti con tanti centri periferici ove vengono decentrandosi nuove attività produttive** che pure esigono frequenza e rapidità di contatti con il centro cittadino. Tutto ciò ancora comporta nuove strade per tutti e soprattutto nuove vie riservate ai pubblici trasporti. In taluni casi si tratterà di vie ferrate, in altri di strade normali; potranno risultare più opportune soluzioni tradizionali in superficie ovvero altre a livello separato. Importante è comunque garantire ancora in questo caso la indipendenza e la priorità di quei trasporti che servono la generalità dei cittadini.

Infine, e con specifico riferimento alla situazione di Milano, noi riteniamo si debba riconoscere che **l'attuale dimensione spaziale ed economica dei servizi pubblici municipali è superata dai tempi**. La vita economico-sociale lombarda ha camminato più rapidamente ed oggi un adeguato servizio di pubblici trasporti per la zona più intensamente sviluppata d'Italia necessita di una dimensione operativa allargata almeno a tutta l'area metropolitana milanese e, in taluni casi, all'area regionale lombarda. Al tempo stesso le disponibilità tecniche e finanziarie per il funzionamento di una rete di trasporti di persone concepita a dimensione regionale devono necessariamente essere potenziate in misura che di gran lunga supera quella attuale.

La programmazione della crescita di Milano e del suo hinterland deve tener conto, a nostro parere, delle seguenti **quattro esigenze generali**:

- spostare nettamente al di fuori della zona urbana milanese gli impulsi a nuovi insediamenti sia residenziali che produttivi;

- individuare poche (4-5) direttrici fondamentali di sviluppo, colleganti Milano con poli esterni già atti o potenzialmente atti ad attirare nuovi insediamenti;

- lungo tali direttrici potenziare con assoluta preferenza rispetto al resto del territorio una rete di infrastrutture di alto livello (in ispecie per quanto attiene i trasporti di persone e cose); sia mediante la dislocazione delle infrastrutture, sia con gli opportuni vincoli di piani regolatori comunali, favorire il disporsi lungo le direttrici prescelte, di insediamenti alternativamente e separatamente residenziali e produttivi;

- vincolare nei limiti del possibile il resto del territorio per frenare ulteriori insediamenti; peraltro più che tali vincoli

varrà a raggiungere lo scopo una elevata dotazione di infrastrutture lungo le direttrici preferenziali sopra richiamate.

La soddisfazione di tali esigenze consentirebbe di perseguire i seguenti scopi principali:

a) Impedire che l'addensarsi di insediamenti in diretta connessione con la zona già urbanizzata di Milano ne deteriori ulteriormente il delicato equilibrio di città monocentrica. Infatti su di essa ogni ulteriore fascia o appendice direttamente periferica tende ad appesantire gravemente i principali problemi della convivenza e massimamente quelli del traffico, delle abitazioni, delle scuole, degli ospedali e quelli di tutti gli altri essenziali servizi pubblici.

b) Favorire nuovi insediamenti lungo poche direttrici preferenziali e fino al congiungimento di dinamici o potenziali poli esterni di sviluppo, il che consentirebbe pure una **migliore utilizzazione delle infrastrutture già presenti** in tali poli e comunque una più economica realizzazione lungo i poli intermedi disposti sull'asse che li congiunge a Milano, di quante infrastrutture e servizi e abitazioni sono indispensabili ai nuovi insediamenti. Il solo costo delle aree sembra aver al proposito un peso determinante. Si può stimare che insediamenti residenziali siffatti possano mediamente consentire risparmi fino a un terzo o un mezzo rispetto ad insediamenti alla periferia milanese.

c) Anche il problema dei trasporti troverebbe, in uno sviluppo lungo poche direttrici preferenziali, una soluzione assai più economica. Infatti il disporsi degli insediamenti su poche linee di sviluppo consente di attuare **trasporti rapidi di massa**, di tipo linee celeri dell'Adda, ove a prezzo ragionevole, si può offrire un servizio di alto livello per comfort e soprattutto per velocità resa possibile dalla totale indipendenza delle sedi di marcia. Ciò massimamente inserendo le linee celeri extra-urbane nella rete metropolitana urbana, come peraltro è già nei progetti del Comune di Milano.

D'altro canto, ove dello sviluppo a lunghe direttrici si accettano anche, almeno come tendenza, la differenziazione alternata degli insediamenti residenziali e produttivi, si otterrebbe una **minimizzazione dei costi di trasporto** valutabile a circa 1/4 di quelli che si avrebbero nell'ipotesi di totale commistione centralizzata dagli insediamenti, la quale di fatto separa a distanze notevoli le ubicazioni residenziali dei singoli da quelle dei rispettivi luoghi di lavoro.

Viceversa la soluzione di addensamenti direttamente connessi alle zone già urbanizzate milanesi, e sviluppati secondo brevi pale ritorte imporrebbe di necessità la realizzazione di servizi di trasporto sia lungo la spina di ciascuna pala, sia dall'estremità della pala al centro, sia tra le pale vicine, sia infine (come facilmente si propone) tra ogni pala e tutte le altre. Il che crea chiare premesse per trasporti estremamente capillarizzati, attuabili soltanto con mezzi pubblici su strada, necessariamente coa-

bitanti col traffico privato, congestionati e sempre più lenti via via che essi si avvicineranno al nucleo cittadino centrale, unica polarizzazione effettiva, in questo contesto, dell'intero sistema metropolitano.

d) Infine giova tener conto che la stessa definizione e successivo allargamento del comprensorio del Piano Intercomunale Milanese postula intuitivamente l'opportunità di **decentrare lo sviluppo di Milano per lo meno entro i limiti più esterni del comprensorio stesso**. Ciò secondo una logica di programmazione del decentramento che è perseguita in tutta Italia e che sottende alla stessa idea di una politica economica di piano.

Se i problemi qui delineati non verranno affrontati con quella chiarezza di scelte politiche che abbiamo sopra auspicato e con quella larghezza di dimensioni tecniche ed economiche che lo stesso sviluppo sociale lombardo comporta, il nodo in cui il traffico stradale della metropoli si sta chiudendo diverrà sempre più stretto, i danni sempre maggiori, le lamentele dei cittadini sempre più alte e giustificate, i bilanci delle aziende municipalizzate sempre più dissestati.

L'aumento del benessere, quando non sia adeguatamente sostenuto dall'aumento qualitativo e quantitativo dei pubblici servizi, finisce col restare privilegio di pochi.

Giacomo Corna Pellegrini