



Atti della XV Conferenza Nazionale SIU –
Società Italiana degli Urbanisti
L'Urbanistica che cambia. Rischi e valori
Pescara, 10-11 maggio 2012

Planum. The Journal of Urbanism, n.25, vol.2/2012
www.planum.net | ISSN 1723-0993
Proceedings published in October 2012

La conquista del diritto alla cittadinanza: il PIM del 1963

Corinna Nicosia

corinnanicosia@gmail.com

Tel. 339.3344404

Abstract

Per gli urbanisti la questione della cittadinanza è indelebilmente legata al tema dell'accessibilità nel senso più concreto e reale del termine, ovvero alla possibilità di consentire a chiunque di poter accedere alle attrezzature da qualsiasi punto di una regione urbana. Guardare nuovamente al primo schema di Piano Intercomunale Milanese con gli occhi di oggi fa comprendere come la riflessione su questo tema abbia fatto emergere la questione del progetto dello spazio quotidiano, inteso come contenitore di significati determinanti per la definizione degli altri materiali urbani. Da tempo ormai questo si è imposto come tema centrale per l'Urbanistica ed è il discriminante attraverso cui individuare le esperienze progettuali eccellenti che hanno saputo costruire la città moderna e che stanno tentando di costruire la città contemporanea. In questo senso la progettazione urbana può diventare ancora un'occasione per riflettere e affrontare i temi degli equilibri sociali, culturali, economici, ecc.

Non penso sia errato dire che l'Urbanistica sia mantenuta in vita da una latente e permanente crisi di legittimità che, una volta raggiunto l'apice della tensione, innesca una ciclica revisione e una ricerca di nuovi contenuti e valori. Questo periodico rinnovamento rappresenta il tentativo di sincronizzare il suo agire al mutare delle condizioni della società e del territorio, al fine di riuscire a rispondere coerentemente alle loro istanze attraverso pertinenti politiche di sviluppo, progetti e piani. Il problema della cittadinanza, inteso come la vocazione di un individuo a *sentirsi cittadino* rispetto a un dato territorio, è sempre attuale per l'Urbanistica quando questa viene considerata nella sua più alta accezione: la materializzazione e l'organizzazione spaziale delle forze che determinano la struttura della società e dell'organismo urbano. La questione può assumere molteplici declinazioni: dall'allarmante squilibrio della garanzia di mobilità e, pertanto, di fruizione dei servizi in senso lato, alle difficoltà insite nell'integrazione di differenti entità, fino agli ostacoli che da sempre hanno caratterizzato il percorso verso la completa apertura alla partecipazione democratica della società alla pianificazione. Per gli urbanisti, però, la questione della *cittadinanza* è indelebilmente legata al tema dell'accessibilità nel senso più concreto e reale del termine, ovvero alla possibilità di consentire a chiunque di poter accedere alle attrezzature da qualsiasi punto di una regione urbana. La conquista dell'accessibilità e, di conseguenza, l'affermazione del proprio status di cittadino è una battaglia che ha animato l'Urbanistica dal secondo dopoguerra, cioè da quando il fenomeno urbano è esploso assumendo sembianze ingestibili e inedite. La questione del diritto alla cittadinanza, però, non può esaurirsi nella quantificazione delle strutture e infrastrutture necessarie, ma al contrario deve partire dalla riflessione su cosa vuole veramente dire essere *cittadino* in un determinato momento storico (quali sono le sue pratiche d'uso del territorio, quali i suoi stili di vita, ecc.). Spesso la differenza tra offerta e domanda è considerata pragmaticamente solo come un bisogno a cui porre rimedio, ma poche volte è percepita come il campanello d'allarme che indica il verificarsi di cambiamenti ben più profondi.

Il rischio di non *appartenere* a un luogo era già stato avvertito quando si iniziarono a formare quelle nebulose urbane che vennero definite *città moderna* e che oggi chiamiamo *città contemporanea* [SECCHI 2004, p. 288]. Le proposte progettuali in molti casi, però, non sono riuscite a rispondere correttamente a questa domanda, anzi hanno lasciato che la città evolvesse per parti socialmente e anche fisicamente differenti e poco permeabili, facendo in modo che l'emarginazione e l'esclusione trovassero un terreno fertile in cui attecchire. È ancora all'ordine del giorno la necessità di pensare a nuove forme di città, a nuovi metodi di intervento e, in sostanza, a un nuovo modo di intendere il progetto urbanistico. Per queste ragioni penso che, secondo lo spirito di questo convegno *L'urbanistica che cambia. Rischi e valori*, il riaffiorare di queste domande possa essere l'occasione di rileggere il primo schema di Piano Intercomunale Milanese (meglio noto come la *turbina*), presentato nel 1963 da Giancarlo De Carlo, Silvano Tintori e Alessandro Tutino. Questo progetto è un esempio straordinario di come

la critica alla tradizione urbanistica italiana abbia ispirato la ricerca e l'invenzione di nuovi strumenti d'analisi e di intervento che permettessero di comprendere i nuovi fenomeni urbani e fossero aderenti alle esigenze delle reali pratiche urbane. Benché spesso sia stato trascurato dalla Storia dell'Urbanistica, il PIM rappresentò una svolta notevole nel panorama culturale e disciplinare italiano poiché provò ad affrontare i problemi inerenti al diritto alla cittadinanza con un rinnovato impegno sociale, nel tentativo di restituire all'Urbanistica la legittimità che aveva smarrito.

Il contesto nel quale mosse i primi passi il PIM era quello della Milano del boom economico: il fiorire della produzione e del commercio aveva dato l'avvio a continue ondate migratorie, sia verso l'interno che verso l'esterno della regione, dando il via a un'edificazione massiccia (a carattere industriale e residenziale) dei centri periferici che infatti, nel volgere di pochi anni, si saldarono a Milano. I problemi scatenati da questa crescita incontrollata non riguardavano solo le infrastrutture e la dotazione di attrezzature, in entrambi i casi sottodimensionate rispetto alla domanda, ma soprattutto interessavano la residenza: il dilagare delle *coree*, ovvero i nuclei residenziali autocostruiti formati prevalentemente da nuove comunità di immigrati che si aggregavano in base alla regione di provenienza, divenne una prassi comune in tutte le periferie industriali del nord Italia a prescindere dai (pochi) regolamenti edilizi vigenti. La costituzione di queste *enclaves* fu uno dei chiari segni che le forze regolatrici e ordinatrici della natura e dell'entità dei rapporti territoriali erano ormai dipendenti da fattori variabili e non più esclusivamente riconducibili alle caratteristiche fisiche e spaziali del territorio. Altro segno rivelatore era l'esponentiale estensione della dimensione spaziale rispetto alla quale agivano questi fattori. Prendendo come riferimento numerosi studi angloamericani, gli autori del PIM provarono a leggere il territorio in modo inedito: da una parte, sviscerando i meccanismi attraverso i quali l'interazione tra le forze economiche e sociali determinavano la definizione dei differenti modelli di uso del suolo [Harris, Ullman (1945) 1951, pp. 237-247]; dall'altra parte, esaminando gli effetti delle localizzazioni di diverse attività umane sulla struttura urbana [Lynch, Rodwin 1958, pp. 201-214]. La realtà sociale della comunità fu scandagliata ripetutamente per avere un quadro completo degli stili di vita e delle pratiche d'uso del territorio e per quantificare la domanda dei servizi in relazione ai diversi soggetti e alle loro caratteristiche. Ciò che emerse da queste indagini avvalorò l'ipotesi iniziale secondo la quale la natura dei fenomeni sociali e le modalità di redistribuzione della popolazione fossero tipici di una comunità di tipo metropolitano e non locale. Evidenziarono, inoltre, che gli squilibri della parte centrale della regione, dove il divario tra il centro e la periferia raggiungeva livelli allarmanti, non potevano essere riassetati se non all'interno di una visione che chiamasse in causa tutti gli elementi della regione metropolitana. Gli autori si resero conto che se avessero adoperato gli strumenti tradizionali d'intervento non sarebbero riusciti a imporre nuove politiche di sviluppo: si doveva intervenire dall'interno del sistema senza aggiungere elementi di rigidità. Sostituendo la sterile azione del piano regolatore con un meccanismo ciclico si sarebbe potuta mettere in moto una nuova prassi che, traendo energia dalla partecipazione attiva della popolazione alla formulazione delle politiche di sviluppo e alla redazione delle conseguenti soluzioni urbanistiche, avrebbe permesso di sincronizzare gli interventi alle caratteristiche della realtà territoriale. In questo modo il progetto urbanistico, prima di essere un mezzo attraverso il quale intervenire materialmente sulla fisicità del territorio, diventava uno strumento di cambiamento sociale [Chapin (1963) 1965, pp. 66-68; pp. 31-32; Hatt, Reiss 1951, pp. 739-742]: alterando alcuni modelli di comportamento si sarebbero potute dirigere in modo più ponderato le forze economiche e sociali, in modo tale da sollecitare dei cambiamenti all'interno della struttura urbana e territoriale. Da un certo punto di vista, rivedere la distribuzione dei valori urbani, da intendersi come il valore socio-economico acquisito da una specifica porzione di territorio, significava pianificare il grado di accessibilità di ciascun punto della regione. Sfruttando la stretta interrelazione che esisteva tra il progetto della rete infrastrutturale e la distribuzione delle grandi attrezzature nella definizione delle centralità urbane e regionali, si sarebbe potuta ottenere, quindi, un'organizzazione territoriale equilibrata sia dal punto di vista economico che da quello sociale [Christaller (1933) 1980, pp. 41-50; Guttenberg 1960, pp. 104-108]. Lo schema presentato nel 1963 non era un progetto, ma un diagramma operativo che serviva a indicare quali fossero le potenzialità offerte dal territorio metropolitano milanese in quel preciso momento storico e quali sarebbero state le principali mosse da attuare per convogliare le forze economiche e sociali nella direzione di sviluppo scelta. L'attenzione maggiore fu riservata, quindi, al completo ridisegno della maglia infrastrutturale che, seguendo un andamento ortogonale, avrebbe consentito di localizzare nelle periferie le principali attrezzature senza congestionare ulteriormente Milano. Gli autori pensavano che le nuove centralità di rilievo metropolitano e regionale avrebbero polarizzato nelle periferie forze tali da riattivare gli scambi sia con il centro della regione (Milano) che con i poli secondari (Bergamo, Brescia, Pavia, ecc.). L'obiettivo era riuscire a rovesciare la tradizionale distribuzione piramidale dei valori urbani attraverso queste interrelazioni dinamiche tra tutte le parti della regione. La nuova concezione dell'intervento urbanistico come condivisione e discussione di un ampio ventaglio di proposte e non più come somma di progetti consentiva di lavorare con infiniti gradi di libertà, in modo tale che la struttura urbana potesse assorbire le trasformazioni che avvenivano man mano nelle pratiche d'uso del territorio. Grazie al nuovo modo di leggere le dinamiche territoriali e urbane e alle potenzialità delle innovative tecniche di intervento, inoltre, si poteva ragionare su questioni generali e, quindi, formulare risposte non settoriali. Dal punto di vista formale il tema dell'accessibilità, così centrale nei presupposti teorici, divenne il pretesto per dirottare il ragionamento sulla *forma* della città verso categorie concettuali poco battute. La forma aperta della *turbina* non è da intendersi come

differenza figura-sfondo o edificato-non edificato, ma come un'area all'interno della quale svolgere un programma di azioni (ricordiamoci che è un diagramma e non un progetto), parimenti a quanto sarebbe accaduto nelle altre aree tematiche evidenziate nello schema: partendo dalla rottura del tradizionale equilibrio dato dal dualismo città-campagna, si tentò di dare senso allo spazio unico della regione metropolitana (il cosiddetto continuo urbanizzato) riequilibrando il benessere e diffondendo nuovi stili di vita. Il processo di democratizzazione che si sarebbe innescato, ovvero la creazione di nuovi significati e valori condivisi, apprezzabili e modificabili da tutte le entità che componevano la comunità, avrebbe consentito di rivedere la definizione di *status* di cittadino in chiave moderna.

In questi anni stiamo vivendo una fase di mutamento che è molto simile a quella che si trovarono ad affrontare cinquant'anni fa gli autori del PIM, se non per le proporzioni del problema che sono aumentate esponenzialmente e per i contrasti che sono diventati più stridenti. Basta rileggere alcune riflessioni pubblicate all'inizio degli anni '50 per vedere le affinità: il moltiplicarsi dei punti di concentrazione della popolazione su un territorio sempre più vasto causò la ridefinizione della rete di interrelazioni economiche e sociali esistenti tra i vari poli in cui si distribuiva la comunità a tal punto che non si seppe più cosa chiamare *città* e ci si chiedeva se si potesse ancora parlare di *comunità urbana* [Hatt, Reiss 1951, pp. 81-82]. Anche oggi le inusuali forme di dispersione e di concentrazione degli aggregati urbani hanno alterato le caratteristiche proprie di aree territoriali sempre più estese, definendo nuove relazioni con i frammenti preesistenti e dando vita a nuove pratiche d'uso del territorio [Viganò 2004, p. 8]. Un altro profondo cambiamento interessa le comunità urbane, perché adesso non si devono tenere in considerazione solamente le entità che vogliono integrarsi, ma anche le entità o categorie che attraversano la comunità occasionalmente e temporaneamente. Ciò provoca uno slittamento dei temi della progettazione dagli ambiti tradizionali, come potevano essere la residenza o l'industria, a questioni che non si riescono a classificare in una categoria unica e omogenea, ma che riguardano il vivere quotidiano in senso lato. Il problema per gli urbanisti, oggi come cinquant'anni fa, è inserire questi ragionamenti in un disegno completo e coerente. È ormai un'opinione condivisa il fatto che, a causa del preoccupante ritardo con il quale stiamo iniziando a comprendere il funzionamento delle dinamiche contemporanee, vaste parti della città siano rimaste senza un progetto per troppo tempo: le aree della periferia e quelle della nuova dispersione sono cresciute autonomamente e gli spazi creati, proprio perché privi di un progetto, non contengono valori e significati utili né all'individuo né al gruppo [Secchi 2004, pp. 292-295]. Realizzare un progetto critico della città contemporanea è possibile solo se si parte da una nuova lettura e interpretazione delle caratteristiche dell'organizzazione territoriale e della struttura urbana. In questo senso la progettazione urbana può diventare ancora un'occasione per riflettere e affrontare i temi degli equilibri sociali, culturali, economici, ecc. [Viganò 2010, p. 81].

Il progetto dello spazio della quotidianità è il progetto della città contemporanea: leggere, esaminare e modificare questo spazio, nel quale si incontrano e si contaminano le differenti entità che compongono la comunità e che è il legante tra le varie attrezzature urbane, vuol dire qualificare i luoghi dell'accessibilità con nuovi significati. Oggi come cinquant'anni fa e come è prevedibile che accada tra dieci anni, l'offerta dei servizi sarà sempre in difetto rispetto alla domanda, dunque penso che la questione fondamentale non sia unicamente l'ampliamento dell'accessibilità ai servizi, perché banalmente potrebbe risolversi nella moltiplicazione di strutture e infrastrutture, ma dovrebbe essere il pensare alla città come a una rete di relazioni. Guardare nuovamente al PIM con gli occhi di oggi fa comprendere che l'attenzione al progetto dello spazio quotidiano, inteso come contenitore di significati determinanti per la definizione degli altri materiali urbani, fosse un tema già centrale [BIASI 2011, pp. 275-283] ed è il discriminante attraverso cui individuare le esperienze progettuali eccellenti che hanno saputo costruire la città moderna e che stanno tentando di costruire la città contemporanea. *"La 'strada' è qui intesa quindi in una accezione più specificatamente 'strutturale', nella convinzione che è possibile avviare la riqualificazione delle zone più degradate del territorio assicurando in primo luogo all'interno di esse un elevato potenziale di mobilità."* [De Carlo, Tintori, Tutino 1965, pp. 106-107]. Come si evince da queste parole della relazione illustrativa del secondo schema di piano, il *progetto* della strada, intesa nel suo significato più ampio di luogo dell'accessibilità, per gli autori del PIM rimase un punto centrale delle tematiche progettuali poiché era l'unico dispositivo capace di agire sia alla scala urbana che a quella territoriale. Ciò che si può leggere tra le righe, poiché purtroppo è rimasto in sospeso a causa della mancata attuazione di questo schema di piano, è il particolare approccio progettuale, volto a creare degli elementi infrastrutturali non votati unicamente a svolgere la funzione per la quale sarebbero stati creati, ma che avrebbero dovuto instaurare un nuovo tipo di rapporto biunivoco con il territorio che avrebbero servito. Il progetto della *strada* non sarebbe stato più affrontato solamente in termini ingegneristici, bensì sarebbe diventato un vero e proprio tema sociologico dal momento che, secondo il pensiero degli autori, prima ancora degli interventi materiali di ristrutturazione degli ambienti urbani, la riqualificazione sarebbe dovuta partire dall'interno della comunità, altrimenti si sarebbero raggiunti solo risultati superficiali.

Altri aspetti notevoli di quella esperienza sono stati esaminati l'anno scorso da numerosi studiosi e da alcuni protagonisti della vicenda del Piano Intercomunale Milanese in dibattiti organizzati dal Centro Studi PIM, in occasione del cinquantenario dalla fondazione¹. Ciò che emerge da quelle riflessioni è la completa mancanza,

¹ *Luoghi urbani e spazio metropolitano. Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative*, in "Argomenti e contributi", n. 14, febbraio 2011

ancora oggi, in Italia di strumenti che consentano di coordinare la progettazione comunale e quella sovracomunale soprattutto quando si devono affrontare temi strategici come la mobilità o la localizzazione delle grandi funzioni urbane. Rileggere l'esperienza del PIM potrebbe essere utile per ripercorrere alcune strade indicate allora: il progetto dell'accessibilità e dei suoi spazi deve necessariamente partire dal basso e si deve esplicitare nella ricerca dell'equilibrio tra il pensiero progettuale, le decisioni politiche e la partecipazione democratica della comunità; in quanto progetto urbanistico deve tendere alla formulazione di una nozione condivisa di città e per questo l'urbanista deve essere capace di mettere in discussione i valori disciplinari per cercare nuovi modi di fare pianificazione.

Bibliografia

- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (a cura di, 1993), *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Abitare Segesta cataloghi, Milano
- Calabi D. (2004), *Storia dell'Urbanistica europea*, Bruno Mondadori, Milano
- Chapin F.S.Jr., Weiss S.F. (eds. 1962), *Urban growth Dynamics – In a Regional Cluster of Cities*, J. Wiley and Sons, New York-London
- Chapin F.S.Jr. (1964), "Selected Theoris of Urban Growth and Structures", in *Journal of the American Institute of Planners*, n.1, voll. 30, pp. 51-59
- De Carlo G., Tintori S., Tutino A. (a cura di, 1963), *Piano Intercomunale Milanese – Relazione illustrativa dello schema di Piano Intercomunale*, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano
- Dickinson R.E. (ed. [1947]1952), *City, Region and Regionalism. A Geographical Contribution to Human Ecology*, Routledge and Kegan, London
- Gabellini P. (1996), *Il disegno urbanistico*, NIS, Roma
- Geuss R. ([2001] 2005), *Beni pubblici beni privati. Origine e significato di una distinzione*, Donzelli Editore, Roma
- Gold J (2000), "Towards the Functional City? MARS, CIAM and the London Plans 1933-42", in Deckker T. (ed.), *The Modern City Revisited*, Spon Press, London-New York, pp. 80-97
- Guttenberg A.Z. (1960), "Urban Structure and Urban Growth", in *Journal of the American Institute of Planners*, n.2, voll. 26, pp. 104-110
- Harris D.C., Ullman E.L ([1945] 1963), "The Nature of Cities", in Hatt P.K., Reiss A.J.Jr. (eds.), *Cities and Society – The Revised Reader in Urban Sociology*, Free Press, Glencoe, pp. 237-247
- Longo A. (1999), *Le rappresentazioni visive nella progettazione urbanistica. Materiali per la costruzione di una tradizione tecnica*, tesi di dottorato, Milano, dottorato di ricerca in Urbanistica, Pianificazione Territoriale e Politiche pubbliche del territorio XI ciclo
- Mamoli M, Trebbi G. (1988), *Storia dell'Urbanistica. L'Europa del secondo dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari
- Padovani L. (1964), "Obiettivi e struttura della ricerca", in De Carlo G. (a cura di), *La pianificazione territoriale urbanistica nell'area milanese*, atti del seminario tenuto nel corso di Pianificazione Territoriale Urbanistica dell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia (Venezia 14-16 maggio 1964), Marsilio Editori, Venezia, pp. 71-76
- Pizzorno A. (1967), "Introduzione", in Park R.E., Burgess E.W., McKenzie R.D (eds.), *La città*, Edizioni di comunità, Milano
- Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico. La politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino
- Sica P. ([1978] 1996), *Storia dell'Urbanistica*, voll. III, Il Novecento, Laterza, Roma-Bari
- Aa.Vv. (1963), *Piano Intercomunale Milanese – Studi e ricerche*, vol. I, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano
- Thomas D. (1970), *London's Green Belt*, Faber & Faber, London
- Viganò P. (2010), *I territori dell'urbanistica. Il progetto come produttore di conoscenza*, Officina Edizioni, Roma
- Whitehead A.N. ([1929] 1965), *Il processo e la realtà*, Bompiani, Milano