

DISEGNO E CONTESTO DELL'ARCHITETTURA PER LA GESTIONE DEGLI INTERVENTI SUL TERRITORIO

HINTERLAND

Anno 1 / N. 1 / Dicembre 1977 - Gennaio 1978

**ARCHITETTURA E COMMITTENZA PUBBLICA:
UNA STORIA
EUROPEA**

SPAGNA

FRANCIA

ITALIA

**NUOVE PROPOSTE
PER IL GOVERNO
DELLE CITTA'**

QUATTRO RAPPORTI AL CLUB DI ROMA

Dopo **"I limiti dello sviluppo"**, primo rapporto al Club di Roma che pubblicava i risultati della ricerca sulle tendenze più importanti del sistema mondiale, ottenuti mediante un modello di simulazione matematica del mondo, e **"Strategie per sopravvivere"** secondo rapporto al Club di Roma che divideva il mondo in dieci regioni per offrire uno strumento di valutazione più raffinato, esce ora il terzo rapporto dal titolo significativo **"Progetto RIO per la rifondazione dell'ordine internazionale"**. Si tratta di uno studio fondato questa volta sull'integrazione dei dati economici e delle situazioni socio-politiche. Le conclusioni sono riassunte in proposte operative per riequilibrare, se non i livelli di reddito, almeno le possibilità di progresso e riavvicinamento tra Nord e Sud del pianeta. **"Oltre l'età dello spreco"**, quarto rapporto al Club di Roma è invece un approfondimento dell'analisi iniziata, con il primo rapporto, sulle risorse, e non solo quelle materiali o tecnologiche. La tecnologia ci autorizza ad essere ottimisti, purché impariamo a orientare la ricerca, a pianificare la produzione e il consumo.

I LIMITI DELLO SVILUPPO

MIT - Club di Roma 160 pagine, Lire 3.000

STRATEGIE PER SOPRAVVIVERE

di M. Mesarovic, E. Pestel

176 pagine, Lire 3.000

PROGETTO RIO per la rifondazione dell'ordine internazionale

di J. Tinbergen 248 pagine, Lire 6.000

OLTRE L'ETÀ DELLO SPRECO

di D. Gabor, U. Colombo, A. King, R. Galli

240 pagine, Lire 6.500

**EDIZIONI SCIENTIFICHE
E TECNICHE MONDADORI**



La difesa fitosanitaria

I vantaggi economici e l'utilità "ecologica"

Anche le piante si ammalano. Per evitare i danni ingenti è necessario un intervento di difesa delle colture. Tale intervento ha un duplice risvolto: economico ed ecologico.

Infatti, all'aspetto ecologico (salvaguardia di tutto l'ambiente), corrisponde un ben preciso aspetto economico.

Le malattie delle piante, gli attacchi dei fitofagi, lo sviluppo incontrollato delle erbe infestanti e dei parassiti fungini incidono pesantemente sulla produzione agricola mondiale. E le perdite nei singoli settori produttivi agricoli che ne derivano, testimoniano l'importanza della difesa fitosanitaria.

L'azione della Solplant

Da anni ormai la Solplant, del gruppo Imperial Chemical Industries, opera nel settore della difesa fitosanitaria per salvaguardare le piante e la produzione agricola.

E la sua è una lotta fatta con tutta quella serietà e competenza che la complessità del problema richiede. Perché è un campo irto di difficoltà e in continuo mutamento. L'evoluzione biologica stessa richiede un continuo adeguamento delle tecniche e dei metodi di difesa.

Tale evoluzione infatti ha selezionato via via le specie di fitofagi, infestanti e parassiti fungini che sono diventate più resistenti agli agenti di attacco.

I fitofarmaci messi a punto solo dieci anni fa oggi possono in alcuni casi risultare inefficaci. Allo stesso tempo antiparassitari ritenuti accettabili sotto l'aspetto della sicurezza per l'ambiente dieci anni fa possono in alcuni casi essere oggi già superati.

Quindi il problema dell'"aggiornamento" dei fitofarmaci è un problema di primaria importanza. Occorre mantenere il passo con continue ricerche ed investimenti.

Serietà nella ricerca e nella sperimentazione

La Solplant e il gruppo cui appartiene l'hanno fatto e continuano a farlo. Coscienti che la realtà in cui si muovono è una realtà "in divenire", investono ogni anno

nella ricerca, nella sperimentazione e nella realizzazione di nuovi metodi di difesa. Ma se è vero che ogni anno vengono messi allo studio migliaia di prodotti, è altrettanto vero che solo una minima percentuale di essi, rigidamente selezionata da tests severissimi, esce sul mercato. Questo a dimostrare la serietà dei metodi di ricerca e di sperimentazione.

La Solplant non offre solo soluzioni in termini economici di protezione della produttività agricola, ma anche di protezione dell'ambiente naturale. Il risvolto ecologico del problema la Solplant non l'ha mai dimenticato.

La filosofia della Solplant

La filosofia della "non aggressione della natura" è applicata dalla Solplant. La sua linea di difesa fitosanitaria infatti rispetta la realtà in cui si muove senza alterarne l'equilibrio.

L'azione indiscriminata contro

qualsiasi forma di vita parassitaria sulle colture è una realtà che appartiene al passato. L'introduzione di fitofarmaci altamente selettivi che agiscono unicamente sulle specie dannose ha consentito di rispettare sostanzialmente l'equilibrio biologico dell'ambiente agricolo. Perché costante preoccupazione della Solplant è il rispetto delle specie utili all'uomo.

Per cui i validi metodi, creati dalla Solplant per sostituire i vecchi prodotti, oggi sono in grado di soddisfare non solo le esigenze degli agricoltori ma anche quelle dell'intera comunità, mentre al contrario i vecchi prodotti, efficaci per l'agricoltore nel breve periodo, non sempre hanno rispettato le leggi dell'ecologia, risultando dannosi ed inquinanti nel tempo.

Una difesa fitosanitaria "ecologicamente pulita"

Per esemplificare il senso della nuova linea di difesa fitosanitaria

proposta dalla Solplant citiamo Pirimor, l'aficida che con un'azione rapida uccide solo gli afidi e che è "ecologicamente pulito" perché rispetta sia i predatori sia gli insetti utili all'agricoltore.

Nell'area del diserbo, la Solplant propone Gramoxone, il diserbante/disseccante che non lascia residui attivi nel terreno.

È sicuro perché agisce solo sulle parti verdi delle infestanti cessando ogni attività a contatto del suolo.

È "eclettico" perché può essere usato su qualunque tipo di coltura e garantisce un diserbo rapido ed efficace senza alterare la normale struttura del terreno.

La Solplant è dunque un esempio di come la difesa fitosanitaria oggi può essere "ecologicamente pulita": salvare la produttività agricola senza alterare irrimediabilmente l'equilibrio della natura, a livello di ambiente e di processi vitali.

E questo, oggi, non è poco



ITINERARIO ETRUSCO

Firenze (museo archeologico), Volterra, Massa Marittima, Populonia, Vetulonia, Roselle, Grosseto, Orbetello, Cosa, Magliano, Marsiliana, Saturnia, Poggio Buco, Pitigliano, Sovana, Sorano.

Per conoscere gli Etruschi, l'arte che possedevano nel lavoro della pietra, del legno, dell'argilla e dei metalli pregiati come l'oro, una visita d'obbligo spetta al Museo Archeologico di Firenze. Qui, infatti, la munificenza granducale e il gusto per la conoscenza storica su basi scientifiche radunarono la maggior parte degli oggetti reperiti nel corso degli scavi. In queste sale austere si comprende molto della vita degli etruschi, del loro modo di intendere la realtà, ma cresce nello stesso tempo quell'aria irripetibile, quell'alone di mistero di cui sono carichi gli oggetti, saturi di significati che rimangono sospesi oltre il tempo.

Il silenzio etrusco nella sua piena originalità trova il modo di riaffiorare, di imporsi per legittimare ogni ragionevole dubbio rimasto in disparte e nel profondo. In alcuni casi, per giunta, la natura offre da sola lo stesso grado di irreali spessore di una statua, di una tomba, di una iscrizione. A Sorano e Sovana – per esempio – l'attuale discendente dell'homosapiens rischia di ritrovare nel silenzio dei luoghi sacri un legame – fatto anche di paura – con tutti gli angoli più bui della propria coscienza. Già a Volterra la porta sormontata dall'arco sonoro e profondo d'ombra apre nelle mura un varco che è una incognita varcare; un atto da intraprendere con serietà. Così a Massa Marittima, quando più prossimo è il cuore dell'Etruria, la natura resiste con immota consistenza all'accerchiamento tecnologico, con il disegno incredibile per forme e colori, che esce dalle Colline Metallifere o dalla quiete assorta del Lago dell'Accesa. Sorge ad ovest, non lontano, sulla costa, Populonia nel promontorio che fronteggia l'isola d'Elba. L'itinerario che si percorre riscoprendo ogni tomba segue il distendersi delle colline ad est del golfo di Baratti, della Necropoli di San Cerbone e più indietro della Cala Buia. Sul poggio della Porcareccia si alza la tomba dei Flabelli con lingue di mare azzurro all'orizzonte e intorno non mancano gruppi di fiori gialli, tanto semplici e umili ma che sono qui prezioso ornamento. Ogni tomba ha il suo nome e la diligente nomenclatura dell'archeologo riesce a far poesia: "tomba dei letti funebri", "tomba della spirale d'oro per capelli". Più a sud nell'imminenza della costa sorge Vetulonia e almeno quel complesso di ritrovamenti che non sopite polemiche di localizzazione decifrano per l'etrusca Vetluna. Il centro della città

era sull'attuale Poggio Colonna, ma sotto e intorno non c'è più il Lacus Prelius che occupava gran parte della pianura grossetana. A Vetulonia le tombe "a circolo interrotto" succedono ai pozzetti villanoviani e i resti romani si sovrappongono ai reperti etruschi. Una via lastricata romana porta ad una tomba etrusca; e infatti la storia della città è un susseguirsi di intrecci, di fioriture e decadimenti.

Caratteristica di Vetulonia la lavorazione dell'oro con la decorazione a granulazione e a pulviscolo che l'artigiano etrusco – o l'artista? – otteneva con l'applicazione di minutissimi granuli d'oro serpeggianti.

Sull'altro lato del Lacus Prelius sorgeva Roselle i cui scavi proseguono ancora oggi. A Roselle l'intreccio romano-etrusco è fitto e non sempre chiaro, ma la struttura della città sta venendo fuori con dovizia di reperti.

Già nel VII secolo a.C. esisteva una cinta muraria fortificata assai imponente e sono state individuate almeno 5 porte di accesso. La maggior parte del vasellame ritrovato è ordinato nel Museo Archeologico di Grosseto di proprietà del Comune dove sono in mostra ossuari, morsi in bronzo per cavalli, ascie, vasi e bronzetti. Oltre che da Roselle i reperti provengono da Vulci, Vetulonia e dai centri delle Valli dell'Albegna e della Fiora. Altro museo significativo è l'Antiquarium comunale di Orbetello nella cui laguna gli etruschi avevano creato un porto. All'estremo sud del nostro itinerario si trova Cosa (Ansedonia) con una notevole area archeologica dove ha lavorato assiduamente l'Accademia Americana dimostrando l'origine romana della città. Ma la tradizione popolare sta ancora dalla parte degli etruschi e l'imponente sistema idraulico di alimentazione delle terme di Cosa è ancora detto "Tagliata etrusca". Nel bacino dell'Albegna, sulla riva destra del Fosso Patrignone sorgono le rovine di Heba. Ci troviamo nella vicinanza del paese medioevale di Magliano. Il rinvenimento più importante della zona è una lamina etrusca di piombo con una iscrizione a spirale contenente forse le modalità di un rituale funerario. La preziosa lamina si trova al museo fiorentino. Sempre a Firenze è depositata la fibula d'oro detta "Corsini" decorata con piccole anitre e leoncini, ritrovata nella necropoli della Banditella presso Marsiliana d'Albegna. È la stessa zona della tomba degli "Averi" dove insieme a tre scheletri muniti di lance, scudo e carro, furono trovati oggetti in avorio estremamente interessanti: in particolare una tavoletta scrittoria con inciso nel margine l'alfabeto greco. Ma i boschi della Marsiliana sono una oasi da proteggere per la bellezza della natura.



Alla confluenza del torrente Stellata con l'Albegna si trova, su un poggio dominante, Saturnia. I resti etruschi del centro abitato si confondono ormai con sovrapposizioni che giungono fino ai giorni nostri. Si può dire che Saturnia è abitata ininterrottamente dall'VIII secolo a.C.! Ma oltre ai resti della cinta muraria abbondano nei dintorni interessanti necropoli i cui reperti sono ordinati nell'Antiquarium del Castello. Risalendo la vallata del Fiora si incontra tra Manciano e Pitigliano l'antica città etrusca di Statnes o Staties, divenuta la Statonia romana. Nelle vicinanze dei resti di questa città sorge la suggestiva necropoli di Poggio Buco assai vasta e posta su un colle sfioraciato da diverse tombe.

Il discorso che si è fatto per Saturnia vale anche per Pitigliano dove la vita di tutti i giorni ha assorbito nel tempo il primo impianto etrusco per crescerci sopra. Ma sotto, alle pendici del paese, si aprono nel tufo gli occhi segreti di tombe etrusche. Del pari scavate, o meglio tagliate, nel tufo rimangono strade misteriose che è possibile ritrovare anche a Sorano e Sovana. Quest'ultima si trova a pochissima distanza da Pitigliano e pare di essere giunti nel centro più riposto della vita etrusca. A Sovana e Sorano arte e natura vivono in una intima e continua fusione. Che siano i "colombari", che siano i depositi di grano, che siano le tombe delle necropoli l'opera dell'uomo ha seguito l'indicazione della natura come suggerimento. Ora la natura fa da riparo alle offese del tempo e qualche volta al vandalismo mercenario degli uomini. Basta il "Cavone" il cui nome già di per sé indica il carattere di questa strada lche da Sovana giungeva fino a Pitigliano e Saturnia a darci la misura dei luoghi e dei loro abitatori. E insieme i resti della "Grotta Pola" uno dei più significativi esempi di tomba a tempio. E ancora la "Tomba Ildebranda" che si confonde con gli alberi e con il colore della terra. Il nostro itinerario può dirsi concluso e con le vestigia sovrane abbiamo ritrovato il dubbio premesso all'inizio. Il fascino e l'ammirazione di per sé non sono una risposta all'incognita che alita in questi luoghi.

VOLTERRA

Città medioevale

Isolata da sempre su uno sbalzo risentito di terra ai confini del cielo, Volterra vive una esistenza tenace e civile, appartata ma non sonnacchiosa. Alla gloria dei monumenti che sfoderano una bellezza assoluta, immediatamente compren-

sibile e accattivante, Volterra aggiunge una lunga tradizione di ospitalità riservata e particolare con grossi e originli personaggi dell'arte. Salvator Rosa vi soggiornò dal 1641 al 1649 e quante testimonianze di quella presenza restano nello sfondo dei suoi famosi paesaggi!

Ma il pittore-ospite più illustre è senz'altro Jean Baptiste Corot che si recò a Volterra diverse volte nei suoi molti e serpeggianti viaggi per l'Italia. Più tardi anche alcuni "macchiaioli" come Luigi e Francesco Gioli seguirono l'esempio di Corot, riempirono molte tavolette con gli assolati paesaggi volterrani. Resta nel settore della comunicazione per immagini il vecchio e intrasigente Luchino Visconti girò a Volterra nel 1965 il film "Vaghe stelle dell'Orsa". Certamente un film di alto livello che ha saputo tra l'altro interpretare al meglio gli aspetti unici della città. Un livello che non è stato raggiunto dagli "originali" televisivi che recentemente vi sono stati girati: nel 1973 "Anna, giorno dopo giorno" e nel 1974 il poliziesco "Ritratto di donna velata". Ma di questi non si può dare la colpa a Volterra. Dalle immagini alle sudate carte degli scrittori e dei letterati si ha modo di fare incontri impensati. A parte l'onnipresente Gabriele D'Annunzio l'elenco degli scrittori è lungo e vario. L'autore di "L'amante di Lady Chatterley", D.H. Lawrence giunse a Volterra nel 1927; pieno di entusiasmo, e anche commosso, non pensò affatto di essere originale scrivendo di una verde campagna che "si solleva in onde e creste appuntite, ma è come osservare il mare mosso dalla prua di una nave: qui a Volterra si cavalca sopra il mondo".

Carlo Cassola è invece proprio volterrano e la sua terra ritorna un po' in ogni libro quando addirittura l'azione non vi si svolge interamente, come nel caso de "La ragazza di Bube". "Uno degli oggetti di commercio dei volterrani sono i lavori dell'alabastro; a due o tre miglia da Volterra ve ne sono le cave che sono di vari particolari i quali lo fanno cavare e lo vendono, e degli scultori ne fanno dei lavori dei quali si fa commercio e se ne mandano molti in Inghilterra, il che è un oggetto di traffico, di manifattura e lavoro per molte persone...". Questi "appunti di governo", scritti nel 1773 dal granduca di Toscana Pietro Leopoldo d'Asburgo Lorena mentre conduceva una delle visite di controllo al proprio patrimonio, non mostrano una particolare emozione per Volterra e lo stesso granduca annotava che in Volterra vi era "molta nobiltà piuttosto povera e poco istruita": quindi la città e il suo territorio non costituivano un buon affare. Ma al di là di queste "nobili" considerazioni l'alabastro è ancora ai giorni nostri una delle voci caratterizzanti l'economia e la cultura della zona.



Nella pagina di sinistra, in alto, veduta del Golfo di Piombino.

Sotto, Populonia, (Livorno): zona archeologica.

A fianco sopra, Talamone, Rocca del Vecchietta - XV^o secolo.

Sotto, caratteristica veduta di Volterra.

L'ALITALIA E L'ESPORTAZIONE

Una nuova iniziativa della Compagnia di bandiera per la media e piccola industria.

120 uffici in tutte le principali città del mondo, collegamenti diretti con terminali video sulla rete ARCO, una rete di voli diretti con tutti i continenti: ecco ciò che offre l'Alitalia alla sua clientela e anche alla clientela d'affari. In un paese come l'Italia nella cui economia l'export costituisce l'elemento fondamentale della bilancia dei pagamenti e in cui l'80 per cento della produzione è in mano alla piccola e media industria, il ruolo della compagnia aerea è quello di farsi catalizzatrice di iniziative da e per le varie destinazioni internazionali.

È così che l'Alitalia ha istituito nella sua organizzazione centrale un ente ad hoc denominato "Export & Business Travel" con il compito di promuovere presso la piccola e media industria italiana in collaborazione con l'ICE, tutte quelle iniziative che possono favorire l'esportazione dei prodotti del nostro paese verso i mercati internazionali. In questi ultimi tempi, com'è noto, le nazioni maggiormente industrializzate hanno intensificato i loro sforzi nel campo delle esportazioni, rendendo la competitività dei mercati internazionali molto alta. In questo contesto, la media piccola industria italiana - quasi totalmente assorbita nel ruolo primario della produzione e senza molte possibilità di dedicarsi razionalmente alla funzione specialistica dell'export, si è venuta a trovare in una posizione di debolezza rispetto ad altri paesi. L'iniziativa dell'Alitalia mira appunto a mutare questo stato di cose, stimolando il formarsi di una mentalità "export-oriented".

Con questo termine si vuol indicare quel tipo di mentalità che è propria dell'operatore che non fa del commercio d'esportazione un fatto episodico; ma che, al contrario, si rende conto dei problemi che l'export presenta e che vanno dall'adottare i prodotti ai diversi mercati, al consorzarsi per certe esigenze particolari, ecc.

Queste esigenze sono, grosso modo, di due tipi:

- quelle che si riferiscono al viaggio ed all'utilizzo di strutture fisse;

- quelle riguardanti le relazioni d'affari.

L'Ufficio Export & Business Travel dell'Alitalia ha studiato le une e le altre, tenendo presenti non solo le necessità degli imprenditori stranieri - buyers - che intendono con-

cludere affari in Italia.

Per i primi, interessati ai mercati esteri, si studiano le condizioni dell'export che poi coincidono con gli interessi della compagnia di bandiera, sempre pronta a far proprie le necessità di questi operatori.

Risponde a questo scopo la partecipazione dell'Alitalia ai recenti viaggi di Missioni Economiche in paesi dell'Africa, del Medio Oriente e del Sud America, nel corso dei quali sono stati forniti ai nostri industriali indicazioni di mercato valide ai fini della loro azione promozionale.

Per la seconda categoria di clienti - gli operatori stranieri che vogliono acquistare sul mercato italiano - l'Alitalia si sta imponendo come il più valido strumento al loro servizio, organizzando visite tecniche dall'estero a complessi industriali del nostro paese, promovendo nel modo più rapido e diretto i contatti di settore. Particolare attenzione è attribuita alla funzione promozionale delle fiere specializzate italiane a carattere internazionale, per la caratteristica che essi hanno di incentivo all'esportazione, e per gli orientamenti che possono essere recepiti sulle tendenze dei vari mercati.

La mancanza, un'Italia, di quelle forze trainanti che sono le "Trading Companies", rende ancora più necessaria la collaborazione tra gli enti pubblici che curano il settore "esportazioni" e le industrie, cui si deve aggiungere l'apporto dell'Alitalia che costituisce il "veicolo fisico" e l'elemento di propulsione del commercio d'esportazione.

Ma questo operatore "export oriented" non deve essere naturalmente tale solo nelle intenzioni.

Egli deve lavorare sulla base di precise strategie indicate dalla politica nazionale di esportazione, e deve comportarsi in base a indicazioni che variano da paese a paese. Da tempo l'Alitalia ha preso accordi con gli enti preposti all'organizzazione del commercio di esportazione in Italia, con le piccole e medie industrie, con le Camere di Commercio al fine di svolgere un preciso compito: quello cioè di essere la piattaforma naturale del commercio d'esportazione, in un paese in cui la bilancia dei pagamenti soffre un passivo rilevante e cui attività produttiva è eminentemente di trasformazione.

Con la trasformazione d'ufficio "Export and Business Travel" l'Alitalia ha inteso anche riconoscere l'importanza che ha assunto il traffico dei viaggiatori per affari per una compagnia aerea di un paese industrializzato come l'Italia.

anno I numero 1

HINTERLAND

dicembre 1977
gennaio 1978

projet et contexte de
l'architecture pour la
gestion des interventions
sur le territoire

disegno e contesto dell'architettura per la gestione
degli interventi sul territorio

direttore Guido Canella

design and context of
architecture for the
management of actions on
territory

redazione Gian Paolo Semino, Enrico Bordogna,
Letizia Caruzzo

REDAZIONE E
AMMINISTRAZIONE:
Corso Monforte 15
20122 Milano
tel. 784200 - 784166.

© General Promotion
S.p.A. (Gruppo Mondadori)
Corso Monforte 15 - Milano.

Tutti i diritti di proprietà
letteraria e artistica
riservati. Manoscritti e
foto anche se non
pubblicati non si
restituiscono.

DISTRIBUZIONE per
l'Italia e l'estero ARNOLDO
MONDADORI EDITORE -
MILANO. SERVIZIO
ABBONAMENTI
tel. 7542.2664/7542.2665.

Abbonamento annuo
Italia LIT. 12.000 (6 numeri)

Estero LIT. 14.000

Copia arretrata LIT. 3.000.

Per cambio indirizzo,
informarci almeno 20 giorni
prima del trasferimento,
allegando l'etichetta con
la quale arriva la rivista.

Non inviare francobolli,
né denaro: il servizio è
gratuito. Gli abbonamenti
possono avere inizio in
qualsiasi periodo dell'anno.
Inviare importo ad Arnoldo
Mondadori Editore S.p.A.
Ufficio Abbonamenti
servendosi preferibilmente
del C.C.P. n. 3/34552.

Gli abbonamenti si
possono fare anche presso
gli Agenti Mondadori nelle
principali città e presso
i negozi « Mondadori per
Voi ». Pubblicazione
bimestrale registrata al
Tribunale di Milano N. 152
del 15/4/77. Fotoincisione:
Litocolor. Via Villorosi 24,
Milano. Stampa:
Gammaoffset.
Via M. d'Agate 41, Milano.

Spedizione in abb. postale
gr. 3/70 - EDITORE:

General Promotion S.p.A.
(Gruppo Mondadori)
Corso Monforte 15
20122 Milano. Presidente
Renato Minetto.

Direttore responsabile:
Guido Canella

Concessionaria esclusiva
per la pubblicità: Divisione
Pubblicità A. Mondadori
Editore - 20090 Segrate
(Milano); telefono (02) 7542,
telex 34457 MONDEDIT.

Per una linea di lavoro <i>Guido Canella</i>	2
Spagna Francia Italia: nuove proposte per il governo delle città	
Frammenti da una storia della committenza collettiva	4
Dalla Spagna: enti locali e politica della città di fronte alla democrazia <i>Jordi Borja, Marçal Tarrago, Ricard Boix</i>	6
Catalogna: il labirinto e Arianna <i>Francesc Roca</i>	16
Frammenti da una storia dell'utenza di massa	18
Dalla Francia: dietro le riforme giscardiane in questione l'assetto dello Stato <i>Jean-Louis Cohen</i>	20
Francia: 1. origine beaux arts della pianificazione urbanistica 2. classicismo filologia razionalismo nella ricostruzione 3. la crisi attuale della pianificazione urbanistica <i>Jean-Claude De- lorme</i>	26
Frammenti da una storia della progettazione sociale	32
Dall'Italia: la Legge N. 10 sul regime dei suoli e la gestione urbanistica <i>Epiifanio Li Calzi</i>	34
Italia: 1. leggi urbanistiche postunitarie; da incentivo liberistico al disegno autoritario 2. i PRG dal 1885 al 1942: la triangola- zione monumentale sulla povertà pianificata 3. oggi: dall'equi- voco della legge generale ai presupposti del progetto differen- ziato <i>Antonio Acuto</i>	40
Architettura e committenza pubblica: una storia europea:	
Da Londra a Berlino: l'alloggio operaio nella crescita della me- tropoli industriale	46
Amburgo: la tradizione costruisce la città moderna	48
Magdeburgo: l'avanguardia si converte al contesto	50
Amsterdam: un primo insediamento organico per la classe ope- raia	52
Amsterdam: il piano razionalista rilancia il ruolo produttivo e metropolitano	54
Vienna: gli alloggi a difesa del salario reale	56
Hradec Králové: la manifattura decentrata nella cultura insedia- tiva centro-europea	58
Mosca: dall'idea del piano alla città modello	60
Leningrado: la fabbrica genera il quartiere	62
Barcellona: dalla borghesia nazionalista l'internazionalismo ar- chitettonico	64
Barcellona: l'impegno razionalista sui temi di massa	66
Catalogna: dal Fronte popolare al collettivismo	68
Parigi: l'irrazionalizzabile « banlieue »	70
Drancy: torri opposte a villini	72
Villeurbanne: un centro monumentale per una « banlieue »	74
Milano: dall'Umanitaria i primi strumenti per una gestione mo- derna della città	76
Milano: l'involuzione borghese del razionalismo italiano	78

Schede: Enrico Bordogna, Letizia Caruzzo, Jean-Louis Cohen, Gior-
gio Fiorese, Gian Paolo Semino. Traduzioni: Giuseppe Benincasa,
Vanna Brocca, Valeria Camerino, Tim Dyson, Delia Gagetti, Heidi
Hansen. Collaborazione alla grafica: Katuyuki Suzuki.

Uffici produzione:

Piemonte: corso Massimo
d'Azeglio 76 - 10126 Torino;
tel. (011) 689758/655664.

Liguria: via P. d'Archi 10/24
16121 Genova;
tel. (010) 593437/561274.

**Veneto Occidentale e
Trentino-Alto Adige:**
via Emilei 23 - 37100 Verona;
telefono (045) 590139.

Veneto Centrale:
galleria Brancaloneo 2
35100 Padova;
telefono (049) 650708.

**Veneto Orientale, Friuli
e Venezia Giulia:**
p.za Patriarcato 5
33100 Udine;
telefono (0432) 23925.

Emilia e Marche:
via dei Mille 7
40121 Bologna;
telefoni (051) 265870-264481.

Toscana: p.za Beccaria 2
50121 Firenze;
telefoni (055) 663916-677712.

**Lazio, Umbria, Abruzzo,
Molise e Sardegna:**
via Sicilia 136 - 00187 Roma;
telefono (06) 487951.

**Campania, Puglia,
Basilicata e Calabria:**
(agente Antonio D'Elia)
Rione Sirlignano 7
80121 Napoli;
telefoni (081) 684512-680852.

Sicilia: (agente Luigi Lupo)
Via Rosolino Pilo 13
90139 Palermo;
telefono (091) 581845.

**Francia, Belgio, Spagna
e Portogallo:** Mondadori
E.P.E.E., 4 Avenue Hoche
75008 Paris; tel. 2671423,
telex 280423.

**Svizzera,
Germania e Austria:**
(agente esclusivo Valerio
De Giorgi) Eggluhstr. 17/1
4054 Basel; tel. 390132/33,
telex 64536.

**Inghilterra,
Irlanda, Olanda, Danimarca,
Svezia, Finlandia e
Norvegia:** A. Mondadori
Company Ltd.,
1/4 Argyll Street -
London W1V 1AD;
tel. 4394531, telex 24610.

Stati Uniti d'America:
Mondadori Publishing Co.
Inc., 437 Madison Avenue -
New York, N.Y. 10022;
tel. 7586050, telex 422218.

Giappone: Mr. Pompilio -
Orion Press,
55-1 Kanda Jimbocho,
Chiyoda-Ku, Tokyo;
tel. (03) 295.1400,
telex Y 24447

ca3 1930

современная архитектура • architektur der gegenwart • l'architecture contemporaine

полное освобождение

человечества от цепей, выкованных историческим прошлым, может свершиться

лишь по уничтожении противоположности между городом и деревней
ЭНГЕЛЬС

преобладание города над деревней

и в экономическом, и в политическом, и в интеллектуальном, и во всех других отношениях составляет общее и неизбежное явление всех стран с товарным производством и капитализмом
ЛЕНИН

VERLAG ERNST & SOHNLEBEN IN FRANKFURT AM MAIN

2

DAS NEUE FRANKFURT

MONATSSCHRIFT FÜR DIE PROBLEME MODERNE GESTALTUNG • 2. JAHRGANG 1930



JAHRGANG FEBRUAR 1930



2,75 PTAS.

PUBLICACION DEL O.A.S.E.A.C.

A.C. REVISTA DE ACTIVIDADES CONTEMPORANEA

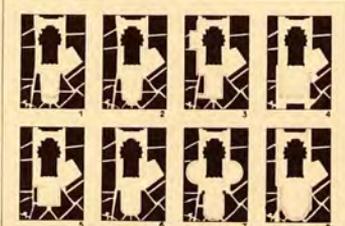
LA CITTA'

ARCHITETTURA E POLITICA

ANNO SECONDO • 1931 • SETTEMBRE • 100 PAGINE • 1.000 LIRE • NUMERO 4

SOMMARIO

- CHORRAVELL: Un primo Esposizione Nazionale per la ricostruzione edilizia, pag. 3.
- LUCA SERRAVALLO: Per la prima del Duomo di Milano (Progetti per Milano, pag. 4).
- F. L. NERI: L'architettura come forma e come movimento, pag. 7.
- G. DE FINETTI: Studi sulla morfologia urbana, pag. 10.
- F. TALLON: Navigazione (nuova forma), pag. 12.
- A. CERCHI: Problemi economici e politici della ricostruzione nelle grandi città, pag. 20.
- FRANZOSKA: Su un sistema d'edilizia per il tipo Milano (servizi speciali) ed aspetti storici della casa (pag. 27).
- RECUPERAZIONE: Nuova tendenza a Firenze (F. Roggioni), p. 32.



PROGETTI DI PALAZZO ATTORIO AL SOGNO DI MILANO ELABORATI PER IL 1930 DA 100 ARCHITETTI

Ad alcuni interrogativi che il lettore potrebbe porci — perché HINTERLAND? che ruolo si propone una nuova rivista in un mercato editoriale dove i periodici di architettura e urbanistica sono ormai numerosi e perfino sovrabbondanti? — dovrebbe già fornire una prima risposta il sottotitolo che presentiamo: *disegno e contesto dell'architettura per la gestione degli interventi sul territorio*. Ma, poiché di certi termini ormai si abusa o quantomeno non sempre univoco è il significato, diremo che con il termine HINTERLAND postuliamo la necessità di spiegarci il retroterra culturale dei processi insediativi differenziandoli territorialmente e approfondendoli storicamente. Vogliamo quindi contraddire il tentativo, sempre più spesso ricorrente ormai, di omologare tali processi entro una cultura astratta e settoriale (morfologica, sociologica, giuridica, normativa e ultimamente anche geografica e storicistica); cultura che, nella pretesa di classificarli secondo universali criteri di specificità, ne riduce e disperde i complessi caratteri strutturali. Proponiamo perciò un contraddittorio attivo non solo per evitare piatte generalizzazioni delle ragioni per cui le agglomerazioni umane e produttive si configurano anche in architettura, ma soprattutto per contrastare il pregiudizio corrente che attribuisce a case, servizi, trasporti, città valore di beni riscattabili soltanto attraverso la complicità del mercato immobiliare e della speculazione. Forse perché sia neutralizzata ogni proposta innovativa nella politica, nella progettazione, nella gestione degli interventi?

Questa scelta ci appare imposta dalla crisi ormai irreversibile che investe tanto il modello di sviluppo consumistico, affermatosi nei paesi capitalisti occidentali, quanto il modello di gestione centralistica dello sviluppo adottato dai paesi socialisti. In altre parole, sospettiamo che in questo dopoguerra si sia teso a funzionalizzare in termini socialmente evasivi e culturalmente separati due diversi modi di affrontare anche i problemi connessi all'insediamento della popolazione e delle sue attività: così che *decentramento* e *autonomia* di iniziativa emergono come condizioni indispensabili per un più proficuo impiego delle risorse nella gestione del territorio.

L'esperienza della partecipazione diretta ai molteplici organismi di iniziativa e di gestione decentrata in questi anni non solo verifica un impossessamento sempre più allargato dei problemi dell'architettura e del territorio — così sottratti al dominio esclusivo degli specialisti —, ma propone anche la necessità di costruire un *progetto culturale metropolitano*. Per Milano si tratta, per esempio, di riattivare quei rapporti territoriali caratterizzanti la formazione e il ruolo delle città rispetto all'*Hinterland* e a contesti più esterni, contrapponendo all'assunzione astratta e ripetitiva, ideologica e non-dialettica della *contraddizione città-campagna* (che le identifica rispettivamente con il luogo dell'accumulazione e con il luogo della sottrazione) un'interpretazione, anche storica, che trova fin dall'Undicesimo secolo embrionali rapporti di produzione capitalistici e condizioni di vita metropolitane non circoscritti in un'ipotetica mappa del capoluogo, ma decentrati lungo i fiumi integrati ai canali in un evoluto sistema di trasporto via acqua. Ma il caso di Milano non si presenta isolato: basti pensare all'importanza assunta, anche sul piano internazionale, dalla recente elezione del primo sindaco di Parigi e dal riconoscimento dell'autonomia catalana. Così per noi la via euro-

PER UNA LINEA DI LAVORO

pea per uscire dalla crisi diventa quella che si costruisce su una linea unitaria contesto per contesto.

È anche urgente ricostruire questo spessore degli avvenimenti urbani e territoriali del passato capace di riattribuire più autenticamente volontà, responsabilità, reciproci condizionamenti ai gruppi dirigenti, alle organizzazioni dei lavoratori, dove governanti, amministratori, imprenditori, funzionari, tecnici e utenti risultano effettivi protagonisti al di fuori di una dimensione soggettiva. Per questa via consegue forse un ridimensionamento dei movimenti d'avanguardia, ma emerge anche l'occasione di un recupero meno effimero dei prodotti del lavoro intellettuale, per riscoprirlo così intrecciato e contestualizzato dentro reali e spesso contraddittori processi di produzione, di intervento, di gestione, di lotta. Ancora per esempio, prendiamo il Movimento Moderno in architettura fra le due guerre. Siamo abituati a subirne una storia « interna » (apologetica o riduttiva) che, assumendolo come aspetto particolare del generale fenomeno dell'Avanguardia, lo consegna immantinente alla *cultura della crisi*, entro cui viene classificato e archiviato come manifestazione volta a volta poetica, etica, sociologica, tecnologica di un dissidio comportamentale o di gusto tutto interno all'espansione della borghesia europea. Mentre noi da anni sosteniamo (e recenti apporti filologici ci confortano) che, se dissidio vi fu, esso fece parte di un conflitto politico più generale che trovò il Movimento Operaio schierato con la borghesia più progressista a fianco di quella parte del Movimento Moderno che non si lascia identificare in un'ideologia polivalente e in una *koinè* sintatticamente funzionalista e morfologicamente purista, ma pretende di essere valutata anche per la partecipazione a un nuovo e alternativo progetto di gestione della città, al quale portò l'elaborazione di originali proposte tipologiche e formali. In questa storia « esterna » del Movimento Moderno, dove i modelli vengono assunti nel loro concreto riferimento alla cultura materiale, alla storia delle lotte, alla politica degli interventi, anche la progettazione attuale diventa produttivamente confrontabile con esperienze temporalmente sfasate, politicamente diverse, figurativamente difformi (dalla Scuola di Amsterdam alla *Wagnerschule* agli inizi del Secolo, dalle amministrazioni socialdemocratiche tedesche e austriache alle città sovietiche del Primo dopoguerra, dalla *banlieue* parigina alla *Generalitat* catalana all'epoca dei Fronti Popolari); ma anche le teorie correnti sono tenute a dialettizzarsi rispetto ai dissidi ideologici diretti e indiretti storicamente verificatisi tra gli stessi protagonisti dell'impegno sulla città: siano essi architetti (come Le Corbusier e Lurçat in Francia, Loos e Ehn in Austria, Schumacher, May e B. Taut in Germania, Torres Clavé e Sert in Spagna, Ginzburg e Ladovskij in URSS, Pagano e De Finetti in Italia, Duiker e Oud in Olanda, Teige e Krejčar in Cecoslovacchia, Mendelsohn e Meyer in giro per il mondo), siano essi amministratori (come Edouard Herriot a Lione, Karl Seitz a Vienna, Martin Wagner a Berlino, Ludwig Landmann a Francoforte, Henri Sellier a Suresnes, Francesc Macià a Barcellona); siano esse riviste (come *Das neue Frankfurt* in Germania dal '26 al '31, *Sovremennaja Arkhitektura* in URSS dal '26 al '30, *Actividad Contemporánea* in Spagna dal '31 al '37, *La città - Architettura e politica* in Italia dal '45 al '46).

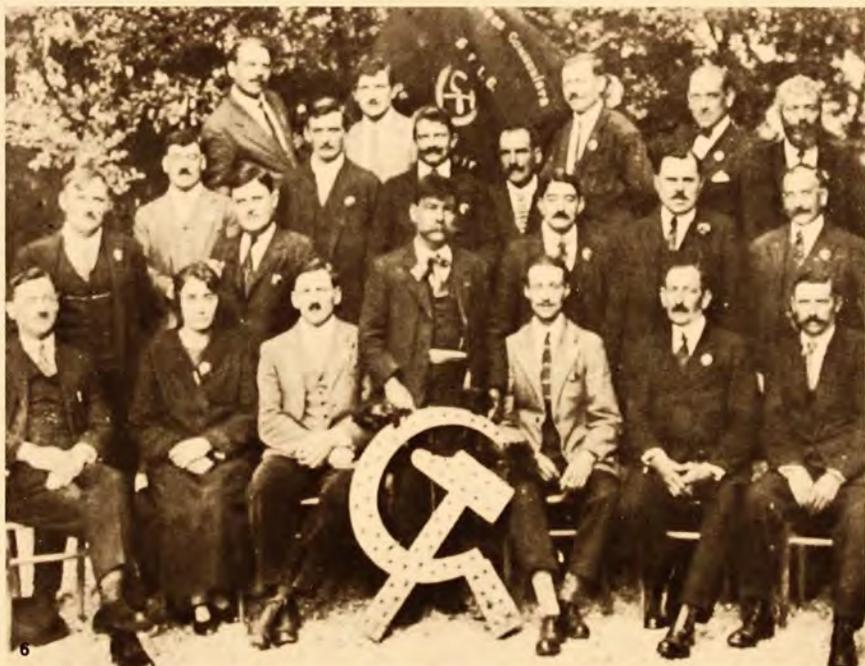
Che cosa potrebbe dire di nuovo un architetto del giorno d'oggi se interpellato su quelle stesse esperienze dai successori di quegli amministratori? Se la risposta fosse indifferente o univoca il compito di questa rivista sarebbe facilitato o addirittura inutile.

Poiché la nostra linea di lavoro non accondiscende a un codice, per un certo verso risulta agevolata dal non dover soggiacere alla suggestione del tecnicismo e dell'eccentricità, per altro verso risulta più ardua nel farsi parte attiva nel problema della gestione della città nel suo complesso e differenziato contesto. Perciò risulta evidente che il nostro internazionalismo è cosa diversa da quello agnostico o catalogico o propagandistico che si è dato convegno nelle recenti triennali e biennali, che si conta in alcuni club culturali e che ricorre anche su molte riviste di architettura e urbanistica, dacché anche il parodismo deformante, da *burlador*, e il narcisismo figurativo balenanti nel moralismo di Picasso e perfino di Le Corbusier, che risultarono oltraggiosamente provocatori per il conformismo reazionario della borghesia europea degli anni Venti, Trenta e Quaranta (*épater le bourgeois*), se riproposti oggi, appaiono ambigui, evasivi, spesso patetici.

I numeri di HINTERLAND saranno prevalentemente monografici tendendo a costruire un progetto articolato ma unitario nella continuità. Essi più che rastrellare, selezionare e illustrare la corrente produzione edilizia e urbanistica, documenteranno materiali il più possibile organici alle tematiche affrontate con ricerche ed elaborazioni sperimentali spesso svolte appositamente. Che senso avrebbe altrimenti proporre un altro numero sul grattacielo, dopo che tante riviste vi si sono cimentate? Diverso è il caso se, in luogo di venire destinato a residenze ed uffici (com'è avvenuto fin'ora), lo sviluppo in altezza venga eccezionalmente messo a disposizione di un'utenza metropolitana per servizi e attività di vita associata, utilizzando la sua prerogativa di facilitata accessibilità da un contesto allargato attraverso il sistema dei trasporti pubblici. Ci sono grattacieli di questo tipo? Forse, ma se non ve ne sono si possono ipotizzare. Lo stesso vale per una rinnovata tipologia e una strategica dislocazione dell'architettura delle istituzioni e per un mutato compito delle facoltà di architettura che proprio in questa fase, per non sapere impiegare con concretezza le potenzialità accumulate nei processi di sperimentazione, stanno toccando il fondo di una crisi improduttiva e di una involuzione burocratica e corporativa.

A questo punto dovrebbe risultare chiaro che il numero di HINTERLAND che presentiamo non intende liquidare una parte della storia dell'architettura e della città contemporanea, ma solo anticipare in forma di sommario e per esempi la profondità e l'estensione della sua implicazione e quindi, là dove avvenne, la gravità della sconfitta delle forze democratiche e progressiste. Attraverso gli interventi di Jordi Borja, Jean-Louis Cohen, Epifanio Li Calzi quelle stesse forze indicano una prospettiva articolata e differenziata nelle diverse realtà nazionali. La linea di lavoro che proponiamo è quella tesa a interferire in quella prospettiva, investendo autocriticamente la nostra esperienza di architetti, per confrontarci dialetticamente e operativamente su un concreto, complessivo e differenziato progetto di città.

FRAMMENTI DA UNA STORIA DELLA COMMITTENZA



1. Emilio Caldara, sindaco dell'Amministrazione socialista di Milano dal giugno 1914 al novembre 1920, e Augusto Osimo, direttore generale della Società Umanitaria dal 1903 al 1923. 2. Edouard Herriot, sindaco radicale di Lione dal 1905 al 1957, iniziò i « grandi lavori » di rinnovamento della città affidando a Tony Garnier (1869-1948) l'incarico di costruire tra il 1914 e il 1936 molte importanti opere pubbliche. 3. Lazare Goujon, sindaco socialista di Villeurbanne dal 1924, avviò la creazione del nuovo centro urbano, amministrativo, commerciale, residenziale realizzato tra il 1924 e il 1934. 4. Operai delle officine Putilov di Leningrado per i quali fu costruito tra il 1924 e il 1927 il quartiere Moskovskij-Narvskij su progetto d'insieme di L. A. Il'in (1880-1942). 5. Henri Sellier, presidente dell'OPHS (Ufficio Pubblico per le abitazioni della Senna), dal 1915 promosse la costruzione di numerosi complessi residenziali nella banlieue parigina, tra i quali la Cité de la Muette di Drancy costruita tra il 1927 e il 1933 da E. Beaudouin e M. Lods; come sindaco dell'Amministrazione socialista di Suresnes affidò a questi stessi architetti la costruzione della Scuola all'aria aperta, realizzata nel 1932-35. 6. Il Consiglio municipale di Villejuif, formato dagli appartenenti alle liste del blocco operaio e contadino del Partito Comunista Francese, 10 maggio 1925. 7. Piero Bottoni (1903-1973) e Antonio Greppi, sindaco di Milano dal 1945 al 1951, all'inaugurazione dell'VIII Triennale il 31 maggio 1947. L'VIII Triennale, di cui Bottoni era Commissario straordinario, aveva per tema La casa per tutti. 8. Paul Vaillant-Couturier, sindaco dell'Amministrazione comunista di Villejuif dal 1929 al 1937, si fece promotore di una gestione moderna e democratica avviando la creazione di nuove at-



8



9



10



trezzature pubbliche tra le quali la Scuola « Karl Marx » costruita da André Lurçat (1894-1970) nel 1933. 9. Fritz Hesse, sindaco di Dessau negli anni Venti e Trenta, accettò il Bauhaus nella città, dopo l'allontanamento da Weimar, e fece votare lo stanziamento dei fondi per la costruzione della nuova sede, realizzata nel 1925-26 da Walter Gropius (1883-1969). 10. Il primo presidente della 2ª Repubblica spagnola, Niceto Alcalá Zamora (a sinistra) a colloquio con il presidente della Generalitat di Catalogna, Francesc Macià, nel corso della visita fatta a Barcellona il 26 aprile 1931 dopo la proclamazione della Repubblica e il riconoscimento dell'autonomia catalana. 11. Nel Salone dei Cento del Palazzo dell'Ayuntamiento di Barcellona, Le Corbusier (1887-1965) espone le prime idee di un piano per Barcellona ai membri della Generalitat, dell'Ayuntamiento, della Camera di Commercio e dei Sindacati, durante la riunione dei delegati del CIRPAC promossa dal GATCPAC e dall'Ateneu Enciclopèdic Popular nel marzo-aprile 1932. 12. Franco Marescotti nella vecchia sede del Centro Sociale Cooperativo « Grandi e Bertacchi » mentre discute con i cooperatori il progetto della nuova sede, realizzata nel 1955. 13. Il primo Congresso della Federazione delle Cooperative di Catalogna, nel luglio 1937. Dopo gli espropri del luglio 1936 si costituirono nuove cooperative di produzione, come alternativa alle imprese collettivizzate. 14. Il Governo della Generalitat di Catalogna formato nel dicembre 1936, presieduto da Lluís Companys (al centro, seduto), presidente delegato Josep Tarradellas (alla sua destra). Dal settembre '36 i governi della Generalitat, sempre presieduti da esponenti dell'Esquerra, furono costituiti in maggioranza da membri dei sindacati e dei partiti operai.



14

ENTI LOCALI E POLITICA DELLA CITTÀ DI FRONTE

Jordi Borja
Marçal Tarrago
Ricard Boix

DALLA SPAGNA

LA CRISI DEL POTERE LOCALE 1. Crisi delle amministrazioni comunali e congiuntura politica

Che gli organi del potere locale siano oggi in crisi è un dato di fatto incontestabile. Vediamone alcuni sintomi. In numerose città (soprattutto della Catalogna) i partiti politici hanno formato commissioni per vigilare sull'operato delle amministrazioni locali (*ayuntamientos*), e queste hanno dovuto accettarne il controllo. Dopo le elezioni politiche del 15 giugno 1977, altissima è la percentuale di personaggi legati al regime franchista, e per ciò stesso privi di autorità e credibilità, che hanno dato le dimissioni dal loro incarico (1). L'incapacità amministrativa della maggior parte degli *ayuntamientos* li ha portati sull'orlo della paralisi e il governo ha dovuto approvare uno stanziamento straordinario di alcune centinaia di milioni di *pesetas* per consentir loro di far fronte a debiti colossali (2). L'intera struttura politico-amministrativa, a causa del suo soffocante centralismo, della scarsa o nulla rappresentatività

degli organi locali, della inadeguatezza delle attuali province e persino di numerosi comuni di fronte ai nuovi problemi delle regioni e delle aree metropolitane, a causa infine della debolezza delle finanze locali, è in bancarotta e non può riprendere a funzionare senza una trasformazione radicale.

Ma il dato più caratteristico della crisi del potere locale non è tanto la sua particolare gravità quanto il processo di transizione politica entro cui si inserisce: il passaggio graduale da un sistema politico dittatoriale a un sistema politico di democrazia formale.

Nel sistema democratico in formazione la sovranità non è più appannaggio di un *caudillo* onnipotente bensì del popolo. E questa sovranità non si esprime più negli atti di un dittatore al quale tutti gli organi sono sottomessi, ma attraverso le elezioni che si realizzano in un quadro di libertà civili e a cui tutti i partiti partecipano. Il processo di trasformazione democratica in Spagna si svolge in realtà a due livelli, il primo dei quali immediatamente sensibile e il secondo più profondo: ed è quest'ultimo che occorre conoscere per capire la natura della crisi e della trasformazione in atto nelle istituzioni.

Il primo livello tocca l'azione del governo post-franchista e monarchico: approvazione della legge di riforma politica che spiana la strada all'istituzione di una monarchia costituzionale fondata su un Parlamento (*Cortes*) rappresentativo; legalizzazione dei partiti politici e riconoscimento (limitato) delle libertà più elementari (diritto di riunione, manifestazione, propaganda, associazione, ecc.); convocazione di elezioni generali per le *Cortes* (celebrate il 15 giugno scorso). Di qui nascerà la Costituzione (in via di elaborazione) e la trasformazione in senso democratico — e per via legale — delle istituzioni spagnole. Ma se fosse questo l'unico elemento dinamico della situazione non solo non si capirebbe la conversione alla democrazia di gran parte dei protagonisti della « riforma », ma lo stesso processo di trasformazione in corso avrebbe caratteristiche formali che non ha: la legalità precorrerebbe le lotte, la partecipazione della popolazione sarebbe circoscritta al confronto elettorale; la democratizzazione, appannaggio di un governo fondato su una Amministrazione centralizzata e con una forte tradizione di « corpo separato », si limiterebbe ai grandi organismi assembleari e ripiegherebbe rapidamente su soluzioni tecnocratiche (3). Tutt'al contrario, le libertà politico-civili sono state ampiamen-

te esercitate e i partiti politici sono entrati in campo ancor prima del loro riconoscimento legale e, anzi, forzandolo. La mobilitazione e la partecipazione della popolazione alla vita politica ha preceduto di gran lunga la convocazione elettorale. Il rinascere della vita collettiva, lo sviluppo delle lotte e dei movimenti rivendicativi, l'organizzarsi dei diversi protagonisti sociali, la pressione popolare sui temi della libertà e delle autonomie: sono questi i fenomeni socio-politici che spiegano le profonde contraddizioni, che hanno segnato gli ultimi anni del franchismo, tra la Spagna ufficiale (il sistema politico) e la Spagna reale (i rapporti sociali). In una parola, vi è stato un processo di democratizzazione più profondo, che determina e spiega il processo attuale di trasformazione: la progressiva rivolta della popolazione, dei settori popolari e dei ceti medi in particolare, contro la gabbia autoritaria, repressiva e centralista del franchismo, contro la sua ideologia e i suoi valori reazionari diffusi a ogni livello, contro la sua politica sociale ed economica, che ha sacrificato i consumi delle masse malgrado il notevole sviluppo degli ultimi quindici anni, e ha riprodotto insopportabili tassi di irrazionalità e corruzione amministrativa.

D'altra parte, se la trasformazione politica nascesse unicamente dalle spinte sociali che abbiamo delineato ci troveremmo di fronte a una situazione di rottura che oggi invece non si presenta; si tratterebbe di una rivoluzione politica in senso stretto, con la sostituzione totale e immediata delle classi politiche, il rifiuto di tutti i simboli e le istituzioni del passato, e la nascita di nuove forme di potere non istituzionalizzato (« *poder popular* »), che possono più tardi venire riassorbite, ma che nel vivo del processo rivoluzionario sono gli agenti fondamentali del cambiamento sociale, politico e culturale (4).

Solo tenendo presente l'intreccio dialettico di questi due elementi dinamici si evita di cadere in errore: sia quello di pensare che nulla è cambiato (quando invece l'intero sistema politico si sta gradualmente trasformando), che quello, simmetrico e opposto, di considerare che esistano le condizioni per una rottura rivoluzionaria, e che se questa non si produce lo si deve solo a errori o tradimenti delle forze politiche della sinistra.

Né l'una né l'altra cosa. La trasformazione politica in atto investe tutte le istituzioni, e va sottolineata l'egemonia delle idee e dei progetti democratici in tutto l'arco delle discussioni sulla natura e il futuro di queste stesse istituzioni (5). Ma allo stesso tempo

ALLA DEMOCRAZIA

questa trasformazione avviene entro un quadro politico determinato (Monarchia - Forze Armate - Governo) che impone la contrattazione di ogni conquista democratica, che ne frena e ne scade i tempi entro canali « legalitari », e che non consente di anticiparne, in termini di egemonia e di natura di classe, la portata finale. E questo vale in particolare per le tre questioni di fondo del momento: *istituzioni politiche rappresentative* (punti chiave immediati: Costituzione ed elezioni municipali), *struttura dello Stato e autonomie regionali* (anche qui Costituzione, « test » della Catalogna (6) e sviluppo o meno di altri processi autonomistici) e *politica sociale ed economica di fronte alla crisi* (punti chiave: inflazione, sciopero, riforma fiscale, ruolo dei sindacati, ristrutturazione industriale e agricola, riforma del settore pubblico, ecc.).

2. La crisi specifica degli ayuntamientos

La crisi del potere locale deriva, a una prima lettura del fenomeno, dal più generale processo di trasformazione del Paese e potrebbe riassumersi in quanto segue: gli attuali *ayuntamientos* sono in crisi perché sono *ayuntamientos* franchisti e soltanto la loro conversione, attraverso libere elezioni, in *ayuntamientos* democratici consentirà di avviare a soluzione il problema.

Questo è vero, ma non basta: la crisi del potere locale ha cause ben più complesse e specifiche insieme, benché la democratizzazione degli *ayuntamientos* sia evidentemente il primo passo necessario e indispensabile per un suo superamento. Vediamo allora in modo schematico i nodi principali di questa crisi (che nei suoi aspetti più strettamente territoriali e urbanistici sarà analizzata nella seconda parte dell'articolo).

a) Il modello di sviluppo capitalistico, selvaggio, senza alcun tipo di controllo, con un basso indice di investimenti sociali e pubblici in generale, si è naturalmente tradotto in un uso disordinato del territorio, in un processo accelerato di concentrazione e in enormi deficit sociali (casa, consumi collettivi) e di infrastrutture. Tale modello è oggi in via di esaurimento, a causa delle crescenti diseconomie di sviluppo degli agglomerati urbani, della sua incapacità di far fronte alle grosse opere d'infrastruttura necessarie al funzionamento delle città, dell'opposizione dei settori popolari e dei ceti medi tanto delle zone abbandonate o destinate a grandi opere pubbliche (centrali nucleari, autostrade, bacini idrici) come delle aree urbane prive di servizi o attaccate e disgregate dalla speculazione.

b) Il sistema politico-amministrativo locale e provinciale ereditato dal franchismo è in crisi non soltanto per il suo carattere antidemocratico, ma per la sua evidente inefficienza.

Il centralismo franchista ha concentrato poteri e risorse negli organi dell'Amministrazione centrale che intervengono sul territorio in modo settoriale. Gli organi di pianificazione (municipali, metropolitani, provinciali) agiscono senza collegamento con gli organi di decisione (esecutivi) e contemporaneamente si moltiplicano gli enti pubblici che intervengono su uno stesso territorio, senza alcun tipo di coordinamento. L'Amministrazione locale (*ayuntamientos* e *diputaciones*) cui tradizionalmente spetta la « gestione sociale » si vede progressivamente sottrarre poteri e competenze, risorse tecniche e finanziarie. La scarsa o nulla rappresentatività degli organi locali, la mancanza di coordinamento e la settorialità degli organismi che dipendono dall'Amministrazione centrale, inesistenza di canali d'espressione degli interessi collettivi, tutto ciò conduce a un appiattimento politico e sociale che rende di fatto impossibile il dispiegarsi di una vita pubblica reale, articolata e pianificata, fondata sulla partecipazione e sugli interessi delle diverse forze sociali. A questo dobbiamo aggiungere, come abbiamo già detto all'inizio dell'articolo, che la struttura politico-amministrativa risulta del tutto inadeguata ad affrontare i nuovi problemi e le nuove necessità delle regioni, delle metropoli e dei quartieri delle grandi città.

c) Gli amministratori locali, durante il franchismo, si sono mossi al riparo da ogni controllo pubblico, in un quadro di « irresponsabilità » sociale che ha favorito la pratica sistematica del segreto, dell'arbitrio e della corruzione.

(1) I partiti politici della sinistra, e in modo particolare il PC, non solo si astengono dal lanciare una campagna per le dimissioni generalizzate degli ayuntamientos, ma si oppongono alle dimissioni dei singoli sindaci o consiglieri che intendevano presentarle. A questa posizione erano spinti da considerazioni d'ordine politico generale: bisognava evitare che si determinasse una situazione di caos e di destabilizzazione della già precaria situazione (le Forze Armate avevano fatto chiaramente intendere che avrebbero ammesso qualsiasi cambiamento solo nel quadro di una rigorosa legalità). E bisognava inoltre affermare il concetto che l'unico strumento valido per arrivare a dirigere gli organi dello Stato è quello delle elezioni.

(2) Uno dei maggiori problemi che si troveranno ad affrontare gli ayuntamientos democratici sarà quello dell'indebitamento accumulato, che si aggiunge alle enormi carenze di attrezzature pubbliche e ai grossi passivi nella gestione di alcuni servizi di base (come i trasporti pubblici). L'attuale rifinanziamento dei debiti (in particolare quello relativo ai trasporti) non risolve alcun problema e indebita ancor più gli ayuntamientos. Anche perché è servito a coprire operazioni illecite e a gonfiare artificialmente i bilanci. Malgrado tutto, però, ha contribuito, almeno in parte, a chiarire i problemi di gestione.

(3) Il centralismo amministrativo nei confronti degli organi locali non è patrimonio esclusivo del franchismo. Oggi riacquistano nuovo peso concezioni tecnocratiche, che vogliono limitare al massimo l'autonomia e la rappresentatività politica dei municipi, accentuandone il carattere amministrativo dipendente e limitandone le funzioni a compiti di gestione sociale.

(4) L'esperienza internazionale — vedi il recente caso portoghese — è abbastanza indicativa a questo proposito. In senso opposto, una trasformazione radicale si è avuta in Spagna nel 1939 alla fine della guerra civile. Gli ayuntamientos in carica vennero immediatamente esautorati e si nominarono ayuntamientos provvisori, con persone scelte per la loro adesione attiva all'Alzamento militare, e membri delle Camere dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio, nonché dei gruppi di maggiori contribuenti del municipio.

(5) Da sottolineare tanto la legittimità di « diritti sociali » legati alla condizione urbana come il carattere avanzato delle idee egemoni a proposito delle istituzioni (decentramento, partecipazione, controllo popolare), a fronte delle quali le posizioni elettoraliste e tecnocratiche si esprimono molto timidamente.

(6) Ci riferiamo alla rapidità o meno con la quale si formerà, e i nuovi contenuti che avrà il Governo Autonomo della Catalogna (Generalitat) la cui costituzione appare inevitabile.

Barcellona: 1928 - veduta aerea degli isolati del Pla Cerdà, 1859.



ENTI LOCALI E POLITICA DELLA CITTÀ DI FRONTE

ne. Attorno agli *ayuntamientos* si è venuta tessendo una fitta trama di interessi (esponenti politici e funzionari, aziende municipali, concessionarie e appaltatrici, proprietari di aree edificabili, ecc.), poco conosciuta in tutte le sue pieghe ma ben nota quanto a personaggi ed effetti pratici, che costituisce un vero e proprio *bunker* locale che non sarà facile smantellare neppure dopo le elezioni municipali. d) Ma la crisi del potere locale non si spiegherebbe senza considerare il progressivo estendersi e approfondirsi dei movimenti popolari nei quartieri e nelle città. Sorti un po' in tutte le città spagnole, già dalla fine degli anni Sessanta, questi movimenti sono stati protagonisti di lotte rivendicative che hanno segnato notevoli vittorie urbane e una secca perdita di autorità e capacità d'iniziativa degli *ayuntamientos*.

Le *asociaciones de vecinos* (comitati di quartiere) si sono moltiplicate negli ultimi anni, costituendo un tessuto sociale organizzato, importante soprattutto se si considera il basso livello di organizzazione sociale e l'incapacità del sistema politico locale di promuovere qualsivoglia azione collettiva, ciò che ne mette brutalmente a nudo l'incompetenza e la mancanza di rappresentatività. L'unificazione di questi movimenti di quartiere (Federazione delle *asociaciones de vecinos*, azioni comuni e collegamento con organizzazioni professionali, sindacali e culturali) ha dato vita a veri e propri movimenti cittadini che negli ultimi anni hanno posto con forza il problema della democratizzazione degli *ayuntamientos* ed elaborato una serie di proposte alternative sia a livello urbano che istituzionale. Queste proposte, fatte proprie dalla maggior parte delle forze politiche democratiche, sono oggi all'ordine del giorno, come vedremo più avanti. Possiamo per ora concludere dicendo che il movimento popolare e cittadino, uno dei fenomeni più interessanti e originali della storia spagnola più recente, ha indubbiamente approfondito il processo di esautoramento e perdita di legittimità degli *ayuntamientos*.

e) A questo dobbiamo aggiungere la coscienza critica nei confronti dell'Amministrazione locale e della politica urbana che si è diffusa nei cosiddetti « apparati ideologici e tecnici » (funzionari, professionisti, stampa, intellettuali) e in vasti settori dei ceti medi e della borghesia industriale e commerciale. L'incoerenza della politica territoriale e urbana, gli scandali delle amministrazioni locali, l'incapacità di controllo socio-politico e l'impossibilità di far fronte alle richieste popolari (che in un quadro di accre-

sciuta libertà si moltiplicano rapidamente), la progressiva paralisi delle istituzioni, l'urgenza di avviare a soluzione i problemi urbani e territoriali che strangolano il processo di crescita, ecc.: tutto ciò ha determinato la netta egemonia, nell'attuale società spagnola, delle proposte democratiche e progressiste volte a un rinnovamento degli organi di potere locale. f) Da segnalare infine l'effetto moltiplicatore che ha in molte zone del Paese (Catalogna e Paesi Baschi in particolare, ma non solo) l'articolazione tra le richieste di democrazia locale o municipale e le rivendicazioni autonomiste delle diverse nazionalità e regioni. Sia sul terreno della politica urbanistica e territoriale e dei suoi strumenti (finanze locali, pianificazione, apparati tecnici, funzionari, ecc.) che su quello della struttura politico-amministrativa, si è stabilito un saldo intreccio tra rivendicazioni municipali e autonomiste. I movimenti urbani e cittadini hanno spesso assunto dimensioni comprensoriali (*comarcales*) o regionali, la lotta per nuovi *ayuntamientos* democratici si è intrecciata a quella per gli Statuti autonomistici, le rivendicazioni nazionali e regionaliste hanno influenzato le *asociaciones de vecinos*, le proposte per il rinnovamento delle amministrazioni locali si scrivono oggi in un più ampio disegno di ristrutturazione complessiva e decentramento dello Stato. Detto questo, si capisce come il dibattito e le proposte avanzate in merito alle tre grandi questioni di fondo che abbiamo già indicato (la creazione di istituzioni democratiche a tutti i livelli, la politica sociale ed economica di fronte alla crisi e il nodo delle rivendicazioni autonomiste) dedichino ampio spazio ai problemi delle città e delle amministrazioni locali.

3. Il dopoelezioni: le commissioni municipali dei partiti politici

Le *asociaciones de vecinos* spagnole rappresentano, già da alcuni anni, un'esperienza del tutto originale, che trae origine dalla contraddizione tra un sistema politico-istituzionale chiuso, senza partiti politici e senza consultazioni elettorali e il crescere dell'organizzazione e della mobilitazione sociale, che hanno dato luogo a fenomeni di grande interesse quali appunto le *comisiones obreras* e le *asociaciones de vecinos*. Con l'ampliarsi della democrazia, però, protagonisti politici e portavoce delle istanze popolari tendono a divenire i partiti (e quali problemi ne derivino per i movimenti collettivi, di quartiere e cittadini, per loro natura pluralisti, analizzeremo tra poco).

Ma prima vediamo il fenomeno che è oggi al centro della vita politica municipale e della conflittualità urbana: la provvisorietà degli attuali *ayuntamientos* e la formazione, da parte delle forze politiche, di commissioni municipali (*comisiones municipales*) costituite dai partiti.

Il potere locale era già in crisi prima delle elezioni generali. Ma da allora questa si è aggravata. Il nuovo clima di libertà instaurato nel Paese, il riconoscimento delle elezioni quale unica fonte legittima del potere e l'alta percentuale di voti ottenuta dalle forze democratiche e della sinistra non potevano che accentuare la crisi delle amministrazioni e delle classi dirigenti locali, legate, nella maggior parte dei casi, a un passato ancor fresco di autoritarismo e corruzione e assai spesso collocate alla destra dello stesso blocco politico governativo. Abbiamo già osservato (nota 1) come sia il governo che i partiti politici si siano astenuti dal promuovere

Barcellona: veduta del cortile interno di una mansana dell'Ensanche Cerdà.



ALLA DEMOCRAZIA

un processo di dimissioni generalizzate di questi *ayuntamientos*. Ciò avrebbe condotto alla formazione di « commissioni di gestione » in carica fino alla convocazione delle elezioni municipali. Alle (già esposte) considerazioni d'ordine politico che sconsigliavano di imboccare quella strada si aggiungevano motivazioni specifiche, di conduzione amministrativa. Le dimensioni e l'urgenza dei problemi urbani e, viceversa, l'inadeguatezza e la mancanza di risorse finanziarie degli *ayuntamientos* per affrontarli rappresentano da soli un ostacolo di notevole entità. Se a questo aggiungiamo la mancanza di potere reale, di omogeneità e di esperienza delle « commissioni di gestione », l'opposizione che avrebbero scatenato tra gli alti funzionari, nelle imprese appaltatrici, ecc. (senza contare le contemporanee pressioni e aspettative dei settori popolari, poiché socialisti e comunisti avrebbero certamente fatto parte di tali organismi), non c'è dubbio che l'ipotesi delle « commissioni » lungi dal risolvere i problemi sul tappeto avrebbe avuto più che altro l'effetto di logorare le forze politiche in esse presenti.

D'altra parte, non si poteva non tener conto del voto popolare che esplicitamente esautorava la classe politica locale, né lasciare marcire oltre la situazione delle giunte municipali e cittadine. E proprio da questo punto di vista l'esperienza delle Commissioni municipali dei partiti politici (*Comisiones municipales de partidos políticos*), sviluppatasi soprattutto in Catalogna, ma non solo, è di estremo interesse.

Di queste commissioni fanno soprattutto parte forze di centrosinistra, nazionalisti, socialisti e comunisti, ma vi partecipano in alcuni casi anche l'UCD

(partito del governo) e organizzazioni dell'estrema sinistra. Rappresentano in genere forze politiche che nella città hanno ottenuto una percentuale di voti di gran lunga superiore al 50% (7). Con quali obiettivi sono nate? Fondamentalmente tre:

a) sollecitare la convocazione di elezioni municipali e predisporre, nel frattempo, tutte le condizioni necessarie al loro svolgimento democratico (censimenti, reperimento di locali pubblici, legalizzazione ed equiparazione di tutti i partiti politici, proposte di regolamenti elettorali (8) ecc.);

b) vigilare sull'operato degli *ayuntamientos* durante questo periodo per evitare operazioni contrarie all'interesse collettivo (per esempio concessioni illecite di licenza di costruzione, contratti con aziende private, salassi o indebitamenti municipali per coprire deficit sospetti o finanziare attività elettorali, ecc.) così come per scongiurare una totale paralisi della gestione municipale e contribuire a risolvere i problemi più urgenti (per esempio: approvazione provvisoria di un piano urbanistico che salvaguardi gli spazi pubblici, o che ponga rimedio alla mancanza di edifici scolastici, restauro di abitazioni o quartieri fatiscenti, ecc.);

c) rendere il più trasparente possibile lo stato e la conduzione dei municipi, sia nei confronti dei partiti politici che della popolazione in generale. A questo scopo sono nate delle commissioni « informative » miste *ayuntamiento-commissione* interpartitica (con la partecipazione a volte delle *asociaciones de vecinos*), gruppi di lavoro specializzati (ad esempio in bilanci, urbanistica, organizzazione interna degli *ayuntamientos*, aziende municipalizzate, opere pubbliche...). In alcuni casi, come a Barcellona, le commissioni

interpartitiche hanno ottenuto i locali all'interno stesso degli *ayuntamientos*, venendo così a disporre di un'ampia documentazione municipale.

Che peso reale hanno queste commissioni? L'esperienza è in atto da poco tempo, ma si possono già avanzare alcune valutazioni. In primo luogo svolgono un ruolo informativo di vitale importanza per gli stessi partiti politici, che non possedevano alcuna conoscenza diretta né tanto meno « dall'interno » dei problemi di gestione e conduzione amministrativa. Nessuna migliore occasione dunque per conoscere i meccanismi legali, finanziari, burocratici e così via degli *ayuntamientos* e la situazione socio-economica e urbanistica in tutti i suoi dettagli. Ma anche nessuna migliore occasione per rompere il monopolio che su questa informazione hanno sempre avuto gli organi del potere locale e metterla alla portata della maggioranza; per denunciare la segretezza e l'astrusità dei bilanci, dei promemoria e delle diverse pratiche; per stabilire un rapporto diretto con i servizi tecnici e i funzionari, ecc. In secondo luogo, sia direttamente che indirettamente queste commissioni esercitano un controllo importante sugli *ayuntamientos* che non possono più agire impunemente. In alcuni casi si è riusciti a stabilire un clima di collaborazione e sensibilità ai problemi sociali; in altri esiste la volontà, più o meno interessata, di sanare la situazione interna (debiti, organici, licenze, ecc.). Per gli uomini politici più compromessi col franchismo questo significa che devono sparire di scena, per gli altri che devono accelerare il loro processo di conversione alla democrazia. Per molti funzionari, cresciuti alla scuola dell'autoritarismo, ma non corrotti, lavorare a porte aperte può rappresentare un'ottima occasione di rieducazione civica. E infine l'esperienza attuale delle *Comisiones de partidos políticos* può essere utile ai futuri *ayuntamientos* in due sensi: primo nel prefigurare quali dovranno essere l'organizzazione e il funzionamento delle nuove giunte, quali i nodi da affrontare prioritariamente, quali gli strumenti; e secondo nel cominciare fin d'ora a stabilire tra le diverse forze politiche un clima di collaborazione che possa facilitare future coalizioni elettorali o alleanze di governo o, quanto meno, una base sia pur minima di consenso sulla struttura e gli obiettivi dei nuovi *ayuntamientos*.

Ci si può chiedere allora se queste commissioni non sostituiscano di fatto le organizzazioni popolari cittadine. E in effetti, la coesistenza, oggi, delle commissioni municipali interpartitiche e delle *asociaciones de vecinos* (con

Barcellona: il Mercato del Born, minacciato di demolizione e rivendicato ad uso pubblico.



ENTI LOCALI E POLITICA DELLA CITTÀ DI FRONTE

le loro Federazioni e strutture di coordinamento a livello cittadino) solleva non pochi problemi. Benché in teoria esse occupino spazi differenti e un loro collegamento sui problemi comuni possa avvenire (per esempio: riunioni congiunte con gli *ayuntamientos*) tanto a livello delle *asociaciones* come a livello di partiti, di fatto i due istituti tendono a contrapporsi l'uno all'altro, con una corsa all'accaparramento di funzioni: risultato questo della storia recente delle *asociaciones* (che non poteva essere diversa) e dell'irruzione e legittimazione dei partiti politici dopo le elezioni generali. Ora, le organizzazioni popolari dovranno costruirsi uno spazio proprio, senza sostituirsi ai partiti (alcuni parlano addirittura di presentare dei candidati alle elezioni municipali, e questo, per molte *asociaciones*, vorrebbe dire entrare in una crisi irreversibile): è chiaro comunque che non potranno più avere, come in passato, il ruolo di protagonisti esclusivi. Il rischio, d'altra parte, è che i nuovi *ayuntamientos* e i partiti politici dilapidino un patrimonio di esperienza e democrazia che ha reso possibile, in modo determinante, l'attuale trasformazione democratica della società. Il livello relativamente alto di organizzazione sociale di base esprime necessità e aspirazioni collettive reali, è un elemento di controllo e di stimolo tanto per le amministrazioni come per i partiti, è un vettore di mobilitazione e rinnovamento sociale indispensabile, soprattutto nella prospettiva di sviluppare e articolare la democrazia. Emergono fin d'ora alcuni sintomi che possono preludere a una crisi e a un indebolimento generalizzato delle organizzazioni popolari delle città e dei quartieri. In primo luogo il relativo disimpegno da parte dei grandi partiti politici, assai più interessati al loro stesso rafforzamento e ai problemi elettorali. Il fatto che ogni partito organizzi solo le aree culturali, associative, di sport e ricreazione ad esso collegate — come già avviene in parte nelle associazioni giovanili e sindacali — può condurre inoltre a una pericolosa frammentazione sociale. In secondo luogo, il peso preponderante che spesso acquistano nelle *asociaciones* e in analoghe organizzazioni popolari i gruppi politici minoritari (che tentano in tal modo di compensare la propria debolezza numerica ed elettorale), introducendovi elementi di radicalismo ideologico e di attivismo pratico che portano a una progressiva emarginazione di queste associazioni e favoriscono un duplice processo di atomizzazione sociale e di rafforzamento congiunturale di gruppi organizzati a scopi puramente

corporativi. Resta da dire che nella situazione attuale, l'azione dei partiti politici, protagonisti naturali della democratizzazione delle istituzioni attraverso le elezioni, non può disgiungersi dalla necessaria riconversione delle organizzazioni popolari, che svolgevano sotto il franchismo molteplici funzioni civico-sociali, politiche, rivendicative, ecc., muovendosi in un clima di repressione che ne impediva il compiuto sviluppo. Esse oggi devono «specializzarsi», farsi interpreti dei problemi reali dei cittadini, diventare assai più rappresentative e democratiche nel loro funzionamento interno, meno subordinate alla presenza di militanti politici.

Pensiamo tuttavia che esistano condizioni favorevoli allo sviluppo del movimento popolare di quartiere e cittadino. Ci limiteremo a indicare brevemente le più significative.

a) L'intreccio tra la libertà democratica e i gravi problemi urbani e sociali stimola sia il moltiplicarsi delle rivendicazioni che lo sviluppo di organizzazioni di base di ogni tipo. L'estendersi dei fenomeni di politicizzazione e socializzazione — oggi assai vivi in Spagna — non parte da zero, ma può riconnettersi a un tessuto organizzativo preesistente (*asociaciones de vecinos*, sindacati, enti culturali e associazioni di professionisti, e le più recenti associazioni di pensionati, femminili, ecc.).

b) I problemi dell'Amministrazione locale e cittadina si prestano in modo particolare allo sviluppo delle organizzazioni di base, portatrici di rivendicazioni specifiche e naturale controparte del potere locale: la concretezza e la portata generale di problemi da risolvere infatti trascendono il raggio d'azione dei singoli partiti. Inoltre non è facile liquidare le tradizioni di lotta e il livello di organizzazione che si è affermato nei quartieri. Senza contare che proprio per il prestigio di cui godono, movimenti e associazioni popolari hanno, almeno in via di principio, l'appoggio dei principali partiti politici del centro e della sinistra.

c) Il processo di democratizzazione dell'Amministrazione, e degli *ayuntamientos* in particolare, data l'importanza delle proposte avanzate in merito, può stimolare notevolmente la vita associativa e la democrazia di base. È indubbio che il decentramento municipale, l'istituzionalizzazione del controllo popolare sulla gestione e sulla pianificazione, la partecipazione delle organizzazioni di base agli organismi di gestione, la costituzione di commissioni miste *ayuntamientos-asociaciones*, ecc. possano e debbano rilanciare il movimento popolare.

CRISI E ALTERNATIVE URBANE

Negli ultimi quarant'anni vistosi fenomeni di migrazione interna hanno determinato un'altissima concentrazione sul territorio della popolazione spagnola nel suo insieme. L'«urbanizzazione» della società e delle strutture sociali ha fatto passi giganteschi.

Oggi poco più di 20 città (con oltre 100 mila abitanti), che rappresentano il 3% circa dei municipi, concentrano più del 35% della popolazione. I due maggiori agglomerati urbani — Madrid e Barcellona — ospitano da soli oltre il 15% della popolazione dello Stato.

Questo processo di migrazione/concentrazione, accentuatosi in modo particolare a partire dalla fine degli anni '50, si è sviluppato nella più totale mancanza di risorse finanziarie da parte degli enti locali. Gli investimenti urbanistici e in servizi urbani non sono andati in media oltre le 1500 pesetas per abitante (ciò che rappresenta meno dell'1% del reddito *pro-capite*). La percentuale degli investimenti diretti alle comunità locali in rapporto al PNL spagnolo rappresenta 1/3 della media europea. La partecipazione degli enti locali sul totale della spesa pubblica è, nell'insieme dei paesi della CEE, quattro volte superiore a quella spagnola.

Bastano questi pochi dati a dare un'idea degli immensi deficit sociali accumulati. I guasti a livello urbano ereditati dal franchismo sono tali da ipotizzare lo stesso sviluppo futuro delle città spagnole. Uno studio realizzato nel 1975 sui comuni di seconda grandezza (*segundo orden*) della cintura industriale di Barcellona valutava i deficit accumulati tra le 20 e le 50 mila pesetas per abitante. Per le grandi città, queste cifre vanno raddoppiate.

Il processo di concentrazione e di crescita della popolazione, sommato ai bassi indici di investimento, ha a sua volta determinato una distorsione nei criteri di localizzazione delle scarse risorse disponibili. Di modo che agli squilibri e alle depressioni regionali e comprensoriali (*comarcales*) di gran parte del Paese (indice di investimenti nei piccoli comuni e nelle zone depresse pari a zero) bisogna aggiungere il bassissimo livello dei servizi e delle infrastrutture nelle grandi concentrazioni urbane.

Le contraddizioni generate dalla degradazione del tessuto urbano (crescita senza investimenti) hanno determinato la degradazione generalizzata del territorio extraurbano e dell'ambiente naturale. Si è cercato di risolvere gran parte dei problemi esistenti, da quelli energetici e dell'approvvigionamento (centrali elettriche nu-

ALLA DEMOCRAZIA

cleari e convenzionali, dirottamento delle acque in bacini idrografici diversi) a quelli del tempo libero (zone residenziali di seconda abitazione, parchi naturali, ecc.) invadendo aree geografiche extraurbane, ma senza alcun criterio né tutela dei luoghi. Saccheggio del patrimonio ittico ad opera di grandi centrali termiche ed atomiche installate in zone costiere; inaridimento del patrimonio agricolo con il dirottamento di canali e corsi d'acqua verso usi urbani; distruzione del patrimonio forestale (e dell'equilibrio ecologico) con l'urbanizzazione di vaste aree rurali: tanto è costato l'intervento delle imprese monopolistiche, che hanno agito con il consenso dell'Amministrazione statale e l'acquiescenza della maggior parte dei potentati comunali che han dominato la vita locale durante tutto il franchismo.

Sui problemi urbani (degradazione dell'ambiente, ordinamento territoriale, squilibri regionali interni) si sono mobilitati, negli ultimi anni, ampi settori popolari, scontrandosi con una politica urbana e territoriale che faceva fondamentalmente perno su due punti: l'intervento prevaricante dello Stato e la corruzione. Nell'ambito dell'Amministrazione statale l'urbanistica è sempre stata di competenza del *Ministerio de la Vivienda*, appanaggio in tutti i governi di personaggi di estrazione falangista e sospetti partigiani della « *revolucìon pendiente* ». Non crediamo superflui questi dati biografici. L'intervento dello Stato nel settore ha garantito, senza soluzione di continuità, la difesa degli interessi privati del « blocco edilizio » dominante, dalla legge sui fitti urbani (*Ley de Arrendamientos Urbanos* - L.A.U.) della prima fase (che tendeva a proteggere la piccola borghesia urbana) fino alle ultime riforme della legislazione urbanistica (1975), che favoriscono il settore immobiliare monopolistico tramite l'edificazione di grandi estensioni (*new towns*, ecc.). Questa politica d'intervento unita alla corruzione, suo logico corollario, ha da sempre caratterizzato i rapporti tra le amministrazioni locali e il settore immobiliare. Gli scandali urbanistici in cui, in un modo o nell'altro, siano implicati sindaci e consiglieri sono stati e sono frequentissimi un po' in tutte le città spagnole. Ma anche le trasformazioni cui può dar luogo il processo di transizione iniziato il 15 giugno meritano attenzione. Da un sistema fondato sull'intervento statale e sulla corruzione si può facilmente passare a una fase di consolidamento del capitalismo liberale — « moderno » e monopolistico — che rafforzi la tendenza alla privatizzazione del pro-

cesso di urbanizzazione e di attuazione delle grandi opere di infrastruttura. La riforma amministrativa dell'estate 1977 ha portato alla nascita di un nuovo ministero « di opere pubbliche e urbanistica ». Il suo titolare J. Garrigues Walker, più volte indicato come testa di ponte degli interessi nordamericani in Spagna e legato al *trust* privato che ha costruito e sfrutta la maggior parte delle autostrade (licenze a società private), si è affrettato a dichiarare subito dopo la sua nomina che nel settore non è mai esistita una vera economia di mercato. Poco meno che una dichiarazione di principio, che prefigura il passaggio da un sistema interventista soggetto alla logica della corruzione, a un sistema liberista sempre più privatizzato.

Crisi urbana e crisi municipale, in un contesto di crisi economica, richiedono una nuova politica urbana e territoriale che consenta di superare la crisi gettando le basi per un nuovo tipo di civiltà urbana.

Questa nuova politica urbana e territoriale, in grado di superare la crisi attuale e colmare gli enormi deficit sociali accumulati, non può che partire dai programmi municipali di intervento.

I programmi municipali di intervento, cui senza dubbio può dar corpo e slancio una vittoria delle forze della sinistra, operaie e popolari, alle prossime elezioni municipali, non devono né possono essere un prodotto di laboratorio, elaborato a tavolino. Devono invece fondarsi sulle rivendicazioni sociali espresse dalle ampie mobilitazioni popolari degli ultimi dieci anni. Un programma minimo di intervento deve, tra l'altro, comprendere i punti seguenti:

- recupero immediato di locali e terreni da adibire a uso collettivo;
- programma di intervento urgente nei tre settori chiave: casa, scuola e

sanità, indirizzato alle zone più deficitarie;

- piani di intervento sulle zone centrali degradate (risanamento e ristrutturazione);

- revisione e nuovo convenzionamento con il settore immobiliare delle licenze di costruzione e degli appalti, al fine di evitare un collasso che aggraverebbe ancor più i problemi del settore.

Queste misure di applicazione immediata possono incidere davvero solo fondandosi su un nuovo stile di lavoro degli *ayuntamientos*. Stile di lavoro e un minimo di strumentazione sono le condizioni necessarie perché questi programmi non si riducano a pure astrazioni demagogiche ma siano attuabili in concreto.

Tra le misure e gli strumenti che possono assicurare il funzionamento delle nuove amministrazioni locali segnaliamo in particolare:

- l'applicazione di alcune norme legislative generalmente disattese e di particolare interesse collettivo (cessioni di terreni obbligatorie, acquisto di terreno a carico del bilancio ordinario, ecc.);

- promuovere la più larga partecipazione della popolazione alle decisioni di quartiere e dei sindacati di utenti nella gestione;

- austerità negli interventi al fine di evitare malversazioni suntuarie, ovvero partite di bilancio gonfiate, che sono state spesso occasione di corruzione;

- moralizzazione del corpo di funzionari e degli organismi tecnici, salvaguardandone le funzioni. In questo senso è importante l'autodisciplina dei vari organismi, con un controllo che parta dalle diverse organizzazioni sindacali. La sindacalizzazione dei funzionari deve essere potenziata con l'eliminazione di qualsiasi ostacolo alla piena libertà sindacale del settore. La gravità dei problemi urbani è tale

Quartieri di edilizia economica lungo l'autostrada Barcellona-Matarò.



ENTI LOCALI E POLITICA DELLA CITTÀ DI FRONTE

da coinvolgere nella ricerca di una soluzione strati sempre più ampi di popolazione. L'improvvisazione, lo sfruttamento a oltranza delle città e del territorio come pratica corrente degli ultimi anni sono sfociati in una crisi irreversibile, per risolvere la quale qualsiasi « via capitalistica » è impraticabile. I problemi di congestione e sovraffollamento, i costi dei servizi sociali indispensabili (dalle abitazioni agli ospedali), la povertà di infrastrutture tecniche necessarie a uno sviluppo industriale, sono altrettanti aspetti di questa crisi. È certamente possibile continuare sulla stessa strada, che non farà, però, che approfondire la crisi rendendone sempre più lontana la soluzione. Solo un superamento rivoluzionario della crisi, con la formazione di un nuovo blocco urbano che comprenda la maggioranza della cittadinanza, può porre le basi per una nuova società urbana.

PER UN NUOVO TIPO DI AYUNTAMIENTOS DEMOCRATICI

1. Riforma dello Stato e autonomie locali

Lo Stato spagnolo in costruzione deve affrontare una questione centrale per garantirsi uno sviluppo democratico: il decentramento. L'identificazione tra autoritarismo e centralismo e tra Stato e Amministrazione centrale è un dato costante (eccetto brevi periodi come quello repubblicano), e che il franchismo ha esacerbato al massimo, della storia spagnola. I principi dell'organizzazione amministrativa dello Stato franchista (unità, totalitarismo, centralismo, uniformità) non rispondono né ai criteri democratici né alle necessità sociali. Il livello di organizzazione e di conflittualità sociale raggiunto, e l'urgenza di affrontare i problemi urbani e regionali tenendo conto delle forze reali in campo, rendono indispensabile una ristrutturazione amministrativa fondata sull'autonomia delle diverse nazionalità e regioni e sull'autonomia municipale. L'autonomia è uno strumento indispensabile per riavvicinare la società. Allo Stato, per aprire l'amministrazione pubblica alla partecipazione delle diverse forze e organizzazioni sociali. A questo scopo bisogna partire da una concezione non centralistica del potere politico, e conferire potere specifico agli organi di governo autonomi. Per sussistere, a questo potere occorrono tre cose: a) riconoscimento istituzionale, b) attribuzione di competenze e c) risorse finanziarie. Vedremo quali problemi si pongano a questo proposito soltanto a livello municipale.

Il riconoscimento istituzionale dovrebbe fondarsi anzitutto sul riconosci-

mento costituzionale dell'autonomia municipale, onde evitare che leggi ordinarie possano comprometterne l'esistenza. Nel caso di governi e parlamenti regionali autonomi, il regolamento e il controllo del regime municipale deve essere di loro competenza. Il controllo dell'Amministrazione centrale esercitato oggi dai governatori civili (prefetti) deve passare in mano ad organismi dipendenti dal Parlamento o dalla Magistratura, con la partecipazione di rappresentanti degli organi locali; dev'essere inoltre un controllo di tipo legale (e non discrezionale) e deve esercitarsi sempre a posteriori degli accordi presi. È auspicabile che venga ammesso il principio della « Carta Municipale », che consente a ogni municipio di ordinare il proprio funzionamento nel quadro complessivo della Costituzione e della Legge Municipale esistenti. È poi necessario che agli *ayuntamientos* vengano attribuite competenze specifiche ed esclusive, così come ampie capacità esecutive. La sottrazione di poteri a beneficio dell'Amministrazione centrale e di organismi tecnici non eletti né soggetti a controllo è insieme antidemocratica e socialmente inefficace.

La figura del governatore civile, che di fatto e di diritto oggi detiene quasi tutto il potere, deve scomparire.

Quanto alle risorse finanziarie occorre partire dal principio di una loro adeguatezza alle necessità e della possibilità di disporre autonomamente a livello locale. Non possiamo ora analizzare la complessa questione delle entrate (entrate dirette, attribuzione automatica di una parte del bilancio dello Stato, obbligazioni delle Casse di risparmio e delle Banche locali e regionali, Casse di compensazione a livello regionale, ecc.).

Vogliamo infine segnalare altre due questioni da risolvere nel quadro della riforma e del decentramento dello Stato: quella delle aree metropolitane e quella dei piccoli municipi. Per la prima, a fronte degli squilibri generati dal processo di concentrazione, è auspicabile una politica di contenimento e di massimo decentramento interno, avendo per obiettivo la costituzione di un organismo metropolitano-intercomunale. Quanto alla seconda, è evidente la mancanza di risorse dei piccoli municipi per far fronte ai diversi problemi di gestione, pianificazione, approvvigionamento, ecc. e l'ambito sovramunicipale di questi stessi problemi. Da questo punto di vista ci pare che la « comarca », più piccola e più omogenea della provincia, possa rappresentare un livello intermedio tra il municipio e la regione.

2. Ayuntamientos democratici, eletti e revocabili

Alle idee del franchismo in fatto di municipi (pur considerando il municipio un « ente naturale », ha sempre assoggettato la sua espressione politico-amministrativa — l'*ayuntamiento* — alla ferrea tutela dello Stato (9)) cominciano a sostituirsi idee sull'Amministrazione locale di stampo tecnico. In breve queste concezioni così si riassumono: a) gli *ayuntamientos* hanno compiti di gestione sociale, per i quali sono necessari il sostegno e il controllo degli organi dello Stato centrale, che forniscono i mezzi tecnici e finanziari; b) Le decisioni importanti che riguardano la politica urbana e territoriale, opere pubbliche, abitazioni e servizi così come la politica industriale, agricola e finanziaria sono di esclusiva competenza dell'Amministrazione centrale e degli organismi periferici e tecnici che da essa dipendono.

L'unico modo per legittimare l'autonomia reale degli *ayuntamientos*, è rivendicarne il carattere politico e rappresentativo. A ciò devono condurre le rivendicazioni democratiche e la mobilitazione popolare cittadina. Circa l'eleggibilità degli *ayuntamientos* a suffragio universale e diretto, principio su cui tutti concordano, si pongono tre ordini di problemi: la figura del sindaco, l'elezione per distretti e il ruolo delle cariche (tecniche) non elettive.

Gli *ayuntamientos* attuali sono fortemente presidenzialisti. I sindaci, nominati dal governo, nominano a loro volta la commissione esecutiva o permanente (giunta municipale) che lo assiste. La soluzione diametralmente opposta — elezione diretta del sindaco — non comporta un superamento del « presidenzialismo », benché sia vista con favore a livello popolare. La maggior parte delle forze democratiche considerano che debba essere il consiglio municipale a eleggere tanto una giunta che un presidente — il sindaco —, rafforzando in tal modo la rappresentatività e la natura collettiva del governo locale.

Un dibattito, ancora agli inizi ma destinato a svilupparsi, è in corso sull'opportunità di indire elezioni per quartieri o distretti ovvero con un solo distretto elettorale e liste uniche per tutta la città (problema che si pone solo nelle città grandi o medie). Poiché si tratta di eleggere un organo per tutta la città e non di costituire una federazione di quartieri sembra più opportuna la scelta del distretto unico (che inoltre favorisce l'applicazione del sistema proporzionale). Tale sistema però deve contemplare l'esistenza di organi decentrati di quar-

ALLA DEMOCRAZIA

tiere (che possono venire eletti).

Le cariche non elettive possono essere di due tipi: cariche tecnico-esecutive (delegati di servizi) che nelle grandi città fanno capo ai dipartimenti municipali; e cariche facenti capo alla rete dell'Amministrazione nazionale (segretari e altri), con un peso determinante soprattutto nelle piccole città. È evidente che i titolari del primo tipo di cariche non debbono far parte di alcun organo politico decisionale (al contrario di quanto avviene oggi). Per gli altri, occorre puntare a una regionalizzazione e municipalizzazione del corpo di funzionari.

Il problema della revocabilità è molto delicato. Esiste sicuramente, oggi, una coscienza collettiva favorevole alla revocabilità delle cariche, soprattutto nelle città con una forte tradizione di movimenti popolari. La legislazione della Repubblica ne ammetteva il principio attraverso l'istituto del « referendum municipale » (mediante il quale si potevano revocare il sindaco, un consigliere o tutto il consiglio). Con le dovute garanzie, per non rendere troppo precari gli *ayuntamientos* (per esempio che il referendum debba essere richiesto da un alto numero di cittadini, e che non possa ripetersi due volte per la stessa persona) pensiamo che sia un mezzo positivo per aumentare il livello della partecipazione e del controllo pubblici (10).

Vogliamo infine ricordare che un *ayuntamiento* democratico deve esserlo sempre, soprattutto nel suo funzionamento quotidiano. Oggi esiste una grande diffidenza nei confronti dell'efficacia e della moralità pubblica degli organi locali. Un nuovo stile di lavoro al servizio della collettività, lo studio della redditività dei servizi, la determinazione di priorità e programmi di intervento ben precisi, sono obiettivi da raggiungere al più presto. A questo scopo non bastano né l'ele-

zione democratica degli *ayuntamientos*, né la dipendenza dell'apparato esecutivo dalle cariche politiche. L'esperienza recente delle commissioni interpartitiche e della collaborazione *ayuntamientos-asociaciones*, come pure la sindacalizzazione crescente di funzionari e dipendenti dell'Amministrazione pubblica sottolinea l'utilità di una gestione municipale quanto più possibile trasparente e aperta all'insieme dei cittadini, così come della democratizzazione interna dei servizi e organismi municipali.

3. Decentramento municipale, partecipazione e controllo popolare

La richiesta di una gestione municipale decentrata si fonda in Spagna non soltanto sullo sviluppo delle città e sulla maggiore complessità dei problemi di gestione, benché sia questo un validissimo motivo. E neppure deriva, esclusivamente, dalla volontà delle forze politiche di favorire, con il decentramento, la democratizzazione della società. Nel nostro caso nasce soprattutto dalla pressione del movimento e dell'organizzazione sociale dei quartieri che esigono una controparte vicina e competente. È pertanto indispensabile che, appena eletti, i nuovi *ayuntamientos* provvedano al loro stesso decentramento. In questo caso dovranno scegliere tra decentrare semplicemente il Consiglio municipale (designando i relativi consiglieri) o eleggere un consiglio di zona (*distrito*), come avviene oggi in Italia. Quest'ultima ci pare la soluzione migliore. Dovranno quindi determinare le dimensioni delle zone: benché quelle più piccole (meno di 10 mila abitanti) facilitino la partecipazione e la vita comunitaria, per un'effettiva attribuzione di competenze (almeno nelle grandi città) sono necessarie unità superiori (da 20 mila a 100 mila abitanti). E infine dovranno

definire i compiti di tali organi decentrati. Pensiamo che esistano 3 diversi ordini di competenze: collaborazione nella elaborazione della politica municipale (per esempio sottoponendo al Consiglio le proposte della zona sulla elaborazione del bilancio municipale); controllo sull'operato municipale nella zona (per esempio piani urbanistici, licenze di costruzione); gestione di servizi e attrezzature sociali. I consigli di zona possono rendere la gestione e la politica municipale molto più trasparente e controllabile. Pensiamo a una elaborazione decentrata e dettagliata dei bilanci, che consenta una reale partecipazione dei cittadini. Il decentramento può stimolare anche lo sviluppo della vita associativa, per la prossimità degli interlocutori e perché consente alle associazioni di moltiplicare, attraverso gli organismi decentrati, le proprie possibilità di azione e di intervento (locali, partecipazione alla gestione e al controllo, ecc.).

Partecipazione e controllo popolare sono le grandi questioni su cui le organizzazioni popolari chiedono ai futuri *ayuntamientos* democratici di impegnarsi. Quanto siamo venuti dicendo sull'eleggibilità e revocabilità degli *ayuntamientos*, sulla loro autonomia e decentramento, indica che si stanno già creando le condizioni favorevoli per la partecipazione e il controllo. I più recenti conflitti urbani consentono di definire alcuni strumenti validi a questo proposito:

a) istituzione di meccanismi di partecipazione e controllo sul processo di elaborazione della politica municipale e urbana. Per esempio: elaborazione e discussione in assemblee aperte delle proposte presentate da ogni zona sul bilancio municipale e dibattito di tali proposte in seno al Consiglio; obbligo di udienza per tutti gli enti che la sollecitano e per quanti vi sia-

Commissione tecnica per la revisione del Piano comprensoriale del 1953: Piano per l'area metropolitana di Barcellona, 1966.



ENTI LOCALI E POLITICA DELLA CITTÀ DI FRONTE

no coinvolti prima di approvare un piano o un progetto e risposte argomentate a eventuali obiezioni, ecc.; b) partecipazione delle organizzazioni popolari negli organismi di gestione municipale tanto a livello cittadino che a livello di zona (Azienda municipale dei trasporti, *Instituto de la Vivienda*);

c) creazione di Commissioni miste *ad hoc*, per esempio tra l'Amministrazione e la popolazione coinvolta nell'attuazione di programmi di risanamento edilizio e valorizzazione del centro urbano;

d) autogestione di alcuni servizi che dipendono dall'*ayuntamiento* (asili nido, attrezzature sportive, feste popolari...);

e) iniziativa popolare in tema di decreti da proporre al Municipio, proposte urbane, o piani settoriali, ecc., da dibattersi in Consiglio. Possibilità di referendum su iniziativa popolare;

f) creazione di Commissioni cittadine presso ogni *ayuntamiento* (o presso ogni zona) che devono ricevere periodicamente un rapporto dettagliato sulla gestione municipale. Dovrebbero farne parte rappresentanti delle principali organizzazioni ed enti cittadini, sindacali e di categoria.

Per concludere l'esame di questo punto vogliamo fare due precisazioni. In primo luogo è giusto, via via che si amplia l'apparato statale, promuovere meccanismi di compensazione e partecipazione popolare, ma istituzionalizzarli al massimo può portare a una loro integrazione nell'apparato con conseguente aumento della burocratizzazione. In secondo luogo, l'emergere, nell'attuale fase politica spagnola, di concezioni populiste di fatto favorisce i progetti conservatori e tecnocratici. Una di queste è una concezione elementare e assoluta dell'autogestione, che vuol far dipendere l'iniziativa e la gestione dei servizi esclusivamente dagli utenti (in cui si pretende che la gestione delle attrezzature e dei servizi dipenda esclusivamente dagli interessati, limitandosi l'Amministrazione a sovvenzionarli e a controllarne il rendimento minimo). In questo modo si deresponsabilizza l'Amministrazione e si favorisce la cristallizzazione delle diseguaglianze (per esempio i genitori più abbienti potranno organizzare asili nido, scuole, centri culturali, ecc. migliori). Un'altra concezione molto discutibile è l'idealizzazione del potere popolare inteso come organizzazione di settori popolari, separati e contrapposti allo Stato. Si concepisce quest'ultimo come un apparato monolitico, dominato esclusivamente da una casta antipopolare, e si vuole costruire un potere alternativo. Nella pratica

questo significa mantenere le classi popolari lontane dal potere reale. L'esperienza del movimento dei quartieri, per il suo carattere di massa e per la sua tendenza all'organizzazione rappresentativa, non sembra tuttavia incline — tranne alcuni casi isolati — a scivolare facilmente verso questo tipo di posizioni.

4. Linee delle forze politiche sulle questioni istituzionali e urbane di fronte alle elezioni municipali

Le prossime elezioni municipali eserciteranno una grande influenza sia sul tipo di democrazia politica che si costruirà in Spagna sia sulla natura dei programmi sociali ed economici che verranno applicati. In altre parole, queste elezioni contribuiranno ampiamente a definire la correlazione di forze sociali e politiche, e il tipo di egemonia che prevarrà in Spagna nei prossimi anni. Subito dopo le elezioni si ricostituirà una classe dirigente locale e si instaureranno nuovi rapporti tra l'Amministrazione e i cittadini. In secondo luogo bisognerebbe trovare soluzioni di emergenza per i gravi problemi urbani e territoriali. Vediamo rapidamente quali sono le diverse posizioni in campo.

Per quanto riguarda il carattere delle istituzioni e il tipo di governo cominciano già a delinearsi posizioni contrastanti su tre ordini di problemi: centralismo e autonomia, democrazia rappresentativa e democrazia di base, bipolarizzazione e governi di coalizione. A questi potremmo aggiungere un quarto problema che pure darà luogo a posizioni contrastanti, ma che non si è ancora manifestato apertamente: amministrazione intesa come gestione tecnica oppure politica, e che non analizzeremo in questo articolo.

In via di principio tutte le forze politiche si richiamano alle autonomie locali, ma non è un segreto che la destra e il centro se ne servono soprattutto a scopi elettorali (tranne le forze nazionaliste periferiche). Di fatto esse tendono al centralismo di stampo tecnocratico. Nella sinistra, i socialisti (PSOE), sia per le loro tradizioni ideologiche che per il tipo di partito (costruito attorno a un apparato centrale) si dimostrano reticenti di fronte alle autonomie, non tanto in generale quanto nei confronti dei problemi concreti. L'esistenza di forze socialiste periferiche, più o meno collegate al PSOE, e la pressione esercitata dai comunisti (che difendono con forza tutte le autonomie, locali e regionali) può influire sul Partito socialista.

Il problema della democrazia rappresentativa e dei suoi rapporti con la democrazia di base è ancora più delicato. Non solo il centro e la destra,



Barcellona: 1. Raccolta di firme nel quartiere di Sants contro il sovrappasso della piazza Salvador Anglada. 2. Manifestazione promossa dalle asociaciones de vecinos. 3. Posa della prima pietra della scuola rivendicata dalle asociaciones de vecinos di Sant Andreu sui terreni dell'industria Pegaso. 4.5. Manifestazione delle asociaciones de vecinos per l'amnistia politica, 1 febbraio 1976. 6. Mobilitazione delle asociaciones de vecinos di Gracia contro il progetto di una superstrada urbana. 7.

ALLA DEMOCRAZIA



Un villaggio di baracche (Camp de la Bota). 8. Capannoni e terreni dell'industria La España Industrial (trasferita fuori Barcellona) rivendicati a servizi. 9.10. Veduta della zona della Ribera Oriental-Poble Nou oggetto di un concorso promosso dalle asociaciones de vecinos per progetti alternativi alla ristrutturazione speculativa. 11. Uno dei progetti di ristrutturazione urbanistica presentato dalle asociaciones de vecinos per il quartiere di Sants. 12. Seduta del Consiglio Municipale.

ma anche forze che si ispirano alla socialdemocrazia e al socialismo, difendono un sistema politico esclusivamente elettorale. I settori nazionalisti dimostrano un certo interesse verso l'esperienza della democrazia di base. Il PSOE non ha posizioni chiare al riguardo. I comunisti, benché privilegino la democrazia elettorale come processo volto a organizzare la direzione delle istituzioni, attribuiscono grande importanza alla democrazia di base, il cui ruolo nel processo di trasformazione e democratizzazione vogliono sia riconosciuto nella stessa Costituzione. Le forze dell'estrema sinistra cadono spesso nella contrapposizione elezioni/potere popolare. È un tema, questo, di grande interesse, che si ricollega alla discussione sul carattere tecnico o politico dell'Amministrazione e al ruolo che a quest'ultima si intende attribuire: organismo di gestione dipendente o anche strumento di mobilitazione e trasformazione.

Sulla formula maggioranza/opposizione oppure governi di coalizione sono già emerse due posizioni contrapposte. Sia la UCD (governo) che il PSOE (partito maggioritario dell'opposizione) tendono a concepire il governo, ad ogni livello, in termini bipolari. I comunisti, così come alcuni settori socialisti, nazionalisti e democristiani sono invece più inclini a cercare formule di governo di ampia coalizione. Secondo noi la necessità di consolidare le istituzioni locali e di avviare a soluzione i gravi problemi urbani, richiedono formule di quest'ultimo tipo piuttosto che la semplice dialettica governo-opposizione o l'alternanza tra due blocchi.

Per quanto riguarda la politica urbana e del territorio abbiamo già indicato quali possano essere i possibili contenuti dei programmi di intervento urgente. Sorgerà qui, crediamo, un gran numero di problemi, che non si possono ridurre a tre o quattro tipi. Ci limiteremo a segnalarne alcuni:

a) pianificazione o privatizzazione della politica edilizia e dei servizi sociali: mentre la sinistra difende la pianificazione e il ruolo portante del settore pubblico, più o meno decentrati, nei settori governativi hanno molta forza le posizioni « liberali », che sostengono l'economia di mercato;

b) concentrazione o sviluppo equilibrato: emergono ancora una volta le stesse contraddizioni. Di fatto le disconomie sono talmente gravi — nel momento in cui bisogna affrontare anche una politica agricola ed energetica a livello nazionale —, che la sinistra può incidere notevolmente nella formulazione di una nuova politica territoriale;

c) modello di crescita urbana fondato su grossi interventi (ristrutturazione, grandi agglomerati periferici) e crescita marginale oppure sviluppo decentrato e prioritariamente indirizzato alla riqualificazione e alla dotazione dei servizi mancanti: si ricollega ai due punti precedenti. L'opposizione al modello esistente è talmente diffusa che si possono ottenere trasformazioni importanti;

d) priorità nelle opere pubbliche a investimenti per il profitto e alla civiltà dell'automobile o ai servizi e agli spazi collettivi: vale quel che abbiamo detto al punto precedente, al quale è strettamente collegato. La costruzione di grandi complessi residenziali, quali si fanno oggi, comporta grosse carenze di servizi e costi sociali altissimi;

e) la politica della casa: la si può intendere come produzione per il mercato, e solo come alloggi, oppure come servizio pubblico e sociale organizzato intorno a unità di quartiere dotate di servizi e di spazi di vita collettiva.

Tutti i problemi che abbiamo indicato implicano il confronto tra modelli di civiltà, progetti sociali e scelte politiche complessive, ed è evidente che senza una presenza politica delle forze di sinistra nelle istituzioni, e senza un alto livello di mobilitazione e unità delle forze popolari, le soluzioni progressiste difficilmente potranno imporsi. Ma a questo dobbiamo aggiungere due precisazioni. La prima riguarda l'importanza che assumerà la configurazione delle istituzioni locali nel determinare i rapporti di forza e le regole del gioco per il futuro. La seconda, il fatto che le soluzioni urbane e territoriali progressiste nel loro configurarsi attuale e concreto possono essere negoziate con settori politico-sociali che non fanno parte della sinistra, ma che possono accettare — più o meno forzatamente — soluzioni relativamente avanzate in merito a tali questioni. In ogni caso, tranne che in situazioni locali molto particolari, difficilmente la sinistra riuscirà da sola ad attuare i suoi programmi urbani.

(7) In Catalogna socialisti, comunisti e forze di centro sinistra superano il 75% dei voti.

(8) Su una legge elettorale municipale non sarà facile arrivare a un accordo tra i principali partiti politici. Se nei confronti dell'elezione indiretta del sindaco sembra esserci un consenso di fondo, non così avviene per quel che riguarda l'elezione per quartieri o con un distretto elettorale unico, sistema maggioritario o proporzionale, referendum e revocabilità, ecc.

(9) Lo Stato franchista ha teorizzato il ruolo subalterno dell'Amministrazione locale. E persino arrivato a paragonarla al minorenni che ha bisogno del controllo dei genitori o tutori... (10) La prima misura dello Stato franchista nel 1938, prima della fine della guerra, nei confronti della legislazione municipale, è stata quella di sopprimere l'istituto del referendum popolare, considerandolo un riflesso di falsi pregiudizi democratici.

CATALOGNA: IL LABIRINTO E ARIANNA



1. Aspetti del territorio catalano, dal libro *La divisió territorial de Catalunya*, 1937. 2. Antiche popolazioni della Catalogna: (1) iberiche; (2) indigete; (3) occitane; (4) pirenaiche. 3. Dipendenza delle linee di comunicazione dai rilievi orografici. 4. Copertina del setti-

manale comunista *L'ora* dedicata alla proclamazione della Repubblica e a Francesc Macià, 15 aprile 1931. 5. Manifesto di Acció Catalana Republicana, partito minore della sinistra liberale, sui problemi dell'infanzia. 6. N.M. Rubió i Tudurí, Piano territoriale regio-

Pierre Vilar, a conclusione della sua opera monumentale *La Catalogna nella Spagna moderna*, parla del « labirinto catalano » per sintetizzare la complessità del rilievo, le variazioni del clima, la diversità delle vocazioni del suolo e del sottosuolo, e, al tempo stesso, la profonda unità del territorio catalano. Salvador Espriu, uno dei maggiori poeti catalani viventi, scrisse, molti anni fa, un libro intitolato *Arianna nel labirinto grottesco*. Il labirinto grottesco era l'assurda e tragica vita dell'autore nella sua « triste, abbruttita, sfortunata patria ».

Questa coincidenza — fra uno storiografo marxista e un poeta della morte — nell'uso del termine « labirinto » applicato alla Catalogna è rivelatrice. L'immagine è utile per descrivere un territorio e per interpretare una condizione storica. Inoltre, il poeta ci parla di Arianna, che sa guidare il visitatore (lo straniero) nel labirinto. Nelle brevi note che seguono ci proponiamo di trova-

re la vera identità di Arianna. Il territorio studiato da Vilar è, fondamentalmente, il territorio configuratosi negli anni 1915-30, quando si realizza il passaggio dall'industria mossa dal vapore (e dai corsi d'acqua) all'industria mossa dall'energia elettrica, dalle filature e tessiture di cotone alla piccola metallurgia, alla chimica, al cemento. L'importanza e la varietà degli impianti industriali non significarono però l'abbandono dell'agricoltura o la scomparsa dell'allevamento. Tra i Pirenei e il Mediterraneo, nello spazio triangolare catalano, avevano trovato una dimora decine di migliaia di uomini e donne provenienti da altre terre. Limitandoci all'epoca moderna: occitani (sec. XVI-XVII); catalani della regione Valenziana e aragonesi (sec. XIX); abitanti della Murcia e dell'Andalusia orientale (1915-30). Ma questa confluenza da provenienze eterogenee non era stata un ostacolo: nel biennio 1931-32 si consolida il governo autonomo

di Catalogna: la *Generalitat*. Da quel momento nel labirinto catalano c'è un Parlamento, con sede a Barcellona, deciso a confrontarsi con i principali problemi del paese. Al Parlamento in maggioranza sono i radicali (*Esquerra Republicana de Catalunya*), condizionati costantemente da un partito conservatore tecnicamente avanzato (*Lliga Catalana*). Le minoranze socialista e democristiana hanno un ruolo non trascurabile. Fino al 1936 non saranno eletti in Catalogna deputati comunisti. Fuori del Parlamento, il sindacato dei lavoratori dell'industria CNT (*Confederació Nacional del Treball*), il sindacato dei contadini (*Unió de Rabassaires*) e il sindacato degli impiegati CADCI (*Centre Autonomista de Dependents del Comerç i de l'Industria*) danno sostegno, grosso modo, ai radicali della maggioranza. Un nucleo influente nella CNT, la FAI (*Federació Anarquista Iberica*), nelle cui fila si sono infiltrati provocatori di vo-

cazione, dirige azioni extraparlamentari volte alla conquista immediata del potere e alla proclamazione del comunismo libertario nell'ambito del « libero municipio ».

Il Parlamento e il governo della *Generalitat* devono dirigere il consolidamento politico di uno Stato embrionale, l'elaborazione di una costituzione (*Estatut interior*), ecc.; e, al tempo stesso, devono trovare soluzioni per la depressione economica e i profondi squilibri territoriali causati dalla fortissima crescita della regione di Barcellona durante il periodo 1915-30. La questione degli squilibri territoriali viene subito affrontata dal governo provvisorio della *Generalitat* con l'incarico della redazione di un piano territoriale regionale della Catalogna. È il primo — e fino ad oggi l'unico — tentativo di ordinamento dell'insieme del territorio catalano. Le coste, le aree archeologiche, le terre alluvionali, le rive dei fiumi, le zone di mon-



nale della Catalogna, 1932. 7. GATCPAC, Classificazione delle zone residenziali di Barcellona, 1933. 8. GATCPAC e Le Corbusier, Schema del Pla Macià riportante il nuovo modulo di urbanizzazione, 1934 9. Manifesto comunista per il Fronte Popolare (Front

tagna, i boschi sono protetti in modo particolare. L'opzione per il modello della *garden-city* nel suo significato più autentico — territoriale — è chiara. Il Parlamento, per parte sua, decide di affrontare gli squilibri territoriali puntando sul potenziamento della *comarca*: nove regioni e trentotto *comarques* dovranno sostituire le quattro artificiali provincie vigenti fino allora. Tuttavia né la pianificazione regionale né la Divisione Territoriale vengono in quel momento applicate, perché le limitazioni alla autonomia catalana sono ancora grandi. Però, i problemi a breve termine di Barcellona risultano i più urgenti. Dal Governo, dal Parlamento, da gruppi di tecnici e professionisti nascono iniziative per affrontarli. Il sindacato più importante, la CNT, — come riconobbe uno dei suoi dirigenti — non si pose mai la questione. Il Partito Socialista e soprattutto un Partito Comunista (il *Bloc Obrer i Camperol*), elaborano

alcune tesi sulla « questione municipale » destinate ad avere un peso nell'immediato futuro. Forse il modo migliore di introdursi in questo contesto di proposte è analizzare il *Pla Macià*. Il *Pla Macià* per Barcellona e l'annessa CRV (la Città di Riposo e di Vacanze) è un piano-idea elaborato dagli architetti del GATCPAC (*Grup d'Arquitectes i Tecnics Catalans per al Progres de l'Arquitectura Contemporània*), con l'iniziale collaborazione di Le Corbusier. Il Piano comprende misure d'urgenza (risanamento del centro storico, limitazione dell'espansione secondo il modulo di Cerdà e definizione di un nuovo modulo, congiungimento della Città con le spiagge del *Baix Llobregat*) e proposte a lungo termine (creazione di uno spazio centrale per i nuovi organismi del governo autonomo, palazzo dei sindacati, nuova localizzazione e ristrutturazione delle aree industriali, costruzione di una città alternativa, la CRV che è, contempora-

neamente, città per l'estate, città per il *week-end*, città sanatorio). Gli inizi della realizzazione del *Pla Macià* (come l'approvazione della Divisione Territoriale, come la continuazione dei lavori nella direzione indicata dalla pianificazione regionale) sono successivi all'estate del 1936. Questo è un fatto fondamentale. I radicali avevano avviato importanti iniziative, ma non le avevano portate alla realizzazione. Gli anarco-sindacalisti con il loro avventurismo si erano separati dalle masse. Lo scoppio della guerra civile fa precipitare la rivoluzione sociale, che si svolge nel segno di un'autonomia più profonda. Entrano nel governo della *Generalitat* rappresentanti dei partiti e dei sindacati operai e contadini. E, se radicali e anarco-sindacalisti avevano dimostrato la loro incapacità a dare una direzione al labirinto catalano, nell'estate del '36 si crea una forza politica nuova, il PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*), un

partito comunista di nuovo tipo, che dà un impulso decisivo alle proposte territoriali del periodo precedente e ne avanza di nuove. Così, per esempio, l'11 giugno del 1937 verrà municipalizzata legalmente la proprietà urbana. Per la prima volta, i comuni di un paese industrialmente avanzato — a cominciare da quello di Barcellona — gestiscono la totalità del suolo urbano. Il PSUC, al fianco degli altri partiti e sindacati antifascisti, diventava un elemento fondamentale nella transizione verso il socialismo. Il labirinto catalano trovava, infine, la sua Arianna. *Bibliografia*: P. Vilar, *Catalunya dins l'Espanya moderna*, Edicions 62, Barcelona 1964; F. Roca, *El « Regional Planning » de 1932*, in *Novatecnia*, a. III, n. 1, gennaio-febbraio 1976; (Pau Vila) *La divisió territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya - Conselleria d'Economia, Barcelona 1937, ristampa Seix i Barral, Barcellona 1977. Francesc Roca

CONSELLERIA D'ECONOMIA GENERALITAT DE CATALUNYA



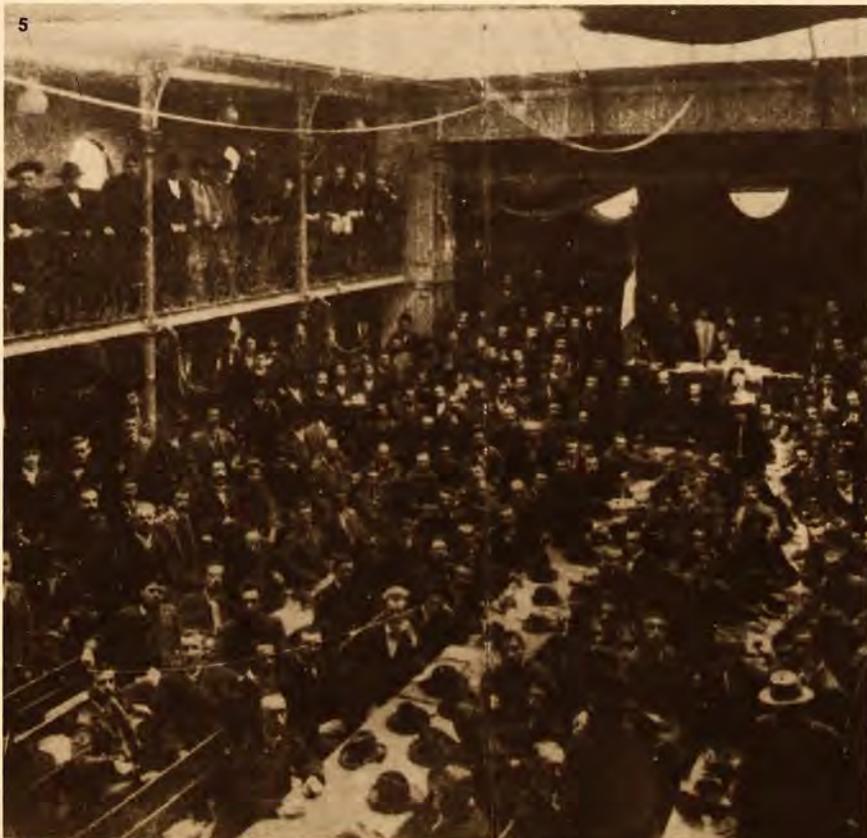
11 C.A.I.R.N.

CONFERÈNCIA DE L'APROFITAMENT INDUSTRIAL DE LES RIQUESES NATURALS DE CATALUNYA

CONSELLERIA D'ECONOMIA

d'Esquerres de Catalunya), 1936. 10. Nuova Divisione Territoriale della Catalogna, ottobre 1936. 11. Pubblicazione della CAIRN contenente proposte per l'analisi delle risorse naturali della Catalogna in funzione dell'industrializzazione e dell'autosufficienza, 1937.

FRAMMENTI DA UNA STORIA DELL'UTENZA DI MASSA



1. Un momento dell'attività didattica nella Scuola all'aria aperta di Suresnes, nella banlieue parigina, realizzata nel 1935 dagli architetti Eugène Beaudouin e Marcel Lods su incarico dell'Amministrazione socialista. Attrezzature scolastiche, dipensari di igiene e prevenzione, complessi destinati alle attività amministrative e culturali sono tra le realizzazioni più significative promosse negli anni '20 e '30, dalle municipalità radicali, socialiste e comuniste dei comuni della banlieue dove una nuova politica di gestione si accompagna ad una costante innovazione della tipologia architettonica. 2. Sala centrale del Municipio di Boulogne-Billancourt realizzato nel 1931-35 da Tony Garnier (1869-1944) su incarico del senatore Morizet, sindaco dell'Amministrazione radicale. In precedenza Garnier aveva lavorato dal 1914 al 1930 a Lione per l'Amministrazione radicale di Edouard Herriot. 3. La Colonia elioterapica di Legnano realizzata nel 1938 dal Gruppo BBPR (G.L. Banfi, L. Belgiojoso, E. Peressuti, E.N. Rogers) su incarico del Cotonicificio Cantoni, sorta come altre strutture assistenziali e sanitarie dei primi decenni del secolo per donazione delle industrie cittadine. 4. Montaggio fotografico realizzato nel 1932 dagli architetti del gruppo catalano GATCPAC per promuovere il risanamento del Centro storico di Barcellona e avviare a soluzione i problemi di insediamento dei lavoratori nella città. 5. Congresso delle Organizzazioni di Resistenza tenutosi nei giorni 29-30 settembre e 1 ottobre 1906 nel salone della Camera del Lavoro di Milano, realizzato nel 1894 dall'Ing. Luigi Mazzocchi (1884-1925). 6. Lavatoio collettivo del Quartiere Ripamonti, primo quartiere realizzato nel 1905-06 dall'Ammini-



6

MUNICIPALITE COMMUNISTE DE VILLEJUIF (Seine)
Grande Fête et Inauguration
 de l'Ecole la plus moderne de France
 le dimanche 9 juillet 1933 à Villejuif
 Rue de la Sécurité et Avenue Karl Marx

Programme de la Journée:

- 1. 10 heures: Arrivée des invités
- 2. 10 heures 30: Inauguration de l'Ecole
- 3. 11 heures: Marche de la Sécurité et de l'Avenir
- 4. 11 heures 30: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 5. 12 heures: Déjeuner
- 6. 13 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 7. 14 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 8. 15 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 9. 16 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 10. 17 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 11. 18 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir
- 12. 19 heures: Fête de la Sécurité et de l'Avenir



8



10

strazione comunale di Milano; i primi quartieri popolari costruiti dal Comune e dallo ICP (Istituto Case Popolari), sulla base dell'esperienza di quelli edificati dalla Società Umanitaria, sorgono con l'intento di razionalizzare il massiccio inurbamento di manodopera dalle campagne prevedendo l'inserimento della classe operaia nella città. 7. Manifesto e alcuni momenti della Festa popolare di inaugurazione della Scuola « Karl Marx » di Villejuif realizzata nel 1933 da André Lurçat (1894-1970) su incarico dell'Amministrazione comunista presieduta da Paul Vaillant-Couturier. 8. La descrizione dei cambiamenti nei rapporti sociali e nella psicologia nel popolo sovietico nei dodici anni trascorsi dopo la Rivoluzione d'Ottobre è il tema ideologico del film Un frammento d'impero (1929) di Friedrich Ermler: nel fotogramma il protagonista Filimonov, operaio a Pietroburgo nel periodo prerivoluzionario, osserva il Palazzo dell'Industria di Charkov costruito nel 1929 dagli architetti Serafimov, Kravets, Fleger. 9. Un'aula con terrazza nella Scuola all'aria aperta sulla Cliostraat ad Amsterdam progettata nel 1930 da Johannes Duiker (1890-1935), uno dei più significativi esponenti del razionalismo olandese: la crescita in altezza proposta per l'edificio scolastico definisce un originale rapporto tra tipologia architettonica, prevenzione sanitaria e sperimentazione pedagogica. 10. La sala polivalente di riunione e spettacolo nel Club Zuiev costruito da Ilia Alexandrovic Golosov (1883-1945) nel 1928-29 per gli operai del Comune di Mosca; questo club fa parte degli ottocento club destinati alla ricomposizione della classe operaia, costruiti ex novo o ricavati in edifici esistenti, in attività a Mosca dal 1927.

DIETRO LE RIFORME GISCARDIANE IN QUESTIONE

Jean-Louis Cohen

DALLA FRANCIA

ma fondiaria, una riforma urbanistica, una riforma per la politica degli alloggi e una legge sull'architettura, che, messe insieme, costituiscono una ridefinizione completa della politica urbanistica francese, più che un cambiamento in profondità della sua funzione sociale fondamentale.

Uno dei nuovi temi sviluppati negli ultimi mesi è quello del riassetto dei rapporti tra Stato centrale ed enti locali. Si tratta di una questione molto importante e non limitata ai soli problemi dell'urbanistica, se è vero che sono in corso di discussione il Rapporto Guichard sulla struttura degli enti locali e una riforma della competenza locale in materia fiscale, tendente a limitare l'autonomia dei Comuni. In un sistema di pianificazione urbanistica caratterizzato dal centralismo statale, quale è da sempre il sistema francese, una riforma complessiva appare urgente; tuttavia i provvedimenti adottati sembrano proprio mostrare che il panorama generale non risulta modificato da leggi che non limitano né il trasferimento di oneri dello Stato a Comuni e Dipartimenti, né l'autoritarismo della pianificazione urbanistica. Infatti, è indispensabile considerare i differenti aspetti di questa « nuova » politica nel loro contesto politico reale, che è quello dei programmi d'investimento dello Stato; dacché limitare l'analisi della politica urbanistica ai soli piani non può render ragione dei rapporti effettivi tra il momento della razionalizzazione, espresso dal piano, e il processo concreto dell'urbanizzazione.

Tre sono di fatto i livelli possibili dell'intervento pubblico: 1. la dimensione specifica della pianificazione; 2. la fase operativa a livello di pratiche finanziarie e giuridiche dello Stato; 3. l'intervento urbanistico concreto.

Solo studiando le relazioni intercorrenti tra i due momenti piano-investimenti e tra i vari elementi dell'organizzazione spaziale si può superare una visione del piano come pura razionalità o come pura ideologia. Ciò è ancora più importante nella attuale fase monopolistica, nella quale sono cambiate le precedenti condizioni della pianificazione e della concreta organizzazione spaziale. Nella fase precedente, quella della Ricostruzione, delle ZUP (*Zone à Urbaniser en Priorité*) (3), l'intervento dello Stato si traduceva nella prescrizione di norme spaziali, spesso aggirate mediante i meccanismi delle deroghe. Nella fase attuale, dopo l'entrata in vigore delle prescrizioni giuridiche contenute nella LOFU del 1967 (*Loi d'Orientation Foncière et Urbaine*), e ancor più dopo le recenti circolari, la pianificazione è divenuta in larga misura una pianificazione flessibile, poco vincolistica, articolata in poche incisive operazioni, tra le quali le più importanti sono le ZAC (*Zone di pianificazione convenzionata*) (4), che, sole, implicano un impegno finanziario dello Stato.

Con il VII Piano, in corso di realizzazione, è stata superata una nuova tappa nella politica urbanistica e in quella dell'alloggio.

Il Ministro dell'*Équipement* (5), Jean-

Nella politica di riforme, sviluppata da Valéry Giscard D'Estaing dal 1974, la questione urbanistica occupa un posto di importanza non certo secondaria; provvedimenti spettacolari si sono succeduti fin dai primi anni del suo settennato, inaugurato dall'abbandono del progetto per la Superstrada della Rive Gauche, dal rinnovamento del *Secteur Italie* a Parigi e da un'ingerenza diretta nel dibattito sul destino delle Halles della Capitale. Ma, al di là del carattere stesso di tale ingerenza — il modo di agire da nuovo principe, che passa sopra tutti gli organismi, siano essi elettivi o semplicemente tecnici —, queste iniziative plateali non erano che l'avvio di una politica urbanistica sostanzialmente nuova.

La nostra epoca soffre di mali che solo l'urbanistica può risolvere (1); questa affermazione è l'inizio di un discorso nuovo, di rottura con il modernismo ed il gigantismo della fase precedente, caratterizzata da grandi operazioni, quali la Défense (2) o le *Villes Nouvelles*; infatti, a partire dal 1975 sono state promulgate una riforme

Veduta aerea delle Halles Centrales, il grande mercato coperto di Parigi costruito nel 1853 da V. Baltard.



L'ASSETTO DELLO STATO

Pierre Fourcade, si è fatto portavoce dei nuovi orientamenti quando dichiarava: *La crisi degli alloggi è finita, comincia quella della città* (7 febbraio 1977). A sostegno delle proprie affermazioni Fourcade rilevava il fatto che nel 1976 sono stati costruiti solo 95.000 alloggi HLM (Abitazioni ad affitto moderato) su 115.400 programmati. Ma non si tratta affatto di una contrazione della domanda di alloggi, quanto piuttosto dell'impossibilità nella quale si trovano gli organismi per l'edilizia pubblica di proseguire la propria attività nel quadro delle norme finanziarie stabilite dallo Stato; infatti, i prezzi-limite (6) sono stati aumentati solo del 6,5% in un anno, quando, nello stesso periodo, i costi di costruzione rincaravano del 23%... Quindi non si può realmente parlare di fine della crisi degli alloggi e dell'avvento dell'era della « qualità », tanto più che il sovraffollamento è aumentato recentemente, passando dal 21,7% del parco alloggi nel 1973 al 22,7% nel 1975 (e 35% per la popolazione operaia). Nel momento in cui lo Stato sembra voltar pagina nella politica edilizia di massa perseguita per più di vent'anni, è dunque necessario constatare che nessun problema è stato risolto in materia di alloggi.

Quanto alla crisi urbanistica l'evidenza mostra che, ben lungi dall'iniziare oggi, essa è già una realtà tangibile. L'insieme delle misure varate dal 1958 e la riforma gollista dello Stato hanno consolidato una logica di segregazione, confermata in seguito dalle disposizioni prese nei differenti settori del

sistema di pianificazione urbanistica. Fortemente sviluppata, caratterizzata dalla tutela onnipotente di apparati ministeriali e prefettizi, che sfuggono al controllo delle assemblee elettive locali, l'azione dello Stato centrale si esercita: 1. nell'insieme delle proiezioni spaziali a lungo termine, consistenti negli SDAU (Schemi direttori di pianificazione e urbanistica) (7), che riguardano insiemi urbanistici di grande scala o determinate regioni industriali o naturali; 2. negli scadenziari previsionali a medio termine, che accompagnano i POS (Piani di utilizzazione del suolo) (8) e che non comportano alcun impegno finanziario dello Stato; 3. nelle previsioni annuali (bilancio dello Stato), soli impegni reali e vincolanti legalmente.

Così la crisi urbana porta le tracce dell'intervento statale in tutte le manifestazioni della logica segregante che la caratterizza.

La distribuzione ineguale delle attrezzature e dei servizi e la segregazione esistente in materia di alloggi, trasporti, posti di lavoro non possono non essere ritenuti effetti prodotti dalla politica dei finanziamenti pubblici: assegnati selettivamente, per loro tramite viene esercitato un controllo sia finanziario (prestiti, sovvenzioni) che giuridico (autorizzazione a costruire) sulla localizzazione dell'industria e degli insediamenti terziari, sulla distribuzione delle differenti categorie di alloggi, sulla localizzazione e sulla destinazione dei diversi centri di consumo.

In questi ultimi anni il finanziamento

pubblico ha prevalentemente assecondato le iniziative del settore monopolistico del capitale; questo ha effettuato sia investimenti direttamente produttivi, come nel caso delle acciaierie di Fos o di Dunkerque (9), sia investimenti nel settore terziario, come nel caso della Défense o delle *Villes Nouvelles* nella Regione Parigina. Il finanziamento pubblico ha anche assecondato, in certa misura, l'accordo tra questo settore monopolistico dominante e certe borghesie locali; mentre ha contribuito in modo decisivo al consolidamento di una potente promozione immobiliare legata alle banche, le cui iniziative sono diventate il fattore propulsivo della speculazione edilizia.

Analizzando anche schematicamente la realtà della crisi urbanistica, si può constatare come i principali impegni di spesa del VII Piano siano destinati a sostenere l'accumulazione capitalistica migliorando innanzitutto i servizi generali alla grande produzione; è il caso delle spese destinate alla rete telefonica del Paese (93,7 miliardi di franchi), alla costruzione di 1800 Km di autostrade (5,8 miliardi) o agli incentivi all'esportazione (3,8 miliardi). Gli interessi connessi a questi interventi sono evidentemente di capitale importanza per il profitto monopolistico; ancora più direttamente, il rinnovo annuale degli impegni di spesa accelera questa tendenza, dato che gli stanziamenti del programma « migliorare la vita in città » riservato agli alloggi e ai servizi sociali ammontano al solo 25,7% alla fine del 1977, con-

Demolizione delle Halles, settembre 1971, Parigi.



Lo scavo sull'area delle Halles dopo la demolizione, Parigi.



(1) In V. Giscard d'Estaing, *Intervista*, in *Le Point*, 7 Aprile 1975.

(2) Nella Zona della Défense il programma prevedeva in origine la costruzione di 1.000.000 di mq per uffici, mentre alla fine ne sono stati costruiti 1.800.000, che in gran parte non trovano acquirenti.

(3) Nelle ZUP il ruolo più importante della pianificazione era appannaggio del potere pubblico.

(4) Le ZAC, dove per lo più intervengono società ad economia mista o anche privati, costituiscono oggetto di una convenzione tra Comune e pianificatore che regola la ripartizione delle spese per la rete stradale e per i servizi pubblici.

(5) Il Ministero dell'Équipement è nato dalla fusione dei Ministeri della Costruzione e dei Lavori Pubblici e dalle Divisioni che li componevano, e particolarmente da quella dei Ponti e Strade, della quale ha conservato la struttura territoriale (sottodivisioni).

(6) Si tratta del costo di costruzione (fondamenta speciali escluse) da non superare, per poter beneficiare dei prestiti HLM.

(7) Lo SDAU è un documento di indicazioni non impugnabile da terzi e sprovvisto di valore giuridico; deve tuttavia menzionare le ZAC che devono venir vincolate. Nella maggior parte dei casi esso è messo a punto dai servizi della Direzione dipartimentale dell'Équipement e può esser approvato dal Prefetto nonostante il disaccordo del Sindaco.

(8) Il POS è un documento impugnabile da terzi, che regola il diritto dei terreni del Comune, per mezzo di uno zoning e di un regolamento urbanistico.

(9) Cfr. le ricerche di D. Bleitrach e A. Chenu su Fos e quella di F. Godard e M. Castells su Dunkerque: *Monopolville*, Mouton, Paris-La Haye 1974.

DIETRO LE RIFORME GISCARDIANE IN QUESTIONE

tro il 31,8% per l'insieme dei programmi finanziati ...

Con una certa enfasi il Ministro Fourcade qualificava come *strumenti nuovi per una politica ad ampio respiro* le circolari emesse per sua iniziativa dall'inizio del 1977, soprattutto in seguito alla pressione della sinistra e del movimento ecologico in occasione delle elezioni municipali di marzo (per la precisione vennero pubblicate tra i due turni di scrutinio...). Nel caso si tratta di un insieme di disposizioni abbastanza complesse, che non dovrebbe ridursi ad una cortina di fumo, purché venga collegato all'insieme delle riforme di questi ultimi mesi.

Così, in primo luogo, la prescrizione di *studi preliminari*, prima dell'avvio di una operazione di una certa importanza, non può essere scartata con un colpo di mano; infatti, questo obbligo, in sé, non costituisce un limite all'autonomia comunale, a condizione che la sua elaborazione venga fatta con reale chiarezza tenendo conto delle effettive necessità locali.

Di ancora maggiore importanza, almeno in teoria, è la generalizzazione degli *studi di impatto* ecologico richiesta dalle circolari, successivi alla definizione di un progetto per un'area determinata. Tuttavia, il potere tende assai spesso a limitare la diffusione di tali studi, attualmente prescritti dalla Legge sulla protezione della natura e soprattutto a ridurne il contenuto ai soli aspetti di salvaguardia degli equilibri naturali e delle componenti ambientali — acqua, suolo, aria, fauna, flora, ... —. Così, in questi studi, troppo spesso si rimane lontani da un lavoro che tenga conto delle relazioni preesistenti e dei rapporti tra i differenti insediamenti umani (effetti sui movimenti migratori, relazioni di vicinato, funzionamento degli spazi pubblici, rapporti di affinità economica o culturale, ecc.).

La cresciuta importanza del FAU (Fondo di ristrutturazione urbana) (10) è un altro elemento fondamentale di queste recenti misure. Il FAU raggruppa procedure e finanziamenti prima separati, destinati alla trasformazione del tessuto urbano storico. Gli stanziamenti di bilancio che gli competono ammontano per il 1977-78 a un totale di 700 milioni di franchi, per il lancio di nuove operazioni connesse al Fondo. La concentrazione, sia pur provvisoria, dei poteri di decisione in seno ad un comitato direttivo pone sicuramente interrogativi; per esempio, quando si rilevi che, fra i principali criteri di attribuzione delle sovvenzioni, si trovano la *qualità dell'analisi* o *l'attenzione per l'economicità* ... Inoltre, il consolidamento delle sovvenzioni permette di scaricare sugli

enti locali la scelta delle priorità, sgravando così l'Amministrazione centrale da qualsiasi responsabilità nella distribuzione dei finanziamenti.

D'altra parte, la concentrazione dei mezzi che si verifica a livello del FAU, tra poco, ingloberà la procedura detta *habitat e vita sociale*, per finanziare una cinquantina di interventi sotto forma di operazioni puntuali, nelle vecchie ZUP degli anni Cinquanta o negli

sono stati approvati fino ad oggi) rivela un certo favoritismo per le città politicamente vicine alla maggioranza ...

Va detto che l'intervento del FAU si aggiunge alla entrata in vigore della Legge Fondiaria del 1976 che instaura un PLD (indice massimo di densità consentita) (12), il cui principio può sembrare interessante anche se appare abbastanza illusorio nella sua



Nuovi quartieri residenziali a Sarcelles.

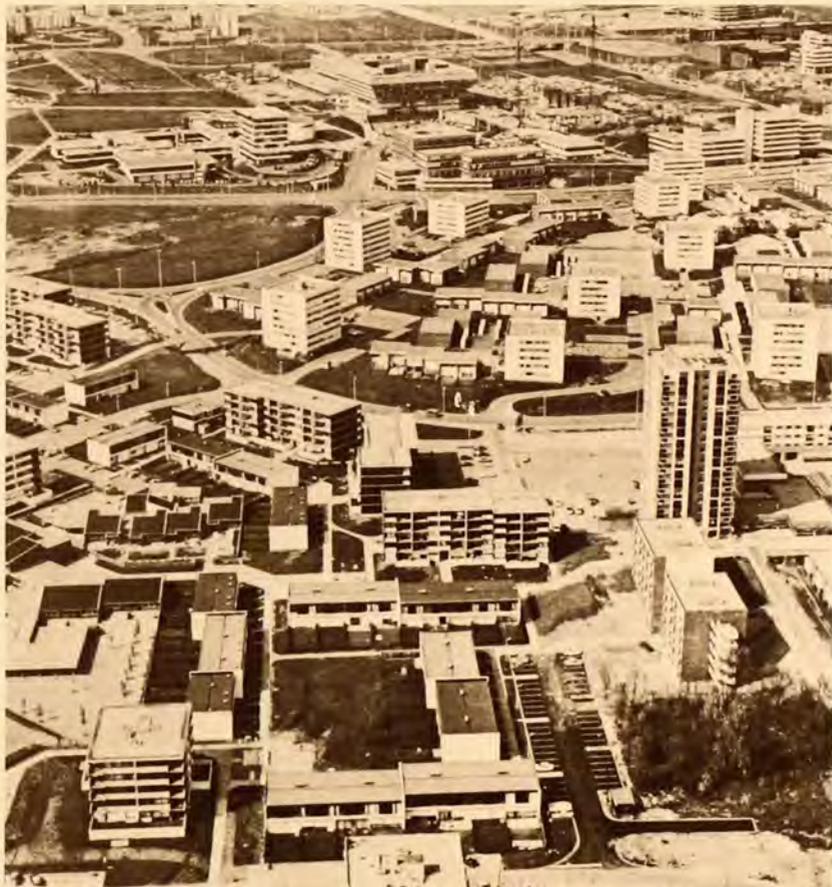
isolati cosiddetti degradati. In complesso, in tutti i problemi posti dal tessuto storico, che sembra così diventare oggetto di molta attenzione, il FAU si sostituirà ai meccanismi della contrattazione. In tal modo riprenderà un sistema di finanziamento simile a quello che lo Stato ha applicato ai contratti di città di medie dimensioni (11): percentuale uniforme di sovvenzionamento, per un ammontare non rivedibile quale che sia il tasso di inflazione, concesso in proporzione agli impegni effettivamente assunti dall'ente locale. Quindi, al controllo tecnico subito, s'aggiunge il rischio finanziario legato all'inflazione e a carico esclusivo dei Comuni. Inoltre, è lecito ritenere che a tutto ciò si aggiunga una certa alea politica, nella misura in cui l'esperienza dei contratti di città di medie dimensioni (82 ne

prevedibile applicazione. La tassa, il cui ammontare si ripercuote in definitiva sul compratore dell'alloggio, è pagata dal costruttore e suddivisa tra Comune, Regione e *Fonds d'Equipe-ment des Collectivités*. In pratica, l'importanza dei contributi versati come contropartita delle quote superiori al PLD non sembra essere considerevole, poiché essi ammontano a soli 107 milioni di franchi dall'aprile al dicembre 1976. Inoltre, in certi casi di operazioni private di grande dimensione, a Parigi in particolare, il Prefetto ha giudicato giusto rimborsare all'imprenditore l'ammontare di questa tassa cosiddetta di sovradensità (13). In effetti, una riorganizzazione generale investe il settore della pianificazione, nel quale il ruolo una volta predominante delle SEM (Società ad economia mista) è rimesso in causa. As-

L'ASSETTO DELLO STATO

sociando capitale pubblico (dello Stato o degli enti locali) e privato, le SEM avevano svolto un ruolo preponderante nella fase della politica dei *grandes ensembles*: oggi invece, in difficoltà per l'accusa di avere *socializzato le perdite e privatizzato i profitti* (14), esse sono sottoposte ad un nuovo dispositivo di controllo, sotto forma di una nuova convenzione-tipo, applicabile alle circa duecento operazioni

lo attribuito alla funzione del pianificare. Seppure in maniera relativa, le SEM applicavano gli orientamenti politici e sociali definiti dalle comunità locali; oggi appaiono invece come impedimento insopportabile per gli appetiti dei costruttori privati e per l'autorità del potere; inoltre, esse mobilitano capitali assai ingenti che sarebbero senza dubbio più utili a sostenere direttamente l'accumulazione.



Veduta aerea della ville nouvelle d'Evry: il centro e la prefettura, 1970-74.

di urbanizzazione che al momento attuale le SEM gestiscono in media annualmente. Con questa innovazione viene contestato il ruolo fondamentale della Cassa Depositi e Prestiti (15) e della SCET e delle sue filiali. Sono in gioco nuove modalità di intervento del finanziamento statale, proprio quando si accentua la svalutazione del capitale immobiliare. Il reddito locativo arriva al 7,5%, mentre il tasso di profitto monopolistico spinge il costo del denaro molto più in alto. Organismi come le Società Immobiliari di Investimento, create dalle banche e dalle compagnie di assicurazione, e imprenditori privati « privilegiati », non riescono più a drenare i depositi dei piccoli risparmiatori: per questa ragione sono praticamente cessate dal 1974 operazioni nuove d'ampia portata. Dunque si tratta di un nuovo ruo-

È alla luce di questi fatti che bisogna considerare gli attacchi di cui le SEM sono state oggetto da parte del Governo, soprattutto durante il loro Congresso di Strasburgo del 28-29-30 settembre 1977. Infatti, il potere è favorevole a soluzioni come quella della gestione diretta delle operazioni da parte dei Comuni, i quali ne sopporterebbero in questo caso tutti i rischi o, meglio ancora, sostiene gli OPAC (Uffici pubblici di pianificazione convenzionata), creati per estendere le competenze delle HLM, il cui statuto poco democratico (16) si presta a qualsiasi operazione...

Le SEM hanno fino a questo momento offerto un terreno di supporto attrezzato per iniziative di promozione immobiliare di ogni tipo, poiché l'incanalamento degli investimenti su aree urbanizzate facilita il conseguimento di

profitti elevati per i capitali investiti nella costruzione di alloggi. Ma i gruppi capitalisti si disimpegnano progressivamente dalle operazioni finanziarie che alcuni di loro organizzavano nel settore delle SEM e della pianificazione propriamente detta. La Banca di Parigi e dei Paesi Bassi, per esempio, non rinnova il suo intervento in grosse operazioni, come Créteil, Dijon, Saint-Etienne. Anche l'OCIL (17), più impegnato nella riqualificazione urbana, sembra limitarsi all'edilizia.

Nello stesso campo della forma urbana, le tre circolari del Ministero dell'Equipement del marzo 1977 traducono in termini normativi il discorso pronunciato da Giscard d'Estaing: *Mi auguro che la costruzione di edifici di altezza eccessiva destinati all'habitat sia abbandonata su tutto il territorio francese...* (18).

Queste circolari trattano: della compromissione delle campagne, cioè della disseminazione incontrollata delle costruzioni: si tratta di un'anticipazione della riforma delle procedure di lottizzazione e della creazione di zone ambientalmente protette; della soppressione degli aiuti statali per ogni operazione che comporti l'edificazione di alloggi troppo vicini ad una fonte di inquinamento (fabbrica, autostrada, ecc...) o troppo lontani dai servizi necessari; del divieto per ogni edificio nuovo di superare l'altezza di 6 piani nelle città con più di 30.000 abitanti, 3 piani in qualsiasi altro luogo e, in ogni caso, l'altezza degli edifici circostanti...

Questi provvedimenti si inseriscono nel quadro della politica di aiuto massiccio alla edificazione del tipo a villino, incentivata da qualche anno con campagne di propaganda contro i grandi complessi *d'inspiration collettivista* (19). La costruzione a villino,

(10) I crediti del FAU sono distribuiti da comitati composti esclusivamente da rappresentanti dell'Amministrazione.

(11) *Les Contrats de Ville Moyenne* sono stati il primo tentativo di sostituire i finanziamenti legati a operazioni frammentarie nelle città con l'attribuzione di uno stanziamento globale, legato a un programma di interventi-pilota, in generale spettacolari e poco costosi.

(12) In mq costruiti per mq di superficie del terreno, esso risulta = 1 nelle città di più di 10.000 abitanti e = 1,5 a Parigi.

(13) Per la ZAC di Moulin de la Pointe, il Prefetto ha così rimborsato più di 30 milioni di franchi alla Cogedim (filiale della Paribas)...

(14) In *Le Monde*, 29 settembre 1977.

(15) La Caisse des Dépôts utilizza i fondi delle Casse di Risparmio e dei buoni di risparmio postale.

(16) I rappresentanti degli utenti ne sono esclusi dal 1963 ed è il Prefetto a nominarne il presidente.

(17) L'OCIL gestisce le somme provenienti dall'1% del monte salariale, versato dai datori di lavoro e destinato all'alloggio sociale.

(18) In dichiarazione al Consiglio dei Ministri, 18 marzo 1977.

(19) In V. Giscard d'Estaing, *Démocratie Française*, Paris, 1976, pag. 84.

(20) Le Regioni, sprovviste di risorse proprie e di poteri legislativi, sono dotate di assemblee elettive di secondo grado.

DIETRO LE RIFORME GISCARDIANE IN QUESTIONE

che ha toccato quasi il 60% delle opere iniziate durante il primo semestre del 1977, è oggetto di particolare sollecitudine; tanto che il Ministro Fourcade aveva dichiarato: *Gli sforzi che è stato necessario fare per adattare le nostre città prima alla rivoluzione dei mezzi di trasporto, poi alle esigenze dell'ambiente, non sono nulla in confronto a quelli necessari per adattare alla casa unifamiliare.* Bisogna sottolineare che la politica della casa unifamiliare, verso la quale si indirizzano tutti gli sforzi di industrializzazione dell'edilizia, rappresenta, in termini di infrastrutture e di distribuzione dei servizi, un peso assai notevole per le comunità locali.

Tuttavia, non si può limitare l'analisi della politica urbanistica a questi provvedimenti attinenti alla pianificazione e all'urbanizzazione. Infatti, l'impatto della riforma degli alloggi, in vigore a partire dal primo luglio 1977, non è da sottovalutare. Obiettivo esplicito di questa riforma è di dare alla popolazione « libertà » di scelta tra affitto e accesso alla proprietà, tra alloggio collettivo e casa unifamiliare, tra costruzione nuova e ristrutturazione del vecchio alloggio e infine la scelta della localizzazione.

Qual è il dispositivo preciso di questa legge, che dichiara di mirare alla riduzione delle ineguaglianze e al miglioramento della qualità degli alloggi? Si tratta principalmente di estendere, attraverso uno stanziamento costante di bilancio, il « contributo personale » (versato all'abitante), a detrimento del contributo « alla costruzione » (versato agli enti per l'alloggio sociale) fino ad ora predominante.

Il fatto importante è che gli imprenditori privati e gli enti pubblici saranno messi in concorrenza in una parte dell'intero parco alloggi, che comprenderà quattro settori di finanziamento distinti per le costruzioni nuove: l'alloggio ad affitto sociale (principalmente riservato all'intervento delle HLM e delle SEM); l'accesso alla proprietà agevolata; il settore convenzionato (è in questi due settori che la concorrenza privato/pubblico sarà totale); il settore del libero mercato. Nei primi tre settori le famiglie, il cui reddito risulti inferiore ad un valore di massa abbastanza basso, saranno sovvenzionate con sussidio personale. La riforma, molto scaglionata nel tempo, nel 1977 dovrebbe interessare solo dai 10 ai 15.000 alloggi in affitto e 10.000 alloggi in proprietà, per poi esplicitare pienamente i suoi effetti a partire dal 1979.

Bisogna notare che le sovvenzioni previste non sono indicizzate e che la loro revisione sarà sottomessa ad un comitato interno all'Amministrazione:

rischiano quindi di svalutarsi inesorabilmente con l'inflazione, soprattutto per il fatto che non sono affiancate da un blocco delle spese condominiali (riscaldamento, acqua, ecc.). Gli affitti controllati previsti dalla riforma saranno relativamente elevati, nella misura in cui i tassi d'interesse dei prestiti accordati agli stessi organismi per l'alloggio sociale sono elevati; ed è evidente che il medesimo fenomeno si verificherà per il settore della proprietà agevolata.

Complessivamente, per le nuove costruzioni si passerebbe con la riforma dagli attuali 140.000 alloggi sociali in affitto all'anno a 120.000 e da 210.000 alloggi in proprietà agevolata a 170.000, quando i problemi quantitativi sono ben lontani dall'essere risolti, come abbiamo visto. Il bilancio 1977, che finanzia 20.000 alloggi HLM in meno rispetto al 1976, traduce già questo orientamento. Infine, l'aiuto pubblico nel settore convenzionato va a sostenere la valorizzazione di un capitale essenzialmente in mano alle banche; tuttavia, rimane difficile prevedere oggi se i bilanci familiari con entrate medie potranno effettivamente pagare gli affitti o le mensilità relativamente elevate del settore convenzionato, consentendo così di superare il ristagno del settore immobiliare (nella Regione Parigina si contano oggi circa 140.000 alloggi sfitti perché inaccessibili, e fra questi gli HLM sono in numero crescente ...).

Anche il settore della progettazione architettonica non è risparmiato dalle riforme.

La Legge sulle tariffe professionali del 1975 istituzionalizza la concorrenza fra architetti: per ogni progetto di costruzione pubblica si deve necessariamente bandire un concorso fra più progettisti, tenuti a fornire, già dalla fase del piano preliminare, un prezzo definitivo per l'edificio da costruire. La parcella verrà calcolata su questa valutazione definita in una fase iniziale dello studio: se a conti fatti il costo reale è superiore o inferiore del 5% a quello preventivato, l'onorario sarà diminuito. Questo meccanismo, estremamente preciso nella sua disposizione tecnica, in certa misura spinge ad un'alleanza fra imprese di costruzione e uffici di programmazione che esse influenzano tramite gli architetti contro i committenti del lavoro, solitamente Comuni e Dipartimenti, mentre, finora, l'architetto aveva avuto il compito di garantire i committenti del lavoro contro le imprese di costruzione. D'altra parte, la separazione rigida tra le fasi di programmazione e di progetto prescritta dalla legge — non si può essere contemporaneamente programmatore e progettista — rischia



1. Cantieri in Avenue de l'Italie a Parigi, 1973. 2. Incontro municipale per il Piano di ricostruzione sull'area delle Halles, Parigi 1972. 3. Demolizione di uno stabile a Belleville. 4. Coltivazioni agricole lungo l'Avenue Paul Vaillant-Couturier a Bobigny, mag-

L'ASSETTO DELLO STATO



di provocare una certa sclerosi. In tal modo la penetrazione nel settore della progettazione architettonica degli uffici di ingegneria legati alle banche non può che accrescersi, anche se in contropartita la legge contiene la possibilità di meglio remunerare il lavoro di progettazione architettonica, finora minimizzato nel tariffario degli onorari, al contrario della direzione dei lavori.

Parallelamente alla Legge sulle tariffe professionali, la Legge sull'Architettura del 3 gennaio 1977 trasforma le condizioni dell'esercizio professionale: l'intervento dell'architetto diviene obbligatorio per ogni progetto di costruzione (ma non per riprendere l'attività interrotta di un cantiere) che supera 250 mq. di superficie complessiva lorda; persone giuridiche (società, gruppi) possono divenire architetto e possono essere costituite società civili o anonime di architettura; nel momento in cui tramonta il mito del « professionista libero e isolato », la professione viene aperta a quasi 7000 capomastri, disegnatori o geometri, senz'altro criterio di quello d'aver lavorato nella costruzione almeno da cinque anni; l'Ordine degli Architetti, cui è obbligatorio aderire, si vede confermato nei poteri organizzativi (gestisce l'Albo regionale degli architetti) e disciplinari; infine, in ogni Dipartimento vengono create Commissioni di architettura e urbanistica con l'incarico di sviluppare l'informazione, la sensibilità e lo spirito di partecipazione del pubblico e di consigliarlo gratuitamente per assicurare la qualità architettonica delle costruzioni e il loro inserimento ambientale nel paesaggio.

Quest'ultima misura è forse la più rivoluzionaria, per il fatto ch'essa conferma la nascita di un (timido) servizio pubblico di architettura a disposizione della popolazione. Ma l'insieme di queste disposizioni, che interviene in una situazione in cui la concentrazione delle commesse pubbliche è ancora assai forte e in cui la stagnazione, se non addirittura la diminuzione, dell'attività edilizia ha provocato una disoccupazione senza precedenti nel settore degli studi professionali, pare poco suscettibile ad inaugurare l'era della « qualità architettonica » così clamorosamente promessa... E lo stato di degradazione dell'insegnamento e di mancanza di fondi della ricerca non è dei più rassicuranti...

La breve analisi fin'ora tratteggiata delle riforme governative, senza essere esauriente, permette comunque di capire che la funzione centralistica della pianificazione statale non è affatto cambiata. Le assemblee elettive territoriali non si vedono dotate di

maggiori mezzi legali o finanziari; la stessa Legge fondiaria, per esempio, a causa del meccanismo del PLD, li obbliga a dover scegliere tra il mantenimento di una densità ragionevole e l'assenza di risorse, da un lato, e l'acquisizione di nuove risorse, ma necessariamente a prezzo di una forte densità edilizia, dall'altro...

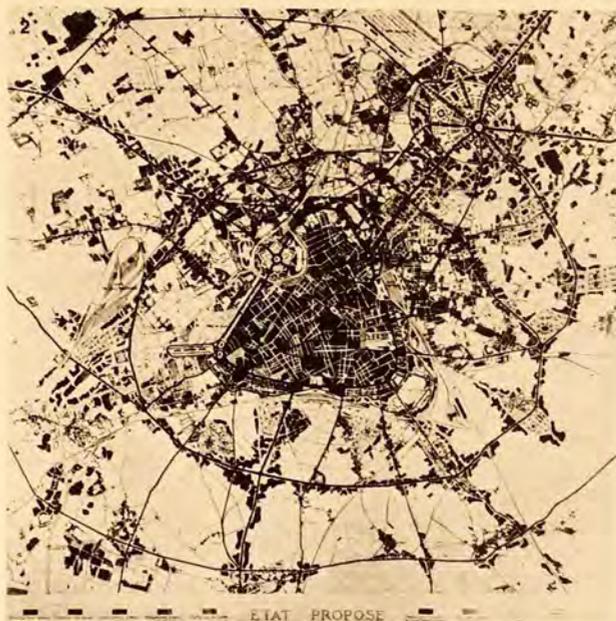
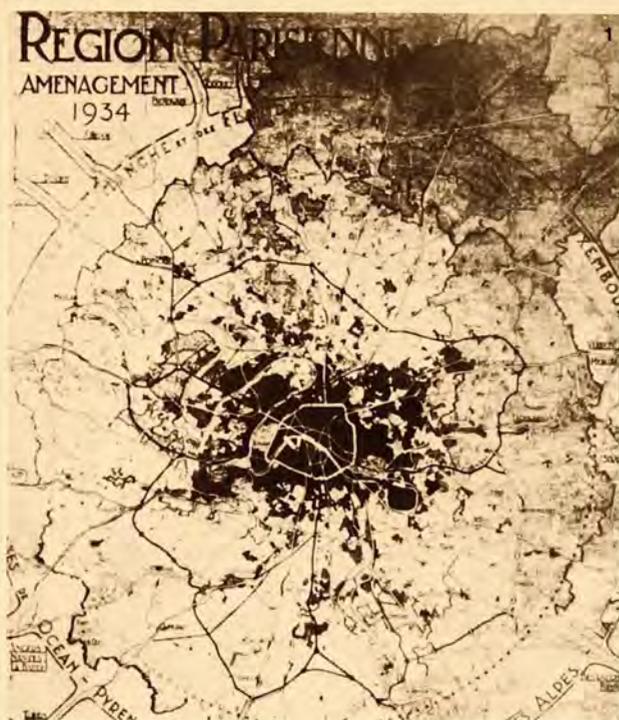
Al di là di questa alternativa sintomatica, il tratto comune dell'insieme delle disposizioni analizzate sin qui è il carattere tecnocratico. Esse conducono inesorabilmente a consolidare l'apparato centrale dello Stato: dietro gli slogan « disurbanistici » o « ecologici », le competenze fondamentali della pianificazione statale restano intatte; si tratta sempre della forma più elaborata, più sviluppata, di risposta capitalista alla necessità di socializzare le forze produttive. Ma, fatto nuovo, i movimenti rivendicativi di questi ultimi anni hanno finito per provocare la presa di coscienza, almeno a livello di dibattito, dei problemi della segregazione, della carenza di servizi dei *grandes ensembles*; infatti, le riforme sopra descritte sono in certo modo operazioni difensive, nella misura in cui esse corrispondono ad un rinnovato interesse dell'investimento monopolistico nel territorio, nello sviluppo urbano e nell'edilizia.

Tuttavia, per quanto riguarda la democrazia, nulla cambia: i Comuni devono sopportare sempre gli oneri trasferiti dallo Stato (costruzione di infrastrutture, di servizi) rivalendosi con una TVA (Tassa Valore Aggiunto), il cui importo supera molto spesso quello delle sovvenzioni governative. Nella maggioranza dei casi essi non dispongono di mezzi adeguati per gli studi di pianificazione urbana e devono rivolgersi agli organismi statali che dipendono dalla Prefettura o dal Ministero dell'Équipement. Infine, essi vengono spesso inseriti nei distretti o in comunità intercomunali dove, nel caso di agglomerati importanti, spesso risulta sancita l'egemonia dei capoluoghi sulla periferia.

In conclusione, dietro le rivendicazioni per il decentramento comunale, per la democratizzazione dei comprensori di Comuni e di agglomerati, per la creazione di Regioni elette a suffragio diretto (20), insomma, a proposito di tutti i temi che intessono la complessa questione urbana, si trova sempre il problema della riforma dello Stato.

gio 1975. 5.6.7. Evry, ville nouvelle nella banlieue parigina, in costruzione dal 1970: quartieri residenziali e aree destinate a verde pubblico. 8. G. Grandval, Quartiere residenziale Les Choux a Creteil, 1970.

FRANCIA: ORIGINE BEAUX ARTS DELLA PIANIFICAZIONE



1. H. Prost, Piano della regione parigina, 1934. 2. J. Gréber e L.M. Cordonnier, Piano regolatore di Lille e della regione Roubaix-Tourcoing, 1934. 3.4. J. Gréber, Piano regolatore di Marsiglia, 1932: disegno prospettico dell'assetto proposto per il quartiere della Cat-

tedrale e planimetria generale. 5.6. J.M. Bouterin, Piano regolatore di Besançon, 1936: particolare della zona delle fortificazioni a nord-ovest della città e planimetria generale. 7. T. Garnier, Planimetria di

Uno degli elementi capitali della trasformazione dell'urbanistica in Francia intorno agli anni Sessanta, è il cambiamento di mentalità avvenuto in seno all'apparato di pianificazione. In effetti, per comprendere l'evoluzione degli strumenti urbanistici, dal 1919 (anno in cui venne approvata la Legge Cornudet, che rendeva obbligatoria la redazione di un *Plan d'Aménagement et d'Extension* nel Dipartimento della Senna e nei comuni con più di 10.000 abitanti) all'urbanistica operativa attuale, risulta insufficiente una semplice analisi delle trasformazioni del modo di produzione capitalistico. Per capire il ruolo specifico delle sovrastrutture e la funzione precisa svolta dagli apparati ideologici e tecnici di Stato è necessario considerare la pratica di quegli intellettuali che pure sono gli urbanisti. Troppo spesso l'urbanistica viene ancora analizzata come pura risultante delle determinanti economiche: si rischia così di sottovalutare

il peso delle diverse ideologie che circolano nel corpo, per nulla omogeneo, degli urbanisti. Per la nostra analisi, sceglieremo tre momenti distinti che caratterizzano fortemente l'evoluzione degli strumenti urbanistici in Francia. Dapprima, il periodo tra le due guerre che vede realizzarsi i numerosissimi piani chiamati *Plans d'Aménagement et d'Extension*, la maggior parte dei quali è studiata e disegnata da architetti. Al contrario, intorno agli anni 1955-60, sono gli ingegneri civili che si vedono affidare l'elaborazione dei piani urbanistici. Questo cambiamento è fondamentale, perché significa che la classe al potere sceglie e utilizza in funzione della sua strategia del momento il gruppo di intellettuali più disposto a servire meglio i suoi interessi. Gli anni Sessanta, attraverso questa sostituzione degli intellettuali organici allo Stato, segnano l'elaborazione di una nuova

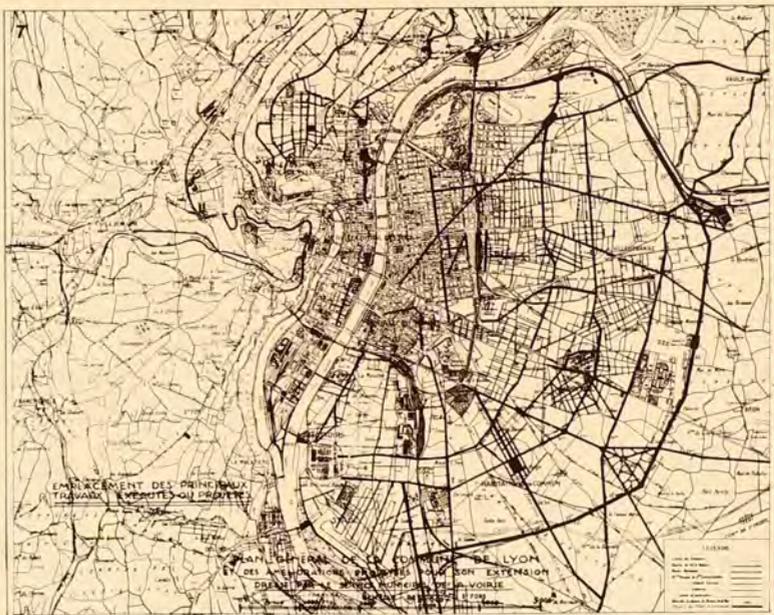
strategia per la città. La realizzazione delle infrastrutture di trasporti diventa l'ideologia urbanistica dominante, che si sostituisce alla vecchia concezione della città, considerata come una «totalità formale» da sistemare in modo armonioso. All'urbanistica formale dei *Prix de Rome*, eredità dell'epoca haussmanniana, si sostituisce una pratica riduttivamente esecutiva, che elude la problematica complessa della città. Alla logica delle *Zone à Urbaniser en Priorité* e delle infrastrutture stradali in periferia, corrisponde il massiccio sistematico dei centri: questi sono i termini principali che definiscono l'attuale crisi urbanistica attraversata dalla maggior parte delle città francesi. L'assenza di una pianificazione generalizzata a tutto il territorio francese tra le due guerre non significa mancanza di parziali tentativi di intervento su certe zone. In effetti, in seguito all'approvazione della Legge Cornudet del 1919, vengono elaborati

numerossimi piani in tutta la Francia: Lione, Lilla, Besançon, Parigi, Marsiglia, ecc. Questi piani sono realizzati nella maggior parte da architetti ed eseguiti in scala 1:5000 e 1:2000. Questi primi tentativi di razionalizzazione urbanistica sono oggi poco noti; tuttavia, sarebbe utile conoscere meglio questi uomini coraggiosi, che nel letargo della politica tra le due guerre, si sforzarono di promuovere una coscienza urbanistica in Francia. Uno dei loro assunti fondamentali fu quello di credere nell'unità inscindibile tra architettura e città. Il che significò articolare la pratica di architetti e quella di urbanisti rifacendosi agli strumenti adottati dai primi architetti-urbanisti: quelli della composizione urbana. La Scuola francese di urbanistica è profondamente influenzata dalla tradizione accademica dell'*Ecole de Beaux Arts* e numerosi sono gli urbanisti scelti tra i *Prix de Rome*: nel 1899 Tony Garnier; nel 1902 Henry



VILLE DE BESANÇON
PLAN D'EXTENSION ET D'EMBELLISSEMENT

LES COMMISSIONS DE PLANS D'AMÉNAGEMENT ET D'EXTENSION DES VILLES ET COMMUNES FRANÇAISES ONT DÉTERMINÉ EN 1912 LE SCHEMA DE L'EXTENSION DE LA VILLE DE BESANÇON. CE SCHEMA A ÉTÉ ADOPTÉ PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 1913. IL A ÉTÉ RÉVISÉ EN 1924 ET 1934. IL A ÉTÉ ADOPTÉ PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 1934. IL A ÉTÉ RÉVISÉ EN 1939. IL A ÉTÉ ADOPTÉ PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 1939.



LA VILLE DE NÎMES
PLAN D'EXTENSION ET D'EMBELLISSEMENT DE LA VILLE



tati tra il 1906 e il 1935. 8. F.F. Danger, Schema della circolazione del Piano regolatore di Nîmes, 1939.

Prost; nel 1903 Jaussely che riceve il premio per il Piano di Barcellona. Nel 1910 viene fondata la *Société française des urbanistes*, in occasione delle Esposizioni internazionali dei piani di città che si svolgono a Berlino, Düsseldorf e Londra; ma è a Lione, nel 1914, che si svolge per la prima volta una vera e propria esposizione di urbanistica. Ed è all'istituzione del *Musée social* e alla sua Commissione d'igiene urbana e rurale presieduta da G. Risler (1853-1941), che toccherà l'iniziativa di definire e far votare la prima legge urbanistica francese: la Legge Cornudet del 14 marzo 1919. I lavori del *Musée social* portano alla presentazione nel 1912 di una legge che verrà votata solo dopo la guerra; così che la Francia arriva buona ultima nella legislazione urbanistica, poiché la Svezia disponeva di una legge simile fin dal 1874, la Prussia dal 1875, i Paesi Bassi dal 1902 e la Gran Bretagna dal 1909.

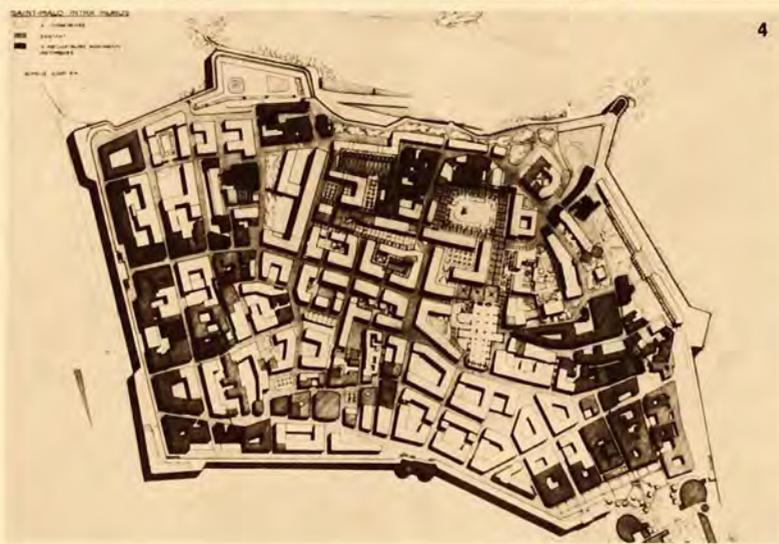
Benché i primi interventi di una certa portata vengano sperimentati per la prima volta nelle colonie (1), limiteremo la nostra considerazione ai piani urbanistici di alcune città francesi. È la città di Reims a presentare per prima il Piano di Ricostruzione nel 1919, precedendo quello di Lione del 1920, stesso anno in cui Lilla indice un concorso per il *Plan d'Aménagement et d'Extension* (vinto da Gréber); successivamente Tolone nel 1923, Villeurbanne nel 1924, Strasburgo nel 1925; poi nel 1933 Marsiglia (Gréber), Besançon (Auburtin), Nîmes (Danger); e, infine, nel 1934 Parigi, che dal nome dell'autore, prende il nome di *Plan Prost*. Va notato che la maggior parte di questi piani viene redatta da urbanisti che sembrano ignorare totalmente i CIAM e ignorarsi reciprocamente. A questa urbanistica dei *Plans d'Aménagement et d'Extension*, non schematicamente applicativa, ma che presupponeva l'in-

tervento attivo degli enti locali e dello Stato, viene a sostituirsi un'urbanistica rigidamente vincolistica; in luogo di una pratica che esigeva volontà politica e investimenti finanziari, viene a instaurarsi un atteggiamento passivo, che affida a qualche funzionario il compito di rilasciare (o meno) licenza di edificazione a imprenditori privati (questo è il senso della Legge urbanistica promulgata nel 1943). Se in Francia nel periodo tra le due guerre il carattere prevalente nei processi di urbanizzazione è quello delle lottizzazioni a villini, va tuttavia notato che i 273 piani urbanistici approvati prima dell'inizio della Seconda guerra mondiale costituiscono uno dei principali punti di riferimento sui quali si sviluppa la nuova urbanistica che concepisce la città come supporto fondamentale alla progettazione architettonica.

Dei 1813 comuni francesi che vengono particolarmente colpiti dalla guerra, 320 avranno un *Plan d'Aménagement et de Reconstruction* definitivamente approvato. È sotto l'incombere delle distruzioni belliche che lo Stato assume, per la prima volta a scala nazionale, il ruolo di costruttore. Il 12 luglio 1941 viene creato il Commissariato per la Ricostruzione e il 16 novembre 1944 viene nominato per la prima volta un ministro incaricato per la ricostruzione e l'urbanistica. Lo Stato si assume le spese di progettazione: vengono messi allo studio 600 piani con l'apporto di 150 architetti-urbanisti, 450 progetti ottengono parere favorevole dalle commissioni dipartimentali e 213 sono approvati dagli organi di Stato. Mentre durante il periodo tra le due guerre la maggior parte dei piani urbanistici resta sulla carta, la Ricostruzione a partire dal 1945 vede realizzare effettivamente la maggior parte dei

(segue)

FRANCIA: CLASSICISMO FILOLOGIA RAZIONALISMO



1.2.3. A. Perret, Ricostruzione di Le Havre, 1947-54: veduta aerea, un isolato in costruzione, particolare del centro. 4. L. Arretche, Piano di ricostruzione di Saint-Malo intra Muros, 1950. 5.6. J.M.

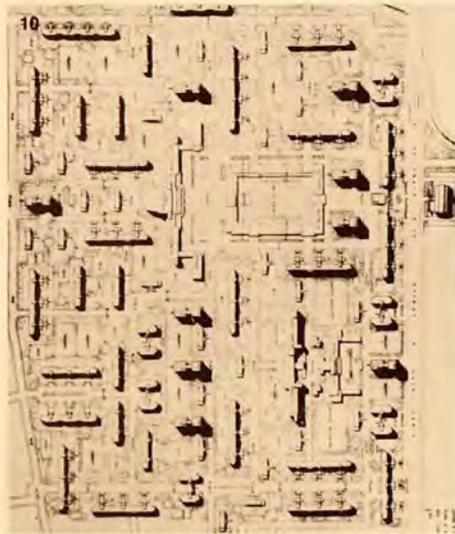
Lafon, Ricostruzione del centro urbano di Abbeville, 1951: veduta della Piazza Courbet, edifici d'abitazione con negozi. 7.8.9. A. Lurçat, Ricostruzione di Maubeuge, 1945-58: planimetria generale,

piani urbanistici elaborati. Ognuna delle ricostruzioni attuate sottende una teoria particolare sulla città, la cui specificità si ricava dal differente atteggiamento riguardo al problema della ricostruzione del tessuto storico, particolarmente nei centri. La prima posizione, di tipo neoclassico, si realizza a Le Havre per opera del vecchio maestro Auguste Perret; strettamente legato alla tradizione classica delle *Beaux Arts*, egli vi realizza il suo « grande gesto ». La seconda posizione, di tipo filologico, trova l'esempio senza dubbio più completo nella ricostruzione di Saint-Malo. La terza ed ultima posizione, che chiameremo funzionalista, viene definita nella ricostruzione della città di Maubeuge condotta da André Lurçat. Non ci soffermeremo sulla ricostruzione di Le Havre, che, nel seguire modi di composizione neo-classica, fa di questo centro di città un episodio chiaramente

monumentale. Il vecchio maestro, che alla fine si vede affidare un'importante grande commessa pubblica, utilizza le « leggi eterne » della composizione classica adottando una trama unitaria per l'insieme delle costruzioni. Nessuna variazione deroga a questa legge implacabile, da cui risultano spazi di una monotonia estrema. Auguste Perret, malgrado le grandi qualità di costruttore, applica la vecchia cultura classica ad una città portuale e industriale la cui storia avrebbe potuto indicare altre direttrici di ricostruzione. La ricostruzione di Saint-Malo è uno dei casi in cui il problema della conservazione dei vecchi centri, investiti di grande interesse storico, ha imposto il criterio della salvaguardia, giungendo fino alla ricomposizione filologica dell'aspetto della vecchia città distrutta per l'80% dai bombardamenti del 1944. L'attaccamento sentimentale degli abitanti di Saint-Malo alla

città vecchia ha portato ad una ricostruzione in totale opposizione alle tesi funzionalistiche. L'architetto-capo Louis Arretche, che si oppone all'alternativa radicale « tutto o niente », dichiara nel 1956: *Nel caso particolare di Saint-Malo « intra muros », non si poteva fare « tabula rasa » del passato e come su un terreno vergine creare una città modello secondo le più moderne teorie urbanistiche. In un caso simile il ruolo dell'architetto non è quello di portare nella borsa il piano completo della città dei suoi sogni... La ricostruzione di Saint-Malo è dunque stata fatta senza pretese di invenzione, improntata al rispetto del passato e al desiderio di aggiungere ciò che il nostro secolo può tecnicamente metterci a disposizione per l'organizzazione confortevole e razionale della città (2).* La complessità dell'intervento in centro storico porta Arretche a rifiutare certa sistematicità dei principi funzionalisti.

Il Ministero della Ricostruzione e dell'Urbanistica è favorevole a una soluzione « razionalista » con tipologie facilmente computabili: unificazione di superfici e profili, ripetizione di corpi di fabbrica unificati. Al contrario, la Commissione di Monumenti Storici vede favorevolmente un intervento architettonico capace di ricostruire la città medievale. Prima di intraprendere qualsiasi realizzazione, il patrimonio urbano esistente viene studiato a lungo, in particolare attraverso un rilievo delle facciate, dei differenti profili stradali, dell'antica morfologia della città compresa nel perimetro murato, ecc... René Hulot descrive i principi che hanno guidato la progettazione: *L'aspetto esteriore della città ... doveva essere ricostruito prima di tutto, il primo compito fu dunque di ricomporre i quattro fronti della città distrutta e di definire i profili trasversali. Sono essenzialmente questi fronti e queste sagome a costituire*



veduta aerea, case unifamiliari. 10.11.12. A. Lurçat, Cité du Colonel Fabien a Saint-Denis, dal 1946: planimetria generale, centro scolastico, edifici a torre sull'Avenue Fabien.

gli elementi di base: la ricostruzione doveva conservare la stessa configurazione, gli isolati dovevano iscriversi esattamente nell'antica sagoma. In luogo di fissare le altezze di gronda degli immobili in rapporto alla larghezza delle strade, fu l'altezza dei colmi ad essere determinata isolato per isolato, nel rispetto degli antichi profili... una volta concepita questa dottrina del profilo nel rispetto del passato come regola primaria, fu determinato il tracciato delle strade (3).

Così l'approccio prescelto è quello di individuare l'antica tipologia e di riprodurla in regole urbane. Questa metodologia risulta radicalmente opposta alle tesi sostenute dagli specialisti del Ministero della Ricostruzione, che caldeggiavano l'adozione della tipologia «razionalista» in linea. A Saint-Malo l'aspirazione degli abitanti a ritrovare l'antico tessuto urbano viene rispettata e le leggi dell'espansione industriale risparmiano questo vec-

chio centro.

Ciò non avviene a Maubeuge, dove André Lurçat, vecchio protagonista dell'Avanguardia funzionalista, traduce in termini moderati i criteri «razionalisti» adottati ufficialmente dal Ministero della Ricostruzione. Come a Saint-Malo la parte di città distrutta era situata all'interno delle fortificazioni di Vauban. Lurçat sostituì alle antiche strade sinuose che riunivano le due rive della Sambre, un viale rettilineo focalizzato a nord su una piazza con un teatro, a sud sulla stazione di Maubeuge.

Così si spiega Lurçat: *Rifiutando il criterio della strada-corridoio e della ripartizione tradizionale della proprietà privata ai bordi delle strade ... ho cercato un tracciato libero utilizzando le tre dimensioni dello spazio urbano; ... il criterio di insediare gli edifici al centro di spazi liberi e verdi e di circolare liberamente per viali ricavati in questi spazi sono qui generaliz-*

zati ..., ma il criterio della strada fiancheggiata da immobili non è stato pregiudizialmente rifiutato ... per valorizzare i monumenti storici (4).

Lurçat critica tanto la ricostruzione filologica quanto la posizione radicale di Le Corbusier, collocandosi in una posizione intermedia vicina a quella del Ministro: *Per risolvere il problema della ricostruzione delle città, le concezioni teoriche degli urbanisti sono tanto diverse quanto molteplici gli scopi perseguiti... Certi urbanisti pensano che sia sufficiente ricostruire secondo l'antico tracciato senza cambiare niente dell'assetto urbano preesistente alla distruzione...*

Altri, al contrario, ritengono che sia necessario partire dall'idea teorica di quello che dovrebbe essere una città... facendo tabula rasa del passato: essi vogliono dare una dimostrazione delle loro concezioni personali in fatto di tracciati urbani...

Una terza categoria infine, vuole la prima di tutto rispettare e sod-

disfare i bisogni generali e particolari degli abitanti. Essi rifiutano per questo, pur presentando soluzioni nuove al problema, di rompere brutalmente con una realtà e con delle abitudini che, al momento della distruzione, conservano ancora ancora un valore d'uso. Ci sembra inutile dimostrare che solo questi ultimi hanno ragione: la loro posizione è concreta e per questo realista (5).

Maubeuge va citata come il Piano di ricostruzione dove si sono applicati per la prima volta criteri di democrazia urbana, poiché in effetti attraverso numerosi incontri gli abitanti vennero coinvolti nelle varie fasi del progetto. Così Lurçat, architetto-capo, ma anche uno dei rari architetti impegnati politicamente in quel momento, teneva a fare della ricostruzione di Maubeuge un esempio di urbanistica democratica che all'epoca non era ancora una parola d'ordine in voga ...

(segue)

FRANCIA: LA CRISI ATTUALE DELLA PIANIFICAZIONE



1. L.A. Boileau, J.H. Labourdette, Quartiere residenziale a Sarcelles, Parigi, 1954. 2. Potier, Tessier, Quartiere residenziale a Creteil, Parigi, 1957. 3. A. G. Candilis, A. Josic, S. Woods, P. Dony, H. Piot, con la collaborazione urbanistica di R. Coquerel, Quartiere

residenziale a Bagnols sur Ceze, Lozère, 1956-60: veduta aerea e particolare di uno degli edifici. 5. E. Aillaud, J. Vedrès, Cité de l'Abreuvoir a Bobigny, Parigi, 1954-58. 6. E. Aillaud, Quartiere residenziale Pantin-Les Courtilières, Parigi, 1959. 7. R. Gugès con la

Durante il periodo della Ricostruzione Lurçat elabora anche il progetto della *Cité du Colonel Fabien* a Saint-Denis. L'ampiezza del terreno disponibile gli fornisce l'occasione per progettare un intervento a scala urbana. Egli scrive: *L'unità residenziale troverà la propria efficacia nella misura in cui essa sarà un elemento della città; se essa deve conservare una vita autonoma nei servizi essenziali (sociali, culturali, commerciali) essa deve anche essere vicina ai luoghi di lavoro e dare nello stesso tempo ai suoi abitanti l'aria, il verde, la calma...*

Ciò significa creare nella città stessa delle città-giardino, ariegiate e soleggiate che godranno dei vantaggi delle classiche città-giardino suburbane, senza gli inconvenienti che derivano a queste ultime dal loro isolamento (6). Reintegrare la città-giardino nella città è l'obiettivo contraddittorio che Lurçat cerca di raggiungere in questo intervento. I principi di organizzazione dello spa-

zio abbandonano la composizione naturalistica propria delle città-giardino realizzate tra le due guerre. L'utilizzazione della tipologia dell'edificio in linea e del principio del doppio orientamento definisce i criteri di organizzazione del piano d'insieme.

I modi compositivi neoclassici cari all'*Ecole de Beaux Arts*, vengono recuperati attraverso l'introduzione dei sistemi assiali e della simmetria (7).

Con l'avvio della politica dei *grands ensembles* intorno agli anni Cinquantacinque la Francia conosce una trasformazione radicale degli strumenti di pianificazione urbanistica. La creazione delle ZUP (*Zone à Urbaniser en Priorité*) nel 1958, integrata da una politica di vasta acquisizione fondiaria alla periferia della città, inaugura l'era dell'urbanistica del « colpo dopo colpo ». La maggioranza di queste ZUP viene realizzata senza una visione complessiva e raramente si trova inserita in un quadro di pianificazione ur-

bana.

Gli anni Sessanta corrispondono anche al decollo della politica autostradale francese. Le grandi infrastrutture tracciate dagli ingegneri e dai servizi del Genio Civile accantonano qualsiasi remora provocata da problemi di forma urbana. La sola preoccupazione piattamente esecutiva, consistente nel distribuire ai vari operatori grosse remunerazioni a carico delle comunità locali, costituisce il tratto saliente di questa nuova tappa della pianificazione urbanistica.

Trattandosi di alloggiare al minor costo la mano d'opera operaia, i terreni destinati alle ZUP vengono scelti in piena periferia. Indipendentemente dal fatto che si tratti della ZUP di Sarcelles (1954), di quella di Créteil (1957), di Massy-Antony (1960) o del tentativo coraggioso e disperato di Toulouse Le Mirail (1960), tutte le ZUP corrispondono alla politica tipologica che subordina la definizione dell'alloggio sociale ad alcuni

processi di prefabbricazione pesante, estremamente poveri sia dal punto di vista della versatilità sia da quello della riuscita finale; dal momento che il finanziamento di queste operazioni viene accordato solo a condizione di adottare un determinato tipo, di produzione esclusiva dell'una o dell'altra impresa sostenuta ufficialmente dallo Stato, la libertà di ricerca tipologica e architettonica risulta rigidamente condizionata.

Parallelamente alla degradazione della produzione architettonica, intorno agli anni 1966-67 vengono impiegati nuovi apparati tecnici di pianificazione urbanistica. La LOFU (*Loi d'Orientation Focier e Urbaine*) del 1967 viene a sancire la pratica urbanistica che da dieci anni imperversava su tutte le città francesi. Lo Stato giunge così a disporre di un apparato tecnico-amministrativo considerevole e di un arsenale di leggi vincolistiche e di strumenti urbanistici non meno restrittivi.



collaborazione di F. Grimal, Unité de Voisinage a Bron-Parilly, Lione, 1957. 8. G. Candilis, A. Josic, S. Woods, P. Dony, H. Piot, J. Francois, Progetto per il Concorso per una città di 100.000 abitanti a Toulouse Le Mirail, 1960. 9. M. Lods, J.-J. Honnegger,

Quartiere residenziale a Marly Les Grandes Terres, Parigi, 1957. 10. Sonrel, Duthilleul, Quartiere residenziale a Massy Antony, Parigi, 1960. 11. E. Beaudouin, Quartiere residenziale Les Bas Coudrais a Sceaux, 1958.

La LOF definisce tre tipi di strumenti: gli SDAU (schemi direttori di pianificazione e urbanistica); i POS (piani di utilizzazione dei suoli); le ZAC (zone di pianificazione convenzionata). Ad essi bisogna aggiungere, per le città con più di 50.000 abitanti, i PME (piani di rinnovamento e per i servizi). A un'urbanistica operativa dotata di una certa ampiezza di vedute nel concepire lo spazio architettonico e urbano, si preferisce una normativa strettamente vincolistica che non incide in alcun modo sui meccanismi concreti di conformazione dello spazio. Quando la politica delle ZUP, gestita in modo indipendente da qualsiasi concezione urbanistica complessiva, giunge ad uno stato di crisi acuta, lo Stato non trova niente di meglio che codificare quelle norme che dal 1954 avevano dimostrato tutta la loro impotenza a produrre spazi urbani qualificati. È sufficiente guardare gli innumerevoli e tristi POS per constatare che

non vi si tiene conto di alcun progetto architettonico e urbanistico, ma che al contrario la città risulta astrattamente suddivisa in « zone », ognuna dotata di un COS (indice di occupazione del suolo) che prescrive una semplice densità edilizia. La maggior parte delle città francesi è totalmente sprovvista di uffici tecnici propri. Al contrario, gli strumenti urbanistici, di un ermetismo tecnico tale da impedire qualsiasi autentica democrazia, vengono elaborati dagli apparati tecnici di Stato. Tali strumenti, veri codici cifrati, spesso comprensibili ai soli iniziati, non solo non contengono alcuna ipotesi di forma urbana ma neppure consentono agli enti locali di pervenirvi. Tuttavia, attraverso l'approntamento di strumenti di analisi urbana molto più raffinati e la elaborazione di progetti architettonici inseriti in un contesto urbano salvaguardato e valorizzato, numerose municipalità scelgono un modo nuovo di fare

urbanistica. Rifiutando la tutela dei grossi uffici tecnici che conoscono solo la « sottile » analisi dello zoning, le municipalità si rivolgono sempre più spesso a équipes di architetti, la cui cultura architettonica permetta di valorizzare la forma urbana che è sopravvissuta alle devastazioni della politica passata. Analizzando queste tre tappe principali dell'evoluzione della pianificazione urbanistica in Francia, non si tratta di fare l'apologia acritica dei primi Plans d'Aménagement et d'Extension delle città, ma di comprendere il processo di riduzione che da una concezione neo-hausmanniana della città, ancora in vigore tra le due guerre, ha portato alla procedura sistematica dello zoning, espressione esclusiva del valore di mercato del suolo urbano. Ponendo alla testa dei DDE (Direzioni Dipartimentali dei Servizi) i funzionari del Genio Civile il pensiero urbanistico e la sua pratica vengono ridotti a problema di zoning e in-

frastrutture stradali. Così, pur facendo la critica delle attuali procedure di zoning codificate e istituzionalizzate dalla LOF dal 1967, è possibile definire una vera alternativa che affermi chiaramente l'unità disciplinare della progettazione architettonica e urbanistica, sola via possibile per uscire dalla crisi della pianificazione urbanistica francese.

Bibliografia: (1) J.-C. Delorme, *Casablanca de Henri Prost à Michel Ecochard*, in *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 42, giugno 1977; (2-3) *La Vie Urbaine*, n. 4, 1956; (4) A. Lurçat, *Oeuvres Récentes*, Vincent & Fréal, 1961, Paris; (5) A. Lurçat, *Pour un urbanisme réaliste*, 1947 in *Cités et techniques*, ottobre 1961; (6) A. Lurçat, *Oeuvres Récentes*, cit.; (7) J.-C. Delorme, J. Scalabre, *Saint-Denis, forme urbaine et habitat*, in *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 39, giugno 1976.

Jean-Claude Delorme

FRAMMENTI DA UNA STORIA DELLA PROGETTAZIONE



1. Hendrik Petrus Berlage (1856-1934) e Walter Gropius (1883-1969) al Bauhaus di Dessau nel 1927. 2. Il corpo insegnante del Bauhaus di Dessau nel 1926. 3. Konstantin Mel'nikov (1890-1974) con la moglie davanti al cantiere della propria casa a Mosca nel 1929. 4.5. Eugène Beaudouin e Marcel Lods, architetti dell'OPHS (Ufficio pubblico per le abitazioni del Dipartimento della Senna), negli anni Trenta realizzano importanti interventi nel campo dell'edilizia pubblica e dei servizi collettivi nei comuni della banlieue parigina. 6. Fritz Schumacher (1869-1947), dirige la politica urbanistica di Amburgo dal 1909 al 1920 e dal 1923 al 1933, mentre dal 1920 al 1923 è nominato architetto-capo di Colonia. 7. Bruno Taut (1880-1938), dal 1921 al 1923 dirige la politica urbanistica della città di Magdeburgo mentre dal 1924 al 1933 dirige l'Ufficio tecnico della GEHAG, la Società edilizia del Sindacato socialdemocratico che a Berlino costruisce le più importanti siedlung razionaliste. Nel 1933, per sfuggire al nazismo, si trasferisce in URSS. 8. André Lurçat (1894-1970) a Mosca, nel 1934. Dopo aver realizzato il Gruppo scolastico «Karl Marx» a Villejuif, Lurçat soggiorna a più riprese a Mosca tra il 1934 e il 1937, e nel dopoguerra partecipa alla ricostruzione delle città francesi. 9. Ernst May (1886-1970) con i suoi collaboratori, impegnato nella elaborazione dei piani delle nuove città industriali dell'URSS (Magnitogorsk, Stalinsk, Leninakan, ecc.), dove si trasferisce dal 1930 al 1933 dopo aver diretto la politica urbanistica dell'Amministrazione socialdemocratica di Francoforte sul Meno dal 1925 al 1930. 10. Luigi Mazzocchi (1884-1925), garibaldino, ingegnere idraulico,



nel 1886 è dirigente della Lega degli scalpellini. In qualità di progettista, costruttore e consulente gratuito di numerose istituzioni benefiche e filantropiche, promuove a Milano le dotazioni di servizi per i lavoratori nella prima fase dell'industrializzazione. **11.** Cesare Chioldi (1885-1969), ingegnere, Assessore per l'edilizia e i lavori pubblici del Comune di Milano dal 1922 al 1925, negli anni Venti e Trenta svolge un ruolo di primo piano nel dibattito dei problemi dello sviluppo urbanistico di Milano. **12.** Giuseppe De Finetti (1892-1951), interviene sui problemi di Milano attraverso la partecipazione, con il Club degli urbanisti, al concorso per il PRG del 1927, l'elaborazione di numerosi progetti e una vasta attività saggiistica. Nel 1945-46 pubblica a Milano la rivista *La Città-Architettura e politica*. **13.** Josep Torres i Clavé (1907-1939) socio fondatore del GATCPAC e direttore della rivista *AC (Actividad Contemporanea)*; nel 1936, dopo la rivoluzione seguita in Catalogna alla sollevazione franchista, dà impulso al Raggruppamento Collettivo della Costruzione di Barcellona e al Sindacato di Catalogna. Muore combattendo sul fronte come colonnello del Genio. **14.** Le Corbusier (1887-1965) e Albert Einstein a Princeton nel 1946. **15.** Alcuni membri del GATCPAC (da sinistra Torres Clavé e Sert) ad Atene durante il IV CIAM nell'agosto 1933. **16.** I partecipanti al I CIAM, tenuto al Castello di La Sarraz, in Svizzera, dal 26 al 29 giugno 1928. **17.** Mari Stam a Magnitogorsk in Unione Sovietica, dove si è recato nel 1930 insieme ai collaboratori di Ernst May. **18.** Giuseppe Pagano (1896-1945) impegnato con i collaboratori nella elaborazione del progetto per Milano Verde nel 1938.



LA LEGGE N. 10 SUL REGIME DEI SUOLI E LA

Epifanio Li Calzi

DALL'ITALIA

lia, di impostare una legge corrispondente tuttavia ad un quadro più ampio di democrazia partecipata che il nostro Paese si avvia a conquistare in diversi settori. Basta pensare al dibattito in corso sull'eliminazione della Provincia e la sua sostituzione con un Ente intermedio espresso direttamente dai Comuni; alla creazione delle Comunità Montane; alle deleghe nel settore della scuola, della sanità, ecc.; e, infine, a quella grande conquista che è stata la Legge 22 luglio 1975, n. 382 che, delegando molti dei poteri fino ad oggi centralizzati agli enti locali, ha innescato un profondo processo di riorganizzazione dello Stato, oggi ancora non completamente valutabile nei suoi effetti democraticamente sconvolgenti.

Dunque, la legge sui suoli si inquadra in questo processo più ampio anticipandolo. Questa anticipazione si colloca nell'ormai trentennale battaglia che in questo settore si svolge, con conquiste sempre più avanzate e che ha trovato riscontro nel 1962 con la ormai famosa Legge 18 aprile 1962, n. 167 per l'edilizia residenziale economica e popolare. Legge, quest'ultima, che — se non è riuscita a contrapporsi alla speculazione negli effetti normativi (d'altronde non essendo legge sull'urbanistica ma sull'edilizia non avrebbe potuto avere effetti che solo illusoriamente potevano sperarsi) — ha innescato un processo nuovo di gestione del territorio con la

partecipazione, che sarebbe culminata nella Legge 22 ottobre 1971, n. 865 altrimenti detta « legge sulla casa ». Questa legge, unitamente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 55 del 1968 di cui parleremo più avanti, evidenziando maggiormente un doppio regime delle aree edificabili, private e pubbliche, l'uno attraverso l'azzeramento o una forte riduzione del plusvalore e l'altro consentendo al proprietario di mantenere l'intera rendita, pone le condizioni perché si vada ad un superamento delle macroscopiche sperequazioni che si vengono a creare nell'uso del suolo. Quindi condizioni positive (e tra queste si deve ricordare la Legge 6 agosto 1967, n. 765 cosiddetta « ponte ») e negative convergono a creare un clima tale per cui si restringe sempre più il margine di manovra per un ulteriore dilazionamento nell'affrontare la riforma urbanistica.

Ma quale riforma si richiede? Quali dovranno essere le sue modalità attuative? Quali nodi essa dovrà sciogliere? Chi dovrà gestire tale riforma? Questi interrogativi hanno trovato già risposta nel dibattito sviluppatosi a tutti i livelli e adesso tocca al Governo tenerne conto perché la nuova legge si ponga come mediazione tra le proposte più avanzate che finora sono state espresse.

La nuova riforma urbanistica non poteva porsi fuori — come s'è detto — dal più vasto movimento della riforma

Per fare il punto oggi, in Italia, sulla situazione urbanistica è necessario riferirsi alle vicende della legislazione nel settore e specificamente ai risultati conseguiti e conseguibili con la Legge 28 gennaio 1977, n. 10: *Norme per la edificabilità dei suoli*.

Questa necessità è data dal giudizio unanime che il dibattito ancora in corso ha espresso e cioè che questa legge, seppure non possa essere considerata tappa conclusiva di un processo, sicuramente deve essere considerata come strumento che muterà profondamente i termini e i modi sia della gestione che della pianificazione urbanistica. Ciò almeno per la novità di maggior rilievo con cui la legge sui suoli si presenta: il suo contenuto essenzialmente programmatico sancito giuridicamente a livello nazionale. Infatti, ci si trova di fronte ad una vera e propria legge di riferimento (sarebbe improprio chiamarla legge-cornice) in cui si individuano gli obiettivi generali e gli strumenti operativi per conseguirli, affidando alle Regioni, ai Comuni, ma — si deve aggiungere, a brevi termini — anche ai Comprensori, il compito attuativo del quadro normativo generale.

Questo modo nuovo, almeno per l'Ita-

*Veduta della Stazione centrale e del Centro direzionale di Milano.
Veduta dell'area di Piazzale Loreto a Milano, occupata fino alla fine degli anni '50 dall'Hotel Titanus.*



GESTIONE URBANISTICA

dello Stato e da quella della crescita delle autonomie locali, ma doveva semmai incentivare la partecipazione dei cittadini, coinvolgendo Regioni e Comuni, destinatari e interpreti dei bisogni reali, in una gestione democratica quanto articolata.

I caratteri della nuova legge rispettano queste esigenze.

Infatti, oggi si è generalizzata la convinzione che è più importante disporre di strumenti legislativi capaci di provocare processi nuovi di aggregazione e conquista di contenuti più avanzati, di gestione partecipata dei fenomeni insorti ed insorgenti, più che strappare forme illuministicamente perfette ma inutili sotto il profilo della gestione. Basti pensare ai piani urbanistici «perfetti» ma poi modificati in sede gestionale, là dove la «perfezione» era figlia di una pianificazione tutta inventata a tavolino per una realtà inesistente invece di crescere attraverso lo strumento di processi unitari di formazione che impegnassero tutti poi nella pratica attuazione.

I caratteri generali della legge sui suoli

Dunque, la legge sui suoli nasce con diverse motivazioni riassumibili sostanzialmente in due: la prima, quella di dare risposta positiva alla sentenza della Corte Costituzionale n. 55, che denunciava il sistema della Legge 17 agosto 1942, n. 1150, nell'affermare come illegittime le disposizioni che negavano qualsiasi indennizzo ai proprietari di aree nel momento in cui

un piano urbanistico prevedeva la facoltà edificatoria per alcuni e la negava ad altri; la seconda, di introdurre a livello legislativo quanto l'esperienza legislativa regionale, le lotte per una vera riforma urbanistica e la stessa cultura urbanistica avevano ormai accumulato dalla cosiddetta «legge ponte» in avanti.

Dalla prima motivazione discende l'introduzione dell'istituto della concessione edilizia al posto della licenza edilizia; dalla seconda discendono l'allargamento del campo di applicazione della Legge n. 167, il convenzionamento dell'edilizia abitativa, il programma pluriennale di attuazione degli strumenti urbanistici, la normativa contro gli abusi edilizi.

L'introduzione della concessione al posto della licenza edilizia ha ormai fatto scorrere fiumi d'inchiostro ed è stata oggetto di dissertazioni in centinaia di conferenze e tavole rotonde. Non spetta a me certo dire se, ad esempio, è avvenuta o no una chiara e definitiva separazione dello *jus aedificandi* dal diritto di proprietà; oppure se sono stati inquadrati, con la nuova legge, i principi contenuti nel vigente codice civile in tema di diritti reali. Risposte a tali quesiti restano pure sul piano della forma giuridica ma non intaccano la sostanza dell'enunciato. L'introduzione della concessione, e particolarmente di quella onerosa o semionerosa, qui deve essere vista come risarcimento al patrimonio

collettivo di quanto gli si sottrae con l'intervento edilizio.

Insomma, deve essere vista o come contribuzione agli investimenti che la collettività è obbligata a fare in funzione della crescente domanda di servizi proporzionale all'aumento dell'utenza, o in funzione di vero e proprio risarcimento per la perdita e depauperamento delle connotazioni geografiche-idrogeologiche od ambientali del territorio in cui la collettività vive.

Questo istituto, seppure non separa definitivamente il diritto di edificare dalla proprietà, sostanzialmente raggiunge effetti che oggi forse noi non siamo ancora in grado di valutare, ma che sicuramente non appaiono traumatizzanti come sarebbe successo se fossero state inseguite enunciazioni puramente velleitarie, e comunque deve essere visto come tappa intermedia di una futura battaglia per la separazione del diritto di edificare da quello della proprietà.

D'altronde, per la prima volta in Italia si introduce nella legislazione urbanistica una affermazione che lega a concessione *ogni attività che comporti trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale e che tale attività partecipa agli oneri ad essa relativi*.

Questo principio, che vale per qualsiasi attività e che conferisce un potere nuovo all'Amministrazione comunale, assume maggior rilievo nell'affermazione contenuta nell'articolo 10 della stessa legge, dove si lega la concessione relativa ad opere ed impianti non destinati a residenza ad oneri simili a quelli fissati per la residenza, introducendo un onere aggiuntivo pari all'incidenza di quelle opere necessarie alla sistemazione dei luoghi, ove ne siano alterate le caratteristiche.

Il salto di qualità risulta evidente se si pensa alle difficoltà sempre incontrate dagli amministratori a contrastare quei processi striscianti di degradazione e depauperamento del territorio che nessuna legge ha mai disciplinato. In proposito, basta pensare alle cave, ai depositi di *container*, ai disboscamenti ecc. e, comunque, a tutti quegli effetti degradanti nel territorio che non avevano obbligo di licenza edilizia.

Questa nuova possibilità è data dal ribaltamento di finalità che la Legge n. 10 compie rispetto alla Legge urbanistica del 1942.

Infatti, se per la Legge del 1942 la finalità era quella *dell'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere del territorio*, per la Legge n. 10, invece, *ogni attività comportante trasforma-*

Veduta di Corso Garibaldi, nel Centro storico di Milano.



LA LEGGE N. 10 SUL REGIME DEI SUOLI E LA

zione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e la esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del sindaco. In sostanza per la prima volta si afferma la preservazione del territorio come bene supremo non riproducibile e quindi che ad ogni attività edilizia, con fini di lucro, deve corrispondere, indifferentemente dall'azionamento dei piani urbanistici, un onere che come ben sappiamo è sempre stato scaricato sulla intera collettività.

A questo proposito, risulta significativa l'articolazione della concessione edilizia in funzione della diversa onerosità prevista: onerosa, semionerosa e gratuita.

Il primo tipo di concessione si applica alla edilizia libera, in tutti quei casi cioè nei quali il concessionario non ritiene di applicare prezzi di vendita e canoni di locazione convenzionati con il Comune, viene così ad essere penalizzato il criterio praticato lungamente nelle grandi città, di costruire alloggi di lusso, per superfici e finiture, rivolti ad un ceto medio-alto, indipendentemente da qualsiasi aderenza al fabbisogno reale di abitazioni.

Il secondo tipo di concessione tende chiaramente ad incentivare la formulazione di programmi rivolti al soddisfacimento del fabbisogno reale, nonché alla realizzazione del modo di produzione edilizia attraverso la revisione delle sue fasi (ridimensionamento degli standard edilizi, incidenza delle aree, ecc.).

Una particolare forma di concessione semionerosa è quella che riguarda gli interventi di restauro, di risanamento conservativo e di ristrutturazione, che non comportano aumento delle superfici utili di calpestio e unitamente della destinazione d'uso, quando il concessionario si impegna a entrare in regime di convenzione; è evidente qui l'intenzione della legge di privilegiare il recupero del patrimonio edilizio esistente nei nuclei antichi, anche come forma d'incentivo della priorità dell'investimento in zone urbanizzate, rispetto alle zone di espansione.

Infine la concessione gratuita è prevista in 6 diversi casi, secondo una strategia tendente a incentivare i settori d'intervento o maggiormente in crisi perché depauperati dalla politica degli squilibri territoriali lungamente attuati (settore agricolo) o tradizionalmente ignorati dall'imprenditoria (manutenzione del patrimonio edilizio unifamiliare esistente); o per migliorie interne agli edifici (formazione di servizi igienici), o per la formazione di impianti, attrezzature e opere pubbliche realizzate anche dai privati in at-

tuazione di strumenti urbanistici, o per le opere da realizzare in attuazione di norme o provvedimenti emanati a seguito di pubbliche calamità.

Piani di Zona per edilizia economica e popolare e convenzionamento

L'elevazione della quota di aree edificabili da inserire nei piani di edilizia economica e popolare da un minimo pari al 40% a un massimo pari al 70% del necessario a soddisfare il fabbisogno complessivo di residenza nel periodo considerato, ritenuto da alcuni semplicemente un tardivo adeguamento della Legge n. 865, implica alcune considerazioni di merito.

Innanzitutto tale modifica (in apparenza solo quantitativa) di fatto estende a tutto il territorio edificabile la possibilità di reperire aree per gli interventi previsti dalla Legge n. 167, rendendo esplicito il ricorso alla edilizia di ristrutturazione nei nuclei antichi, con implicazioni che pongono oggettivamente in situazione diversa i grandi centri dai piccoli Comuni. Questi ultimi, nell'impossibilità di attuare interventi nei centri storici in assenza di occasioni idonee del tessuto urbano, si trovano a dover ricorrere unicamente alle aree di espansione (vincoli di edilizia pubblica sui piccoli lotti interclusi in aree di completamento, penalizzerebbero infatti in tali Comuni i piccoli proprietari, rappresentando inoltre una soluzione frammentaria e disarticolata) e, laddove i piani regolatori di tali Comuni sono rigorosamente dimensionati, le aree di espansione dovrebbero così essere tutte destinate a edilizia pubblica, secondo un criterio puramente vincolistico e del tutto indipendente da una politica degli investimenti. Quindi, è evidente che il limite quantitativo previsto dalla legge, se è soddisfacente sul piano dell'affermazione di principio, per trovare una pratica attuazione dovrà essere verificato in una dimensione urbanistica nella quale la strategia dell'intervento pubblico sia sorretta da una programmazione degli investi-

menti a livello decentrato.

Questa dimensione urbanistica potrà essere il Comprensorio, così come è proposto nell'ambito regionale lombardo, o le unità sub-comprensoriali, in cui il Comprensorio potrà essere suddiviso.

Tale indicazione può trovare conferma di legittimità anche a livello giuridico se andiamo a leggere l'art. 28 della Legge n. 865, sostitutivo dell'ultimo comma dell'art. 1 della Legge n. 167, che dice: *più Comuni limitrofi possono costituirsi in consorzio per la formazione di un piano di zona consortile ai sensi della presente legge*. D'altronde, solo il dimensionamento dei fabbisogni abitativi (ed in particolare dei fabbisogni di edilizia pubblica) in ambiti comprensoriali e sub-comprensoriali potrà garantire la legge da applicazioni teoricamente soddisfacenti, ma destinate a restare lettera morta, e costituire l'indispensabile supporto di una programmazione economica poliennale garantita nelle sue possibilità attuative da provvedimenti economici congruenti.

Infatti, va ribadito a proposito della Legge n. 10 quanto fu rilevato in occasione della Legge n. 865 e confermato dalle esperienze pratiche successive ad essa: occorre superare la carenza sostanziale della legge stessa in materia di finanziamento dell'edilizia pubblica, carenza che si presenta ora più che mai grave in quanto rischia di rendere inoperanti un maggior numero di aree vincolate. In questo senso deve essere giudicata positiva la contestuale discussione delle tre leggi in Parlamento: regime dei suoli, equo canone e piano decennale per l'edilizia residenziale. Infatti, questi tre provvedimenti sono strettamente correlati e la mancanza di uno dei tre potrebbe creare squilibri difficilmente valutabili all'interno del settore edilizio.

Basta pensare a quanto detto sopra circa l'estensione dei vincoli di aree edificabili per edilizia economica e

Veduta di Quarto Cagnino, uno degli ultimi grandi interventi di edilizia pubblica nella periferia milanese.



GESTIONE URBANISTICA

popolare, per rendersi conto che difficilmente tali aree potranno essere utilizzate se non si approva a breve termine il piano decennale che dovrebbe avere il compito di programmare: interventi di edilizia sovvenzionata (case in locazione per lavoratori); interventi di edilizia convenzionata ed agevolata (case da assegnare anche in proprietà ai ceti agiati); acquisizione ed urbanizzazione di aree per la costruzione di case; risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio abitativo sia statale che degli IACP.

Allo stesso modo basta pensare al doppio regime della legge sui suoli (quello convenzionato e quello libero) per capire della necessità ed indifferibilità della legge sull'equo canone che bilanci, nel settore del regime libero, quello convenzionato (dove i canoni di locazione vengono fissati con apposita convenzione tra imprenditore e Amministrazione comunale). Del resto, è bene ribadire che non esistono formule magiche o scorciatoie per affrontare i nodi del problema della casa nel nostro Paese: il problema di fondo rimane quello di promuovere la costruzione di nuovi alloggi e il risanamento dell'edilizia degradata a costi accettabili. A questo scopo occorre stimolare, attraverso una iniziativa pubblica, la ricerca di nuovi modi di soddisfare la domanda di case coinvolgendo, oltre al Comune, il movimento sindacale, le centrali cooperative, i costruttori edili, gli ordini professionali, le banche, le società di assicurazioni, proponendosi l'obiettivo di realizzare edilizia convenzionata che consenta di costruire a costi inferiori rispetto a quelli attuali. Infatti, è inutile illudersi che un semplice strumento legislativo, oltretutto sostenuto nel Paese da volontà politiche spesso contraddittorie, riesca ad operare il controllo su tutte le fasi del ciclo edilizio, dal produttore all'utente, impedendo che le onerosità connesse alla produzione del be-

ne-casa si trasferiscano automaticamente sull'ultimo anello della catena. Se è vero che per la prima volta la legge sui suoli (introducendo la possibilità del convenzionamento tra concessionario e Comune che riduce l'onerosità della concessione sull'impegno del privato ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo in conformità dei parametri enunciati dall'art. 8 della legge stessa) getta un ponte tra produzione del bene-casa e equo canone, è altrettanto vero che solo la garanzia del profitto di impresa può rendere credibile la produzione del bene-casa, una volta colpite le rendite parassitarie e di posizione.

Dunque, occorre operare sui modi di produzione del bene-casa, eliminando le tre più importanti cause dell'inflazione dei costi che poi costituiscono la parte più consistente dello smisurato spreco delle risorse del settore. La prima causa si deve riferire al concetto del cosiddetto *standard abitativo*, la seconda al sistema costruttivo, la terza all'organizzazione d'impresa.

Per la prima causa bisognerà andare ad una revisione complessiva, qualitativa e quantitativa, di tutte le prescrizioni inerenti lo *standard* degli alloggi, facendolo non più discendere dall'astratto concetto di tenore di vita, mutuato da tutta la letteratura ideologizzata della società dei consumi, ma costruendolo in rapporto di mutua dipendenza con le risorse disponibili da investire nel settore.

In questa direzione un forte elemento innovativo è stato introdotto dall'art. 19 della Legge 8 agosto 1977, n. 513, là dove si vincola non meno del 30% degli investimenti per edilizia sovvenzionata ad alloggi con superficie utile di 45 mq. da assegnare, in via prioritaria, a famiglie di nuova formazione o ad anziani. In tal modo non solo si fa fronte ad una domanda quantitativamente rilevante che non trova rispo-

sta negli investimenti, sempre decrescenti per questo tipo di edilizia (circa il 4,5% mediamente degli investimenti pubblici e privati nel settore), nel settore dell'edilizia sostenuta dal pubblico denaro, ma si creano le premesse di una mobilità abitativa rispetto al variare della composizione del nucleo familiare, con uso più razionale, quindi, del patrimonio edilizio. Inoltre, si tratterà di riverificare le tipologie abitative in un nuovo rapporto con i servizi sociali per ridurre gli sprechi e le ridondanze, assunte meccanicamente da un comportamento civile e sociale affatto avulso dal concreto rapporto costi e benefici sociali. È opportuno ricordare che il livello qualitativo della edilizia economica e popolare in Italia non ha confronti europei se riferiti alla sola costruzione, mentre le nostre risorse non corrispondono per niente a tale qualità; e questa scelta si riflette negativamente sul rapporto residenza-servizi e sulla quantità della produzione. Con un più rigoroso controllo quantitativo dello *standard* ed una maggiore attenzione al rapporto residenza-servizi si inciderebbe in modo più profondo sulla qualità complessiva della vita urbana. Nel trentennio scorso la mercificazione del bene-casa ha creato bisogni superflui e fittizi senza contribuire quantitativamente al soddisfacimento globale della utenza, creando nell'alloggio, attraverso un processo distorto di privatizzazione, una serie di servizi individuali, che per ridurre i costi sarebbe più economico organizzare in modo collettivo.

A questo proposito si può rilevare come alle profonde modificazioni che si sono succedute sotto il profilo legislativo (dalla massima centralizzazione del Piano Fanfani al massimo decentramento della Legge n. 513) e di gestione partecipata istituzionale e di base non abbiano corrisposto soluzioni adeguate sia urbanistiche che edilizie, riferite alla tipologia, ma solo meri aggiornamenti morfologici.

Per la seconda causa, circa il sistema costruttivo, bisognerà andare ad una eliminazione dei danni prodotti dai ritardi nei tempi di costruzione in funzione dei ritardi dei finanziamenti, così come, per avere effetti immediati sulla riduzione dei costi di costruzione, bisognerà rivedere le modalità di appalto, la scelta delle aree ed il costo delle stesse. Inoltre si deve intervenire per stimolare l'impiego di nuovi materiali ed appalti produttivi i quali comportino un risparmio di impianto e di gestione.

Per la terza causa, circa l'organizzazione d'impresa, bisognerà partire dalla constatazione che oggi in Italia

Veduta di Milano-San Felice, un quartiere residenziale di lusso recentemente costruito nel Comune di Segrate.



LA LEGGE N. 10 SUL REGIME DEI SUOLI E LA

circa il 93% delle imprese ha meno di 20 addetti e ciò comporta la necessità di una loro concentrazione e qualificazione. Così come bisognerà andare ad un superamento delle attuali modalità di acquisto dei materiali e della tecnologia costruttiva di cui oggi le imprese dispongono.

Infine, una maggiore attenzione da parte delle imprese dovrà essere dedicata al tipo di utenza a cui si rivolgono in funzione delle modifiche introdotte dalla Legge n. 10 circa il convenzionamento, sia per i canoni di locazione che di vendita, ma anche per il rapporto nuovo che la citata legge impone attraverso le modalità di formazione dei programmi pluriennali di attuazione del PRG. Infatti, se va sempre più restringendosi la fascia di redditi a cui si rivolgevano le imprese per gli affitti o le vendite di alloggi, a causa della onerosità della concessione edilizia, è chiaro che un nuovo rapporto di collaborazione dovrà trovarsi con l'Amministrazione pubblica che privilegerà il profitto d'impresa rispetto alla rendita parasitaria. Gli Enti pubblici dovranno modificare l'indirizzo dei propri interventi da assistenziale a promozionale, che significa dirigere ed agevolare la formazione di un risparmio, attraverso un modo nuovo di aggregare la domanda, e varare ed attuare un programma concordato di sviluppo tecnico.

Quindi, sul mutamento complessivo del modello d'impresa, organizzativo e costruttivo, e di quello di consumo, con abitazioni di giusta dimensione con costi di gestione e manutenzione inferiori agli attuali, con nuove scelte progettuali congruenti alle risorse disponibili, con servizi ed impianti parzialmente socializzati in contrapposizione alla totale individualizzazione, si potrà innescare il processo di costruzione di un alloggio il cui costo sarà sensibilmente minore dell'attuale.

Piani Pluriennali di Attuazione

Una delle prime considerazioni che ritengo vadano fatte sulla istituzione dei Piani Pluriennali di Attuazione, con la Legge n. 10, è quella che oggi esiste uno strumento per rimuovere una delle cause storiche della crescita caotica e squilibrata delle nostre città. Mi riferisco alla logica di asservimento all'iniziativa privata legata ai soli interessi della rendita, che ha costretto l'Ente locale ad inseguire un'attività edilizia sviluppatasi, quando non in contrasto con gli strumenti urbanistici, comunque al di fuori di precise linee direttrici, realizzando infrastrutture urbanistiche per garantire livelli di servizio appena, e non sempre, sufficienti e che ha comportato

una dispersione di risorse che ha pesato e pesa sul deficit dei bilanci comunali.

Già la Legge Urbanistica della Regione Lombardia (15 aprile 1975, n. 51) recepiva questa esigenza della programmazione (in tempi, localizzazione, dimensione e finalità) nella gestione del territorio, come momento di attuazione di strumenti di pianificazione più generale (PRG e PdF) sia per quanto riguarda le previsioni di intervento pubblico che per il coordinamento e il controllo della previsione d'intervento privato.

La legge sui suoli ha operato un salto di qualità, la cui portata va valutata attentamente, per le conseguenze che potrà avere su tutta la prassi urbanistica e conseguentemente sullo sviluppo urbano. Questo salto di qualità va individuato nella natura stessa del PPA definito dalla Legge n. 10, che, per almeno due aspetti, è quella di un vero e proprio strumento di pianificazione e non solo di programmazione dei piani urbanistici.

Il primo aspetto è la stretta evidente connessione tra gli articoli che definiscono l'istituto della concessione (1 e 4) e l'art. 13 che prevede l'istituzione di programmi attuativi, connessione che ha portato le prime interpretazioni dei giuristi a intravedere la struttura di un *procedimento*, secondo il quale, addirittura è il programma pluriennale l'elemento primo che subordina l'istituto della concessione, limitandone la discrezionalità rispetto alla licenza edilizia della legge urbanistica.

Il secondo aspetto è l'obbligo previsto dal 6° comma dell'art. 13 di esproprio da parte delle Amministrazioni Comunali, di quelle aree che, inserite nei programmi di attuazione, non fossero oggetto di istanza di concessione. Questo comma della legge, circa l'obbligo di esproprio, sembra dirimente e verifica quanto si è asserito circa il ruolo di strumento pianificatorio e non solo programmatico dei programmi di attuazione. Infatti, come prima conseguenza non solo cesserà la corsa all'inserimento nei PPA (secondo la logica prediletta dalla rendita fondiaria di concepire il requisito di edificabilità unicamente come spinta all'incremento del valore delle aree in vista di fini meramente speculativi), ma il Comune potrà disporre di un patrimonio di aree edificabili da immettere nei successivi programmi, fino all'attuazione degli obiettivi urbanistici prefissati.

Anche nei confronti dell'annoso problema dell'abusivismo si aprono prospettive nuove di soluzione. Ristretta a casi di eccezionalità la demolizione, nel passato difficilmente attuata pro-



Milano: 1. Manifestazione popolare per la destinazione degli stabili di Corso Garibaldi ad edilizia economica e popolare, 1973. 2. Manifestazione popolare per l'assegnazione degli alloggi nel Quartiere Lulli, costruito dallo IACP nel 1910, 1974. 3. Occupazione da parte dei cittadini di un'area rivendicata a verde pubblico, 1971. 4. Veduta del parco in Largo Marini d'Italia (area dell'ex Verziere) e della Stazione di Porta Vittoria. 5. Ex Albergo Commercio

GESTIONE URBANISTICA

6



8



in Piazza Fontana, occupato dal novembre 1968 all'agosto 1969 da studenti non ammessi per mancanza di posti alla Casa dello Studente della Città degli Studi. 6. Rivendicazione della scuola materna al Quartiere Gallaratese, settembre 1972. 7. Manifestazione popolare per il diritto alla casa, giugno 1972. 8. Progetto di variante al Piano regolatore di Milano redatto dal Comitato di Quartiere Garibaldi e approvato dall'assemblea popolare di zona, 1972.

prio per la rigidità del provvedimento, viene instaurata la sanzione della confisca, che, per il suo carattere deterrente e la maggior praticabilità da parte dell'Autorità pubblica, scoraggerà le speculazioni, che sono quasi sempre alla radice degli abusi, o comunque li cancellerà restituendo alla collettività ciò che le viene sottratto. Se è vero il significato che attribuiamo all'art. 13 (contestualmente agli altri articoli citati), si apre una prospettiva di lotta per ottenere modifiche sostanziali della finanza pubblica in attuazione di una riforma sempre più necessaria; infatti, manca nell'art. 13 della legge — come già nella legge urbanistica lombarda — un termine di riferimento fondamentale come la reale capacità di spesa per far fronte al nuovo ruolo che l'Ente locale assumerà specificamente nell'ambito degli interventi pubblici: anche per questo dovrà essere affermata la tendenziale generalizzazione dei PPA per tutti i Comuni, per impedire che l'esonero previsto dall'art. 13, crei sperequazioni di comportamento che vanifichino seppur parzialmente l'importante conquista ottenuta.

Altro elemento innovatore del PPA istituito dalla legge sui suoli è la sua estensione a tutto il territorio comunale e non solo alle aree di nuova espansione, come nella già citata legge urbanistica della Lombardia. Il significato economico, e non solo sociale, del recupero dei centri storici e nelle grandi metropoli delle periferie degradate è già stato evidenziato da più parti. Esso è tale da incidere complessivamente sulle prospettive della finanza locale e, quindi, sulle reali risorse disponibili per un riequilibrio delle città.

È importante non aver creato astratte separazioni tra insediamento esistente e sua espansione, recuperando una logica di reciproca integrazione che garantisca un organico sviluppo urbano, utilizzando le risorse per orientarlo verso obiettivi ben definiti. In tal modo non solo si sottrarranno alla rendita zone ricche di valori urbani, ma esse potranno essere funzionalizzate alla riqualificazione delle periferie più degradate e alle stesse nuove espansioni.

Attraverso la consultazione potranno essere esplicitate le possibilità economiche latenti (richieste dei privati, industrie, cooperazione) e il PPA potrà fondarsi su risorse più ampie di quelle pubbliche, tali da garantire uno sviluppo consolidato in riferimento alle scelte di interesse più generale. Nuovi livelli di economie di scala potranno essere raggiunti, consentendo il recupero di una qualità urbana, che troppo frequentemente nel passato,

costretti da una cronica carenza di servizi, si è individuata nel solo rapporto quantitativo tra utenza e servizio.

L'istituzione dei PPA con la legge sui suoli fonda le prospettive di una nuova strategia del modo di amministrare l'urbanistica che l'Ente locale potrà utilizzare individuando un complesso di interventi e di iniziative edilizie programmate in un tempo determinato, coinvolgendo in tale operazione quelle forze, siano esse operatori pubblici o privati, che si pongano come obiettivo convergente — ricevendone in cambio ovviamente dei benefici leciti quali il profitto di impresa — la realizzazione del diritto dell'utente ad avere case a prezzi equi, servizi sociali e civili, investimenti razionali sul territorio atti a rendere di nuovo le città abitabili.

Conclusioni

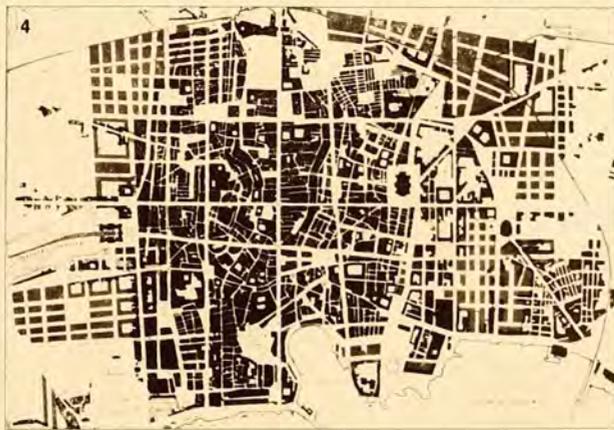
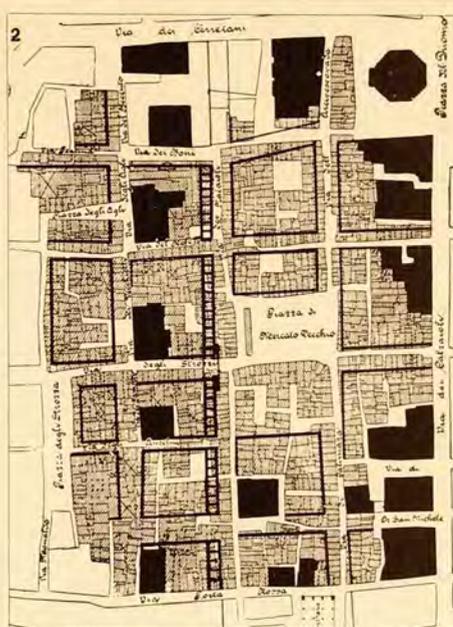
Alla luce di quanto fin qui detto si può affermare che siamo in presenza di una legge e di due proposte, equo canone e piano decennale, che complessivamente possono creare le premesse per un vero salto di qualità a tutti i livelli, legislativo, di pianificazione urbanistica, di governo e di partecipazione.

Certo, ancora la battaglia sull'equo canone e sul piano decennale è aperta con qualche margine di incertezza, ma fin d'ora gli Enti locali, Regioni e Comuni dovranno compiere uno sforzo ulteriore per garantire l'applicazione della Legge n. 10, dotandosi di tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati in modo da essere pronti ad accogliere la spinta all'edificazione contenuta nel piano decennale.

Contemporaneamente dovranno portare avanti l'affermazione di un nuovo modo di fare politica nell'uso del territorio con una conseguente gestione, impostato sulla necessità di organizzare il territorio attraverso Piani comprensoriali che consentano ai Comuni di assumere finalmente ruolo attivo, e non solo vincolistico, per quanto riguarda l'uso del suolo.

In rapporto poi al sistema di deleghe previsto dalla Legge n. 382 (in materia di edilizia, territorio ed ambiente), i tre provvedimenti (Legge n. 10, equo canone, piano decennale) devono dunque costituire un momento fondamentale di chiarificazione dei compiti di tutti i soggetti istituzionali, esaltando in forma nuova le autonomie locali ed affidando allo Stato proprio quelle funzioni di indirizzo generale e di coordinamento con la programmazione economica finora rimasta inevasa.

ITALIA: LEGGI URBANISTICHE POSTUNITARIE: DA



1. G. Poggi, Piano regolatore di Firenze (primo progetto), 1865. 2. Planimetria della zona di Mercato Vecchio, con gli isolati risultanti dalle demolizioni e ricostruzioni, 1884-95. 3. A. Viviani, Piano regio-

latore di Roma, 1881-83. 4. F. Giarrusso, Piano regolatore e di risanamento di Palermo, 1885-94. 5. L. Broggi, Progetto di nuovo quartiere al Castello Sforzesco di Milano, 1880. 6. F. Giambarba,

Se il dibattito oggi in corso investe contemporaneamente aspetti della riforma dello Stato (Legge n. 382 e quella sulla finanza locale) e il complesso delle leggi per l'urbanistica e l'edilizia (Legge sul regime dei suoli, quelle sull'equo canone e per il piano decennale dell'edilizia residenziale), non diversamente agli esordi dello Stato unitario si giunge nello stesso anno (1865) a predisporre e ad approvare le legislazioni per il settore dei lavori pubblici e sull'esproprio per pubblica utilità, contestualmente alla legislazione che definisce l'unificazione dell'apparato amministrativo. Infatti, la Legge 20 marzo 1865, n. 2248 — della quale sono parte integrante: allegato A sull'amministrazione comunale e provinciale, allegato B sulla pubblica sicurezza, allegato C sulla sanità pubblica, allegato D sull'istituzione del Consiglio di Stato, allegato E sul contenzioso amministrativo — contiene nell'allegato F le disposizioni relative alle opere pubbliche, men-

tre l'esproprio è regolamentato nella Legge 25 giugno 1865, n. 2359. Si tratta di una coincidenza non casuale. Come oggi il rapporto tra legislazione e decentramento e autonomia degli Enti locali viene considerato decisivo per la riorganizzazione del territorio, in vista di una utilizzazione delle risorse che superi le distorsioni introdotte dal modello consumistico, analogamente nel decennio 1860-1870 la classe dirigente « liberale » affronta il problema della conversione delle economie regionali ad una strategia unitaria, consapevole che l'ordinamento giuridico dello Stato diventa determinante nella costruzione della nuova economia e nella definizione di un diverso ruolo delle città e delle campagne. Il dibattito, gli scontri e le convergenze all'interno della classe dirigente « liberale » intorno all'alternativa tra accentramento e decentramento amministrativo devono essere riportati al confronto non meccanico con le alternative su

quale debba essere il « motore » dello sviluppo dell'economia nazionale, cioè quale il modo e i reciproci rapporti tra ruolo dell'agricoltura e processo di industrializzazione. Va notato, tuttavia, come la classe dirigente nazionale sia assai disomogenea e divisa anche dietro gli stessi schieramenti costituitisi a favore del decentramento o del centralismo amministrativo; e ciò tanto nella strategia politica complessiva, quanto nel peso da attribuire alle priorità nazionali e locali. Non bisogna dimenticare, infatti, che la graduata estensione del suffragio (dai contribuenti al di sopra di un certo reddito, agli alfabeti, ai soli uomini, ecc.) e la conseguente competizione elettorale rompono negli schieramenti politici i tradizionali rapporti di forza interni articolandoli su nuove e più allargate configurazioni dove giocano incisivamente gli interessi locali, le clientele, ecc. Così la divisione tra destra e cosiddetta sinistra, tra conservatorismo e tra-

sformismo, tra diverse correnti interne ai partiti storici appare fortemente determinata dal condizionamento che il consenso esercita sul potere locale, di cui il Parlamento tende a trasformarsi in terminale nazionale. Già le rettificazioni tardoneoclassiche stavano a testimoniare la pressione di investimenti, che cercavano nel settore fondiario e immobiliare una remunerazione più elevata di quella ottenuta nell'agricoltura o nella manifattura. La situazione lombarda, che pure era assai particolare, fornisce un esempio significativo in tal senso. L'amministrazione austriaca, mentre doveva concedere ampia franchigia agli investimenti « tradizionali » (passaggio di capitali tra agricoltura e industria e viceversa), restava più rigida per conversioni che venissero da accumulazioni più sospette (quelle degli esattori, per esempio) che tendevano a legittimarsi attraverso canali come l'edilizia. Cosicché verso la metà del Diciannovesimo secolo

HINTERLAND 1
december 1977 - january 1978

english translations
traductions françaises

HINTERLAND 1
décembre 1977 - janvier 1978

contents

For a working policy <i>Guido Canella</i>	2
Spain, France, Italy: New proposals for the government of cities	
Fragments from a history of collective clientele	4
From Spain: local authorities and urban policy face to face with democracy <i>Jordi Borja, Marçal Tarrago, Richard Boix</i>	6
Catalonia: the labyrinth and Ariadne <i>Francesc Roca</i>	16
Fragments from a history of mass users	18
From France: behind Giscard's reforms the role of the State under fire <i>Jean-Louis Cohen</i>	20
France: 1. beaux arts origin of urban planning 2. classicism, philology and rationalism in reconstruction 3. the pretent crisis of urban planning <i>Jean-Claude Delorme</i>	26
Fragments from a history of social planning	32
From Italy: Bill no. 10 on real estate control and town planning management <i>Epifanio Li Calzi</i>	34
Italy: 1. acts on territory after Unity: from liberalistic incentives to authoritarian purposes 2. the general town plans from 1885 to 1942: monumental restructuring on top of planned poverty 3. today: from the ambiguity of the general law to the background of the differentiated project <i>Antonio Acuto</i>	40
Architecture and public clientele: an european history:	
From London to Berlin: Workers' homes in the growth of industrial cities	46
Hamburg: tradition builds the modern town	48
Magdeburg: Avant Garde turns to the context	50
Amsterdam: a first organic settlement for the working classes	52
Amsterdam: the rationalistic plan relaunches the productive and metropolitan role of the city	54
Vienna: dwellings to project real wages	56
Hradec Králové: the decentralization of manufactures in the Central-European culture of settlements	58
Moscow: from the idea of planning to the model town	60
Leningrad: the factory creates the living quarters	62
Barcelona: from the nationalistic bourgeoisie the architectural internationalism	64
Barcelona: the rationalistic commitment on mass questions	66
Catalonia: from the People's Front to collectivism	68
Paris: the unrationalizable « banlieue »	70
Drancy: towers against cottages	72
Villeurbanne: a monumental center for a « banlieue »	74
Milan: from the « Umanitaria » the first instruments for modern management of the city	76
Milan: the bourgeois involution of Italian rationalism	78

FOR A WORKING POLICY

Guido Canella

p. 2

In answer to questions which our readers might put to us — why HINTERLAND?, what role is to be played by a new magazine in a market replete with architectural and urbanistic periodicals? — a first answer can be found in the sub-title — *design and context of architecture for the management of actions on territory*. However, given the abuse of terms or at least the variety of interpretations, we would like to state that with the word «HINTERLAND» we advance the necessity of clarifying the cultural background of settlement processes, by underlining the territorial differences and by investigating them from an historical standpoint. We want, therefore, to deny the attempt, nowadays increasingly frequent, to enclose these processes with an abstract and sectorial culture (morphological, sociological, legal and ultimately also geographical and historical), which reduces and disperses their structural features, by pretending to classify them according to universal criteria.

We propose, therefore, an active debate not only to avoid generalised platitudes of the reasons for which human and productive agglomerations are symbolised even in architecture but, above all, to oppose current prejudice which attributes to housing, services, transport and cities with the value of redeemable objects only by virtue of the real estate market and speculation; perhaps, such a prejudice aims at neutralising any innovations in the policy, planning and management of the interventions.

This choice seems imposed upon us by the now inevitable crisis which has affected both the model of consumer development, established in the Western capitalistic countries, and the model of centralised management of growth adopted in Socialist countries. In other words, we suspect that in this postwar period there is a tendency to functionalise in socially-evasive and culturally separate terms two different ways of also facing the problems connected with the population and its activities: thus *decentralisation* and *autonomy* of initiatives emerge as indispensable conditions for a more proficuous use of resources in territorial management.

The experience of direct participation in the multiple organisms of decentralised management in recent years not only confirms an ever-increasing invasion of architectural and territorial problems — in this way withdrawn from the exclusive field of the professional planners — but also suggests the necessity of building a *metropolitan cultural plan*. For Milan, for example, it means reactivating the relationship which moulds the formation and the role of the city with respect to the hinterland and even to wider contexts, opposing to the abstract and repetitive, ideological and non-dialectic assumption of the *city-country-side contrast*, which identifies the one as the place of accumulation and the other as the place of subtraction, a version, historically founded, of embryonic relationships of capitalistic production and condition of metropolitan living not circumscribed in a hypothetical map of the chief town, but decentralised along the rivers linked to the canals in an evolved system of water transport since the 11th Century. The case of Milan is not, however, iso-

lated; it suffices to consider the importance also on an international level of the recent election of the first mayor of Paris and the recognition of Catalanian autonomy. Thus, in our opinion, the European way to emerge from the crisis becomes that which is built on unitarian lines but according to the features of specific contexts.

It is also urgent to reconstruct those chronicles of urban and territorial events of the past capable of redistributing more authentically the will, responsibility and mutual conditioning of ancient managerial groups and labour organisations, in such a way that politicians, administrators, entrepreneurs, officials, technicians and users become the effective protagonists beyond a subjective dimension. This process might yield a redimensioning of the avant-garde movements but it can also provide the opportunity of a less ephemeral recovery of intellectual production. This is to be discovered as interwoven within real and often contradictory processes of production, intervention, management and struggle. If we take, for instance the Modern Movement in architecture between the two wars, we are accustomed to suffer an « internal » — apologetic or shortened — story. By assuming the Modern Movement as a particular aspect of the avant-garde general phenomenon, this process immediately consigns it to « the culture of the crisis », classified and filed as a manifestation sometimes poetical, ethical, social or technological of behaviour dissidence within the expansions of European bourgeoisie.

While we have for years sustained — and recent philological contributions support us — that, if dissidence existed, this partook a more general political conflict which found the Worker Movement on the side of the more progressive middle class. Thus that part of the Modern Movement linked with that side cannot be identified in a polyvalent ideology and in a « koinè » syntactically functional and morphologically purist, but demands to be valued also for participation in a new and alternative city management plan, to which it brought the elaboration of original « typological » and formal proposals. If we take into account this « external » story of the Modern Movement, the models which are assumed as specific reference to material culture, to the story of struggle, to the policy of interventions, even present theories of design may be productively compared with temporally inconsistent, politically and figuratively different experiences (from the Amsterdam School to the *Wagnerschule* at the beginning of the century, from the German and Austrian socialdemocratic administrations to the Soviet cities of the first postwar period, from the Parisian Region to the Catalanian *Generalitat* at the time of the Popular Front); but also current theories are bound to become dialectics in the face of direct and indirect ideological dissents, which historically took place among the protagonists of « the commitment to the city »; be they architects (such as Le Corbusier and Lurçat in France, Loos and Ehn in Austria, Schumacher, May and B. Taut in Germany, Torres Clavé and Sert in Spain, Ginzburg and Ladovskij in USSR, Pagano and De Finetti in Italy, Duiker and Oud in Holland, Teige and Krejčar in Czechoslovakia, Men-

delsohn and Meyer around the world); be they administrators (such as Edouard Herriot in Lyon, Karl Seitz in Wien, Martin Wagner in Berlin, Ludwig Landmann in Frankfurt, Henri Sellier in Suresnes, Francesc Macià in Barcelona); be they magazines (such as *Das neue Frankfurt* in Germany from 1926 to 1931, *Sovremennaja Arkhitektura* in USSR from 1926 to 1930, *Actividad Contemporánea*, in Spain from 1931 to 1937, *La città - Architettura e politica* in Italy from 1945 to 1946).

What novelty could an architect assert today in case he were questioned by the successors of these administrators about the same experiences? If the answer were indifferent or universal the work of this magazine would be facilitated, or even useless.

Our working policy does not comply with a code so as to be assisted, for a certain extent, by not having to be subjected to the suggestion of tecnicism and eccentricity, but it has a harder job, on the other hand, taking an active part in the problem of city management in its complex and differentiated context. It is therefore evident that our internationalism is different from the agnosticism, catalogue or propaganda which moulded recent biennials and triennials, which pervades some cultural clubs and which appears also in many architectural and urbanistic magazines. Even the deforming parody — à la « burlador » — and the figurative narcissism flashing through Picasso's moralism and even that of Le Corbusier if reposed today-would appear ambiguous, evasive and often pathetic, instead of being considered as outrageously provocative as by the reactionary conformism of the European middle class of the twenties, thirties and forties (*épater le bourgeois*).

The issues of HINTERLAND will be mostly monographic, tending to build an articulated but unitarian project. The issues will documentate the most possible material pertaining to the themes confronted with research and experimental elaborations often carried out by our appointment, rather than collecting, selecting and illustrating current construction and urbanistic production. Otherwise, what would be the sense of devoting another edition to the skyscraper, since so many magazines are committed to this theme? The case is different if, instead of being destined for residence and offices — as has occurred until now —, the development in height is, as an exception, devoted to a metropolitan use of services and activities of associated life, using its prerogative of facilitated accessibility from an enlarged context through the public transport system. Are there skyscrapers of that type? Maybe, but if there are none they can be imagined. The same might be applied for a renovated typology, for a strategic dislocation of architecture of public buildings and for a modification in the task of the Faculty of Architecture which in this specific phase, for ignoring how to concretely use the potentialities accumulated in the experimental processes, has reached the bottom of an improductive crisis and a bureaucratic and corporative involution. At this point, it should be clear that the issue of HINTERLAND which we introduce does not intend to liquidate a part of the history of architecture and the, contemporary city, but only to an-

ticipate — in summarised form and by examples — the depth and the extension of its implication and therefore, where it occurs, the gravity of the defeat of the democratic and progressive forces. By virtue of the contributions of Jordi Borja, Jean-Louis Cohen, Epifanio Li Calzi to this magazine, these progressive forces themselves indicate an articulated and differentiated perspective in the various national realities. The working policy which we propose is that intended to interfere in that perspective, autocritically investing our experience as architects to oppose ourselves dialectically and operatively in relation to a concrete, comprehensive and differentiated city plan.

FROM SPAIN: LOCAL AUTHORITIES AND URBAN POLICY FACE TO FACE WITH DEMOCRACY

Jordi Borja

Marçal Tarragó

Ricard Boix

p. 6

THE CRISIS OF LOCAL POWER

1. The municipal administration

and political situation crisis

That local authorities are today at crisis point is an incontestable fact. Let us examine some symptoms. In many cities (above all those of Catalonia) the political parties have formed commissions to supervise the activities of the local administrations (*ayuntamientos*), and the latter have been forced to accept this supervision. Following the political elections held on June 15, 1977, a high percentage of persons linked to the Franco regime, and therefore deprived of authority and credibility, resigned from their positions (1). The administrative incapacity of the *ayuntamientos* drove them to the edge of paralysis and the Government had to approve the setting up of an extraordinary fund of several hundred million pesetas in order to enable them to meet their colossal debts (2). The entire political-administrative structure — due to suffocating centralisation, poor or non-existent representation of local bodies, inadequacy of the actual provinces and even of numerous municipalities confronted with regional and metropolitan area problems, and finally due to the weakness of local finances — is bankrupt and cannot resume functioning without radical transformation.

The most characteristic point of the crisis in local power, however, is not so much its particular gravity as the process of political transition in which it occurs; the gradual passage from a dictatorial political system to one of formal democracy.

In the emerging democratic system, sovereignty is no longer the appanage of an all-powerful *Caudillo* but of the people. This sovereignty no longer expresses itself in the acts of a dictator to whom all state bodies are subject, but through elections which take place against a background of civil liberties and in which all political parties are involved. The democratic transformation in Spain is taking place in reality at two levels,

the first of which is immediately felt and the second deeper; and it is the latter which has to be revealed in order to understand the nature of the crisis and the transformation taking place in the institutions.

The first level concerns the action of the post-Franco monarchical government: the approval of the political reform law which clears the way for the institution of a constitutional monarchy based on an elected Parliament (*Cortes*); the legalisation of political parties and the (limited) recognition of the most elementary liberties (freedom to hold meetings, freedom of expression, of propaganda, of association, etc.), calling for general elections to the *Cortes* which took place on June 15, 1977). From this will be born the Constitution (in preparation) and the transformation in the democratic sense, by legal means, of Spanish institutions. However, were this to be the only dynamic elements of the situation, not only would the conversion to democracy of a large part of the «reform's» supporters be incomprehensible, but the transformation process itself would be endowed with characteristics it does not have: legality would precede the struggle, the people's participation would be limited during the electoral campaigns, and democratisation, the appanage of a government based on a centralised administration and with a strong tradition of «separate entity», would limit itself to large assemblies and would quickly fall back on technocratic solutions (3).

On the contrary, political civil liberties have been exercised to the fullest extent and the political parties launched their activities prior to their legal recognition, in fact forcing that process. The enlisting and the participation of the population in political life greatly anticipated the elections. The rebirth of collective life, the development of political struggle and rivendication movements, the organising of the various social leaders, public pressure on the themes of liberty and autonomy — these are the socio-political phenomena which explain the profound contradictions that marked the last years of the Franco regime, between the official Spain (the political system) and the real Spain (the social situation). In other words, a deeper democratisation process has taken place which determines and explains the actual transformation process; the population's progressive revolt — that of the working and middle classes in particular, against the authoritative, repressive and centralistic cage of the Franco regime, against its ideologies and its reactionary values disseminated at every level, against its social and economic policy which sacrificed the living standards of the masses despite the considerable development in the last fifteen years and spawned unbearable degrees of irrationality and administrative corruption. On the other hand, if political transformation emerged only from the social ferment described above, we would find ourselves facing a rupture situation which, vice-versa does not present itself today. It would be a political revolution in the strictest sense of the word, with the total and immediate substitution of the political classes, the rejection of all the symbols and institutions of the past, and the birth of new forms of non-institutionalised power (*poder popu-*

lar), which may later be reabsorbed, but which in the heat of the revolutionary process are the fundamental agents of social, political and cultural change (4). Only by keeping in mind the dialectic interweaving of these two dynamic elements can one avoid error; whether it be thinking that nothing has changed (when in fact the entire political system is gradually transforming itself), or diametrically opposed, believing that conditions exist for the revolutionary rupture and that if this revolution does not occur it is only due to errors or betrayals on the part of political forces of the left.

It is neither one nor the other. The actual political transformation includes all the institutions, and the hegemony of democratic ideas and plans should be underlined along the entire spectrum of the discussions relative to the nature and the future of the institutions themselves (5). At the same time, however, this transformation takes place within a specific political framework (Monarchy-Armed Forces-Government) which imposes the bargaining of every democratic conquest, which acts as a brake and guides the stages within «legal» channels, and does not allow a forecast, in terms of hegemony and class, of the final result. This goes particularly for the three fundamental questions of the moment: *elective political institutions* (immediate key points: Constitution and municipal elections), *the structure of the State and regional autonomy* (also here Constitution, the Catalonia test (6) and development or otherwise of other autonomy processes), and *social and economic policy facing the crisis* (key points: inflation, strikes, taxation reform, the role of the unions, industrial and agricultural restructuring, reform of public enterprises, etc.).

2. The specific crisis of the Ayuntamientos

The crisis in local power derives, from a first reading of the phenomenon, from a more general transformation process of the country and could be resumed as follows: the actual *ayuntamientos* are in crisis because they are *franchista ayuntamientos* and only their conversion, through free elections, into democratic *ayuntamientos* will permit the solving of the problem.

This is true, but it is not enough: the local power problem has much more complex and much more specific causes, even though the democratisation of the *ayuntamientos* is obviously the first necessary and indispensable step towards overcoming it. Let us therefore examine point by point the principal knots of this crisis (which in its stricter territorial and urban terms will be analysed in the second part of the article).

a) The model of uncontrolled capitalistic development, with a low social and public investment index generally, has naturally translated itself into a disorganised use of the territory, in an accelerated process of concentrations, and in enormous social deficits (housing and collective works) and lack of infrastructures. This model today is on the point of disappearing due to the increasing development costs of urban centres, its incapacity to take care of the major infrastructure works necessary for the functioning of the cities, the opposition of the working and middle classes whether of the abandoned areas or of those earmarked for important public works

(nuclear power stations, motorways, water basins) or of urban areas lacking services or polluted and broken up by speculation.

b) The local and provincial political-administrative system inherited from the Franco regime is in crisis not only because of its anti-democratic character, but also for its evident inefficiency. The centralised Franco regime concentrated power and resources in the central Administration bodies which acted sectorially throughout the territory. The planning bodies (municipal, metropolitan, provincial) act without coordination with the decision-making bodies (executive) and simultaneously public corporations intervene in the same territory, without and type of coordination. The local administration (*ayuntamientos* and *diputaciones*) who, by tradition, carries out the social management, sees itself progressively deprived of power and responsibility, technical and financial resources. The poor or non-existent representativeness of the local organs, the lack of coordination and the sectorialism of the organisations dependent on the central Administration, the absence of spokesman organisations for the collective interests, all these lead to a flattening of political and social conditions which, in fact, render impossible the development of a real public life, graduated and planned, founded on participation and the interests of the various social forces.

To this we must add, as already said at the beginning of the article, that the political-administrative structure is completely unable to confront the new problems and the new necessities of the regions, of the metropoli and of the neighbourhoods of large cities.

c) Local administrators, during the Franco regime, acted independently of any kind of public control, in a scheme of social «irresponsibility» which favoured the systematic practice of secrecy, arbitrariness and corruption. Around the *ayuntamientos* a thick web of interests was woven (political exponents and officials, municipal concessionary and tendering companies, owners of building land, etc.) little known in all its meanders but famous as far as personages and practical effects were concerned, which constituted a real local «bunker» that will be hard to dismantle even after the municipal elections.

d) The crisis of local power, however, would not be explainable without considering the progressive expansion of popular movements in the neighbourhoods and the cities. Having sprung up in most Spanish cities since the latter part of the Sixties, these movements were in the vanguard of popular struggles which marked notable urban victories and a complete loss of authority and initiative for the *ayuntamientos*. The *asociaciones de vecinos* (neighbourhood committees) have multiplied in recent years constituting an organised social fabric, important above all if one considers the low level of social organisation and the incapacity of the local political system to promote any type of collective action, which brutally reveals its incompetence and lack of support. The unification of these neighbourhood movements (Federation of the *asociaciones de vecinos*, common action and links with professional, labour and cultural organisations) has given birth to real citizens' movements which, in re-

cent ears, have strongly posed the problem of the democratisation of the *ayuntamientos* and elaborated a series of alternate proposals both at urban and institutional levels. These proposals, borrowed by the greater part of the democratic political forces, today are on the agenda as we shall see further on. For the present, we can conclude saying that the popular and citizens' movement, one of the most interesting and original phenomena of recent Spanish history has undoubtedly deepened the deprivation of authority and loss of legitimacy on the part of the *ayuntamientos*.

e) To this we must add critical awareness towards local administration and urban politics which has spread in the so-called « ideological and technical apparatus » (officials, professionals, the press, the intellectuals) and in vast portions of the middle class and the industrial and commercial bourgeoisie. The incoherence of territorial and urban politics, the scandals of the local administrations, the inability to exercise socio-political control and the impossibility of meeting the needs of the people (which against the background of increased freedom multiply rapidly), the progressive paralysis of the institutions, the urgency to solve urban and territorial problems which strangle the growth process, etc., all this has determined the clear hegemony, in the actual Spanish society, of the democratic and progressive proposals aimed at a renewal of the local power units.

f) Finally should be noted the spreading effect that links the requests for local and municipal democracy and the autonomist claims of the various nationalities and regions have had in many parts of the country (Catalonia and Basque provinces in particular, but not only there). Both in the field of urbanistic-territorial politics and its instrumental bodies (local finances, planning, technical bodies, officials, etc.) and in that of political administrative structure, a strong bond has been established between municipal and autonomist movements. Urban and city movements have often taken on compresorial or regional dimensions (*comarciales*), the struggle for new democratic *ayuntamientos* has merged with that for autonomous statutes, national and regional forces have influenced the *asociaciones de vecinos*, the proposals for the renewal of local administrations are included today in a broader project of total restructuring and decentralisation of the State. Having said this, one understands how the debate and the proposals put forward regarding the three big fundamental questions which we have already mentioned (the creation of democratic institutions at all levels, the social and economic policy for confronting the crisis, and the problem of the autonomist movements) must devote much space to the problems of the city and the local administrations.

3. The post-election period: the municipal commissions of the political parties

The Spanish *asociaciones de vecinos* have, for a number of years, represented a completely original experiment, which has its roots in the contradiction between a closed political-institutional system, without political parties and without elections, and the growth of social mobility; and organisation which has

given birth to very interesting phenomena such as the *comisiones obreras* and the *asociaciones de vecinos*. With the spread of democracy, however, the political parties tend to become the political leaders and spokesmen for the people (resulting problems regarding collective neighbourhood and citizen movements, pluralistic by nature, will be analysed shortly).

First of all, let us examine the phenomenon which today is at the centre of the municipal political life and urban conflict, the provisional state of the actual *ayuntamientos* and the formation, on the part of the political forces, of municipal commissions (*comisiones municipales*) composed of the parties.

Local authority was already at crisis point before the general elections. However, from then on it has become worse. The new climate of liberty inaugurated in the country, the recognition of the elections as the sole legitimate source of power and the high percentage of votes won by the democratic forces and the parties of the left, could only accentuate the crisis of the administrations and the local ruling classes bound, for the most part, to a past still reeking of authoritarianism and corruption, and often situated to the right of the Government block itself. We have already observed (note 1) how both the Government and the political parties have abstained from promoting a process of mass resignations of these *ayuntamientos*. This would have led to the formation of « management commissions » in office until the call for municipal elections. To the already mentioned political considerations advising against following that route were added specific motivations of administrative management. The dimensions and urgency of urban problems, and, on the other hand, the inadequacy and lack of financial resources on the part of the *ayuntamientos* in order to solve them, represented on their own an obstacle of considerable size. If to this we add the lack of effective power, homogeneity and experience of the « management commissions », the opposition they would have drawn from high officials, from the tendering companies, etc. (without counting the simultaneous pressures and expectations of the popular sectors, since socialists and communists would certainly have been part of these bodies), there is no doubt that the proposal for the « commissions », far from resolving the problems on the agenda, would have more than anything the effect of undermining the political forces composing them.

On the other hand, it was not possible to disregard the popular vote which explicitly deposed the local political class, nor leave to rot any longer the municipal and city councils. It is specifically from that point of view that the experience of the political parties' municipal commissions (*Comisiones municipales de partidos políticos*) which have sprung up especially in Catalonia, but not only there, is extremely interesting.

These commissions are largely made up of centre-left forces, nationalist, socialists and communists, but also include in certain cases even the UCD (Government party) and extreme-left organisations. Generally, they represent political forces which have obtained a vote percentage well over 50% in the ci-

ties (7).

With what objectives were they born? Fundamentally, three:

a) to promote the call for municipal elections and, in the meantime, prepare all the conditions necessary for their democratic development (a census, the finding of public-owned accommodation, legalisation and equalisation of all political parties, drawing up of electoral rules (8), etc.);

b) to supervise the activities of the *ayuntamientos* during this period to avoid action contrary to the collective interest (for example: illegal granting of building licences, contracts with private companies, extortion or municipal indebtedness to cover dubious deficits or finance electoral activities, etc.) as well as for the purpose of avoiding total paralysis of municipal management and contribute to resolving the most urgent problems (for example: provisional approval of an urban plan which safeguards public parks, or that remedies the lack of school buildings, restoration of housing or rundown neighbourhoods, etc.);

c) to render more « lucid » the state and administration of the municipalities both with regard to political parties and the population in general. With this aim, mixed « informative » inter-party *ayuntamientos* commissions were formed (with the occasional participation of the *asociaciones de vecinos*), and special working parties (for example: budget, urban planning, internal organisation of the *ayuntamientos*, municipal-controlled companies, public works...). In certain cases, such as in Barcelona, the inter-party commissions have found their accommodation within the *ayuntamientos* themselves, thus having access to a large amount of municipal documentation.

What real weight do these commissions carry? The experiment has been running for only a short time, but some valuations can already be made. In the first place, they have a vital informative role for the political parties themselves, which do not possess any direct knowledge and much less « internal » knowledge of the problems of municipal management and operation. There is no better way, therefore, to become familiar with the legal, financial and bureaucratic mechanisms of the *ayuntamientos* and the socio-economic and urbanistic situation in every detail. But also no better opportunity to break the monopoly that the local power bodies have had on this type of information, and place it within reach of the majority; to reveal the secrecy and intricacy of budgets, the memoranda and the various archives; to establish a direct relationship with the officials and technical services, etc. In the second place, either directly or indirectly these commissions exercise an important control over the *ayuntamientos* who can no longer act with impunity. In certain cases it has been possible to establish a climate of collaboration and sensitivity to social problems; in others exists the will (more or less based on interest) to clear up the internal situation (debts, staff, licences, etc.). For those more deeply compromised with the Franco regime, this means that they must leave the scene, for the others that they must accelerate their conversion to democracy. For many officials, raised in the school of authoritarianism, but not corrupt, working « with the door open »

may represent an excellent opportunity for civic re-education. Finally, the actual experiment of the *Comisiones de partidos políticos* may be useful to future *ayuntamientos* in two ways: first, in working out the organisation and functioning of new councils, which knotty problems to solve first, which instruments to use; and second, in starting immediately to create, between the various political forces, a climate of collaboration which may facilitate future electoral or government coalitions or, at least, a basis (even minimal) of consensus regarding the structure and the aims of the new *ayuntamientos*. At this point one may ask whether these commissions do not take the place of the popular organisations of the cities. Actually, the coexistence today of the inter-party municipal commissions and the *asociaciones de vecinos* (with their Federations and coordinating structures at city level) raises quite a few problems. Even though in theory they occupy different levels and may in the future be connected in the resolving of common problems, (for example: joint meetings with the *ayuntamientos*) whether at *asociaciones* or at party levels, in practice the two institutions tend to compete with each other, with a race for the positions available a result of the recent history of the *asociaciones*, (which could not be otherwise) and the invasion and legitimisation of the political parties after the general elections.

Now, the popular organisations will have to create their own place, without taking over from the parties (some people even talk of putting up candidates for the municipal elections, and this, for many *asociaciones*, would mean being involved in an irreversible crisis). It is, however, clear that they will no longer be able, as in the past, to have the exclusive star part. The risk, on the other hand, is that the new *ayuntamientos* and the political parties may destroy a wealth of experience and democracy which has made possible in no uncertain way the actual democratic transformation of society. The relatively high level of basic social organisation expresses real needs and aspirations; it is an element of control and stimulus both for the administrations and for the parties, it is a supporter of mobility and social renewal, indispensable above all in the objective of developing a democracy. Already some symptoms are emerging which may be a prelude to a crisis and to a generalised weakening of the popular organisations of the cities and neighbourhoods. In the first place, the relative disengagement on the part of the large political parties, much more interested in their own reinforcement and in election problems. The fact that every party organised by itself the cultural, community, sports and recreation activities connected with it — as already happens in part in youth associations and unions — may lead to a dangerous split in society. In the second place, the great weight that minority political groups frequently acquire in the *asociaciones* and in similar popular organisations (who attempt in such a way to compensate for their own numerical and electoral inferiority) and who introduce elements of ideological and practical activist radicalism that lead to the progressive isolation of these associations and favour a double process of social ato-

misation and conjunctural strengthening of groups organised purely for corporative aims. It remains to say that in the current situation, the action of the political parties, natural protagonists of the democratisation of the institutions through elections, cannot disengage itself from the need to reconvert the popular organisations, which, under the Franco regime, carried out multiple socio-civic, political, pressure-group functions, moving in a climate of repression which impeded proper development. Today, these must «specialise», become interpreters of the real problems of the citizens, become much more representative and democratic in their internal functioning, less subordinate to the presence of political militants.

We think, however, that favourable conditions exist for the development of city and neighbourhood popular movements. We will limit ourselves to outline briefly the most important ones.

a) The link between democratic liberty and the serious urban and social problems stimulates both the multiplication of pressure groups and the development of basic organisations of every type. The expanding politicisation and socialisation phenomena — today very much alive in Spain — does not start from zero, but may reconnect itself to a pre-existing organic fabric (*asociaciones de vecinos*, unions, cultural groups and professional associations, and the more recent associations grouping retired people, women, etc.).

b) The problems of local and city administrations lend themselves in particular to the development of basic organisations, supporters of specific pressure groups and natural counterparts of local power; the concreteness of, and the general scope of, the problems to be resolved, in fact, transcend the range of action of individual parties. Moreover, it is not easy to eliminate the traditions of struggle and the organisation level which has affirmed itself in the neighbourhoods. This is without counting the fact that specifically because of the prestige which they enjoy, popular associations and movements have, at least in principle, the support of the major political parties of the centre and of the left.

c) The democratisation process of the Administration, and of the *ayuntamientos* in particular, in view of the importance of the proposals made in relation thereto, can greatly stimulate community life and basic democracy. Undoubtedly, municipal decentralisation, the institutionalisation of popular control on the management and planning, the participation of the founding organisations in the management bodies, the constitution of *ayuntamientos-asociaciones* mixed commissions, etc., can and must relaunch the popular movements in the framework of democratic development.

CRISES AND URBAN ALTERNATIVES

In the last 40 years a spectacular phenomenon of internal migration has resulted in a very high territorial concentration of the Spanish population as a whole. The «urbanisation» of society and of the social structures has taken giant steps forward.

Today more than 20 cities (with over 100,000 inhabitants), which represent approximately 3% of the municipalities, concentrate more than 35% of the po-

pulation. The two major urban agglomerations — Madrid and Barcelona — alone include over 15% of the national population.

This process of migration/concentration, accentuating itself particularly from the late 50's, developed under the most complete lack of financial resources on the part of local bodies. Urban and service investments have not on the average surpassed the 1,500 pesetas per inhabitant (which represents less than 1% of the pro-capita income). The percentage of investment directed towards the local communities in relation to the Spanish GNP represents 1/3 of the European average. The contribution of the local bodies to the total public expenditure is, in an overall comparison with the EEC countries, four times greater than that of Spain.

These few points suffice to give an idea of the immense social deficits accumulated. The damage at urban level inherited from the Franco regime is such as to jeopardise the future development itself of the Spanish cities. A study carried out in 1975 relative to second largest municipalities (*segundo orden*) of Barcelona's industrial belt estimated the deficits accumulated at between 20 and 50 thousand pesetas per inhabitant. For large cities these figures are doubled. The process of concentration and growth of the population, added to the low investment indices, has in turn led to a distortion of the criteria of localisation of the rare resources available. Thus, to the imbalances and the regional and district depressions (*comarcas*) of a large part of the country (the investment index in the small municipalities and in depressed areas equals zero), should be added the extremely low level of services and infrastructures in the large urban agglomerations.

The contradictions generated by the degradation of the urban fabric (growth without investment) have caused the generalised degradation of the extra-urban territory and natural surroundings. An attempt has been made to solve a large part of the existing problems, from energy and supplies (nuclear and traditional power stations, diversion of waterways into various basins) to leisure (residential areas for second homes, natural parks, etc.) invading extra-urban areas, but without criteria or protection of the territory. Damaging fishing resources due to the installation of thermic and nuclear power stations along the coast; drying up of agricultural resources by the diversion of canals and waterways for urban use; destruction of forests (and the ecological equilibrium) with the urbanisation of vast rural areas: this is the price paid for the intervention of the monopolies with the consent of the state administration and the acquiescence of the municipal bosses who dominated local events during the Franco regime.

Regarding urban problems (degradation of natural surroundings, territorial planning, internal regional imbalances), large popular sectors have mobilised, fighting against an urban and territorial policy which hinged fundamentally on two points: the prevaricating interference of the state, and corruption. In the state administration sphere urban planning has always been the responsibility of the *Ministerio de la vivienda*, the appanage in all governments of persons with Phalangist origins and suspected partisans

of the « *revolución pendiente* ». We do not think these biographical data are irrelevant. The interference of the state in this sector has guaranteed, without enduring solution, the defense of the private interests of the ruling « building group », from the urban rental laws (*Ley de Arrendamientos Urbanos - L.A.U.*) of the first phase (which tended to protect the urban lower middle class) up to the last reforms of urban legislation (1975) which favour the monopolistic building sector through the construction of large extensions (new towns, etc.). This policy of interference, linked with corruption, its logical corollary, has always formed part of the relationship between local administrations and the real estate sector. The construction scandals in which, in some way or other, mayors and councillors are involved have been and are common place in most Spanish cities. However, the changes which may result from the transition begun on 15th June also deserve attention.

From a system founded on state interference and on corruption, it is easy to pass into a consolidation of liberal capitalism — « modern » and monopolistic — which reinforced the trend to divert into private enterprise the process of urbanisation and the implementation of the major infrastructure operations. The administrative reform of the summer of 1977 led to the birth of a new ministry of « public works and urbanism ». Its chief, J. Garrigues Walker, on more than one occasion presented as the bridgehead of North American interests in Spain, and closely connected with the private « trust » which has built and exploits the major part of the autostrada (licences to private companies), hastened to declare immediately after his nomination that a real market economy had never really existed in this field. Nothing less than a declaration of principle, which precedes the transition from an interference system, subject to the logic of corruption, to a liberal system still more private.

An urban crisis and a municipal crisis, in the context of an economic crisis, requires a new urban and land policy which overcomes the crisis by laying the foundations for a new type of urban civilisation. This new urban and territorial policy, capable of overcoming the present crisis and filling the enormous social deficits accumulated, can only start from municipal planning.

The municipal plans which undoubtedly can be given life and vigour from a victory of the political forces of the left, working class and popular, at the next municipal elections, must not and cannot be the product of a laboratory, drawn up at a table. They must be founded on social needs expressed by the large popular movements in the last ten years.

A basic programme must, among others, include the following points:

— the immediate recovery of land and buildings for collective use;

— an urgent programme in the three key sectors — housing, school and health, aimed at the areas most lacking in this respect;

— a programme for the run-down central areas (improvements and restructuring);

— revision and new agreement with the building industry regarding building licences and tenders, with the aim avoid-

ing a collapse which would further aggravate the problems of the industry. These immediately applicable measures can be really effective only if they are based on a new work approach by the *ayuntamientos*. A new work approach and a minimum of red tape are the conditions necessary to ensure that these programmes are not reduced to purely demagogical abstractions but are really implemented.

Among the measures and the tools which may ensure the functioning of the new local administrations, we point out the following in particular:

— the application of some generally unexpected legislation of particular collective interest (obligatory handing over of land, purchase of land to appear on normal budgets, etc.);

— promoting the greatest participation (a) of the population in neighbourhood decisions and (b) of the users' unions in management;

— strictness in implementation so as to avoid emezagement or, in other words inflated budgets, which have often been occasions for corruption;

— improving the morale of the civil service and technical bodies while safeguarding their bodies. In this sense, the self-discipline of the various bodies is important, with supervision on the part of the various unions. The syndicalisation of the officials must be strengthened by the elimination of any type of obstacle to complete union freedom in the sector.

The gravity of urban problems is such as to require the involvement of ever-increasing sections of the population in the search for solutions. The lack of planning and the rampant exploitation of the cities and the land as normal practice in recent years have blossomed into an irreversible crisis, the resolving of which by any « capitalistic » means is impracticable. The problems of congestion and overcrowding, the cost of indispensable social services (from housing to hospitals), the inadequacy of the technical infrastructures necessary for industrial development, are other aspects of this crisis. It is certainly possible to continue along the same road, which will, however, only serve to deepen the crisis delaying even more its solution. Only a revolutionary overcoming of the crisis, with the formation of a new urban group which includes the majority of the citizens, will lay the basis for a new urban society.

FOR A NEW TYPE OF DEMOCRATIC AYUNTAMIENTOS

1. Reform of the State and local autonomy

The developing Spanish state must face a crucial problem in order to guarantee democratic development: decentralisation. The identification between authoritarianism and centralisation and between state and central administration is a constant fact of Spanish history (except for brief moments like the republican period), and which the Franco regime exacerbated to the maximum.

The principles of the administrative organisation of the Franco state (unity, totalitarianism, centralisation, uniformity) correspond neither to democratic criteria nor to social necessities.

The organisation and social conflict level reached, and the urgency to confront regional and urban problems taking into consideration the effective forces in the

field, render indispensable an administrative restructuring founded on the autonomy of the various nationalities and regions and on municipal autonomy. Autonomy is an indispensable tool to bring society closer to the state, to open public administration to the participation of the various social forces and organisations. With this aim in view, it is necessary to start off from a non-centralistic concept of political power and confer specific power on the organisms of autonomous government.

In order to survive, this power requires three things: a) institutional recognition, b) attribution of responsibilities, and c) financial resources. We shall see what problems arise in this instance solely at municipal level.

The institutional recognition should be based, above all, in the constitutional recognition of municipal autonomy so as to avoid the danger that ordinary laws may imperil its existence. In the case of governments and regional autonomous parliaments, the regulation and control of the municipal regime must be their responsibility. The control by the central Administration exercised today by civilian governors (prefects) must pass into the hand of organisms subject to Parliament or the Bench, with the participation of representatives of local organisms; moreover, it must be a legal control (and not discretionary) and always exercised according to agreements reached. It is hoped that the principle of the « Municipal Charter » will be accepted, which permits every municipality to organise itself within the overall framework of the current Constitution and municipal law. It is then necessary that the *ayuntamientos* be given specific and exclusive responsibilities, as well as widespread executive capacities. The withdrawal of power in favour of the central Administration and technical organisms neither elected nor subject to control is both anti-democratic and socially inefficient. The first step taken by a democratic administration should be the transfer or redistribution of responsibilities in favour of local democratic authority. The figure of the civilian governor who, by fact and by right, today holds almost all the power must disappear. With regard to financial resources one should lead off from the principle of their adequacy to the necessities and the possibility of disposing of them autonomously at local level. We cannot at this time analyse the complex question of the income (direct income, automatic attribution of part of the state budget, shares of the Saving Banks and of local and regional banks, compensation funds at regional level, etc.).

In conclusion, we would like to point out two other questions to be resolved within the framework of the reform and the decentralisation of the state: the metropolitan areas and the small municipalities. With regard to the first, due to the imbalance generated by the process of concentration, a policy of containment and maximum internal decentralisation is desirable with the aim of constituting a metropolitan-intercommunal organism.

Regarding the second point, what is obvious is the lack of resources of the small municipalities in order to meet the various problems of management, planning, supplies, etc., and the extra-municipal sphere of these problems.

From that point of view, it seems to us that the *comarca*, smaller and more compact than the province, may represent an intermediate level between the municipality and the region.

2. Democratic *Ayuntamientos* elected and dismissible

Substituting the ideas of the Franco regime regarding municipalities [which though considering the municipality as a « natural body » always subjected its political-administrative expression — the *ayuntamientos* — to the iron rule of the state (9)] are emerging ideas on a local administration of technocratic character.

Briefly, these concepts are:

a) the *ayuntamientos* have social management responsibilities for which are necessary the support and the control of the central state organisations which furnish the technical and financial means; b) the important decisions which concern urban and territorial policy, public works, housing and services, as well as industrial, agricultural and financial policies, are the exclusive responsibility of the central administration and its dependent periferal and technical bodies.

The only way to legitimise the real autonomy of the *ayuntamientos* is to assest its political and representative character. To this must lead the democratic assertions and involvement of the people. Regarding the eligibility of the *ayuntamientos* to universal and direct suffrage, a principle on which all are agreed, three problems arise: the figure of the mayor, elections by districts and the role of the non-elective (technical) offices.

The actual *ayuntamientos* are strongly presidential. The mayors, appointed by the Government, in turn appoint the executive or permanent commission (municipal council) which assists them. The diametrically opposed solution — the direct election of the mayor — does not mean overcoming « presidentialism » even though it is favourably viewed at popular level. The major part of the democratic forces consider that it should be the municipal council who should elect both the committee and the president — the mayor — in this way reinforcing the representativeness and the collective nature of the local government.

A discussion, still in its early stages but destined to develop, is currently taking place on the advisability of calling elections by neighbourhoods or districts, in other words with only one electoral district and single lists for the entire city (a problem which crops up only in large or medium cities). In view of the fact that the matter involves the election of an organism for the entire city and not the constitution of a federation of neighbourhoods, the choice of the single district (which, moreover, favours the application of the proportional system) seems preferable. Such a system, however, must take into consideration the existence of decentralised neighbourhood organisms (which may be elected). The non-elective functions may be of two types: technical-executive (service delegates) which in large cities report to municipal departments, and functions reporting to the national administrative network (secretaries and others), carrying some weight above all in the small cities. It is evident that the holders of the first type of position

must not belong to any decisional political organism (in contrast to what occurs today). Regarding the others, it is necessary to aim towards a regionalisation and municipalisation of the officials. The problem of « revocability » is a very delicate one. A collective conscience favourable to the revocability of the offices, certainly exists today, above all in cities with a strong tradition of popular movements. The Republican legislation allowed the principle through the institution of the « municipal referendum » (by means of which it was possible to dismiss the mayor, a councillor or the whole council). With the essential guarantees, so as not to render the *ayuntamientos* too precarious (for example that the referendum must be requested by a large number of citizens, and that it cannot be held twice for the same person), we think that it is a positive way of increasing the level of participation and public control (10).

Finally, we would like to recall that a democratic *ayuntamientos* must always be democratic, above all in its daily functioning. Much suspicion exists today regarding the efficiency and public morality of the local authorities. A new approach to work for the service of the collectivity, the study of the profitability of the services, the determination of priorities and precise programmes are targets to be achieved as soon as possible.

To this end, neither the democratic election of the *ayuntamientos* nor the dependence of the political appointments on the executive apparatus, are sufficient. The recent experience of the inter-party commissions and of the *ayuntamientos-asociaciones* collaboration, as well as the increasing syndacalisation of officials and employees of the public administration, underlines the usefulness of a municipal management as open as possible and open to the citizens, likewise the internal democratisation of the municipal services and authorities.

3. Municipal decentralisation, popular participation and control

The request for decentralised municipal management in Spain is based not only on the development of the cities and on the greater complexity of the management problems, although these are extremely valid reasons; neither does it derive exclusively from the desire of the political forces to favour, by decentralisation, democratisation of society. In our case, it is born above all through the pressure of the movement and the social organisations of the neighbourhoods which demand a close and competent counterpart. It is therefore indispensable that, as soon as they are elected, the new *ayuntamientos* proceed with their own decentralisation. In this case, they will have to choose between simply decentralising the Municipal Council (appointing the respective councillors) or elect an area council (*distrito*) as done in Italy. The latter seems to us to be the best solution. They will then have to determine the size of the areas: although the smaller ones (less than 10,000 inhabitants) facilitate participation and community life, for an effective distribution of responsibilities (at least in the large cities) larger units are necessary (from 20,000 to 100,000 inhabitants).

Finally, they will have to define the duties of such decentralised bodies. We

believe there are 3 different types of responsibility: collaboration in working out municipal policy (for example, submitting to the Council the area's proposals on the preparation of the municipal budget); control of municipal operations in the area (for example, urban plans, building licences); management of social services and facilities. Area councils may render municipal and management much more visible and controllable. We are thinking in terms of a decentralised and detailed preparation of the budgets, which permits real participation on the part of the citizens. Decentralisation can also stimulate the development of community life, because of the proximity of the parties involved and because it allows the associations to multiply their own opportunities for action, through the decentralised authorities, (accommodation, participation in management and control, etc.).

Participation and popular control are the major questions on which popular organisations require action from democratic *ayuntamientos*. What we have already said regarding the election and dismissal of the *ayuntamientos*, on their autonomy and decentralisation, indicates that conditions are favourable to participation and control are beginning to exist. The more recent urban conflicts permit the definition of some valid instruments in this connection:

a) institution of participation and control mechanisms for the elaboration of municipal and urban policy. For example: preparation and discussion in open assembly of the proposals presented by every sector regarding the municipal budget and a debate of such proposals in Council meetings; obligatory attendance for all bodies presenting requests or those involved before approving a plan or project, and debating possible objections, etc.;

b) participation of the popular organisations in the municipal management bodies whether at city or area level (municipal transport company, *Instituto de la Vivienda*);

c) creation of ad hoc mixed commissions, for example between the administration and the population involved in the implementation of slum-clearance and improvement of the urban centre;

d) self-management of certain services which depend on the *ayuntamientos* (nurseries, sports facilities, popular celebrations).

e) popular initiatives in terms of decrees to be proposed to the Municipality, urban proposals, sectorial plans, etc., to be debated in council. Possibility of a referendum by popular request.

f) creation of city commissions within each *ayuntamientos* (or within each area) to whom a detailed report on municipal management should be presented periodically. Representatives of the principal organisations, city, bodies, unions and work categories should be members of these commissions. To conclude the examination of this point, we would like to clarify two things. In the first place, it is necessary to avoid falling into the opposite evil to that which one wants to correct. It is right that the state apparatus be amplified, that mechanisms of compensation and popular participation be promoted, but to institutionalise them to the maximum may lead to their integration into the apparatus with consequent increase of bureaucracy.

Popular organisations must be completely independent from the Administration. The second point concerns the emergence, in the present Spanish political phase, of populist concepts which, in fact, favour conservative and technocratic projects. One of these is an elementary and absolute concept of self-management, which aims at placing initiative and management of the services exclusively in the hands of the users (in which one demands that the management of the equipment and services be subject exclusively to the interested parties, limiting the Administration to financially supporting and controlling its minimum profitability). In this way, all responsibility is taken away from the Administration and a crystallisation of inequalities is promoted (for example, wealthier parents will be able to organise better nurseries, schools, cultural centres, etc.). Another controversial concept is the idealisation of popular power interpreted as organisation of popular sectors, separated from and in opposition to the state. The latter is conceived as a monolithic dominated exclusively by an antipopular caste, and one wants to set up an alternative authority. In practice this means keeping the popular classes away from real power. The experiment of the neighbourhood movement, in view of its collective character and its tendency towards representative organisation does not, however, seem inclined — with the exception of a few isolated cases — to slide easily into this type of position.

4. The attitude of the political forces regarding institutional and urban questions within the context of the municipal elections

The forthcoming municipal elections will greatly influence both the type of political democracy which will be set up in Spain and the nature of the social and economic programmes which will be applied. In other words, these elections will greatly contribute to the definition of the correlation of the social and political forces, and the type of hegemony which will prevail in Spain in the coming years. Immediately after the elections a local ruling class will be reconstituted and a new relationship will begin between the Administration and the people. In the second instance, emergency solutions must be found for the grave urban and land problems. Let us examine rapidly what the various positions are in the field.

As far as the character of the institutions and the type of government is concerned, already contrasting positions are beginning to emerge regarding three types of problems: centralism and autonomy, representative democracy and basic democracy, bipolarisation and coalition governments. To these we could add a fourth problem which will also give rise to contrasting positions, but which has not yet manifested itself openly: administration interpreted as technical or political management, and which we will not analyse in this article.

On principle, all political forces support local autonomy, but it is no secret that the right and the centre use it above all for election purposes (with the exception of peripheral nationalist forces). In fact, they tend towards a technocratic type of centralism. To the left, the socialists (PSOE) both because of their ideological traditions and be-

cause of the type of party (built around a central apparatus) demonstrate themselves reticent with regard to autonomy, not so much in general as in relation to concrete problems. The existence of peripheral socialist forces, more or less connected to the PSOE, and the pressure exercised by the Communists (who strongly defend all types of autonomy, local and regional) may have influence on the Socialist party. The problem of representative democracy and its relationship with basic democracy is even more delicate. Not only the centre and the right but also forces which are of social-democracy and socialist inspiration, defend an exclusively electoral political system. The nationalist sectors demonstrate a certain interest towards an experiment in basic democracy. The PSOE does not have a clear position on the question. The Communists, even though more in favour of electoral democracy as a process tending to organise the direction of the institutions, attribute great importance to basic democracy, whose role in the transformation and democratisation process they would want to see recognised in the Constitution itself. The forces of the extreme left often fall in to the elections/popular power counterposition. This is a theme of great interest, which is related to the discussion on the bureaucratic or political character of the Administration and to the role which it is intended should be attributed to the latter; dependent management body or also an instrument of involvement and transformation.

Regarding the formula majority/opposition or else coalition governments, already two opposing positions have emerged. Both the UCD (Government) and the PSOE (largest opposition party) tend to conceive the government, at all levels, in bipolar terms. The Communists, as also some socialist, nationalist and Christian-Democrat circles, are on the other hand more inclined to search for widespread coalition formulas of government. It is our opinion that the necessity of consolidating local institutions and starting to solve the grave urban problems, call for the latter type of formula instead of the simple dialogue of Government-Opposition or the alternating of two blocs.

As far as urban and territorial policy is concerned, we have already indicated what could be the possible content of the emergency programmes. Here, we believe, will arise numerous problems, which cannot be reduced to three or four types. We will limit ourselves to identifying a few of them:

- a) Planning or privatisation of building policy and of social services: while the left defend planning and the important role of the public sector, both more or less decentralised in Government circles « liberal » positions which sustain a market economy have much strength.
- b) Concentration or balanced development: the same contradictions emerge once more. In fact, the « diseconomics » are so grave — since it is necessary also to consider an agricultural and energy policy at national level — that the left may carry much weight in the formulation of a new land policy.
- c) A model of urban growth based on major works (restructuring, large peripheral agglomerations) and marginal growth or else decentralised development addressed on priority basis to the

re-emphasis on, and the endowment of missing services: going back to the two preceding points. The opposition to the existing model is so widespread that important transformations are likely.

d) Priority in public works with investment for profit and control of the automobile, or else in services and community open spaces: what was previously said applies here, as both points are closely linked. The construction of large residential complexes, such as are built today, entails great lack of services and extremely high social costs.

e) Housing policy: may be interpreted as market production, and only for living accommodation, or else as a public and social service organised around neighbourhood units equipped with services and collective living space.

All the problems which we have indicated imply a confrontation between opposing models of civilisation, social projects and political choice, and it is evident that without the political presence of the forces of the left in the institutions, and without a high level of involvement and unity of the popular forces, progressive solutions will be difficult. However, we must add two points of clarification. The first concerns the importance which the configuration of the local institutions will assure in the determination of the relationship of strengths and the rules of the game for the future. The second, the fact that the urban and territorial progressive solutions in their actual and concrete configuration may be negotiated with sociopolitical circles which are not part of the left, but which can accept, more or less under pressure, relatively advanced solutions regarding such questions. In any case, except in very special local conditions, it will be difficult for the left to launch its urban programmes alone.

Notes

(1) The political parties of the left, and in particular the Communist Party, not only abstained from launching a campaign for the general resignations of the *ayuntamientos* but opposed the resignations of the individual mayors or councillors who intended to submit them. They were motivated by considerations of general political order: it was imperative to avoid that a situation of chaos and instability should develop over and above the already precarious situation (the Armed Forces had clearly stated that they would have accepted any type of change only within the framework of rigorous legality). In addition, it was necessary to affirm the concept that the only valid instrument to succeed in directing the bodies of the state was that of elections.

(2) One of the major problems which the democratic *ayuntamientos* will have to face will be that of the accumulated debts, which is added to the lack of public facilities and to the large losses in the management of certain basic services (such as public transportation). The actual refinancing of the debts (particularly that of transportation) does not resolve any problems and plunges the *ayuntamientos* further into debt; also because the refinancing has served to cover illegal operations and artificially inflate the budgets. Despite everything, this has contributed at least in part to clarifying the problems of management.

(3) Administrative centralisation with

regard to local bodies is not the exclusive property of the Franco regime. Today, regaining weight are technocratic concepts which want to limit to the maximum the autonomy and the political representativeness of the municipalities accentuating their dependent administrative character, and limiting its functions to social management duties.

(4) International experience — see the recent Portuguese case — is sufficiently clear in this instance. In the opposite sense, a radical transformation took place in Spain in 1939 at the end of the Civil War. The *ayuntamientos* in office were immediately dismissed and provisional *ayuntamientos* were nominated, with persons chosen for their active adherence to the military rebellion (*Alzamiento*), and members of the *Chambers of Agriculture, Industry and Commerce*, as well as groups of the major taxpayers of the municipalities.

(5) To be underlined both the legitimacy of « social rights » linked to the urban condition and the advanced character of hegemonous ideas regarding the institutions (decentralisation, participation, popular control), before which electoralist and technocratic positions are most timidly expressed.

(6) We refer to the rapidity, or otherwise, with which it will be formed, and to the contents which the Autonomous Government of Catalonia (*Generalitat*) will have, the constitution of which seems inevitable.

(7) In Catalonia, Socialists, Communists and Centre-left forces exceed 75% of the electorate.

(8) It will not be easy to reach agreement on a municipal electoral law between the main political parties. If, in connection with the indirect election of a mayor, there seems to be a basic consensus, this is not the case as regards neighbourhood elections or a single electoral district, majority or proportional system, referendum and revocability, etc.

(9) The Franco regime theorised about the subordinate role of the local administration. It even managed to compare it to a minor who needs the supervision of its parents or tutors...

(10) The first measure by the Franco regime in 1938, prior to the end of the war, as regards municipal legislation, was that of suppressing the institution of popular referendums, considering it a reflection of false democratic prejudices.

FROM FRANCE: BEHIND GISCARD'S REFORMS THE ROLE OF THE STATE UNDER FIRE

Jean-Louis Cohen

p. 20

In the political reforms, developed by Valéry Giscard d'Estaing since 1974, the town planning question occupies an important and certainly not secondary position; spectacular measures have followed, right from the first years of its septennate, inaugurated by the abandoning of the project of the Rive Gauche Super Highway, of the renewal of

the Secteur Italie in Paris, and by direct involvement in the debate on the destiny of *Les Halles* in the Capital. But beyond the actual character of this involvement — acting like a new prince, who passes over all the bodies concerned, whether they are elective or simply technical — these crude initiatives were nothing less than the start of a substantially new town planning policy.

Our age suffers from ills that only town planning can resolve (1). This affirmation is the beginning of a new discourse of rupture with modernism and gigantism of the preceding era, characterised by huge operations, like the Défense (2) or the *Villes Nouvelles*; in fact, since 1975, a land reform has been proclaimed, a town planning reform, a reform for policies on housing, and a law concerning architecture; these together, constitute a complete redefinition of French town planning, rather than a profound change in its fundamental social functions.

One of the new themes developed in the last few months is that of the re-balancing of the relationship between the Central Government and local institutions. This deals with a very important question not limited only to town planning problems. It is true that the Guichard report, dealing with the structure of local institutes and the reform of local tax handling, tending to limit autonomy in consumption, is under discussion. In a town planning system characterized by Central Government control, which has always been the French Government system, an overall reform seems to be urgent. Nevertheless the measures adopted, in reality seem to show that the general panorama cannot be modified by laws that do not limit either the transfer of obligations from the State to local Councils and « departments » of the authoritarianism of town planning. The truth is that it is indispensable to consider the different aspects of the « new » policy in its present political context, that is the investment programmes of the Government. Limiting the analysis of the town planning cannot give meaning to the effective relationship between the point of rationalisation as expressed in the plan and the concrete process of urbanisation.

There are three possible levels for public involvement: 1. the specific dimensions of the planning; 2. the operative phase of the financial and legal dealings of the Government; 3. concrete town planning intervention. Only by studying the relationship between the two arcs, planning-investments, and between the various elements of the organisation of the space, can we overcome a vision of the plan which is pure rationality or pure ideology. This even more important in the present monopolist phase, in which the previous phase of reconstruction, of the ZUP (*Zone à Urbaniser en Priorité*) (3), the intervention of the Government consisted in prescribing territorial regulations; often outflanked by the mechanism of suspension or violation. In the present phase, after the coming into force of legal regulations in the LOFU of 1967 (*Loi d'Orientation Foncière et Urbaine*) (4), and even more after recent circulars, planning has become in large measures flexible, and not very restricting, expressed in few incisive operations, among which, the most impor-

tant are the ZAC (Zones of Accorded Planning), which alone, only entail the financial commitments of the Government.

With the *VII^e Plan*, in course of realisation, a new stage has been reached in the town planning policy as in that of housing.

The Minister of *Équipement* (5) Jean Pierre Fourcade is the spokesman for this new orientation when he declared, *The Housing Crisis is over, and the Crisis of the City starts* (7th Feb. 1977). To support his affirmation, Fourcade recalled the fact that in 1976 only 95,000 HLM lodgings (low rent lodgings), had been constructed, in comparison with the 115,400 programmed. But it does not mean at all a decrease in the demands for housing, but rather the impasse in which the social housing bodies finds it impossible to continue their activity under the financial regulations established by the Government; in fact the spending limit (6) had been increased only by 6.5% in a year; when in the same period the costs of construction had gone up by 23%. Therefore one cannot really talk about the end of the housing crisis and the advent of the era of « quality », even more so since overcrowding has increased recently from 21.7% of the housing disponibility in 1973 to 22.7% in 1975 (and 35% for the working class). At the moment in which the Government seems to turn the page in the overall building policy it has followed for more than 20 years, it is necessary to realise that not one of the housing problems has been resolved.

In regard to the urban crisis itself, the evidence shows that far from starting only now, it has already become a tangible reality. Both the measures passed since 1958 and the Gaullist Government reform have consolidated a policy of segregation, subsequently confirmed by the measures taken in the different sectors of the town planning system. Highly sophisticated and characterised by the everpresent protection of ministerial apparatus and Prefectures, that elude the control of the local elective assemblies, the Central Government exercises control in the following ways: 1. together with the SDAU (central planning and urbanisation) (7) getting involved in territorial projects. Which concern town planning on a large scale or determine industrial and natural regions; 2. in foreseen medium-term expenditures, which accompany the POS (Plans for the Utilisation of the Land) (8), and which do not entail any Central Government financial commitments; 3. in the annual State budget, legally binding involvements only.

Thus the urban crisis shows traces of Government intervention in all expressions of the segregation philosophy that characterises it. The unequal distribution of the materials and services, and the existing segregation in terms of housing, transport and working jobs, can only be the results of public finance policy: Funds assigned selectively through which a financial (loans and subsidies) and legal (authorisation to build) control exercised on the location of industry and tertiary installations, on the distribution of the different categories of housing, and the location of various centres of consumption. In the last few years, public finance has given priority to proposals from monopolist sources of capital. This has led to the

case of the iron and steel works of Fos and Dunkerque (9) and investment in tertiary sectors, as in the case of the Défense and the *Villes Nouvelles* in the region around Paris. Public Finance has also supported to a certain extent, the agreement between this dominant sector and certain local bourgeois elements. And contributed decisively to a consolidated and powerful promotion of real estate tied to the banks, whose initiatives have become the motor force in building speculation. Even a cursory analysis of the facts of the urban crisis, makes one realise how the principal cost of commitments of *VIF Plan* are destined to support the concentration of capital to the advantage above all, of services aiding large scale production. This is the case for expenditures on the telephone network of the country (93.7% billions of francs); on the construction of 1800 Km of motorway (5.8 billions of francs); and on the incentives for export (3.8 billions of francs).

The interests linked with these objectives are evidently of capital importance for monopolist profit. Even more directly to the annual renewal of spending contracts, accelerates this trend, given that the appropriation for this « Better Life in the City » programme reserved for housing and social services, amounts to only 25.7% by the end of 1977, as against 31.8% for all the financial programmes put together... With a certain emphasis, Minister Fourcade defines as *new tools for a policy with breathing space*, the Ministerial circulars sent round in support of his proposals since the beginning of 1977, especially following pressure from the left and the ecology movements during the municipal elections in March, (to be precise they were published between the two rounds of balloting). In this case it laid out a wide range of measures, which should not be just a smoke screen provided they are integrated into the reforms of the last few months.

In the first place, therefore, the prescription of « preliminary research », before the starting of an operation of definite importance, cannot be discarded with a wave of the hand. This obligation does not actually in itself constitute a limitation on the autonomy of the local councils, provided that it is worked out with real clarity, taking account of genuine local needs.

Having still a greater importance, at least theoretically, is the general application of studies of impact on ecology requested by the Ministerial circulars, after a project for a defined area has been established. The authorities, however, quite often tend to limit the distribution of these studies despite the fact that they are required by the law on the protection of nature; they above all tend to reduce the contents only to the aspects concerning maintenance of the natural equilibrium and atmospheric components — water, earth, air, fauna, flora —, without taking into account pre-existing balances and human relationships (effects on population migration, neighborhood interrelationships, the way public parks and space works, economic and cultural connections, etc.).

The important growth of the FAU (Fund for Urban Reconstruction) (10) is another fundamental element of the recent measures. The FAU combine procedures and finance which were pre-

viously separated, and which were designed for the transformation of the historical urban network. The appropriation of a budget that is considerable amounts to a total of 700 million francs for 1977-1978, for the launching of new operations connected to the fund. The concentration, even though temporary, of the decisive powers within a management committee, certainly proposes interrogatives, for example, when one notices that among the principal standards of applying this grant, we find « quality analysis » or more care taken towards expenditures. Furthermore, the consolidation of the grant gives the local institutes, the choice of priority, taking away, any responsibility for the financial distribution from the Central Government.

On the other hand, the concentration of the means that are verified at the FAU level, will soon include the procedure, called « Habitat and Social Life » to finance about 50 called « immediate operations », those of the old ZUP of the 1950's or in the areas, so called « degraded ». Collectively, in all the problems, given by the historical network, which seems to be becoming the object of a lot of attention, the FAU will substitute the mechanism for negotiations. In this way, it will take up a system of financing, similar to that, which the State has applied to the contracts for medium size cities (11). Uniform percentages of grants, for an amount that will not change even by inflation, will be conceded, in proportion to the effective pledges undertaken by the local institutes. Therefore, added to the technical control, to the financial risk caused by inflation, all these will be met by the councils, plus we can rightly add to this a certain « political area », judging by what the experience of contracts for medium sized cities (up until now 82 have been approved) of the past have shown, that there is a favouritism for cities closer to the political majorities...

It must be said that the involvement of the FAU must be added to the entering in force of the Land Law of 1976, which installs a PLD (maximum of density consented) (12), whose principles could seem interesting, even though they are illusory enough, in their actual application. The tax, whose amounts weigh on the buyer of the house, is paid by the constructor and divided between the Council, Region and a so called *Fond d'Equipe ment des Collectivites*. In practice the importance of these amounts as a compensation to higher sums, do not seem considerable, because they amount to only 107 millions of francs, from April to December 1975. In areas of private operations on a large scale, particularly in Paris, the Prefect judged it only right to refund the buyer his tax for the so called « over-crowding » (13).

In effect, a general re-organisation affects Planning Centre, in which the once important role of the SEM (Society of Joint Economy) is once again questioned. Associating public (the Government and local institutes), and private capital, the SEM had played a dominating role in the Grand Ensembles policy phase. Today, they are, instead, in difficulty, due to the fact that they are being accused of making the losses public and the profits private (14). They are now under an order for control, by

a new type of agreement, applicable to about 200 urban problems, which the SEM at present administers. With these changes, the fundamental side of the *Caisse de Dépôts et Consignations* (15) and the SCET and its branches are being challenged. New Government financing modalities of intervention are being considered, exactly when the de-valuation of real estate capital is being accentuated. The local rental value has a ceiling rate of 7.5%, while the rate of the monopolistic profits makes the cost of money much higher. Operations like the Real Estate Society of Investments, created by Banks and Insurance Companies and « privileged private » contractors, cannot drain the deposits of the small savers, due to this reason, new operations of bigger sizes have practically ceased since 1974. So this now means a new role given to the functions of town planning. Even though, in a relative way, the SEM did apply the political and social orientation of the local communities, today they seem to be an unbearable hindrance to the private constructors and to the authorities in power, furthermore, they mobilize urgent capitals that would, without a doubt, be more useful to sustain in a direct accumulation.

It is in the light of these facts, that one can make some considerations on the attacks by the Government of which the SEM has been the object to, notably during their Congress in Strasberg, on the 28-29-30 September 1977. As a matter of fact, the authorities favour a solution, such as direct managing, by the local Councils, in which case they would undertake all the risks and better still subsidise the OPAC (Public Offices for the Subsidized Planning), created to extend the competence of the HLM office, whose not very democratic (16) statute makes itself available for any type of operation...

The luck that the SEM has had in the past is easily explained, the invested capital is immobilized into a long cycle, with complete insurance for the SEM, but with a limited income. The SCET has held a dominating position, for a long time, in exercising this function, drawing from medium-term funds that come from the budgets and returning the profits from the high interests on short-term loans, to the Banking Sectors. The SEM offers support for real estate promotional initiatives of every type, so that the channelling of investments in urban area achieve a high profit for the capital invested in the construction of houses. But capitalistic groups have progressively withdrawn from the financial operations, that some of them used to organise in the SEM sector and in the Planning. The Bank of Paris and the Netherlands, for example, are not renewing their interventions in big operation like the Creteil, Dijonne, Saint Etienne. Even the OCIL (17) the most involved in urban settling seems to limit itself to construction.

In the same field of town planning, the three circulars from the Minister of Equipment of March 1977, present the speech by Giscard d'Estang in the nominative terms I hope that the construction of high-reach buildings for dwelling purposes will be abandoned on all French territories (18). The circulars are about the uncontrolled dissemination of construction, this means an anticipation of the reforms in the procedure of

lotting and the suppression of Government aid for every operation, including the construction of housing, too close to a pollution area or source, to the forbidding of every new building higher than 6 floors in the cities of 30,000 inhabitants; or 3 floors in any other place, or in anyway higher than the surrounding buildings.

This disciplinary measure is included in the Policy for massive help for the construction of villas, incentive in these last few years, of a propaganda against the big complexes of « collective inspiration » (19). The construction of villas has reached 60% of the work started during the last six months of 1977 and is the object of particular acceleration, so much so that the Minister Fourcade declare *the hard work that has been necessary to adapt our cities, first to the revolution in the Transport sector, then to the requirement of the environment, is nothing in comparison to that necessary for the adaptation of a single-family house policy.* It must be underlined that all the efforts of the housing industry are directed towards this policy in terms of infrastructure and distribution of the services, and this is a heavy burden for the local committees.

Even so, one cannot limit the analysis of the urban policy to these engagements, in regards to planning and urbanising. The housing reforms, in vigour since the 1st. July 1977 are not to be undervalued. The explicit object of this reform is to give the population freedom of choice between rent and the access to buying, between collective housing and single-family houses and lastly the choice of location.

What are the precise orders of this law, the declaration that it aims for the reducing of inequality and bettering of the quality? It principally deals with a constant Budget Fund, the personal contribution « to the constructor » (given by the inhabitants) to the detriment of the contribution of the construction (given by the institutions for social housing) that has predominated till now.

The important fact is that the private constructors and the public institutions will be in competition, in one sector of the whole housing estate, which includes four distinct sectors of financing for new constructions: the lodgings with socialized leases (principally reserved for the involvement of the HLM and SEM), the access to property reduction; the subsidized sector (it is in these two sectors that the private/public competition will be totally involved); the free market sector. In the first sector the families, whose income results inferior to a maximum value low enough, will be helped by personal subsidies. The reform, echeloned in time, in 1977 should interest only 10 to 15,000 houses leased and 10,000 houses owned and to then expound its effects from 1979. It should be noted that the subsidies scheduled are not indexed and an internal committee of the administration can revise them, so they risk to devalue with inflation, and above all due to the fact they do not include a block on condominium expenses (heating, water, etc.). The controlled leases scheduled by the reform will be relatively high, in accordance with to the rate of interest on the loans and according to the same organism; and it is evident that the same phenomenon will verify itself in the sector of the properties in reduction.

Compressively, for the new construction, with the reforms, should pass from the actual 140,000 socialized leased houses per year to 120,000 and from the 210,000 houses with reduced rents to 170,000; according to the quantitative problems, nothing has been resolved; as we can see. The 1977 Budget, that finances 20,000 HLM houses less than in 1976, shows this orientation already. Lastly, public help in the subsidized sector goes to subtain the exploitation of a capital, essentially in the hands of bankers, even so, it is difficult to foretell today if the family budget can effectively pay the rents or the monthly rates, relatively high in this sector, thus constituting a higher stagnation in the real estate sector (in the Paris region one can count about 140,000 houses unrented because they are inaccessible and among which HLM houses are growing in numbers). The sector of architecture planning has not been spared by the reforms. The law on the new professional tariff of 1975 institutes a competition between architects, and for each project for public constructions, it is necessary to proclaim a legal competition among the designers, who must give in the preliminary plans with a definite price for the construction to be built. The fees will be calculated on this definite evaluation in an initial phase of the studies. If, when the accounts are made and the actual costs are superior or inferior by 5% to that scheduled, the fees will be diminished. This mechanism is extremely precise in its technical layout, and establishes in a certain way, an agreement between construction companies and programming offices, these influence through the architects against the buyers, usually Councils or Departments, while till now, the architects had the job of guaranteeing the buyers against the building constructors. On the other hand, the rigid separation between the phase of programming and projecting, prescribed by law — one cannot be at the same time planner and projector — risks in provoking a certain sclerosis. In this way the penetration into the architecture-projection sector of the programming offices tied to the banks, must therefore increase, even though on the other hand the law has the possibility of remunerating the work of architecture and projection, till now minimized in the tariffs of the fees, contrary to the Management of the work.

Parallel to the Law on professional tariffs, the Law on Architecture 3rd January 1977 changes the conditions of professional practice: the involvement of the architect becomes obligatory, for every construction project (but not for on-site supervision), that goes over 250 sq. m. of compressive surface; societies or groups can legally become architects and can form autonomous and joint stock companies for architecture, but in the moment which the myth of the « free and isolated professional » collapses, the profession is open to almost 7,000 building masons, designers or surveyors without a doubt, the rule being to have worked on construction for at least five years; the Order of Architects, with obligatory membership is confirmed in the organising (it controls the Regional Register of Architects), in its disciplinary powers; lastly, in every department, commissions for Architecture and Town Planning are being created, with the duty of

developing the information, the sensitivity and the spirit of participation of the public, to give free advice, to fit the architectonic quality of the construction to fit into the local surroundings.

This last measure is perhaps, the most revolutionary, due to the fact that it confirms the birth of a (timid) public service of architecture at the public's disposal. But all these measures which intervene in a situation in which the concentration of the customers is still very weak in which the stagnation, if not, in actual decrease, of building activities, has occasioned unemployment, without precedent, in the sector of professional studying, it seems not very susceptible to starting the age of « Architectonic quality », so clamorously promised... And it is the state of the degradation of teaching and the lack of funds for research, that is not very reassuring.

The brief analysis, till now outlined by the Government reforms without being exhaustive, permits the understanding that the Central Government Planning functions have not changed. The Electable Assemblies of the territories are not doted with major legal or financial means; the Land Law, for example, due to the PLD mechanism, imposes on them the choice between maintaining a reasonable density and the absence of resources, on one side and the acquisition of new resources, but this at a price of an increasing density. Beyond this other symptomatic alternative, the common denominator in the involvements analysed, to here, is their technocratic character. They inevitably lead to consolidating the Central Government apparatus: behind the slogan of town planning or ecology, the fundamental competence of State planning, remains intact; it always deals with the most elaborate forms, more developed, with a capitalist reply for the necessities to socialize the productive force. But a new fact, movement of these last years has provoked consciences, at least at the debate stage, of the segregation problems, in the above, in the lack of services in the *Grands Ensembles*; in fact the above named reforms are in a certain way, defensive operations in the measure in which they correspond to the renewed interests of the monopolist investments in the territory, in the urban and building development.

Furthermore for what regards democracy, nothing has changed, the Councils must always support the fees transferred from the State (construction of infrastructures, of services) which revalues itself with a TVA (Value Added Tax), whose total often exceeds Government subventions. In most cases, not dispose of adequate means for the study of Urban Planning and must turn to other State organizations which depend on the Prefects or inserted in districts or common inter-council districts, where, in the case of important agglomeration, the hegemony of large cities over the suburbs is sanctioned.

In conclusion, behind the revendication for the Council de-concentration, to democratize the districts of the Councils and of agglomeration, for the creation, of elected region with direct suffrage (20), that is a proposition of all the themes that interest the complex urban question, is always found in the govern-

ment reforms.

Notes

(1) In V. Giscard d'Estaing, Interview in *le Point* 7th April 75.

(2) In the Defense Zone, the programme foresaw an original construction of 1,000,000 sq. m. for offices, while at the end, 1/800,000 were in a great part they did not find buyers.

(3) In the ZUP, the most important role was for planning and it was the public powers appanage.

(4) The ZAC, where most of all intervene societies with mixed capital or even private, constitute the object of agreement between Councils and Planners, who regulate the ripartition of the expenditure for the road network and public services.

(5) The Minister of Equipement is created from the merging of the Minister of Construction of Public Works and of the Divisions that compose it, and particularly that of the Bridges and Roads, from which it has conserved the territorial structure (sub-divisions).

(6) It deals with the territorial cost of construction (special funds excluded) not to be superate, not to benefit from the HLM loans.

(7) The SDAU is a document of indications not impugnabile by third parties and does not have juridical value, however the ZAC must be mentioned it has to be bonded. In the greater amount of cases, it is mentioned at a point by the service of the departmental management of the Equipement and can be approved by the Prefect even though not in agreement with the mayor.

(8) The POS is a document impugnabile by third parties that regulate the rights of real estate of the Council by means of one zone and one urban regulation.

(9) Cfr. the research of D. Bleitrach and A. Chenu on FOS and that of F. Godard and M. Castello on Dunkerque, Monopolville, Mouston Paris-la-Haye 1974.

(10) The credits of FAU are distributed by committees composed exclusively of representatives of the Administration.

(11) The *Contrats de Ville Moyenne* have been the first tentatives to substitute the financing of fragmentary operations in the city with the granting of a global to a programme of piloting intervention in general spectacular and not expensive.

(12) In sq. m. constructed for sq. m. surface of the territory, it results 1 in the cities of 10,000 inhabitants and 1.5 in Paris.

(13) In the ZAC of Moulin de le Pointe, the Prefect has refunded more than 30 million francs to the Cogedim (branch of Pariba).

(14) In *Le Monde* 29th Sept 77.

(15) The *Caisse des Dépôts* used the funds of the Saving Bank and postal savings coupons.

(16) The representatives of the tenants are excluded from 1963 and the Prefect names its President.

(17) L'OCIL manages the sums that come from the 1% of the salaries given in by the employ and destined to the social housing.

(18) In the declaration to the Cabinet of Ministers 18th March 1977.

(19) In V. Giscard d'Estaing, *Démocratie Française*, Paris 1976, pag. 84.

(20) The Regions, without resources of

its own and without its own legislative powers have an Assembly elected at the second degree.

FROM ITALY: BILL NO. 10 ON REAL ESTATE CONTROL AND TOWN PLANNING MANAGEMENT

Epifanio Li Calzi p. 34

To punctualise the town planning situation in Italy up to the present it is necessary to refer to the question of legislation, in the various sectors, and specifically to the result attained and attainable by the No. 10 Bill of 28th January 1977, *Standards for construction on real estate*. This necessity is given by the unanimous judgement that the debates still in progress have expressed: even though this law cannot be considered as a conclusive stage in a process, surely it must be considered as an instrument that will profoundly change the terms and modes both of management and town planning. This it is true at least for the major novelty that the Bill on real estate presents, that is, the national legal acknowledgement of the principle of economical planning. We are dealing in fact with a real and proper law of reference, (it would be incorrect to call it a framework law), in which we can distinguish the general objectives and operational tools for its achievement, entrusting to the Region, to the Municipalities, but also (it must be added short term) to the suggested new counties, the active work within the general framework of the regulations.

This new way, at least for Italy, to set out a law, corresponds to a wider democratic participation that our country is starting to achieve in different fields. It is sufficient to think of the debates actually in process on the elimination of the Napoleonic « *Départements* » and their substitution by an intermediate institution represented directly by the Municipalities also the creation of the « *Comunità Montane* », the delegations in the sectors of schooling, health services, etc. And lastly the big victory of Bill No. 382, of the 22nd July 1975, that delegates much of the power, until today centralised in local institutions, and has primed a deep process of government re-organisation not yet completely evaluated in its dynamically democratic effects.

Therefore, the Bill on real estate is part of this process, in anticipation of it. This anticipation is part of the thirty-year battle in this sector, with progressive victories that have been marked in the now famous Bill No. 167, of the 18th April 1962, for residential, economic and low-cost building construction: this last Bill has not been able to stop speculation in its legal effects (not being a law on urbanisation, but on real estate, it could only have had disappointing results); however, it has started a new management process for land and territory, with participation that culminated in the 22nd October 1971 Bill No 865, otherwise called the Law on Housing. This Bill, together with the ruling of the Constitutional Court, No. 55 of

1968, of which we will speak later, elaborates much more, the double system for building land, both public and private, one which cuts out or greatly reduces the added value, and the other which allows the landowner to retain his entire income, thereby laying the conditions for overcoming the macroscopic inequality that comes from the use of land. Therefore both positive conditions — and here the 6th August 1967 Bill, No. 765, called the « *Legge Ponte* » must be remembered — and negative ones, create a climate which further reduces the margin for manoeuvre as far as expanding urban reform is concerned.

On the other hand, recent victories for a new and different way of administering public affairs — and in this, principally, land — via a new conscience gradually developed in the institutions do not force the political powers that were in opposition to seriously face up to urban reforms, despite the necessity to reply to the question the country is asking via workers' representatives.

But what reforms are asked for? How can they be achieved? What knots must be untied? Who should manage these reforms? These questions have found an answer in the debates going on at all levels and now it is the government's turn to take them into account, so as to conceive the new law as a mediation between the more advanced proposals expressed so far.

The new urban reforms could not — as we said — remain excluded from the huge movements of the government and the growth of the local autonomies, but instead, it should have motivated the participation of the citizens, involving the Regions and Councils, beneficiaries and interpreters of the actual needs in a developed democratic organisation.

The character of the new Bill respects this requirement.

As a matter of fact, today there is a general conviction that it is more important to have legislative tools capable of stimulating new processes of unification as well as victories for more advanced content and participation in handling phenomena that arise or could arise rather than hammering out perfectly brilliant theories that are quite useless in execution. It is enough to think of the « perfect » masterplans, which were later modified at the execution stage, where the « perfection » was the outcome of planning all calculated around a table for a non-existent reality, instead of growing out of the united process of development that involves everyone in the practical execution.

The General character of the Bill on Real Estate

The Bill on real estate is therefore born from different motives, that can be assembled into two groups: the first, gives a positive reply to the Constitutional Court Ruling No. 55 that reports that the tenor of Bill No. 1150, of the 17th August 1942 — in affirming it is illegal to forbid any refunds for the landowners, when urban plans provide building chances for some and deny them for others —; the second introduces, what the regional level, the struggles for real urban reforms and the same urban culture had already accumulated as experience from the previous « *Legge Ponte* » onwards.

From the first motive we get the introduction of the idea of «building concessions» rather than a «building licence»; from the second we get the enlargement of the fields of application in the No. 167 Bill, the conventioning of habitable lodgings, the multi-year programme for the implementation of town-planning bodies, and the regulations against the abuse in speculation. The introduction of the concessions in place of building licences has made rivers of ink flow and has been the subject of debate in hundreds of conferences and symposium. It is not my duty to say, for example, whether or not a clear and definite distinction between the *ius aedificandi* and property rights has been made, or whether the principles contained in the ruling civil code in terms of real estate rights have been maintained in the framing of the new law.

Replies to these questions remain on a juridical basis and do not affect the substance of the Bill. The introduction of the common heritage, in as much «onerous» and «semi-onerous» ones, here must be seen as damages in favour of the collective heritage, in as much it is evaded by building speculation.

Therefore, it must be viewed, either as a contribution to investment that the community is obliged to make in order to satisfy the increase in demand for services in proportion to the increase in their use, or else in terms of a real and proper compensation for the loss or wrong use of the geographical-hydrologic-environmental characteristics of the territory in which the collectivity lives. This institution, even if it does not specifically separate building rights from property, substantially has effects that we today perhaps are not able to calculate but which surely do not seem as traumatic as it would have been if they had been followed by purely fancy declarations and therefore must be viewed as the half-way stage in a future battle for the separation of the building rights from those of property owners.

On the other hand, for the first time in Italy, a statement has been introduced into urban legislation which makes a concession necessary for every activity that involves urban and building development in Council districts and ensures that such activity shares the relative charges.

This principle, that is valid for any activity and also confers new powers on the Council Administration, is most clearly seen in the statement contained in Article 10 of the same Bill, where concessions relating to works and installations that are not destined to be residential, are linked to charges for residential works by introducing a charge equal to the incidence of those installations necessary to re-adjust the localities where the characteristics have been altered.

The improvement in quality is evident, if one thinks of the difficulties met in the administration, in contrast to the crawling degradation and impoverishment of the territory when no law has been able to control it. In connection with this, it is enough to think of quarries, container depots, de-forestation, etc., and all the results of land abuse which have not been subject to licences. This new opportunity is given by the final turn-around in the No. 10 Bill in respect of the Urban Law of 1942.

In fact, if for the 1942 Bill the chief aim is to assist and expand building in inhabited centres and the general urbanisation of the territory, for Bill No. 10 instead every activity that causes urban and building transformation in council territory must participate in the related charges, and the execution of the work is subject to concessions on the part of the mayor. In substance, for the first time the preservation of the land is confirmed as being a supreme and irreplaceable asset, so that any building matter with lucrative ends must subscribe to charges, regardless of local zoning requirements. We know charges have always been unloaded on the community at large.

As far as this is concerned, the operation of the building concessions is important in terms of the different levels of charges foreseen: heavy, light and free of charge.

The first type of concession is applicable to «incontrolled building», in all cases in which the agent (contractor) does not intend to apply selling prices or rents agreed with the local council. The principle practised for so long in the big cities, will thus be penalized, i.e. the construction of luxury housing with surface areas and finishings for the upper-middle class, independent of real accommodation needs.

The second type of concession aims clearly to be an incentive to the formulation of programmes to satisfy actual needs, as well as to the development of new methods of building through the revision at various stages (re-dimensioning of building standards; incidence of surface area, etc.).

A particular form of semi-onerous or light concession is one which concerns restoration, modest improvements and restructuring, that do not involve an increase of habitable or usable surface area, when the agent agrees to accept specific standards. It is evident here that the intention of the Bill is to encourage the recovery of our building heritage as it exists in ancient centres; this is also an incentive to give priority to investment in urban areas as opposed to new areas in development.

Lastly the free concession is foreseen in six different cases, based on a strategy which gives an incentive to the sectors of «intervention» or those in major crisis, because they have been impoverished by the policies of territorial unbalance in force for so long (agricultural sector), or else have been traditionally ignored by private enterprise (maintenance of our one-family building heritage), or else for the improvement of interiors (introduction of sanitary services), or for the formation of installations, equipment and public works, even if built privately, or for works in accordance with provisions following public calamities.

Plans for low-rent housing and conventioning

The increase in the supply of building areas to be included in the plans for economical and popular building goes from a maximum equal to 70% to a minimum of 40% of what is necessary to satisfy the overall need for housing during the period considered, thought by some to be just a late adjustment from Bill No. 865. This merits some attention.

First of all, these modifications (apparently only in quantity) really extend

to all buildable territory the opportunity for activities foreseen by the No. 167 Bill, making explicit the need for reconstruction of buildings in historical centres with different implications for big cities and for small towns. In the absence of suitable opportunities in the fabric of historic centres, the small towns have to resort only to the peripheral areas (obligations of building low-rent housing, in small lots included in semi-dense districts, would in fact penalize in these small towns, the small landowners representing furthermore a fragmentary solution); where the building opportunities are rigorously limited by the plan, the external areas should be designated only for public low-rent housing, according to a tenet of more coercion, and regardless of any investment policy. Therefore it is evident that the supply limit foreseen by the law is enough to state the principle but this is to be worked out at urban level based on a strategy of public involvement which is helped by economically planned, decentralised investment.

This urban «level» could be the «Comprensorio», as proposed in the Lombardy Region, or the sub-district unit into which the «Comprensorio» could be divided.

This indication can be legally confirmed at a juridical level, if we read Article 28 of Bill No. 865, which substitutes the last Comma of Art. 1 of Bill No. 16 which says that *Council with common borders can establish a consortium to form a plan for the zone according to the law.*

On the other hand, only the outlining of accommodation needed in particular public building needs) at «Comprensorio» and «sub-Comprensorio» levels can protect the law from theoretical application destined to remain a dead letter. This, constitutes an indispensable support for an economic plan over several years which is guaranteed by appropriate economical provisions.

Indeed, on the subject of Bill No. 10, as it was said when Bill No. 865 was passed and later confirmed by practical experience, it is necessary to overcome the substantial weakness of the bill itself in the matter of financing public building a weakness that is present more than ever before as far as it risks making inoperative a greater number of areas devoted to public intervention. In this sense the actual discussion on three new Bills in Parliament must be judged positively: the first is the control of the whole land use; the second concerns «fair rents», and the third deals with the ten-year financial plan for residential building; these three provisions are closely correlated and if one goes missing, it could create unbalancing effects which are very difficult to evaluate for the building industry.

Just think of what has been said about the extension of building areas devoted to low-rent housing: how difficult it will be to use these areas if the ten-year plan is not approved rapidly. This plan must schedule the interventions in the field of controlled and subsidised housing for workers, of aided construction, that is, housing to be assigned including those to higher class homeowners; acquisition and development of areas for town planning and house construction; rehabilitation of our architectural heritage as living accommodation both under Government and

IACP (provincial institutes for low-rent building).

In the same way, it is enough to think of the double system of the law on real estate (that under-contract and that free) to understand the urgent need for a law on fair rents that balances the free sector and the sector where rents are fixed by contract between the entrepreneur and the Municipality. It is well to remember that there are no magic formulas or shortcuts to face the knotty housing problems in Italy: the basic problem still remains that of promoting the construction of new housing and in rehabilitating dilapidated housing at fair costs. For this purpose, under public initiative, it is necessary to stimulate research into new ways of satisfying the demand for housing, involving the Councils, Union movements, co-operative centres, building constructors, professional associations, banks, insurance companies, proposing the aim controlled building that allow construction at low cost in relation to current ones. Indeed it is useless to illude ourselves that a simple legislative tool, above all sustained within the country by often contradictory policies, could succeed in controlling the entire cycle of building industry, from production to consumption, so as to prevent the whole financial burden of producing good housing being automatically transferred to the last link in the chain. The initiative of permitting contracts between entrepreneurs and Councils reduces the burden on the entrepreneurs who must apply selling prices and rents determined according to the contract in conformity with the parameters set in Art. 8 of the Bill itself; such a principle draws a bridge between the construction of houses and fair rents, but on the other hand the undertaking must guarantee a profit if the production of housing is to be reliable, once the privileged and parasitical interests have been hit. So it is necessary to work on the methods of production of housing, eliminating the three most important causes of inflation costs, that make up an immeasurable waste of resources in this industry. The first cause concerns the concept of the so-called «standard Housing», the second the construction system, the third the organisation of the undertaking.

For the first cause one must have an overall revision in quantity and quality of the «prescriptions» contained in the «housing standard»; in doing this one cannot descend to the abstract concept of the «quality of life» which has been altered by all the ideological literature of the consumer society; instead one must construct a new concept taking into account the mutual dependence of resources available to invest in this sector. In this direction, a strong innovating element has been introduced by Art. 19 of the 8th August 1977 Bill, No. 513, in which not less than 30% of subsidized building investment for housing with 45 sq. m. is guaranteed, in priority, to new families or old people. In this way, one not only meets a relative demand that cannot find a solution in investment, which is always decreasing in this type of construction using public funds, (below 4.5% average of public and private investment in the sector) in the subsidized sector of public finance, but it also creates mobility in accommodation concerning the changing composition of family nuclei, with more rational use

therefore of the housing heritage. It also means re-examining building typologies in a new relationship with the social services so as to reduce waste and redundancy, assumed automatically by a civil and social attitude to a concrete relationship between costs and social benefits. It is useful to remember that the quality level of low-rent housing in Italy has no equal with any country in Europe as referred to the mere housing supply, while our resources do not measure up at all to that quality; this choice is reflected negatively in the relationship between residences and services, and on the quality of production. A stronger quantitative control of the «Standard» and greater attention to the residence-services relationship, we would more impressively affect the overall quality of urban life. In the last thirty years, the housing market has created superfluous and fictitious needs without contributing in quantity to the global satisfaction of the demand, thus creating through a distorted process of privatisation, a series of individual services which could be more economical if organised collectively.

One can see how deep is the change that has occurred in the legislative profile as regards to public services from the maximum centralisation of the Fanfani Plan to the maximum de-concentration of the 513 Bill. Such a change has occurred in decision making both on an institutional and on a participatory level; but this has not been matched by adequate solutions either in urban or building typologies, only by mere adjustments in existing morphologies. For the second case, regarding the construction system, we must eliminate the damage produced by delays in construction as a result of delays in financing; one must have another look at the terms of the contract, the choice of the area and the cost of same, in order to have immediate effects on the reduction of construction costs. Furthermore one must intervene to stimulate the use of new materials and productive contracts, which bring savings in plant and management.

For the third cause, regarding the organisation of the contractor, one must start from the realisation that today in Italy about 95% of the contractors employ less than 20 workers and this necessitates their concentration and professional qualification. Similarly one needs to overcome the present system of buying materials and construction technology which the contractors possess today. Lastly major attention on the part of the contractors must be dedicated to a type of end use which the modifications introduced by the No. 10 Bill entail: this concerns contracting for renting as well as selling, but also in the new way that the law imposes via the system of drawing long term programmes of realisation of the general town plan. Indeed the range of incomes which the contractors turned to for renting or selling has been gradually reduced because of the heavy costs of building concessions. Thus it is clear that a new form of collaboration must be found with the public administration which will promote the profit for the contractor instead of parasitic self-interest. Public institutions must modify the line of their intervention from assistance to promotion, which means directing and helping the formation of a saving by

virtue of new way of assessing demand, as well as changing and putting into action an agreed programme of technical development.

Then, based on the overall changes in the type of enterprise, both organisational and constructional and in the type of consumption, with housing of the right proportions, providing costs of management and maintenance inferior to the present ones, with new choices proposed, relevant to the resources available, with services and installations partially socialized in comparison to overall individuality, one can start off a housing construction programme in which the cost will be noticeably lower than present ones.

Longterm Execution Plans

One of the first remarks I retain should be realised on the implementation of the Longterm Execution Plans in Bill No. 10 is that today an instrument exists to remove one of the historical causes of the unbalanced growth of our cities. I refer to the logic of enslavement to private institutions tied only to the interests of revenue, which has forced local bodies to follow building activity as it developed, which, when not in conflict with town planning interests, without precise guide lines, produced urban infrastructures that provided very often barely adequate services and caused a dispersion of resources that has weighed on the deficit of Council budgets.

The Urban Law of the Lombardy Region (15th April 1975 No. 51) already felt the need for programming (of times, location, dimension and goal of the interventions) in the land management, as a means of executing more general planning activity — masterplans — both in regard to public intervention and the intervention and control of the private sector.

The law on land use has made a leap forward in quality (whose effects must be attentively evaluated) for the consequences that it could have on town planning procedures and consequently urban development. This leap forward in quality can be seen in the character itself of longterm programme, defined in Bill No. 10, that, in at least two aspects, is a proper planning tool and not only town planning programming. The first aspect is the clearly close connection between the articles that define the institution of concessions (1 & 4) and Art. 13 which foresees the institution of executional programming. This is the first interpretation brought by jurists, that brings to light the structure of a procedure by which the longterm programme is the first element to subordinate the institution of concessions, limiting this discretion in respect of building licences in the law on town planning.

The second aspect is the obligation provided by the 6th Comma of Art. 13 to expropriate by Council Administration those areas that are included in the executional programme so that they are not subject to concessions.

This Comma of the Bill about obligation of expropriation seems disruptive and verifies what has been said about the role of planning instruments and not only the scheduling of execution plans. Indeed as a first consequence, not only will the race for inclusion in the longterm programme (according to the logic of Land Revenue, to conceive of building requests solely as a means of in-

creasing the value of the land for speculative ends), cease but the Council will have an inheritance of building land to insert in successive programmes, until the execution of town planning objectives has been achieved.

Even regarding the old problems of legal abuses, new solutions have been proposed. Restricted to exceptional cases, demolition, which in the past hardly ever took place just due to rigid planning provisions, now falls under the sanction of confiscation. This deterring effect combined with its ease of application by the local authorities, will discourage speculation which was always at the root of all abuses; another possibility will be to expropriate and give back to the collectivity what has been taken.

If the significance we give to Art. 13 (even to the other Art.'s cited) is correct, a horizon of battles opens up, to get substantial modifications to Public Finance by means of more and more necessary reforms. In fact, lacking in Art. 13 of the Bill — as also in the Lombardy Urban Bill — is a term of fundamental reference to the real capacity of expenditure to be able to face this new role which the local authority will assume specifically to carry out public interventions; for this same reason, the overall role of the longterm programme for *all* the Councils must be affirmed to avoid the exemption in Art. 13 which could create inequality that nullifies even slightly the important achievements gained.

Another innovative element of the long-term programme, instituted by the law on land use, is its extension over all Council territory and not only other new expansion areas, as already cited with the Lombardy Urban Bill. The economical and social significance of the

recovery of historical centres and dilapidated suburbs in big cities is already evident in many parts. It is such as to make an important impression on overall local finance attitudes and therefore on the real resources available for « rebalancing » the cities.

It is important not to create abstract divisions between existing buildings and their expansion: one must think in terms of reciprocal integration that guarantees an organic urban development, utilising resources to orientate it towards well-defined objectives. In this way not only rich areas of urban importance come into account, but they can be used to rehabilitate more dilapidated suburbs, as well as help new expansion areas.

Through consultation, latent economic possibilities (asked for by private industries and co-operations) can be brought to light and the longterm programme can find funds from sources larger than the public ones in order to guarantee consolidated development with reference to the general interest. New degrees of economy of scale can be reached, allowing the recovery of the quality of urban life that has frequently in the past been forced by a chronic lack of services, into a quantitative relationship between user and services.

The institution of the longterm programme with the law on real estate opens prospects for a new strategy in the methodology of urban administration that the local body can utilize by identifying a complex of interventions and building initiatives programmed over a determinate period of time, involving public and private operators as necessary. The private sector has a common objective — receiving in exchange the legal profits from the contract — i.e.

the achievement of the rights of the end user to have a home at a fair price together with social and civil services, rational investment in the land, all done to make the city inhabitable.

Conclusions

In the light of what has been said so far, one can affirm that we are in the presence of a law and two propositions: fair prices (rents) and a ten-year plan that globally can create the basic for a real increase in quality at all levels: legislation, urban planning, Governmental and participatory.

Certainly, the battle on fair rents and on the ten-year plan has begun with certain margins of uncertainty, but from now on the local authorities, the Regions and Councils will have to make an extra effort to guarantee the application of Bill No. 10, using all the general and specific urban tools, so as to be ready to promote construction plans contained in the ten-year plan.

At the same time they must carry forward a new political policy in the usage of land and its consequent management, with the need to organise it in line with District plans which finally give the Councils an active role (not just legally constrictive) in the use of real estate.

In relationship to the system of delegation provided for by Bill No. 382 (in reference to construction land and the environment), the three provisions (Bill No. 10, fair rents and ten-year plan) must thus constitute a fundamental point of clarity for all institutional functions, raising in a new way the importance of local autonomy and entrusting the Government with the functions of general policy and co-ordination with the economic planning which has till now remained sacred.

sommaire

Pour une ligne de travail <i>Guido Canella</i>	2
Espagne France Italie: nouvelles propositions pour la politique urbaine	
Fragments d'après une histoire de la clientèle collective	4
Du côté de l'Espagne: administrations locales et politique municipale face à la démocratie <i>Jordi Borja, Marçal Tarrago, Richard Boix</i>	6
Catalogne: le labyrinthe et Ariane <i>Francesc Roca</i>	16
Fragments d'après une histoire de l'usage de masse	18
Du côté de la France: dans les réformes giscardiennes la question de l'Etat <i>Jean-Louis Cohen</i>	20
France: 1. origine beaux arts de la planification urbaine 2. classicisme philologie rationalisme dans la reconstruction 3. la crise actuelle de la planification urbaine <i>Jean-Claude Delorme</i>	26
Fragments d'après une histoire de la planification sociale	32
Du côté de l'Italie: la Loi N. 10 sur le régime foncier et la gestion de l'urbanisme <i>Epifanio Li Calzi</i>	34
Italie: 1. lois urbaines depuis l'unité: de encouragement libéraliste au dessein autoritaire 2. les PRG du 1885 au 1942: la restructuration monumentale sur la pauvreté planifiée 3. aujourd'hui: de l'équivoque de la loi générale aux conditions du projet différencié <i>Antonio Acuto</i>	40
Architecture et clientèle publique: une histoire européenne:	
De Londres à Berlin: le logement ouvrier dans l'expansion de la métropole industrielle	46
Hambourg: la tradition construit la ville moderne	48
Magdebourg: l'avant-garde se convertit au contexte	50
Amsterdam: une première installation structurée pour la classe ouvrière	52
Amsterdam: le plan rationaliste relance le rôle productif et métropolitain	54
Vienne: le logement pour la défense du salaire réel	56
Hradec Králové: la manufacture décentralisée dans la culture de l'aménagement de l'Europe du centre	58
Moscou: de l'idée du plan à la ville modèle	60
Léningrad: l'usine secrète le quartier	62
Barcelone: de la bourgeoisie nationaliste l'internationalisme de l'architecture	64
Barcelone: l'engagement rationaliste sur les thèmes de masse	66
Catalogne: du Front populaire au collectivisme	68
Paris: l'irrationalisable banlieue	70
Drancy: côté tour côté jardin	72
Villeurbanne: un centre monumental pour une banlieue	74
Milan: de l'« Umanitaria » les premiers outils pour une gestion moderne de la ville	76
Milan: l'involution bourgeoise du rationalisme italien	78

POUR UNE LIGNE DE TRAVAIL

Guido Canella p. 2

« Projet et contexte de l'architecture pour la gestion des interventions sur le territoire »: le sous-titre de la présente revue répond quelque peu aux questions que le lecteur pourrait nous poser - pourquoi HINTERLAND? quel le rôle d'une nouvelle revue sur un marché où les périodiques d'architecture et d'urbanisme sont aujourd'hui nombreux, voire surabondants? Mais, puisque l'on tend à abuser de certains termes ou en tout cas à les utiliser de manière équivoque, nous dirons qu'avec le terme HINTERLAND nous affirmons le besoin que nous avons de rendre compte de l'arrière-plan culturel des processus d'urbanisation en les différenciant sur le plan territorial et en les approfondissant sur le plan historique. Nous voudrions ainsi nous opposer à la tentative toujours plus répandue faite pour contenir ces processus à l'intérieur d'une culture abstraite et sectorielle (morphologique, sociologique, juridique, normative, et, dans les derniers temps, historique et géographique), culture qui, sous prétexte de les classer selon des critères universels, en réduit et en disperse les caractères structurels complexes.

Nous avançons donc un contradictoire actif non seulement pour éviter des généralisations et des platitudes sur les raisons pour lesquelles les agglomérations humaines et productives se cristallisent même en formes architecturales mais surtout pour nous opposer au préjugé fréquent selon lequel le logement, l'équipement, les transports, la ville n'ont qu'une valeur liée aux soubresauts du marché immobilier et de la spéculation. Est-ce que l'on tend de cette façon à neutraliser toute proposition innovatrice dans la politique, dans l'élaboration et dans la gestion des interventions?

Ce choix nous semble découler de l'analyse d'une crise désormais irréversible, et qui investit à la fois le modèle de développement et de consommation des pays capitalistes occidentaux autant que le modèle de gestion centralisée adopté par les pays socialistes. En d'autres termes, nous soupçonnons que pendant cet après-guerre l'on a eu la tendance à utiliser de manière vague socialement et séparée culturellement deux manières différentes d'aborder les problèmes de l'aménagement du territoire: c'est précisément pourquoi la *décentralisation* et l'*autonomie* de l'initiative locale apparaissent les conditions indispensables pour un emploi plus judicieux des ressources dans la gestion du territoire.

L'expérience de la participation directe aux organes multiples de la gestion décentralisée de ces dernières années témoigne d'une prise de possession toujours plus large par la population des problèmes de l'architecture et du territoire — ainsi soustraits à la tutelle exclusive des spécialistes —, dans le même temps qu'elle prouve la nécessité de la construction d'un *projet culturel pour la métropole*. Il s'agit, par exemple, à Milan, de réactiver ces rapports territoriaux qui ont toujours caractérisé la formation et le rôle des villes par rapport à l'*Hinterland* et à un cadre plus vaste; ainsi s'oppose au resserrement abstrait, idéologique autant que non dialectique, de la *contraddiction ville-campagne* (identifiées respectivement comme le lieu de l'accumulation et le lieu de la soustraction), une interprétation plus historique, qui permet de voir dès l'Onzième

me siècle des rapports de production capitalistes embryonnaires et des conditions de vie métropolitaines non circonscrites dans une quelconque carte du chef-lieu, mais décentralisés le long des fleuves intégrés aux canaux dans un système de transports fluviaux évolué. Mais le cas de Milan n'est pas isolé: il suffit de penser à l'importance jouée, y compris sur le plan international, par la récente élection du premier maire de Paris, ou par la reconnaissance de l'autonomie catalane. Ainsi pour nous la voie européenne pour sortir de la crise devient-elle celle qui se construit dans chaque cadre concret autour d'une ligne unitaire.

Il est non moins urgent de reconstruire cette compacité des événements urbains et territoriaux du passé, qui seule est en état de restituer véritablement volonté et responsabilité aux groupes dirigeants, aux organisations des travailleurs, de sorte que les gouvernants, les administrateurs, le patronat, les fonctionnaires, les techniciens et les usagers deviennent des protagonistes effectifs, hors de toute dimension subjective. Prendre cette voie conduit sans doute à redimensionner les mouvements d'avant-garde, mais de la sorte émerge l'occasion d'une récupération moins éphémère des produits du travail intellectuel, qui le découvre enmeshé et indissociable des procès de production, d'intervention, de gestion, de lutte, réels et contradictoires. Prenons, encore une fois à titre d'exemple, le Mouvement Moderne en architecture entre les deux guerres. Nous sommes habitués à en recevoir une histoire « interne » — apologetique ou réductrice — qui voit en lui un aspect particulier du phénomène général de l'Avant-garde, qui le range au nombre des composantes de la *culture de la crise*, parmi lesquelles il est classé et archivé comme manifestation tantôt poétique, tantôt éthique, sociologique ou technologique d'une opposition de comportement ou de goût dans le cadre de l'expansion de la bourgeoisie européenne.

Nous soutenons quant à nous depuis des années — et des recherches récentes nous le confirment — que, s'il y eut opposition, elle participa d'un conflit politique plus général qui vit le Mouvement Ouvrier engagé avec la bourgeoisie la plus progressiste aux côtés de cette fraction du Mouvement Moderne que l'on ne peut réduire à une idéologie polyvalente ou à une *koïnè* fonctionnaliste dans sa syntaxe et puriste dans sa morphologie mais qu'il est impérieux de prendre en compte aussi la mise en place d'un nouveau projet de gestion de la ville, projet alternatif articulé sur l'élaboration de propositions typologiques et formelles originales. Mais cette histoire « externe » du Mouvement Moderne, où les modèles sont pris dans leur rapport concret avec la culture matérielle, avec l'histoire des luttes, la politique des interventions, le travail de projet présent peut être confronté de façon productive avec des expériences temporellement déphasées, politiquement différentes et difformes sur le plan figuratif (de l'Ecole d'Amsterdam à la *Wagnerschule* au début du Siècle, des municipalités socialdémocrates allemandes et autrichiennes aux villes soviétiques du Premier après-guerre, de la banlieue parisienne à la *Generalitat* catalane du Front Populaire). Mais les théories courantes elles mêmes doivent être vues de façon dialectique pour ce

qui est des engagements politiques directs et indirects des différents protagonistes dans leur rapport à la ville: et ce qu'ils soient architectes (comme Le Corbusier et Lurçat en France, Loos et Ehn en Autriche, Schumacher, May et B. Taut en Allemagne, Torres Clavé et Sert en Espagne, Ginzburg et Landovskij en URSS, Pagano et De Finetti en Italie, Duicker et Oud en Hollande, Teige et Krejčar en Tchécoslovaquie, Mendelsohn et Meyer dans leur périple dans le monde); qu'ils soient administrateurs (comme Edouard Herriot à Lyon, Karl Seitz à Vienne, Martin Wagner à Berlin, Ludwig Landmann à Francfort, Henri Sellier à Suresnes, Francesc Macià à Barcelone); que ce soit des revues (comme *Das neue Frankfurt* en Allemagne de '26 à '31, *Sovremennaja Arhitektura* en URSS de '26 à '30, *Actividad Contemporánea* en Espagne de '31 à '37, *La città - Architettura e politica*, en Italie de '45 à '46).

Qu'est ce qu'un architecte d'aujourd'hui pourrait dire de neuf s'il était interrogé sur les expériences des successeurs de ces administrateurs? Si la réponse était indifférente ou univoque, la tâche de cette revue s'en trouverait facilitée, peut-être sans objet. Pour que notre ligne de travail ne se réduise pas à un simple code, il convient de ne pas succomber à la tentation du technicisme et de l'excentricité et d'être partie prenante du problème de la gestion de la ville dans son cadre complexe et différencié. Il est donc évident que notre internationalisme est différent de l'agnosticisme de catalogue ou de propagande qui s'est accumulé dans les récentes triennales et biennales, et qui est de mise dans certains clubs culturels, tout en remplissant nombre de revues d'architecture et d'urbanisme, d'autant plus que la parodie déformante du *burlador* et le narcissisme figuratif vivant au moralisme de Picasso et même de Le Corbusier, qui étaient provocateurs jusqu'à l'outrage pour le conformisme réactionnaire de la bourgeoisie européenne des années Vingt, Trente et Quarante (« épater le bourgeois ») apparaissent, si on les repète aujourd'hui, ambigus, évasifs, et souvent pathétiques. Les numéros de HINTERLAND seront essentiellement monographiques, et tendront à construire un projet articulé mais unitaire dans sa continuité. Plutôt que de ramasser, sélectionner, et illustrer la production du bâtiment et l'urbanisme actuels, ils viseront à établir les matériaux les plus organiques possibles sur des thèmes abordés avec des recherches et des élaborations inédites. Quel autre sens pourrait avoir le fait de proposer un numéro sur le gratte-ciel, après que bien de revues s'y soient frottées? Mais le problème est différent si, au lieu d'être destiné au logement et aux bureaux, le développement en hauteur est, à titre exceptionnel, mis au service d'un usage métropolitain, pour des services et des activités sociales, en utilisant les facilités d'accès que donne le système des transports publics. Y-a-t-il des gratte-ciels de ce type? Peut-être, mais en tout cas, on peut faire des hypothèses. Le même raisonnement est valable pour la transformation de la typologie et le déplacement stratégique de l'architecture des institutions, et pour la transformation de la tâche des écoles d'architecture qui, précisément dans la phase actuelle, touchent le fond d'une crise improductive et d'une involution

bureaucratique et corporative, pour ne pas avoir su employer concrètement les potentialités accumulées dans les recherches.

Il doit donc être clair que le présent numéro de HINTERLAND n'entend pas liquider une partie de l'histoire de l'architecture et de la ville contemporaine, mais seulement anticiper de façon sommaire, au moyen d'exemples, la profondeur et l'extension de son implication, et, là où elle advint, la gravité de la défaite des forces démocratiques et progressistes. Au travers des interventions de Jordi Borja, Jean-Louis Cohen, Epifanio Li Calzi ces mêmes forces montrent une perspective articulée et différenciée en fonction des différentes réalités nationales. La ligne de travail que nous proposons tend donc à s'insérer dans cette perspective, en investissant de façon autocritique notre propre expérience d'architectes, pour nous confronter dialectiquement et de façon opérative avec un projet de ville global, concret, et différencié.

DU CÔTÉ DE L'ESPAGNE: ADMINISTRATIONS LOCALES ET POLITIQUE MUNICIPALE FACE À LA DÉMOCRATIE

Jordi Borja

Marçal Tarrago

Ricard Boix

p. 6

LA CRISE DU POUVOIR LOCAL

1. Crise des administrations communales et conjoncture politique

La crise des organes locaux est aujourd'hui une donnée incontestable. Nous allons voir quelques uns de ses symptômes. Dans de nombreuses villes (surtout en Catalogne) les partis politiques ont créé des commissions pour veiller sur les activités des administrations locales (*ayuntamientos*), et celles-ci ont dû en vérifier le contrôle. Après les élections politiques du 15 juin 1977 le pourcentage des personnages liés au régime franquiste et pour cela même dépourvus d'autorité et de crédibilité qui ont démissionné de leur charge est très élevé. (1) L'incapacité administrative de presque tous les *ayuntamientos* les a conduit au bord de la paralysie et le gouvernement a dû approuver une allocation extraordinaire de quelques centaines de millions de pesetas pour leur permettre de faire face à des dettes colossales (2). La structure politico-administrative dans son ensemble est en banqueroute à cause de son centralisme étouffant, de la représentativité insuffisante ou presque nulle des organes locaux, de l'inadéquation des provinces actuelles et même de nombreuses communes face aux nouveaux problèmes des régions et des zones métropolitaines, et enfin à cause de la faiblesse des finances locales, et ne peut recommencer à fonctionner sans une transformation radicale.

Mais le fait le plus caractéristique de la crise du pouvoir local n'est pas tellement sa gravité particulière mais plutôt le processus de transition politique où il s'insère: le passage graduel d'un système politique dictatorial à un système poli-

tique de démocratie formelle. Dans le système démocratique en formation la souveraineté n'est plus l'apanage d'un *caudillo* tout-puissant mais bien celle du peuple. Cette souveraineté ne s'exprime plus par les actes d'un dictateur auquel tous les organes sont soumis, mais à travers les élections auxquelles tous les partis participent et qui se réalisent dans un cadre de libertés civiles. Le processus de transformation démocratique en Espagne se déroule en réalité à deux niveaux, le premier sensible immédiatement et le second plus profond; et c'est ce dernier qu'il faut connaître pour comprendre la nature de la crise et de la transformation en cours des institutions.

Le premier niveau concerne l'action du gouvernement monarchique post-franquiste; approbation de la loi de réforme politique qui ouvre la voie à l'institution d'une monarchie constitutionnelle fondée sur un Parlement (*Cortes*) représentatif; légalisation des partis politiques et reconnaissance (limitée) des libertés les plus élémentaires (droit de réunion, de manifestation, de propagande, d'association, etc.); convocation d'élections générales pour les *Cortes* (qui ont eu lieu le 15 juin dernier). De là naîtra la Constitution (en voie d'élaboration) et la transformation en direction démocratique — et par voie légale — des institutions espagnoles.

Mais si celui-ci était le seul élément dynamique de la situation, non seulement on ne comprendrait pas la conversion à la démocratie d'un grand nombre de protagonistes de la « réforme », mais le processus même de transformation en cours semblerait avoir des caractéristiques formelles qu'il n'a pas: la légalité devancerait les luttes, la participation de la population serait limitée à la confrontation électorale; la démocratisation, apanage d'un gouvernement fondé sur une Administration centralisée et avec une forte tradition de « corps séparé », se limiterait aux grands organismes d'assemblée et se replierait rapidement sur des solutions technocratiques (3). Mais au contraire, les libertés politico-civiles ont pu s'exercer amplement, et les partis politiques sont entrés en jeu bien avant leur reconnaissance légale; ils l'ont même forcée. La mobilisation et la participation de la population à la vie politique a précédé de loin la convocation électorale. La réalisation de la vie collective, de développement des luttes et des mouvements de revendication, l'organisation des différents acteurs sociaux, la pression populaire sur les thèmes de la liberté et des autonomies: voici les phénomènes socio-politiques qui expliquent les contradictions profondes qui ont marqué les dernières années du franquisme, entre l'Espagne officielle (le système politique) et l'Espagne réelle (les rapports sociaux). En un mot, il y a eu un processus de démocratisation plus profond qui détermine et explique le processus actuel de transformation: la révolte progressive de la population, des secteurs populaires et plus particulièrement des classes moyennes contre le cadre autoritaire, répressif et centralisateur du franquisme, contre son idéologie et ses valeurs réactionnaires diffusées à tous les niveaux, contre sa politique sociale et économique qui a sacrifié la consommation des masses malgré le développement important de ces derniers quinze ans et qui a reproduit à un niveau

insupportable l'irrationalité et la corruption administrative.

D'autre part, si la transformation politique naissait uniquement des poussées sociales que nous avons indiquées, nous nous trouverions face à une situation de rupture qui néanmoins ne se présente pas: il s'agirait d'une révolution politique au sens étroit du terme avec le remplacement total et immédiat des classes politiques, le refus de tous les symboles et les institutions du passé et la naissance de nouvelles formes de pouvoir non-institutionnalisées (« *poder popular* ») qui peuvent être ensuite réélaborées, mais qui dans le vif du processus révolutionnaire sont les instruments moteurs du changement social, politique et culturel (4).

Si nous considérons la dialectique de ces deux éléments dynamiques nous évitons de tomber dans l'erreur, qui consiste à croire que rien n'est changé (bien que l'ensemble du système politique se transforme graduellement), autant que dans celle symétrique et opposée qui consiste à considérer que les conditions pour une rupture révolutionnaire existent, et que si celle-ci n'a pas lieu, ce serait dû uniquement à des erreurs des forces politiques de la gauche.

Mais les deux possibilités sont à écarter. La transformation politique en cours engage toutes les institutions et il faut souligner l'hégémonie des idées et des projets démocratiques dans l'ensemble des discussions sur la nature et le futur de ces mêmes institutions (5). Mais en même temps, cette transformation se produit dans un cadre politique déterminé (Monarchie - Forces Armées - Gouvernement) qui impose la négociation de toute conquête démocratique, qui en freine et fixe les échéances dans des termes légalistes et qui ne permet pas d'anticiper en termes d'hégémonie et de nature de classe, sa portée finale. Ceci est valable en particulier pour les trois questions de fond du moment: *institutions politiques représentatives* (points clef immédiats: Constitution et élections municipales), *structure de l'Etat et autonomies régionales* (ici encore Constitution, « test » de la Catalogne (6) et développement ou pas d'autres processus autonomistes) et *politique sociale et économique* (points clef: inflation, grève, réforme fiscale, rôle des syndicats, restructuration industrielle et agricole, réforme du secteur public, etc.).

2. La crise spécifique des *ayuntamientos*
A une première lecture du phénomène, la crise du pouvoir local dérive du processus plus général de transformation du pays et elle pourrait se résumer ainsi: les *ayuntamientos* actuels sont en crise parce qu'il s'agit d'*ayuntamientos* franquistes et c'est seulement leur transformation, par des élections libres, qui permettra de résoudre le problème. Ceci est vrai, mais n'est pas suffisant: la crise du pouvoir local a des causes bien plus complexes et spécifiques en même temps, même si la démocratisation des *ayuntamientos* est évidemment le premier pas nécessaire et indispensable pour son dépassement. Voyons maintenant de façon schématique les noeuds principaux de cette crise (que nous analyserons dans ses aspects plus étroitement territoriaux et urbains au cours de la deuxième partie de l'article).

a) Le modèle de développement capitaliste sauvage, sans aucun type de contrôle, avec un taux en général limité des investissements sociaux et publics, s'est

inévitavelmente traduit en un processus accéléré de concentration et en d'énormes retards sociaux (logement, consommation collective) et des infrastructures. Ce modèle est aujourd'hui en voie d'épuisement à cause des disparités de développement des agglomérations urbaines toujours croissantes, de son incapacité à faire face aux grands ouvrages d'infrastructure nécessaires au fonctionnement des villes, de l'opposition des couches populaires et des couches moyennes aussi bien des zones abandonnées ou destinées aux grands travaux publics (centrales nucléaires, autoroutes, retenues d'eau) que des zones urbaines démunies de services ou désagrégées par la spéculation.

b) Le système politico-administratif local et provincial hérité du franquisme est en crise non seulement à cause de son caractère antidémocratique, mais aussi du fait de son évidente inefficacité. Le centralisme franquiste a concentré pouvoirs et ressources dans les organes de l'Administration centrale qui interviennent sur le territoire de façon sectorielle. Les organes de planification (municipaux, métropolitains, provinciaux) agissent sans liaison avec les organes de décision (exécutifs) et simultanément se multiplient les organismes publics qui interviennent sur un même territoire, sans aucun type de coordination. L'Administration locale (*ayuntamientos* et *diputaciones*) à laquelle revient traditionnellement la « gestion sociale » se voit progressivement soustraire pouvoirs et compétences, ressources techniques et financières. La représentativité faible ou nulle des organes locaux, l'absence de coordination et le caractère sectoriel des organismes qui dépendent de l'Administration centrale, l'absence de canaux d'expression des intérêts collectifs, tout ceci conduit à un aplatissement politique et social qui rend de fait impossible l'épanouissement d'une vie publique réelle, articulée et planifiée, fondée sur la participation et les intérêts des diverses forces sociales. Nous devons ajouter à cela, comme nous l'avons dit plus haut, que la structure politico-administrative se révèle comme tout à fait inadéquate pour affronter les nouveaux problèmes et les nouvelles nécessités des régions, des métropoles et des quartiers des grandes villes.

c) Durant le franquisme les administrateurs locaux ont agi à l'abri de tout contrôle public, dans un cadre d'« irresponsabilité » sociale qui a favorisé la pratique systématique du secret, de l'abus et de la corruption. Tout autour des *ayuntamientos* s'est progressivement tissée une trame serrée d'intérêts (hommes politiques et fonctionnaires, entreprises municipales concessionnaires ou en concession, propriétaires fonciers, etc.) peu connue dans toutes ses formes, mais bien connue quant aux personnalités et effets pratiques, et qui constitue un véritable *bunker* local qu'il sera difficile de démanteler, même après les élections municipales.

d) Mais la crise du pouvoir local ne s'explique que si l'on prend en considération l'extension et l'approfondissement progressifs des mouvements populaires dans les quartiers et dans les villes. Nés dans presque toutes les villes espagnoles dès la fin des années Soixante, ces mouvements ont été les protagonistes de luttes revendicatives qui ont marqué d'importantes victoires urbaines, et une perte sèche d'autorité et de capacité

d'initiative des *ayuntamientos*.

Les *asociaciones de vecinos* (comités de quartier) se sont multipliés ces dernières années, établissant un tissu social organisé, important surtout si l'on considère le bas niveau d'organisation sociale et l'incapacité du système politique local à promouvoir toute action collective ce qui en dévoile brutalement l'incompétence et l'absence de représentativité. L'unification de ces mouvements de quartier (Fédération des *asociaciones de vecinos*, actions communes et liaison avec les organisations professionnelles, syndicales et culturelles) a engendré de véritables mouvements de citoyens qui ces dernières années ont posé avec vigueur le problème de la démocratisation des *ayuntamientos* et élaboré une série de propositions alternatives aussi bien au niveau urbain qu'au niveau institutionnel. Ces propositions, que la plupart des forces politiques démocratiques se sont approprié sont maintenant à l'ordre du jour, comme nous le verrons plus loin. Nous pouvons pour l'instant conclure en disant que le mouvement populaire et urbain, un des phénomènes les plus originaux et intéressants de l'histoire espagnole récente, a sans aucun doute approfondi le processus de dégradation et de perte de légitimité des *ayuntamientos*.

e) Il faut ajouter à cela la conscience critique à l'égard de l'administration locale et de la politique urbaine qui est pénétrée dans les « appareils idéologiques et techniques » (fonctionnaires, professions libérales, presse, intellectuels) et dans de larges secteurs des classes moyennes et de la bourgeoisie industrielle et commerciale. Le manque de cohérence de la politique territoriale et urbaine, les scandales des administrations locales, l'incapacité de contrôle socio-politique et l'impossibilité de faire face aux demandes populaires (qui se multiplient rapidement dans un système de liberté accrue), la paralysie progressive des institutions, l'urgence de résoudre les problèmes urbains et territoriaux qui empêchent le processus de croissances, etc.: tout ceci a déterminé la nette hégémonie, dans la société espagnole actuelle, des propositions démocratiques et progressistes pour un renouvellement des organes de pouvoir local.

f) Il faut signaler enfin, l'effet multiplicateur que possède dans de nombreuses zones du pays (Catalogne et Pays Basques en particulier, mais pas uniquement) l'articulation entre les revendications de démocratie locale ou municipale et les revendications autonomistes des diverses nationalités et régions. Les revendications municipales et autonomistes se sont étroitement entremêlées, et ce aussi bien sur le terrain de la politique urbaine et territoriale et de ses instruments (finances locales, planification, appareils techniques, fonctionnaires, etc.), que sur celui de la structure politico-administrative. Les mouvements urbains ont souvent pris la dimension du groupement de communes (la *comarca*) ou de la région, la lutte pour de nouveaux *ayuntamientos* démocratiques s'est liée avec celle pour les Statuts d'autonomie, les revendications nationales et régionales ont influencé les *asociaciones de vecinos*, les propositions pour le renouvellement des administrations locales s'inscrivent aujourd'hui dans un projet plus vaste de restructuration globale et de décentralisation de l'Etat. Celà dit, on comprend pourquoi le dé-

bat et les propositions avancées quant aux trois grandes questions de fond que nous avons déjà signalé (la création d'institutions démocratiques à tous les niveaux, la politique sociale et économique face à la crise et l'ensemble des revendications autonomistes) consacrent une part importante aux problèmes des villes et des administrations locales.

3. L'après-élections: les commissions municipales des partis politiques

Les *asociaciones de vecinos* espagnoles représentent, déjà depuis quelques années, une expérience tout à fait originale, qui tire son origine de la contradiction entre un système politico-institutionnel fermé, sans partis politiques et sans consultations électorales et une organisation et mobilisation sociale en progression, qui ont donné lieu à des phénomènes très intéressants tels que justement les *comisiones obreras* et les *asociaciones de vecinos*. Mais avec une démocratie accrue, ce sont les partis politiques qui ont tendance à devenir les protagonistes politiques et les porteparoles des instances populaires (nous analyserons plus loin quels sont les problèmes qui en découlent pour les mouvements collectifs dans les villes et les quartiers).

Mais voyons d'abord ce qui est aujourd'hui au centre de la vie politique municipale et des luttes urbaines: le caractère provisoire des *ayuntamientos* actuels et la formation, de la part des forces politiques, de commissions municipales (*comisiones municipales*) constituées par les partis.

Le pouvoir local était déjà en crise avant les élections générales. Mais depuis, celle-ci s'est aggravée. Le nouveau climat de liberté instauré dans le pays, la reconnaissance des élections comme seule source légitime du pouvoir et le haut pourcentage de voix obtenu par les forces démocratiques et de gauche ne pouvaient qu'accentuer la crise des administrations et des classes dirigeantes locales, liées, dans la plupart des cas, à un passé encore récent d'autoritarisme et de corruption et très souvent situées à la droite du bloc politique gouvernemental lui-même. Nous avons déjà observé (note 1) comment tant le gouvernement que les partis politiques se sont abstenus de promouvoir un processus de démissions généralisées de ces *ayuntamientos*. Ceci aurait conduit à la formation de « commissions de gestion » en fonction jusqu'à la convocation des élections municipales. Aux considérations d'ordre politique exposées plus haut qui déconseillaient de s'engager dans cette voie s'ajoutaient des motivations spécifiques, de gestion administrative. Les dimensions et l'urgence des problèmes urbains et, inversement, l'inadéquation et la pénurie des ressources financières des *ayuntamientos* pour les aborder représentent à eux seuls un obstacle important. Si nous ajoutons à cela l'absence de pouvoir réel, d'homogénéité et d'expérience des « commissions de gestion », l'opposition qu'elles auraient entraîné parmi les hauts fonctionnaires, dans les entreprises concessionnaires, etc. (sans compter les pressions et attentes des couches populaires, puisque les socialistes et les communistes auraient certainement fait partie de ces organismes), il n'y a pas de doute que l'hypothèse des « commissions » loin de résoudre les problèmes sur le tapis aurait plutôt contribué à déchirer les

forces politiques présentes en leur sein. D'autre part, il fallait tenir compte du vote populaire qui explicitement discréditait la classe politique locale, et ne pas laisser se pourrir davantage la situation des juntes municipales et citadines. Et c'est justement de ce point de vue que l'expérience des Commissions municipales des partis politiques (*Comisiones municipales de partidos políticos*), surtout développée en Catalogne, mais non seulement, est extrêmement intéressante.

Ce sont les forces de centre gauche nationalistes, socialistes et communistes qui font surtout partie de ces commissions, mais dans certains cas même l'UCD (parti de gouvernement) et des organisations d'extrême gauche y participent. Ils représentent en général les forces politiques qui ont obtenu dans la ville un pourcentage de voix largement supérieur à 50% (7). Autour de quels objectifs sont-elles nées? Il y en a fondamentalement trois:

a) solliciter la convocation d'élections municipales et préparer, entre-temps, toutes les conditions nécessaires à leur déroulement démocratique (recensement, recherche de locaux publics, légalisation et assimilation de tous les partis politiques, propositions de règlements électoraux (8) etc.);

b) veiller aux agissements des *ayuntamientos* pendant cette période pour éviter des opérations contraires à l'intérêt collectif (par exemple des concessions illicites de permis de construire, des contrats avec des sociétés privées, des endettements municipaux pour couvrir des déficits suspects ou financer des activités électorales, etc.) ainsi que pour conjurer une paralysie totale de la gestion municipale et contribuer à résoudre les problèmes les plus urgents (par exemple l'appropriation provisoire d'un plan d'urbanisme qui sauvegarde les espaces publics ou qui pallie le manque d'établissements scolaires, restauration de logements ou de quartiers insalubres, etc.);

c) rendre le plus transparent possible l'état et la conduite des mairies à l'égard des partis politiques comme à l'égard de la population en général. Pour ce faire, sont apparues des commissions d'information mixtes *ayuntamiento-commission* interpartis (avec la participation parfois des *asociaciones de vecinos*), des groupes de travail spécialisés (par exemple sur le budget, l'urbanisme, l'organisation interne des *ayuntamientos*, les régimes municipalisés, les travaux publics...). Dans certains cas, comme à Barcelone, les commissions interpartis ont obtenu les locaux à l'intérieur même des *ayuntamientos*, ce qui leur a permis de disposer d'une large documentation municipale.

Quel est le poids réel de ces commissions? L'expérience est encore très récente, mais nous pouvons déjà avancer quelques estimations. Tout d'abord elles jouent un rôle d'information de première importance pour les partis politiques eux-mêmes, qui ne possédaient aucune connaissance directe ou « de l'intérieur » des problèmes de gestion et d'administration. C'est donc l'occasion idéale pour connaître les mécanismes juridiques, financiers, bureaucratiques des *ayuntamientos* et la situation socio-économique et urbaine dans tous ses détails. Occasion idéale également pour rompre le monopole qu'ont toujours exercé sur cette information les organes

du pouvoir local et pour la mettre à la portée de la majorité; pour dénoncer le secret et l'obscurité des budgets et des différentes pratiques; pour établir un rapport direct avec les services techniques et les fonctionnaires, etc. D'autre part, aussi bien directement qu'indirectement ces commissions exercent un contrôle important sur les *ayuntamientos* qui ne peuvent plus agir impunément. Dans certains cas on est parvenu à établir un climat de collaboration et de sensibilité aux problèmes sociaux; dans d'autres cas il y a la volonté plus ou moins intéressée d'assainir la situation interne (endettement, personnel permanent, concessions, etc.). Pour les hommes politiques les plus compromis avec le franquisme ceci signifie qu'ils doivent disparaître de la scène politique, pour les autres qu'ils doivent accélérer leur processus de conversion à la démocratie. Pour de nombreux fonctionnaires, élevés à l'école de l'autoritarisme mais non corrompus, travailler avec les portes ouvertes peut constituer une excellente occasion de rééducation civique. Et enfin l'expérience actuelle des *Comisiones de partidos políticos* peut être utile aux futurs *ayuntamientos* en deux sens: premièrement en ce qu'elle indique quels devront être l'organisation et le fonctionnement des nouvelles juntes, et quelles sont les questions qu'il faudra aborder en priorité et avec quels instruments; et deuxièmement en ce qu'elle commence dès maintenant à établir parmi les différentes forces politiques un climat de collaboration pouvant faciliter de futures coalitions électorales ou des alliances de gouvernement ou, en tout cas, une base même minime d'accord sur la structure et sur les objectifs des nouveaux *ayuntamientos*.

On peut alors se demander si ces commissions ne se substituent pas de fait aux organisations populaires citadines. En effet, la coexistence aujourd'hui des commissions municipales interpartis et des *asociaciones de vecinos* (avec leurs Fédérations et leurs structures de coordination au niveau de la ville) soulève de nombreux problèmes. Bien qu'en théorie elles occupent des places différentes et qu'il puisse y avoir une liaison sur les problèmes communs (par exemple: réunions communes avec les *ayuntamientos*) aussi bien au niveau des *asociaciones* qu'au niveau des partis, de fait les deux institutions ont tendance à se doubler avec une tendance à monopoliser les fonctions: ceci est le résultat de l'histoire récente des *asociaciones* (qui ne pouvait pas être différente) et de l'irruption et légalisation des partis politiques après les élections générales.

Les organisations populaires devront dorénavant se construire un espace propre, sans se substituer aux partis (certains pensent de présenter des candidats aux élections municipales, ce qui, pour nombreuses *asociaciones* entraînerait une crise irréversible); il est clair de toute façon qu'elles ne pourront plus avoir, comme dans le passé, le rôle de protagonistes exclusifs. Il y a le risque aussi, que les nouveaux *ayuntamientos* et les partis politiques gaspillent un patrimoine d'expérience et de démocratie qui a permis, de façon déterminante, l'actuelle transformation démocratique de la société. Le niveau relativement élevé d'organisation sociale de la base exprime des nécessités et des aspirations collectives réelles, c'est un élément de contrôle et un stimulant aussi bien pour les

administrations que pour les partis, c'est un moyen de mobilisation et de renouveau social indispensable, surtout en vue de développer et articuler davantage la démocratie. Nous voyons émerger dès à présent quelques symptômes qui peuvent annoncer une crise et un affaiblissement généralisé des organisations populaires des villes et des quartiers. En premier lieu le désengagement relatif de la part des grands partis politiques, beaucoup plus intéressés à leur propre renforcement et aux problèmes électoraux. Le fait que chaque parti organise uniquement les secteurs culturels, d'association, de sport et de loisirs qui lui sont propres — ce qui d'ailleurs existe déjà en partie dans les associations de jeunesse et les syndicats — peut en outre entraîner une fragmentation sociale dangereuse. En second lieu, le poids prépondérant qu'acquerraient souvent dans les *asociaciones* et dans les organisations populaires analogues les groupes politiques minoritaires (qui essayent ainsi de compenser leur faiblesse numérique et électorale), en y introduisant des éléments de radicalisme idéologique et d'activisme pratique qui conduisent à une émargination progressive de ces associations et favorisent un double processus d'atomisation sociale et de renforcement conjoncturel de groupes organisés dans un but purement corporatif. Il reste à dire que, dans la situation actuelle, l'action des partis politiques, protagonistes naturels de la démocratisation des institutions à travers les élections, ne peut se séparer de la nécessaire reconversion des organisations populaires, qui exerçaient pendant le franquisme de multiples fonctions civico-sociales, politiques, revendicatives, etc., se mouvant dans un climat de répression qui en empêchait le complet développement. Elles doivent aujourd'hui se spécialiser, se faire les interprètes des problèmes réels des citoyens, devenir beaucoup plus représentatives et démocratiques dans leur fonctionnement interne, moins subordonnées à la présence de militants politiques. Nous pensons toutefois qu'il existe des conditions favorables au développement du mouvement des quartiers et des villes. Nous nous limiterons à signaler brièvement les plus significatives.

a) L'enchevêtrement entre la liberté démocratique et les graves problèmes urbains et sociaux stimule la multiplication des revendications tout comme le développement d'organisation de base de tout genre. L'extension des phénomènes de politisation et de socialisation — aujourd'hui assez actifs en Espagne — ne part pas de zéro, mais peut se rattacher à un tissu d'organisations déjà existant (*asociaciones de vecinos*, syndicats, organismes culturels et associations professionnelles, et les associations plus récentes de retraités, de femmes, etc.).

b) Les problèmes de l'administration locale et de la ville se prêtent particulièrement au développement des organisations de base, qui détiennent des revendications spécifiques et sont la contrepartie naturelle du pouvoir local: en effet, le caractère concret et la portée générale des problèmes à résoudre dépassent le rayon d'action des partis seuls. De plus, il n'est pas facile de liquider les traditions de lutte et le niveau d'organisation atteint dans les quartiers. Sans compter que c'est justement grâce au prestige dont ils jouissent que les mouvements et les associations populaires bénéficient de l'appui des principaux

partis politiques du centre et de la gauche.

c) Le processus de démocratisation de l'Administration, et des *ayuntamientos* en particulier, si nous considérons l'importance des propositions avancées à ce sujet, peut stimuler considérablement la vie associative et la démocratie de base. Il ne fait pas de doute que la décentralisation municipale, l'institutionnalisation du contrôle populaire sur la gestion et la planification, la participation des organisations de base aux organes de gestion, la constitution de commissions mixtes *ayuntamientos-asociaciones*, etc. peuvent et doivent relancer le mouvement populaire dans le cadre du développement de la démocratie.

CRISE ET ALTERNATIVES URBAINES

Dans les quarante dernières années des phénomènes très importants de migration interne ont provoqué une concentration très élevée de la population espagnole dans son ensemble. Le caractère urbain de la société, des structures sociales a fait des pas de géant.

Aujourd'hui un peu plus de 20 villes (avec plus de 100 mille habitants), qui représentent 3% environ des mairies, concentrent plus de 35% de la population. Les deux agglomérations urbaines les plus importantes — Madrid et Barcelone — comptent à elles seules plus de 15% de la population de l'Etat.

Ce processus de migration/concentration qui s'est accentué de façon particulière surtout à partir de la fin des années Cinquante, s'est développé dans l'absence de la plus totale de ressources financières des administrations locales. Les investissements urbains et pour les équipements urbains n'ont pas dépassé en moyenne les 1500 pesetas par habitant (ce qui représente moins de 1% du revenu par personne). Le pourcentage des investissements destinés aux communautés locales par rapport au PNB espagnol représente 1/3 de la moyenne européenne. La participation des administrations locales à l'ensemble des dépenses publiques, est, dans l'ensemble des pays de la CEE, quatre fois supérieure à celle espagnole.

Ces quelques données suffisent pour se faire une idée des énormes déficits sociaux accumulés. Les dégâts au niveau urbain hérités du franquisme sont si élevés qu'ils hypothèquent le développement futur des villes espagnoles. Une étude réalisée en 1975 sur les communes de deuxième dimension (*segundo orden*) de la banlieue industrielle de Barcelone situait le déficit entre 20 et 50 mille pesetas par habitant. Pour les grandes villes, ces chiffres sont à doubler.

Le processus de concentration et de croissance de la population, ajouté aux faibles taux d'investissement, a provoqué une distorsion dans les critères de placement des maigres ressources disponibles. Ce qui fait qu'aux déséquilibres et aux dépressions dans les régions et les *comarcas* de la plus part du pays (taux d'investissements dans les petites communes et dans les zones défavorisées égal à zéro) il faut ajouter le très bas niveau des services et des infrastructures dans les grandes concentrations urbaines.

Les contradictions engendrées par la dégradation du tissu urbain (croissance sans investissements) sont la cause de la dégradation généralisée du territoire péri-urbain et du milieu naturel. On a

tenté de résoudre une bonne partie des problèmes en présence depuis les problèmes énergétiques et d'approvisionnement (centrales électriques nucléaires et conventionnelles, détournement des eaux dans des bassins hydrographiques différents) jusqu'aux problèmes des loisirs (zones résidentielles de résidences secondaires, parcs naturels, etc.) en envahissant les zones géographiques périurbaines, mais sans aucun critère ni protection de l'environnement. Pillage des ressources en poisson dû aux grandes centrales thermiques et atomiques installées en zones côtières; tarissement du patrimoine agricole dû au détournement de canaux et cours d'eau destinés aux usages urbains; destruction de forêts (et de l'équilibre écologique) par l'urbanisation de larges zones rurales; voilà ce qu'a coûté l'intervention des entreprises monopolistes, qui ont agi avec l'accord de l'Administration d'Etat et la tolérance de la majorité des potentats communaux qui ont dominé la vie locale pendant tout le franquisme.

De larges secteurs populaires se sont mobilisés, ces dernières années, sur les problèmes urbains (dégradation de l'environnement, règlements territoriaux, déséquilibres régionaux internes), en s'opposant à une politique urbaine et territoriale fondée essentiellement sur deux points: l'intervention abusive de l'Etat et la corruption. Dans le cadre de l'Administration d'Etat, les problèmes d'urbanisme ont toujours été du ressort du *Ministerio de la Vivienda*, apanage, dans tous les gouvernements, de personnages d'extraction phalangiste et partisans suspects de la « *revolucion pendiente* ». Nous ne pensons pas que ces données biographiques soient superflues. L'intervention de l'Etat dans le secteur a garanti, sans aucune solution de continuité, la défense des intérêts privés du « bloc immobilier » dominant, de la loi sur les loyers urbains (*Ley de Arrendamientos Urbanos* - L.A.U.) depuis la première période (qui tendait à protéger la petite bourgeoisie urbaine) jusqu'aux dernières réformes de la législation urbaine (1975), qui favorisent le secteur immobilier monopoliste par la construction sur des grandes surfaces (*villes nouvelles*). Cette politique d'intervention accompagnée de la corruption, qui est sa conséquence logique, a caractérisé depuis toujours les rapports entre les administrations locales et le secteur immobilier. Les scandales immobiliers où, d'une façon ou d'une autre, sont impliqués des maires ou des conseillers, ont été et sont toujours très fréquents dans presque toutes les villes espagnoles. Mais les transformations que le processus de transition en oeuvre depuis le 15 juin peut engendrer, méritent aussi notre attention. On peut facilement passer d'un système fondé sur l'intervention de l'Etat et la corruption, à une phase de consolidation du capitalisme libéral — « moderne » et monopoliste — qui renforce la tendance à la privatisation du processus d'urbanisation et de réalisation des infrastructures principales. La réforme administrative de l'été 1977 a permis la création d'un nouveau ministère « des travaux publics et de l'urbanisme ». Le ministre, J. Garrigues Walker désigné à plusieurs reprises comme le porte-parole des intérêts nord-américains en Espagne et lié au trust privé qui a construit et exploite le réseau autoroutier (en concession aux sociétés privées), s'est empressé de déclarer tout de suite

après sa nomination qu'une véritable économie de marché n'avait jamais existé dans ce secteur. Il s'agit pratiquement d'une déclaration de principe, qui préfigure le passage d'un système d'intervention soumis à la logique de la corruption à un système libéral de plus en plus privatisé.

Dans un contexte de crise économique, la crise urbaine et la crise des municipalités demandent une nouvelle politique urbaine et territoriale capable de les surmonter en créant les bases d'un nouveau type de civilisation urbaine. Cette nouvelle politique urbaine et territoriale qui est en mesure de dépasser la crise actuelle et de combler les énormes déficits sociaux accumulés, ne peut partir que des programmes municipaux d'intervention.

Les programmes municipaux d'intervention auxquelles une victoire des forces de gauche, ouvrières et populaires, aux prochaines élections municipales peut sans doute donner corps et vivacité, ne doivent ni peuvent être un produit de laboratoire, élaboré intellectuellement. Ils doivent au contraire se baser sur les revendications sociales exprimées par les importantes mobilisations populaires de ces dix dernières années. Un programme minimum d'intervention doit, entre autres, comprendre les points suivants:

— récupération immédiate des locaux et des terrains à destiner à un usage collectif;

— programme d'intervention urgente dans les trois secteurs clef: logement, école et santé, tourné vers les zones les plus déficitaires;

— plans d'intervention sur les zones centrales dégradées (rénovation et restructuration);

— révision et établissement de nouvelles conventions avec le secteur immobilier des permis de construire et des concessions, à fin d'éviter une chute qui aggraverait encore plus les problèmes dans ce secteur.

Ces mesures d'application immédiate ne peuvent avoir une répercussion sensible que si elles se basent sur un nouveau style de travail des *ayuntamientos*. Un style de travail et un minimum d'instrumentation sont les conditions nécessaires pour que ces programmes ne se réduisent pas à de pures abstractions démagogiques mais soient réalisables concrètement.

Parmi les mesures et les instruments pouvant assurer le fonctionnement des nouvelles administrations locales signalons plus particulièrement:

— l'application de certaines normes législatives généralement non acceptées et ayant un intérêt collectif particulier (cessions obligatoires de terrains, achat du terrain par le budget ordinaire, etc.);

— promouvoir la plus grande participation de la population aux décisions du quartier et des syndicats d'utilisateurs dans la gestion;

— austérité dans les interventions afin d'éviter des détournements des dépenses, ou des gonflements de budget pouvant entraîner la corruption;

— moralisation du corps des fonctionnaires et des organismes techniques, en sauvegardant les fonctions. En ce sens l'autodiscipline des différents organismes, par un contrôle qui parte des différentes organisations syndicales, a son importance. La syndicalisation des fonctionnaires se développera d'autant plus que les obstacles à la pleine liberté syndicale dans le secteur seront éliminés.

La gravité des problèmes urbains est telle qu'elle implique dans la recherche d'une solution des couches de la population toujours plus vastes. L'improvisation, l'exploitation à outrance de la ville et du territoire, pratique courante de ces dernières années, ont entraîné une crise irréversible qu'aucune « voie capitaliste » ne pourrait résoudre. Les problèmes de congestion et de surpopulation, les dépenses des services sociaux indispensables (des habitations aux hôpitaux), la pénurie d'infrastructures techniques nécessaires au développement industriel, sont autant d'aspects de cette crise. Il est certainement possible de continuer sur le même chemin, mais celui-ci cependant ne fera qu'accroître la crise en en éloignant toujours plus la solution. Seul un dépassement révolutionnaire de la crise, par la formation d'un nouveau bloc urbain qui comprenne la majorité des citoyens, pourra jeter les bases d'une nouvelle société urbaine.

POUR UN NOUVEAU TYPE D'AYUNTAMIENTOS DEMOCRATIQUES

1. Réforme de l'Etat et autonomies locales

L'Etat espagnol en construction doit affronter une question centrale pour s'assurer un développement démocratique: la décentralisation. L'identification entre autoritarisme et centralisme et entre Etat et Administration centrale est un élément constant de l'histoire espagnole (mises à part de brèves périodes telle celle de la République), élément que le franquisme a exacerbé. Les principes de l'organisation administrative de l'Etat franquiste (unité, totalitarisme, centralisme, uniformité) ne répondent ni aux critères démocratiques ni aux nécessités sociales. Le niveau d'organisation et de conflictualité sociale déjà atteint, et l'urgence d'affronter les problèmes urbains et régionaux en tenant compte des forces réelles en jeu, rendent indispensable une restructuration administrative basée sur l'autonomie des différentes nationalités et régions et sur l'autonomie municipale. L'autonomie est un instrument indispensable pour rapprocher la société à l'Etat, pour ouvrir l'administration publique à la participation des différentes forces et organisations sociales. Pour ce faire il faut partir d'une conception non centraliste du pouvoir politique, et attribuer un pouvoir spécifique aux organes de gouvernement autonomes.

Pour durer, ce pouvoir exige trois choses: a) la reconnaissance institutionnelle, b) l'attribution de compétences et c) des ressources financières. Nous verrons quels problèmes se posent à ce propos au niveau municipal.

La reconnaissance institutionnelle devrait reposer avant tout sur la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie municipale, pour éviter par là même que des lois ordinaires puissent compromettre l'existence. En cas de gouvernements et parlements régionaux autonomes, le règlement et le contrôle du régime municipal doit être de leur ressort. Le contrôle de l'Administration centrale exercé aujourd'hui par des gouverneurs civils (préfets) doit passer aux mains d'organismes dépendants du Parlement ou de la Magistrature, avec la participation de représentants des organes locaux; de plus, il devrait constituer un contrôle de type légal (et non discrétionnel) et s'exercer toujours à posteriori des accords pris. Il serait souhaitable

qu'on admette le principe de la « Charte Municipale », qui permet à chaque mairie d'organiser son propre fonctionnement dans le cadre plus général de la Constitution et de la Loi Municipale existantes. D'autre part, les *ayuntamientos* doivent avoir des compétences spécifiques et exclusives, ainsi que de larges capacités d'exécution. Il est aussi antidémocratique que socialement inefficace de détourner les pouvoirs au bénéfice de l'Administration centrale et d'organismes techniques non élus et difficiles à contrôler. Le premier pas vers une Administration démocratique devrait être le transfert ou la dévolution des compétences au profit des pouvoirs démocratiques locaux. Le personnage du gouverneur civil, qui de fait et de droit détient aujourd'hui la presque totalité du pouvoir, doit disparaître.

Quant aux ressources financières elles doivent s'adapter aux nécessités et il doit être possible d'en disposer de façon autonome au niveau local. Nous ne pouvons analyser ici la question complexe des ressources (ressources directes, attribution automatique d'une part du budget d'Etat, obligations des Caisses d'épargne et des Banques locales et régionales, Caisses de compensation au niveau régional, etc.).

Nous signalons enfin deux autres problèmes qu'il faudra résoudre dans le cadre de la réforme et de la décentralisation de l'Etat: celui des aires métropolitaines et celui des petites municipalités. Pour le premier, face aux déséquilibres engendrés par le processus de concentration, une politique de limitation et de décentralisation interne est souhaitable, avec pour objectif, la constitution d'un organisme métropolitain intercommunal. Pour ce qui est du second, le manque de ressources des petites municipalités pour résoudre les différents problèmes de gestion, de planification, d'approvisionnement, etc. est évident, tout comme le cadre supra-municipal de ces mêmes problèmes. C'est pour cela qu'il nous semble que la « *comarca* », plus petite et plus homogène que la province, peut représenter un niveau intermédiaire entre la mairie et la région.

2. *Ayuntamientos* démocratiques, élus et révocables

Les idées du franquisme en matière de mairies (même si celui-ci considérait la mairie comme un « organisme naturel », il a toujours soumis son expression politico-administrative — l'*ayuntamiento* — à la tutelle autoritaire de l'Etat (9)), sont progressivement remplacées par des conceptions de type technocratique de l'Administration locale. Ces conceptions peuvent se résumer brièvement ainsi: a) les *ayuntamientos* ont une tâche de gestion sociale, qui nécessite le soutien et le contrôle des organes de l'Etat central qui fournissent les moyens techniques et financiers; b) les décisions importantes concernant la politique urbaine et territoriale, travaux publics, logements et services tout comme la politique industrielle, agricole et financière sont du seul ressort de l'Administration centrale et des organismes périphériques et techniques qui en dépendent.

Pour légitimer l'autonomie réelle des *ayuntamientos* le seul moyen est d'en revendiquer le caractère politique et représentatif. C'est à cela que doivent conduire les revendications démocratiques et la mobilisation populaire des villes.

Au sujet de l'éligibilité des *ayuntamientos* au suffrage universel et direct, principe que désormais tout le monde accepte, trois types de problèmes surgissent: le rôle du maire, l'élection par districts et le rôle des personnels (techniques) non élus.

Les *ayuntamientos* actuels attachent beaucoup d'importance à la présidence. Les maires, nommés par le gouvernement, nomment à leur tour la commission exécutive ou permanente (junte municipale) destiné à les assister. Une solution diamétralement opposée telle la élection directe du maire ne peut être considérée comme un dépassement du « présidentielisme » bien qu'elle soit acceptée favorablement au niveau populaire. La plupart des forces démocratiques considèrent que c'est le conseil municipal qui devrait élire aussi bien une junte qu'un président — le maire —, en renforçant ainsi la représentativité et la nature collective du gouvernement local.

Un débat, encore ébauché mais destiné à se développer, débute sur l'opportunité de procéder aux élections par quartier ou par district ou bien avec un seul district électoral et des listes uniques pour toute la ville (c'est un problème qui se pose uniquement pour les grandes villes ou les villes moyennes). Etant donné qu'il s'agit d'élire un organe pour toute la ville et non pas de constituer une fédération de quartiers, le choix d'un district unique serait plus indiqué (celui-ci favorise en outre l'application du système proportionnel). Mais un système pareil doit prévoir l'existence d'organes décentralisés de quartiers (qui peuvent être élus).

Les charges non électives peuvent être de deux types: des charges technico-exécutives (délégués de services) qui aboutissent dans les grandes villes aux départements municipaux; et des charges aboutissant au réseau de l'Administration nationale (secrétaires et autres), avec un poids déterminant surtout dans les petites villes. Il est évident que les titulaires du premier type de charges ne doivent être membres d'aucun organe politique décisionnel (contrairement à ce qui se passe aujourd'hui). Pour les autres, il faut s'orienter vers une régionalisation et une municipalisation du corps des fonctionnaires.

Le problème de la révocabilité est très délicat. Il existe sûrement aujourd'hui une conscience collective favorable à la révocabilité des charges, surtout dans les villes où les mouvements populaire a une forte tradition. La législation de la République en admettait le principe par l'institut du « référendum municipal » (au moyen duquel on pouvait révoquer le maire, un conseiller ou le conseil entier). Nous pensons que celui-ci serait un moyen positif pour augmenter le niveau de participation et de contrôle publiques, avec les garanties nécessaires pour ne pas rendre les *ayuntamientos* trop précaires (par exemple que le référendum puisse être demandé par un nombre élevé de citoyens et qu'il ne puisse s'effectuer deux fois pour la même personne) (10).

Nous rappelons enfin qu'un *ayuntamiento* démocratique doit l'être constamment, et surtout dans son fonctionnement quotidien. Il y a une grande méfiance aujourd'hui vis-à-vis de l'efficacité et de la moralité publique des organes locaux. Un nouveau style de travail au service de la collectivité, l'étu-

de de la rentabilité des services, l'établissement de priorités et de programmes d'intervention bien précis, sont autant d'objectifs qu'il faut atteindre rapidement.

Pour ce faire l'élection démocratique des *ayuntamientos*, tout comme la dépendance de l'apparat exécutif des charges politiques, sont insuffisantes. L'expérience récente des commissions interpartis et de la collaboration *ayuntamientos-asociaciones*, tout comme la syndicalisation croissante des fonctionnaires et des employés de l'Administration publique souligne l'utilité d'une gestion municipale des plus transparentes et ouvertes à l'ensemble des citoyens, ainsi que d'une démocratisation interne des services et organismes municipaux.

3. Décentralisation municipale,

participation et contrôle populaire

La revendication d'une gestion municipale décentralisée ne se fonde pas uniquement, en Espagne, sur le développement des villes et la complexité accrue des problèmes de gestion, bien qu'il s'agisse là d'un argument tout à fait valable. De même, ce n'est pas exclusivement de la volonté des forces politiques que vient la volonté de favoriser, par la décentralisation, la démocratisation de la société. Dans notre cas elle naît surtout de la pression du mouvement et de l'organisation sociale des quartiers qui exigent une contrepartie proche et compétente. Il est toutefois indispensable qu'une fois élus, les *ayuntamientos* pourvoient à leur propre décentralisation. Dans ce cas ils devront choisir entre la décentralisation du seul Conseil municipal (en désignant les conseillers correspondants) ou l'élection d'un conseil de zone (*distrito*), comme en Italie. Cette dernière nous paraît la meilleure solution. Ils devront donc déterminer les dimensions des zones: bien que les zones plus petites (moins de 10 mille habitants) facilitent la participation et la vie communautaire, pour qu'il y ait une distribution effective des compétences (dans les grandes villes tout au moins) des unités supérieures (de 20 mille à 100 mille habitants) sont indispensables. Ils devront enfin définir les tâches de ces organes décentralisés. Nous pensons qu'il doit y avoir trois différents types de compétences: la collaboration dans l'élaboration de la politique municipale (par exemple en soumettant au Conseil les propositions de la zone sur l'élaboration du budget municipal); le contrôle sur les actes de la mairie dans la zone (par exemple plans d'urbanisme, permis de construire); la gestion des services et des équipements sociaux. Les conseils de zone peuvent rendre la gestion et la politique municipale beaucoup plus transparente et contrôlable. Nous pensons à une élaboration décentralisée et détaillée des budgets qui permette une participation réelle des citoyens. La décentralisation peut aussi encourager le développement des associations, par la proximité des interlocuteurs et parce qu'elle permet de multiplier, à travers les organismes décentralisés, ses propres possibilités d'action et d'intervention (locales, participations à la gestion et au contrôle, etc.).

Participation et contrôle populaire sont les grands problèmes sur lesquels les organisations populaires demandent aux futurs *ayuntamientos* un engagement. Ce que nous avons dit sur l'éligibilité et la révocabilité des *ayuntamientos*, sur leur autonomie et sur leur décentrali-

sation, montre bien que les conditions favorables pour la participation et le contrôle s'élaborent déjà. Les conflits urbains les plus récents permettent de définir quelques instruments valables à ce propos:

a) l'institution de mécanismes de participation et de contrôle sur le processus d'élaboration de la politique municipale et urbaine. Par exemple: l'élaboration et la discussion en assemblées ouvertes des propositions présentées par chaque zone sur le budget municipal et le débat de ces propositions au sein du Conseil; l'obligation d'entendre tous les organismes qui le demandent et tous ceux qui sont concernés avant d'approuver un plan ou un projet et celle de répondre de façon argumentée à d'éventuelles objections, etc.;

b) la participation des organisations populaires aux organismes de gestion municipale tant au niveau de la ville qu'au niveau de la zone (Compagnie municipale des transports, *Instituto de la Vivienda*);

c) la création de Commissions mixtes *ad hoc*, par exemple entre l'Administration et la population intéressée dans la réalisation de programmes de restauration immobilière et de valorisation du centre ville;

d) l'autogestion de certains services qui dépendent de l'*ayuntamiento* (crèches, équipements sportifs, fêtes populaires...);

e) l'initiative populaire sous forme de décrets à proposer à la Mairie, de propositions urbaines ou de plans sectoriels, etc., à débattre au Conseil; la possibilité de référendums à partir de l'initiative populaire;

f) la création de Commissions urbaines auprès de chaque *ayuntamiento* (ou auprès de chaque zone) qui devront recevoir périodiquement un rapport détaillé sur la gestion municipale. Les représentants des principales organisations et organismes de la ville, syndicaux et professionnels devraient y participer.

Pour conclure, précisons deux points. Tout d'abord il faut éviter de tomber dans le défaut opposé à celui qu'on veut corriger. Il est bon, au fur et à mesure que l'appareil d'Etat s'agrandit, de promouvoir des mécanismes de compensation et de participation populaire, mais leur institutionnalisation excessive peut entraîner leur intégration dans l'appareil avec tout ce que cela comporte d'extension de la bureaucratie. Le deuxième point concerne l'apparition, dans la phase actuelle de la politique espagnole, de conceptions populistes qui de fait favorisent les projets conservateurs et technocratiques. Parmi elles, une conception élémentaire et absolue de l'autogestion, qui veut faire dépendre l'initiative et la gestion des services uniquement des utilisateurs, (où l'on prétend que la gestion des équipements et des services doit revenir exclusivement aux personnes intéressées, l'Administration se limitant à les subventionner et à en contrôler le rendement minimum). De cette façon on risque de « déresponsabiliser » l'Administration et de favoriser la cristallisation des inégalités (par exemple les parents plus aisés pourront organiser des crèches, des écoles, des centres culturels, etc. meilleurs). Une autre conception très discutée est l'idéalisation du pouvoir populaire en tant qu'organisation de secteurs populaires, séparés et opposés à l'Etat. On pense ce dernier comme un appareil monolithique, exclusivement dominé par une ca-

ste antipopulaire, et l'on veut construire un pouvoir alternatif. Dans la pratique ceci veut dire maintenir les classes populaires à distance du pouvoir réel. L'expérience du mouvement de quartier, par son caractère de masse et par sa tendance à l'organisation représentative, ne paraît pas — à l'exception de certains cas isolés — glisser vers ce type de positions.

4. Les grandes lignes des forces politiques sur les questions institutionnelles et urbaines face aux élections municipales

Les prochaines élections municipales vont avoir une influence déterminante aussi bien sur le type de démocratie politique qui se construira en Espagne que sur la nature des programmes sociaux et économiques qui seront appliqués. Autrement dit, ces élections contribueront largement à définir la corrélation de forces sociales et politiques, et le type d'hégémonie qui prévaudra en Espagne dans les années à venir. Tout de suite après les élections une nouvelle classe dirigeante locale va se reconstituer et de nouveaux rapports s'instaureront entre l'Administration et les citoyens. Il faudrait ensuite trouver des mesures d'urgence pour les graves problèmes urbains et territoriaux. Voyons rapidement quelles sont les différentes positions en jeu.

En ce qui concerne le caractère des institutions et le type de gouvernement les positions qui s'annoncent s'opposent déjà sur trois points: centralisme et autonomie, démocratie représentative et démocratie de base, bipolarisation et gouvernements de coalition. On pourrait ajouter un quatrième problème qui lui aussi donnera lieu à des positions contrastées, mais qui ne s'est pas encore manifesté ouvertement: la vision de l'administration comme gestion technique ou comme gestion politique, que nous n'allons pas analyser dans cet article.

En principe toutes les forces politiques se rapportent aux autonomies locales, mais ce n'est pas un secret pour personne que la droite et le centre s'en servent surtout à des fins électorales (à l'exception des forces nationalistes périphériques). En fait, elles tendent à un centralisme de type technocratique. A gauche, les socialistes (PSOE), aussi bien par leurs traditions idéologiques que par leur type de parti (construit au tour d'un appareil central) se montrent réticents face à l'autonomie, pas tant en général, que plutôt devant aux problèmes concrets. L'existence de forces socialistes périphériques, plus ou moins reliées au PSOE, et la pression exercée par les communistes (qui défendent avec vigueur toutes les autonomies, locales et régionales) peut influencer le Parti socialiste.

Le problème de la démocratie représentative et de ses rapports avec la démocratie de base est encore plus délicat. Non seulement le centre et la droite, mais aussi les forces qui s'inspirent de la social-démocratie et du socialisme, défendent un système politique exclusivement électoraliste. Les secteurs nationalistes montrent un certain intérêt envers l'expérience de la démocratie de base. Le PSOE n'a pas de positions claires à ce sujet. Les communistes bien qu'ils privilégient la démocratie électorale en tant que processus consacré à l'organisation de la direction des institutions, attribuent une importance considérable à la démocratie de base dont

ils veulent que le rôle dans le processus de transformation et démocratisation soit reconnu dans la Constitution même. Les forces de l'extrême gauche tombent souvent dans l'opposition élections/pouvoir populaire. Ce thème, très intéressant, se relie à la discussion sur le caractère technique ou politique de l'Administration et au rôle que l'on entend attribuer à cette dernière; organisme de gestion dépendant ou aussi instrument de mobilisation et transformation.

Sur la formule majorité/opposition ou bien gouvernements de coalitions deux positions opposées sont déjà apparues. L'UDC (gouvernemental) tout comme le PSOE (parti majoritaire de l'opposition) ont tendance à concevoir le gouvernement, à tous les niveaux, en termes bipolaires. Les communistes, ainsi que d'autres secteurs des socialistes, des nationalistes et des démocrate-chrétiens ont tendance plutôt à rechercher des formules de gouvernement de vaste coalition. A notre avis la nécessité de consolider les institutions locales et d'apporter des solutions aux graves problèmes urbains, appelle des formules de ce dernier type plutôt que la simple dialectique gouvernement-opposition ou l'alternance entre les deux blocs.

Pour ce qui est de la politique urbaine et du territoire nous avons déjà indiqué quels peuvent être les éventuels contenus des programmes urgents d'intervention. Nous pensons qu'un grand nombre de problèmes vont émerger qu'on ne pourrait réduire à quelques trois ou quatre types. Nous nous limiterons à en signaler quelques uns:

a) la planification ou la privatisation de la politique immobilière et des services sociaux; tandis que la gauche défend la planification et le rôle primordial du secteur public, plus ou moins décentralisé, dans les secteurs gouvernementaux les positions « libérales » qui soutiennent l'économie de marché, sont en force;

b) la concentration ou développement équilibré: une fois de plus les mêmes contradictions apparaissent. De fait les disparités sont si importantes — du moment qu'il faut développer aussi une politique agricole et énergétique au niveau national —, que la gauche peut avoir une influence considérable sur la formulation d'une nouvelle politique territoriale;

c) le modèle de croissance urbaine fondé sur des interventions importantes (restructuration, grandes agglomérations périphériques) et la croissance périphérique ou bien le développement décentralisé et fondé en priorité sur la requalification et la création de services manquants: ce problème se relie aux deux points précédents. L'opposition au modèle existant est tellement répandue que l'on peut obtenir des transformations importantes;

d) la priorité dans les travaux publics aux investissements destinés au profit et à la civilisation de l'automobile ou bien aux services et aux espaces collectifs; ce que nous avons dit au point précédent (auquel il est strictement relié) est également valable ici. La construction de grands ensembles résidentiels, tels qu'on les fait aujourd'hui, entraîne une pénurie de services sociaux et des coûts très élevés;

e) la politique du logement: on peut l'entendre comme production de marché, ou bien comme service public et social organisé autour d'unités de quartier do-

tées de services et d'espaces pour la vie collective.

Tous les problèmes que nous avons relevé impliquent la confrontation entre des modèles de civilisation, des projets sociaux et des choix politiques d'ensemble, et il est évident que sans la présence des forces de gauche dans les institutions, et sans un niveau élevé de mobilisation et d'unité des forces populaires, les solutions progressistes pourront s'imposer difficilement. Mais il faut ajouter à cela deux précisions. La première concerne l'importance que va assumer la configuration des institutions locales dans la détermination des rapports de force et les règles du jeu pour les années à venir. La deuxième concerne le fait que les solutions urbaines et territoriales progressistes dans leur configuration actuelle et concrète peuvent se négocier avec des forces politiques et sociales qui n'appartiennent pas à la gauche, mais qui peuvent accepter — de façon plus ou moins contrainte — des solutions relativement avancées dans ce secteur. De toute façon, hormis des situations locales très particulières, la gauche pourra à elle seule difficilement réaliser ses programmes urbains.

Notes

(1) Les partis politiques de la gauche, et tout particulièrement le PC, s'étaient non seulement abstenus de lancer une campagne pour les démissions généralisées des *ayuntamientos*, mais ils s'étaient opposés aussi aux démissions individuelles des maires ou des conseillers. Cette position s'expliquait par des considérations d'ordre politique général: il fallait éviter que s'installe une situation de désordre et de « déstabilisation » de la situation déjà précaire (les Forces Armées avaient fait entendre clairement qu'elles n'auraient admis le plus petit changement que dans le cadre d'une légalité rigoureuse). De plus, il fallait affirmer le principe que le seul instrument valable pour parvenir à diriger les organes d'Etat était celui des élections.

(2) Un des problèmes majeurs que devront affronter les *ayuntamientos* démocratiques va être celui de l'endettement, qui s'ajoute à l'importante pénurie d'équipements publics et au déficit considérable de quelques services de base (comme les transports publics). Le recouvrement actuel des dettes (en particulier celui des transports) ne résoud aucun problème et endette encore plus les *ayuntamientos*. Ceci aussi parce qu'il a été utilisé pour couvrir des opérations illicites et pour gonfler artificiellement des budgets. Mais malgré tout, il a contribué, du moins en partie, à éclaircir les problèmes de gestion.

(3) Le centralisme administratif des organes locaux n'est pas le patrimoine exclusif du franquisme. Aujourd'hui les conceptions technocratiques reprennent pied, conceptions qui veulent limiter au maximum l'autonomie et la représentativité des mairies, en accentuant leur caractère administratif et en limitant leurs fonctions à de simples tâches de gestion sociale.

(4) L'expérience internationale — voir le cas portugais — est assez indicative sur ce point. En sens opposé, il y a eu en Espagne en 1939 à la fin de la guerre civile, une transformation radicale. Les *ayuntamientos* en charge furent immédiatement révoqués et des *ayuntamientos* provisoires furent nommés, avec des personnes choisies pour leur adhésion

active au *Alzamiento* militaire, et des membres des *Chambres de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce*, ainsi que des *groupes des contribuables plus importants de la mairie*.

(5) Il faut souligner aussi bien la légitimité de « droits sociaux » liés à la condition urbaine, que le caractère avancé des idées hégémoniques qui concernent les institutions (décentralisations, participation, contrôle populaire), face auxquelles les positions électoralistes et technocratiques s'expriment très timidement.

(6) Nous entendons par là la rapidité plus ou moins grande avec laquelle il se formera, et les contenus qu'aura le Gouvernement Autonome de la Catalogne (*Generalitat*) dont la constitution paraît inévitable.

(7) En Catalogne les socialistes, les communistes et les forces du centre dépassent 75% des voix.

(8) L'accord entre les principaux partis politiques sur une loi électorale municipale ne sera pas facile à réaliser. Si pour ce qui est de l'élection indirecte du maire il semble qu'il y ait un consensus de fond, il n'en est pas de même pour ce qui est de l'élection par quartiers ou par un district électoral unique, système majoritaire ou proportionnel, référendum et révocabilité, etc.

(9) L'Etat franquiste a théorisé le rôle subalterne de l'Administration locale. Il est même arrivé à le comparer au mineur qui a besoin du contrôle des parents ou tuteurs...

(10) La première mesure de l'Etat franquiste en 1938, avant la fin de la guerre, à l'égard de la législation municipale, a été celle de supprimer l'institution du référendum populaire, en le considérant comme un reflet des faux préjugés démocratiques.

DU CÔTÉ DE LA FRANCE: DANS LES RÉFORMES GISCARDIENNES LA QUESTION DE L'ETAT

Jean-Louis Cohen

p. 20

Dans la politique des réformes pratiquée par Valéry Giscard d'Estaing depuis 1974, la place de l'urbain n'est pas secondaire; les mesures spectaculaires se sont succédées depuis les premières années de son septennat, inauguré par l'abandon de la Voie express Rive Gauche et de la rénovation du Secteur Italie à Paris, et par une intervention directe dans le débat sur le destin des Halles de la Capitale. Mais, par delà le caractère même de l'intervention — le fait du prince, passant au dessus des organismes, qu'ils soient élus ou simplement techniques —, ces coups d'éclat n'étaient que le début d'une politique urbaine substantiellement nouvelle.

Notre époque souffre de maux que l'urbanisme peut seul résoudre (1); cette déclaration est l'amorce d'un nouveau discours, en rupture avec le modernisme et le gigantisme de la phase antérieure marquée par les grandes opérations telle la Défense (2) ou les Villes Nouvelles; de fait, depuis 1975, ont été promulguées une réforme foncière, une réforme de l'urbanisme, une réforme du logement,

et une loi sur l'architecture, dont l'assemblage constitue bien une redéfinition complète de la politique urbaine française, plus qu'un changement en profondeur de sa fonction sociale fondamentale.

Un des nouveaux thèmes développés dans les derniers mois a été celui du rééquilibrage des relations entre l'Etat central et les collectivités locales. Il s'agit là d'un noeud extrêmement important, et qui ne tient pas aux seuls problèmes d'urbanisme, puisque le Rapport Guichard sur la structure des collectivités locales et une réforme de la fiscalité locale allant dans le sens de la limitation de l'autonomie des Communes sont en cours de discussion. Dans un système de planification urbaine caractérisé par l'étatisme autant que l'est le système français, et depuis si longtemps, la réforme d'ensemble paraît urgente; mais les mesures concrètes semblent bien montrer que le panorama général n'est pas modifié par des lois qui ne limitent ni les transferts de charge de l'Etat sur les Communes et les Départements, ni l'autoritarisme de la planification urbaine. Il est vrai qu'il est indispensable de replacer constamment les différents aspects de cette « nouvelle » politique dans leur cadre politique réel, et qui est celui des engagements de dépense de l'Etat; en effet, limiter l'analyse de la politique urbaine aux seuls plans ne peut rendre compte des rapports réels entre le moment de la rationalisation qu'est le plan, et le mouvement réel de l'urbanisation.

C'est à trois niveaux que l'intervention publique peut être appréhendée: 1. dans sa dimension proprement planificatrice; 2. dans sa dimension opérationnelle — au niveau des pratiques financières et juridiques de l'Etat —; 3. dans sa dimension urbanistique réelle.

Ce n'est qu'en étudiant les rapports du couple plan-opérations et de l'ensemble de l'organisation spatiale que l'on peut dépasser une vision du plan comme rationalité pure ou comme pure idéologie. Ceci est d'autant plus important que, dans la phase monopoliste présente, les rapports antérieurs de la planification et de l'organisation spatiale ont changé. Dans la phase précédente, celle de la Reconstruction, des ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) (3), l'intervention de l'Etat se traduisait notamment par la prescription de normes spatiales, le cas échéant — et il était fréquent — contournées grâce au mécanisme des dérogations. Dans la phase actuelle, soit depuis la mise en place des cadres juridiques contenus dans la LOFU de 1967 (Loi d'Orientation Foncière et Urbaine), et a fortiori depuis les récentes circulaires, la planification est devenue dans une large mesure une planification souple, peu contraignante, et dont les moments décisifs correspondent à des « opérations marquantes » peu nombreuses, dont les plus importantes sont les ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) (4), qui, seules, donnent lieu à des engagements financiers de l'Etat.

Avec le VII^e Plan, en cours de réalisation, une étape nouvelle est franchie, dans la politique de l'urbanisme, comme dans celle du logement.

Le Ministre de l'Équipement (5), Jean-Pierre Fourcade, se fait le porte-parole des nouvelles orientations, quand il déclare: *la crise du logement est finie, celle de la ville commence* (le 7 février 1977). A l'appui de ses dires, Fourcade

utilise le fait que seuls 95.000 logements HLM (Habitations à Loyer Modéré) ont été construits en 1976 sur les 115.400 programmés. Mais il ne s'agit nullement par là d'une réduction de la demande en logements et bien plutôt de l'incapacité dans laquelle se trouvent les organismes de logement social à poursuivre leur activité dans le cadre des normes financières fixées par l'Etat: les prix-plafond (6) ont en effet augmenté de 6,5% seulement en un an, alors que, dans le même temps, le coût de la construction faisait un bon de 23%... On ne peut donc pas réellement parler de la fin de la crise du logement et de l'advenue de l'ère de la « qualité », et ce d'autant plus que le surpeuplement des logements a augmenté récemment, passant de 21,7% du parc en 1973 à 22,7% en 1975 (et 35% pour la population ouvrière). Au moment où l'Etat semble donc tourner la page sur la politique de construction de masse poursuivie depuis plus de vingt ans, force est donc de constater qu'aucun problème n'a été résolu en matière de logement.

Quant à la crise urbaine elle-même, l'évidence montre quelle n'est pas en train de commencer, mais qu'elle est une réalité bien tangible. L'ensemble des mesures prises depuis 1958 et la réforme de l'Etat gaulliste ont consolidé une logique ségrégative confirmée depuis par les dispositions prises dans les différents secteurs du système de planification urbaine. Fort développée, marquée par la tutelle omniprésente d'appareils ministériels et préfectoraux échappant aux collectivités territoriales élues, l'action de l'appareil d'Etat central s'exerce: 1. dans l'ensemble des projections spatiales à long terme que sont les SDAU (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme) (7), touchant des ensembles urbains ou certaines régions industrielles ou naturelles; 2. sur les échéanciers prévisionnels à moyen terme accompagnant les POS (Plans d'Occupation des Sols) (8), et ne comportant aucun engagement financier de l'Etat; 3. sur les prévisions annuelles (budget de l'Etat), seuls engagements réels et contraignants légalement.

Ainsi, dans toutes les manifestations de la logique ségrégative qui la caractérise, la crise urbaine porte la trace de l'intervention étatique.

La distribution inégale des équipements et des services, la ségrégation en matière de logements, de transports, d'emplois, ne peuvent être séparées des effets produits par la distribution des financements publics; appliqués sélectivement, ils permettent un contrôle à la fois financier (prêts, subventions), et juridique (autorisations de construire), de la localisation de l'industrie et du tertiaire, de la localisation des différentes catégories de logements, de la localisation et de la destination des divers moyens de consommation.

Dans ces dernières années, le financement public a accompagné en priorité les mouvements de la fraction monopoliste du capital — investissements directement productifs, si l'on prend le cas des aciéries de Fos ou de Dunkerque (9), ou investissements dans le tertiaire comme à la Défense ou dans les Villes Nouvelles de la Région Parisienne —. Il a aussi favorisé dans une certaine mesure les compromis entre cette fraction monopoliste dominante et certaines bourgeoisies locales, et contribué de façon déter-

minante à la consolidation d'une puissante promotion immobilière liée aux banques, dont l'intervention est devenue le facteur dirigeant dans la spéculation sur la construction.

On comprend mieux, en passant en revue, même schématiquement, comme ici, le réel de la crise urbaine, pourquoi les principaux engagements de dépense du VII^e Plan sont destinés à soutenir l'accumulation en améliorant avant tout les conditions générales de la grande production; c'est le cas pour les dépenses destinées à l'équipement téléphonique du pays (93,7 milliards de F.), à la construction de 1800 km d'autoroutes (5,8 milliards), ou à l'accompagnement de l'exportation (3,8 milliards). Les enjeux qui sont liés à ces objectifs sont à l'évidence capitaux pour le profit monopoliste. Mieux encore, la marche même des engagements de dépense annuels renforce cette tendance, puisque le taux d'engagement du programme « mieux vivre en ville » consacré au logement et aux équipements est de seulement 25,7% à la fin 77, contre 31,8% pour l'ensemble des programmes...

C'est avec une certaine emphase que le Ministre Fourcade qualifie d'*instruments nouveaux pour une politique de longue haleine* les circulaires émises par ses soins depuis le début 1977, et notamment à la suite de la poussée de la gauche et du mouvement écologiste aux élections municipales de mars (elles furent précisément publiées entre les deux tours de scrutin...). Il s'agit là d'un ensemble de dispositions relativement complexes, et qui ne peut, à condition qu'on le rattache à l'ensemble des réformes de ces derniers mois, se réduire à un simple rideau de fumée.

Ainsi tout d'abord, la prescription d'*études préalables* avant le lancement d'une opération d'une certaine importance ne peut être écartée d'un revers de la main; en fait elle n'est pas en soi un frein à l'autonomie communale, à la condition que son élaboration se face dans une réelle clarté et qu'elle tienne compte effectivement des besoins locaux.

D'une autre importance, en théorie du moins, est la généralisation évoquée par les circulaires des *études d'impact*, après l'établissement d'un projet sur un site donné. Malheureusement, le pouvoir a par trop tendance à limiter les conditions de diffusion de telles études actuellement prescrites par la Loi sur la protection de la nature, et surtout à en restreindre le contenu aux seuls effets des aménagements prévus sur les équilibres naturels et les composants du milieu — eau, sols, air, faune, flore... —. On est ainsi trop souvent, dans ces études, loin d'un travail qui prenne en compte les relations préexistantes et les rapports entre les différents établissements humains (effets sur les migrations alternantes, les relations de voisinage, le fonctionnement des espaces publics, les rapports d'affinité économique ou culturelle, etc...).

Le renforcement du rôle du FAU (Fonds d'Aménagement Urbain) (10) est un autre axe de ces mesures. Le FAU regroupe les procédures et les financements, autrefois séparés, que met en jeu la transformation du tissu urbain ancien. L'addition des moyens budgétaires qui y correspondent donne pour 1977-78 un total de 700 millions de F. pour le lancement des nouvelles opérations liées au Fonds. Il est certain que la concentration, fut-elle provisoire, des

pouvoirs de décision au sein d'un comité directeur n'est pas sans poser des questions, quand on relève par exemple, parmi les principaux critères d'attribution des subventions, la *qualité du diagnostic*, ou le *souci d'économie...* De plus, la « globalisation » des subventions permet de refouler sur les collectivités locales le choix des priorités, et de blanchir ainsi l'Administration de toute responsabilité dans la distribution des moyens.

Autre mesure, la concentration des moyens qui s'opère, au niveau du FAU, englobera, d'ici peu, la procédure dite *habitat et vie sociale*, pour appuyer une cinquantaine d'interventions sous formes d'opérations ponctuelles, dans les vieilles ZUP des années '50 ou dans les ensembles dits « dégradés ». Au total, dans tous les problèmes posés par le tissu ancien qui semble ainsi objet de beaucoup d'attention, le FAU fonctionnera à l'instar des mécanismes de la politique contractuelle. Il reprendra de la sorte un mode financement similaire à celui que l'Etat a appliqué aux contrats de Ville Moyenne (11): taux uniforme de subvention, pour un montant non révisable quelle que soit l'inflation, libéré au prorata des dépenses effectivement engagées par la collectivité locale. A la tutelle technique subie s'ajoute donc le risque financier lié à l'inflation et non partagé. On peut craindre également que s'y ajoute un certain aléa politique, dans la mesure où l'expérience des contrats de Ville Moyenne (82 ont été passés à ce jour) révèle un certain favoritisme pour les villes proches de la majorité...

Il faut dire que l'intervention du FAU s'ajoute à la mise en place de la Loi Foncière de 1976 qui instaure notamment un PLD (Plafond Légal de Densité) (12), dont le principe peut sembler intéressant, mais qui surtout apparaît comme assez illusoire dans son rendement prévisible. La taxe, dont le montant est répercuté en définitive sur l'acquéreur des logements, est payée par le constructeur et partagée entre la Commune, la Région, et le Fond d'Equipement des Collectivités. Dans la pratique, l'importance des contributions versées en contrepartie des dépassements du PLD ne semble pas être considérable, puisqu'elles s'élèvent à 107 millions de F. seulement d'avril à décembre 1977. Et encore, dans certains cas d'opérations privées de grande envergure, à Paris notamment, le Préfet a-t-il cru bon de rembourser au promoteur le montant de cette taxe dite de « surdensité » (13). En fait, une réorganisation d'ensemble affecte le secteur de l'aménagement, dans lequel le rôle naguère prédominant des SEM (Sociétés d'Economie Mixte) est remis en cause. Associant capital public (de l'Etat ou des collectivités locales) et privé, les SEM avaient joué un rôle prépondérant dans la phase de la politique des « grands ensembles ». En difficulté aujourd'hui, accusées d'avoir *socialisé les pertes et privatisé les profits* (14), elles sont visées par un nouveau dispositif de contrôle, sous la forme d'un nouveau cahier des charges-type applicable aux quelque 200 opérations d'urbanisme gérées actuellement annuellement par les SEM. Au travers de cette innovation, c'est le rôle capital de la Caisse des Dépôts et Consignations (15) et de la SCET et de ses filiales qui est mis en cause. Ce qui est en jeu est un nouveau mode d'inter-

vention du financement de l'Etat, alors même que la dévalorisation du capital immobilier s'accroît. Le rendement locatif plafonne à 7,5%, alors que le taux de profit monopoliste entraîne le loyer de l'argent bien au-delà. Des organismes comme les Sociétés Immobilières d'Investissement, créés par les banques et les compagnies d'assurance, et investisseurs privés « privilégiés », ne parviennent-ils plus à drainer l'apport des petits épargnants; à la suite de quoi les opérations nouvelles d'ampleur ont pratiquement cessé depuis 1974. C'est donc un enjeu nouveau qui est associé à la fonction d'aménageur. Les SEM appliquaient, fut-ce de manière relative, les orientations politiques et sociales des collectivités; elles apparaissent donc aujourd'hui comme un écran insupportable pour les appétits des constructeurs privés et l'autorité du pouvoir. De plus, elles mobilisent des capitaux fort importants qui seraient sans doute plus utiles à soutenir directement l'accumulation. C'est sous cet éclairage qu'il faut considérer les attaques dont les SEM ont été l'objet de la part du Gouvernement, notamment lors de leur Congrès à Strasbourg, les 28-29-30 septembre 1977. En fait le pouvoir appuie des solutions comme celle de la régie directe des opérations par les communes, qui en portent dans ce cas tous les risques, ou plus encore les OPAC (Offices Publics d'Aménagement Concerté), créés par extension de compétence des Offices d'HLM, et dont le statut peu démocratique (16) se prête à toutes les opportunités...

La fortune passée des SEM s'explique: les capitaux engagés sont immobilisés dans un cycle long, d'une parfaite sécurité pour les SEM, mais d'un rendement plafonné. La SCET a longtemps exercé une position dominante dans l'exercice de cette fonction, qui puise dans des fonds à moyen terme d'origine budgétaire, et reporte au profit du secteur bancaire les intérêts élevés qui sont exigés pour les prêts à court terme. Les SEM donnent un sol-support équipé aux initiatives de promotion immobilière de toute nature, la canalisation ainsi assurée sur des sols aménagés facilitant l'obtention de profits élevés pour des capitaux investis dans la construction de logements. Mais les groupes capitalistes se dégagent progressivement des montages que certains d'entre eux organisaient dans le secteur des SEM et de l'aménagement proprement dit. La Banque de Paris et des Pays Bas, par exemple, ne prolonge pas son intervention pour des grosses opérations, comme Créteil, Dijon, Sant-Etienne. L'OCIL (17), plus impliqué dans la rénovation urbaine, semble aussi se limiter à la construction.

Dans le domaine de la forme urbaine elle-même, les trois circulaires de mars 1977 du Ministère de l'Équipement traduisent en termes réglementaires le discours de V. Giscard d'Estaing, quand il déclarait: *je souhaite que la construction d'immeubles de hauteur excessive destinés à l'habitat soit abandonnée sur tout le territoire français* (18)...

Ces circulaires ont traité: au « mitage » des campagnes, c'est à dire à la dissémination des constructions: il s'agit là d'une anticipation sur la réforme des procédures de lotissement et sur la création de « Zones d'environnement protégé »; à la suppression des aides de l'Etat pour toute opération qui impliquerait que les logements s'installent trop près

d'une source de nuisance (usine, autoroute, etc...), ou trop loin des équipements nécessaires; à l'interdiction pour tout immeuble nouveau de dépasser la hauteur de six étages (dans les villes de plus de 30.000 habitants, trois étages (partout ailleurs), et de toutes les manières la hauteur des immeubles environnants...

Elles se replacent dans le cadre de la politique d'aide massive à la construction pavillonnaire, développée à grand renfort de propagande contre les grands ensembles *d'inspiration collectiviste* (19), depuis quelques années. La construction pavillonnaire, qui a touché près de 60% des mises en chantier au cours du premier semestre de 1977, est l'objet d'une sollicitude particulière: le ministre Fourcade déclare ainsi: *les efforts qu'il a fallu faire pour adapter nos villes, d'abord à la révolution des transports, puis aux exigences de l'environnement, ne sont rien à côté de ceux que nécessite l'adaptation à la maison individuelle*. Il faut souligner que la politique de la maison individuelle, vers laquelle se déplacent tous les efforts d'industrialisation du bâtiment, représente, en termes d'infrastructures et de réseaux, un poids très lourd pour les collectivités locales.

Mais on ne peut borner l'analyse de la politique urbaine à ces mesures touchant l'aménagement et l'urbanisme. L'impact de la *réforme du logement*, appliquée à partir du 1^{er} juillet 1977, n'est pas à sous-estimer. L'objectif proclamé par cette réforme est de donner à la population la « liberté » de choix entre location et accession à la propriété, entre logement collectif et maison individuelle, entre construction neuve et amélioration des logements anciens, et enfin le choix de la localisation.

Quel est le dispositif précis de cette loi, qui déclare viser la réduction des inégalités et l'augmentation de la qualité des logements? Il s'agit principalement d'étendre, dans une enveloppe budgétaire constante, *« l'aide personnalisée »* (versée à l'habitant), au détriment de l'aide « à la pierre » (versée à l'organisme de logement social, et prédominante jusqu'ici).

Fait important, les promoteurs privés et publics seront mis en concurrence dans une partie du parc, qui comprendra quatre secteurs de financement distincts pour les constructions neuves: le locatif social (principalement voué à l'intervention des Offices d'HLM et des SEM); l'accession à la propriété aidée; le secteur conventionné (c'est dans ces deux secteurs que la concurrence privé/public sera totale); le secteur libre. Dans les trois premiers secteurs, les ménages dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond assez bas seront aidés par une allocation personnalisée. Très étalée dans le temps, la réforme ne devrait toucher en 1977 que 10 à 15.000 logements locatifs et 10.000 logements en accession à la propriété, pour atteindre son plein effet à partir de 1979.

Il faut noter que l'aide prévue n'est pas indexée et que sa révision sera soumise à un comité interne à l'administration: elle risque donc de se dégrader inexorablement avec l'inflation, d'autant plus qu'elle n'est pas assortie d'un blocage des charges locatives (chauffage, eau, etc...). Les « loyers d'équilibre » prévus par la réforme seront élevés, dans la mesure où les taux de remboursement des prêts consentis aux organismes de

logement social eux-mêmes sont fort; il est évident qu'il en sera de même pour le secteur de l'accession à la propriété aidée.

Globalement, la construction neuve passerait avec la réforme de 140.000 logements locatifs sociaux par an, actuellement à 120.000, et de 210.000 logements aidés en accession à 170.000, alors que les problèmes quantitatifs sont loin d'être résolus, comme on l'a vu. Le budget 1977, qui financera 20.000 logements HLM de moins qu'en 1976, traduit déjà cette orientation. Enfin, l'aide publique va aider, dans le secteur conventionné, à la valorisation d'un capital appartenant essentiellement aux banques: il est toutefois difficile de dire aujourd'hui si les ménages aux revenus moyens pourront effectivement payer les loyers ou les mensualités relativement élevés du secteur conventionné, et si la mévente cessera ainsi dans l'immobilier (on compte aujourd'hui près de 140.000 logements vacants dans la Région Parisienne, parce qu'inaccessibles, et il y a parmi eux des HLM en nombre croissant...).

Le Secteur de la conception architecturale n'est pas épargné par les réformes. La *Loi sur les rémunérations d'ingénierie* de 1975 institutionnalise la concurrence entre architectes: tout projet de construction publique doit nécessairement être mis en concours entre plusieurs « concepteurs », tenus de fournir, dès le stade de l'avant-projet, un prix définitif pour le bâtiment à construire. Leurs rémunérations seront gagées sur ce prix donnée à une phase initiale de l'étude; si le prix réel est en fin de compte supérieur ou inférieur de 5% au prix annoncé, les honoraires seront diminués. Ce mécanisme extrêmement précis dans sa définition technique pousse d'une certaine mesure à une alliance des entreprises de construction et des bureaux d'étude qu'elles influencent avec les architectes contre les maîtres d'ouvrage, collectivités locales pour la plupart, alors que, jusqu'à présent, l'architecte avait eu la mission de garantir le maître d'ouvrage contre l'entreprise de construction. La séparation rigide entre les phases de programmation et de projet prescrite par la loi — on ne peut être à la fois programmeur et projeteur — risque par ailleurs d'apporter une certaine sclérose. De la sorte, la pénétration dans le secteur de l'architecture des bureaux d'étude liés aux banques ne peut que s'accroître, même si, en contrepartie, la loi contient la possibilité de mieux rémunérer le travail de projet d'architecture, jusque là minimisé dans les barèmes d'honoraires, à l'inverse du travail de surveillance de chantier.

En parallèle avec la loi sur les rémunérations, la Loi sur l'Architecture du 3 janvier 1977 transforme les conditions de l'exercice professionnel: l'intervention d'un architecte devient obligatoire pour tout projet de construction (mais pas pour le suivi des chantiers), dépassant 250 mq de surface brute; des personnes morales (sociétés, groupements) peuvent devenir architecte, et des sociétés civiles, ou anonymes d'architecture peuvent être créées; en même temps qu'est ainsi tournée la page sur le mythe du « professionnel libéral et isolé », la profession est ouverte à près de 7000 maîtres d'oeuvres, dessinateurs, ou géomètres, sans autre critère que celui d'avoir bâti depuis 5 ans au moins; l'Ordre des Architectes, auquel l'adhésion obligatoire,

se voit confirmer dans ses pouvoirs organisationnel (il gère le tableau régional des architectes), et disciplinaire; enfin, des Conseils d'Architecture et d'Urbanisme sont créés dans chaque département; ils sont censés développer l'information, la sensibilité, et l'esprit de participation du public, et le conseiller — gratuitement — pour garantir la qualité architecturale des constructions, et leur bonne intégration dans le paysage.

Cette dernière mesure est peut-être la plus novatrice, du fait qu'elle confirme la naissance d'un (timide) service public d'architecture, à la disposition de la population. Mais l'ensemble de ces dispositions, qui interviennent dans des conditions où la concentration de la commande publique se dément fort peu, et où la stagnation, voire la baisse de l'activité du bâtiment a provoqué un chômage sans précédent dans le secteur des études, est peut susceptible d'ouvrir l'ère de la « qualité architecturale » si fort promise... Et la situation de dégradation de l'enseignement, et de misère de la recherche n'est pas plus rassurante...

La brève analyse de ce train de réformes gouvernementale ainsi esquissée, sans être exhaustive, permet tout de même de comprendre que la fonction centrale de la planification étatique n'est guère changée. Les collectivités territoriales élues ne se voient pas dotées de plus de moyens légaux ou financiers; la Loi Foncière les oblige par exemple, à devoir choisir, par le jeu du PLD, entre le maintien d'une densité raisonnable, et l'absence de ressources, d'un côté, et l'apparition de nouvelles ressources, mais nécessairement au prix d'une forte densification du bâti, de l'autre...

Au delà de cette alternative symptomatique, le trait commun de l'ensemble des dispositions passées en revue ici est leur caractère technocratique: elles conduisent inexorablement à un renforcement de l'appareil d'Etat central: derrière la phrase « désurbaniste » ou « écologiste », les ressorts fondamentaux de la planification étatique restent intacts; il s'agit toujours de la forme la plus élaborée, la plus développée, de réponse capitaliste à la nécessité de socialisation des forces productives. Mais, fait nouveau, les mouvements revendicatifs de ces dernières années ont fini par provoquer la prise en compte, en tout cas au niveau du discours, des problèmes de la ségrégation, du sous-équipement des « grands ensembles », par exemple: en fait, les réformes décrites plus haut sont dans une certaine mesure des opérations défensives, de même qu'elles correspondent à un redéploiement de l'investissement monopoliste dans le territoire, dans l'urbanisme et la construction.

Toutefois, pour ce qui est de la démocratie, rien ne change: les communes doivent toujours supporter les charges transférées par l'Etat (construction d'infrastructures, d'équipements), en reversant une TVA (Taxe à la Valeur Ajoutée), dont le montant dépasse bien souvent celui des subventions gouvernementales. Elles ne disposent pas elles-mêmes, dans la plupart des cas, de moyens adéquats pour les études urbaines, et doivent s'en remettre aux organismes étatiques dépendant de la Préfecture ou du Ministère de l'Équipement. Elles sont enfin souvent insérées dans des districts urbains ou des communautés urbaines, qui dans le cas des agglomérations importantes, consacrent dans bien des endroits la domination des communes-cen-

tre sur la périphérie.

En fait, plus que jamais, dernière les revendications sur la décentralisation communale, sur la démocratisation des groupements de communes et des agglomérations, pour la création de régions élues au suffrage direct (20), c'est, à propos de tous les thèmes qui composent la question urbaine, toujours le problème de la réforme de l'Etat qui est posé...

Notes

(1) En V. Giscard d'Estaing, *Interview*, en *Le Point*, 7 avril 1975.

(2) A la Défense, le programme d'origine prévoyait la construction d'1 million de mq de bureaux, et, en définitive, 1 million 800.000 ont été construits, qui ne trouvent pas acquéreur, pour une bonne part.

(3) Dans les ZUP, l'essentiel de l'aménagement était le fait de la puissance publique.

(4) Les ZAC, aménagées souvent par des Sociétés d'Economie Mixte, ou même par le privé, font l'objet d'une convention entre la commune et l'aménageur sur la répartition des dépenses de voirie et d'équipement.

(5) Le Ministère de l'Équipement est issu de la fusion des Ministères de la Construction et des Travaux Publics, et des corps qui les composaient, et notamment celui des Ponts-et-Chaussées, dont il a gardé la structure territoriale (subdivisions).

(6) Prix de construction (fondations spéciales exclues) à ne pas dépasser, pour bénéficier des prêts HLM.

(7) Le SDAU est un document d'indications non opposable aux tiers, et dépourvu de valeur juridique; il doit toutefois porter mention des ZAC devant être engagées. Il est dans la majorité des cas mis au point dans les services de la Direction départementale de l'Équipement, et peut être approuvé par le Préfet malgré le désaccord du Maire.

(8) Le POS est un document opposable au tiers et réglementant précisément le droit des sols sur la commune, au moyen d'un zoning et d'un règlement d'urbanisme.

(9) Voir les recherches de D. Bleitrach et A. Chenu sur Fos, et celle de F. Godard et M. Castells sur Dunkerque: *Monopolville*, Mouton, Paris-La Haye, 1974.

(10) Les crédits du FAU sont distribués par des comités composés de représentants de l'administration exclusivement.

(11) Les Contrats de Ville Moyenne ont été la première tentative pour remplacer les financements liés à chaque opération ponctuelle dans une ville par l'attribution d'une enveloppe globale, liée à un programme d'opérations « pilotes », en général spectaculaires et peu coûteuses.

(12) Il est de 1 dans les villes de plus de 10.000 habitants, et de 1,5 à Paris (en mq construit par mq de surface de terrain).

(13) Pour la ZAC du Moulin de la Pointe, le Préfet a ainsi remboursé plus de 30 millions de F. à la Cogedim (Filiale de Paribas)...

(14) En *Le Monde*, 29 septembre 1977.

(15) La Caisse des Dépôts utilise les fonds des caisses d'épargne et des chèques postaux.

(16) Les représentants des usagers en sont exclus depuis 1963, le Préfet en nomme le président.

(17) L'OCIL gère les sommes prove-

nant du 1% de la masse salariale versé par les employeurs et affecté au logement.

(18) En Déclaration au Conseil des Ministres du 18 mars 1977.

(19) En V. Giscard d'Estaing, *Démocratie Française*, Paris, 1976, p. 14.

(20) Les Régions, dépourvues de ressources propres et de pouvoirs législatifs, sont dotées d'assemblées élues au deuxième degré.

DU CÔTÉ DE L'ITALIE: LA LOI N. 10 SUR LE RÉGIME FONCIER ET LA GESTION DE L'URBANISME

Epifanio Li Calzi

p. 34

Pour faire le point sur la situation de l'urbanisme en Italie il est nécessaire de se référer à la législation dans le secteur, et notamment aux résultats qui découlent et peuvent découler de la Loi 28 janvier 1977, n. 10: *Normes pour la constructibilité des sols*.

En effet, bien qu'on ne puisse pas considérer cette étape comme la conclusion d'un processus, c'est sûrement un instrument qui changera profondément les termes et les moyens aussi bien de la gestion que de la planification urbanistique. Ceci du moins pour la nouveauté qui caractérise la loi sur les sols, à savoir son contenu à caractère de programmation sanctionné juridiquement au niveau national. En effet, nous avons affaire à une véritable loi de référence (il serait erroné de l'appeler loi-cadre) où l'on retrouve les objectifs généraux et les instruments opérationnels pour y aboutir, en confiant aux Régions, aux Communes, mais — il faut ajouter à court terme — aussi aux groupements de Communes (*Comuniorio*), la tâche de mettre en oeuvre l'ensemble des normes et des règlements.

Cette nouvelle façon de concevoir une loi, pour l'Italie du moins, correspond toutefois à un cadre plus vaste de « démocratie de participation » (*democrazia partecipata*) que notre pays est en train de conquérir dans plusieurs secteurs. Il suffit de penser au débat en cours sur l'élimination de la Province et son remplacement par un organisme intermédiaire émanant directement des Communes; à la création de Communautés de montagne (*Comunità Montane*); à la décentralisation dans le secteur de l'enseignement, de la santé etc.; et enfin, à cette grande conquête que constitue la Loi du 22 juillet 1975 n. 382, déléguant nombre des pouvoirs jusqu'ici centralisés aux collectivités locales. Cette loi déclenche un processus profond de réorganisation de l'Etat dont il est encore difficile d'évaluer toute la portée démocratique.

La loi sur les sols s'insère donc dans ce processus plus vaste et le précède; elle se situe dans la bataille qui, depuis 30 ans, se déroule dans ce secteur, et qui a débouché en 1962 dans la Loi du 18 avril 1962 n° 167 pour le logement économique et populaire. Cette loi n'est pas parvenue à s'opposer à la spéculation (n'étant pas une loi urbanistique mais une loi sur le logement dont les effets n'auraient pu être qu'illusoire)

mais elle a du moins déclenché un processus de participation à la gestion du territoire consacré par la Loi 22 octobre 1971 n° 865 appelée « Loi sur le logement ».

Cette loi, conjointement au jugement n° 55 de 1968 de la Cour Constitutionnelle, a accentué le double régime des zones constructibles privées et publiques, la première par la forte réduction de la plus-value et la deuxième en permettant au propriétaire de maintenir la rente toute entière. Elle pose ainsi les conditions d'une élimination des gaspillages qui apparaissent dans l'usage des sols. Il y a donc une convergence de conditions positives (et parmi celles-ci il faut rappeler la Loi 6 août 1967 n° 765) et de conditions négatives qui crée un climat propice à la discussion et à la résolution du problème urbanistique. D'ailleurs, les conquêtes récentes pour un mode nouveau et différent d'administrer les affaires publiques et plus particulièrement le territoire, résultant de la nouvelle conscience développée dans les institutions et ailleurs, obligent les forces politiques opposées à la réforme urbanistique à répondre à la demande qui provient du pays tout entier (et non seulement des experts).

Mais quelle réforme demande-t-on? Quelles seront ses modalités d'action? Quels problèmes devra-t-elle résoudre? Qui va gérer cette réforme? Ces questions ont déjà trouvé une réponse dans le débat qui s'est développé à tous les niveaux: maintenant c'est la gouvernance qui doit en tenir compte afin que la nouvelle loi devienne la médiation entre les propositions les plus avancées exprimées jusqu'à maintenant.

La réforme urbanistique ne pouvait se dissocier — comme cela a été dit — du mouvement plus vaste de réforme de l'Etat et du pouvoir accru des collectivités locales, mais au contraire elle allait stimuler la participation des citoyens, des régions et des communes qui sont les interprètes et les destinataires des besoins réels.

Les caractères de la nouvelle loi tiennent compte de ces exigences.

En effet, on croit généralement aujourd'hui qu'il est plus important de disposer d'instruments juridiques à même de provoquer des processus d'unification et de conquête de contenus plus avancés de gestion des phénomènes présents, que d'obtenir des formes parfaites mais inutiles en ce qui concerne la gestion. Il suffit de penser aux plans d'urbanisme « parfaits » mais qui sont modifiés au niveau de la gestion, où la perfection est « fille » d'une planification créée artificiellement.

Les caractères généraux de la loi sur les sols

Nous pouvons donc dégager deux types de motifs qui justifient l'apparition de la loi sur les sols: le premier qui consiste à répondre positivement au jugement n° 55 de la Cour Constitutionnelle qui dénonçait la Loi du 17 août n° 1150 en affirmant illégitimes les dispositions qui niaient toute indemnisation aux propriétaires fonciers (en effet le plan urbanistique prévoyait la possibilité de construire pour certains et la niait à d'autres); le second qui consiste à introduire au niveau juridique tout ce que l'expérience juridique régionale, les luttes pour une véritable réforme urbanistique et la culture urbanistique avaient désormais accumulé à partir de la loi dite «*ponte*» de 1967.

De la première motivation découle l'introduction de l'institut de la concession foncière se substituant au permis de construire. L'élargissement du champ d'application de la Loi n° 167, la convention pour le logement résidentiel, le programme pluriannuel de mise en oeuvre des instruments urbanistiques, la législation contre la construction abusive découlent de la seconde motivation.

Le remplacement du permis de construire par la concession a fait couler beaucoup d'encre et a été l'objet de débats dans de centaines de conférences et de tables rondes. Ce n'est pas moi qui déciderai s'il y a ou non séparation définitive entre le *ius aedificandi* et le droit de propriété; ou bien si la nouvelle loi touche les principes du code civil en matière de droits réels. De plus les réponses à ces questions restent sur le plan de la forme juridique et ne s'attaquent pas au fond du problème. L'introduction de la concession et plus particulièrement de celle dite «*payante*» ou «*semi-payante*» doit s'entendre ici en tant que remboursement au patrimoine collectif de ce qui lui est enlevé par la promotion immobilière.

Il s'agirait en somme soit d'une contribution aux investissements que la collectivité est obligée de faire en fonction de la demande croissante en équipements (proportionnelle à l'augmentation des usagers) ou bien en fonction de la perte et de l'appauvrissement des caractéristiques géographico-hydrogéologiques ou écologiques du territoire où vit la collectivité.

Bien que cette institution ne sépare pas définitivement le droit de construire de la propriété elle a des effets qu'aujourd'hui il est encore difficile d'évaluer, mais qui sont sûrement moins «*traumatisants*» que si on avait poursuivi des buts purement velléitaires. Toutefois il s'agit d'une étape intermédiaire en vue de la prochaine bataille pour la séparation du droit de construire et de celui de la propriété.

D'ailleurs, pour la première fois en Italie on introduit dans la législation urbanistique une affirmation qui tend à lier par voie de concession *toute activité qui comporte une transformation urbanistique et immobilière du territoire communal et à ce que cette activité participe aux frais entraînés par celle-ci.*

Ce principe, valable pour toute activité et attribuant un pouvoir nouveau à l'Administration communale, se précise dans l'affirmation de l'article 10 de cette loi qui associe la concession relative aux travaux et installations à affectation non-résidentielle à des charges semblables à celles fixées pour la résidence, en introduisant une charge additionnelle équivalente à l'incidence de ces travaux nécessaires à l'aménagement des lieux où les caractéristiques sont altérées.

Si l'on pense aux difficultés que les administrateurs rencontrent toujours lorsqu'ils essayent de s'opposer à ces processus diffus de dégradation et d'appauvrissement du territoire qu'aucune loi a jamais discipliné, il s'agit là d'un progrès manifeste. Il suffit de penser aux carrières, aux dépôts de containers, aux déboisements, etc. et de toute façon à tous ces effets de dégradation du territoire qui ne nécessitent pas de permis de construire.

En effet, si pour la Loi sur l'urbanisme de 1942 la finalité était celle de la *mise en place et de l'augmentation des constructions immobilières des centres habi-*

tés et le développement urbanistique du territoire en général, pour la Loi n° 10, *toute activité qui transforme le cadre urbanistique et foncier du territoire communal, participe aux charges qui lui sont relatives et l'exécution des travaux est subordonnée à la concession du maire.* Pour la première fois est affirmée la préservation du territoire en tant que bien souverain, non reproductible; il importe donc qu'à toute activité de construction, ayant pour but le profit, corresponde (indifféremment du zoning des plans urbanistiques) une charge qui a toujours été reportée sur la collectivité. Le premier type de concession s'applique à la construction libre, à chaque fois où le concessionnaire n'applique pas des prix de vente et des barèmes de location conventionnés avec le maire; on pénalise ainsi la pratique fréquente depuis longtemps dans les grandes villes, de construire des logements de luxe (par la surface et les finitions) pour les classes moyennes et la bourgeoisie, indépendamment des besoins réels en logement.

Le deuxième type de concession essaye d'encourager la formulation de programmes qui répondent à un besoin réel, ainsi qu'à la réalisation du mode de production du logement par la révision des ses différentes phases (rédefinition des *standards* de logement, poids des aires, etc.).

Il y a une forme particulière de concession semi-onéreuse concernant les interventions de restauration, de réhabilitation et de reconstruction qui ne comportent pas d'augmentation des surfaces utiles, et dont l'usage n'est pas changé, qui consiste à ce que le concessionnaire s'engage à entrer dans un régime de convention. On voit bien ici que la loi privilégie la récupération du patrimoine des logements des centres anciens, puisqu'on encourage l'investissement dans les zones urbanisées plutôt que dans les zones d'expansion.

Enfin la concession gratuite est prévue pour 6 cas différents, selon une stratégie qui tend à encourager les secteurs d'intervention ou ceux dans la crise qui résulte de la politique de déséquilibre territorial, longtemps en vigueur dans le secteur agricole ou traditionnellement ignorés par les entrepreneurs (gestion du patrimoine unifamilial existant); ou pour des améliorations internes aux logements (installation de services hygiéniques), ou pour la formation d'installations, équipements et oeuvres publiques réalisés par les habitants eux-mêmes à l'intérieur du règlement d'urbanisme, ou pour les travaux à réaliser selon les normes et les mesures qui ont suivi des catastrophes nationales.

Plans de Zone pour une construction économique et populaire et conventionnement

Voyons maintenant les conséquences de l'élévation du quota des zones édifiaables qu'il faut insérer dans les plans de construction économique et populaire à partir d'un minimum de 40% jusqu'à un maximum de 70% de ce qui est nécessaire pour satisfaire le besoin d'habitations dans une période considérée, que certains considèrent simplement comme une adaptation différée de la Loi n° 865. Cette modification (en apparence uniquement quantitative) étend tout d'abord de fait à tout le territoire constructible la possibilité de dégager des terrains pour les interventions prévues par la Loi n° 167, en recourant de façon explicite à une politique de «*restructura-*

tion » dans les centres historiques avec des implications qui différencient objectivement les grands centres des petites Communes. Ces dernières, dans l'impossibilité de réaliser des interventions dans les centres historiques (en l'absence de conditions adéquates dans le tissu urbain) se voient obligées de recourir uniquement aux aires d'expansion (les obligations légales pénaliseraient en effet les petits propriétaires, en donnant ensuite naissance à des solutions fragmentaires). Et, là où les plans d'urbanisme de ces Communes sont rigoureusement dimensionnés, les aires d'expansion devraient ainsi être toutes destinées à la construction publique selon un critère de contrôle et tout à fait indépendant d'une politique des investissements. Il est donc évident que la limite quantitative prévue par la loi, si elle est satisfaisante du point de vue du principe, pour trouver une réalisation pratique, devra avoir lieu dans une dimension urbanistique où la stratégie de l'intervention publique est soutenue par une programmation décentralisée des investissements.

Cette dimension urbanistique sera peut-être le groupement de Communes (*Comprendorio*), tel qu'il est prévu dans la région Lombardie, ou bien les unités « sub-comprendoriales » en lesquelles se subdivise le regroupement de Communes.

Cette indication peut trouver un complément de légitimité également au niveau juridique, si nous voyons l'art. 28 de la Loi n° 865 qui remplace le dernier alinéa de l'art. 1 de la Loi n° 167 et qui dit: *plusieurs Communes limitrophes peuvent se réunir en « consortium » pour la formation d'un plan partiel dans l'esprit de la loi en vigueur*. D'ailleurs, seule la possibilité de donner une dimension aux besoins en logement (et plus particulièrement des besoins de constructions publiques) dans le cadre « comprensoriel » et « sub-comprensoriel » pourra garantir des applications théoriquement satisfaisantes de la loi, mais destinées en fait à rester lettre morte autrement, et constituer le support indispensable d'une programmation économique pluriannuelle dont les possibilités de réalisation soient garanties par des mesures économiques adéquates.

En effet, il faut insister à propos de la Loi n° 10 sur ce qui a été remarqué à propos de la Loi 865 et confirmé lors des expériences pratiques qui l'ont suivie; il faut dépasser l'insuffisance de la même loi en matière de financement de la construction publique, insuffisance qui est aujourd'hui plus grave que jamais car elle risque de rendre inutile l'initiative sur un plus grand nombre de zones concernées par la loi. C'est dans ce sens qu'il faut juger positive la discussion des trois lois au Parlement: régime des sols, « equo canone » (loyer équitable) et plan décennal pour le logement résidentiel. En effet ces trois mesures sont fortement reliées et l'absence de l'une des trois pourrait créer des déséquilibres difficiles à évaluer à l'intérieur du secteur du logement.

Il suffit de penser à ce que nous avons dit sur l'extension des normes de la loi sur les terrains constructibles pour la construction économique et populaire, pour se rendre compte que ces terrains pourront difficilement être utilisés si l'on n'approuve pas à court terme le plan décennal pour programmer des interventions de construction subventionnée

(logements ouvriers locatifs); interventions de construction conventionnée et facilitée (logements à attribuer même en propriété aux classes aisées); acquisition et urbanisation de zones pour la construction de logements; restauration et restructuration du patrimoine de logement aussi bien d'Etat que des IACP (*Istituto autonomo case popolari*).

Il suffit de même de penser au double régime de la loi sur les sols (régime conventionné et régime libre) pour comprendre la nécessité et l'urgence de la loi sur l'« equo canone » qui puisse équilibrer, dans le secteur à régime libre, la part du secteur conventionné (où les loyers sont fixés par des conventions adéquates entre l'entrepreneur et l'Administration communale). Du reste, il est important de souligner qu'il n'y a pas de formules magiques ou de raccourcis pour aborder le problème du logement dans notre Pays: le problème de fond reste celui de promouvoir la construction de nouveaux logements et la restauration de la construction dégradée, à des prix acceptables. Pour ce faire, il faut stimuler, par l'initiative publique, la recherche de nouveaux modes de satisfaction de la demande de logements en impliquant, outre la Commune, le mouvement syndical, les centrales coopératives, les promoteurs immobiliers, les ordres professionnels, les banques, les sociétés d'assurance, pour réaliser une construction conventionnée à des prix inférieurs à ceux actuels.

Car il est inutile de croire qu'un simple instrument, soutenu de plus dans le Pays par des volontés politiques souvent contradictoires, puisse parvenir à contrôler toutes les phases du cycle de construction, depuis le producteur jusqu'à l'utilisateur, en empêchant que les frais liés au « bien-logement » se transfèrent automatiquement sur le dernier maillon de la chaîne. Pour la première fois la loi sur les sols introduit la possibilité de conventionnement entre le concessionnaire et la Commune et réduit le poids de la concession sur l'engagement de la partie privée pour appliquer des prix de vente et des loyers déterminés au terme de la convention-type conformément aux paramètres énoncés par l'art. 8 de la loi même. La loi crée un lien entre la production du « bien-logement » et l'« equo canone », mais il est tout aussi vrai que seule la garantie du profit de l'entreprise peut rendre crédible la production du « bien-logement », une fois qu'on aurait frappé les rentes parasitaires et de position.

Il faut donc agir sur les modes de production des « biens-logement », en éliminant les trois causes les plus importantes de l'inflation des dépenses qui constituent d'ailleurs la part plus importante du gaspillage démesuré des ressources dans le secteur. La première cause se réfère au concept de *standard d'habitation*, la seconde au système de construction, la troisième à l'organisation de l'entreprise.

Pour la première cause il faudrait une révision complète, qualitative et quantitative, de toutes les prescriptions inhérentes au *standard* des habitations; celui-ci ne dériverait plus d'un concept abstrait de mode de vie, transformé par toute la littérature idéologique sur la société de consommation, mais serait déterminé à partir des ressources disponibles à investir dans le secteur.

L'art. 19 de la Loi du 8 août 1977, n° 513 constitue déjà un élément novateur

important car il engage au moins 30% des investissements pour l'habitation subventionnée, à des logements avec une surface utile de 45 m² à attribuer prioritairement aux jeunes ménages, et aux personnes âgées. De cette façon, on peut faire face d'une part à une demande quantitativement importante qui ne trouve pas de réponse dans les investissements toujours décroissants dans ce genre de construction (environ 4,5% en moyenne des investissements public et privés dans le secteur), dans le secteur de la construction soutenue par le budget de l'Etat. Mais on crée également les prémisses d'une mobilité des logements face à la transformation du noyau familial, avec un usage plus rationnel du patrimoine des logements. De plus, il faudra revoir les typologies du logement dans leur rapport aux services sociaux, pour en réduire les gaspillages et les redondances mécaniquement assumées par un comportement civil et social tout à fait étranger au rapport concret entre coûts et bénéfices sociaux. Il importe de rappeler que le niveau qualitatif de la construction économique et populaire en Italie, pour ce qui est de la seule construction, est sans comparaison en Europe, tandis que nos ressources ne correspondent pas à une telle qualité; et ce choix se répercute négativement sur le rapport résidence-services et sur la quantité de la production. Un contrôle quantitatif plus rigoureux du *standard* et une attention accrue au rapport résidence-services influerait de façon plus profonde sur la qualité globale de la vie urbaine. Dans ces dernières trente années la transformation du « bien-logement » en marchandise a créé des besoins superflus et fictifs, sans pour cela contribuer quantitativement à la satisfaction globale des usagers: par un processus détourné de privatisation, on a fait du logement une série de services individuels qu'il serait plus économique d'organiser de façon collective pour réduire les dépenses.

A ce propos on notera qu'aux profondes modifications qui se sont succédées aussi bien sur le plan législatif (depuis la plus grande centralisation du Plan Fanfani, à la décentralisation avec la Loi n° 513) que sur le plan de la gestion institutionnelle de base, ne correspondent pas des solutions adéquates tant urbanistiques qu'en ce qui concerne la construction.

Pour la deuxième cause, le système de construction, il faudra parvenir à une élimination des dégâts produits par les retards dans les temps de construction dus aux retards des financements; de même que pour avoir des effets immédiats sur la réduction des coûts de construction, il faudra revoir les modalités de concession, le choix des terrains et leur coût. Il faut en outre intervenir pour encourager l'utilisation de matériaux nouveaux et de systèmes productifs qui comportent une économie dans l'installation et la gestion.

Pour la troisième cause, l'organisation de l'entreprise, on partira de la constatation qu'aujourd'hui en Italie 93% environ des entreprises ont moins de 20 employés et ceci comporte la nécessité de leur concentration et de leur qualification. De même, il faudra dépasser les modalités actuelles d'achat tant des matériaux que de la technologie de construction dont disposent aujourd'hui les entreprises.

Enfin les entreprises porteront une at-

tention particulière au type d'usagers auxquels elles s'adressent, en fonction des modifications introduites par la Loi n° 10 en ce qui concerne le conventionnement, aussi bien pour les loyers que pour les ventes, mais encore pour le rapport nouveau que cette loi impose à travers les modalités de formation des programmes pluriannuels de réalisation du PRG (Plan d'urbanisme). En effet, si la couche des revenus auxquels s'adressent les entreprises pour les locations ou les ventes de logements se réduit de plus en plus, à cause du poids de la concession de construction, un nouveau rapport de collaboration paraît inévitable avec l'Administration publique qui privilégiera le profit de l'entreprise plutôt que la rente « parasitaire ». Les organismes publics devront modifier l'orientation de leurs interventions, en passant de l'« assistance » à la promotion, ce qui va diriger et faciliter la formation de l'épargne, par un nouveau mode de groupement de la demande et par le lancement et la réalisation d'un programme coordonné de développement technique.

Le processus de construction d'un logement avec un coût sensiblement inférieur à celui actuel, va de pair avec le changement global du modèle d'entreprise, d'organisation et de construction, et le changement du modèle de consommation, avec des logements de dimensions justes et de coûts de gestion et d'entretien inférieurs aux coûts actuels. Ceci comportera des nouveaux choix de projets adaptés aux ressources disponibles, avec des services et des installations en partie socialisés en opposition à l'individualisme total.

Plans Pluriannuels de Réalisation

L'institution des Plans Pluriannuels de Réalisation par la Loi n° 10, nous amène à penser qu'il existe aujourd'hui un instrument pour surmonter une des causes historiques de la croissance désordonnée et déséquilibrée, de nos villes. J'entends par là la logique d'asservissement à l'initiative privée liée aux seuls intérêts de la rente, qui a obligé l'Administration locale à poursuivre une activité de construction qui s'est développée en dehors des instruments urbanistiques si ce n'est pas en contraste. Cette activité n'a pas eu de ligne directrice précise en réalisant des infrastructures urbaines pour garantir un niveau des services à peine, et pas toujours suffisants. Il en résulte donc une dispersion de ressources qui a pesé et pèse lourd sur le déficit des bilans communaux. Déjà la Loi Urbanistique de la Région Lombardie (15 avril 1975, n° 51) prenait en compte cette exigence de programmation (des périodes, des localisations, des dimensions et des finalités) dans la gestion du territoire, en tant que moment de réalisation d'instruments de planification plus générale (PRG et PdF) aussi bien pour ce qui concerne les prévisions d'intervention publique que pour la coordination et le contrôle de la prévision d'intervention privée.

Le premier aspect est l'étroite connexion entre les articles qui définissent la concession (art. 1 et art. 4) et l'art. 13 qui prévoit l'institution de programmes de réalisation; cette connexion a amené les premiers interprètes à y entrevoir la structure d'un *procédé selon lequel, c'est le programme pluriannuel qui est l'élé-*

ment premier auquel est subordonnée la concession, en limitant le pouvoir discrétionnaire de la loi urbanistique par rapport au permis de construire.

Le deuxième aspect s'est l'obligation, prévue par le sixième alinéa de l'art. 13, *d'expropriation de la part des Administrations communales des terrains qui, dans le cadre des programmes de réalisation, ne feraient pas l'objet d'instance de concession*. Cet alinéa de la loi sur l'obligation d'expropriation nous semble « explosif » et confirme ce que nous avons dit à propos du rôle d'instrument de planification et non seulement de programmation des programmes de réalisation. En effet, comme première conséquence, non seulement la course à l'insertion dans les PPA (programmes pluriennels de réalisation) va cesser (selon la logique préférée de la rente foncière de concevoir la qualité d'édifiabilité uniquement comme encouragement à l'accroissement de la valeur des aires, avec des buts spéculatifs), mais la Commune disposera d'un patrimoine de terrains constructibles qu'elle ajoutera aux programmes successifs, jusqu'à la réalisation des objectifs urbanistiques fixés au départ.

De nouvelles solutions apparaissent également pour le vieux problème des constructions abusives. La démolition, qui dans le passé était difficilement pratiquée à cause de la rigidité de la mesure, sera réservée uniquement aux cas exceptionnels, et on instaurera plutôt la sanction de la confiscation, qui, par son caractère de dissuasion et son caractère plus facilement praticable par l'Autorité publique, va décourager les spéculations qui sont presque toujours à l'origine des abus, en restituant ainsi à la collectivité ce qui lui a été soustrait.

Si la signification que nous attribuons à l'art. 13 est exacte, il apparaît ainsi une possibilité d'obtenir par la lutte des modifications importantes des finances publiques pour réaliser une réforme toujours plus nécessaire. En effet, l'art. 13 de la loi — tout comme la Loi Urbanistique de la Région Lombardie — manque d'une référence fondamentale, celle de la possibilité réelle d'aborder le nouveau rôle que l'organisme local va assumer, notamment dans le cadre des interventions publiques. C'est aussi pour cela qu'on devra affirmer la généralisation des PPA pour toutes les communes, pour empêcher que l'exonération prévue par l'art. 13 entraîne des inégalités budgétaires qui annulerait même partiellement les grands résultats obtenus.

L'extension du PPA à tout le territoire communal et non seulement aux nouvelles aires d'expansion (comme dans la loi urbanistique de la Lombardie), est un autre élément novateur du PPA institué par la loi sur les sols. La signification économique et non seulement sociale de la réhabilitation des centres historiques et dans les grandes métropoles, des périphéries dégradées, a déjà été souligné par beaucoup. Il est important de ne pas avoir instauré des séparations abstraites entre les zones existantes et leur expansion, en utilisant une logique d'intégration réciproque qui garantit un développement urbain organique et utilise les ressources pour les orienter vers des objectifs bien définis. De cette façon, non seulement on pourra enlever à la rente

des terrains riches en valeurs urbaines, mais celles-ci pourront également être utilisées pour la réhabilitation des périphéries plus dégradées, et pour les nouvelles extensions.

La consultation fera apparaître les possibilités économiques existantes (demandes des privés, des industries, des coopératives) et le PPA pourra se baser sur des ressources plus importantes que celles publiques capables de garantir un développement stable allant de pair avec les choix d'intérêt plus général. D'autres économies d'échelle seront atteintes, en permettant ainsi de retrouver une qualité urbaine qui trop souvent dans le passé (à cause d'une absence chronique de services) a été représenté par le seul rapport quantitatif entre les utilisateurs et le service.

L'institution des PPA par la loi foncière permet d'esquisser une nouvelle stratégie et une nouvelle façon d'administrer l'urbanisme fondée sur les collectivités locales, en délimitant un ensemble d'interventions de construction programmées en un temps déterminé. Dans cette opération seront impliquées ces forces, qu'elles soient des organismes publics ou privés, qui se donnent pour but commun — naturellement en recevant en échange des bénéfices licites tels que le profit d'entreprise — la réalisation du droit de l'usager d'avoir à des prix équitables des logements, des services sociaux et civiques et des investissements rationnels sur le territoire, aptes à rendre les villes habitables à nouveau.

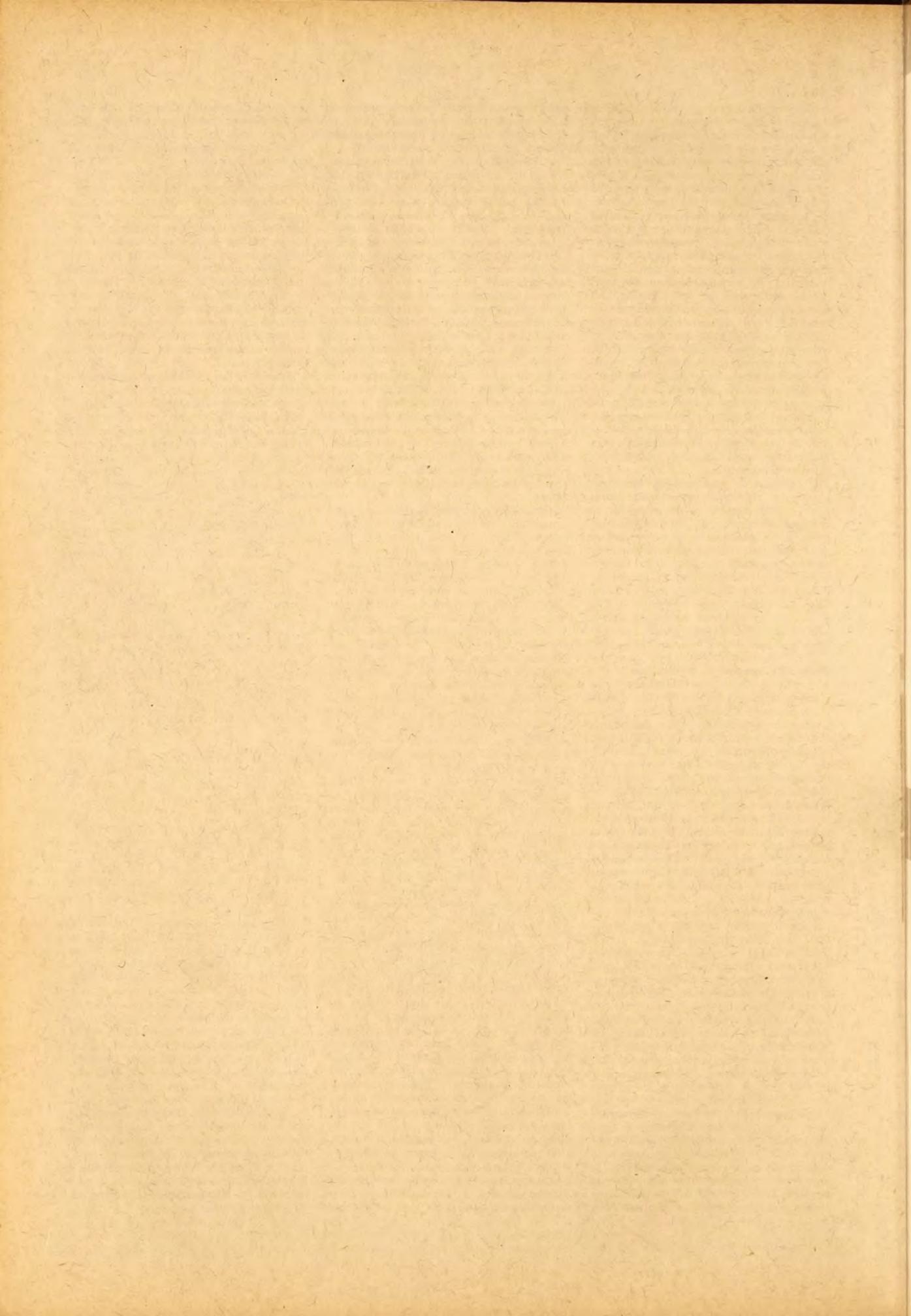
Conclusion

A la lumière de ce qui a été dit jusqu'ici on peut affirmer que nous avons affaire à une loi et deux propositions: «*equo canone*» et plan décennal, qui peuvent créer ensemble les prémisses pour une véritable amélioration qualitative à tous les niveaux: juridique, urbanistique, et celui du gouvernement et de participation.

Certes, la bataille sur l'«*equo canone*» et sur le plan décennal est encore ouverte, avec quelques marges d'incertitude, mais dès maintenant les collectivités locales, les Régions et les Communes doivent faire un effort supplémentaire pour garantir l'application de la Loi n° 10, en se munissant de tous les instruments urbanistiques généraux et de détail de manière à être prêts à contenir la poussée de la construction que prévoit le plan décennal.

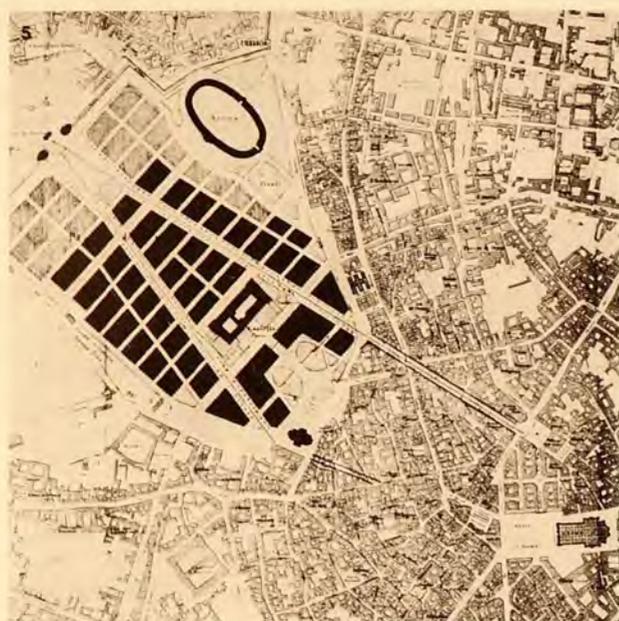
Simultanément, ils devront poursuivre l'oeuvre pour affirmer un mode nouveau de faire la politique dans l'utilisation du territoire avec une gestion basée sur la nécessité d'organiser le territoire par des Plans de «*Comprensorio*» qui permettent aux Communes d'assumer enfin un rôle actif dans l'utilisation des sols.

En outre, si on se reporte au système de décentralisation prévu par la Loi n° 382 (en matière de logement, de territoire et d'environnement), les trois mesures (Loi n° 10, «*equo canone*», plan décennal) doivent donc constituer une étape fondamentale d'éclaircissement des tâches de tous les sujets institutionnels. Ceci en accentuant la participation des collectivités locales et en confiant justement à l'Etat ces fonctions d'orientation générale et de coordination avec la programmation économique ignorées jusqu'à maintenant.



INCENTIVO LIBERISTICO AL DISEGNO AUTORITARIO

UDC 711.17 (091) (45)



5
6
7
Piano di risanamento e di ampliamento di Napoli, 1885. 7. Società per il risanamento di Napoli, Rettifilo (Corso Umberto I), Napoli, 1885-95.

le pur diverse disponibilità di capitale si eccitano all'eventualità di una pace sociale connessa all'indipendenza nazionale (che è qualcosa di più che un presagio), ammiccando da un lato ai propositi romantici di abbellimento urbano, dall'altro alle istanze positivistiche che già si articolano in termini protorazionalisti (per esempio, nelle posizioni di C. Cattaneo e C. Tenca). D'altra parte, non iniziano proprio con i Barabba nel 1853 i primi moti del ribellismo operaio?

Poiché i margini di profitto lo consentono, nell'economia unitaria si creano condizioni per un'interazione tra amministrazione pilota e iniziativa privata coerente. Resta piuttosto da accertare se sia il timore della Legge del giugno 1865 ad accelerare il processo di centralizzazione dello Stato e di appiattimento dei contesti locali oppure se già questa Legge si proponga con l'intento di sottrarre tale autonomia. A questo punto ci si deve do-

mandare perché la necessità di una legislazione urbanistica: 1. se il tasso di sviluppo dell'industrializzazione nazionale procede per incrementi sporadici ben localizzati e comunque tollerabili da un'economia prevalentemente agricola? 2. se la crisi ormai endemica della campagna non apre alle spalle dell'inurbamento della forza lavoro voragini irreparabili? 3. se l'armatura urbana italiana, fitta ed estesa per tutta la penisola, consente di drenare manodopera dall'agricoltura alla manifattura senza quasi creare congestione? Ma anche: 4. perché una legislazione urbanistica proprio in Italia, dal momento che non se ne trovano ancora esempi assestati e omologati nelle grandi nazioni europee, dove accelerati processi di industrializzazione configurano insediamenti intorno a capisaldi favoriti da sistemi di adduzione anche embrionali, come vie d'acqua, porti, dislivelli, valichi, ecc. che già avevano condizionato, insieme alla disponibilità delle

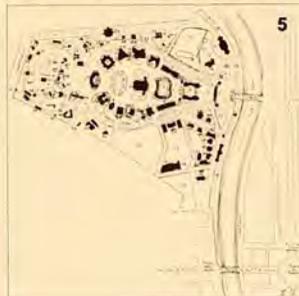
risorse primarie, l'ecologia dell'officina medievale e rinascimentale? In prima approssimazione si può ritenere che la legislazione urbanistica in Italia di fatto sia volta a promuovere sul piano nazionale una gerarchia di priorità di intervento, sulla quale concentrare anche gli investimenti e i servizi, capaci di sovvertire quel processo « fisiologico » che dopo l'Unità d'Italia va sostituendo organiche aggregazioni economiche a precedenti disgregazioni politiche.

In occasione del cosiddetto « risanamento della Città di Napoli », investita dal colera, con Legge 15 gennaio 1885, n. 2892, si modificano i criteri di indennizzo degli espropriati a favore dei proprietari di immobili urbani degradati e sovraffollati. Da allora fino al 1942 non vengono promulgate nuove leggi urbanistiche generali. Non per questo il regime di gestione dei suoli e l'edificazione risultano meno direttamente interessati ai pro-

cessi strutturali e funzionali che hanno al centro l'insediamento urbano. Infatti, non possono che essere individuati come strumenti urbanistici veri e propri: da una parte, il varo della cosiddetta Legge Luzzatti (8 luglio 1903, n. 152), che attraverso il credito agevolato intende promuovere la costruzione di alloggi a basso costo destinati ai ceti popolari, promuovendo la costituzione degli ICP e poi IACP (Istituti Autonomi per le Case Popolari); dall'altra, l'insabbiamento della cosiddetta Legge Giolitti (8 luglio 1904, n. 326), istitutiva dell'imposta sulle aree fabbricabili, che attraverso il 50% del gettito avrebbe dovuto garantire il finanziamento agli IACP; infine, le leggi di approvazione dei piani regolatori di alcune importanti città: Torino 1908, Roma 1910, Milano 1912; mentre gli Enti locali costituiscono le aziende municipalizzate per i più importanti impianti tecnologici (a Roma, per esempio, nel 1911 si rende pubblica la ge-

(segue)

ITALIA: I PRG DAL 1885 al 1942: LA TRIANGOLAZIONE



1. G. Sacconi, Monumento a Vittorio Emanuele II, Roma 1885-1911. 2. I.C.P. di Roma, Quartiere S. Saba, 1907. 3. La Fiera di S. Alessandro a Bergamo, circa 1870. 4. M. Piacentini, Nuovo centro di Bergamo, 1907. 5. Planimetria dell'Esposizione Internazionale di

Roma, 1911. 6. Il Quartiere Prati nel P.R. di Roma, 1909. 7. P.R. del Quartiere urbano di Porto Marghera, 1927. 8. G. Giovannoni, Quartiere giardino di Montesacro a Roma, 1920 e segg. 9, 10. P. Aschieri e altri, Progetto per il Quartiere dell'artigianato a Roma,

stione del trasporto collettivo, mentre nell'anno successivo si attiva l'Azienda elettrica e per l'Acquedotto comunale). Dietro l'apparenza provvidenziale e del consenso di questa legislazione soccombe definitivamente l'ipotesi dell'urbanistica « liberale », che perseguiva la creazione di effettive condizioni di mercato contenute entro la convenienza dell'intrapresa edilizia. Va concludendosi così l'« età d'oro » di impresari, ingegneri, architetti costruttori dell'espansione residenziale per la borghesia: a Milano i quartieri Boccaccio, Monforte, Venezia; a Roma i quartieri Prati, Risorgimento; a Genova De Ferrari, Albaro; ecc. Dopo le cannonate del generale piemontese Bava Beccaris sui moti operai di Milano del 1889, la pratica urbanistica che va instaurandosi induce la smobilizzazione del precedente modello di industrializzazione accelerata, favorendo il rallentamento della stabilizzazione operaia nella grande città.

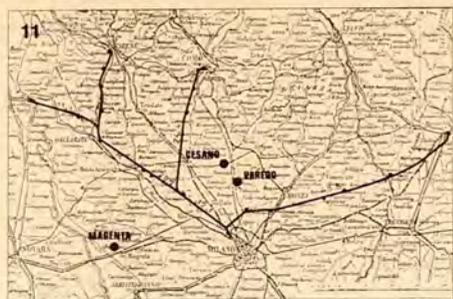
Il trasferimento di lavoratori dagli apparati industriali ai servizi generali apre spazi per processi di accumulazione attraverso la rendita. Le linee di intervento urbanistico risultano: l'aggiornamento degli apparati monumentali della città storica, ormai circoscritta dal procedere dell'espansione periferica, secondo i criteri enunciati da Gustavo Giovannoni; i quartieri di edilizia economica e popolare; le reti dei trasporti pubblici e degli altri servizi. L'urbanistica fascista costituisce un'accelerazione di questo processo che si codifica nella Legge generale urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150. A proposito di questa Legge, il giudizio corrente tende a riconoscerla contenuta molto avanzati, ispirati a modelli collaudati con successo in altri Paesi occidentali solitamente ritenuti progrediti anche per le loro esperienze urbanistiche: soltanto la mancata regolamentazione del famoso articolo 18, relativo alle modalità di espro-

prio, avrebbe impedito che si dispiegasse tutto il potenziale contenuto nella Legge in questione. Poiché la formulazione della Legge viene solitamente attribuita a Cesare Chiodi e a Virgilio Testa, il riferimento alla situazione milanese, ben presente agli autori, può aiutare ad individuare la vera natura delle principali innovazioni contenute. Si sviluppa con maggior determinazione il tentativo di estromettere dalle periferie industriali il grosso della classe operaia, utilizzando in questa prospettiva la situazione che si è intanto venuta a creare all'interno delle città, a causa dei vincoli sugli affitti introdotti durante la guerra, che alterano definitivamente il mercato degli alloggi. Queste misure provocano una contrazione decisiva del gettito dell'imposta sul reddito dei fabbricati, che risulta fissata in proporzione al reddito degli immobili. Così da una parte è scoraggiato l'investimento nella costruzione di case d'affitto, dal-

l'altra scarseggiano, con i mezzi finanziari a disposizione, i margini di manovra dell'Ente locale; questi si annullano definitivamente quando si fa ricorso all'esenzione fiscale venticinquennale per riattivare l'attività edilizia. Il nuovo regime di vincoli ed incentivi, cui consegue la diffusione del tipo residenziale in condominio in misura sempre più consistente, anche in situazioni come quella milanese, dove nell'anteguerra era sconosciuto, determina il concentrarsi dell'offerta sulle case in proprietà e, insieme, il progressivo abbandono della cooperazione a proprietà indivisa, escludendovi tendenzialmente sempre maggiori fasce di reddito. Con questo meccanismo si attua proprio quella politica di sostituzione della periferia produttiva comunista all'insediamento operaio con quella compattamente residenziale per la piccola borghesia terziaria; meccanismo che promuove quel più vasto processo di funzionalizzazione del territo-

MONUMENTALE SULLA POVERTÀ PIANIFICATA

UDC 711.17 (091) (45)



1926; pianta e veduta. 11. Autostrada Milano-Laghi (1925) e Milano-Bergamo (1927), e localizzazione degli stabilimenti SNIA nel Nord-Milano. 12. L'appoderamento dell'Agro Pontino-Romano, 1928 e segg. 13. C. Ricci, Via dell'Impero, 1924-32. 14. M. Piacen-

tini, Piazza della Vittoria a Brescia, 1932. 15. Schema di collegamento dell'E 42 con Roma, 1939. 16. Piano particolareggiato della zona di saldatura fra l'E 42 e Roma, 1939. 17. Il Parco nazionale del Circeo, 1933.

rio che spiega tutta la legislazione urbanistica fino agli anni Quaranta: l'abrogazione della tassazione sulle aree fabbricabili (R.D. 18 novembre 1923); il Progetto di legge sulla riforma dell'espropriazione per pubblica utilità presentato da Alfredo Rocco nel 1928; l'approvazione di numerosi piani regolatori; le leggi per i nuovi centri della bonifica; il Testo Unico per l'edilizia economica e popolare (1938); le leggi di salvaguardia delle bellezze naturali e dei beni artistici (1939); l'istituzione dei parchi nazionali.

Nell'immediato dopoguerra il decentramento regionale e i nuovi poteri agli Enti locali previsti dalla Costituzione non sono di fatto attuati, perché verrebbero a costituire la legittimazione sul piano istituzionale di quelle esperienze di autogoverno e di democrazia popolare, strettamente connesse con il controllo operaio della produzione: proprio quelle forme che, interferendo nella

gestione, devono essere liquidate. Il mantenimento delle Province e il rilancio dell'istituto prefettizio costituiscono lo strumento fondamentale per la riorganizzazione su basi centralistiche dell'organizzazione statale. Questo centralismo, del resto, oltre al ripristino del precedente apparato nazionale, viene delegato a rendere operante la nuova divisione dei ruoli produttivi che il capitalismo internazionale assegna all'Italia attraverso strumenti diversi, tra i quali gli aiuti ERP (*European Recovery Program*). Solo così si spiega come tutto il potenziale di trasformazione presente nell'Economia di ricostruzione vada disperso con la vanificazione di una vera e propria riforma agraria, che avrebbe dovuto porre su basi nuove non solo i rapporti di proprietà della terra, ma anche quelli tra industria e agricoltura, città e campagna. Invece, si punta alla riorganizzazione del settore industriale a partire dalla siderurgia, che sta alla ba-

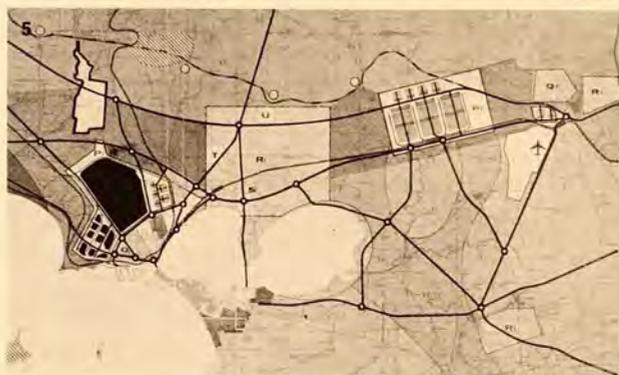
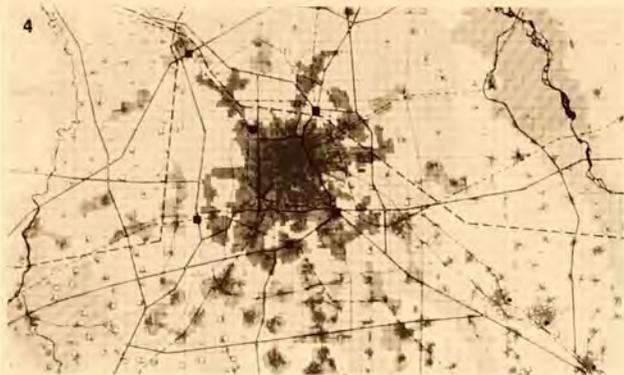
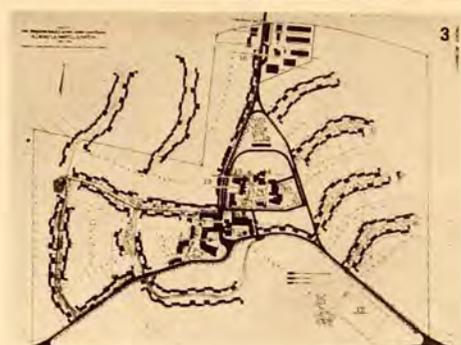
se delle successive lavorazioni metallurgiche, meccaniche, ecc., per le quali si impone la riconversione dalle produzioni belliche. E così che i lavori pubblici, ma in particolare il settore dell'edilizia, assumono un ruolo decisivo non solo nell'occupare la manodopera progressivamente espulsa dalle campagne, ma anche nel consentire una riorganizzazione tecnologica dell'industria al riparo dalla pressione della disoccupazione. Si strumentalizza così una necessaria scelta d'emergenza facendola perdurare come deterrente tecnologico, funzionale alla massimizzazione dei profitti e della rendita, fino a tutto il cosiddetto « miracolo economico ».

Dunque, anche il sommario richiamo alla nutrita serie di provvedimenti legislativi (Legge 28 febbraio 1949, n. 43, *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori*; Legge 12 maggio 1950, n. 230, *Stralcio per la zona della*

Sila, che dovrebbe anticipare la riforma agraria; Legge 10 agosto 1950, n. 646, *Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale*, ripetutamente prorogata; Legge 27 ottobre 1951, n. 1402, *Modificazioni al D.L. 1° marzo 1945, n. 154 sui piani di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra*; Legge Aldisio del 1952, per la costruzione di nuove autostrade e per il raddoppio delle esistenti, ripetutamente riformulata fino a trasformarsi nel cosiddetto Piano autostradale; ecc.), dimostra, da un lato, come la ricostruzione degli insediamenti avvenga allora insieme alla ricostruzione dell'economia, dall'altro, come si ripropongano gli stessi modelli di intervento in uso durante il fascismo. Per esempio: in Calabria casa e proprietà individuale, campagna contrapposta a città in rapporto subalterno, ecc. rinnovano i caratteri della bonifica fascista; mentre quartieri « auto-sufficienti », finanziati con il Pia-

(segue)

ITALIA: OGGI: DALL'EQUIVOCO DELLA LEGGE GENERALE



1. Piano particolareggiato della «Racchetta», Milano, 1953. 2. La rete autostradale italiana nel 1954-1962-1975. 3. L. Quaroni e altri, Villaggio UNRRA-CASAS La Martella, Matera, 1954. 4. Comitato tecnico PIM, Modello a turbina, Milano, 1963. 5.

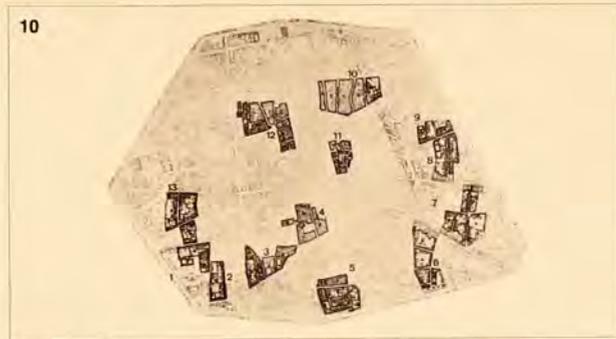
Società Tekne, Piano per l'Area di sviluppo industriale di Taranto, 1962. 6. Le linee della Metropolitana Milanese nel 1971 e i prolungamenti deliberati nel 1970. 7. Ministero del Bilancio e della Programmazione, Progetto '80: proiezioni territoriali, Roma, 1969. 8. L.

no INA-Casa, rilanciano la crescita periferica e l'espansione suburbana nelle medie e grandi città. Sono proprio questi modelli, riciclati dalla sociologia d'ispirazione nordamericana, a confondere le tendenze strutturali presenti nella formazione «spontanea» delle aree metropolitane in via di sviluppo, ad ostacolarle e comunque a distorcerle. Così i piani di coordinamento territoriali non vengono impiegati per indirizzare questi nuovi processi, ma vengono ancora intesi come strumenti di funzionalizzazione del territorio all'economia del capoluogo. Intanto, nei Comuni investiti dallo sviluppo metropolitano, l'urbanistica diventa una componente importante, forse quella decisiva, della politica amministrativa: qui molto spesso l'Ente locale deve ingegnarsi ad insediare gli immigrati respinti in massa dall'urbanistica «regolamentare» dei capoluoghi; in tal modo esso assume progressivamente un atteggiamento contrat-

tuale che impone a imprenditori e proprietari oneri di urbanizzazione e cessioni gratuite di aree per servizi, in cambio di incentivi all'edificazione. Vale per tutti l'esempio di Sesto S. Giovanni, dove la concessione ad edificare convenzionata tra Comune e grande industria, ancor prima che la disponibilità di alloggi per gli operai, ottiene la ripresa della produzione in luogo. Progressivamente i costi di insediamento vengono accollati ai proprietari, così che direttamente dalla pratica dell'Ente locale viene posto in discussione il diritto ad edificare come organicamente connesso al diritto di proprietà. La cultura ufficiale, per parte sua, trascura tali livelli operativi dell'urbanistica di base, impegnata come si trova nella messa a punto di un disegno capace di conciliare gli scrupoli dell'ideologia del benessere con la razionalità dell'impresa neocapitalistica: a questa prospettiva di generico adeguamento al modello occi-

dentale si ritiene immancabile l'appoggio dello schieramento democratico e progressista. Vale ancora per tutti l'esempio dell'Area metropolitana milanese, dove l'urbanistica con pretesa culturale, piuttosto che farsi carico e indirizzare la pratica urbanistica in atto nella gestione dei comuni della cosiddetta «cintura rossa», già messa in difficoltà dal Decreto del ministro Togni del 1959, tutto a favore della logica del capoluogo, nel 1963 propone un disegno «a turbina» per il Piano Intercomunale Milanese, che sconta tutte le scelte settoriali già maturate presso la classe dirigente e l'imprenditoria cittadina: sotterranea urbana, tangenziali foranee, decentramento della grande e media industria e dell'insediamento popolare, terziarizzazione parassitaria, saturazione dei tessuti intermedi con residenze di speculazione, ecc. Non viene dunque perseguito il tentativo di disarticolare le contraddizioni generali costringendole

all'interno di uno scontro locale; ci si attarda invece nel proporre un modello generale, al contrario della linea seguita dai partiti operai e dai sindacati che, partendo dalle contraddizioni internazionali della «guerra fredda», sanno riarticolare in una strategia nazionale e locale. Infatti, l'errore strategico dell'urbanistica ufficiale inquadrata nell'INU (Istituto Nazionale di Urbanistica) e impegnata in uno scontro di posizioni per una legge generale, porta di fatto a tradire quelle autentiche esperienze di movimento che si vanno sviluppando con molte contraddizioni non solo al Nord ma anche nel Mezzogiorno, come possono ancora testimoniare battaglie come quelle ingaggiate da Danilo Dolci in Sicilia e dalla rivista Puglia diretta da Alfredo Reichlin. La clamorosa sconfitta subita dal cosiddetto Codice dell'urbanistica deve essere spiegata a fronte di questa situazione, dove le tematiche del piano generale, ai diversi livelli di coordi-



Piccinato e altri, Progetto del Quartiere alle Barenne di S. Giuliano, Venezia-Mestre, 1960. 9. Comune di Bologna, Piano di zona 167, 1963. 10. Comune di Bologna, Piano per il centro storico, 1969. 11. La sopraelevata di Genova, 1961. 12. Centro Studi PIM, Proposta

di centri e distretti scolastici al 1981, Milano, 1973. 13. G. De Carlo, Piano dell'Università di Pavia, 1972-75. 14. Comune di Venezia, Piani particolareggiati del centro storico, 1974-76. 15. L. Benevolo, Progetto del Quartiere S. Polo a Brescia, 1976.

namento e di intervento, e dell'esproprio generalizzato si propongono ancora una volta al di fuori del terreno di scontro praticato dalle forze politiche e sindacali. Allo stesso modo rimangono estranei ad una cultura praticata dalle istituzioni democratiche di base i temi della città-regione, dei poli di sviluppo, dei centri storici, dell'apporto della sociologia e dell'interdisciplinarietà, dei rapporti tra programmazione economica e pianificazione urbanistica, ecc., sui quali svariano i numerosi convegni per addetti ai lavori. La Legge 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*, introduce per questo settore un nuovo regime dei suoli, che anticipa in certa misura la legislazione successiva. Non si predispongono però in questa occasione fondi per il finanziamento della Legge. Tale limite, per altro decisivo, non impedisce che si sviluppino un largo coinvolgi-

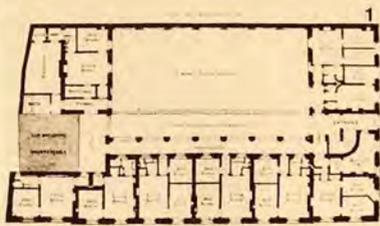
mento a livello degli Enti locali, che per la prima volta si pongono il problema non in termini di pura interpretazione ma di uso strategico di uno strumento legislativo, sia pure parziale e limitato. I costi sociali di insediamento, soprattutto della mano d'opera, nelle grandi città diventano una strozzatura obiettiva per l'espansione industriale, proponendo su basi nuove il rapporto tra interessi speculativi e interessi d'impresa. Questo dato strutturale diventa decisivo nella definitiva rinuncia ad una legge generale per l'urbanistica e nella conseguente predisposizione di strumenti parziali che si rapportino progressivamente all'effettiva pratica delle Amministrazioni locali. Si inducono i Comuni a dotarsi di strumenti urbanistici, imponendo drastici limiti all'edificazione in caso di inadempienza, mentre si compiono i primi passi per il superamento del regime di semplice licenza edilizia, introducendo l'obbligo di lottizzazioni convenzionate,

nelle quali gli oneri di urbanizzazione siano a carico dei privati (Legge 6 agosto 1967, n. 765). Si determinano le dotazioni minime di spazi per attrezzature pubbliche (i cosiddetti *standard*) da vincolare attraverso strumenti urbanistici (D.M. 2 aprile 1968). Dopo il grande sciopero generale sulla casa del 19 novembre 1969, si stabiliscono nuove procedure per l'esproprio e nuovi criteri per l'indennizzo, che viene rapportato al valore agricolo dell'area (Legge 22 ottobre 1971, n. 865). Non a caso questa legge incontra i critici più accaniti tra i tecnocrati degli anni Cinquanta e Sessanta, nel frattempo convertiti ad una urbanistica con pretesa di classe. La sentenza della Corte Costituzionale consegue al regime di vincoli differenziati sulle aree che nel frattempo è venuto costituendosi e al cui superamento tende la legislazione di recente approvata o in discussione. In un paese come l'Italia, dove il quadro istituzionale generale

non può certo considerarsi progredito, il concorso creativo degli Enti locali ha contribuito alla formulazione di una strumentazione urbanistica assai avanzata. Essa tuttavia non può essere invocata soltanto in occasioni favorevoli al rilancio dell'impresa edilizia, dove verrebbe fatto affluire il risparmio, con la motivazione di far fronte al fabbisogno arretrato. Poiché, qualora si intendesse corrispondere a tale fabbisogno comunque e dovunque per come oggi si manifesta, non solo si concorrerebbe ad aggravare distorsioni e squilibri in atto, ma si rinuncerebbe a dare quella risposta creativa, che oggi necessariamente mette in discussione tutta la tipologia dell'insediamento, proprio a partire dall'imposizione della partecipazione democratica e dalla necessità di usare produttivamente e in modo nuovo di tutte le risorse rimesse in gioco dalla crisi.

Antonio Acuto

DA LONDRA A BERLINO: L'ALLOGGIO OPERAIO NELLA



1. H. Roberts, Model Houses for Families, costruite dalla Society for the Improvement of the Condition of the Labouring Classes, Bloomsbury, Londra, 1850: corte interna e pianta. 2. Bethnal Green Estate, costruita dalla Improved Industrial Dwellings Company,

Londra, 1869-90. 3. Case operaie e Saltaire, 1851. 4.5. LCC, Boundary Street Estate, Londra, cominciato nel 1893: a sinistra planimetria del sito prima e dopo l'intervento; a destra veduta dell'intervento. 6. B. Parker e R. Unwin, Veduta aerea di Letchworth, cominciata

La città-giardino e la città nucleare articolata per *stedlung* costituiscono il risultato economicamente più determinato a cui approdano le vicende urbanistiche di Londra e di Berlino tra metà del Diciannovesimo secolo e fine degli anni Venti e, insieme, le proposte tipologicamente più definite che la cultura architettonica europea riesce ad elaborare in risposta ai pressanti problemi posti dalla città moderna dopo la Rivoluzione industriale. Il capitalismo dell'Inghilterra vittoriana, superata la grande crisi degli anni Trenta e dei primi anni Quaranta, dispone di sufficienti margini di manovra per non lasciare senza risposta le richieste di miglioramento delle abitazioni delle classi povere. Così, a Londra, che a metà del Secolo è già metropoli con 2 milioni di abitanti, la Metropolitan Association for Improving the Dwellings of the Industrious Classes fondata nel 1843, la Society for the Improvement of the Condition of the Labouring

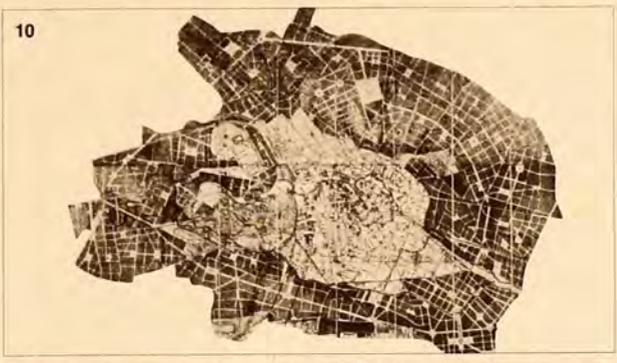
Classes, fondata nel 1844 da Lord Shaftesbury, e le numerose società che in quegli anni si propongono di conciliare iniziative filantropiche e ragionevoli profitti — la Peabody Trust, la Improved Industrial Dwellings Company di Sidney Waterlow, la Artizans', Labourers' and General Dwelling Company, ecc. — aprono la strada a quella successione di interventi riformatori in tema di salute pubblica, di condizioni igieniche e abitative, di legislazione urbanistica, di poteri di intervento delle collettività locali, che dal Public Health Act del 1848 perviene all'istituzione del London County Council (LCC) nel 1889. Le realizzazioni di metà secolo delle società filantropiche e i primi risanamenti di fine secolo dell'LCC, se da un lato riflettono istanze di riforma generale della questione delle abitazioni e di trasformazione dall'interno della città esistente, d'altro lato danno luogo a realizzazioni nelle quali persiste una elevata densità edilizia:

è come reazione a questa densità, identificata *tout-court* con i mali della città industriale, che durante tutto il Diciannovesimo secolo si consolida la costante antiurbana del rifiuto della città esistente, stravolta dall'inurbamento operaio, secondo una linea di pensiero e azione che connette l'utopia di R. Owen a New Lanark nel 1799, le iniziative illuminate di alcuni singoli industriali (Saltaire nel 1851, Bourneville nel 1879-1895, Port Sunlight nel 1888, ecc.), l'idea della *garden-city* esposta da E. Howard in *To-morrow* nel 1898 e sperimentata a Letchworth nel 1903. Oltre l'antiurbanesimo, carattere comune di queste proposte — fatte proprie, quando non espresse direttamente dal Movimento operaio inglese dell'Ottocento (Owen è un comunista utopista e Unwin un socialista Fabiano) — è la ricerca di nuove condizioni di equilibrio insediativo tra residenza, attività produttive e attività agricole in un regime comunitario utopistico,

sottratto ai reali rapporti di produzione. Ma la casa unifamiliare con giardino, collocata in intimistico rapporto con la natura e all'interno di un insediamento di limitate proporzioni, significa anche il trasferimento di una legittima rivendicazione nell'ideale di un comportamento borghese fortemente individualizzato. L'idea della *garden-city* fallisce sul suo stesso terreno: Letchworth impiegherà trent'anni per raggiungere la dimensione ipotizzata di 32.000 abitanti mentre Welwyn, fondata nel 1920, raggiungerà rapidamente la dimensione prevista solo diventando un grosso quartiere suburbano destinato alla classe media occupata a Londra. Nel Novecento l'idea di Howard subirà una decisiva contrazione nel *sobborgo-giardino*, dove apparirà ricomposto il dissidio ottocentesco tra insediamento in città e fuga in campagna e dove la casa unifamiliare con giardino, attraverso una efficiente rete di trasporti urbani e suburbani, diventerà il

CRESCITA DELLA METROPOLI INDUSTRIALE

UDC 711.58 (4)



nel 1903. 7. L. De Soisson, *Planimetria di Welwin*, 1920. 8. F.L. Roche, *Runcorn New Town, Castlefields Community*, 1968-71. 9. Tipiche case della periferia londinese. 10. J. Hobrecht, *Piano del prefetto di polizia, Berlino*, 1862. 11. *Casermine d'affitto in Sorauer-*

strasse, Berlino, 1870. 12. *Localizzazione sulla planimetria della città di Berlino delle siedlung costruite tra il 1913 e il 1945*. 13. P. Mebes e P. Emmerich, *Rouchlose Siedlung a Berlino-Steglitz*, 1931-1932. 14. B. Taut, *Siedlung-Brütz, Berlino*, 1925-27.

modulo dell'espansione metropolitana anglosassone. La storica ambivalenza (urbana e antiurbana) dell'Urbanistica inglese sembra infine riproporsi nell'ultimo dopoguerra con la politica delle *Nuove città*, sancita dal *New Towns Act* del 1946 e rilanciata ancora recentemente. Nella Germania di metà secolo Diciannovesimo, l'austerità vi prussiana alla rivoluzione industriale (che decollerà dopo il 1870, con i risarcimenti di guerra francesi), lascia pochi margini per una politica riformatrice: a Berlino le istanze di V.A. Huber e C.W. Hoffmann, fondatori nel 1847 della prima *Società edilizia di pubblica utilità*, suscitano come tutta risposta il regolamento edilizio del 1853 e il piano del prefetto di polizia del 1862, dove l'architetto J. Hobrecht, attraverso prescrizioni riguardanti la rete stradale, riesce a programmare per i successivi cento anni caserme d'affitto per 4.000.000 di berlinesi (che all'epoca sono 480.000). Spazi mag-

giori si aprono verso la fine del secolo: da una parte, vaste acquisizioni demaniali parallele a una lungimirante politica di trasporto pubblico, premessa all'istituzione amministrativa e al piano urbanistico della Grande Berlino del 1920; d'altra parte, i primi quartieri periferici a bassa densità come reazione alle caserme d'affitto, sotto la diretta influenza delle idee agitate dalla londinese *Garden City Association* fondata nel 1891: sono le *Siedlung-giardino Staaken* di P. Schmitthenner e *Falkenberg* di B. Taut, entrambe del 1913. Ma la proposta più originale (anche se non esclusiva: si veda il caso di Amburgo) elaborata dal Razionalismo tedesco per il problema insediativo dell'alloggio urbano è rappresentata dallo sviluppo *nucleare* della città, di cui la *siedlung* è elemento fondamentale. Nella politica della *siedlung* si identifica l'azione più conseguentemente riformatrice della Socialdemocrazia tedesca: a Berlino i quartieri costruiti tra il

1924 e il 1933 dalle cooperative edilizie e dalla GEHAG (Società edilizia controllata dal Sindacato socialdemocratico, la cui direzione tecnica viene assunta dal 1924 al 1933 da B. Taut, ivi chiamato da M. Wagner, il quale, a sua volta, dal 1927 diviene direttore dell'ufficio tecnico di Berlino) realizzano 14.000 unità d'abitazione. In questi interventi la *Siedlung* configura una idea di insediamento decentrato e autonomo mediato dalla cultura della *garden-city*, ma declinato sulla tradizione della città tedesca: un complesso residenziale che nella tipologia edilizia e nella composizione urbanistica è assai diverso dal *sobborgo-giardino* londinese, organizzato sulla *privacy* del tipo unifamiliare, per il diverso regime di socializzazione indotto dal tipo a blocco disposto indipendentemente dall'allineamento stradale e focalizzato sui nodi dei servizi collettivi. Così, mentre *garden-city* e *siedlung*, risultano i moduli più estremi (e perciò più chiari) del-

lo sviluppo della città europea nei primi decenni del secolo, ne costituiscono anche il limite più denso di conseguenze (basti pensare a numerose realizzazioni di quartieri sovvenzionati avvenute anche nell'ultimo dopoguerra): ad esse sembra opporsi una diversa pratica di insediamento, forse meno radicale nell'assunto di partenza ma più incisiva nell'aggancio all'insieme della città, individuabile nelle esperienze di Amsterdam, di Amburgo, di Vienna e, nel dopoguerra, di Le Havre. *Bibliografia*: N. Pevsner, *Early Working Class Housing*, in *The Architectural Review*, a. XCIII, n. 92, 1943; J.N. Tarn, *Five Per Cent Philanthropy*, Cambridge University Press 1973; E. Howard, *L'idea della città giardino*, Calderini, Bologna 1962; W. Hegemann, *Das Steinerne Berlin*, Berlin 1930, (traduz. ital. *La Berlino di pietra*, Mazzotta, Milano 1975); AA.VV., *Berlin und seine Bauten - Teil IV - Wohnungsbau*, Ernst & Sohn, Berlin-München 1970. E.B.

AMBURGO: LA TRADIZIONE COSTRUISCE LA CITTÀ



1. Planimetria della città di Amburgo nel 1953, sulla quale sono localizzati: (1) Stadtpark; (2) Quartiere sulla Jarrestrasse; (3) Quartiere Dulsberg; (4) Chilehaus, Ballinhaus, Sprinkenhof; (5) Distretto di Altona; (6) Palazzo di Giustizia; (7) Deputazione delle Finanze.

2. F. Schumacher, Stadtpark, 1909. 3. A. H. e. O. Gerson, Blocchi residenziali nel Quartiere Dulsberg a Hamburg-Barmbeck, 1928. 5. F. Schumacher, Progetto generale del Quartiere Dulsberg a Hamburg-Barmbeck, 1919. 6. G. Oelsner, Blocco residenziale a Altona, 1927.

La Città-Stato di Amburgo — nei primi decenni del secolo il più importante porto del continente e, con le sue industrie e soprattutto con i suoi grandi cantieri navali, la seconda città della Germania — dal 1910 al 1925 è investita da uno straordinario processo di crescita e l'insediamento delle grandi masse operaie nella città rappresenta il problema più urgente di quegli anni.

Il carattere di continuità che contraddistingue lo sviluppo della città prima e dopo la guerra (quando Amburgo sarà governata da una Amministrazione socialdemocratica) è influenzato dalla personalità dell'architetto Fritz Schumacher, che vi opera, in qualità di direttore della politica edilizia cittadina, in due fasi successive: dal 1909 al 1920 e dal 1923 al 1933.

L'intervento principale prima della guerra è lo Stadtpark, il grande Parco urbano progettato nel 1910 come elemento monumentale e rappresentativo della

città, oltre che come consistente dotazione di verde. Al Parco si connettono, attraverso fasce più o meno continue di verde, i grandi quartieri che Schumacher progetta immediatamente prima della guerra e, soprattutto, tra il '19 e il '20, che verranno realizzati con la collaborazione di diversi architetti durante il decennio successivo rappresentando una considerevole quantità dello sviluppo edilizio di Amburgo in quegli anni. In tutti questi interventi Schumacher si deve confrontare con le indicazioni dei vecchi piani regolatori che prevedevano una edificazione intensiva da realizzarsi attraverso i blocchi edilizi tradizionali della speculazione. Le sue proposte consistono nel ridefinire il disegno dei quartieri attraverso una minuziosa riconfigurazione fondiaria, nell'aumentare la dotazione di verde e nel ridurre dovunque alla densità edificatoria svuotando all'interno i cortili dei blocchi e ricavando una serie di corti di grandi dimensioni,

chiuse o semiaperte, che seguono la forma dei lotti e sottolineano con le cortine esterne il ruolo della strada.

Mentre nelle *Siedlung* che gli architetti radicali costruivano negli stessi anni, in particolare a Francoforte e a Berlino, domina la ricerca di una bassa densità fondiaria, di un rapporto, per così dire, domestico con il verde, di più razionali e minimi *standard* dell'alloggio, secondo la concezione della città nucleare che molto risente degli schemi della *garden-city* anglosassone; nei quartieri di Amburgo — dove l'iniziativa privata non è stata eliminata, ma, svolgendo un ruolo fondamentale, è stata pianificata in una sorta di regime convenzionato — ciò che predomina è il valore urbano delle strade e delle piazze, l'importanza della cortina stradale e del blocco edilizio, in un'ottica che privilegia il confronto complessivo e frontale con la città storica, piuttosto che la ricerca relativa e introversa di

più razionali tipologie edilizie e urbanistiche. Da questo punto di vista il confronto tra la grande corte di Schneider nella Jarrestrasse e il famoso «ferro di cavallo» di Taut nella *Siedlung-Britz* fornisce un risultato emblematico: la prima un vero fatto urbano, dialetticamente inserito nella città esistente; il secondo un'invenzione poetica di grande efficacia ma di scarso rilievo complessivo.

Schumacher vede nell'urbanistica di Sitte il segno del passaggio dall'architettura rappresentativa a quella sociale e finalizzata: *Sitte mostrava con esempi concreti come il concetto di strada e di piazza, cioè degli effetti spaziali esterni che una città offre, fosse andato perduto. Egli spiegò in cosa consistesse il fascino della scena di una strada, l'effetto concluso di una piazza, la sua decorazione efficace con fontane e monumenti: in breve egli affronta l'insieme dei problemi che ancora oggi costituiscono il nucleo della costruzione della città: l'inseri-*

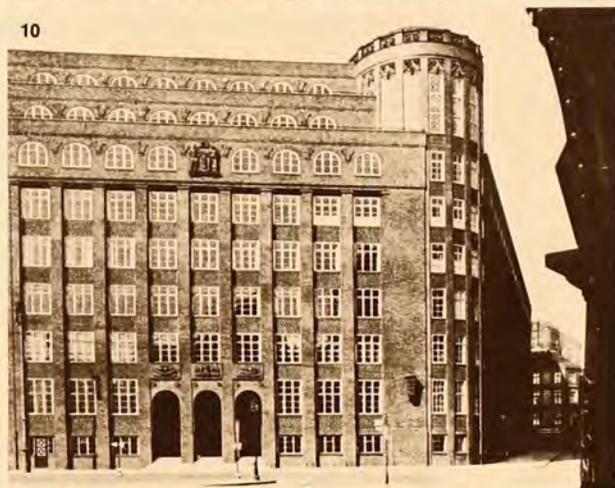
8



9



10



11



12



13

7. K. Schneider, Quartiere sulla Jarrestrasse, 1928. 8. F. Schumacher, Scuola di perfezionamento commerciale, 1919. 9. F. Schumacher, Walddörferschule, 1930. 10. F. Schumacher, Nuova sede della Deputazione delle Finanze, 1927. 11. F. Schumacher, Ampliamento del

Palazzo di Giustizia, 1930. 12. F. Höger, Chilehaus, 1922-23. 13. Veduta del Chilehaus (F. Höger, 1922-23), del Ballinhaus (H. e O. Gerson, 1922-23) e dello Sprinkenhof (F. Höger e H. e O. Gerson, 1924-25).

mento dei manufatti edilizi nel loro intorno, il tracciato delle strade, e soprattutto il disegno delle piazze rappresentative e dei punti emergenti in cui si articolano gli effetti spaziali urbani (1).

Schumacher rinnova questa concezione e affronta unitariamente il problema della costruzione della città sia nei piani urbanistici che nella progettazione dei singoli edifici: esemplare in questo senso è la *Walddörferschule* del 1930 (un plesso scolastico integrato con scuola elementare, scuola superiore, campo sportivo) progettata prima della guerra unitariamente con quattro quartieri periferici estensivi, dei quali doveva essere il centro di aggregazione.

Nelle realizzazioni architettoniche — che riguardano quasi esclusivamente edifici pubblici: scuole, musei, palazzi per la pubblica amministrazione, edifici religiosi — con singolare continuità tra i progetti antecedenti e quelli posteriori alla

guerra, fa spicco il forte rapporto con la tradizione, leggibile sia nel rispetto dell'intorno urbano, sia nei moduli compositivi fortemente plastici e nel trattamento delle masse murarie, sia nel recupero dell'elemento edilizio tradizionale, il mattone, su cui così si esprime lo stesso Schumacher: *Forse un giorno apparirà come uno dei più importanti episodi verso il rinnovamento il fatto che in questa prima parte del nuovo secolo abbia cominciato ad imporsi di nuovo dopo molto tempo la coscienza della forza di radicamento del materiale costruttivo... Queste tendenze locali si mostrano maggiormente nel risveglio dell'edilizia in laterizio. Essa comincia a conquistare di nuovo un carattere specifico all'architettura della Germania settentrionale... sicché cominciano a delinearsi nuovamente le feconde articolazioni geografiche dell'architettura tedesca... Allora si mostrò come esso (il mattone) possa risultare*

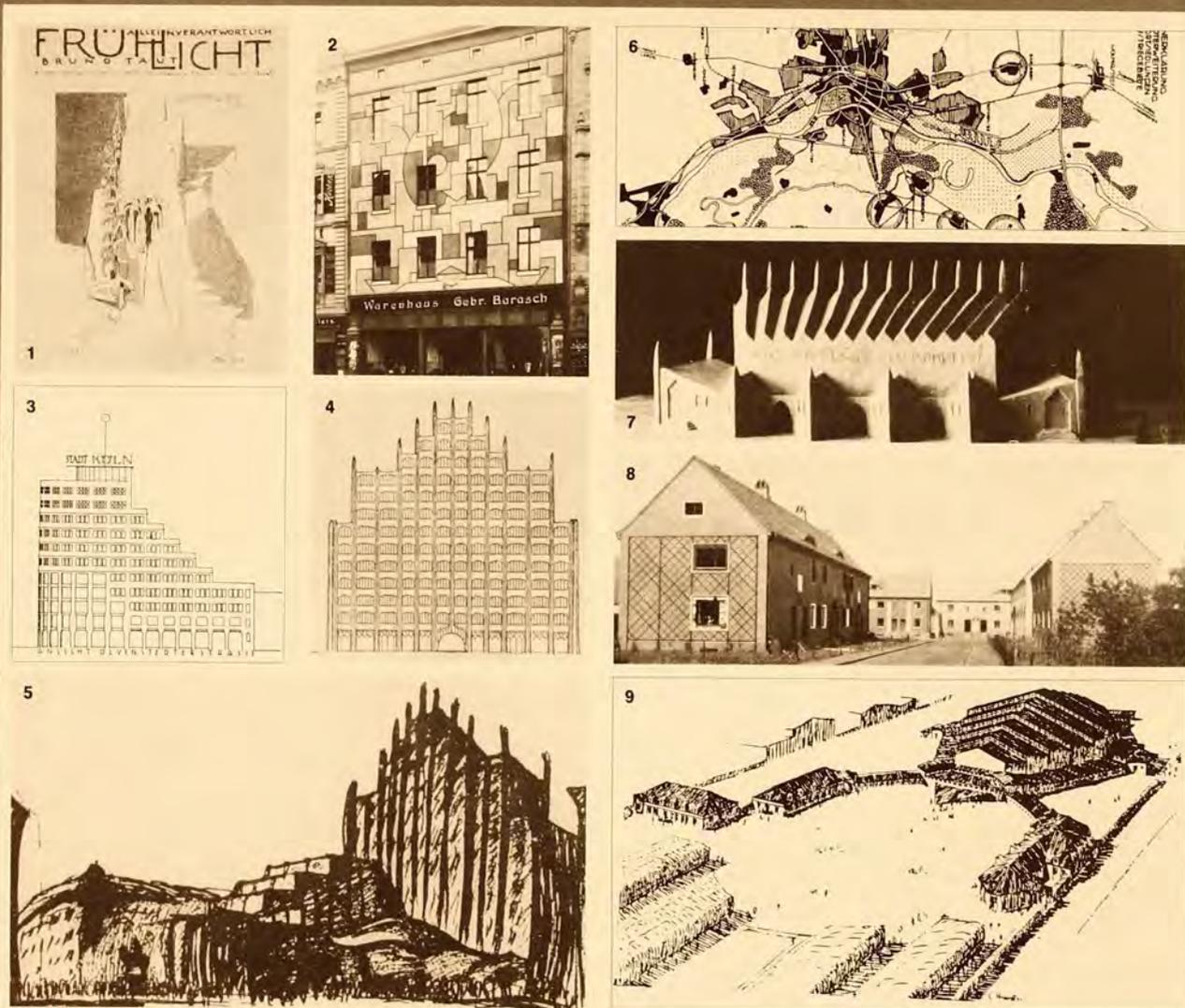
educativo obbligando ad una semplicità più rigorosa e austera per i condizionamenti della sua struttura, come sia in grado di realizzare in una forma veramente solida l'aspirazione a effetti coloristici, come esso, impiegato con altri materiali, in particolare il cemento armato, risulti un compagno fedele, disponibile, pieno di carattere sia dal punto di vista espressivo che dal punto di vista costruttivo (2). Nelle realizzazioni di Schumacher, come in quelle più espressionisticamente dirompenti di F. Höger e dei fratelli Gerson destinate alla trasformazione terziaria e direzionale del centro della città, sembra rivendicata una consapevole autonomia da quei canoni più facilmente decontestualizzabili e indifferentemente omologabili — il tetto piano, la finestra continua, l'intonaco bianco, l'orientamento secondo l'asse elioterico — che invece la storiografia ufficiale del Movimento Moderno ha utilizzato per introdurre superficiali discri-

minazioni e comode contrapposizioni. Al contrario la « Scuola di Amburgo » costituisce un episodio positivamente anomalo nel panorama della architettura tedesca degli anni Venti e le sue opere evocano, per il loro composto riformismo, le realizzazioni di Berlage e degli architetti di Amsterdam, la Vienna delle grandi Hof operaie e, anche, gli interventi realizzati dall'« Architettura del mattone e del ferro » nelle città dell'Italia settentrionale investite dalla prima industrializzazione.

Bibliografia: (1) F. Schumacher, *Vom Städtebau zur Landesplanung und Fragen städtebaulicher Gestaltung*, Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen 1951, pagg. 9-10; (2) F. Schumacher, *Strömungen in deutscher Baukunst seit 1800*, Köln s.d., pagg. 125-126; E. Ockert, *Fritz Schumacher, sein Schaffen als Städtebauer und Landesplaner*, Verlag Ernst Wasmuth, Tübingen 1950.

E.B.

MAGDEBURGO: L'AVANGUARDIA SI CONVERTE AL



1. Primo numero della rivista *Frühlicht* diretta da B. Taut, Berlino-Magdeburgo 1920-22. 2. O. Fischer, Pittura murale della casa Borasch, 1921. 3. B. Taut, Stadt Köln, 1922. 4.5. B. Taut, Palazzo per uffici nella Kaiser-Wilhelm-Platz, 1921 (disegno di K. Krayl). 6. B.

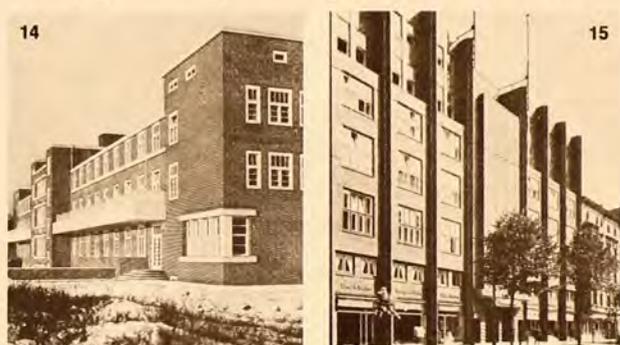
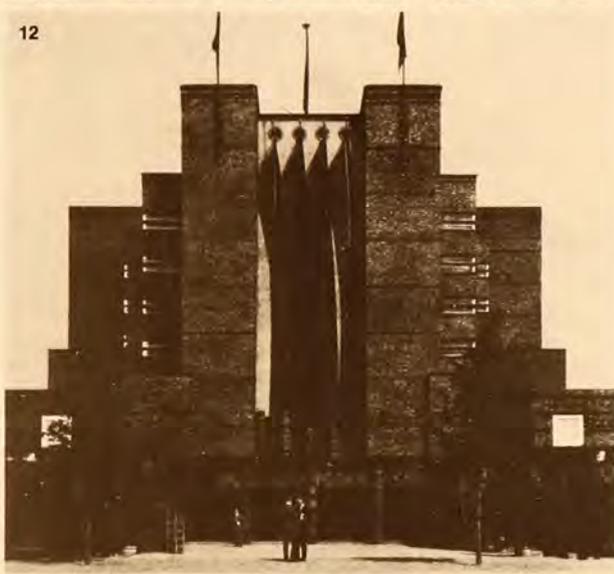
Taut, Piano di Magdeburgo, 1923. 7. B. Taut, Monumento ai caduti, 1921. 8. B. Taut, Siedlung Reform, 1912-21. 9. B. Taut, Padiglione dell'agricoltura e dell'allevamento, 1921 (disegno di K. Krayl). 10. Planimetria di Magdeburgo nel 1921: (1) Stadt Köln; (2) Palazzo

Magdeburgo, capitale della Sassonia, dove è al governo una Amministrazione socialdemocratica — nell'ottobre 1923 in questa Regione avverrà l'ultimo tentativo insurrezionale guidato dalla KPD (Partito comunista tedesco), che qui manterrà sempre una presenza più forte che nel resto del Reich —, nel giugno 1921 chiama Bruno Taut a dirigere la politica edilizia comunale. In quel momento Taut è reduce dalla intensa esperienza compiuta nella Novembergruppe, nell'Arbeitsrat für Kunst (Consiglio dei lavoratori dell'arte), nella Gläserne Kette (Catena di cristallo), dei quali egli è uno dei più convinti animatori; di questi gruppi, sorti dopo la disfatta militare in sintonia con le istanze e le vicende della rivoluzione consiliare, Taut condivide i programmi di radicale rinnovamento culturale accompagnato a una profonda rivoluzione sociale, ma anche i toni spesso astratti e di esasperato soggettivismo derivanti dalla

manca quasi assoluta di occasioni concrete di lavoro. Magdeburgo, quando affida a Taut la direzione della politica urbanistica, è una città di 300.000 abitanti con l'urgenza di soddisfare un forte fabbisogno residenziale e con la necessità di rendere più razionali i propri rapporti produttivi con le attività agricole e industriali che si svolgono nel territorio circostante. I primi progetti di Taut sono appunto tesi a definire il ruolo economico della città rispetto alla campagna e alla Regione medio-tedesca. Con il Padiglione dell'agricoltura e dell'allevamento egli progetta una struttura capace di svolgere un ruolo direzionale e di incentivo delle attività agricole del contesto. L'edificio, dalla originale pianta romboidale destinata ad ospitare sia manifestazioni fieristiche che convegni di massa o avvenimenti artistici, è situato nella centrale Schrote-Platz, in prossimità della quale Taut propone di localizzare anche lo scalo

merci, in modo da farne un punto nodale della linea di traffici Colonia-Berlino. Funzionalmente connessi al Padiglione dell'agricoltura e dell'allevamento sono i due progetti, di intonazione espressionista, per il Palazzo per uffici e centro amministrativo nella Kaiser-Wilhelm-Platz, a fianco della Schrote-Platz, e per l'Hotel e palazzo per uffici *Stadt Köln*, in prossimità della Stazione ferroviaria; con questi tre progetti Taut definisce con una visione organica e lucidamente moderna il ruolo economico del centro della città, che deve concentrare le attività commerciali, amministrative e direzionali di tutto il contesto produttivo che fa riferimento a Magdeburgo. È lo stesso assessore comunale W. Kobelt — a testimonianza della sinergia di intenti che lega l'opera del tecnico Taut e i programmi politici dell'Amministrazione socialdemocratica — che nel presentare brevemente il progetto sul primo numero dell'edizione di

Magdeburgo di *Frühlicht*, ne sottolinea il valore di proposta strategica destinata a trasformare profondamente i rapporti tra città e campagna, oltre ad apprezzarne la funzionalità civile. Contemporaneamente a questi progetti Taut elabora un programma organico di sviluppo della città. Già all'inizio della sua attività egli aveva proposto un piano le cui linee di fondo si rifacevano alle tesi da lui esposte nel 1920 in *Die Auflösung der Städte (La dissoluzione della città)*, dove prevedeva una estensione molto ampia delle zone residenziali, con una densità assai limitata fondata sulla tipologia della casa unifamiliare con giardino, secondo gli schemi della *garden-city* di Unwin. Una esemplificazione concreta di questo piano si trova nella *Gartenstadt-kolonie Reform*, progettata da Taut per gli operai delle Officine Krupp-Gruson già nel 1913 ma la cui costruzione continuerà, con criteri immutati per decisione dello stesso Taut, anche dopo



per uffici nella Kaiser-Wilhelm-Platz; (3) Monumento ai caduti; (4) Siedlung Reform; (5) Padiglione dell'agricoltura e dell'allevamento; (6) Stadthalle; (7) Ospedale di Sudenburg; (8) Mutua municipale; (9) Siedlung Disdorfer Strasse; (10) Siedlung Wilhelmstadt.

11. K. Rühl e G. Gauger, Siedlung Wilhelmstadt, 1927. 12.16. J. Göderitz, Stadthalle, 1927. 13. K. Rühl e G. Gauger, Siedlung Diesdorfer Strasse, 1927. 14. J. Göderitz, Ospedale di Sudenburg, 1926-1928. 15. K. Krayl e M. Worm, Mutua municipale, 1926-27.

la guerra: questa *siedlung* fu progettata su iniziativa della *Deutsche-Gartenstadtgesellschaft*, filiazione della *International Garden City Association* di Londra, e si inserisce nel movimento riformatore sorto in Germania in opposizione alle caserme d'affitto sotto diretta influenza delle idee unwiniane.

Nel 1923, quasi al termine della sua esperienza a Magdeburgo, Taut elabora un nuovo piano profondamente modificato: l'idea-forza è la previsione dello sviluppo della città attraverso nuclei residenziali autonomi, appoggiati ai centri esistenti e connessi per ferrovia al centro della città, nell'ambito di una riduzione complessiva delle zone di espansione residenziale, nelle quali la densità di utilizzazione fondiaria viene elevata; in questo disegno le zone industriali sono dislocate lungo l'Elba, fino a penetrare a ridosso del vecchio centro. Il piano di Magdeburgo del 1923 costituisce una formulazione molto precisa di

quell'idea di città nucleare che in quegli stessi anni Ernst May stava sperimentando a Breslavia e che troverà una definizione compiuta nel piano di Francoforte del 1927 e nelle *siedlung* realizzate tra il 1925 e il 1930; idea di città nucleare che, risentendo ancora degli schemi della città-giardino anglosassone pur avendone superato i limiti di ideologia antiurbana, costituisce la proposta più avanzata ma al tempo stesso anche il limite oltre il quale la cultura architettonica del Razionalismo tedesco non è riuscita a misurarsi meno sovrastrutturalmente con la città storica.

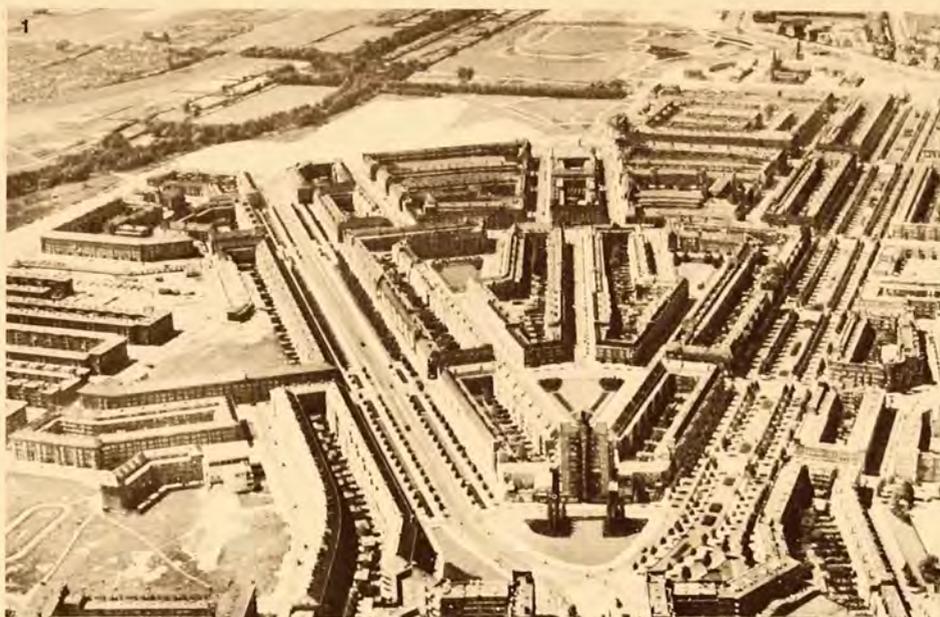
Alla fine del 1923 Taut torna a Berlino, dove dal 1924 dirigerà l'Ufficio tecnico della Società edilizia del Sindacato socialdemocratico (GEHAG); le sue realizzazioni a Magdeburgo sono estremamente scarse, a causa della grave inflazione che travaglia la Germania; essi si limitano al Padiglione dell'agricoltura e dell'allevamento — significativamente

chiamato Padiglione « città e campagna » — e alla campagna « per il colore nelle strade di Magdeburgo », che riecheggia nella sua epidermica sovrastrutturalità le idee agitate dai gruppi di avanguardia berlinesi dell'immediato dopoguerra. Ma l'insieme dei progetti di Taut, le sue proposte per lo sviluppo della città, la stessa organizzazione dell'Ufficio tecnico e gli architetti che ha chiamato a collaborarvi, costituiscono una eredità preziosa per Magdeburgo: quando, dopo il 1924, la stabilizzazione del marco consentirà di dar corso concretamente a una politica di riforme nel settore delle abitazioni e dell'organizzazione della città, gli architetti che avevano collaborato con Taut dal '21 al '23 si muoveranno lungo le direzioni da lui tracciate. Sotto la guida di Johannes Göderitz, subentrato a Taut nella carica di architetto-capo della città, vengono realizzati numerosi interventi nel settore dei servizi collettivi: la

Sede della Mutua municipale di K. Krayl e M. Worm, nel 1926-27; l'Ospedale di Sudenburg di Göderitz, nel 1926-28; i Bagni popolari di Göderitz, nel 1926; la *Stadthalle* di Göderitz, nel 1927; ma soprattutto vengono realizzati grandi quartieri per la residenza di massa: dopo la stabilizzazione monetaria, scrive Göderitz sul *Wasmuth Lexicon der Baukunst* nel 1930, in un solo anno vengono costruiti 2000 alloggi nelle grosse *siedlung* *Diesdorfer Strasse* e *Wilhelmstadt*, progettate da K. Rühl e G. Gauger nel 1927, in coerenza con lo sviluppo nucleare della città proposto da Taut nel 1923.

Bibliografia: K. Junghanns, *Bruno Taut*, Henschelverlag, Berlin 1970; B. Taut, *Frühlicht 1920-1922*, Verlag Ullstein GmbH, Berlin West 1963 (traduz. ital. *Frühlicht 1920-1922. Gli anni dell'avanguardia architettonica in Germania*, Mazzotta, Milano 1974).

AMSTERDAM: UN PRIMO INSEDIAMENTO ORGANICO



1. Amsterdam-Zuid: quartieri costruiti secondo il Piano di H.P. Berlage tra il 1916 e il 1930. 2. Quartiere costruito attorno al 1880 da una società filantropica. 3. M. de Klerk, Edificio tra la Spaarndammerplantsoen e la Zaanstraat nel quartiere operaio Eigen Haard nel

nord-ovest di Amsterdam, 1915-16. 4. Sulla pianta di Amsterdam: espansione urbana al 1900 (in nero) e al 1940 (in grigio). 5. H.P. Berlage, Piano regolatore del distretto Amsterdam-Zuid, 1915. 6. M. de Klerk, Edifici sulla H. Ronnerplein, 1920-22. 7. M. de Klerk,

Se è vero che alcune costanti della storia secolare dei Paesi Bassi, come la necessità di progressiva estensione e di pianificazione e controllo del territorio impostosi sin dall'inizio, sono tra le ragioni che concorrono a creare le condizioni per lo sviluppo di una avanzata politica urbanistica, è anche necessario sottolineare che le risposte fornite dalla cultura olandese ai problemi della crescita urbana non si risolvono in senso strettamente funzionalistico, ma tendono spesso a far coincidere cultura architettonica e cultura urbanistica, investendo globalmente il problema del rapporto tra architettura e società. Al decollo del moderno capitalismo olandese, determinatosi in un processo di rapida industrializzazione basato sul potenziamento degli sbocchi commerciali e coloniali, a partire dalla metà del Secolo XIX si accompagna una illuminata politica di riforme: la borghesia al governo promuove l'intervento dello Sta-

to nei settori principali della vita pubblica, favorisce il miglioramento della situazione agricola attraverso la meccanizzazione, vara una importante campagna per l'istruzione pubblica. Parallelamente il Socialismo olandese, fin dalle prime manifestazioni, assume carattere propositivo: un radicalismo capace di recuperare lo slancio umanitaristico e riformista espresso dalle componenti più avanzate dei gruppi confessionali, lo induce ad esprimersi moderatamente, evitando grossi sconvolgimenti, ma con pressante impegno sul territorio di lotta per le libertà civili e sociali. Le agitazioni politiche, le manifestazioni culminate col grande sciopero ferroviario del 1903 dimostrano quanto peso abbia assunto il Movimento socialista in campo sindacale, più che in quello ideologico: la grande capacità di mobilitazione obbliga il Parlamento a fare concessioni a partire dal 1897, con una serie di leggi sulla regolamentazione del lavoro, sull'istruzione

obbligatoria, sulla estensione del diritto di voto. Su questa linea si incontra sistematicamente anche il problema dell'insediamento della classe operaia. Lo sviluppo dei porti e dell'industria manifatturiera, con la nascita del proletariato urbano, pongono soprattutto ad Amsterdam un drammatico bisogno di nuovi alloggi; attorno al problema della casa per le classi popolari si forma presto un ampio schieramento che riunisce le organizzazioni dei lavoratori, gli intellettuali e la parte più progressista delle forze del Paese; liberali e socialisti danno avvio ad una serie di iniziative che vanno dalla pubblicazione di indagini e riviste alla creazione di organismi per l'assistenza nei quartieri proletari, alla costituzione di società filantropiche per la costruzione di alloggi a basso costo. Ma è con la *Woningwet*, la legge del 1901 (integrata nel 1917 con la legge sui fitti e nel 1918 con la legge sulla necessità delle abitazioni, *Woningnood*), che il

problema viene affrontato a livello nazionale e tradotto in complessa e articolata normativa che prevede: l'obbligo per tutte le città con più di 10.000 abitanti di predisporre piani di sviluppo soggetti a revisione ogni dieci anni; l'introduzione della procedura di esproprio per le abitazioni economiche; la concessione di facilitazioni creditizie accordate ai comuni; la costituzione di società edificatrici su basi cooperative coadiuvate da finanziamenti statali; il decentramento decisionale conferito direttamente alle amministrazioni municipali. La popolazione di Amsterdam raggiunge i 500.000 abitanti nel 1900; le allarmanti situazioni di sovraffollamento, l'enorme aumento degli affitti, il proliferare degli *slums* nelle zone periferiche, inducono l'Amministrazione municipale a programmare un vasto piano di espansione, supportato dai finanziamenti necessari per la sua applicazione immediata. Nel 1900 H.P. Ber-



Edifici sulla Urijheidslaan, 1920-22. 8. M. de Klerk, Edificio sulla H. Ronnerplein, 1920-22. 9. P.L. Kramer, Edificio sulla Takstraat nel quartiere operaio De Dageraad, 1921-23. 10. G.J. Rutgers, Edificio sulla Amstelkade, 1924-27. 11. M. Staal-Kropholler, Edificio sulla

Holendrechtstraat, 1922. 12. P.L. Kramer, Edificio tra la Takstraat e la Burgemeester Tellegenstraat nel complesso De Dageraad, 1921. 13. G.J. Rutgers, Edificio tra la Rijnstraat e la Amstelkade, 1924-27. 14. H. Th. Wijdeveld, Edificio sulla Amstelkade, 1924.

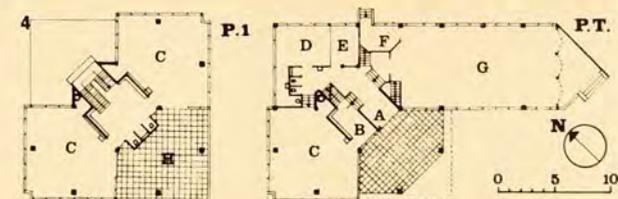
lage (1856-1934) riceve l'incarico di redigere il piano urbanistico di un intero distretto residenziale a Sud della Città, l'Amsterdam-Zuid, destinato interamente alla classe operaia (1). Nel 1915 la stesura definitiva di tale piano supera il carattere romantico e naturalistico del primo progetto del 1902, per approdare ad un disegno urbano a grande scala, dove architettura e urbanistica, ricomponendo la molteplicità dei singoli interventi, si integrano in un'organica visione unitaria. La rete stradale, innestata su una grande « Y » formata da tre strade che si dipartono dalla riva dell'Amstel, appare come elemento dominante, sul quale si attestano i grandi blocchi residenziali: questo piano mostra come anche in questo campo Berlage si sia astenuto da procedimenti radicalmente innovatori e come abbia preferito invece razionalizzare i dati che gli aveva forniti l'esperienza tardo-neoclassica, dando luogo ad una sorta di

« revival » urbanistico: l'assunto naturalistico del « boulevard », il suo impiego come linea di fuga atta a mettere a fuoco un nodo monumentale; la piazza che domina una rete viaria gerarchicamente ordinata; le cortine fiancheggianti le strade intese più come schermi agli spazi aperti che come pareti della massa muraria. Berlage opera su questa realtà oggettivandola; accetta lo schema gerarchico svuotandolo del suo slancio celebrativo, mantiene la simmetria ma come elemento normalizzatore, usa i punti di forza ma questi non sono più le fontane, gli obelischi, gli slarghi a giardino: diventano i magazzini, i cinema, i mercati (2). Componenti romantiche e componenti razionali, profondamente radicate nella tradizione culturale olandese, si intrecciano nella concezione urbanistica berlagiana: la volontà di rappresentare una nuova condizione umana si unisce alla coscienza che la classe lavoratrice ha già acquistato la capa-

bilità di organizzare la propria esistenza all'interno della città. Il piano di Amsterdam-Sud, la cui realizzazione inizia nel 1919, costituisce per gli architetti della Scuola di Amsterdam, l'occasione per misurare le proprie individuali ricerche sul linguaggio in un confronto collettivo capace di tradurre, attraverso le valenze proprie dell'architettura, l'articolazione dello spazio urbano indicata da Berlage (3). Gli architetti che lavorano al distretto Sud sono M. de Klerk, P. Kramer, G.J. Rutgers, Margaret Staal-Kropholler, M. Wijdeveld, e altri; alcuni di essi avevano già realizzato per la municipalità di Amsterdam alcuni quartieri operai nella periferia urbana (ricordiamo soprattutto il complesso « Eigen Haard » costruito da de Klerk tra il 1913 e il 1919). La rivista *Wendingen*, fondata nel 1917 da Wijdeveld e sostenuta dalla società teosofica « Architectura e Amicitia », è l'organo teorico del gruppo fino al 1931, dove vengono pub-

blicate molte delle opere realizzate. La poetica della Scuola di Amsterdam si dispone verso un'intensa emotività di ispirazione che si trova nella linea fantastica della tradizione architettonica olandese, ma che non significa evasione nel disimpegno formalista; anzi: con la loro partecipazione al piano di Berlage, gli architetti di *Wendingen* intendono soprattutto collocarsi nei mutamenti della società alla quale appartengono: le abitazioni del distretto a Sud di Amsterdam erano state costruite per la classe operaia... Essi vollero celebrare l'avvenimento nella loro opera, riconoscere in quei lavoratori un ben determinato strato sociale con interessi, problemi, ideali particolari e con un peso non indifferente nella vita del paese e vollero riferirne l'unione in un grande quartiere popolare, anche se i termini di questa rappresentazione rimasero borghesi poiché borghese fu la cultura da cui trassero ispirazione (4).

AMSTERDAM: IL PIANO RAZIONALISTA RILANCIÀ IL



1.2. J. Duiker, Sanatorio Zonnestraat, Hilversum, 1926-28: vista e particolare di un padiglione 3.4. J. Duiker, Scuola all'aperto sulla Cliostraat, Amsterdam, 1920-30: vista e pianta del primo piano e del piano terreno. 5. J. Duiker, Complesso «Gooiland», albergo,

ristorante, teatro, Hilversum, 1934-36. 6. C. van Eesteren, Piano generale di espansione di Amsterdam adottato nel 1935. 7. C. Antoniszoon, particolare della Carta di Amsterdam del 1544. 8. J. de Ram, Pianta dell'espansione di Amsterdam, detta Piano dei Tre Ca-

Gli anni che seguono il primo conflitto mondiale, anche in concomitanza all'aggravarsi della crisi economica internazionale, vedono la situazione politica olandese avviarsi verso una progressiva involuzione che culmina con la svolta conservatrice del 1929, quando lo SPAD (Partito socialdemocratico) esce dal governo. Il capitale cessa di essere un mezzo nelle mani di un gruppo dirigente illuminato per divenire lo strumento del consolidamento degli interessi di classe. La progressiva diminuzione dell'intervento pubblico nel settore degli alloggi e la revoca della politica dei fitti del 1927 sono il risvolto più immediato nel settore dell'edilizia. Anche se in questo periodo molti architetti assumono responsabilità diretta di gestione nelle trasformazioni urbane (W.M. Dudok a Hilversum tra il 1922 e il 1930, J.J.P. Oud architetto capo di Rotterdam tra il 1918 e il 1933), la coraltà delle realizzazioni dei primi decenni del secolo viene

dispersa e il rapporto tra architetti e autorità, in precedenza continuo e propositivo, viene affidato all'eccezionalità di alcuni incontri fortunati. La destinazione di massa dell'architettura, l'integrazione tra componente sociale, formale e tecnica, tema dominante della relazione presentata da Berlage al CIAM del 1928 a La Sarraz, costituiscono tuttavia i termini attorno ai quali si articolano i dibattiti e le realizzazioni degli architetti razionalisti olandesi. Ad un effettivo radicamento degli interventi nel tessuto urbano (raggiunto, per esempio, nel Quartiere Spangen realizzato nel 1919-1921 a Rotterdam da J.A. Brinkmann e nel Quartiere Betondorp realizzato nel 1922 ad Amsterdam da J.B. van Loghem), sembra subentrare e contrapporsi una lamiata ricerca compositiva che, attraverso l'elementarismo e la stereometria, tende a conferire ad ogni realizzazione carattere di modello reiterabile (per esempio, il Quartiere

di Hoek van Holland del 1924 e il Villaggio Operaio Kiefhoek del 1925-29 entrambi realizzati da Oud a Rotterdam). L'opera di Johannes Duiker (1890-1935) si inserisce con caratteri di anomalia nell'Architettura moderna olandese: nel Sanatorio Zonnestraat realizzato a Hilversum nel 1926-28, nella Scuola all'aria aperta sulla Cliostraat realizzata nel 1929-30 ad Amsterdam, il riferimento alla tradizione si traduce nella ricerca di trasparenza, di modulazione, di continuità degli spazi. Le teorie di *De Stijl* sulla nuova plasticità e sulla purezza astratta dei piani, che certamente influenzano il Razionalismo olandese, vengono qui recuperate ad una nuova corporeità cosciente di doversi adattare ai nuovi temi sociali con nuova tecnica e con progressivo approfondimento tipologico. Il progetto-concorso per la Rijksakademie di Amsterdam del 1917, il Complesso residenziale «Nirwana Flats» realizzato a L'Aia

nel 1927-30, il Complesso polifunzionale «Gooiland», con teatro, albergo, e ristorante, realizzato ad Hilversum nel 1934-1936, collocano la tipologia architettonica in un ruolo originale e strategico per il tessuto della città, conquistato anche attraverso una scomposizione volumetrica sempre varia e significante. Il Piano di espansione di Amsterdam redatto nel 1934 da C. van Eesteren, nel perseguire l'unità tra architettura e urbanistica, si inserisce nella linea di sviluppo indicata da Berlage (5). L'Amministrazione municipale istituisce nel 1928 un Ufficio Urbanistico dipendente dal Dipartimento dei Lavori Pubblici, con la funzione di redigere un nuovo piano regolatore generale. Dal Secolo XVI al Secolo XVIII Amsterdam aveva consolidato il proprio ruolo economico attraverso un continuo sviluppo dei traffici e dell'industria e il potenziamento di una mercatura capace di investire in modo produttivo anche la campagna,

RUOLO PRODUTTIVO E METROPOLITANO



6. Aerial photograph of Amsterdam, showing the city's layout and the canal network. 7. Aerial photograph of a residential area in Amsterdam, showing a dense grid of buildings and streets. 8. Aerial photograph of a residential area in Amsterdam, showing a curved street layout. 9. Planimetria del distretto Bos en Lommer nella zona occidentale di Amsterdam, 1935. 10. La zona occidentale di Amsterdam: in basso l'area destinata all'espansione del porto e delle zone industriali; da sinistra a destra: il distretto Bos en Lommer, 1935, e il quartiere estensivo Sloterveer, 1939. 11. Abitazioni operaie costruite dall'edilizia privata nel distretto Bos en Lommer, 1939. 12. B. Merkelbach, J.F. Karsten, Case economiche costruite dalla società «Het Westen» nella zona occidentale di Amsterdam, 1937.

recuperandola all'interno di una più generale economia di scambi; nella Carta del famoso Piano del 1612-1665, conosciuto come « Piano dei Tre Canali », attorno al porto aperto ai commerci internazionali si concentrano le altre funzioni produttive; nella « darsena abitata », dove residenza e lavoro si sovrappongono integrandosi, si svolge la vita di una città ricca, liberale e culturalmente evoluta. Nel corso del Secolo XIX Amsterdam si era sviluppata senza alcun rapporto con la città antica: nel Piano di Kalft del 1875 la frontalità tra residenza e industria viene dispersa in un disegno anonimo che ignora le funzioni produttive e distribuisce le scacchiere dei lotti di espansione lungo i preesistenti tracciati dei fossati delle zone agricole. Scartata l'ipotesi di accrescimento per città-giardino autonome o per città satelliti puramente residenziali, il Piano del '34 sceglie di opporsi al regime di separazione della Città

tardo-ottocentesca, riproponendo la concentrazione delle funzioni e affermando la continuità della struttura urbana: nella Zona ovest della città, individuata come direttrice privilegiata di espansione, è prevista la costruzione di un nuovo porto; in prossimità di questo si colloca l'insediamento di una vasta area industriale direttamente collegata alle zone residenziali, dislocate prevalentemente nella zona meridionale, costituite da grandi quartieri separati tra loro da ampi spazi verdi e provvisti delle necessarie attrezzature collettive. Il sistema dei trasporti assicura alle nuove unità residenziali un alto grado di accessibilità e propone un nuovo tipo di rapporto tra città nuova e centro storico, che conferma il proprio ruolo produttivo e direzionale. Le previsioni di piano vengono fondate su analisi statistiche sull'andamento demografico, sulla composizione sociale degli abitanti, sui bisogni collettivi, sui tempi di percorrenza

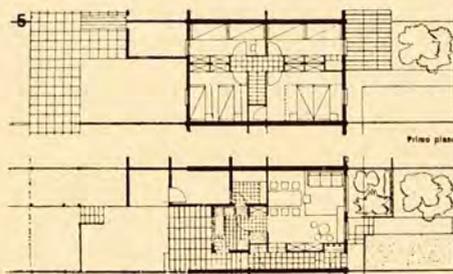
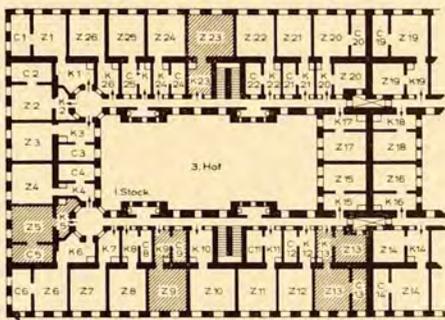
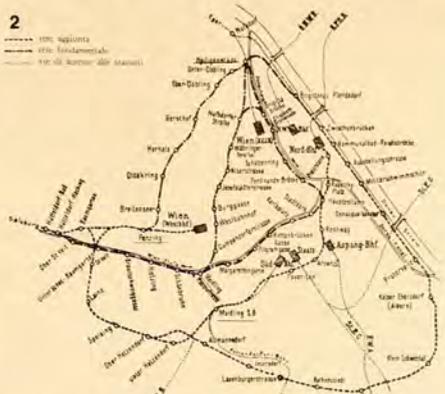
11. Abitazioni operaie costruite dall'edilizia privata nel distretto Bos en Lommer, 1939. 12. B. Merkelbach, J.F. Karsten, Case economiche costruite dalla società «Het Westen» nella zona occidentale di Amsterdam, 1937.

residenza-lavoro-svago: questa « scienza delle previsioni » costituisce la base dell'Urbanistica funzionalistica olandese, tendente a definire il grado di incidenza e di interrelazione tra varie attività urbane, senza tuttavia cristallizzarle all'interno di schemi prefigurati: il piano generale vincola le aree di espansione e quelle destinate alle grandi opere pubbliche demandando ai piani particolareggiati il livello esecutivo. Cooperative edificatrici e società private (la Municipalità ha sempre teso a stimolare più che a comprimere l'edilizia privata) presiedono alla costruzione dei grandi quartieri residenziali, la cui realizzazione sarà in alcuni casi portata a compimento negli anni Quaranta e Cinquanta; tuttavia i quartieri costruiti prima del conflitto mondiale, soprattutto il Distretto di Bos en Lommer e quello estensivo di Sloterveer, rivelano una più completa articolazione tipologica (sono previsti alloggi per un'utenza dif-

ferenziata: case per anziani, per persone sole, per donne lavoratrici) e l'uso di sistemi di industrializzazione edilizia su vasta scala, tendenti a conciliare il contenimento dei costi con standard di vita elevati. Il merito del Piano di Van Eesteren sta soprattutto nell'aver ribadito il carattere metropolitano di Amsterdam e nell'aver recuperato un ruolo produttivo alla città, prevedendo l'integrazione di tutte le componenti sociali all'interno del tessuto urbano. **Bibliografia:** (1) S. Giedion, *Amsterdam e la rinascita urbanistica*, in *Spazio, tempo ed architettura*, Hoepli, Milano 1954, pagg. 667-688; (2) G. Canella, *L'epopea borghese della scuola di Amsterdam*, in *Casabella* n. 215, aprile 1957; (3) G. Fanelli, *Architettura moderna in Olanda 1900-1940*, Marchi e Bertolli, Firenze 1968; (4) G. Canella, cit.; (5) G. Astengo, *La lezione urbanistica di Amsterdam*, in *Urbanistica*, n. 2, aprile 1949.

UDC 711.036 (492.3)

VIENNA: GLI ALLOGGI A DIFESA DEL SALARIO REALE



1. Le abitazioni a blocco promosse dalla municipalità socialdemocratica, in nero nella pianta di Vienna descrittiva dell'occupazione dei suoli secondo le diverse tipologie, 1918-1938. 2. O. Wagner, Rete della metropolitana viennese progettata tra il 1894 e il 1898. 3. Pian-

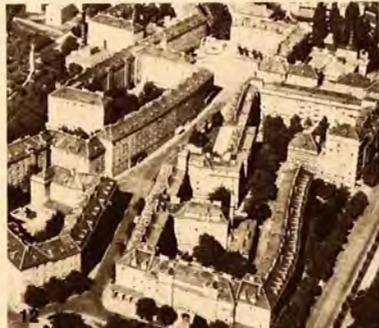
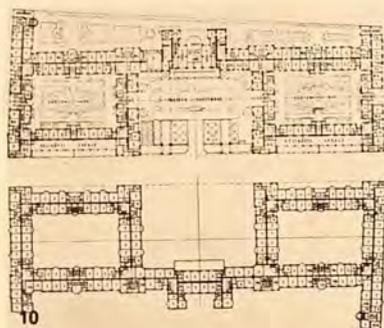
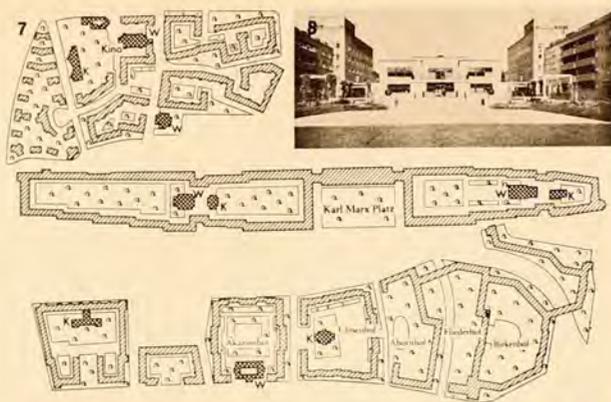
ta di alloggi operai realizzati dall'edilizia speculativa, 1840-1870. 4.5. A. Loos, Siedlung Heuberg, 1921-23: vista e piante del piano terreno e del primo piano. 6. C. Discher, P. Gütl, Pernerstorferhof, 1925-26. 7. Evoluzione della tipologia del superblocco: Hoffe,

Per meglio comprendere l'esperienza di gestione socialista consumatasi al Comune di Vienna tra il 1920 e il 1933, bisogna risalire a quei fattori politici, ideologici, economici, urbanistici, che inducono la classe dirigente austriaca a vedere nella « soluzione al problema degli alloggi » il momento riformistico di convergenza tra rivendicazioni della classe operaia, interessi dei ceti medi e necessità di trasformare istituzioni ormai consunte, onde favorire con gli investimenti la ripresa economica del Paese. Lo smembramento dell'Impero austro-ungarico segna per Vienna un mutamento di « ruolo »: da centro terziario di primaria importanza, nel 1918 con la nascita della Repubblica, la Città diventa un anacronistico insediamento, esautorato nelle primitive funzioni, dotato di un elefantico apparato burocratico-commerciale incombente su una struttura produttiva prevalentemente decentrata: i gangli terziari della capitale, ormai di-

visi dalle fonti di produzione, perdono ogni ragione di esistenza. L'eccezionalità della situazione economica, l'alto grado di concentrazione di popolazione fanno di Vienna un vero e proprio « stato nello stato », il cui isolamento politico dal resto del Paese viene ulteriormente decretato con la vittoria del Partito Socialdemocratico nelle elezioni del 1922. Tuttavia il rilancio economico, produttivo della capitale, il problema della ricollocazione della sua forza-lavoro, coinvolgono necessariamente il problema della ripresa industriale a livello nazionale: l'Austria si trova nella condizione di dover assicurare all'industria nuovi margini di competitività sul mercato delle esportazioni che, per mancanza di sbocchi interni, assorbe da solo il 70% della produzione totale; il Paese gioca quindi la propria sopravvivenza sulla possibilità di ridurre il costo della manodopera per rendere « appetibili » sul mercato internazio-

nale i propri prodotti. Nel programma di costruzione di alloggi popolari l'Amministrazione socialdemocratica individua la strategia economica capace di difendere la competitività dell'industria e, contemporaneamente, di salvaguardare le condizioni della classe operaia all'interno della città. Si cerca, cioè, di contenere il costo del lavoro garantendo in cambio un « salario reale » risultante dal diritto alla casa come « servizio sociale » e dalla gestione democratizzata dei servizi primari legati alla residenza. Inoltre, la riattivazione del settore dell'industria edilizia deve contribuire ad arginare la disoccupazione potenziale di una grossa parte della forza-lavoro concentrata a Vienna, permettendo contemporaneamente di affrontare in modo radicale il problema degli alloggi popolari, la cui carenza, provocata dal massiccio inurbamento e dalle speculazioni del periodo prebellico, ha ormai assunto per Vien-

na caratteri « cronici » (1). È con Otto Bauer (1882-1938), guida ideale del partito socialdemocratico, teorico dell'Austromarxismo (2), che il programma di socializzazione degli alloggi promosso dalla Municipalità acquista completezza e capacità di definizione degli strumenti operativi: il rastrellamento di risorse per la costruzione dei nuovi alloggi avviene attraverso la Tassa sugli affitti del 1923 mentre già secondo una precedente riforma del 1922 l'affitto degli alloggi popolari era stato ridotto al solo costo di manutenzione. La continuità dell'impegno politico, tradottosi nella capacità di reperire risorse attraverso nuovi meccanismi di finanziamento, consente all'Amministrazione di poter varare e realizzare 60.000 alloggi, tra il 1923 e il 1933. Il dibattito sui modelli di intervento vede fronteggiarsi due diverse strategie che corrispondono a due posizioni politico-ideologiche. Il recupero operato da parte dei dirigenti cristiano-



Schöntal, Matuschek, Theiss, Jaksch, Krausz, Tölk, Sand Leiten Hof, 1923-24, pianta. Karl Ehn, Karl Marx Hof, 1927-30, pianta. K. Krist, R. Oerley, Washington Hof, 1924-26, pianta. 8,9. Karl Ehn, Karl Marx Hof, 1927-30, scuola materna e fronte. 10,11. H. Gessner,

Reumann Hof, 1924-26: pianta del piano terreno e del piano tipo e vista. 12. Hoffe, Schönthal, Matuschek, Theiss, Jaksch, Krausch, Tölk, Sand Leiten Hof, 1923-24. 13. H. Gessner, Karl Seitz Hof, 1926. 14. P. Beherens, Winarsky Hof, 1924-26.

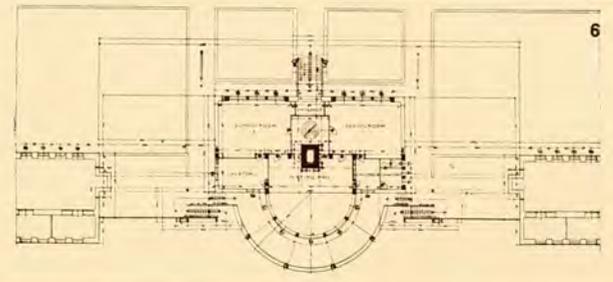
sociali dell'ideologia della *Siedlung*, proposta da Adolf Loos, in qualità di architetto capo del settore delle abitazioni nel 1920, esprime un atteggiamento sostanzialmente ostile ai programmi di socializzazione; infatti, la diluizione delle concentrazioni operaie ai margini della periferia urbana sottende la volontà di emarginare la forza-lavoro dalla gestione complessiva della città. Per contro l'ideologia del Hof, dei superblocchi attrezzati (direttamente sostenuta dai socialisti e vincente dopo il 1923) intende sancire l'inserimento organico della classe operaia nella capitale, affidando alla residenza popolare il compito di rappresentare, superando il puro livello simbolico, la presenza della tradizione socialista nella città; in questo senso, il Hof recupera, razionalizzandolo e caricandolo di opposti valori, il tipo dell'insediamento storico della classe operaia a Vienna, riconoscendo implicitamente agli interventi speculativi, articolati

per grandi blocchi residenziali, la capacità di porsi frontalmente alla città. La collocazione del Hof nel tessuto urbano, pur risultando piuttosto casuale nel momento in cui va a ricoprire gli spazi lasciati vuoti dall'espansione urbana, rivela tuttavia la volontà di recuperare ad un uso allargato le grandi infrastrutture di servizio di cui la città borghese si era dotata nel periodo della Gründerzeit (1850-1900). Quindi la politica urbanistica della Municipalità si pone in continuità con la tradizione urbanistica di Otto Wagner nel conferire a ciascun intervento un alto grado di accessibilità e di integrazione nel tessuto urbano. La mobilitazione delle forze culturali attorno al programma della Municipalità rivela la sostanziale convergenza tra cultura architettonica e ideologia politica: l'altoborghese *Wagner-schule* riscatta tutta la sua sapienza decorativa nel rappresentare, sinteticamente e originalmente, l'insediamento organico

della classe operaia nella capitale (3); l'autosufficienza, garantita dalla presenza dei servizi primari (dell'istruzione, igienici, ricreativi) all'interno del Hof, costituisce la base di quell'azione di socializzazione che, nella dottrina dell'Austromarxismo, si connota fortemente di aspetti etici e pedagogici. La tipologia del superblocco, pur nelle sue evoluzioni (dal naturalismo della Sand Leiten Hof del 1923, all'espressionismo simbolistico del Karl-Marx Hof di Karl Ehn del 1927-30, all'empirismo del Washington Hof di K. Krist e R. Oerley del 1927), assume ruolo guida dell'edilizia economica ponendosi come alternativa reale alla crescita della città per quartieri. Il rifiuto di schemi astratti, di formulazioni aprioristiche, assume nelle parole e nelle opere di Peter Beherens, che realizza a Vienna il Winarsky Hof dal 1924 al 1926, il valore di adesione cosciente e dialettica alle esigenze del contesto: Questo il programma degli alloggi urbani.

Criticare la loro costruzione sulla base di principi escogitati a tavolino significa in generale porci su una via sbagliata, poiché nulla appare così mutevole ed eterogeneo quanto i bisogni, le abitudini e tutte le molteplici situazioni in una popolazione residente in una determinata regione (4).
Bibliografia: (1) C.A. Gulik, *Gli alloggi municipali e la protezione degli inquilini, in Austria from Habsburg to Hitler*, vol. I, cap. XIV, pagg. 407-504, Los Angeles 1948 e C. Aymonino, *Gli alloggi della municipalità di Vienna, 1922-1932*, Bari 1965; (2) M. Tafuri, *Austromarxismo e città, in Contropiano*, a. IV, n. 2, maggio-agosto 1971; (3) G. Canella, *Per un diverso rapporto prassi-normativa, in Edilizia Popolare*, n. 125, luglio-agosto 1975; (4) P. Beherens, *Il comune di Vienna come committente di costruzioni, in Bauwelt*, n. 41, 1928, tradotto in *Casabella-continuità*, n. 240, giugno 1960.

HRADEC KRALOVE: LA MANIFATTURA DECENTRATA



1. J. Gočár, Piano regolatore di Hradec Králové, 1923. 2. J. Gočár, Istituto professionale, 1924-26. 3. J. Gočár, Ginnasio statale, 1924-26. 4. J. Gočár, Direzione delle ferrovie dello Stato, 1933-34. 5. 6. J.

Gočár, Asilo infantile, 1926-28; vista e pianta. 7. 8. J. Gočár, Scuola elementare, 1926-28; vista e pianta. 9. J. Gočár, Casa di commercio a Jaromer, 1910. 10. J. Gočár, Banca della Legione Cecoslovacca

Le vicende che hanno caratterizzato durante gli anni Venti e Trenta lo sviluppo di Hradec Králové, una piccola città cecoslovacca legata alla vita intellettuale, politica ed economica della Boemia Orientale, seppure rapportati alla circoscritta ampiezza del contesto, costituiscono un interessante esempio di pianificazione urbana condotta dall'Amministrazione locale attraverso un continuo e dialettico rapporto con la progettazione. Dalla collaborazione, iniziata già nel 1908 e proseguita fino alla fine degli anni Trenta, tra sindaco Francesco Hulrich e architetto Josef Gočár (1880-1945) scaturisce la volontà di dotare la città di uno strumento urbanistico operativo, capace di porsi non come astratta definizione di piano ma come momento di gestione reale e di controllo democratico dello sviluppo della città (1).

L'autonomia concessa alle amministrazioni locali, subito dopo la creazione della Repubblica

Cecoslovacca nel 1918, si inquadra in un più vasto programma di riforme tendenti a favorire una ristrutturazione democratica delle istituzioni statali. Immediatamente dopo la fine della prima guerra mondiale, il governo, formato da una coalizione tra socialisti e agrari, approva alcuni provvedimenti sulla legislazione del lavoro e vota una legge che confisca, dietro indennizzo, le terre dei latifondisti, creando tutta una categoria di piccoli proprietari che avrà il suo peso rilevante negli avvenimenti successivi della storia cecoslovacca. Tuttavia, la nuova nazione si trova a dover affrontare in modo prioritario una duplice difficoltà: da una parte, quella di ricostruire la propria vitalità economica in presenza di forti barriere doganali e degli inizi della concorrenza industriale delle altre parti dell'ex Impero austro-ungarico, dall'altra, quella di integrare la Slovacchia, una regione prevalentemente agricola e fortemen-

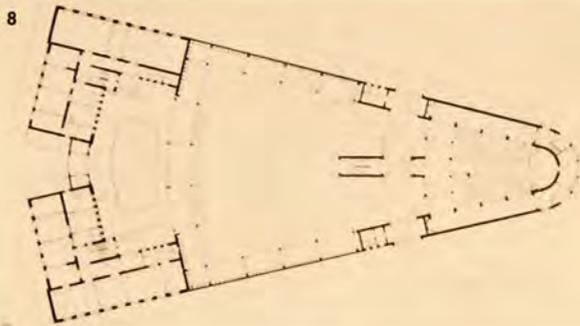
te arretrata che ha eccellenti ragioni per manifestare forti tendenze separatiste, in una unità economica e politica veramente funzionante (2). È proprio su queste irrisolte contraddizioni interne che si basa il decollo produttivo ceco: l'industrializzazione, che nelle province occidentali di Boemia e Moravia già raggiunge un buon grado di sviluppo e di qualificazione tecnologica, viene ulteriormente incrementata mantenendo il prezzo dei prodotti agricoli, e quindi il costo della manodopera slovacca, ad un livello talmente basso da permettere all'industria cecca di entrare in concorrenza sui mercati internazionali.

La concentrazione degli investimenti nelle zone industrializzate, perseguita attraverso il mantenimento della dipendenza economica della Slovacchia, consente al Governo socialdemocratico di varare nelle province occidentali un piano di riforme e di finanziamenti, direttamente accordati agli enti locali e tali da ga-

rantire alle amministrazioni municipali una effettiva agibilità politica ed amministrativa.

Josef Gočár nel 1923 riceve l'incarico di redigere il piano regolatore di Hradec Králové e di progettare contemporaneamente una serie di edifici pubblici che si costituisca come parte integrante e qualificante dell'intero programma. Con il decollo industriale la città si era estesa lungo la direttrice nord-est, seguendo una linea di sviluppo estremamente disorganica e frammentaria: al vecchio nucleo medioevale, consolidatosi in epoca rinascimentale con l'ampliamento e la costruzione delle fortificazioni, rimaste intatte fino alla fine del secolo XIX, aveva finito per contrapporsi un'altra città, cresciuta al di là del tracciato delle mura, caratterizzata da un tessuto misto, con piccoli insediamenti industriali attorno ai quali era andata a localizzarsi la residenza operaia e piccolo-borghese (3).

L'obiettivo dell'intervento di



a Praga, 1928. 11. J. Kotera, Sede del Museo a Hradec Králové, 1906-12. 12. J. Gočár, Casa della Nera Madre di Dio a Praga, 1911. 13. J. Gočár, Stabilimento di Bagni a Bohdanec, 1912.

Gočár non è quello di porsi come elemento normalizzatore dell'espansione urbana secondo nuove direttrici di sviluppo, ma piuttosto quello di opporsi al regime di separazione della città, ricomponendone l'assetto morfologico in un disegno unitario capace di integrare centro storico e periferia. L'intervento recupera il tracciato delle antiche fortificazioni, rimasto quasi totalmente libero, creando una vera e propria corona circolare nella quale vengono collocati i principali edifici di carattere pubblico, alternati ad ampi spazi verdi: i luoghi dell'istruzione, i centri culturali e commerciali, gli uffici amministrativi, si costituiscono come nodi monumentali, collocati nei punti di maggiore accessibilità. I grandi insediamenti residenziali lungo la direttrice nord-ovest, contrapposti alla frammentazione degli interventi periferici, si snodano in un continuo costruito che definisce, attraverso opportuni diramamenti ricavati nel tessuto ur-

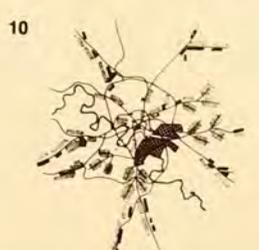
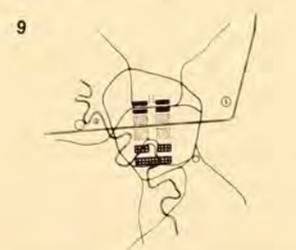
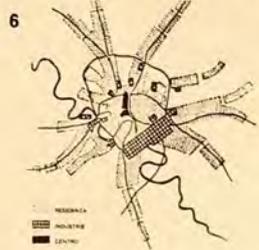
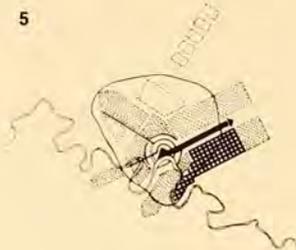
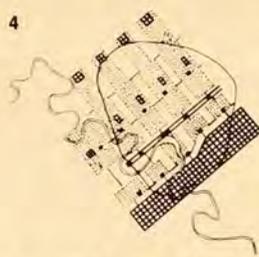
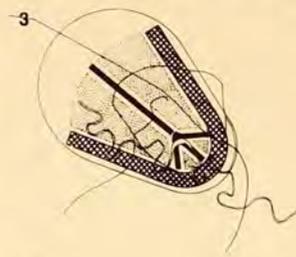
bano, una sequenza di spazi dove i punti di forza diventano i luoghi destinati ad accogliere le attività di vita associata. Al di là degli espliciti riferimenti (dalla costruzione della città barocca, al Ring di Vienna, ai Crescents di Bath), risulta soprattutto evidente la ricerca di una continuità con le esperienze più propositive della cultura architettonica nazionale che, con l'opera riformatrice di Jan Kotera (1871-1923) allievo di Otto Wagner e docente dell'accademia di Praga, si erano indirizzate verso un linguaggio razionale, costruito sulla volontà di aderire alle necessità sociali e alle istanze di rinnovamento emerse nel processo di trasformazione democratica della società (4). Le opere realizzate da Gočár a Hradec Králové — l'Istituto professionale (1924-26), il Ginnasio statale (1924-26), la Scuola elementare (1926-28), l'Asilo infantile (1926-28), la Chiesa parrocchiale (1926-27), il gruppo simmetrico con la Scuola ma-

terna e la Chiesa iniziato nel 1926, gli edifici residenziali a partire dal 1926, la Direzione delle ferrovie dello Stato (1933-1934) — rivelano una ricerca complessa che riprende criticamente alcuni momenti particolari della produzione precedente, dal proto-funzionalismo della Casa di commercio a Jaromer del 1910, al cubismo espressionista della Casa della Nera Madre di Dio a Praga del 1911 e dello Stabilimento di bagni a Bohdanec del 1912, per approdare ad un linguaggio razionale che concepisce il decoro monumentale come capacità di organizzare lo spazio urbano e di qualificarlo. Il superamento della dicotomia tra romanticismo populista, espresso attraverso l'esperazione della cultura nazionale (ne è un esempio la Banca della Legione Cecoslovacca dello stesso Gočár, costruita a Praga nel 1928), e adesione formale alle avanguardie, intesa come necessità di sciogliere le contrad-

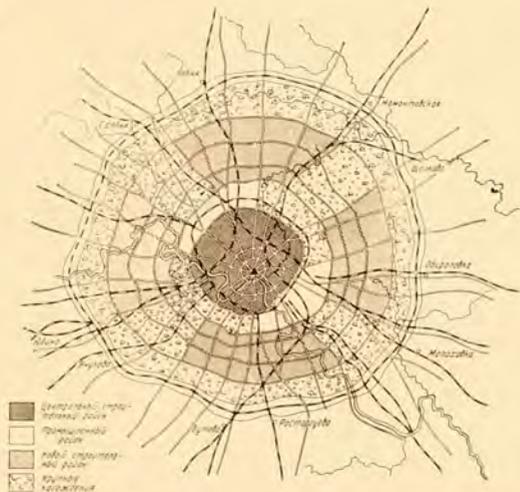
dizioni tra le diverse culture etniche in favore di un linguaggio genericamente internazionalista (5), si traduce nelle opere più mature di Gočár nell'identificare il rinnovamento dell'architettura moderna con il preludio ad una nuova organizzazione della vita sociale e ad una immancabile nuova civiltà.

Bibliografia: (1) C. Mazzocchi, *L'Architettura in Cecoslovacchia*, Josef Gočár, in *Rassegna di Architettura*, a. III, n. 9, settembre 1931; (2) D.W. Douglas, *Sistemi economici di transizione in Polonia e Cecoslovacchia*, Einaudi, Torino 1956; (3) Red., *Josef Gočár y el Plano Regulador de Hradec Králové*, in *Construcción de la ciudad*, n. 5, ottobre 1975; (4) P. De Giovanni, *Architettura nuova in Cecoslovacchia*, in *Casabella*, n. 86, febbraio 1935; (5) V. Paladini, *Note sull'architettura cecoslovacca*, in *Rassegna di Architettura*, a. I, n. 9, settembre 1929.

MOSCA: DALL'IDEA DEL PIANO ALLA CITTÀ MODELLO



2



1. I.V. Zolotovskij, Piano della « Grande Mosca », 1924(?). 2. S.S. Sestakov, Schema di piano della « Grande Mosca », 1925. 3. N.A. Ladovskij, Schema del progetto presentato al Concorso per il Piano Regolatore di Mosca, 1932. 4. Brigata VOPRA (Baburov, Karpov,

Kulakov, Vasiliev, Fridliand), idem. 5. V.B. Kratiuk, N. Poliakov, A. Vlasov, idem. 6. G.V. Krasin, V.N. Obrazov, idem. 7. K. Meyer (con Baldirev, Badjan, Bunin, Didenko, Kruglovaja), idem. 8. H. Meyer (con P. Bucking, H. Geimanson), idem. 9. Le Corbusier,

Mosca, embrione di un mondo nuovo, abita in una vecchia carcassa di villaggio asiatico, costata Le Corbusier all'inizio degli anni Trenta. E vero che allora la capitale dell'URSS era cambiata relativamente poco nella sua struttura dal 1917. Con l'adozione del nuovo piano del 1935 viene posto un termine al dibattito iniziato fin dai primi giorni della Rivoluzione, quando, in concomitanza alla nazionalizzazione del suolo e del patrimonio immobiliare, il Soviet di Mosca aveva redatto il primo piano di decongestione della città e di costruzione di città satelliti dovuto a B.V. Sakulin. Ma il decentramento previsto non si verificò. Durante il Comunismo di guerra (1918-1921) e nei primi anni della Nuova Politica Economica (NEP) (1921-1928) Mosca si spopolò e una parte significativa del parco immobiliare nazionalizzato, occupato da famiglie operaie, si deteriorò o viene distrutto.

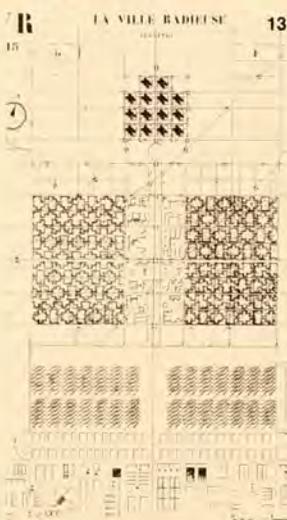
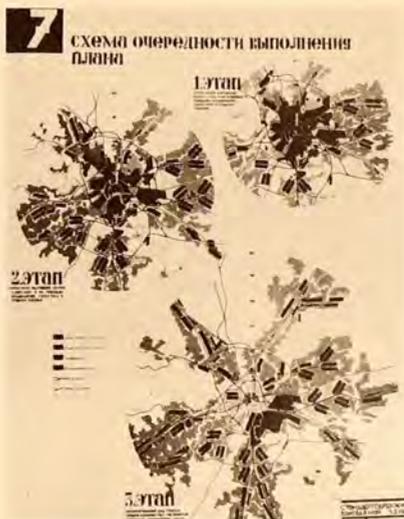
I progetti di decentramento della città verso città-giardino, riproducendo esperienze di prima della guerra, dovute in maggior parte ad architetti formati alla vecchia scuola, vengono superati fin dal 1923-24 dalle proposte di I.A. Golosov e A.V. Ščusev per la « Nuova Mosca »; il loro intendimento risulta allora più un progetto di abbellimento monumentale e di estensione di una città in cui non cambia il rapporto centro-periferia, che non una ristrutturazione radicale come quella che abbozzano teatralmente le avanguardie sovietiche. Alle sistemazioni di quartieri residenziali e di sobborghi-giardino della « Nuova Mosca » viene ad opporsi nel 1925 la visione pianificatrice della « Grande Mosca » di S.S. Sestakov, che recuperando alcune ricerche di Sakulin, lascia intatto il centro storico e insedia zone industriali e residenziali separate da profonde zone verdi secondo una maglia radiocentrica

Ma, mentre ha effetto la crescita reale — e limitata — durante la NEP intorno alle Zone industriali esistenti o ad alcune realizzazioni essenzialmente energetiche del Piano Goelro del 1920, dalle ricerche sull'*habitat* e sul linguaggio architettonico delle avanguardie scaturiscono proposte globali di riorganizzazione della città. Con il concorso del 1929 per lo studio di una Città verde alla periferia della capitale il gruppo Ginzburg-Baršč si distingue dagli altri concorrenti, proponendo nient'altro che il decentramento sistematico di Mosca. A tale « anticittà » socialista Le Corbusier risponde nel 1930 con uno schizzo della sua *Ville radieuse*, che non è certo più vicina alla realtà metropolitana di quanto non lo sia la rete delle unità di produzione sparse nella natura dai « disurbanisti ». La ricerca di una soluzione globale per i problemi di Mosca viene realmente presa in considerazione solo dopo il Comitato

Centrale del PCUS del giugno 1931, in cui Kaganovič, mettendo l'accento sui problemi concreti di organizzazione delle grandi città, afferma una volta per tutte il carattere effettivamente socialista delle città sovietiche e la vanità di perseguire un inaccessibile modello ideale. Le numerose idee e le tecniche di stesura messe a punto per la costruzione delle nuove città industriali del Primo Piano Quinquennale (1928-1932) saranno applicate dai diversi gruppi partecipanti al concorso per il Piano Regolatore di Mosca del 1932: gli sforzi non si concentrano più sulle regioni periferiche di un paese in pieno rivolgimento sociale, ma su una capitale la cui unità amministrativa è totale (il Soviet di Mosca e il Consiglio dei Commissari del Popolo controllano insieme lo spazio a cui rinvierà il piano). Il progetto di N.A. Ladovskij per il Concorso, semplice schema di estensione parabolica delle 3 funzioni principali (centro



12



15



Proposta per la ricostruzione di Mosca, 1931. 10. Brigata May, Schema del progetto presentato al Concorso per il Piano Regolatore di Mosca, 1932. 11. H. Meyer, Piano per la ricostruzione del centro di Mosca, 1932. 12. Brigata May, Schema delle fasi di realizzazione

del piano di Mosca, 1932. 13. Le Corbusier, La Ville Radieuse presentata al III CIAM di Bruxelles, 1930. 14. Brigata May, Kombinat residenziale-industriale Oktjabr presso Mosca, 1932. 15. V.N. Semenov, Schema del Piano Regolatore Generale di Mosca, 1932-35.

e amministrazione, *habitat*, industria), quello della brigata della Organizzazione degli Architetti Proletari (VOPRA), che divide la città in 5 fasce parallele tagliate da una banda direzionale e da una banda industriale, e quello di G.B. Krasin, che si appoggia allo sviluppo della rete dei trasporti, sono fra i contributi sovietici superati dal progetto più denso di V.B. Kratjuk, che fissa verso est — verso la nuova industria — una direttrice principale di sviluppo. Kratjuk divide la città in quartieri multifunzionali, come fa il progetto compatto di Kurt Meyer, del quale l'esperienza moscovita, acquisita nello studio della metropolitana e dei parchi della città, spiega il realismo. La sua ipotesi è in effetti il risultato di una analisi precisa dei quartieri esistenti. Il piano di Hannes Meyer risulta egualmente compatto; esso contempla la ricostruzione di una gran parte del centro, nel quale fa penetrare la grande industria.

Ed è proprio il progetto di Ernst May e del suo gruppo, che lavora dal 1930 in URSS dopo aver trasformato completamente il lavoro dell'architetto-capo di una città nell'esperienza accumulata a Francoforte sul Meno, che risulta il più serio e il più approfondito: criticando violentemente il « disurbanismo », May avanza l'idea di una città-collettiva da sostituire alla grande città: un sistema di satelliti autosufficienti e destinati sia esclusivamente alla residenza, sia alla residenza e alla produzione, dovrà gradualmente sostituirsi alla Mosca esistente, che diverrà il centro di un complesso collegato attraverso un sistema ferroviario molto sviluppato. Ma il sistema proposto da May attraverso una rilettura critica di tutte le esperienze europee dall'inizio del secolo e reso teoricamente possibile proprio dai mezzi politici del potere sovietico non è adeguato alla situazione dell'URSS del consolidamento staliniano. Con il se-

condo Piano Quinquennale (1933-1937) e la ripresa del controllo sulle organizzazioni artistiche, la questione del Piano di Mosca cambia termini: si tratta di realizzare un nuovo modello di capitale, non tanto modello strutturale o funzionale, ma soprattutto modello morfologico: il Piano messo a punto da V.N. Semenov dal 1932 al 1935, data della sua adozione ufficiale, e che inquadra lo sviluppo di Mosca fino agli anni Cinquanta, comporta molti aspetti propriamente scenografici — è nel 1934 che si chiude il dibattito sul Palazzo dei Soviet con il progetto colossale di B.M. Jofan —, ma esso si fonda su una ricostruzione della città, assunta come metropoli e non più negata, su se stessa, a partire da una trasformazione della maglia viaria: il *kvartal* (superblocco), chiuso su uno spazio verde interno, elemento-chiave del Piano del 1935, che articola queste unità lungo le *magistral* (grandi arterie radiali) e le anulari, di-

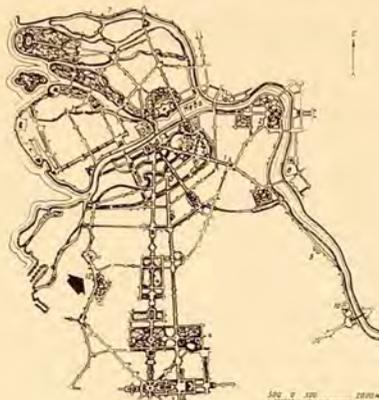
verrà un modello unificante alla stessa scala centro e periferia della città, fino alla distruzione parziale della strada, consumata dall'*habitat* industrializzato del periodo dopo il 1954.

Bibliografia: M. Tafuri, *Le prime ipotesi di pianificazione urbanistica nella Russia Sovietica: Mosca 1918-1924*, in *Rassegna Sovietica*, a. XXV, n. 1, gennaio-febbraio 1974; V. Quilici, *Città russa e città sovietica*, Mazzotta, Milano 1976.

J.-L.C.

61

LENINGRADO: LA FABBRICA GENERA IL QUARTIERE



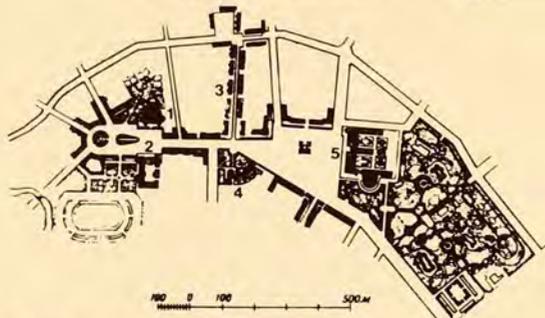
1



2



3



4



5



6



1. Localizzazione del Quartiere operaio Moskovskij Narvskij (oggi Kirovskij), sorto presso le Officine Putilov, su una pianta schematica di Leningrado. 2. Il Prospect Staček, asse del Quartiere, prima della dotazione dei grandi servizi collettivi. 3. V.A. Ščuko, Progetto di

concorso per il Palazzo della cultura, 1925. 4. Planimetria del Quartiere Moskovskij Narvskij: (1) Palazzo della cultura; (2) Fabbrica-cucina; (3) Unità residenziali della Via Traktornaja; (4) Scuola « 10° anniversario di Ottobre »; (5) Sede del Soviet di quartiere. 5. 6. 7.

Forse è nel rapporto *habitat-lavoro* che i primi quartieri costruiti in URSS si distinguono dalle realizzazioni occidentali degli anni Venti. Ma è solo a partire dal 1924 che a Mosca e a Leningrado vengono indetti i primi concorsi per la costruzione di alloggi operai urbani, fino allora lasciati in secondo piano rispetto alle questioni più urgenti: nella fase eroica della Rivoluzione la classe operaia deve vedere il suo statuto, sancito dal giovane Stato, egemonizzare il corso delle trasformazioni che investono non il centro, ma la periferia industriale. È questo il significato fondamentale del complesso di costruzioni del Quartiere Moskovskij-Narvskij (oggi Kirov) di Leningrado, la cui realizzazione si colloca fra il 1924 e il 1927.

Gli alloggi operai nella Pietroburgo zarista erano essenzialmente concentrati in dormitori di periferia o nelle cantine dei palazzi del centro, ma già da prima della Rivoluzione, alcuni

membri illuminati del padronato industriale avevano fatto costruire insediamenti e case comuni nei pressi delle fabbriche, che talora le includevano addirittura nel proprio perimetro. Questa immediata contiguità fra lo spazio lavorativo ed extralavorativo viene recuperata quando si tratta di costruire i primi alloggi operai in prossimità delle Officine Putilov.

Nel 1919 un gruppo di architetti diretti da I.A. Fomin elabora un piano di sistemazione di Pietrogrado che trasforma radicalmente il Quartiere Moskovskij-Narvskij e vi insedia un Centro sociale; nel 1920 ha luogo un concorso per il piano regolatore del Quartiere; ma il principio informatore della sistemazione definitiva non viene fissato che nel 1924, su progetto di L.A. Il'in: una grande strada alberata che collega la Piazza Staček (degli Scioperi) con una nuova piazza dove è previsto il Soviet del Quartiere.

Nel gennaio 1925 il Comitato per l'aiuto alla costruzione cooperativa operaia indice un concorso (destinato a restare senza esito) per la costruzione di un primo complesso lungo la Prospettiva degli Scioperi e di un altro nel Quartiere Volodarskij. In una seconda fase, dopo l'unificazione degli innumerevoli organismi di progettazione e di controllo della città sotto l'egida dello Strojkom di Leningrado, A.I. Gegello, A.S. Nikol'skij e G.A. Simonov vengono incaricati del progetto definitivo che riprenderà certi orientamenti emersi nel concorso. 15 edifici di 3 e 4 piani sono costruiti dal 1925 al 1927, soprattutto con materiali di recupero. Collegati gli uni agli altri con archi a mezzo quarto di cerchio, disposti su un doppio allineamento che va divaricandosi progressivamente verso la Prospettiva, le costruzioni che contengono principalmente alloggi di 2 e 3 locali sono ritenute le più adatte a ricevere l'illuminazione solare di-

retta... Agli obiettivi di salubrità si aggiungono altre considerazioni più vitali e meno igieniche: i piccoli orti che sofferiscono al carente approvvigionamento. L'uscita del primo trattore sovietico prodotto dagli operai delle vecchie Officine Putilov che abitano queste case dà il nome alla Via Traktornaja (dei Trattori). Ma accanto a questa realizzazione — che vale soprattutto come esperienza di costruzione di nuovi tipi di alloggi economici, distribuiti in modo diverso rispetto agli immobili borghesi e alle isbe che costituivano l'essenza del tessuto insediativo di Pietroburgo — l'insieme del Quartiere si strutturava poco a poco. La Scuola « 10° anniversario di Ottobre », costruita tra il 1925 e il 1927 in asse alla Via Traktornaja su una pianta a forma di mezzaluna da A.S. Nikol'skij, è destinata ad assecondare con un nuovo tipo architettonico la trasformazione dell'insegnamento primario, come ne fa fede l'importanza delle classi speciali

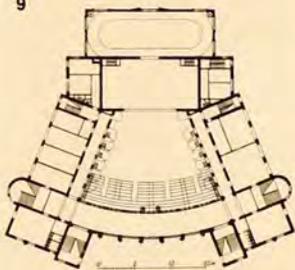
8



10



9



11



12



13



A.I. Gegello, A.S. Nikol'skij, G.A. Simonov, Unità residenziali in linea sulla Via Traktornaja, 1925-27. 8, 9. A.I. Gegello, D.L. Kričevskij, Palazzo della cultura, 1925-27: vista e pianta. 10. A.K. Barutčev, I.A. Gil'ter, I.A. Meerzon, Ja. O. Rubančik, Fabbrica-cucina

e grandi magazzini, 1929-31. 11. N.V. Tomskij, Monumento a Kirov, nella piazza omonima, 1938. 12. A.S. Nikol'skij, Scuola «10° anniversario della Rivoluzione d'Ottobre», 1925-27. 13. N.A. Trockij, Sede del Soviet di quartiere, 1930-34.

e dei nuovi servizi collegati alle attività para-pedagogiche nel programma (sport, scienze naturali, astronomia, ecc.). La stessa cupola del piccolo osservatorio, posta in asse alla Via Traktornaja, evoca emblematicamente questo orientamento...

L'elemento principale della nuova sistemazione del quartiere è il Palazzo della cultura, più tardi dedicato a A.M. Gor'kij, che, posto a contatto dell'insediamento preesistente e di fianco all'Arco di trionfo di Narva, ha il compito di amalgamare il nuovo quartiere alle costruzioni esistenti. L'idea era già vecchia e schizze del tema del Palazzo della cultura erano stati fatti fino dal 1919; essi concordano con l'edificio realizzato nell'essenziale: il cuore del Palazzo è la sala di riunione per 1900 posti, con illuminazione naturale. Le altre destinazioni del programma (locali di club, sale di proiezione, biblioteche, ecc.) vengono organizzate attorno alla sala principale, in un progetto definitivo,

eseguito da A.I. Gegello e D.L. Kričevskij, di sintesi dei risultati di un concorso tenutosi nel 1925. Come gli alloggi, il Palazzo della cultura sarà costruito con grandi difficoltà, a partire dai materiali (mattoni, pietre, travi) prelevati da edifici in rovina e verrà inaugurato solennemente per il 10° anniversario di Ottobre. Espressione ben concreta della trasformazione della pratica quotidiana in atto nell'URSS durante la NEP, la Fabbrica-cucina del Quartiere Moskovskij-Narvskij ne è la manifestazione più inedita. Accorpata a un grande magazzino in una costruzione più aliena da reminiscenze decorative delle altre realizzazioni del Quartiere, la Fabbrica-cucina viene costruita tra il 1929 e il 1931 da A.K. Barutčev, I.A. Gil'ter, I.A. Meerzon, Ja.O. Rubančik per fornire 15.000 pasti al giorno. Essa comprende una sala da pranzo *self-service* di 800 mq. affacciata su un giardino interno.

L'ultima delle costruzioni pubbliche realizzate è la sede del Soviet e delle organizzazioni del Quartiere costruito dal 1930 al 1934 da N.A. Trotskij sulla nuova piazza prevista dal piano d'Il'in. Gli elementi compositivi del nuovo Quartiere, benché provenienti da un reinvestimento dello stesso materiale della vecchia città — le sue pietre —, sono una prefigurazione concreta dell'utopia della «città del lavoro»: una città costituita di comunità operaie raggruppate intorno ai luoghi di produzione; ma il seme che ristrutturava radicalmente la città ereditata dal capitalismo non riuscirà del tutto fecondo. Con l'industrializzazione e la ricostituzione del tessuto produttivo nelle grandi città, l'idea della città, sintesi additiva di differenti corporazioni acquisite nei rispettivi rioni dovrà cedere il posto a una visione più globale che nel 1936 sarà tradotta nel piano generale di Il'in: i principi di sistemazione sperimentati nel Quartiere Moskov-

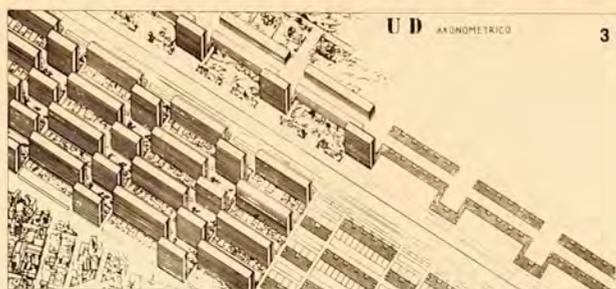
skij-Narvskij saranno ripresi e in particolare l'impiego monumentale delle attrezzature collettive come cardini dei grandi spazi liberi. L'idea stessa della costruzione di una frangia urbana operaia opposta all'insediamento preesistente sarà ribadita alla vigilia della guerra nell'inizio della costruzione del Centro direzionale sulla strada di Mosca. Ma, se la generalizzazione del partito urbanistico del Quartiere Moskovskij-Narvskij si rivelerà un fallimento, le esperienze fatte nella costruzione degli edifici-tipo delle nuove unità urbane, i *rayons* socialisti, saranno dense di effetti ed estese a tutta la città, non appena sarà possibile una politica più ambiziosa di quella dei quartieri-modello.

Bibliografia: I.A. Bartenev, *Sovremennaja arhitektura Leningrada*, Lenizdat, Leningrad 1966; Vieri Quilici, *Città russa e città sovietica*, Mazzotta, Milano 1976. J.-L.C.

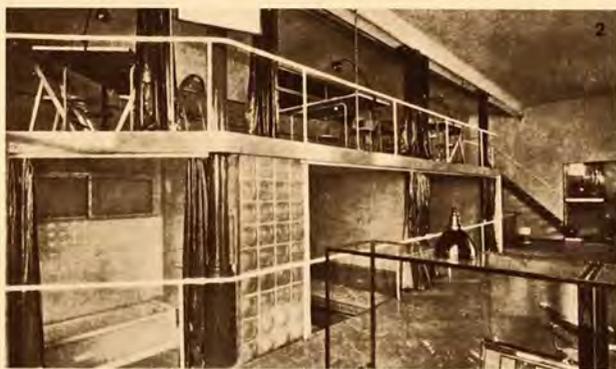
BARCELONA: DALLA BORGHESIA NAZIONALISTA



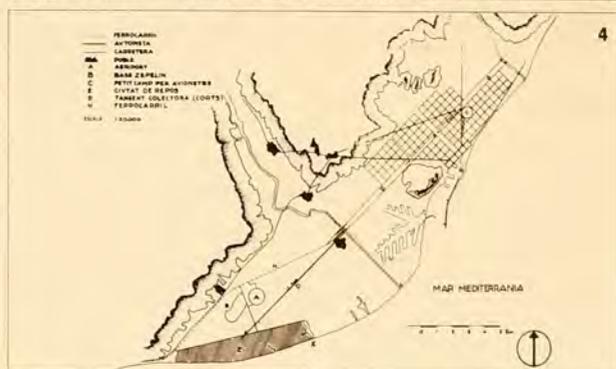
1



3



2



4



5



6

1,2. Esposizione di mobili e materiali per l'edilizia, aperta dal GATCPAC nella primavera 1931 a Barcellona, Paseo de Gracia 99 (oggi scomparsa). 3. GATCPAC, progetto per l'urbanizzazione della Diagonal di Barcellona, 1931. 4. GATCPAC e Le Corbusier, Sche-

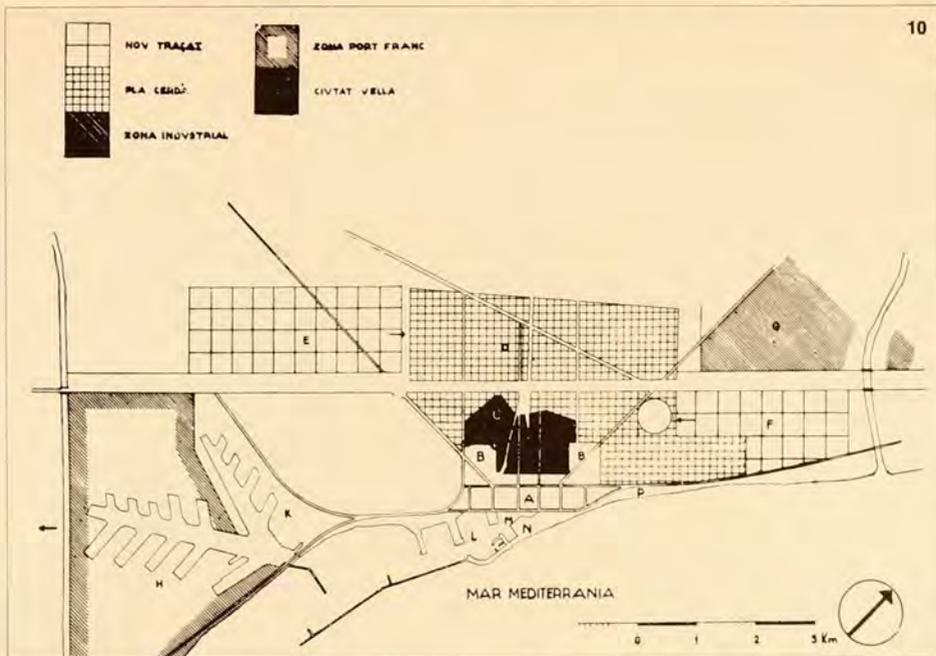
ma territoriale del Pla Macià con la Ciutat de Repòs, 1934. 5. Incontro ufficiale dei membri del CIRPAC con la Generalitat di Catalogna, marzo 1932. 6. Veduta aerea del centro storico di Barcellona: sopra e sotto il grande asse delle Ramblas, rispettivamente il

Negli anni della Seconda Repubblica spagnola, la rivista *AC* (*Actividad Contemporanea*) è l'organo di diffusione della battaglia per l'Architettura moderna, che si allinea, anche nella veste grafica, alla tedesca *Das Neue Frankfurt* e alla sovietica *SA* (*Sovremennaja Architektura*). Il gruppo di cui è espressione, il GATEPAC, si è formato nel 1930 dall'estensione dell'attività organizzativa di un nucleo catalano (GATCPAC), comprendente Josep Lluís Sert, Josep Torres Clavé, M. Suñigo, C. Alzamora, G. Rodríguez Arias, R. Churruga, P. Armengou, S. Illescas, a un piccolo nucleo madrilenno (*Grupo Centro*) che si riduce presto al solo Fernando García Mercadal e a un *Grupo Norte* costituito da L. Vallejo, J.M. Aizpurua e J. Labayen. Se Mercadal era stato presente alla fondazione dei CIAM a La Sarraz nel 1928, e a Saragozza era sorta nello stesso anno per opera sua la prima realizzazione del Razionalismo europeo in Spagna,

il *Rincón de Goya* (un monumento al grande artista funzionalizzato in Centro culturale), si può ben dire che è a Barcellona che si radica l'avanguardia dell'architettura spagnola, e certo non solo per effetto della conferenza tenuta nel 1928 da Le Corbusier su invito di Sert, all'epoca ancora studente. La Catalogna costituisce un contesto privilegiato; non solo per il quadro politico più avanzato (nello schieramento spagnolo, i due partiti catalani che rappresentano la conservazione e il riformismo moderato, rispettivamente la *Lliga Catalana* e la *Esquerra Republicana*, occupano posizioni di centro e di sinistra radicale), ma soprattutto per la diversa storia che la caratterizza, da oltre un secolo, rispetto al resto della Penisola. La precoce industrializzazione aveva permeato gli esordi dell'esperienza urbanistica dei problemi di una città produttiva: l'opera di Ildefonso Cerdà (1816-1876; piano di sviluppo di Bar-

cellona, 1859) ha le sue basi nel sorgere del movimento operaio e stabilisce un rapporto diretto fra i problemi insediativi dei lavoratori di Barcellona e l'adeguamento della città al progresso tecnico-scientifico; il suo razionalismo si esprime in una «città egualitaria» cui il GATCPAC si richiamerà esplicitamente per il suo progetto di città funzionale e collettiva. Così pure non si può trascurare il ruolo di una borghesia nazionalista, aperta alle più avanzate esperienze europee (si pensi all'epopea del Movimento modernista) e fortemente autonomista: il diritto antecedente della *Generalitat* del '32 è infatti la *Mancomunitat* delle provincie catalane, rivendicata e gestita dalla *Lliga Regionalista* (il partito industriale) dal 1914 al 1924. In questo periodo, risolto a favore della *Grossstadt* il confronto con l'altro grande modello della città-giardino sostenuto dalle forze popolari, si procede a una riorganizzazione della città e dell'in-

tero territorio che tende a consolidare sotto il segno dell'egemonia industriale la base produttiva catalana e a razionalizzare la presenza di massa della classe operaia in Barcellona attraverso molteplici iniziative di promozione e regolamentazione del mercato del lavoro, come pure dei consumi e dei servizi sociali, in particolare l'istruzione tecnica e professionale. Quando, con la caduta della monarchia e la costituzione della *Generalitat* si presenta una nuova classe dirigente (e l'*Esquerra* va al potere con i voti di massa della CNT, il sindacato di impronta anarchica, che per la prima volta non applica l'astensionismo), con programmi di riforma e di rinnovamento e con un'insolita apertura all'avanguardia intellettuale, che si vuole coinvolgere e responsabilizzare, è logico per i membri del GATCPAC identificare la battaglia per l'Architettura moderna con una scelta di destinazione e incalzare gli organi di



Barrio Chino e il Barrio Gotico. 7. Copertina di AC n. 6, secondo trimestre 1932, contenente le prime proposte per il risanamento del centro storico. 8. Copertina di AC n. 12, quarto trimestre 1933, contenente le analisi del IV CIAM sulla città funzionale. 9. J.L. Sert

con Le Corbusier. 10. GATCPAC e Le Corbusier, Schema di zoning del Pla Macià, 1934. 11. Diorama del Pla Macià, esposto nei sotterranei di Piazza di Catalogna nel luglio 1934.

governo per spingerli alla coerenza. Ciò non significa adesione a una particolare forza politica o identificazione con un'ideologia radicale piuttosto che socialista o anarchica: il programma iniziale del GATCPAC va dal raggruppare l'imprenditoria più aggiornata alla divulgazione delle correnti artistiche europee, dall'opposizione all'insegnamento accademico (erano ammessi soci studenti, cui si riservavano particolari attività) all'agitare i problemi critici della città di Barcellona. È questo coinvolgere nell'architettura ogni dimensione di impegno (ricordiamo il titolo della rivista: *Attività Contemporanea*), confrontandosi col destino della città, che li conduce progressivamente, e non senza contrasti interni, a qualificarsi come avanguardia di cultura operativa, intervenendo sugli stessi temi affrontati dalla stampa di sinistra e supplendo ai ritardi di elaborazione e di propositività delle forze politiche e sindacali.

Il *Pla Macià* (così denominato da Le Corbusier in onore del primo presidente della *Generalitat*, che aveva ospitato la riunione del CIRPAC del '32) fuoriesce dai termini di un elaborato tecnico: viene sviluppato, senza alcun incarico ufficiale, a partire da progetti parziali come quelli per l'urbanizzazione della *Diagonal*, per la *Ciutat de Repòs*, per il risanamento del *Barrio Chino*; si approfondisce con le analisi sul tema della « città funzionale » svolte in preparazione del IV CIAM e viene intanto divulgato e dibattuto sulla stampa fino alla presentazione ufficiale che avviene con la mostra tenuta nei locali di Piazza di Catalogna nel luglio 1934. Assumendo il ruolo di Barcellona nel contesto regionale (il geografo Pau Vila dirà la *Città è il tratto essenziale della fisionomia della Catalogna*), esso si colloca in un complesso crocevia in cui si scontrano l'inerzia dell'urbanistica monumentalista e

le sollecitazioni di stampo anarchico per la dispersione insediativa, l'urgenza dei problemi che affliggono Barcellona — sovrappollamento, mortalità infantile, carenza di servizi — con le analisi territoriali avviate dalla *Generalitat* (che approderanno nel '37 alla nuova Divisione Territoriale e al censimento delle risorse fatto dalla CAIRN — *Conferencia de l'Aprofitament Industrial de les Riqueses Naturals de Catalunya* — nella nuova situazione di guerra). Il *Pla Macià* applica acquisizioni dell'Urbanistica funzionalista nella riorganizzazione dei trasporti e nello *zoning*, accoglie nuove ipotesi di direzionalità (in due versioni, la prima, del '32, più legata alle istituzioni politiche della *Generalitat*, la seconda, del '34, rivolta a sedi dell'istruzione tecnica e superiore, delle cooperative, dei sindacati), coordina proposte già avviate (l'aeroporto, il porto franco) e interviene su piani di settore (il riordino della rete ferroviaria).

Nella sua formulazione si assume il dato della crisi economica distinguendo il progetto a lungo termine della città funzionale dal piano a breve termine comprendente misure che implicano più la volontà politica (normative, *zoning*, espropri) che una mole di investimenti. Ma i punti su cui il piano si applica in modo più approfondito, e che costituiscono il contributo originale portato in sede internazionale, sono quelli in cui si affrontano i nodi più urgenti di una politica di gestione urbana che avrebbe dovuto fronteggiare la crisi economica sostenendo i consumi collettivi e impegnando la mano d'opera disoccupata in opere pubbliche e, insieme, predisporre le condizioni per il rilancio produttivo migliorando il funzionamento complessivo dell'insediamento. Si tratta cioè del rapporto dialettico stabilito tra risanamento del Centro storico e nuovi insediamenti residenziali; e della razionalizzazione proposta per il tempo libero. il

(segue)

BARCELONA: L'IMPEGNO RAZIONALISTA SUI TEMI



3



4



5

1

	Barcellona		Totale	
	1925-36	1925-36	1925-36	1925-36
1925	5.548	190	465	100
1926	3.484	42,8	410	84,3
1927	2.407	31,4	368	82,1
1928	3.583	44,8	435	87,8
1929	4.270	53,8	478	98,1
1930	5.786	103,9	507	78,8
1931	5.786	103,9	503	79
1932	3.484	42,8	317	85,4
1933	3.023	34,5	330	89,1
1934	3.402	40,3	348	77,8
1935	5.301	65,5	469	122,8
1936	4.076	51,4	291	80

Fonte: *Bulletin Mensuel d'Estadística*

2

Occupazione in pare in la provincia de Barcellona

	1929	1931	1933
Industria tessile	8.274	4.583	3.761
Metalurgia	1.180	2.265	2.728
Costruzioni	3.730	5.279	9.446
Industria de la modista	788	324	1.230
Commercio	495	1.015	2.469

Percentuale de sbarrata sbarrata in pare in la provincia de Barcellona

	1929	1931	1933	1931	1933
Industria tessile	2,3	2,2	2,2	0,5	4,0
Metalurgia	3	2,3	2,8	3,8	7
Costruzioni	10,7	7,5	11,2	11,4	16,3
Industria de la modista	1	1,7	1,9	2	3,5
Commercio	0,7	2,2	1,3	1,3	3,8

Massa sbarrata in compare in sbarrata la sbarrata

	1,8	3	2,8	2,8	8,2
--	-----	---	-----	-----	-----



6

1. Statistiche relative alla costruzione di alloggi a Barcellona e nelle città della Catalogna con oltre 10.000 abitanti, 1925-36. 2. Statistiche relative alla disoccupazione nella provincia di Barcellona, 1928-33. 3.4.5. GATPCAP, Progetto della Ciutat de Repòs i de Vacances

per le spiagge di Castelldefels a sud-ovest di Barcellona, 1931-37; vista prospettica e fotomontaggi. 6. GATPCAP, Casetta smontabile per il fine settimana, realizzata ed esposta nell'estate 1932. 7. GATPCAP e Le Corbusier, Nuova urbanizzazione di Barcellona

riposo, la prevenzione e l'assistenza con il progetto della *Ciutat de Repòs i de Vacances*, temi che impegnano l'elaborazione del gruppo lungo l'intero arco della sua attività e che saranno centrali anche nella nuova situazione che si crea nel '36. L'intervento sul Centro storico muove dalla constatazione delle altissime densità che si realizzano nei vecchi stabili del *Barrio Chino*, del *Barrio Gotico*, della *Barceloneta*, ecc. e dal rilevamento della corrispondente mortalità infantile, per proporre un diradamento che sostituisca agli isolati più malsani gli spazi verdi e i servizi necessari per equiparare queste zone all'*Ensanche*, di cui pure si progetta la ristrutturazione, e alle nuove zone residenziali. Per la dotazione di servizi, da attuarsi in via provvisoria, in attesa di una più completa riconfigurazione del centro con la nuova *city* e il centro civico, si progettano e si realizzano dimostrativamente una biblioteca e un asilo nido smontabili.

Le proposte per il Centro storico suscitano una feroce opposizione nella borghesia legata alla proprietà immobiliare, che riuscirà a impedire la loro esposizione, nel contesto del piano, alla mostra « Documenti della nuova Catalogna » nel '35. Complementare al risanamento del Centro antico è la definizione di un nuovo modulo di 400 metri per le nuove zone residenziali, multiplo della *mansana* di Cerdà, che consente la diversificazione delle correnti di traffico e un nuovo tipo di edificazione a grandi blocchi in linea, liberando ampie superfici per i servizi, il verde, lo sport. Si attua qui una significativa convergenza fra le elaborazioni già sperimentate da Le Corbusier per la sua *Ville Radiuse* e la riflessione sulla teoria di Cerdà, sul progetto dell'*Ensanche* e sulla deformazione che esso subì nella realizzazione, con l'edificazione su tutti i lati dell'isolato, la mancata distribuzione dei servizi, ecc. Su questo nuovo trac-

ciato si basano le sperimentazioni che il GATPCAP riesce ad attuare sul tema della casa minima nel sobborgo operaio di Sant Andreu: si tratta dapprima, nel '32-'33, di un gruppo di case a schiera, commesse dalla *Generalitat* per analizzare tempi, tecniche e costi di produzione in rapporto alla mano d'opera impiegata, nell'ambito degli studi sui provvedimenti contro la disoccupazione, crescente al dilagare in Spagna degli effetti della recessione mondiale. La casa costituisce un settore nevralgico di intervento, perché alla caduta della produzione e degli investimenti nell'edilizia, più forte che in altri settori industriali, si accompagna il rimpatrio forzato degli emigrati e l'inurbamento di braccianti respinti dalle campagne, che aggravano oltre misura la penuria di alloggi già esistente. La seconda, più significativa opera del GATPCAP a Sant Andreu, la *Casa Bloc* iniziata nel '34 costituisce in pratica l'unico

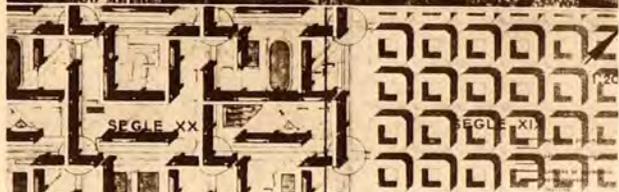
intervento portato a termine dall'ente appositamente istituito per la lotta alla disoccupazione, l'ICAF (*Istitut Contra l'Atur Forços*). La *Generalitat* infatti si dibatte fra l'impossibilità di accogliere, nel quadro dell'economia e delle istituzioni borghesi, le rivendicazioni operaie (la giornata lavorativa di 6 ore) e l'assoluta insufficienza di mezzi finanziari da destinare ad opere pubbliche, dovuta anche alla discriminazione operata dallo Stato centrale nella ripartizione dei fondi. La *Casa Bloc*, realizzata con tecniche costruttive d'avanguardia (strutture in acciaio con tamponamenti leggeri), risulta dalla sovrapposizione su più piani di alloggi duplex analoghi a quelli già sperimentati, distribuiti da ballatoi, fino a raggiungere l'eccezionale densità di 1140 abitanti per ettaro, che stabilisce un significativo confronto con la densità (analoghe, anzi leggermente inferiori) del centro storico. Il blocco, di più di 200 alloggi, doveva essere



8



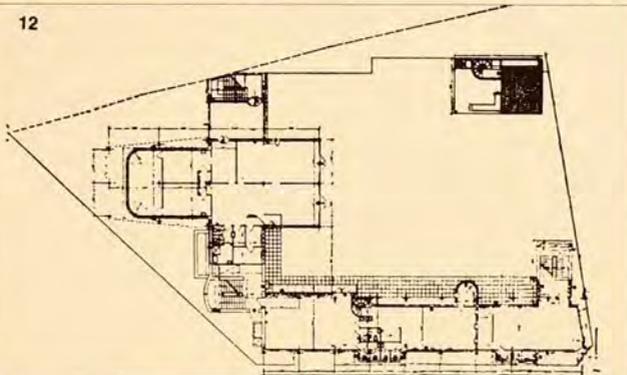
9



10



11



12



13



14

secondo un modulo di 400 metri multiplo dell'isolato di Cerdà, 1934. 8,9,10. GATCPAC, Blocco di alloggi operai Casa Bloc nel sobborgo di Sant Andreu, 1934-36: foto del plastico, disegno e foto del fronte sull'Avenida Torras y Bages. 11,12,13,14. GATCPAC,

Dispensario antitubercolare, 1934-38: fronte sul cortile, pianta del piano terreno, due vedute.

dotato di bagni, piscine, asilo, biblioteca, club operaio e negozi: non tutti i servizi furono realizzati, al sopraggiungere della guerra civile, dopo la quale la Casa Bloc fu in parte ridestinata ad alloggi per la polizia. Esempio, perché riassuntivo di tutte le dimensioni dell'impegno coinvolte nell'operato del GATCPAC, è il progetto della Ciutat de Repòs i de Vacances, un insediamento proposto a partire dal 1931 per la costa sud-occidentale di Barcellona, presso Castelldefels, su terreni bonificati dallo Stato e di cui era incerta la possibilità di uso pubblico. Esempio per la scelta del tema, che è l'organizzazione del tempo libero e del riposo di massa, l'assistenza all'infanzia e alla vecchiaia, la prevenzione e la cura sanitaria: un tema estremamente importante per una Città che doveva dare risposta al sovraffollamento, ai ritmi del lavoro industriale, ai disagi degli spostamenti casa-lavoro, ecc. Un tema di cui si sviluppano

tutte le scale progettuali, dai collegamenti territoriali, ai piani urbanistici, alle singole tipologie (una casetta smontabile per il week-end viene realizzata ed esposta); in cui è sempre presente l'obiettivo di contribuire ad alleggerire la crisi di lavoro; in cui si assimilano la tradizionale propensione popolare alla città-giardino, come pure le ipotesi dell'avanguardia « disurbanista » (la Città Verde di Mosca è pubblicata sul primo numero di AC), capovolgendole di segno, funzionalizzando cioè una parte del territorio a sostegno e complemento della città compatta. Ma soprattutto esemplare per lo sforzo di gestirne la realizzazione, non solo predisponendo bilanci e analizzando possibili fonti di finanziamento, ma arrivando a costituire un ente di pubblica utilità, la Cooperativa, che raccoglie nel '33 più di 600 associazioni popolari di tutta la Catalogna, per un totale di 800.000 soci. È evidente qui il compito di supplenza che gli architetti

del GATCPAC arrivano ad assumersi nei confronti di un movimento operaio costretto dall'egemonia anarchica su posizioni strettamente rivendicative. Il Pla Macià viene esposto nel luglio '34; dopo le elezioni del novembre '33 era iniziato in Spagna il cosiddetto Bienio Negro, con la formazione di un governo di destra che reagisce a una sollevazione delle sinistre e dei nazionalisti catalani nell'ottobre '34 sospendendo la Generalitat e incarcerandone gli esponenti. Le iniziative di maggior respiro sono bloccate (il Pla Macià e la Ciutat de Repòs torneranno alla ribalta dopo il febbraio '36, nei mesi del Fronte Popolare); AC ripiega su temi meno impegnativi e su informazioni dall'estero. Ma avanza intanto la realizzazione della Casa Bloc, terminata nel '36, e del Dispensario antitubercolare, iniziato nel '34 e terminato nel '38, anch'esso parte di un piano della Generalitat per la socializzazione dell'assistenza sanitaria,

opera di assoluto valore europeo che si allinea idealmente con quelle di Duiker e di Gardella, di Beaudouin e Lods e dei BBPR, nel testimoniare la più autentica vena di ispirazione funzionalista nel Movimento Moderno. Bibliografia: AC Documentos de actividad contemporanea, 1931-37, ristampa facsimile Gili, Barcellona 1975; S. Tarragò, Il GATCPAC dalla nostra attuale prospettiva, 1969, in corso di pubblicazione presso Dedalo, Bari, GATCPAC 1 e 2, numeri monografici di Quadernos de arquitectura y urbanismo, nn. 90 e 94, luglio-agosto 1972 e gennaio-febbraio 1973; F. Roca, El Pla Macià, La Magrana, Barcellona 1971; A. Balcells, Crisi economica y agitacion social en Cataluña (1930-1936), Ariel, Barcellona 1971; Artal, Gasch, Massana, Roca, El pensamiento economic català durant la República i la guerra (1931-1939), Edicions 62, Barcellona 1976. G.P.S.

El Front d'Esquerres de Catalunya formula el seu programa de Govern i fa pública la Candidatura de la Victòria

Manifest del Front d'Esquerres de Catalunya



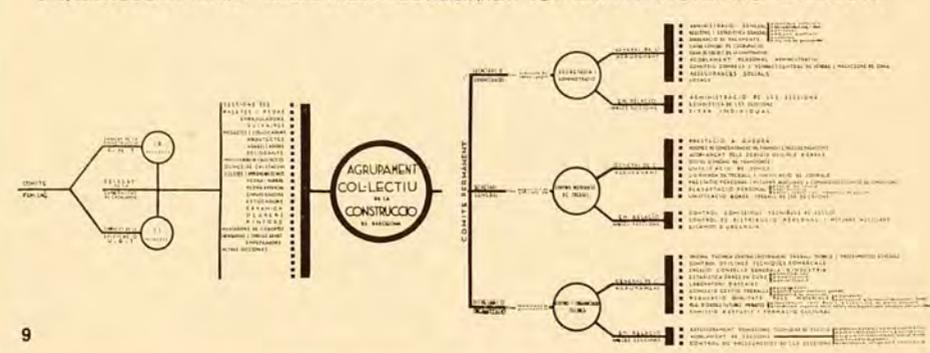
LLISTA DE CANDIDATS
CITAT DE BARCELONA
Lluís Companys (C. I. U.)
Mariano Benavent (E. S. U.)
Enric Prat (C. I. U.)
Pere Companys (M. U. C. I.)
Jaume Aiguader (C. I. U.)
Marta Riera (F. U. C. I.)
Josep Rovira (C. I. U.)



PER UNA SOCIETAT MILLOR... 5



ESQUEMA DE L'ORGANIZACIÓ GENERAL INTERNA DE L'AGRUPAMENT COL·LECTIU DE LA CONSTRUCCIÓ DE BARCELONA



1. Programa e candidature del Fronte Popolare in Catalogna per le elezioni del 16 febbraio 1936, la rambla 5 febbraio 1936. 2. Manifesto del Consell de l'Escola Nova Unificada, 1936. 3. Libro di J. Grijalbo e F. Fàbregas sulla municipalizzazione della proprietà ur-

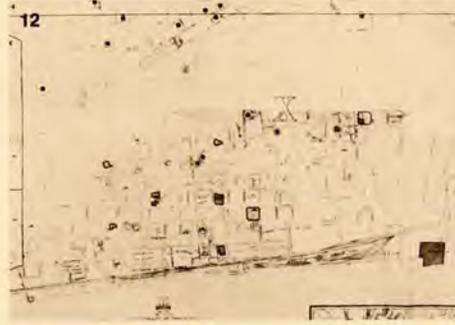
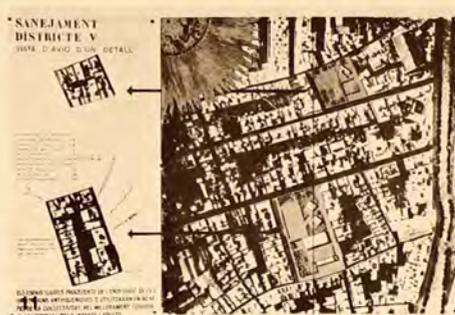
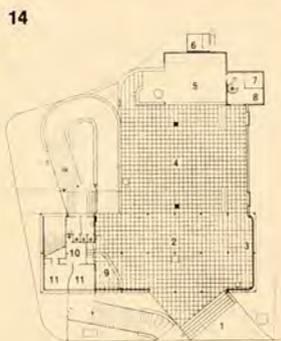
bana, 1937. 4.5.6.7. Copertina e pagine dell'ultimo numero della rivista AC, dedicato al risanamento del centro storico di Barcellona, giugno 1937. 8. Un'industria socializzata in seguito alle collettivizzazioni del luglio 1936. 9. Schema dell'organizzazione del Raggrup-

Nel corso del 1936, la rapida successione degli avvenimenti politici condiziona sempre più da vicino i comportamenti dei membri del GATCPAC. Occorre innanzitutto mettere in rilievo i pochi mesi che precedono la sollevazione militare fascista: nelle elezioni del febbraio 1936 si afferma in tutta la Spagna il Fronte popolare, che subito ripristina l'autonomia catalana. Pur in un quadro istituzionale ed economico immutato, la Repubblica spagnola arriva a stabilire un nuovo rapporto con le masse: i partiti di sinistra entrano nel governo, mentre i sindacati si rafforzano — in particolare, la socialista UGT (*Unión General de Trabajadores*) — estendendo la loro influenza a ceti sempre più vasti. È il momento in cui i progetti elaborati nei primi anni della Repubblica e accantonati durante il biennio di centro-destra sembrano arrivare a realizzarsi: in Catalogna la nuova *Generalitat*, in cui l'*Esquerra* deve confrontarsi con

socialisti e comunisti, cerca un nuovo equilibrio fra pressione delle forze di base e quadro istituzionale, avviando quei provvedimenti di razionalizzazione (e insieme di risposta alle necessità popolari) che erano fino a quel momento rimasti inavasi. Vengono così adottati ufficialmente alcuni punti chiave del *Pla Macià*: il 14 maggio si approva un bilancio che ha tra le sue voci opere di esproprio e di urbanizzazione, costruzione di case economiche e attrezzature per servizi sociali, proseguimento dell'asse della Gran Via, aeroporto, riordino della rete ferroviaria: il 9 giugno si vota la legge sul risanamento che dota finalmente l'*Ayuntamiento* di Barcellona di poteri effettivi di intervento. È forse questo il momento in cui, entro i margini di una dialettica interna ancora possibile, maturano nel GATCPAC opzioni diverse: mentre Sert, che pure si era augurato il successo del Fronte, scrive a Le Corbusier a

proposito di Companys: è necessaria l'azione immediata, è finita l'epoca delle buone intenzioni. Se essi non passano ai fatti rapidamente, saranno scavalcati, oppure provocheranno una reazione, mostrando di identificare il destino del *Pla Macià* con quello dell'*Esquerra*, ma ancor più mostrando di restare legato a un tradizionale rapporto fra tecnico e autorità, Torres Clavé e Francesc Fàbregas (già responsabile del progetto della *Ciutat de Repòs*) intuiscono che le loro proposte hanno forse trovato nuove forze cui appoggiarsi e aderiscono all'UGT. Questa scelta risulta decisiva: in Catalogna la risposta all'alzamento franchista del 19 luglio 1936 va subito oltre la vittoria sul campo e sotto l'egemonia anarco-sindacalista si procede verso una vera rivoluzione sociale, con l'esproprio e la collettivizzazione delle imprese abbandonate dalla borghesia. Pure con grande confusione di direttive e fra contrasti a volte sanguinosi

tra forze anarchiche e marxiste, si realizza un controllo e una gestione decentrata dei settori industriali e commerciali in cui la classe operaia, attraverso i comitati d'impresa e i sindacati di settore esplica un ruolo dirigente, secondo un'organizzazione indipendente dall'apparato statale. La *Generalitat* istituisce l'11 agosto un nuovo organo, il Consiglio d'Economia, per coordinare il nuovo corso dell'economia catalana: in esso, come nel nuovo governo nominato in settembre, gli esponenti dei partiti operai e dei sindacati sono in maggioranza. Il Consiglio d'Economia presenta un *Piano di trasformazione socialista del Paese* e il 24 ottobre è approvato il *Decreto di Collettivizzazione e di Controllo Operaio*, che sancisce di fatto la situazione di autogestione operaia, limitando i casin cui è ammessa la proprietà privata, e riordina l'economia su base collettivistica, costituendo i Raggruppamenti industriali (concentrazioni



10.11. GATCPAC, Piano di risanamento del centro storico di Barcellona, 1932-37: schema della 1a e 2a fase d'intervento, particolare del progetto per il Barrio Chino.

12. SAC (Sindicat d'Arquitectes de Catalunya) e CENU, Rilievi per un piano delle sedi della scuola primaria, 1937. 13.14.15. J.L. Sert con L. Lacasa, Padiglione della Spagna all'Esposizione internazionale di Parigi, 1937: due vedute e pianta del piano terreno.

di imprese dello stesso ramo). In questo contesto non sussistono più le condizioni organizzative del GATCPAC: i suoi membri più avanzati danno vita al Sindacato degli Architetti di Catalogna, che, con gli altri sindacati dei lavoratori dell'edilizia, procede alla socializzazione del lavoro delle costruzioni, accentrando tutti gli incarichi professionali e ripartendoli fra gli iscritti, dirigendo di fatto il Raggruppamento collettivo della costruzione di Barcellona (che con i suoi 30.000 operai è la più importante organizzazione collettivizzata) con l'obiettivo di supplire alla pressoché totale paralisi dei lavori in questo settore. Il controllo sindacale si estende all'Amministrazione municipale, dove Torres Clavé forma una giunta per l'urbanistica e l'edilizia che rilancia la progettazione e l'iniziativa pubblica, riprendendo temi già approfonditi, come il risanamento del centro storico, e sviluppandone di nuovi, come analisi più particolareg-

giate sui sistemi dei servizi e della scuola. L'11 giugno '37 il *Decreto di municipalizzazione della proprietà urbana* (elaborato da Joan Grijalbo e Francesc Fàbregas per la UGT) sancisce quella disponibilità pubblica del suolo che era emersa negli stessi CIAM come condizione della nuova urbanistica: ma già in precedenza si era avviata la soluzione del problema delle abitazioni malsane, dichiarandole non affittabili e procedendo all'occupazione e all'adattamento dei grandi alloggi sfitti dei quartieri eleganti. Nell'agosto '37 anche la *Ciutat de Repòs* viene assunta ufficialmente dalla *Generalitat*, che si fa carico direttamente del suo piano d'opere. Altro settore d'intervento è la Scuola di Architettura, di cui Torres Clavé è nominato Commissario; destituiti tutti i cattedratici, egli procede alla riforma dell'insegnamento, legandolo strettamente all'attività del Sindacato e coordinandolo con l'attività del CENU (*Comitè de*

l'Escola Nova Unificada) che riorganizza in senso politecnico tutti i livelli d'insegnamento, facendo del lavoro l'asse dell'attività scolastica. In questo insieme di provvedimenti, ad elementi di impronta anarchica, come l'autogestione delle costruzioni, si affiancano via via elementi di tipo socialista, come le concentrazioni di settore in funzione di una pianificazione della produzione, come la municipalizzazione della proprietà urbana, come la conferma della città compatta contro le suggestioni disurbanistiche. A molte iniziative purtroppo verrà a mancare una verifica nei fatti: il controllo e la gestione delle costruzioni interviene in un momento in cui la stasi è pressoché totale, per la fuga dei capitali privati, e il finanziamento attraverso gli affitti delle proprietà municipalizzate non si realizzerà, perché gli affitti, già ridotti del 50%, non venivano più pagati; così, la soluzione definitiva al problema della disoccupazione

ne verrà dalla mobilitazione di guerra. Torres Clavé muore sul fronte nel gennaio 1939, pochi giorni prima della caduta di Barcellona. Sert aveva seguito fin dal luglio 1936 la famiglia fuggita a Parigi; qui realizza, con Luis Lacasa, per incarico del governo spagnolo, il Padiglione all'Esposizione Universale del 1937, che presenta le opere della nuova Spagna e con *Guernica* rivolge il suo appello alla solidarietà delle democrazie. È l'ultima, postuma, testimonianza dell'opera architettonica del GATCPAC.

Bibliografia: A. Perez Baró, *30 meses de colectivismo a Catalunya*, Ariel, Barcelona 1970; J.M. Bricall, *Politica economica de la Generalitat (1936-1939)*, vol. 1° *Evolució i formes de la producció industrial*, Edicions 62, Barcelona 1970; E. Gasch, F. Roca, *La « Nova Economia Urbana » (1936-1939)*, in *CAU Construcció Arquitectura Urbanismo*, n. 22. G.P.S.

PARIGI: L'IRRAZIONALIZZABILE "BANLIEUE"



1,2. L. Feine, Città-giardino di 324 alloggi a Cachan, 1923(?): pianimetria e veduta della piazza principale. 3. Le realizzazioni dell'OPHS (Ufficio Pubblico per le Abitazioni della Senna) dal 1919 al 1933. 4. Pelletier e Tesseire, Città-giardino di 1200 alloggi a Cham-



pigny, 1928(?). 5. Hébrard e Dumail, Città-giardino di Gennevilliers, 1923(?). 6. Bassompierre, De Rutté, Sirvin, Città-giardino di 4000 alloggi a Châtenay-Malabry, 1932-37. 7. G. Gauthier, Complesso scolastico « Octobre » a Alfortville, 1934. 8. E. Beaudouin e M.

Gli inizi della pianificazione urbana nella *banlieue* di Parigi, caratterizzati dall'incontro del movimento municipalista con le istituzioni riformiste, come la Scuola Libera di Scienze Politiche o il Museo Sociale, risultano difficili, per la condizione di dipendenza totale istituita appositamente per la Municipalità di Parigi, a partire dalla Comune del 1871 fino al 1977.

La razionalizzazione dello sviluppo della *banlieue* di fatto risente costantemente del gioco contraddittorio delle forze sociali presenti: la Città di Parigi e il suo Consiglio Municipale da destra; il Consiglio Generale della Senna, dove l'influenza socialista è preponderante, daché rappresenta la maggioranza dei comuni della periferia; lo Stato centrale sotto il controllo del Parlamento. La destra tende ad opporsi regolarmente sia a livello della Camera, sia ancor più a livello del Senato, sia a livello del Consiglio Municipale, alle iniziative del Consiglio Ge-

nerale.

È sotto la pressione della Prefettura della Senna che la Commissione di ampliamento, creata nel 1911, nel 1913 consegna un rapporto basato sul lavoro di Louis Bonnier e Marcel Poète. Il rapporto non dà altro seguito che il concorso indetto nel 1919 per l'ampliamento della Città di Parigi e la costruzione di numerose città-giardino.

La costituzione nel 1928 presso il Ministero dell'Interno del Comitato Superiore per la Pianificazione e per l'Organizzazione della Regione Parigina; la creazione nel 1932 di una « Regione » da cui Parigi viene esclusa, che presiede, al di sopra del Consiglio Generale, alla elaborazione del Piano Prost, terminato nel 1935; alcuni tracciati radiali ancora attuali (l'Autostrada dell'Ovest, quella del Sud, la « Strada Trionfale » della Défense) sono l'eredità diretta di quel piano, di cui sono state realizzate anche certe ipotesi per gli spazi verdi.

Per parte sua, il Consiglio Generale, che nel 1919 aveva promosso la fondazione della Scuola di Alti Studi Urbanistici, divenuta nel 1925 l'Istituto di Urbanistica dell'Università di Parigi, conduce una politica di formazione d'élite e di quadri comunali; allestisce un ufficio di studi urbanistici al quale 72 degli 80 comuni suburbani ricorrono gratuitamente per redigere piani che solo raramente vanno oltre ambizioni di « abbellimento ». Ma, soprattutto, esso sta all'origine di un progetto generale di ampliamento, che viene accolto con favore da una parte del padronato, per insediare una popolazione di un milione e mezzo di abitanti in nuove città create su assi di trasporto collettivo di grande portata. Le opposizioni politiche e l'ostilità della piccola proprietà capitalista annullano i progetti de La Courneuve (80.000 ab.) — fin dal 1924 viene indetto un concorso per la sua sistemazione — e di Rungis (30.000 ab.). In

definitiva, la politica del Consiglio Generale non trova una vera applicazione ancorché limitata, se non nel settore dell'industria — vengono predisposte aree portuali — e soprattutto in quello della residenza.

L'OPHS (Ufficio Pubblico per le Abitazioni della Senna) creato nel 1915, grazie al suo dinamico presidente Henri Sellier, a partire dal 1921 riesce effettivamente a collocare nella periferia una serie di centri che nello spazio di 10 anni segnano, come mostra l'esempio di Drancy, il passaggio dalla casa unifamiliare al complesso ad appartamenti (Boulogne, Champigny, Charenton, Châtenay-Malabry, Gennevilliers, les Lilas, Maison-Alfort, le Plessis-Robinson, le Pré-Saint-Gervais, Stains, Surresnes, Vanves, Vitry). La sospensione nel 1933 della Legge Loucheur, che aveva sbloccato l'intervento finanziario dello Stato in questo programma, non permette all'OPHS di perseguire la sua azione con altrettanta

6



7



8



9



10

Lods, Scuola all'aria aperta a Suresnes, 1934. 9. A. Lurçat, Scuola « Karl Marx » a Villejuif, 1933. 10. E. Beaudouin e M. Lods, Città Champs des Oiseaux a Bagneux, 1932.

intensità (costruirà 18.000 alloggi dal 1919 al 1939). L'attenzione all'igiene e alla salubrità degli alloggi spinse l'OPHS più spesso a dotare di orti familiari anche i complessi ad appartamenti, che a realizzare servizi collettivi.

Del pari è nel quadro della « lotta contro il tugurio » che va collocata la politica della Città di Parigi che, con il suo intervento diretto (l'Ufficio Municipale per le HBM — Abitazioni a Buon Mercato — della Città di Parigi creato nel 1914) o solo parziale (il Coordinamento Immobiliare creato con l'apporto del 50% di capitale privato) realizza gruppi di abitazioni distribuiti nella città sull'area di terreni poco o punto occupati; mentre comincia la delimitazione delle « isole insalubri » destinate alla ristrutturazione urbana, sulla base del tasso di morbilità tubercolare; la maggior parte dell'attività di costruzione si indirizza verso la zona degradata, sui bastioni della cin-

ta di fortificazione sostituita, dove vengono costruiti 22.000 alloggi fin al 1949 (« HBM », « HBM Incrementate » ed « Immobili ad affitto moderato »). D'altra parte le leggi promulgate prima della guerra (Legge Sigfrido del 1894, Legge Strauss e Ribot dal 1906 al 1908 e soprattutto la Legge del 1912 che permette l'intervento indiretto dei comuni nell'alloggio sociale) spinge molti comuni della *banlieue* o dotarsi di un proprio ufficio per le HBM. L'attività di questi uffici comunali dà vita a una categoria di interventi distinti dai grandi centri dell'OPHS: piccoli complessi ad appartamenti nei centri urbani, o città a case unifamiliari, che riprendono, nel primo caso, la disposizione a corte e a salienti degli immobili costruiti sui bastioni, e, nel secondo, gli schemi dei piani volgarizzati dal movimento delle città-giardino. Parallelamente alla politica dell'alloggio, la cui dimensione quantitativa è debole se para-

gonata all'ampiezza della produzione di case unifamiliari del periodo fra le due guerre, le realizzazioni più significative nella *banlieue* sono più sovente quelle realizzate dai comuni. Municipi, come quello che Tony Garnier, cacciato da Lione dalla gelosia dei confratelli, costruisce a Boulogne Billancourt; bagni-docce, onnipresenti, come emblema del minimo vitale consentito dalle case unifamiliari dei meno abbienti; nuovi tipi architettonici, come la Sala di spettacolo-mercato di Clichy (E. Beaudouin, M. Lods, J. Prouvé del 1939); primi dispensari di igiene e prevenzione nei comuni « rossi ». Ma le attrezzature che più colpiscono sono quelle destinate all'infanzia: la Scuola all'aria aperta di Beaudouin e Lods a Suresnes e la Scuola *Karl Marx* di A. Lurçat a Villejuif, che permette al Partito comunista in occasione dell'inaugurazione del 1933, una dimostrazione di audacia e di modernità nella gestione, ne costituiscono

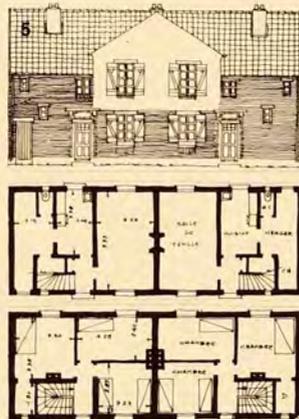
i momenti decisivi. A Suresnes, si risponde alla crisi dando prova della capacità della Socialdemocrazia nel cavarne fuori il Paese; a Villejuif si dimostra con più prospettiva delle possibilità di un mutamento di regime politico.

Malgrado interventi parziali, nessuno dei grandi progetti di scala regionale arrivò ad esecuzione prima della guerra e i programmi istituzionali prefissati a livello del comune o dello Stato dovettero aspettare il secondo dopoguerra per iniziare la parziale realizzazione di obiettivi formulati molto prima del 1930, ma che la crisi non aveva permesso di raggiungere.

Bibliografia: A. Cottureau, in *Sociologie du Travail*, n. 4, 1969; *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 34, n. 35, n. 42.

J.-L.C.

DRANCY: TORRI OPPOSTE A VILLINI



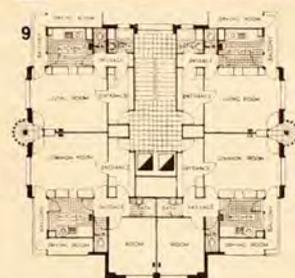
1.2.3.4.5.6. Bassompierre e De Rutté, Città-giardino del Centro a Drancy, 1922: acquerello dell'entrata, acquerello di una piazza, veduta attuale della piazza principale, planimetria generale, tipo architettonico, veduta in una cartolina dell'epoca.

Nel lasso di tempo di una decina d'anni l'intervento dello stesso committente, l'OPHS (Ufficio Pubblico per le Abitazioni della Senna), si risolve a Drancy nella costruzione di due complessi del tutto opposti: la Città-giardino del Centro e la *Cité de la Muette*. Queste due realizzazioni segnano, da un lato, la rottura con la tradizione anglosassone e con l'influenza di Unwin e, dall'altro, la comparsa di un nuovo criterio di edificazione: il complesso ad appartamenti realizzato industrialmente. Entrambi i complessi sfuggono al controllo dell'Amministrazione comunale, così come era già avvenuto nel caso della *Cité du Nord*, costruita tra il 1894 e il 1921 per dare alloggio ai ferrovieri: i circa 280 alloggi avevano costituito una intrusione in Drancy, villaggio rurale progressivamente invaso dopo la guerra dalle lottizzazioni «selvagge». I 214 alloggi costruiti nel 1922 da Bassompierre e De Rutté sono un tentativo da parte dell'OPHS

per servire da esempio ai lottizzatori e per assicurare alla popolazione lavoratrice, manuale o intellettuale, un alloggio capace di massimo conforto materiale, di condizioni igieniche tali da eliminare gli inconvenienti delle grandi città e di criteri di adattamento ambientale singolarmente contrastanti con la bruttura delle forme praticate nella fase precedente (H. Sellier, 1933). Pittoresca, al limite romantica, la Città-giardino di Drancy materializza un ideale di architettura anglo-normanna del tutto conforme alle raccomandazioni e ai modelli diffusi fin dal 1913 dall'Associazione Francese della Città-giardino di G. Benoît-Lévy. L'ideale igienista e l'ispirazione anglosassone (il *green*) si fondono per formare le aree pubbliche che articolano la città: questa presenza di uno spazio verde pubblico contrasta con l'intensa privatizzazione del suolo delle lottizzazioni vicine, mentre l'edificazione a schiera defi-

nisce una successione di spazi che finisce con il riproporre letteralmente l'Unwin di Letchworth. Per la sua ubicazione nei pressi immediati della chiesa e del municipio e malgrado la quasi assenza di nuove attrezzature di servizio (vengono costruiti soltanto i bagni pubblici), per la distribuzione delle piazze, la Città del Centro costituisce anche in certa misura una evocazione della crescita organica che Drancy non ha mai conosciuto... La seconda *tranche*, realizzata con piccoli edifici ad appartamenti senza la dotazione del giardino costituisce una sorta di transizione verso l'operazione della Muette: in origine la Muette doveva essere collegata alla prima Città-giardino attraverso un continuo edificato della lunghezza di 800 metri che viene in seguito abbandonato. Realizzata senza il consenso del Comune — il sindaco socialista, tuttavia, come del resto il presidente dell'OPHS, non sarà con-

sultato che al momento dell'inchiesta sulla pubblica utilità — la *Cité de la Muette* resterà sempre una intrusione, alla quale la Municipalità rifiuterà per qualche tempo perfino l'allacciamento dell'acqua... Il varo del progetto della Muette da parte dell'OPHS è reso possibile dai finanziamenti della Legge Loucheur del 13 luglio 1928, che si propone di contribuire in 5 anni alla costruzione di 200.000 HBM (Abitazioni a Buon Mercato) e di 80.000 HBMA (HBM Incrementate). Ma la nuova *Cité*, se rappresenta una nuova fase dell'intervento dello Stato nell'aiuto all'alloggio sociale, costituisce anche una svolta nella politica architettonica dell'OPHS. Le 1250 abitazioni inizialmente previste distribuite sui 10 ettari della Muette vengono trasformate in appartamenti suddivisi in blocchi in linea e in grattacieli. Questa scelta, spinta dagli architetti E. Beaudouin e M. Lods, secondo l'orientamento dei caratteri rettilinei e moderni (H.



7,8,9,10,11. E. Beaudouin e M. Lods, Cité de la Muette a Drancy, 1934: veduta aerea, veduta di una torre, pianta di una torre, ossatura delle torri, veduta aerea nel 1975 prima della demolizione.

Sellier), è dettata da ragioni di economia, che costringono a intensificare l'occupazione e a standardizzare la costruzione per ridurne il costo, che era raddoppiato fra il 1920 e il 1930.

Le costruzioni sono ad ossatura metallica, rivestite da pannelli di calcestruzzo prefabbricato. L'organizzazione del cantiere, con impianto di distribuzione dei componenti su nastro trasportatore, e lo studio minuzioso delle fasi di costruzione e dei dettagli-tipo, ne fanno un modello di razionalizzazione della costruzione ineguagliato in Europa fra le due guerre. Ma, nello stesso tempo in cui si procede a questo cambio di scala e di tecnica, la Muette conserva delle realizzazioni anteriori la qualità degli spazi esterni; il grande cortile, i cortili in linea che distanziano i «denti» del «pettine», sono nello stesso tempo luoghi differenziati e autonomi. Ma, a differenza della prima Cité, attrezzature più numerose sono aggiunte agli allog-

gi, nei quali sono realizzate sistemazioni interne sofisticate (per esempio, parte dell'arredamento integrata alla costruzione). Ma l'innesto, l'impianto violento di una massa di alloggi dell'ampiezza della Muette non avrà seguito. L'assenza di mezzi di trasporto (Parigi è a un'ora e un quarto di strada a piedi), l'impatto brutale che le torri determinano sui generici occupanti del complesso, provocano immediate conseguenze: la Cité resta praticamente vuota per quattro anni... Per riempirla occorrerà trasformarla in caserma e per lungo tempo le torri avranno una pessima reputazione per la popolazione dei dintorni, tanto più che durante l'occupazione tedesca la Cité sarà trasformata dai nazisti in campo di concentramento.

Tuttavia la lenta decadenza iniziata fin dal compimento della costruzione nel 1933 e che si concluderà con la distruzione della Cité ceduta all'esercito nel 1975, va attribuita non tanto

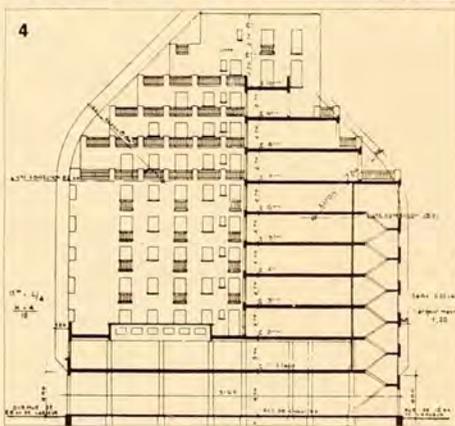
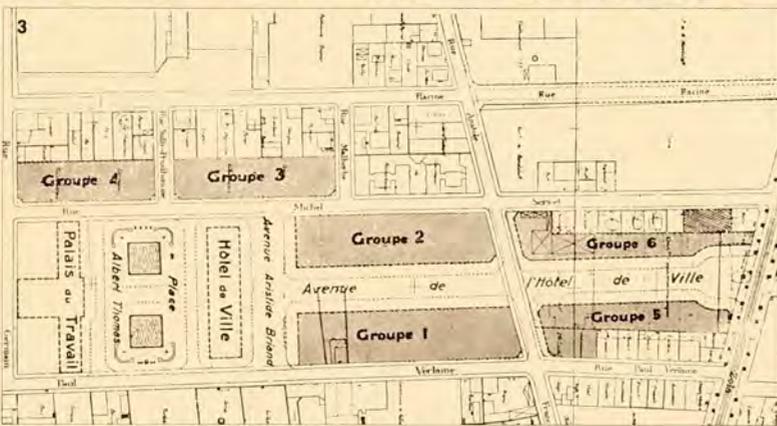
a una reazione degli abitanti quanto alla clamorosa politica adottata dallo Stato dopo la costruzione. Questa politica inaugura l'era dell'alloggio-bene di consumo deperibile, cosicché la Cité viene demolita al termine del suo ciclo di ammortamento (40 anni); strano destino per un'architettura pensata nei suoi minimi dettagli come un sistema industriale e che era un prodigio di assemblaggio, tanto da permettere facili e pronte riparazioni. Privato di manutenzione, estromesso dal patrimonio culturale, uno dei primi complessi di alloggi prodotti industrialmente ed anche una delle testimonianze della recente storia della periferia non ha incontrato che incomprensione, dal momento in cui quell'illuminato padre dell'opera che era Sellier non era più in grado di difenderla. Dopo la Cité du Champs des Oiseaux, che gli stessi architetti avevano realizzato nel 1930 con un embrione del sistema di costruzione qui

impiegato, la Muette risulta l'anello oggi mancante nella catena che conduce ai *grands ensembles* degli anni Cinquanta-Sessanta la cui qualità, ancorché fosse tecnica, sarebbe stata ben lontana dalle raffinatezze costruttive e spaziali dell'operazione di Drancy.

Bibliografia: *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 34; *L'Architecture d'aujourd'hui*, n. 187, ottobre-novembre 1976.

J.-L.C.

VILLEURBANNE: UN CENTRO MONUMENTALE PER



M. Leroux, Il nuovo centro di Villeurbanne, 1930-34: 1. Veduta aerea. 2. Avenue de l'Hotel de Ville visto da Nord. 3. Planimetria generale. 4. Sezione trasversale degli alloggi. 5. Schema della localizzazione del nuovo centro di Villeurbanne. 6. Avenue de l'Hotel

de Ville arteria principale del nuovo centro. 7. Particolare della sommità di una delle due torri. 8. Le terrazze degli alloggi viste dall'alto di una delle torri. 9. Palazzo del Lavoro, con teatro e piscina. 10.11. R. Giroud, Palazzo Municipale, 1930-34: vista dalla

Il centro urbano di Villeurbanne, comune adiacente a nord-est di Lione, costruito dal 1931 al 1934, si inserisce in doppio modo nella situazione lionesa fra le due guerre: politicamente esso afferma con mezzi inediti la presenza del Partito socialista (SFIO), di cui fa parte il sindaco di Villeurbanne, Lazare Goujon, artefice del progetto, di fronte alla personalità e all'azione di Edouard Herriot, sindaco radicale di Lione dal 1905, e iniziatore delle « grandi opere » affidate a Tony Garnier; fisicamente esso consacra un tentativo per strutturare la crescita della periferia operaia (Villeurbanne conta 82.000 abitanti nel 1931) attorno a un complesso monumentale significativo alla scala dell'intera agglomerazione. La politica seguita dalla Città di Lione prima dell'arrivo di Herriot al Municipio tendeva a far ricadere sui comuni periferici gli effetti disordinati dello sviluppo industriale e demografico della città. I primi provve-

dimenti della Amministrazione radicale (Commissione per il piano di espansione e di abbellimento nel 1912, Esposizione internazionale di urbanistica nel 1914) e la costruzione di alcune città operaie dopo la guerra creano un quadro nuovo che esige un intervento autonomo in un comune come Villeurbanne, il cui tessuto era disomogeneo e strutturato in funzione esclusiva delle spinte di Lione. Goujon, fin dalla sua elezione nel 1924, presiede allo sviluppo delle società cooperative e di beneficenza (come la fondazione per il Palazzo del lavoro, che sarà l'embrione del futuro centro). Ma egli non potrebbe condurre a buon fine il grande progetto di trasferire il centro civico del Comune verso il suo centro di gravitazione, se non prendendo una iniziativa senza precedenti nella gestione comunale dell'area urbana. In una conferenza tenutasi il 6 agosto 1932 Goujon afferma: *La Municipalità dal 1925, conformemente alle indi-*

cazioni di un piano metodicamente preparato, ha ottenuto, nel cuore stesso della città, la cessione gratuita di circa 20.000 metri quadrati di terreno e in seguito ha acquistato a condizioni vantaggiose, altri 30.000 metri quadrati. Queste acquisizioni hanno permesso di realizzare l'apertura o il prolungamento di alcune strade e di migliorare la facilità di comunicazione tra le differenti parti di questo quartiere centrale, prima quasi totalmente isolate le une dalle altre. La Fondazione del Palazzo del Lavoro ha donato al comune un vasto padiglione destinato a riunire tutti i servizi dell'ambulatorio municipale di igiene sociale e dell'ufficio d'igiene: questo nuovo organismo funziona ed offre dei servizi unanimemente apprezzati.

In effetti il centro viene costruito dalla *Société Villeurbannaise d'Urbanisme*, il cui capitale di 110 milioni di franchi — cioè, l'ammontare per le opere da effettuare — appartiene per 10

milioni al Comune e per il resto a un gruppo di imprenditori spesso direttamente implicati nei lavori varati su estese porzioni di terreno cedute a prezzo di favore nel 1925 dagli industriali della *Compagnie d'Application Mécaniques*. L'intervento della SVU, che prende in locazione il complesso per 60 anni, per restituirlo successivamente al Comune, rende l'operazione autonoma da ogni sovvenzione statale, anche se la crisi blocca di netto ogni realizzazione di una certa portata.

Consequente negazione dell'organizzazione urbana preesistente, il complesso si organizza lungo un asse nord-sud, tra due strade radiali colleganti Villeurbanne a Lione. Lo compongono 3 spazi pubblici principali: una grande piazza rettangolare a sud; un viale alberato che raccoglie l'indispensabile delle attività commerciali; una piazza che accoglie i due « grattacieli », emblemi stessi dell'operazione, fa da cerniera a nord rispetto all'in-

UNA "BANLIEUE"

5 Le nouvel Hôtel de Ville centre de l'agglomération



Piazza A. Thomas e vista dall'Avenue A. Briand. 12. Il nuovo centro visto dalla piazza del mercato.

clinazione della principale strada di comunicazione. Al Palazzo del lavoro, completato da un teatro e una piscina, situato sulla grande piazza, corrisponde l'ordine gigante — e di calcestruzzo — del Palazzo municipale di cui Robert Giroud è l'architetto, mentre tutto il complesso è progettato da Maurice Leroux. A queste due costruzioni la cui congiunzione definisce l'identità della parte civica del centro si aggiungono una Centrale telefonica e soprattutto una Centrale per il riscaldamento urbano che brucia le immondizie del comune e che fornisce calore agli edifici pubblici come anche, circostanza più eccezionale, a una parte degli stabilimenti industriali vicini al centro. Sembra perfino che fosse stata ventilata l'idea di alimentare con calore e forza motrice le lavanderie e le tessiture che costituiscono il grosso dell'attività a Villeurbanne. I 1700 alloggi del centro riprendono alcuni principi morfologici

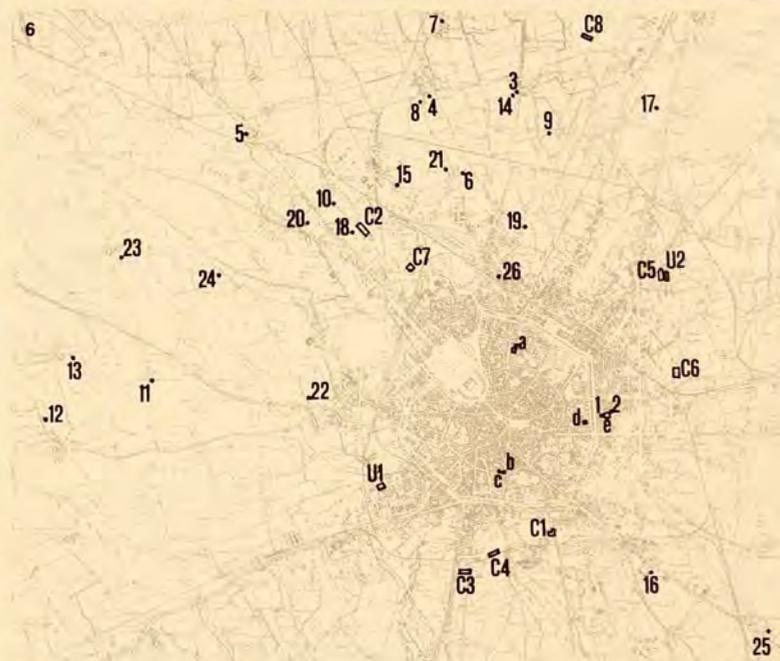
anticipati da Henri Sauvage dal 1910 nei suoi progetti di edifici a gradoni. Ma essi costituiscono anche, a loro modo, una rilettura della storia urbanistica di Lione: le circolazioni interne ai blocchi sono una interpretazione della tipica *traboule* lionese: corridoi a pianterreno bucano trasversalmente i blocchi e consentono una penetrazione commerciale dalla strada posteriore. Al primo piano tutte le gabbie delle scale sono collegate da un corridoio longitudinale. L'impiego dei salienti e la soppressione dei cortili chiusi, le terrazze degli ultimi piani, stentano ad addolcire la massa di un intervento la cui scala contrasterà a lungo con il resto del Comune. Ma, oggi che le piccole industrie hanno lasciato il posto a una costruzione speculativa di alloggi, appare la qualità degli spazi esterni semipubblici e dei prolungamenti degli alloggi. Tuttavia, anche se il 60% degli alloggi vengono affittati fin dal 1934, il decollo commerciale del

centro risulta stentato e nemmeno la creazione di una linea di autobus che lo collega al centro di Lione ne garantisce l'immediato successo. Traccia vistosa della concorrenza politica allora esistente nella sinistra francese, le due torri, il cui dettaglio sta fra l'*Art-deco* e la decorazione di certe realizzazioni olandesi, e il campanile del Palazzo municipale simbolo dell'autonomia comunale come anche di laicismo — non v'è chiesa nel progetto —, costituiscono una sorta di evocazione letterale di segni che la borghesia si era data nella fase della sua ascesa. Questa volontà di rappresentazione, qui fatta propria dalla socialdemocrazia e perseguita in tutti i dettagli del progetto, è senza dubbio ciò che ne limita i caratteri di modernità: l'ossatura metallica degli immobili d'abitazione viene nascosta prima di tutto per ragioni « estetiche ». Ma, altro segno dell'ambiguità dell'operazione e senza dubbio dell'alleanza con-

tratta per la realizzazione fra sindaco e industriali, L. Goujon non trarrà vantaggi politici da un progetto che avrebbe dovuto dargli nuovi elettori e conferirgli l'immagine di chi è impegnato a fondo contro la disoccupazione... Alle elezioni del 12 maggio 1935 egli perderà la carica di sindaco a vantaggio del PCF, che nel gennaio 1936 terrà nel Palazzo del lavoro un congresso consacrato all'unità: è il Fronte Popolare.

Bibliografia: Red., *Le jardin des « Tout Petits » à Villeurbanne* in *Urbanisme*, giugno 1933; G.H. Pingusson, *Le nouveau Villeurbanne* in *L'Architecture d'aujourd'hui*, n. 7, 1934; R. Chenevrièr, *Le centre urbain de Villeurbanne* in *L'Illustration*, 9 giugno 1934; D. Boudier, D. François, M. Raynard, *Villeurbanne, 1924-34, un centre urbain* in *Architecture, Mouvement, Continuité*, n. 39, giugno 1976.

MILANO: DALL'UMANITARIA I PRIMI STRUMENTI PER UNA



1. L. e C. Mazzocchi, Teatro del Popolo della Società Umanitaria, 1910. 2,3,7,8. G. Broglio, Quartiere di Via Solari della Società Umanitaria, 1905: viste, pianta, arrivo dei primi inquilini. 4. Casa dei bambini della Società Umanitaria. 5. Laboratorio del ferro della

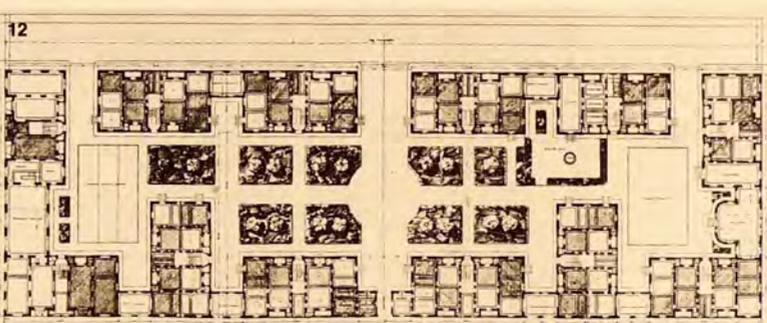
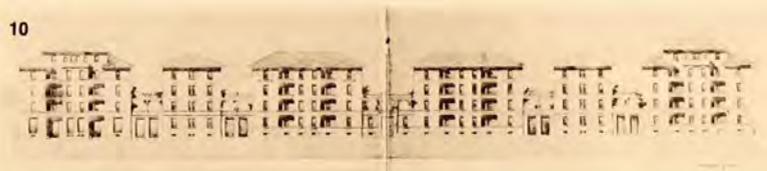
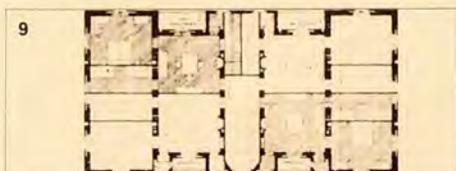
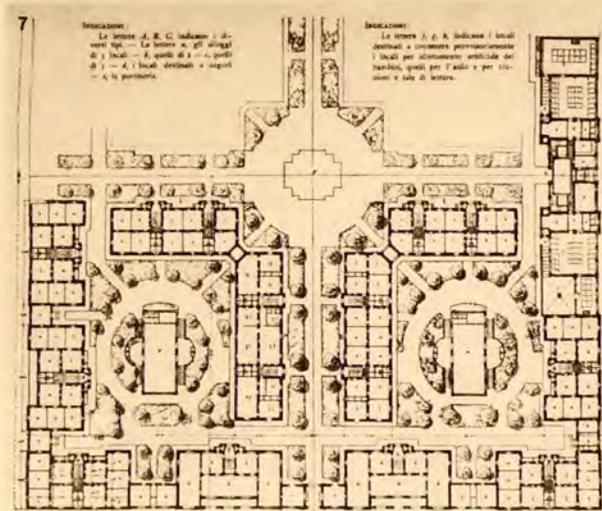
Scuola professionale della Società Umanitaria. 6. Localizzazione (in ordine cronologico) di abitazioni operaie costruite a Milano tra il 1862 e il 1915 sulla Carta I.G.M. del 1914: (a) e (f) Quartieri Società Edificatrice di Case per gli operai, bagni e lavatoi pubblici

La Società Umanitaria, fondata a Milano nel 1892 allo scopo di mettere i diseredati, senza distinzione, in condizione di rilevarsi da se stessi procurando loro lavoro, appoggio, istruzione sorge per volontà di Prospero Moisé Loria, ricco mercante e imprenditore ebreo, che, mediante un legato testamentario, destina all'Istituzione la quasi totalità delle sue fortune. Nella vicenda dell'Umanitaria si riconoscono alcuni tratti essenziali della politica con cui veniva governata la Città negli ultimi decenni dell'Ottocento; esistevano due tendenze all'interno della classe dirigente: una parte — con G. Colombo, fondatore del Politecnico, della Edison e futuro senatore — sosteneva la vocazione commerciale di Milano e, quindi, la sola presenza delle industrie legate al consumo diretto; un altro gruppo propugnava una destino produttivo per la Città e, quindi, un consistente inurbamento operaio ed una efficiente

rete di tramvie dall'Hinterland. L'iniziativa dell'Umanitaria costituisce forse il momento più avanzato di questa politica, in cui si riconoscono anche i continuatori della linea del Partito d'Azione risorgimentale; era l'interclassismo di questo Partito che aveva consentito la presunzione ideologica di rispondere all'aggravamento delle contraddizioni sociali — accelerate violentemente dalle immigrazioni — in puri termini di beneficenza e filantropia. La pratica assistenziale — continuatrice della secolare tradizione ambrosiana, anche se non in modo lineare — era arrivata alla giustificazione biologica delle disparità sociali e perfino a disseminare per la Città numerose istituzioni corrispondenti ai bisogni, alle disgrazie e alle malattie dei meno abbienti. Con il determinante apporto dell'Amministrazione comunale, un anno prima dell'Umanitaria era sorta la Camera del Lavoro, la prima in Italia, sull'esem-

pio delle *Bourses du travail* francesi adattato alle suscettibilità della situazione italiana; ne era stato efficace propagandista Osvaldo Gnocchi Viani, primo segretario dell'Umanitaria, oltre che primo rappresentante del Partito Operaio nel Consiglio comunale; lo sviluppo di queste due istituzioni — interrotto dall'avvento del fascismo — esprime emblematicamente il rovesciamento del loro ruolo, da organismi di beneficenza a strumenti di emancipazione. Se l'iniziativa dei gruppi dirigenti e del Comune per l'insediamento della classe operaia si esauriva nell'approntamento della rete dei servizi — mentre la costruzione delle abitazioni restava prerogativa della speculazione — non va sottovalutata l'iniziativa della costruzione di quartieri e case da parte delle organizzazioni dei lavoratori, importante qualitativamente, se non quantitativamente, e capace di agglutinare su obiettivi concreti l'iniziativa di base.

Il Quartiere di Via S. Fermo — con 880 locali e servizi comuni — era sorto subito dopo l'Unità per iniziativa della Società edificatrice di case per operai, bagni e lavatoi pubblici, sul terreno messo a disposizione dal Comune e con il contributo di possidenti e industriali milanesi: questo esempio superato solo dai quartieri realizzati cinquant'anni dopo dall'Umanitaria, è importante per la tipologia degli alloggi che si staccava decisamente dalla promiscuità tipica delle case a basso prezzo, per la costruzione a blocco e in altezza e per la localizzazione centrale e contigua alla più importante Zona industriale di Milano. Successivamente, sul finire degli anni Settanta, sorgerà la Società edificatrice cooperativa che man mano, dopo aver acquisito due case in Via Crocefisso, realizzava un edificio in Via Campo Lodigiano, il gruppo di venti casette in Via Conservatorio, il quartiere, ancora di casette, e la grande casa d'affitto a Porta



(1330 locali), da (b) a (e) Realizzazioni Società edificatrice di case operaie; (U1) e (U2) Quartieri Società Umanitaria (966 l.); da (C1) a (C8) Quartieri Comune e Istituto Case Popolari (7582 l.); da (1) a (26) Edifici società cooperative edificatrici (2520 l.). 9.10.11.12. G.

Broglio, Quartiere alle Rottole della Società Umanitaria, 1909; pianta alloggi, fronte su Viale Lombardia, veduta aerea (sullo sfondo il Quartiere Lulli), pianta.

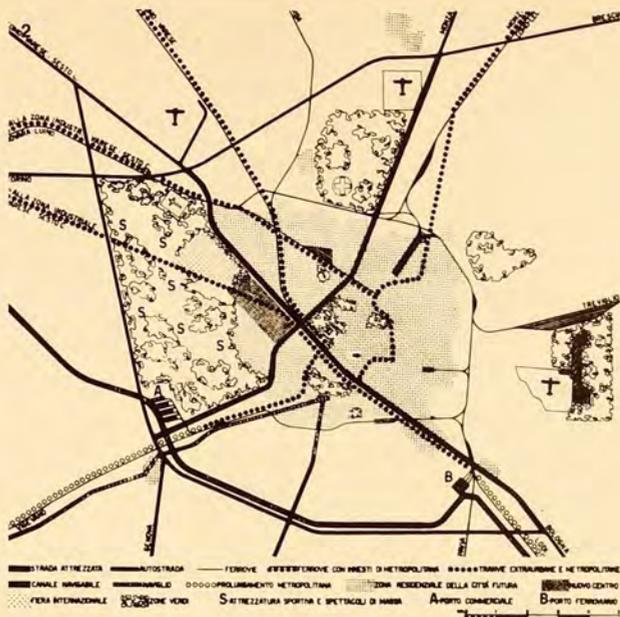
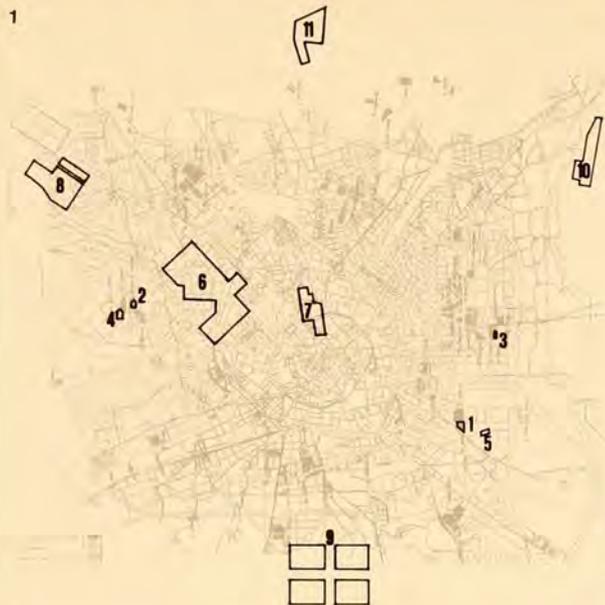
Vittoria: colà si voleva far sorgere una città ideale; ma mancavano i mezzi... si vendette una parte dell'area... per poter pagare il resto e fabbricarla. Sul finire del secolo, quando ormai i prezzi delle aree all'interno dei confini comunali erano diventati proibitivi, andavano sorgendo gli stabili delle cooperative edificatrici che, coi risparmi dei loro soci, elevavano i loro blocchi sovente a proprietà indivisa a Niguarda e, via via, a Dergano, Musocco, Quinto Romano, ecc. L'iniziativa della costruzione dei quartieri dell'Umanitaria si può far partire da quanto affermato nella Relazione del Bilancio del 1905, dopo che già da qualche anno, risolte le vertenze giudiziarie riguardanti il testamento Loria, la Società svolgeva l'opera di assistenza, di collocamento, e di istruzione per i lavoratori, in particolare emigrati: il problema delle abitazioni è di tale natura e gravità... che non poteva sfuggire alla considerazione nostra. Quindi, in breve tempo,

si passa dal promuovere l'indagine su *La Questione delle Case Operaie in Milano* (pubblicata da Giovanni Montemartini nel 1903) allo stanziamento di due milioni di lire per la costruzione di abitazioni. Con questa iniziativa si vuole costituire un caso esemplare: per gli Enti pubblici e i privati generosi, mostrando loro le nuove forme e i nuovi mezzi con i quali si contribuisce a portare dignitoso sollievo ai disoccupati; per gli abitanti, persuadendoli dei benefici che dalla armonica e varia opera di assistenza e previdenza della Società si possono ritrarre. Il primo Quartiere, di 240 alloggi e 480 locali, in Via Solari, attiguo alla Zona industriale di Porta Genova, è del 1905; quattro anni più tardi viene terminato il secondo Quartiere, di 214 alloggi e 486 locali, in Viale Lombardia, in prossimità di Piazzale Loreto, confluenza di importanti accessi alla città. Questi quartieri raggiungono il risultato più alto nella vicenda

della costruzione delle case operaie a Milano: nella loro tipologia è leggibile, fino alla rappresentazione, la proposta di un nuovo comportamento in grado di tutelare e riesprimere le diverse culture di provenienza, facendo leva non solo sulla collettivizzazione dei principali servizi e delle attività di svago, ma soprattutto sull'istruzione intesa nel senso più ampio: per questo, oltre allo Spaccio della Cooperativa di consumo, al Ristorante popolare, alle palestre, ai ritrovi, ai bagni, ai lavatoi e ai laboratori artigianali, sono previsti il Teatro, la Scuola professionale, l'Università Popolare, punto di una rete estesa a tutta la città, la Biblioteca e la Casa dei bambini, dove Maria Montessori inizia la sperimentazione del suo metodo pedagogico; il progettista, Giovanni Broglio, riesce a raggiungere un alto grado di espressività, conseguente in modo originale alla grande tradizione, milanese e lombarda, anche recente.

Sull'esperienza dei quartieri dell'Umanitaria si baserà in seguito l'iniziativa pubblica per la costruzione dei quartieri popolari da parte del Comune (dal 1906 al 1908) e dell'ICPM (Istituto per le Case Popolari di Milano) sorto in seguito alla promulgazione della Legge Luzzati del 1908. *Bibliografia:* AA.VV., *L'Umanitaria e la sua opera*, Cooperativa grafica degli operai, Milano 1922; T. Savi, *Dalla ricerca all'intervento*, in *Comunità*, dal n. 130, giugno-luglio 1965, al n. 136, gennaio-aprile 1966; G. Gaggi, *La Società edificatrice di case per operai, bagni e lavatoi pubblici di Milano*, Milano 1935; *Quartiere di Via Solari*, in *Il Politecnico*, a. LIV, 1906; *Quartiere alle Rottole*, in *Il Politecnico*, a. LVIII, 1910; *La periferia storica nella costruzione metropolitana 1 e 2*, numeri monografici di *Edilizia popolare*, n. 135, marzo-aprile 1977 e numero in corso di stampa.

MILANO: L'INVOLUZIONE BORGHESE DEL RAZIONALISMO



1. Quartieri razionalisti costruiti o proposti a Milano sulla pianta con le realizzazioni dell'Istituto Fascista Autonomo per le Case Popolari, 1938: (1) e (2) Quartieri IFACPM di C. e M. Mazzocchi; (3) (4) e (5) Quartieri IFACPM di F. Albini, R. Camus, G. Palanti; (6) Milano

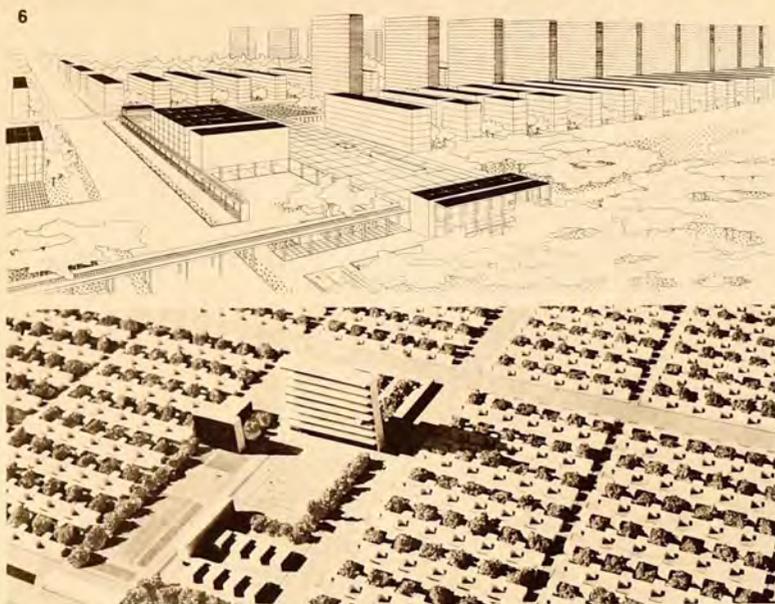
Verde; (7) Quartiere di città orizzontale; (8) (9) (10) e (11) Quattro città satelliti alla periferia (Ciano, Mussolini, Oberdan, Balbo). 2. Piano AR, 1946. 3. M. Asnago e C. Vender, Case coloniche a Torrevecchia Pia (Pavia), 1939. 4.5. P. Bottoni e M. Pucci, Borgate operaie

Nel 1920 l'ultimo impegno dell'Amministrazione socialista, per quanto riguarda le abitazioni popolari, è costituito da quattro villaggi di casette, alcuni costruiti su aree relativamente centrali, previsti come oasi di diradamento nel corpo compatto della Città; questo ultimo atto — contraddittorio rispetto alla politica innescata in modo molto più avanzato, quindici anni prima, dall'iniziativa dei Massoni della Società Umanitaria — testimonia un agnosticismo circa il ruolo della città che renderà più facile il compito all'urbanistica della Destra conservatrice, poi fascista. Se si esaminano opere, progetti e realizzazioni, eseguite tra le due guerre dagli architetti razionalisti milanesi non può sfuggire il generale rattrappimento della tematica e del programma funzionale, la spregiudicata evasione nell'eccentricità, la vera e propria ritirata (con qualche significativa eccezione) dall'impegno sociale, dopo che, con l'ir-

reggimentazione della piccola borghesia, la classe operaia viene progressivamente allontanata dalla Città per essere dispersa nel territorio (in quegli anni vengono proposti e, a volte, realizzati villaggi rurali e semirurali), dove spesso è possibile un'integrazione del salario con reddito da agricoltura. La pressione speculativa, provocata dalla necessità di alloggi per il ceto impiegatizio in espansione, si esercita in particolare sulla periferia industriale. Gli strumenti e le tipologie degli interventi in gran parte sono derivati, pragmaticamente, da modelli preesistenti e già collaudati. Basti pensare: ai borghi aziendali (Dalmine, Torviscosa), mutati dagli insediamenti del paternalismo industriale, quali la Nuova Schio di Alessandro Rossi o Crespi d'Adda; ai quartieri e alle istituzioni assistenziali destinati a categorie particolari di lavoratori (Villaggio dei Giornalisti, Quartiere dei Postelegrafonici, Case dei Fer-

rovieri, Ospedale dei Tranvieri, ecc.) che, ricalcando in apparenza certe iniziative delle prime organizzazioni di classe (per esempio, le Società di mutuo soccorso) o della filantropia riformista (per esempio, la Società edificatrice di case per operai, bagni e lavatoi pubblici di Milano), in realtà approdano al corporativismo più conseguente; alla spregiudicata distorsione del ruolo originario dell'ICPM (Istituto per le Case Popolari di Milano) delegato a realizzare, tra le due guerre, quasi esclusivamente alloggi per la piccola borghesia — nei quartieri di Città Studi tra gli altri andranno ad abitare i docenti universitari —; agli edifici per le istituzioni del regime che a Milano si possono distinguere tra i più capillarmente distribuiti — come i 28 gruppi rionali fascisti in funzione alla fine del ventennio (con compiti di attivazione e inquisizione politica) o le sedi GIL (Gioventù Italiana del Littorio) — e quelli centrali — come la Casa

del fascio primogenito o il Palazzo dei sindacati fascisti — con un ruolo di maggiore rappresentanza. Una spinta ulteriore verso una gestione urbana privatistica deriva dalla politica governativa favorevole alla proliferazione della piccola proprietà nell'edilizia: è la definitiva affermazione del condominio. Il luogo comune che sostiene essere stata l'abitazione — magari sottintendendo « popolare, per la classe operaia » — il tema dominante del Razionalismo andrebbe quindi perlomeno integrato — per quanto riguarda il paradigma milanese e, ancor più, italiano — dalle specificazioni: condominio, palazzina, villa. Rilevando dunque che nel regime corporativo quanto si dimostra renitente all'omologazione viene definitivamente liquidato, all'interno di questo quadro e dei temi in esso compresi si collocano le possibilità di operare per gli architetti; così che, se da una parte bisogna registrare un



semirurali a Legnano e Monza, 1939. 6. Albini, Gardella, Minoletti, Pagano, Palanti, Predaval, Romano, Piano di Milano Verde per la Zona Sempione, 1938. 7. I. Diotallevi, F. Marescotti, G. Pagano, Quartiere di città orizzontale per la Zona di Corso Garibaldi, 1940.

8. Albini, Camus, Cerutti, Fabbri, C. e M. Mazzocchi, Minoletti, Palanti, Pucci, Putelli, Città satellite Oberdan, 1940. 9.10. F. Albini, R. Camus, G. Palanti, Quartieri Ponti, 1941, e Filzi, 1938. 11. C. e M. Mazzocchi, Quartiere Bossi, 1933.

oggettivo arretramento per la disfatta dell'ala progressista della classe dirigente milanese e la repressione di istituzioni democratiche quali la Società Umanitaria, dall'altra non è possibile non rilevare errori, fraintendimenti, involuzioni, opportunismi. Ad esempio, l'attività edificatrice dell'ICPM nel ventennio è diversa dall'attività precedente (in massima parte riferibile al modello dei quartieri dell'Umanitaria) per caratteristiche — di degradazione tipologica, di mancanza di innovazione, di perdita di connotazione di classe — ascrivibili a una deleteria maniera del recente eclettismo; e questo vale in particolare per i numerosi quartieri progettati prima e dopo da G. Broglio. Perfino le rare realizzazioni razionaliste dell'ICPM degli anni Trenta si configurano come una sorta di semplificazione del Novecentismo, sia nell'espressione architettonica che nella ricerca tipologica; ma questi evidenti limiti obbligano — piuttosto che ad attri-

buire l'eccezionalità dei tre quartieri di Albini, Camus e Palanti ad una incapacità dell'Architettura moderna a rispondere puntualmente ai bisogni di massa — a tener conto soprattutto della destinazione di questi alloggi alle velleità di decoro della piccola borghesia. Né i progetti svolti per i concorsi banditi dall'ICPM, né le grandi proposte avanzate su Casabella — Milano Verde, Città orizzontale, Quattro città satelliti alla periferia — riescono a travalicare quei limiti, pur dilatando, soprattutto le seconde, la scala d'intervento e nonostante le aree prescelte fossero strategiche per lo sviluppo urbano; saranno proprio le difficoltà politiche e la conseguente riduzione culturale ad esorcizzare in Italia il ruolo innovativo del Movimento Moderno. Basti pensare per contrasto alla sostanziale adesione della classe operaia ai grandi interventi razionalisti nelle città europee. In seguito l'IACPM andrà a localizzare alcuni quartieri

autonomi (in realtà, segregati), cardini della politica abitativa dell'Ente in quest'Ultimo dopoguerra, sui luoghi previsti per l'insediamento delle Quattro città satelliti: sulle aree destinate ai quartieri Ciano, Mussolini, Oberdan, Balbo (o nelle immediate vicinanze) saranno costruiti rispettivamente i quartieri Gallaratese, Chiesa Rossa, Feltrina, Cà Granda. Il Piano Regolatore del 1953, derivato in alcuni caratteri essenziali (assi attrezzati, Centro Direzionale) dal Piano AR del 1946 (che però prevedeva ben più esplicitamente l'allontanamento delle industrie), fallirà nella sostanza, contribuendo a mancare l'occasione offerta dalla Ricostruzione; in particolare, con lo spostamento di un tratto di asse attrezzato, anche il Centro Direzionale (previsto dal Piano AR sull'area dove insisteva il Piano di Milano Verde) viene spostato nel Piano 1953 all'Isola; è proprio sui terreni liberati smantellando impianti ferroviari

e industriali (Breda, Pirelli, Quartiere Castiglioni, ecc.) che inizierà la costruzione dei grattacieli; quella che, sul finire degli anni Sessanta, sarà bloccata definitivamente da una vasta mobilitazione popolare. Bibliografia: D. Franchi, R. Chiameo, *Urbanistica a Milano in regime fascista*, La Nuova Italia, Firenze 1972; G. Broglio, *L'Istituto per le Case Popolari di Milano e la sua opera tecnica dal 1909 al 1929*, Bertieri, Milano 1929; *Quartiere Filzi, Quartieri D'Annunzio e Ponti, Milano Verde, Quartiere di città orizzontale, Quattro città satelliti alla periferia di Milano, Piano AR, in Costruzioni-Casabella*, n. 144, dicembre 1939, n. 178, ottobre 1942, n. 132 dicembre 1938, n. 148 aprile 1940, n. 176 agosto 1942, n. 194 settembre 1946; *La periferia storica nella costruzione metropolitana 1 e 2*, numeri monografici di *Edilizia popolare*, n. 135, marzo-aprile 1977 e numero in corso di stampa.

il punto telefono

**Predisporre in tempo
i punti telefono
nei fabbricati significa
risparmio
qualità del servizio
maggior pregio**

**Il punto telefono
è l'elemento base per
la distribuzione del servizio
telefonico negli interni**

SIP

SOCIETA' ITALIANA PER L'ESERCIZIO TELEFONICO

ABITARE

vivere nella casa, nella città, nel territorio



Das neue Frankfurt 1926-1931

a cura di Giorgio Grassi

scritti di Ernst May, Raymond Unwin, Walter Gropius, Adolf Behne, J.J. Pieter Oud, Heinrich Tessenow, Le Corbusier, Oskar Schlemmer, Adolf Loos, Laszlo Moholy-Nagy, Ludwig Hilberseimer, Sigfried Giedion, Peter Behrens, ecc.



Architettura e città

 Dedalo libri

Si tratta di un'ampia antologia della famosa rivista diretta da Ernst May che testimonia e ripropone la vastità degli interessi e l'impegno ideologico degli architetti razionalisti e, in generale, della cultura d'avanguardia in Europa. Ma ciò che fa di **d.n.F.** un'esperienza unica e costantemente attuale è proprio il carattere d'individualità che la città di Francoforte (la sua esperienza storica, la prospettiva architettonica che si era scelta, ecc.) trasmette per così dire alla rivista, in quanto **manuale d'architettura** desunto e costruito sulla città stessa. E' questa l'angolazione secondo cui la lettura di **d.n.F.** si manifesta come più ricca di motivi progressivi; e proprio in questo la rivista di May riesce a uscire dall'effimero groviglio delle polemiche del momento. In tal senso **d.n.F.** costruisce in modo affatto originale un discorso unitario pur attingendo a fonti differenti; **d.n.F.** fissa gli elementi per la costruzione di una teoria dell'architettura proprio nel suo riflettersi costantemente nell'esperienza individuale della città di Francoforte, nella sua stessa genealogia culturale e architettonica. Negli anni '25-'30 Francoforte si trova al centro del dibattito architettonico europeo: il congresso dei CIAM tenutosi nel '29 segna il culmine di questa vicenda dell'architettura moderna che si impenna intorno a una città, dove l'articolo di May **die Wohnung für das Existenzminimum** rappresenta tanto l'editto di un programma europeo per l'architettura quanto il destino preciso che una città in un momento si era scelta.

G. Canella L. S. D'Angiolini

Università

ragione contesto tipo



Architettura e città

 Dedalo libri

Se rappresentatività del centro e di disgregazione del restante tessuto urbano — come fatti interdipendenti, nella città — inducono a mantenere dialettica frontalità fra insediamento universitario preesistente (tutto o parte) e centro storico, in un contesto urbano scoordinato e frammentario un nuovo insediamento universitario consolidato può essere occasione per decongestionare e favorire lo sviluppo direzionato. Può contribuire — in quanto nodo di relazioni garantito da larga accessibilità — ad organizzare intorno metropolitano con altro uso di città, policentrico nell'ambito regionale.

E' solo così, d'altra parte, che l'istituzione — attraverso la memoria storica e la cultura etnica che l'ambiente impone, come sua ragione — si esalta assume innovazione radicale, rifondativa, della conoscenza (muovendo dai problemi posti da mutazioni di struttura economica). Nella sua crescita, obbligata, il sistema universitario avrà prossimamente, in Italia, molte simili occasioni.

La « sperimentazione » tentata alla Facoltà di architettura del Politecnico di Milano viene qui storicizzata attraverso l'assunzione critica di una ricerca sul tema dell'università, protrattasi dal 1968 al 1970. Sviluppata coerentemente ad un certo approccio operativo, essa si articola dallo studio comparato e contestualizzato delle tipologie universitarie fino al progetto di uno specifico insediamento universitario e, addirittura, fino al progetto del suo contesto; dall'individuazione di strategie dell'istruzione a scala regionale fino al recupero di alcune sedi storiche attraverso le loro più attendibili vocazioni.

POLITICA DI PIANO PER LA REGIONE LOMBARDIA

Un convegno per sottolineare il programma-case del piano regionale.

Su iniziativa dell'Assessorato ai Lavori Pubblici della Regione Lombardia, si è svolto recentemente a Segrate (Milano) un interessante convegno sul tema "Regione-Casa: proposte per una politica di piano", convegno che ha approfondito tutta la vasta tematica che ruota attorno a questo argomento e che contribuisce in modo notevole alla risoluzione di numerosi problemi. Come ha opportunamente ricordato l'assessore regionale Renato Tacconi nel corso della sua relazione, "non sfugge a tutti coloro che prestano la loro attenzione al dibattito politico in corso la centralità del problema relativo al settore dell'edilizia residenziale pubblica, poiché la risoluzione della questione delle abitazioni esige un adeguato impegno ed uno sforzo di eccezionale collaborazione da parte di tutte le forze sociali e da parte di tutte le forze politiche democratiche". È partendo da questa premessa che la Regione Lombardia, consapevole delle profonde tensioni sociali scaturite dallo stato di crisi che caratterizza da anni il settore dell'edilizia, ha voluto promuovere questo convegno, aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche e sociali, alle organizzazioni sindacali, alle organizzazioni democratiche, agli I.A.C.P., agli Enti Locali e a tutti coloro che intendono farsi carico della crisi del settore ed operare per soluzioni positive, al fine di sviluppare un ampio e partecipativo dibattito, per sottoporre a una rigorosa e anche severa verifica l'operato della Regione stessa e per sollecitare contributi critici sul Piano-Casa che la Regione Lombardia intende realizzare non come piano illuministico, ma come processo politico e programmatico.

"Oggi - ha ricordato l'assessore Tacconi - siamo di fronte a un aumento forse decisivo per la soluzione dell'annoso problema della casa. Esistono cioè le condizioni per compiere quelle scelte coraggiose non compiute nel passato o troppo timidamente sostenute". Dopo aver auspicato la ristrutturazione del CER con l'inserimento di rappresentanti delle regioni e delle parti sociali, l'assessore Tacconi ha ribadito che "deve spettare alle regioni non solo l'autonoma formazione dei programmi regionali, ma anche l'attuazione e il controllo dei programmi di edilizia residenziale pubblica". "La legge sul regime dei suoli, opportunamente coordinata con le leggi

regionali e con le leggi relative all'equo canone e al programma decennale di edilizia residenziale pubblica che il Parlamento si accinge a varare, permette di stabilire un quadro certo entro il quale gli operatori pubblici e privati possono rilanciare il settore dell'edilizia e nello stesso tempo consente di avviare a soluzioni la questione edilizia attraverso il soddisfacimento della domanda di nuove abitazioni, il recupero del patrimonio edilizio esistente, l'acquisizione ed urbanizzazione delle aree, la mobilità degli inquilini, determinata dalle mutate esigenze del nucleo familiare nel suo divenire". Il trionfo regime dei suoli - finanziamenti del settore - regime delle locazioni è indissolubile, e per questo ha costituito l'oggetto delle tre relazioni di base del Convegno di Segrate. Ma ritorniamo ai passi salienti della relazione Tacconi. "In gennaio è entrata in vigore la legge sulle «Norme per l'edificabilità dei suoli», che rappresenta una qualificata risposta alla sentenza della Corte Costituzionale numero 55 del 1968 che dichiarava l'illegittimità dei vincoli di inedificabilità dei piani in mancanza di forme di indennizzo. La legge n. 10 del 28-1-77 pone significativi compiti sia ai Comuni che alle Regioni. Questa legge è fra le più importanti tra quelle che regolano, negli ultimi venti anni, la complessa materia dell'urbanistica e le conseguenze e gli eventuali rischi devono essere valutati se si vogliono evitare i pericoli contrapposti di una paralisi del settore causata dal mancato investimento dei privati, o della disorganica utilizzazione dei fondi derivati dal rastrellamento di una quota consistente di investimenti, attraverso gli oneri di urbanizzazione e della concessione". "In questo tema si inserisce il problema della gestione del patrimonio pubblico e privato di case: qualsiasi sia l'entità del fabbisogno, è certo che una parte di esso è costituito da famiglie che hanno la casa, ma non possono pagare affitti elevati, d'altra parte un'aliquota abbastanza consistente di abitazioni di vecchia costruzione è sottutilizzata, male utilizzata perché l'attuale normativa sui fitti non consente ai proprietari di assumere le necessarie iniziative volte a tenere in buono stato le abitazioni".

Passando ad esaminare schematicamente la situazione della Lombardia, Tacconi ha dichiarato che pochi dati sono necessari per illustrare lo stato di sovraffollamento e di sottoaffollamento nel 1971. "A quella data vi erano oltre 2 milioni e mezzo di alloggi occupati. Si registravano 270.000 alloggi

con sovraffollamento grave, ossia con oltre due persone per stanza. Un milione e 440 mila abitanti occupavano 730.000 stanze, il che significa che l'affollamento medio era, in tal caso, di 1,96 abitanti per stanza. Di fatto, se escludiamo le seconde case e quelle disabitate, il 17 per cento degli abitanti in Lombardia occupava l'8 per cento delle stanze. Se valutiamo, invece, l'affollamento tollerabile, stimato fra 0,8 e 1,2 abitanti per stanza, si aveva che 5 milioni e 900 mila lombardi occupavano 6 milioni di stanze, con affollamento medio di 0,96 abitanti per stanza. Ciò vuol dire che il 70 per cento della popolazione consumava il 64 per cento delle stanze. Diverso è il caso di sottoaffollamento grave con meno di 0,8 abitanti per stanza: 1 milione 56.324 abitanti occupavano 2.300.000 stanze, con un'affollamento medio di 0,45 abitante per stanza. Il che significa che il 13 per cento degli abitanti occupava circa il 25 per cento di stanze".

"Dilaga anche in Lombardia il fenomeno della seconda casa: si stima che dal 1971 ad oggi il 41 per cento di tutti gli alloggi e il 45 per cento degli investimenti sono stati fatti per seconde case. In contrapposizione a questi dati, nella sola Lombardia le stanze comprese in alloggi senza servizi ammontavano a 1.509.000 nel 1971".

Come si vede è una situazione tutt'altro che rosea, anche se sono stati finanziati, dal 1971 al 1976, 174 mila vani di edilizia residenziale pubblica.

Dalla riforma della casa (fina 1971) ad oggi sono stati stanziati in Lombardia 515 miliardi; di essi, 308 sono andati all'edilizia sovvenzionata (case solo in affitto realizzate dagli I.A.C.P. e dal Consorzio per la generalità dei cittadini) e il rimanente all'edilizia agevolata (case a riscatto). Se l'esame si rivolge allo stato di attuazione dei lavori emerge che l'edilizia sovvenzionata ha superato nell'attivazione dei cantieri il 93 per cento degli interventi.

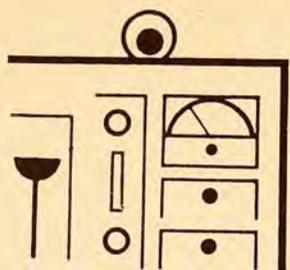
Secondo la relazione Tacconi non sono certo mancati i problemi. Una difficoltà comune riscontrata dagli operatori del settore è rappresentata dal reperimento delle aree nei piani di zona 167, ossia destinate a investimenti di edilizia popolare. La Regione si è mossa su due direzioni: da una parte si è dato avvio a un sistematico piano di ricerche e dall'altra è stata varata la legge n. 11 del 27-1-77 "norme per la formazione del piano regionale di edilizia residenziale pubblica", che rappresenta il primo momento operativo per realizzare il piano-casa.

"La Regione Lombardia - ha ricordato ancora l'assessore

Tacconi - ha previsto nel suo primo bilancio l'inserimento di consistenti finanziamenti per la realizzazione dell'edilizia economica e popolare, che rappresentano i fondi per poter sostenere una ipotesi credibile di piano aggiuntivo regionale. Tali stanziamenti, comparati alla vastità del fabbisogno e alla drammaticità delle richieste, appaiono esigui, ma sono sicuramente significativi dell'impegno della Regione ad intervenire coi propri mezzi nel settore".

Concludendo il suo attesissimo intervento, Tacconi ha dichiarato che il "Piano-Casa si pone come banco di prova per la credibilità oltre che della Regione anche del sistema delle autonomie. Di qui l'assunzione di quelle precise responsabilità politiche che, malgrado le difficoltà e gli ostacoli, restano per noi irrinunciabili".

Il Convegno di Segrate, come già abbiamo più volte rivelato, si è articolato nei lavori di varie commissioni, coordinate rispettivamente dall'arch. Giorgio Morpurgo, dall'arch. Vito Sonzogni, dall'arch. Marco Zanuso e dal prof. Elio Veltri. Quest'ultima si è occupata della politica del risanamento e del riutilizzo del patrimonio edilizio e infrastrutturale". Un tema assai importante, quindi, che merita una speciale menzione. Stralciamo, quindi, qualche passo saliente della relazione conclusiva del prof. Veltri: "è ormai acquisita l'esigenza di arrestare lo sviluppo delle periferie urbane e della conseguente necessità di intervenire sul tessuto edilizio esistente, sia per una gestione più conveniente delle scarse risorse destinabili in attrezzature ed infrastrutture, sia per meglio utilizzare lo stock edilizio attuale che, com'è noto, è largamente sottoutilizzato". "A tale scopo la Regione Lombardia nel proprio Piano-Casa dovrà prevedere di utilizzare una forte quota degli investimenti, comunque non inferiore al 50 per cento delle risorse complessive proprio per il recupero dell'esistente. In effetti, dalle stime relative al fabbisogno abitativo valutato per la Lombardia, il recupero del patrimonio edilizio esistente appare plausibilmente in grado di soddisfare più della metà dei fabbisogni effettivi di alloggi, cosicché anche sotto questo profilo, si giustifica la rilevante quota di risorse da destinarsi in questa direzione". Da ultimo Veltri ha sottolineato anche l'esigenza di affrontare il tema degli alloggi non terminati per vari motivi, tema che nel solo hinterland milanese assume la consistenza di qualche migliaio di alloggi e che va seriamente valutato sia per le implicazioni di ordine urbanistico generale che investe, sia per il basso costo che il loro utilizzo comporterebbe.

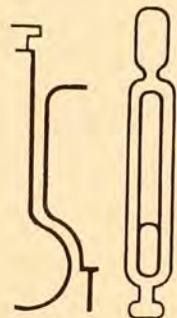


l'Enel e l'ambiente

La moderna civiltà dei consumi pone l'uomo dinanzi a delle alternative. Sta alla sua intelligenza condizionare le scelte prioritarie. Il bisogno, il buio e il freddo sono nati col mondo. Il benessere, in tutte le sue forme, è frutto di millenni di lavoro concorde. L'Enel, col suo massiccio impegno nel settore ecologico, non pretende di risolvere un problema che è di tutti, ma contribuisce nel suo ambito e con l'aiuto del progresso tecnologico, alla salvaguardia dell'ambiente naturale.

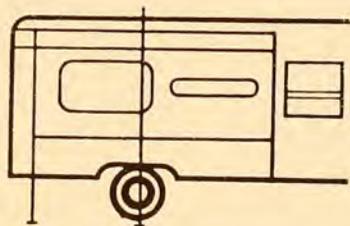
stazioni di rilevamento

Una fitta rete di stazioni meteorologiche disposta intorno agli impianti termoelettrici consente l'analisi istantanea dell'atmosfera con particolare riferimento all'anidride solforosa.



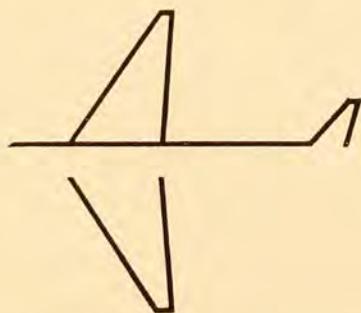
laboratori analisi acque

Severe prove vengono condotte in laboratorio per conoscere l'eventuale incidenza di un impianto sulle forme di vita acquatica.



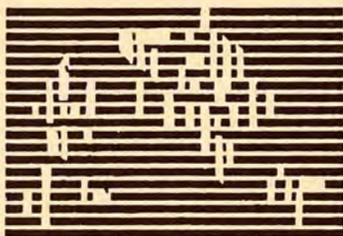
laboratori mobili

Laboratori mobili sono stati opportunamente attrezzati per lo studio delle emissioni nell'atmosfera e delle immissioni a terra.



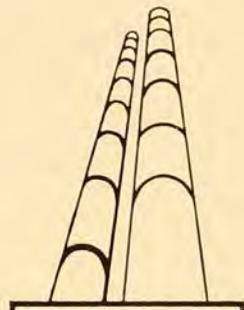
l'aereo

Di grande utilità si è rivelato il mezzo aereo per lo studio del comportamento dei fumi in relazione alle "inversioni termiche".



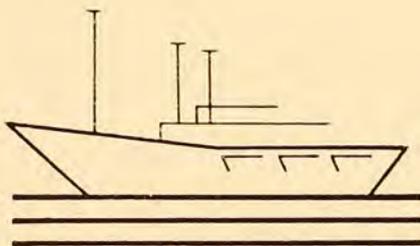
studi raggi infrarossi

Prospezioni ai raggi infrarossi consentono lo studio della distribuzione della temperatura sulla superficie del terreno e del mescolamento dell'acqua restituita da un impianto al fiume o al mare.



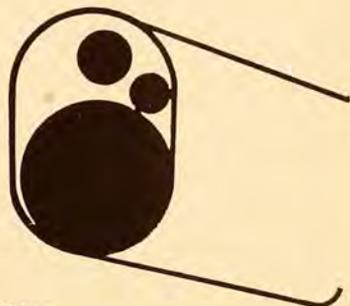
camini

Alti camini smaltiscono i fumi al di sopra della fascia atmosferica in cui l'uomo vive, riducendo le concentrazioni a valori pressoché insignificanti.



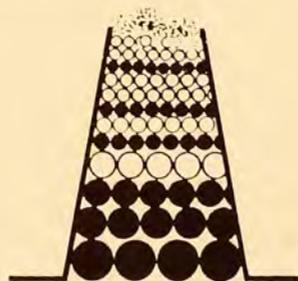
campagne oceanografiche

Attraverso l'impiego di una nave opportunamente attrezzata vengono condotte campagne al largo di tutte le coste italiane interessate da impianti termoelettrici e dove ne sono previsti di nuovi.



il lidar

Perfezionando gli studi condotti sulla priorità della luce laser si è pervenuti alla realizzazione del lidar, strumento con cui è possibile rilevare forma e posizione di nubi di fumo anche invisibili a occhio nudo.



precipitatori

Grandi «trappole elettrostatiche» catturano le ceneri, derivanti dalla combustione, che vengono portate in sospensione dai fumi.



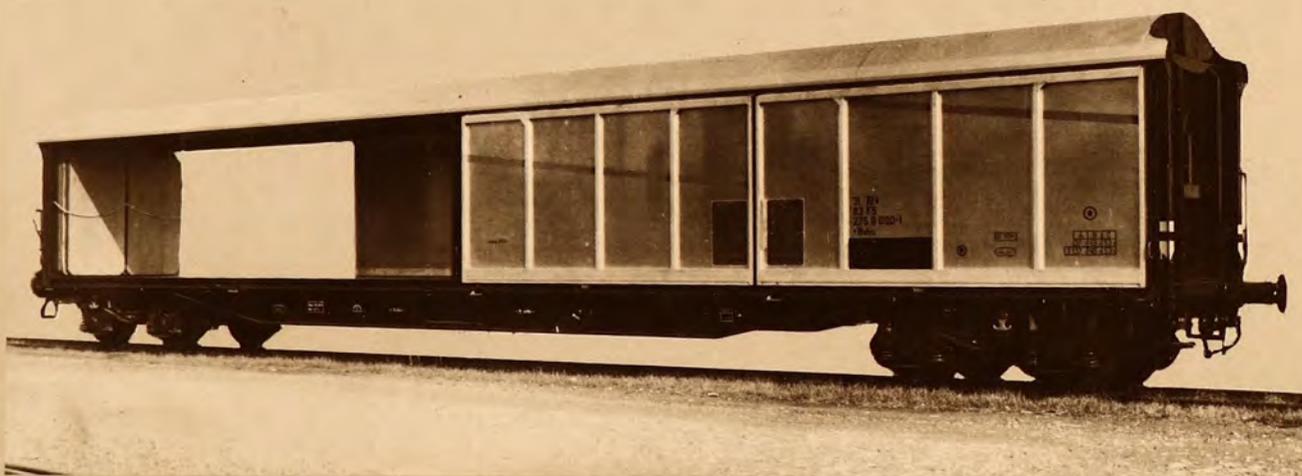
teodoliti aerologici

Per stabilire quale sarà il comportamento dei fumi, vengono lanciati periodicamente palloncini tarati in misura tale da galleggiare a mezz'aria all'altezza voluta. Il percorso che seguono, viene controllato e fotografato da teodoliti aerologici opportunamente dislocati.

i nostri carri per le vostre merci

Habis

È un carro
coperto a carrelli,
a pareti scorrevoli
specializzato
per trasporto di merci
palettizzate,
è infatti dotato
di pannelli divisori
mobili per assicurare
la più razionale
sistemazione
del carico.



**E' vero che l'energia non si distrugge.
Ma si disperde.**

**La ghisa e le tecnologie Neca
diffondono più a lungo il calore.
Risparmiando energia.**

Palladio



Il radiatore a piastra con rendimento ottimale.

Palladio non a caso è diverso dai comuni radiatori: il suo design è stato progettato in funzione di un perfetto bilanciamento tra la superficie interna ed esterna.

Si ottiene così uno scambio termico totale che, sfruttando a fondo i fenomeni di convezione e irraggiamento, cede calore in quantità ottimale.

Un design funzionale quindi, che personalizza elegantemente Palladio.

I vantaggi del nipple da 1" e 1/4.

L'applicazione di attacchi da 1" e 1/4, oltre a facilitare la circolazione del fluido con conseguente scambio termico maggiore, permette di ottenere una serie di notevoli vantaggi: possibilità di inserimento di distributori applicati alle valvole termostatiche; installazione anche su impianti senza pompa; facilità di assemblaggio.

Il disegno.

Un altro aspetto interessante di Palladio è costituito dal disegno della parte superiore dell'elemento, che convoglia il flusso d'aria calda verso il centro del locale anziché lungo la parete di sostegno, consentendo la diffusione uniforme del calore e una maggiore pulizia delle pareti.



Perché la ghisa nei corpi scaldanti.

La ghisa garantisce una lunga durata d'esercizio.

Offre una buona conduzione termica e permette di realizzare le forme più idonee per un rendimento ottimale.

Ne deriva un sensibile risparmio di energia.

NECA

dalla ghisa, calore ad alto rendimento.

necchi & campiglio

Idrosanitari, caldaie e radiatori in ghisa

Divisione Fonderie della Società Italiana Smeriglio S.I.S. - S.p.A.
Pavia (Italia) - P.za Dante 1 - Tel. (0382) 26.231

Desidero ricevere, senza alcun impegno,
materiale tecnico-informativo
sui radiatori Neca.

Nome

Cognome

Via

Città CAP