

DEMOCRAZIA MUNICIPALE E POLITICHE URBANISTICHE IN SPAGNA, 1975-1985*

Carmelo Adagio

Le città spagnole fra fine anni Sessanta e primi anni Settanta

La società spagnola negli anni del franchismo ha subito un intenso processo di crescita della popolazione urbana. Il sistema demografico vedeva, negli anni Quaranta, una prevalenza della popolazione rurale: solo il 36% della popolazione abitava in città con più di 20.000 abitanti, e questa quota soffriva inoltre l'enorme squilibrio data dalla presenza di due città nettamente superiori, per abitanti, a tutte le altre: Madrid e Barcellona, che nell'anno 1940 superavano già il milione di abitanti. La Spagna vedeva quindi uno spazio rurale intensamente popolato, con piccole aree abitate diffuse nel territorio.

Nei due decenni successivi si ebbe una stasi, in termini assoluti, della popolazione rurale, mentre iniziavano processi di concentrazione urbana. Se negli anni Quaranta il travaso di popolazione dalle campagne alle città seguì i ritmi dei decenni precedenti (circa 1.000.000 di persone), nel decennio successivo il ritmo si impennò, con oltre 2.000.000 di persone che affluirono nel mondo urbano. La situazione di degrado di molti municipi rurali, con infrastrutture deficienti e scarsi servizi, le pessime aspettative di crescita economica rurale e le attrattive della vita urbana causarono uno spopolamento soprattutto nelle zone interne della penisola. Le aree che

* Intervento presentato al convegno internazionale di studi storici *Il dibattito spagnolo sullo stato della Nazione e le nazionalità*, svoltosi a Novi Ligure nel 2001 e parte integrante del progetto di ricerca coordinato da Alfonso Botti su *Il "modello spagnolo": identità nazionale, nazionalismi periferici e regionalismi alla prova a vent'anni della costruzione dello Stato delle autonomie*. L'intervento costituisce uno studio preliminare per una ricerca ancora in corso sulla dimensione urbana e sull'identità municipale nella Spagna democratica.

accolsero maggiore immigrazione furono quelle maggiormente industrializzate del nord est: Paesi Baschi, Navarra, il litorale catalano e valenciano. Furono comunque soprattutto le città ad assorbire il maggior numero di immigrati, prevalentemente concentrati nelle due città principali e, in generale, nelle sette principali aree metropolitane (oltre alla capitale e Barcellona, Valenza, Siviglia, Saragoza, Malaga e Bilbao¹).

Alcuni dati aiutano a comprendere la dinamica dell'urbanizzazione: negli anni Cinquanta ebbe fine la politica autarchica e iniziò una progressiva integrazione dell'economia spagnola nel contesto europeo, fino al Piano di stabilizzazione del 1959. Inoltre la politica industriale del regime favorì una continuità nelle dislocazioni industriali, per cui le localizzazioni venivano effettuate nelle aree già a maggior densità urbana. In particolare, furono Madrid, Barcellona e Bilbao ad avere nel primo ventennio una maggiore crescita percentuale della popolazione: Madrid accoglieva abitanti nel suo territorio municipale, Barcellona e Bilbao, già sature nei centri urbani, erano costrette a espandersi nei territori circostanti. Le altre città non subirono bruschi cambiamenti demografici, segno della scarsa base industriale e del fatto che, fino al 1960, solo le città metropolitane avevano un potere di attrazione della popolazione. La rapidità del processo migratorio degli anni Cinquanta creò enormi problemi per l'incapacità da parte delle città di assorbire le decine di migliaia di nuovi cittadini. La scarsità di abitazioni, lo scarso adattamento alla nuova realtà urbana causarono gravi problemi sociali, mentre la ricerca di rapide soluzioni abitative causò la nascita di baraccopoli. In assenza di qualsiasi infrastruttura e senza alcun controllo urbanistico, sorsero dei quartieri dormitorio fatti di baracche, soprattutto a Madrid e Barcellona².

Il piano di costruzione avviato dal *Instituto Nacional de Vivienda* non riuscì se non in minima parte a ovviare al deficit di abitazioni, e il problema diventò così rilevante che al finale della decade fu creato un *Ministerio de la Vivienda*. I problemi di dotazioni infrastrutturali spinsero a stabilire piani di orientamento urbano e territoriale, come la *Ley del Suelo* del 1956 e come il *Primer Plan Nacional de la Vivienda*, concentrato sulle città metropolitane e con l'obiettivo, non realizzato, di edificare mezzo milione di appartamenti. Solo una intensa emigrazione impedì un ulteriore sovraffollamento urbano (nel decennio degli anni Cinquanta emigrarono circa 700.000 spagnoli).

Già in questa fase Madrid soffriva di particolari problemi di congestio-

1. J. Álvarez-Cienfuegos Ruiz, *El proceso de urbanización en España y sus condicionamientos estructurales, 1940-1981*, in "Estudios territoriales", 1984, n. 11-12, pp. 105-125.

2. A. Ferrer Aixala, *L'abitazione in Spagna: un'occhiata retrospettiva*, in "Storia urbana", 1985, n. 31, pp. 135-166.

ne urbana; negli anni Cinquanta vi fu un saldo immigratorio di 440.000 immigrati, molti dei quali andavano a popolare le baraccopoli informali sorte nella periferia; nel 1956 esistevano circa 50.000 baracche. Questa situazione spinse all'adozione di strumenti di pianificazione complementari di scarso successo (*Plan de Urgencia Social*, 1957) miranti a frenare l'immigrazione incontrollata tramite la fornitura di abitazioni di basso costo e bassa qualità³.

La *Ley del Suelo* del 1956⁴ per la prima volta impostò criteri di programmazione sulla totalità del territorio nazionale, prevedendo una attuazione *a cascata* con piani provinciali e comunali. La legge fu soprattutto una normativa per permettere l'espansione delle città. La misura degli interventi previsti dalla nuova legge fu quella dei grandi poligoni; lo spazio urbano veniva prodotto non più predisponendo tracciati che la piccola impresa privata, in modo lento e frammentario, edificio per edificio, avrebbe riempito (l'estensione per *ensanche*, ad esempio), ma creando edificazioni su ampie superfici, con la conseguente preminenza delle grandi proprietà immobiliari. Venivano così prodotte ampie unità di spazio urbano che si basavano sull'unitarietà della proprietà della superficie (appunto, grandi immobiliari). Ma tali unità di proprietà non sempre corrispondevano a unità previste dalla pianificazione⁵. Ciò, insieme alla corruzione municipale e alla connivenza fra pubblica amministrazione e grandi immobiliari, portò a una disarticolazione delle previsioni urbanistiche: gran parte delle città spagnole negli anni Cinquanta e Sessanta crebbero in tal modo, in un momento di grande aumento demografico e industriale, con fisionomie non rispondenti alle volontà di pianificazione. Anzi, l'urbanizzazione spagnola avvenne ai margini di qualsiasi regolamentazione formale: le nuove unità urbane mostravano un volto eterogeneo e mal coordinato, l'unico principio di costruzione valido era la speculazione immobiliare.

La decade degli anni Sessanta ha rappresentato un momento cruciale nella crescita urbana spagnola, confermando la capacità attrattiva delle aree metropolitane. Tale dinamica era favorita dall'industrializzazione intensiva, resa possibile dalla compresenza di diverse risorse: l'ingresso del capitale internazionale, le rimesse degli emigrati, le trasformazioni attuate dalla crescita del turismo. Le scelte di locazione di nuovi siti industriali continuò a privilegiare soprattutto le grandi città; la concentrazione

3. E. Leira, J. Gago, I. Solana, *Madrid: cuarenta años de crecimiento urbano*, in "Ciudad y territorio", 1976, n. 2-3, pp. 43-66.

4. F. Perales Madueño, *La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975*, in "Ciudad y territorio", 1996, n. 107-108, pp. 101-126.

5. F. de Terán Troyano, *Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)*, in "Ciudad y territorio", 1996, n. 107-108, pp. 167-184.

degli investimenti acuì gli squilibri territoriali, aumentando così i flussi migratori interni. Circa tre milioni di spagnoli si trasferirono nel decennio 1960-1970 dalla campagna alla città: le zone rurali vissero una perdita netta di potenziale demografico, in parte per l'emigrazione all'estero (circa 2.000.000 di spagnoli, in tutto il ventennio) in parte per l'emigrazione interna verso le aree urbane⁶.

Le zone di immigrazione furono le stesse del decennio precedente. Fra queste, si consolidò la peculiarità delle aree metropolitane come aree di attrazione, con una crescita ingente dell'urbanizzazione. Le aree metropolitane rappresentavano i poli di crescita economica e demografica, fino ad assorbire il 30% dell'intera popolazione spagnola (e il 60% della crescita demografica). In questo Madrid conobbe il più alto tasso di crescita, soprattutto nell'area metropolitana, che si sviluppò in modo incontrollato a causa della saturazione del centro urbano⁷. Madrid fu raggiunta da circa 700.000 immigrati; si trattava di un'esplosione sociale che faceva passare la città da 2.400.000 a 3.600.000 abitanti. Questa crescita diede vita a una sfrenata orgia costruttiva: circa il 40% delle abitazioni esistenti nel 1975 furono costruite dopo il 1960 per opera di imprese edili private che costruirono centinaia di migliaia di piccoli appartamenti in blocchi residenziali sparsi nell'altopiano castigliano, senza servizi, con strade non asfaltate né illuminate, spesso senz'acqua e senza alcuna connessione di trasporti col centro città o con le zone industriali. Anche i paesi periferici dell'area metropolitana furono investiti da questa edificazione a marce forzate: Alcalá de Henares, per esempio, passò in dieci anni (1965-1975) da 30.000 a 150.000 abitanti⁸.

La crescita urbana coinvolse tutte le aree metropolitane, acuendo la distanza fra il tasso di crescita delle grandi città e lo sviluppo del reticolo urbano intermedio, che a parte eccezioni, non fu capace di svolgere un ruolo di attrazione della popolazione e di nuove risorse. La presenza di strutture produttive marginali (artigianato, piccole manifatture, agricoltura tradizionale) congiunta all'estraneità alle nuove dislocazioni industriali causò in molti centri urbani intermedi addirittura un decremento della

6. Per le cifre relative ai comportamenti demografici, al processo di urbanizzazione e alle migrazioni interne ed estere si rinvia a R.M. Martín de la Guardia, G.A. Pérez Sánchez, *La sociedad española durante el régimen de Franco*, in J. Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 756-805.

7. E. Leira, J. Gago, I. Solana, *op. cit.*; E. Larrodera, *El plan general del area metropolitana de Madrid: 1963*, in "Ciudad y Territorio", 1976, n. 2-3, pp. 27-32; F. de Terán, *La remodelación del centro de Madrid y la ideología subyacente*, in "Ciudad y territorio", 1978, n. 2, pp. 91-98.

8. M. Castells, *La ciudad y la masas*, Madrid, Alianza, 1986, (ed. or.: *The City and the Grassroots*, Berkeley, University of California Press, 1983), p. 312.

popolazione, a vantaggio delle maggiori aree urbane. Fecero eccezione soprattutto quei centri che si specializzarono in nuovi sistemi produttivi, vicini ad aree industrializzate o, soprattutto, le città costiere (Benidorm, Marbella...), che sfruttarono il boom turistico.

La città spagnola di fronte alla transizione

Gli elementi più significativi riguardo agli anni Settanta furono una stabilizzazione della popolazione rurale, una diffusione spaziale del processo di urbanizzazione con una stasi, o in alcuni casi un calo, della crescita delle città metropolitane. Il sistema urbano spagnolo si muoveva in modo non differente dal contesto di tutta l'Europa occidentale, in cui negli anni Settanta le principali città registravano un calo di popolazioni e di attività economiche, mentre si assisteva alla crescita dei centri medio-piccoli e a un riequilibrio dei sistemi urbani nazionali⁹.

Vari fattori condizionarono questa nuova fase, e soprattutto la crisi economica internazionale, che determinò cambiamenti profondi nella domanda di beni e servizi. Il calo dell'occupazione si fece sensibile a partire dal 1975 e comportò una restrizione delle dinamiche migratorie. Fino al 1975, continuò il processo di diffusione urbana, sebbene i tassi di crescita si fecero più ridotti rispetto al decennio precedente. Si differenziò tuttavia la dinamica di crescita delle aree metropolitane: nelle aree di Bilbao e Barcellona si ebbe addirittura un crollo della crescita demografica, mentre altre aree continuavano ad assorbire nuova popolazione. Furono i centri il cui sviluppo era stato maggiormente connesso all'industrializzazione, come Bilbao, a risentire maggiormente delle conseguenze della crisi economica internazionale; Bilbao soffrì a partire dal 1975 di un calo della popolazione conseguenza di una crisi della città in quanto polo dinamico di crescita economica industriale¹⁰. Il fenomeno analogo, riguardante Barcellona, fu di assai minore rilevanza grazie a una economia maggiormente differenziata in cui le attività del terziario attenuarono gli effetti della crisi industriale. Madrid, Zaragoza e Valencia mantennero una lieve crescita demografica, mentre Siviglia e Malaga conobbero un processo di notevole sviluppo demografico, dovuto forse alla stasi di crescita delle

9. S. Sassen, *Le città nell'economia globale*, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 54-55 e *passim* (ed. or. *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forge Press, 1994). Da segnalare che negli altri paesi dell'Europa occidentale il fenomeno della stasi dei grandi centri risaliva a volte già agli anni Sessanta, mentre in Spagna il fenomeno apparve più tardi, in quanto gli anni Sessanta furono anni di forte accelerazione economica.

10. M. Escudero, *Esplendor y caída del Gran Bilbao*, in "Estudios Territoriales", 1985, n. 19, pp. 113-131.

altre aree metropolitane e alla nuova dinamica creata dai processi di decentralizzazione amministrativa e politica.

Nonostante il riequilibrio fra le aree metropolitane, la centralità assoluta acquisita da queste zone rimase una caratteristica fondamentale del sistema urbano spagnolo. Sia per estensione territoriale che per numero di abitanti che per aspetti economici e politici, le aree metropolitane rappresentavano ancora a fine anni Settanta la chiave di volta del sistema urbano spagnolo.

Nel ventennio 1960-1980 il numero di abitazioni familiari in Spagna raddoppiò: dai 7,7 milioni di abitazioni al principio degli anni Sessanta si passò ai 10,6 milioni del 1970 ai 14,7 milioni del 1980. Nel periodo 1960-1975 i Piani Nazionali riuscirono a edificare circa 4.000.000 di abitazioni, in modo da assorbire il deficit del decennio precedente (calcolato in circa 1.000.000 di abitazioni), assorbire la crescita naturale della popolazione, far fronte al necessario ricambio abitativo. Lo sforzo costruttivo coinvolse pubblico e privato, ma fu assai poco rispettoso di criteri razionali, lasciando molto spazio alla speculazione sui terreni. In particolare, le grandi aree metropolitane — e in particolare Madrid, Barcellona, Valencia e Bilbao — diedero vita a città satelliti, di tipo industriale o città dormitorio, insufficientemente dotate di servizi di base, da quelli sanitari a quelli educativi a quelli di tipo culturale, associativo, sportivo. Meno ancora erano città dotate di zone verdi. Le nuove abitazioni venivano aggiunte al corpo fisico delle città, con accrescimenti accelerati e spettacolari a cui sottende l'idea che una città è una somma e un accumulo di abitazioni, corpo cui aggiungere nuove costruzioni¹¹. Ciò ha creato segregazione fisica in quartieri dormitorio, difficoltà di trasporti e comunicazioni, scarsi livelli di attrezzature collettive e di integrazione sociale. Le necessità del creare abitazioni, nate dallo sviluppo economico e dalle migrazioni interne, erano disgiunte dall'attenzione alle forme urbanistiche, dalla considerazione della città nel suo insieme, oltre che dalla scarsa attenzione per la qualità delle abitazioni, per il miglioramento del patrimonio abitativo esistente, per l'oculata dislocazione delle nuove urbanizzazioni.

A partire dagli anni Sessanta la Spagna ha dunque vissuto il momento più intenso di transizione da una modalità di popolamento rurale, legato a un'economia ancora essenzialmente agricola, verso un sistema di popolamento urbano, caratteristico dell'economia industriale e terziaria. Si tratta di un processo che ha coinvolto tutta l'Europa, sebbene la crescita abbia dapprima toccato le città dell'Europa del Nord e solo successivamente la Spagna e l'Europa del sud. Questo fenomeno è avvenuto in Spagna con tassi di inurbamento fra i più alti in Europa¹², che hanno provocato un

11. A. Ferrer Aixala, *op.cit.*, pp. 135-166.

12. *Il sistema delle città europee*, Bologna, Pàtron, 1997, pp. 135-155.

boom immobiliare, notevole anche nel contesto europeo. Questo *boom* è riuscito a moltiplicare il numero delle abitazioni, formando le nuove periferie delle aree metropolitane con una intensa e spesso indiscriminata distruzione del patrimonio urbano dei centri storici e delle *ensanches* ottocentesche.

Ha scritto Santos Juliá, riferendosi in particolare a Madrid ma con un discorso generalizzabile:

La ideología del desarrollo a cualquier precio, que dominó el panorama social y político de los años sesenta, se tradujo en sistemática vulneración de los planes urbanísticos, invadiendo los espacios rurales y destrozando el paisaje con la promoción de bloques de vivienda en los bordes de la ciudad, mal comunicados y peor equipados de servicios comunales¹³.

Questo processo non è stato una specificità del sistema urbano spagnolo, ma la specificità è stata il fatto che tale processo è avvenuto in assenza di un sistema politico democratico che potesse fungere da controllore e potesse avanzare un discorso critico sugli effetti dell'urbanizzazione estensiva. Le carenze e le difficoltà sono state spesso interpretate come effetti della politica del regime, sebbene l'esperienza ad esempio italiana mostri come casi di speculazione urbana e devastazione delle periferie e di costruzione di baraccopoli non siano certo fenomeni esclusivamente ridicibili a un quadro antidemocratico¹⁴. È vero tuttavia che nel corso del dopoguerra il problema della pianificazione territoriale fu posto in diversi stati dell'Europa occidentale (Olanda, Svezia, Inghilterra, con ritardo Germania e Francia) in modo contestuale alla fase di crescita economica; in tal modo, in diversi paesi si crearono condizioni culturali e istituzionali in grado di guidare e controllare la grande trasformazione attuata in Europa durante l'"età dell'oro" (Hobsbawm). In Spagna e in Italia, nonostante la differenza dei regimi, la grande espansione economica e urbana è stata priva di qualsiasi visione d'insieme, ha permesso il consolidarsi di grossi interessi privati dediti alla speculazione sul possesso dei suoli. In entrambi i paesi gran parte dello sviluppo edilizio è avvenuto su aree fabbricabili private senza alcuna politica pubblica di correzione, mentre nel resto dell'Europa occidentale la prassi urbanistica ha visto il protagonismo delle amministrazioni che, acquisiti i terreni da trasformare, li sistemava e poi cedeva ai vari operatori pubblici e privati secondo linee di sistemazione

13. S. Juliá, *Madrid, capital del Estado (1833-1993)*, in S. Juliá, D. Ringrose, C. Segura, *Madrid. Historia de una capital*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 574-575.

14. Petrillo parla di «discutibili periferie» e di un «gigantismo che ha prodotto sovente risultati devastanti» riferendosi all'intero quadro dell'Europa occidentale: A. Petrillo, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Bari, Edizioni Dedalo, 2000, pp. 33-38.

complessive non dipendenti dalla proprietà fondiaria. In tale situazione, la peculiarità della prassi urbanistica inaugurata in Spagna con la democrazia fu un tentativo di apportare le necessarie correzioni a fenomeni di crescita urbana ormai consolidati¹⁵.

Nuove normative, nuove riflessioni urbanistiche: i piani della transizione

L'avvento della democrazia e la crisi economica ebbero notevole influenza sulle nuove norme urbanistiche.

La costituzione del 1978 prevede indirizzi precisi nel campo urbanistico. L'art. 46 afferma che «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España», mentre nell'art. 45 si accenna a «la utilización racional de todos los recursos naturales» al fine del miglioramento della «calidad de la vida»¹⁶. Se, inoltre, la legge del 1956 e quella del 1975 attribuivano allo Stato i compiti decisionali, con i comuni solo in veste di gestori ed esecutori della pianificazione, la Costituzione favorì il decentramento urbanistico. Gli statuti delle Comunità autonome attribuirono a esse competenze esclusive in materia di ordinamento del territorio: competenza che ovviamente è contemperata dalle legislazioni statali sul diritto di proprietà, e dalla competenza che la costituzione attribuisce allo stato in materia di tutela dell'ambiente. La costituzione inoltre ha rafforzato il comune nella gestione dei propri interessi. L'intervento sul territorio necessita allora di una attenta comunicazione e collaborazione fra le autorità pubbliche e statali¹⁷.

Intanto già negli ultimi anni del regime nei comuni era vivo il dibattito urbanistico che, a partire dai movimenti urbani¹⁸, portava a incontri fra movimenti e professionisti, incontri che spesso portavano alla stesura di *contropiani*. È in questo quadro che si affermano nuove teorizzazioni urbanistiche¹⁹. La crisi economica aveva ormai imposto una nuova percezione del processo economico; soprattutto si era incrinata la fiducia in una crescita illimitata; il problema delle risorse, la crisi finanziaria ed energetica

15. L. Benevolo, *La città nella storia d'Europa*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 203-217.

16. *Constitución española*, Madrid, Boletín Oficial del Estrado, 1979, p. 42.

17. J.L. González Haba, R. Martínez Díez, *Ordenación territorial en una nueva situación*, in "Ciudad y territorio", 1980, n. 1, pp. 25-38.

18. J. Borja, *Qué son las asociaciones de vecinos*, Barcelona, La Gaya Ciencia, 1976; J. Rebollo, E.R. Rodríguez, C. Sotos, *El Movimiento Ciudadano ante la democracia*, Madrid, Cénit Editorial, 1977.

19. F. de Terán, *Diez años de urbanismo en España*, in "Ciudad y territorio", 1980, n. 1, pp. 7-15.

ebbero ripercussioni sulla crescita delle città, che in molti casi fu frenata: comportamenti ormai secolari cedevano il passo a nuovi fenomeni di paralisi o addirittura di calo degli abitanti²⁰. I piani urbanistici predisposti per far fronte a una crescita illimitata avevano sì permesso la creazione di milioni di abitazioni per i nuovi cittadini, ma in una notevole povertà urbanistica accentuata nelle aree metropolitane. Si diffondeva in tutta Europa un nuovo pensiero urbanistico (di «terza generazione», disse in Italia Giuseppe Campos Venuti²¹) volto alla riqualificazione della pianta urbana, alla gestione più equilibrata degli spazi e delle risorse. In Spagna ciò avvenne parallelamente alla nascita dei nuovi municipi democratici (1979). La trasformazione politica creava nuove attese verso la politica urbanistica, anche grazie all'esperienza dei movimenti urbani e delle associazioni di quartiere che chiedevano programmi di azioni visibili e democraticamente scelti²².

La percezione dominante della scarsa qualità della vita urbana, dell'eccessiva densità e della carenza di spazi e di infrastrutture, si accompagnava alle necessità imposte dalla crisi economica e imponeva, in qualche modo, quell'*urbanismo dell'austerità* che trovò in Italia un teorico, ma con una ricca esperienza nelle città italiane medio-grandi, in Campos Venuti e diverse attuazioni pratiche in città come Bologna, Modena o Brescia. Nel corso degli anni Settanta e Ottanta diventò acquisizione comune in diversi paesi l'esigenza di tutelare gli insediamenti antichi, col riconoscimento del centro storico come un «organismo fisico da proteggere e restaurare nel suo insieme»²³; esigenza che assunse una dimensione centrale in Spagna e Italia, paesi dotati di illustri centri storici minacciati dal processo di sviluppo distorto sopra descritto²⁴.

Sistemare gli spazi urbani esistenti, ridare vitalità al patrimonio storico delle città furono gli assi portanti di questa nuova fase dell'urbanistica spa-

20. L. Lozano Giménez, *Evolución de las teorías urbanísticas sobre planeamiento y el proceso institucional. Los años 70*. in "Ciudad y territorio", 1976, n. 2-3, pp. 33-42; G. Saénz de Buruaga, *Ordenación territorial en la crisis actual*, in "Ciudad y territorio", 1980, n. 1, pp. 17-23;

21. G. Campos Venuti, *La terza generazione dell'urbanistica*, Milano, Franco Angeli, 1994.

22. F. de Terán Troyano, *Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996)*, in "Ciudad y territorio", 1996, n. 107-108, pp. 167-184; J. Borja i Sebastián, *La democracia territorial. Descentralización del estado y políticas en la ciudad*, in "Ciudad y Territorio", 1989, n. 81-82, pp. 25-38.

23. L. Benevolo, *op.cit.*, p. 215. L'apporto sperimentale offerto dalle esperienze italiane fu riconosciuto come modello in diversi piani municipali spagnoli, che in qualche caso (ad esempio, Madrid) videro la collaborazione di urbanisti italiani come Campos Venuti.

24. *La salvaguardia delle città storiche in Europa e nell'area mediterranea*, Atti del Convegno internazionale di studi Bologna, 10-11-12 novembre 1983, Bologna, Istituto per i beni artistici culturali e naturali della Regione Emilia Romagna, 1983.

gnola. La politica dei piani che ha reso giustamente celebre l'urbanistica spagnola degli anni Ottanta è stata infatti sia una risposta all'evoluzione subita dalle città spagnole nei decenni precedenti, sia una reazione al centralismo della dittatura, e può essere compresa solo in riferimento alle particolarità della transizione.

In particolare, hanno assunto enorme rilevanza i movimenti urbani, che hanno assunto una rilevanza inconsueta nel contesto europeo. Dalla protesta alla controproposta, i movimenti urbani delle città spagnole assunsero un importante ruolo protagonista, contribuendo all'elaborazione dei piani dei nuovi municipi democratici, sia per il contributo conoscitivo delle esigenze sociali dato dai movimenti, sia per un travaso di urbanisti e personale politico dai movimenti alle nuove strutture democratiche. Le *Asociaciones de Vecinos* spingevano, certamente, alla soluzione immediata dei problemi più impellenti, alla rivendicazione di case, scuole, spazi liberi, infrastrutture; ma ben presto questo sguardo indirizzato al quartiere veniva allargato a tutta la città, e i movimenti si posero come non solo agenti di controproposte collettive, ma anche come agenti della trasformazione della politica urbana e, in ultima analisi, delle città.

Oltre al protagonismo dei movimenti, va segnalato ancora una volta il contesto economico in cui si mossero i piani: quello di una crisi che in Spagna continuava a mostrare effetti, del resto acuiti ancora dalle tempeste finanziarie internazionali dei primi anni Ottanta. La percezione della stasi nella crescita delle città, il calo della domanda edilizia, ponevano di fronte ai nuovi municipi un nuovo quadro, quello di una stabilizzazione delle città, del calo della pressione demografica sulle città. Gli effetti della crisi si andavano a sommare agli effetti, ancora visibili, delle carenze ereditate nei momenti di urbanizzazione intensiva ed estensiva.

I nuovi piani, elaborati dalle amministrazioni municipali, furono gli strumenti politici preferenziali per affrontare questa duplice crisi, ma furono anche lo strumento politico che simboleggiava, in maniera più concreta, la nuova realtà democratica locale. Politici e urbanisti, spesso provenienti dai movimenti popolari degli anni Settanta, si trovarono a creare un nuovo progetto politico locale che per la prima volta, applicava anche uno strumento legislativo di recente creazione, la legge del suolo del 1975²⁵.

Questa, elaborata nei primi anni Settanta, considerabile più un residuo delle concezioni urbanistiche precedenti che un anticipo delle nuove concezioni attuate nei piani, sostituiva la precedente legge del 1956 mantenendo uno stesso spirito di fondo, quella di essere uno strumento per affrontare i problemi di crescita delle città. La riforma del 1975 conservò

25. D. Quero Castanys, *Un progetto politico «illuminista». Il ruolo dei Comuni*, in *10 anni di pianificazione urbanistica in Spagna. 1979-1989*, catalogo della Mostra omonima, Venezia, IUAV, 1990, pp. 147-152.

in parte l'impianto della precedente riforma, prevedendo la necessità di una programmazione previa a qualsiasi sviluppo urbano. Ciò, in primo luogo, per frenare le pratiche abusive che, nonostante la legge del 1956, erano state permesse dalla compiacenza delle amministrazioni. Tuttavia la legge apriva spazi di agibilità, nel suddividere il territorio rurale urbanizzabile in fasce diverse: una programmata dal piano, una senza programmazione, aperta cioè all'imprevisto²⁶. La concezione urbanistica stava cambiando: più che creare fotografie anticipate della città futura, si cercava di dotare le amministrazioni di strumenti più flessibili. Venivano posti anche limiti per garantire livelli minimi di qualità (spazi verdi e parcheggi): la libertà posta dalla legge del 1956 aveva aperto la strada a orientamenti speculativi. Applicata nei piani degli anni Ottanta, la legge del 1976 si è dimostrata abbastanza duttile nel governare il nuovo orientamento prevalso nell'urbanistica democratica, quello di trasformare le città, piuttosto che di promuoverne una crescita²⁷.

Altro dato da mettere in conto, la vittoria delle sinistre nelle elezioni municipali del 1979 creò una distinzione fra guida dell'ambito nazionale — destra — e guida dell'ambito locale — sinistra. Ciò tradusse l'esperienza dei primi municipi in una rivendicazione di municipalità contro le eredità centralistiche. Sia le lotte di quartiere che la successiva gestione municipale dei piani urbanistici si inseriscono in questo quadro rivendicativo, in questa ricerca d'identità posta in atto da «los pueblos de España» contro le eredità dittatoriali.

L'elaborazione urbanistica per alcuni anni procedette nelle diverse città spagnole in parallelo, senza momenti di verifica e discussione collettiva. Un gran numero di urbanisti e architetti, che spesso avevano finito l'università alla fine degli anni Sessanta, in qualche modo “figli del '68”, si gettò con entusiasmo in questo concreto sforzo di mutamento²⁸. È necessario quindi qui dar conto di una serie di piani che si posero come una prima ondata, parallela, di piani elaborata in un contesto comune ma sulla scorta delle esigenze particolari di ogni città²⁹.

26. Á. Menéndez Rexach, *Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo*, in “Ciudad y territorio”, 1996, n. 107-108, pp. 127-148.

27. T.R. Fernández, *La riforma legislativa e l'amministrazione: i fondamenti giuridici*, in *10 anni di pianificazione...*, cit., pp. 137-146.

28. P. Gogosos e M. Saravia, *Relectura del planeamiento español de los años 80: generación de planes, generación de urbanistas*, in “Ciudades”, 1993, n. 1, pp. 37-52; E. Leira, *Più che piani. Precedenti e ruoli dei Piani comunali in Spagna nei primi anni '80*, in *10 anni di pianificazione...*, cit., pp. 153-162.

29. M. Marcelloni, *La stagione dell'urbanistica spagnola*, in “Urbanistica”, marzo 1989, n. 94, pp. 32-34; Id., *Guardando alla Spagna*, in *10 anni di pianificazione...*, cit., pp. 11-15.; C. Calvaresi, *La riqualificazione urbana in Spagna: il dinamismo degli enti locali e l'egemonia del piano*, Venezia, DAEST, 1990.

Ecco un elenco parziale dei piani predisposti nella transizione: Valladolid, 1980 (data di avvio dei progetti) 1982 (pubblicazione del piano); Malaga 1980-1983; Tarragona, 1981-1983; Salamanca, 1976-1982 e 1984; Madrid: 1982-1984; Sevilla: 1985-1986³⁰. L'attivismo dei municipi nel primo decennio della democrazia spagnola fu una concreta espressione del mutamento attuato dalla transizione. Furono piani intesi come strumenti politici, crearono aspettative, divennero l'emblema di quello che la nuova democrazia municipale poteva produrre. D'altra parte si pongono come correttivi rispetto al degrado urbanistico ereditato dai decenni precedenti e attribuito all'assenza di un quadro democratico. Questo aspetto politico del piano fu sottolineato dalla partecipazione pubblica alla sua stesura. Furono piani "partecipativi", che spesso promossero consultazioni, riunioni, dibattiti, ma anche forme di pubblicizzazione³¹.

Redatti in un periodo di crisi economica, sulla base dei presupposti elaborati in risposta alle rivendicazioni urbane degli anni Settanta, i piani trovavano attuazione in un nuovo contesto di crescita economica, in cui la Spagna anzi funzionava da nuovo polo trainante. Le trasformazioni interne alle città si accompagnavano alla ripresa dell'espansione esterna, con una nuova ripresa edilizia. Queste variazioni forse sono da attribuire al successo stesso dei piani e alla riqualificazione dell'idea di città da essi proposta; all'intervento progettuale concepito nell'ambito di una idea di città possibile³².

«Recuperar Madrid»

I problemi urbanistici che la dittatura lasciava in dote a Madrid riguardavano non solo l'estensione dei poligoni di abitazioni densi e con la mancanza di servizi adeguati (scuole, spazi liberi, installazioni culturali, infrastrutture urbanistiche, ecc), ma anche l'attacco speculativo ad ampi settori della città. Nel centro della città infatti molte aree venivano abbattute per dare spazio all'espansione di grandi magazzini, palazzi di uffici, hotel e immobili di lusso per le classi medio alte³³. Risultavano evidenti le grandi disparità urbane, la segregazione sociale delle periferie popolari e la disuguaglianza nei servizi sociali: le zone del centro e nord-ovest godevano

30. E. Leira, D. Quero, *I piani degli anni Ottanta*, in "Urbanistica", marzo 1989, n. 94, pp. 34-44.

31. R. Pesci, *De la ciudad regulada a la ciudad consensuada (1970-1990, dos décadas de urbanismo y planiamiento)*, in "Ciudad y Territorio", 1989, n. 81-82, pp. 237-242.

32. F. Pol, *Le politiche di recupero dei centri storici nella Spagna degli anni Ottanta*, in "Urbanistica", marzo 1989, n. 94, pp. 53-64.

33. A. Álvarez Mola, *La remodelación del centro de Madrid*, Madrid, Ayuso, 1978.

dell'81% dei posti alunni nelle scuole, dell'81% dei posti letto ospedalieri, dell'80% degli impianti sportivi e del 72% delle aree verdi³⁴.

Il recupero urbanistico di Madrid fu un processo complesso che vide molteplici protagonisti nel corso di circa un decennio. La prima fase fu quella delle lotte urbane: decine di migliaia di cittadini, riuniti in comitati di quartiere, cominciarono nei primi anni Settanta una serie di lotte contro il degrado urbano e per il diritto all'associazione. In un secondo tempo, anche come tentativo di dare risposte a tale pressione popolare, furono protagonisti gli strumenti di pianificazione democratica decisi dal nuovo municipio eletto democraticamente, in un cammino (dalla protesta sociale alla pianificazione municipale) non semplice e non privo di conflitti ma che fu uno dei segnali più visibili del passaggio da un regime dittatoriale a una nuova democrazia aperta alla partecipazione dei cittadini. Manuel Castells ha condotto, fra il 1977 e il 1979, una ricerca sociologica su circa 120 comitati di quartiere, analizzando le motivazioni materiali alla base della loro nascita, il loro interagire con le strutture della dittatura nella sua fase finale e con l'azione dei partiti politici clandestini, i risultati ottenuti dalla loro azione già prima della nascita di una Spagna democratica. Il movimento urbano madrileno fu a un tempo motore di trasformazione urbana e luogo di sperimentazione di nuovi processi di partecipazione³⁵. Dopo l'elezione amministrativa del 1979, il ruolo dei comitati entrò in crisi; nello scontro fra un modello di democrazia rappresentativa e un modello di democrazia partecipativa, il primo ebbe una consacrazione formale dalla costituzione del 1978, che non riconobbe ai comitati di cittadini lo status di associazione di interesse pubblico riconosciuto ai sindacati. Ma dall'esperienza dei comitati a quella del municipio democratico ci fu, soprattutto nel campo della pianificazione urbana, un'osmosi di uomini, tecnici e progetti. Fu l'esperienza del *Movimiento de Ciudadanos* a permeare di sé tutta l'elaborazione del primo piano urbanistico madrileno, a permettere quella coesistenza di democrazia partecipativa e democrazia partecipata dovuta a condizioni storiche difficilmente ripetibili: ha scritto Castells che

La movilización social en torno a cuestiones urbanas que tuvo lugar en los barrios de la mayoría de las ciudades españolas durante los años setenta fue, que nosotros sepamos, el movimiento urbano más extendido y significativo en Europa desde 1945³⁶.

Il Piano di Madrid fu un antecedente e un modello per tutta la Spagna. Ancor prima dell'elezione del nuovo municipio, su pressione dei comitati

34. G. Campos Venuti, *La terza generazione...*, cit., pp. 130-141

35. M. Castells, *La ciudad y la masas...*, cit., pp. 299-386 e 497-538.

36. Ivi, p. 299.

di quartiere era partito un lavoro di riorganizzazione territoriale basato sull'intervento parziale e settoriale mirato al miglioramento della funzionalità della città e al superamento della carenza di strutture. Una *Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana* cercò di coniugare la riqualificazione urbana alla partecipazione dei cittadini, sfociando in un *Programas de Acciones Inmediatas*³⁷, programmi di portata immediata volti a risolvere i problemi più urgenti preparati e redatti da comitati in cui erano rappresentati gli interessi delle zone coinvolte (i comitati di quartiere, i sindacati, gli altri gruppi di interesse locale). Si trattava di un procedimento decentralizzato e aperto alla partecipazione dei cittadini in cui la pressione delle esigenze di base si appoggiava all'aiuto dei tecnici: un modello che fu poi importante per l'azione intrapresa dalla municipalità democraticamente eletta. Questa concertazione democratica delle priorità condivise rompeva con una prassi pluridecennale di espropriazione dei cittadini dal processo decisionale³⁸. Allo stesso modo, in questa fase preliminare all'elezione dei municipi democratici, vennero stesi un *Plan Especial Villa de Madrid*, volto alla conservazione del Centro Storico, e un *Documento de criterios y objetivos para la revisión del Plan General de Madrid*, primo passo della volontà di rivedere complessivamente il precedente piano approvato nel 1963 come Piano metropolitano³⁹. La continuità fra questi passaggi pre-elezioni municipali e i successivi risiedeva innanzi tutto in molti artefici del futuro piano. Già nei *criterios* era chiaro il nuovo ruolo dei municipi: il Piano diventava lo strumento preferenziale tramite cui una generazione di spagnoli sperimentava l'avvento di un nuovo protagonismo municipale, protagonismo recuperato tramite il passaggio delle competenze urbanistiche ai comuni che significò l'abbandono della pianificazione centralizzata e permise l'ondata di piani degli anni Ottanta⁴⁰.

Centrale fu anche la scelta metodologica di creare una apposita *Oficina municipal del Plan*, organismo esterno all'apparato amministrativo municipale, creato per la stesura del Piano e successivamente soppresso, con

37. B. Yncenga, *Comentarios sobre los PAI*, in "Ciudad y territorio", 1982, n. 1, pp. 11-22; J. Martínez Sarandese, *El Programa de Acciones Inmediatas del ensanche. Un intento de recuperación social de la ciudad*, in "Ciudad y territorio", 1982, n. 1., pp. 23-30.

38. F. Terán, *New Planning Experiences in Democratic Spain*, in "International Journal of Urban and regional Research", 1981, n. 1, pp. 96-107; F.J. Díez Montero, *Estructura institucional del urbanismo de Madrid. Origen y evolución de la Comisión de Planeamiento y coordinación del Área Metropolitana de Madrid*, in "Ciudad y territorio", 1976, n. 2-3, pp. 195-207.

39. E. Leira, *Madrid: genesis de un plan nuevo*, in "Ciudad y territorio", 1982, n. 1, pp. 69-82

40. S. Boeri, *Nuove procedure*, in "Casabella", gennaio-febbraio 1983, n. 487-488, pp. 72-76; M. Castells, *Planeamiento urban y gestión municipal: Madrid 1979-1982*, in "Ciudad y territorio", 1984, n. 59-60, pp. 13-40.

veste giuridica di impresa pubblica. L'*Oficina*, composta da 50 persone, ha gestito e coordinato il lavoro di circa 400 collaboratori, e ha funzionato da centro scientifico e da propulsore culturale del piano, tramite pubblicazioni, conferenze, mostre, campagne di divulgazione e coinvolgimento cittadino. Tale scelta ha evitato il rischio di utilizzare i servizi tecnici municipali, già preposti alla gestione quotidiana, per un'opzione di pianificazione a volte in contrasto con l'azione quotidiana, ma ha anche evitato la scelta dei consulenti esterni, che avrebbe offuscato l'immagine istituzionale necessaria al confronto con i molteplici soggetti sociali consultati.

I tempi furono rispettati: nel 1981 fu prodotto un *Avance* (Preliminare), strumento che, previsto anche dalla legge del 1976, si è rivelato adatto per consentire una massima partecipazione pubblica alla elaborazione del piano. L'*Avance*, discusso e approvato a inizio 1982, fu esposto al pubblico dibattito nel corso dello stesso anno. Successivamente fu elaborato il Piano, esposto al pubblico nel maggio 1983, poi rielaborato e nuovamente esposto al pubblico nel settembre 1984. A questo punto chiudeva l'*Oficina*, mentre per l'approvazione formale bisognava attendere il marzo 1985⁴¹.

Fra i principi esplicitamente citati nei *critérios*, fondamentale è il richiamo all'elaborazione decentrata, ai meccanismi di decisione dal basso, all'attivazione del protagonismo e della partecipazione cittadina. Per favorire la partecipazione, ma anche come operazione in qualche modo didattica e di pubblicizzazione del piano, fu lanciata una intensa campagna pubblicitaria, che sfruttò tutti i media possibili, dai cartelloni alla radio alle TV alla pubblicazione di opuscoli, libri e altro materiale informativo; furono organizzate due mostre, visitate da 300.000 persone, e centinaia di dibattiti e riunioni nei quartieri, fra gruppi professionali, all'Università. Questo straordinario sforzo informativo aveva il duplice scopo di favorire la partecipazione e di informare, creando consenso attorno all'elaborazione del piano. I circa 8000 suggerimenti ricevuti dall'*Oficina* testimoniano della partecipazione estesa all'elaborazione del piano e del successo di un notevole sforzo comunicativo volto a una ricerca di consenso alle scelte istituzionali e a operazioni in cui un ruolo di rilievo avevano i tecnici e i linguaggi dell'urbanistica e dell'architettura, spesso di non facile comunicabilità.

La campagna di informazione e coinvolgimento rendeva chiara l'importanza attribuita dalla nuova municipalità democratica alla pianificazione urbanistica intesa come strumento preferenziale di rottura col passato franchista. Ad essa si affiancava una esplicita trattativa con le iniziative private, volta a una co-determinazione delle superfici urbanizzabili, coin-

41. Sul metodo utilizzato nell'attuare il Piano, si veda J.G. Devila, *L'elaborazione del piano di Madrid e il suo metodo: uno sguardo retrospettivo*, in "Urbanistica", marzo 1989, n. 84, pp. 44-53.

volgendo direttamente le proprietà. La concertazione fu efficace per circa i 2/3 del suolo urbanizzabile programmato, segno di un alto consenso raggiunto dall'operazione piano.

La città, nei primi anni Ottanta, è stata oggetto di diversi criteri di intervento: aree di regolamentazione, per i tessuti urbani consolidati; aree di intervento, riprogettazione o occupazione del suolo con nuovi tracciati, in parte stabiliti col piano in parte affidati a futuri sviluppi. Dal punto di vista delle dotazioni infrastrutturali, il piano ha cercato di integrare i tracciati della metropolitana con quelli della ferrovia regionale, e ha puntato a riqualificare le reti elettriche e la rete del gas. Ma gli interventi innovatori sulle infrastrutture sociali e della qualificazione urbana dei servizi per la mobilità e l'ecologia sono stati affiancati a interventi di riqualificazione dell'esistente nei riguardi delle destinazioni produttive e residenziali. Si è tentato, nel piano, una dislocazione del terziario fin nelle prime periferie, restringendo la nascita di nuovi uffici nelle aree centrali, nel tentativo di evitare la completa terziarizzazione del centro storico, anche col restauro del parco edilizio⁴².

Il Piano ha operato una serie di interventi concreti, selettivamente scelti, da sviluppare con l'intervento pubblico con l'obiettivo di farne degli elementi capaci di condizionare le zone oggetto d'azione. L'attenzione a interventi mirati non è stata comunque scissa da una considerazione generale: sono stati individuati anzi 5 interventi strutturanti, grandi operazioni di carattere strategico con funzione di motore della trasformazione della città nel suo insieme. Fra gli esempi, il progetto del parco lineare lungo il Manzanares, considerato come un asse verde, in cui dopo la depurazione del fiume, venne prevista nel tratto urbano una serie di spazi liberi diversificati. Grande importanza ebbe anche l'area della stazione di Atocha; il piano prevede in quell'area un grande punto di interscambio di servizi pubblici e il recupero di una zona centrale, eliminando le sopraelevate costruite negli anni Sessanta. In tal modo, l'eliminazione delle sopraelevate permetteva di estendere l'area centrale della città evitando una separazione netta col settore sud della stessa⁴³.

Il rimodellamento delle zone periferiche con miglioramenti delle situazioni abitative e maggiori dotazioni strutturali e reti di comunicazioni in grado di aumentare l'accessibilità di tutta la città e la riabilitazione a fini residenziali delle aree centrali sono stati i risultati più visibili della gestione urbanistica municipale della prima metà degli anni Ottanta; la riabilitazione del centro storico ha fra l'altro avviato a Madrid quel fenomeno di

42. G. Campos Venuti, *La terza generazione...*, cit., pp. 130-141; Id., *Madrid fra piano e progetto*, in "Casabella", gennaio-febbraio 1983, n. 487-488, pp. 77.

43. E. Leira, *Madrid. Comienzan las obras de la Operación Atocha*, in "UR", 1985, n. 2, p. 1

gentrification tipico in molti centri storici europei⁴⁴: a una diminuzione della densità abitativa fa da contraltare un processo di sostituzione demografica, per cui il centro storico diventa la zona della città più appetita da gruppi sociali che, per struttura professionale o stile di vita, scelgono la residenza nel centro per l'ampia accessibilità di ozio e cultura offerte e per il potere simbolico della centralità urbana⁴⁵. Il gruppo sociale, in ultima analisi, protagonista della *movida* degli anni Ottanta.

Il limite del piano negli anni successivi è stato visto nella sua limitazione all'ambito comunale, in contrasto con l'evidente proiezione metropolitana della capitale. Venne deciso però un sistema di coordinamento fra i piani urbani di Madrid e delle città dell'area, ma il problema della pianificazione su scala metropolitana e regionale è un problema che è stato posto al centro dell'attenzione nella fase successiva all'elaborazione dei primi piani municipali come reazione a un approccio puramente municipale. Inoltre, il piano apparve nella seconda metà degli anni Ottanta troppo legato al clima di crisi economica e al programma di *austerità* che lo avevano caratterizzato già dallo slogan «recuperar Madrid»; iniziò quindi presto un dibattito sulla sua «revisión»⁴⁶.

«Reconstrucció de Barcelona»

Barcellona fu un caso in parte diverso da quello madrileni; se nella capitale si era affermata, anche teoricamente, una cultura della pianificazione condeterminata con la partecipazione dei cittadini e degli altri portatori di interessi, a Barcellona sembrò emergere una centralità della progettazione architettonica e della tessitura della città tramite piccoli interventi non rispondenti a una volontà di pianificazione generale; ciò rendeva in modo netto, anche a un livello simbolico, la volontà di rottura con le prassi urbanistiche in uso nei decenni precedenti.

Barcellona e la sua area metropolitana, come si è visto, negli anni Cinquanta furono il punto di arrivo di un'ondata migratoria e proletaria che si riversò nei quartieri della città vecchia e della Barceloneta. Tra 1960 e

44. A. Mela, *Sociologia della città*, Roma, Nuova Italia Scientifica, 1996, pp. 177-178.

45. A. García Ballesteros, E. Pozo Rivera, D. Bustos Tapetado, *Las implicaciones demográficas de la rehabilitación y remodelación en Madrid*, in V. González Pérez, (coord.), *Los procesos de urbanización: siglos XIX y XX. Actas del II Congreso de la Asociación de Demografía Histórica, Alicante, abril de 1990*, vol. IV, Alicante, Istituto de cultura Juan Gil Albert, 1991; C. Tobío, *Economic and social restructuring in the Metropolitan Area of Madrid (1970-1985)*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 1989, 13, pp. 324-338.

46. *Y tras cuatro años de aplicación, ¿revisar el plan?*, in "Urbanismo", maggio 1989, pp. 2-4.

1975 la popolazione passò dai 2.500.000 ai 4.000.000⁴⁷. Il problema della casa come a Madrid rivelò tutta la sua drammaticità. Speculazione sul suolo, assenza di una politica urbana della casa adeguata alle necessità, presenza di baraccopoli, carenza di aree libere e infrastrutture sociali furono le eredità del *desarrollismo* franchista che, già nei primi anni Settanta, generò lotte urbane grazie all'azione dei comitati di quartiere e delle associazioni degli inquilini⁴⁸. I problemi derivanti dall'alta densità abitativa furono acuiti dall'esplosione della crisi economica: la crisi industriale colpì Barcellona (e Bilbao) in maniera più acuta che, ad esempio, Madrid, obbligando anche a un ripensamento complessivo dell'economia dell'area metropolitana.

Al momento delle prime elezioni democratiche, le aspettative cittadine erano enormi: un intenso movimento rivendicativo emerso nel corso degli anni Settanta attendeva ora una risposta⁴⁹. Erano soprattutto le carenze (di zone verdi, di attrezzature, di urbanizzazioni) a essere al centro delle rivendicazioni. Le pianificazioni anteriori al 1979 avevano portato alla perdita di ampie zone paesaggistiche, verdi, costiere, tramite una occupazione indiscriminata del suolo per quartieri residenziali, seconde case o edifici per il turismo⁵⁰. Ma l'azione della nuova amministrazione di sinistra dovette, come altrove, affrontare i problemi dati dal caos normativo e dalla esistenza della pianificazione in vigore. Il dibattito preelettorale, nel 1979, aveva puntato all'esigenza di una urbanizzazione rinnovata, capace di affrontare i problemi di Barcellona, migliorare le condizioni degli alloggi, dotare meglio i quartieri di servizi e infrastrutture. Il PSC proponeva di

47. O. Nello, *Le dinamiche metropolitane: la diffusione della città sul territorio*, in F. Indovina, (a cura di), *Barcellona. Un nuovo ordine territoriale*, Milano, Franco Angeli, 1999, pp. 27-76.

48. Una istantanea della situazione urbanistica di Barcellona alla vigilia della fine del franchismo in F. Martí, E. Moreno, *Barcelona ¿a dónde vas?*, Barcelona, Editorial Diosa, 1974.

49. Sui movimenti urbani a Barcellona, vedi J. Borja, cit.; J.M. Huertas, M. Andrei, *Barcelona en lluita (el moviment urbà 1965-1996)*, Barcelona, FABV, 1996; D. McNeill, *Urban Change and the European Left. Tales from the New Barcelona*, London & New York, Routledge, 1999; J. Camós e C.C. Perramón, *The associational movement and popular mobilizations in L'Hospitalet. From the anti-Francoist struggle to democracy, 1960-80*, in A. Smith (ed.), *Red Barcelona. Social protest and labour mobilization in the twentieth century*, London & New York, Routledge, 2002.

50. Sulla Pianificazione urbana nella Barcellona franchista si rinvia ai saggi contenuti sul numero speciale di "Ciudad y territorio" dedicato a Barcellona e alla Catalogna, 1977, n. 2, in particolare: F. de Terán, *Notas para la historia del Planeamiento de Barcelona en la era de Franco*, pp. 73-86 e J. Vilagrasa Ibarz, *Impuls económicos, planeament urbà i agents socials en la definició de la Barcelona contemporània, 1859-1975*, pp. 47-70; vedi anche M. Ribas y Piera, *Urbanismo y administración municipal. El caso de Barcelona entre 1842 y 1992*, in "Ciudad y territorio", 1992, n. 94, pp. 161-168.

«Tornar l'ajuntament al poble», di restituire la città ai cittadini, correggendo alcuni squilibri, migliorando le condizioni abitative. In generale la sinistra diede la precedenza ai Piani di riforma interna, basata su singoli interventi e su progetti esecutivi, consolidando le realtà urbane esistenti: migliorare e riqualificare le aree urbane e le infrastrutture. La tendenza, cioè, a influire direttamente sulla forma della città con una serie di progetti con soluzioni formali significative (piazze, viali, edifici) che modificassero i rapporti spaziali in punti strategici con l'intento di modificare l'intera struttura della città⁵¹.

Il municipio catalano, a differenza di Madrid e altre città, non si diede un nuovo piano. La scelta fu quella di muoversi all'interno del *Plan General Metropolitano* (PGM) approvato nel 1976, ultimo atto delle amministrazioni locali tardofranchiste, e di sfruttare l'aspetto privilegiato della progettualità al fine di riqualificare il centro e le periferie. Ciò in parte fu dovuto anche alla dinamica demografica di Barcellona che, dopo la crescita degli anni Sessanta, negli anni della transizione ha visto prima una stagnazione, poi un calo, confermando la dinamica che vede progressivamente ridotto il peso della città all'interno dell'area metropolitana⁵².

Di fronte a tale situazione, e perdurando fino all'inizio degli anni Ottanta la condizione strutturale di crisi economica, nel dibattito politico barcellonese lo strumento piano, erede della crescita *desarrollista*, sembrò inadeguato rispetto all'esigenza di procedere con interventi mirati: l'urgenza degli stessi sconsigliava un ripensamento globale sul modello madrileno e imponeva di avviare subito il processo di rinnovamento. Il PGM del 1976 diventò allora lo strumento da usare, correggere, trasformare sfruttando la sua flessibilità (frutto delle nuove disposizioni della *Ley del Suelo* del 1975) ma riducendo o annullando il previsto piano di autostrade urbane che avrebbe comportato lo sventramento del centro storico⁵³. La nuova amministrazione comunale doveva tenere in conto, inoltre, di una tradizione di deficit di bilancio e di un ristretto margine finanziario per opere di investimento; gran parte dell'azione volta al risanamento urbanistico fu finanziata con l'indebitamento e con la fiscalizzazione. La procedura utilizzata diventava in tal modo l'intervento puntuale, frutto di analisi delle oggettive esigenze di recupero e riqualificazione: metodologia in opposizione con la tradizionale pianificazione espansiva. La precedenza

51. A. Ferrer, *La nuova urbanistica comunale in Catalogna*, in F. Indovina (a cura di), *Barcellona. Un nuovo ordine territoriale*, cit., pp. 77-110

52. F. Indovina, *Le trasformazioni metropolitane. Alcune riflessioni a partire dal caso catalano*, in Id., (a cura di), *Barcellona. Un nuovo...*, cit., pp. 5-26; R. Bonal, *Reflexions sobre el creixement urbanoresidencial*, in J. Roca i Albert, coord., *L'articulació social de la Barcelona contemporània*, Barcelona, Institut Municipal d'Història de Barcelona, 1997, pp. 243-251.

53. Josè Axebillo, intervento, in *La salvaguardia delle città storiche...*, cit., p. 91-94.

era da dare all'analisi delle condizioni fisiche e sociali e alla necessità di offrire risposta alla domanda sociale delle associazioni di quartiere.

Ne seguì, a partire dal 1979, una serie di interventi dalla scala locale (piazze di quartiere) ad aree significative (parchi urbani) a infrastrutture, in cui la progettazione architettonica diventava l'asse centrale dell'azione urbanistica, la peculiarità barcellonese. Gli spazi vuoti, o abbandonati, o gli edifici e complessi da riqualificare diventarono oggetto di recuperi volti a riqualificare le parti di degrado ed esempi di coesistenza di diversi livelli di ricostruzione urbana. L'amministrazione neoeletta promosse nel 1980 una Commissione urbanistica che rappresentò il fondamento di quanto fatto dall'urbanistica barcellonese nei due decenni successivi.

Oriol Bohigas è stato l'esempio, nei primi anni Ottanta, di un rifiuto del piano come idea di organismo unitario. Le direttive su cui si è mosso il suo lavoro di delegato dei Servizi urbanistici del Comune di Barcellona (dal 1980 al 1984) si basarono proprio sull'idea di una città concepita non come sistema, ma come insieme di parti; su un processo di "ricostruzione" e non di espansione della città; sul progetto come tentativo di trasformare aree scelte con un più ampio effetto trasformativo tramite la promozione pubblica di interventi architettonici⁵⁴. Evidentemente non si trattò di una "opposizione" al piano, ma di un ripensamento del piano come somma di interventi puntuali, di interventi di quartiere, come analisi di problemi specifici: senza che Bohigas sentisse la necessità di proporre una nuova teoria del piano. Invece di ripensare il PRG, la Commissione predispose una serie di interventi a breve scadenza: diversi progetti di immediata realizzazione su cui impostare poi progetti a medio e lungo termine. Rispetto al sistema strutturale viario previsto dal PRG, l'azione di Bohigas e della commissione cercò di attenuare gli effetti delle ristrutturazioni sulla vita dei quartieri. Nell'agire quartiere per quartiere, nel considerare la città come una somma di pezzi, si esprimeva anche l'emergere di un senso di identità locale, conculcato dalla dittatura.

Sia nel centro storico, che nelle zone suburbane e in periferia vennero messe in azione una serie di interventi puntuali dell'amministrazione pubblica con lo scopo di dare indicazioni per una trasformazione concreta della città. Con differenze: nel centro storico, la dialettica fra conservazione e modernizzazione si trovava di fronte a urgenze quali lo stato di molti edifici e i problemi igienici. A parte il Barrio Gótico, gli altri quartieri dell'area centrale di Barcellona (Barceloneta, Raba, Ribera) erano caratterizzati più dalla qualità di tracciato che dalla qualità di opere edificate. L'azione dell'amministrazione fu volta a una riqualificazione dello spazio pubblico,

54. O. Bohigas, *Un programma per Barcellona*, in "Casabella", 1982, n. 483, pp. 12-21; Id. *Reconstrucció de Barcelona Llibres a l'abast*, Barcelona, Edicions 62, 1985 (tr. it. *Ricostruire Barcellona*, Milano, Etas, 1992; Josè Axebillo, *op. cit.*).

ovvero delle strade e delle piazze come elementi di connessione dei servizi e simboli della riappropriazione della vita collettiva. Gli interventi puntuali miravano quindi a offrire soluzioni sui tempi brevi e favorire una rigenerazione autonoma dei quartieri, col presupposto che migliorando l'aspetto qualitativo dello spazio pubblico, lo spazio privato fosse costretto ad adeguarsi⁵⁵. Nella stessa direzione andava, ad esempio, la rimodellazione delle 9 piazzette del quartiere — già villaggio — di Gracia: il proposito di restituire alla cittadina il vecchio carattere fisico, sopprimendo il percorso viario veloce e agendo su nove punti focali, le piazze, come rigeneratori del restauro globale del *barrio* era volto alla ricostruzione di una sociabilità e di un'identità di quartiere basata sull'uso pubblico degli spazi. Le piazze furono sottratte al parcheggio, ripavimentate e destinate ai pedoni, con una certa unità nell'uso di materiali e decorazioni dei giardini. Altro esempio fu l'intervento nella zona marina del Paseo Colón (Moll de la Fusta): la trasformazione della banchina dei depositi commerciali, che in pratica ostacolavano l'accesso e la vista del mare, permise di utilizzare tale zona come luogo di ricreazione cittadina, come fronte della città verso il mare.

Se nei centri l'azione è stata quella di rendere abitabile la monumentalità, nelle periferie il problema era diverso: lo spazio pubblico delle zone suburbane era abbondante ma non rappresentava spazio socialmente aggregante. Lo sforzo è stato quello di "monumentalizzare" le periferie, dare caratteri urbani centralizzatori agli spazi periferici, trasformando le zone verdi amorfe in piazze, giardini ben definiti; ricostruire insomma un arredo urbano che favorisse l'interazione fra i cittadini⁵⁶.

Il municipio al centro della transizione

Da quanto precede, credo si possa affermare che la gestione dell'urbanistica sia stata il principale campo politico di intervento degli enti municipali della giovane democrazia spagnola, sia nella fase immediatamente seguente alla fine del franchismo, sia nei decenni successivi.

A Barcellona, lo strumento del piano generale è stata considerata una eredità dell'*urbanismo desarrollista* del franchismo, e come tale considerato inadatto alle esigenze di riqualificazione nel nuovo contesto di crisi economica e democrazia politica. Nel considerare la politica urbanistica attuata a Barcellona, c'è tuttavia da considerare una data limite: è quella della

55. A. Ferrer, *Idees urbanístiques i instruments tècnics en la transformació material i social de Barcelona, 1975-1995*, in J. Roca i Albert (coord.), *Expansió urbana i planejament a Barcelona*, Barcelona, Institut Municipal d'Història de Barcelona, 1997, pp. 271-291.

56. O. Bohigas, *Un programa per Barcelona*, cit.; M. Tarragó, *Barcelona*, in "Paesaggio urbano", maggio-agosto 1993, pp. 110-117.

designazione di Barcellona come città olimpica. Dopo il 1986, Barcellona si protese verso il grande evento, mutando sensibilmente le linee di azione urbanistica. Tale data simbolicamente rappresenta l'inizio di una fase diversa della politica urbanistica delle città spagnole.

A Madrid, come si è visto, si è invece cercato di reinventare lo strumento piano, affiancandolo continuamente all'attuabilità dei progetti puntuali, tramite un serrato confronto con la partecipazione popolare⁵⁷. Entrambi gli esempi ricordati mostrano come un'intera generazione di spagnoli abbia visto nel campo municipale l'ambito migliore per un'azione a un tempo politica e tecnica di trasformazione consensuale delle città attraverso una riappropriazione, come collettività, degli strumenti amministrativi e urbanistici.

Gli esempi sopra ricordati permettono di ipotizzare una possibile sintesi di quanto detto. Negli anni dal 1979 (elezione dei primi municipi democratici) alla metà degli anni Ottanta (le due prime legislature municipali, quindi) molti comuni spagnoli hanno posto in atto una volontà politica di attuare, tramite la pianificazione urbanistica, un consapevole distacco dalle pratiche urbanistiche del regime franchista. L'obiettivo principale fu costruito tramite la partecipazione dei cittadini riuniti in associazioni, ed era quello di *ricostruire* o *recuperare* le città. Nella pratica si trattava di una riappropriazione del territorio nel duplice significato di rispetto e conservazione dei centri storici — e quindi delle tradizioni storiche peculiari a ogni città spagnola — e di riqualificazione delle periferie e delle zone suburbane, devastate dall'urbanistica franchista, cui contrapporre una nuova urbanistica della crisi, dell'austerità. La vitalità e la capacità di intervento sulla città mostrato dai municipi spagnoli durante la transizione sono state uno dei fenomeni più importanti del passaggio alla democrazia. Negli anni successivi tali politiche urbanistiche erano destinate a essere in parte modificate.

La ripresa dell'economia e della crescita urbana avrebbero posto problemi diversi rispetto alla fase di crisi economica che aveva caratterizzato la transizione. In questa fase, è possibile notare la centralità data alle grandi opere come occasioni di trasformazione delle città a partire dalla creazione di nuove centralità urbane connesse alla creazione di plusvalori simbolici, di immagine, di identità. In tale periodo sono ovviamente centrali i "grandi eventi" (Olimpiadi, Expo '92), come occasioni per riconsiderazioni dell'immagine delle città. Per una trattazione di questa fase si rinvia a un prossimo saggio, attualmente in preparazione.

57. L'urbanista italiano Giuseppe Campos Venuti ha scritto: «semplificando, ma senza tradire la realtà dei fatti, si può dire che a Barcellona si è persa la fiducia nel piano e ci si affida totalmente al progetto per affrontare i problemi della città; a Madrid invece si vuole tenacemente usare il piano e si tenta di farlo dialogare con il progetto», in *Madrid fra piano e progetto*, cit, p. 77.