



**HAL**  
open science

## La pratica e la regola

Charlotte Vorms

► **To cite this version:**

Charlotte Vorms. La pratica e la regola: Gestione e controllo pubblico dell'urbanizzazione non pianificata nella periferia di Madrid (1860-1931). *Storia Urbana*, 2005, 108 (28), pp.1-13. hal-01960092

**HAL Id: hal-01960092**

**<https://hal.science/hal-01960092>**

Submitted on 19 Dec 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA PRATICA E LA REGOLA. GESTIONE E CONTROLLO PUBBLICO  
DELL'URBANIZZAZIONE NON PIANIFICATA NELLA PERIFERIA DI  
MADRID (1860-1931)

Charlotte Vorms\*

La risposta spagnola dell'Ottocento alla crescita demografica fu l'*ensanche*: questo piano di ampliamento disegnava una nuova città secondo una trama ortogonale, per la quale l'autorità municipale forniva le infrastrutture necessarie. La politica dell'*ensanche*, importante invenzione spagnola nel campo della pianificazione che si può far risalire alla metà dell'Ottocento (1), finì per esacerbare, specialmente a Madrid, il contrasto tra due tipi di crescita urbana, e dunque tra due tipi di città: la città ufficiale, pianificata, e la città periferica, spontanea e non pianificata.

Il piano di *ensanche* di Madrid disegnato dall'ingegnere Carlos Maria de Castro (1860), in contrasto con il piano di Ildefonso Cerdà per Barcellona, assegnava alla città nuovi limiti (2). Questi furono tracciati all'interno dei confini amministrativi della municipalità di Madrid e vi distinguevano tre spazi: l'*interior* (la città storica), l'*ensanche* (lo spazio di ampliamento progettato) e l'*extrarradio* (le rimanenti aree rurali). Il piano fece sorgere un'importante ondata speculativa nella zona dell'*ensanche*, che si stava costruendo piuttosto

\* Charlotte Vorms, storica, è *pensionnaire* della Casa de Velázquez a Madrid. Sta completando una tesi di dottorato sulla costruzione dei quartieri informali della periferia di Madrid tra Otto e Novecento.

Traduzione di Francesca Comotti.

1. Sull'urbanistica di *ensanche* (ampliamento) si vedano L. Coudroy de Lille, *La question des «ensanches» (1860-1910): problème d'histoire et d'historiographie urbaine en Espagne*, in *Recherches sur l'histoire de l'Etat dans le monde ibérique 15<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*, Paris, 1993, pp. 263-283 e Id., *L'ensanche de población en Espagne, invention d'une pratique d'aménagement urbain, 1840-1890*, tesi di dottorato, Paris, 1994.

2. Il piano Castro è stato oggetto di una riedizione critica da parte di A. Bonet Correa: C. María de Castro, *Memoria descriptiva del anteproyecto de ensanche de Madrid*, Madrid, 1978.

lentamente (3), ma già l'anno successivo alla sua adozione operazioni di lottizzazione cominciarono a verificarsi anche nella zona dell'*extrarradio*, dove presto comparvero nuclei di popolazione distribuiti senza un ordine preciso. Questa crescita non pianificata rispondeva a una domanda di abitazioni proveniente dalle classi popolari. Piccoli lotti (di circa 300 mq ciascuno), carenti in infrastrutture di base come illuminazione, sistemazione del suolo, fognature o distribuzione d'acqua, furono venduti a immigranti provenienti dalle campagne. Molti di costoro lavoravano nel settore edilizio e costruirono da soli piccole abitazioni per sé e per la famiglia (4).

La lottizzazione dei terreni e la costruzione all'interno dell'*extrarradio* non erano illegali, ma per queste attività non esisteva un quadro normativo. Costruire case al di fuori dell'*ensanche* non era proibito e le regole per la costruzione erano le stesse vigenti per l'*interior*. Tuttavia, nessuna strada era stata ufficialmente tracciata, cosicché applicare le norme era impossibile. Fino al 1892, la lottizzazione dei terreni poté avvenire senza restrizioni. Qualunque proprietario poteva dividere il proprio terreno in lotti. Non aveva l'obbligo di sottoporre al Comune il nuovo disegno delle strade, né di provvedere alle infrastrutture urbane. Nel 1892 il Consiglio comunale adottò nuove norme in materia urbanistica che per la prima volta riconoscevano ufficialmente l'urbanizzazione privata, creando una nuova categoria di *calles particulares*, ovvero strade private (5). Per questo tipo di operazioni fu stabilito un quadro normativo molto rudimentale: il certificato di abitabilità (e non il permesso di costruzione) per una casa era legato all'esistenza ufficiale delle strade toccate dall'operazione. Per poter essere ufficialmente aperta, una strada privata doveva essere collegata a due strade già esistenti ed essere dotata delle infrastrutture di base. Il proprietario della strada era considerato responsabile della sua sistemazione e manutenzione; ma una volta che la strada era stata dotata delle infrastrutture adeguate poteva essere donata al dominio pubblico, che si sarebbe incaricato della sua manutenzione come per qualsiasi altra strada pubblica. Quest'obbligo di infrastrutturazione fu completamente ignorato, e nel 1907 il Consiglio comunale finì per aggiungere ai regolamenti una nuova norma che prevedeva la possibilità per la municipalità di procedere di propria iniziativa alla sistemazione di una strada privata.

3. Sul mercato immobiliare e l'edificazione all'interno dell'*ensanche*, si vedano R. Mas, *La actividad inmobiliaria del Marques de Salamanca en Madrid (1862-1875)*, «Ciudad y territorio», luglio-settembre, 1978; Id., *El barrio de Salamanca*, Madrid, 1982.

4. Sulle prime lottizzazioni di proprietà rurali nell'*extrarradio*, cfr. C. Vorms, *Propriété populaire et urbanisation spontanée. L'extrarradio madrilène (dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle)*, in R. Mas, P. Lavastre (dir.), *Propiedad inmobiliaria y crecimiento de la ciudad*, Madrid, 2005, in corso di pubblicazione.

5. Ayuntamiento de Madrid, *Ordenanzas municipales para la Villa de Madrid*, Madrid, 1892.

Mentre dunque i poteri pubblici erano impegnati a costruire una città moderna, conforme ai principi dell'urbanistica e della sicurezza igienica e destinata a diventare la residenza della borghesia madrileña, l'iniziativa privata dava vita a un altro tipo di città, con significative connotazioni rurali. Questa parte del territorio, dove si stabilivano famiglie delle classi inferiori da poco immigrate dalle campagne, non corrispondeva affatto all'ideale ottocentesco della città di successo. L'*extrarradio* apparve anzi subito come un grande fallimento urbano: carente di infrastrutture, caotico e assurdo nel disegno delle strade, risultato della somma degli interessi privati di promotori che non erano stati assoggettati ad alcun piano d'insieme o a forme di controllo collettivo (6).

Il discorso su questa crescita periferica è sempre stato un discorso di rifiuto. Dal 1860 alla seconda Repubblica, il dibattito sulla pianificazione delle città conobbe essenzialmente due tappe importanti. Per tutto l'Ottocento e ancora nel primo Novecento, l'*ensanche* rimase il modello di riferimento per la produzione di territorio urbano. Era un modello basato sul disegno di una trama stradale e sullo sfasamento temporale tra opere di infrastrutturazione e costruzioni (7). Presupponeva l'urbanizzazione preliminare di vaste aree ad opera dell'autorità pubblica. Il modello implicava una forte differenziazione tra terra urbana e rurale che non prendeva in considerazione la possibilità di una realtà intermedia. Produceva terreni pienamente urbani (gli *ensanches* si trasformarono spesso in nuovi centri). In questo senso, le politiche di *ensanche* non facevano altro che spostare più in là il processo di suburbanizzazione (8). Dagli anni venti in avanti, poi, all'idea ottocentesca dell'*ensanche* si sostituì un concetto di pianificazione regionale basato sulla promozione di città satellite e sul ricorso allo *zoning* (9). L'*extrarradio*, con la sua produzione «spontanea» di suolo urbano, era in forte contrasto con il modello dell'*ensanche* e venne in qualche modo oltrepassato dalla pianificazione regionale, che operava a un'altra scala. Tuttavia, dall'ultimo decennio dell'Ottocento fino alla guerra civile il «problema dell'*extrarradio*» divenne la principale questione urbana da risolvere.

La storiografia contemporanea si è poco interessata alla costruzione di questa parte di città. Gli storici dell'arte e gli urbanisti si sono concentrati soprat-

6. Si veda la descrizione dell'*extrarradio* contenuta nella grande inchiesta sulla città promossa dall'Ayuntamiento e pubblicata nel 1929: Ayuntamiento de Madrid, *Información sobre la ciudad*, Madrid, 1929, p. 28.

7. M. de Solà-Morales Rubió, *Las formas de crecimiento urbano*, Barcelona, 1997.

8. Il caso di Madrid è evidente in questo senso, dal momento che la scelta di Castro in favore di una città chiusa contrastava con la determinazione di Cerdà di porre fine ai benefici che potevano essere ottenuti da una collocazione vantaggiosa e alle disuguaglianze tra proprietari dovute ai confini amministrativi e fiscali: si veda in proposito Coudroy de Lille, *La question des «ensanches»* cit.

9. Su questa fase di pianificazione regionale, si vedano C. Sambricio, L. Maure, *Urbanismo y gestión municipal 1920-1940*, Madrid, 1984; C. Sambricio, *Madrid: ciudad-región*, t. 1, *De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX*, Madrid, 1999.

tutto sullo studio di progetti, mentre gli storici o i geografi hanno orientato le loro ricerche prevalentemente verso quei settori del mercato immobiliare che hanno mobilitato i capitali più ingenti (10). Così questo spazio, che pure rappresenta una parte importante del territorio per superficie e per numero di abitanti, è stato interpretato per lo più come una parte di città cresciuta fuori dal progetto e dal controllo municipale, una città spontanea, un effetto secondario e non voluto del piano, non meritevole di analisi.

Queste pagine si propongono di suggerire che l'urbanizzazione dell'*extrarradio* non fu così fuori dal controllo municipale come si è generalmente ritenuto, e che beneficiò invece di forme di supporto informale da parte delle autorità pubbliche, a dispetto del discorso ufficiale di rifiuto.

### *1. La costruzione progressiva di regole a partire dalla pratica*

A prima vista, l'urbanizzazione dell'*extrarradio* nel corso della seconda metà dell'Ottocento può essere interpretata come un fallimento della politica di *ensanche*. Se il piano di Castro mirava a regolare la crescita urbana di Madrid, a ridurre l'alta densità della città vecchia e ad evitare una crescita suburbana anarchica, occorre ammettere che in questo il progetto fallì. Di fatto, l'espansione e la costruzione incontrollata vennero semplicemente spostate più lontano, al di fuori dei nuovi limiti. Se il piano doveva dare una risposta alla grave carenza di alloggi, il fallimento risulta ancora più evidente: tra il 1905 e il 1910, la popolazione dell'*ensanche* crebbe dell'11,08%, quella dell'*extrarradio* del 27,38% (11). Queste cifre sottolineano il ruolo che l'urbanizzazione non pianificata ebbe nel fornire una casa alle classi più povere della popolazione: l'*extrarradio* ebbe un ruolo vitale nella crescita della città e questo non poteva essere ignorato da autorità pubbliche che si misuravano con la propria incapacità di fornire una risposta al problema della abitazioni.

La reazione della municipalità ai primi segnali di urbanizzazione nell'*extrarradio* fu di indifferenza. Le prime richieste per permessi edilizi arrivarono proprio sulla scrivania di Carlos María de Castro, dal momento che l'autore del piano di ampliamento era anche incaricato di presiedere la commissione per l'*ensanche*, responsabile per tutte le pratiche di costruzione al di fuori della città vecchia. Fu Castro in effetti a dare il proprio parere favorevole a tutte le richieste. Non era così importante, egli sosteneva, esercitare un con-

10. Si vedano soprattutto i già citati studi di Carlos Sambricio sull'urbanistica di Madrid e i lavori di Rafael Mas, Dolores Brandis, Elia Canosa e Isabel Rodríguez sulla promozione immobiliare nella città: in particolare R. Mas, *El barrio de Salamanca*, Madrid, 1982; Id., *La ciudad lineal como promoción inmobiliaria*, «Anales del Instituto de Estudios Madrileños», t. XXVI, 1989, pp. 381-407.

11. P. Núñez Granés, *El problema de la urbanización del extrarradio de dicha Villa desde los puntos de vista técnico, económico, administrativo y legal*, Madrid, 1920<sup>3</sup>, p. 13.

trollo sulle caratteristiche di questi edifici, dal momento che si trovavano fuori dall'*ensanche* e «a grande distanza dal suo territorio» (12). La sua risposta alle richieste mostra che egli capì presto che l'*extrarradio* rappresentava il nuovo teatro di un'urbanizzazione non pianificata: «il terreno in esame si trova a una tale distanza dal nuovo limite della città che è probabile che, se anche si dovesse formare un sobborgo [...], le costruzioni dei due quartieri non si unirebbero prima di molti anni», scriveva nel 1863 su una pratica di permesso (13).

A partire dal 1870 si registra un cambiamento, dovuto essenzialmente alla personalità dell'architetto municipale della terza sezione dell'*ensanche*, Alejo Gómez, un personaggio al tempo stesso coscienzioso e pragmatico. La regolamentazione prescriveva che quando un proprietario sollecitava la concessione di un permesso l'architetto municipale andasse di persona a tracciare sul terreno l'allineamento che la facciata del nuovo edificio avrebbe dovuto rispettare. Ora, nel caso dell'*extrarradio*, nessun piano di allineamento era stato elaborato, lo spazio non essendo considerato ufficialmente urbano ma destinato ad usi agricoli. Mentre il suo predecessore aveva lasciato i proprietari costruire come desideravano (il permesso veniva accordato «senza indicare l'allineamento, questo essendo reso impossibile dal fatto che il terreno si trova al di fuori della zona di *ensanche* della capitale») (14), Gómez non rinunciò all'applicazione della norma dell'allineamento, principale strumento di abbellimento delle città spagnole dalla fine del Settecento (15); inventò dunque una soluzione pragmatica, senza formalizzazione regolamentare. A partire dal 1870, su tutte le pratiche di permesso, egli apponeva annotazioni come questa:

Ho provveduto a tracciare l'allineamento che dovrà osservare l'edificio [...]. Devo fare notare che trovandosi il quartiere di Prosperidad fuori dalla zona dell'*ensanche* [...] non dispongo per esso di alcun piano; pertanto, al fine di fissare l'allineamento, mi sono basato sull'allineamento degli edifici già esistenti, facendo il possibile perché le costruzioni siano in linea. In effetti, essendo Prosperidad un quartiere privato [*barrio particular*], non esiste un piano di allineamento e delle pendenze approvato dalla municipalità (16).

L'attitudine di Gómez è del tutto degna di nota: posto di fronte all'impossibilità di applicare la regola, egli non reagisce come un impiegato attaccato alle procedure – contrariamente a quanto aveva fatto il suo predecessore. Non considera la regola come una pratica amministrativa arbitraria ma ne percepisce la finalità, ovvero, in questo caso, l'abbellimento della città. Sup-

12. Archivo Histórico de la Villa (AHV), Secretaría, 4-261-73.

13. AHV, Secretaría, 4-261-6.

14. AHV, Secretaría, 4-318-10.

15. Si vedano sull'argomento i lavori di R. Anguita Cantero, e in particolare: *Ordenanza y policía urbana. Los orígenes de la reglamentación edificatoria en España (1750-1900)*, Granada, 1997; *La ciudad construida. Control municipal y reglamentación edificatoria en la Granada del siglo XIX*, Granada, 1997.

16. AHV, Secretaría, 4-441-34.

plisce allora all'inefficienza delle norme inventando una pratica conforme al loro spirito. Si tratta di un esempio interessante della parte di iniziativa che un tecnico municipale può assumere nella gestione urbana. Di fronte al vuoto regolamentare in cui si sviluppa l'urbanizzazione dell'*extrarradio*, l'azione del personale amministrativo può essere in effetti determinante. La pratica inventata da Gómez, che egli applica sistematicamente a tutte le richieste di permesso per l'*extrarradio*, non verrà rimessa in discussione dai suoi successori; acquisterà la forza di una regola, diventando uno degli elementi del quadro normativo di fatto dell'urbanizzazione periferica.

È attraverso un altro espediente che, nel 1872, si assiste alla costruzione di una nuova norma. Ad alcuni proprietari del quartiere di Prosperidad (*extrarradio* nord-est) che avevano chiesto al sindaco del loro *distrito*, il distretto Buenavista (17), se era necessario presentare una domanda di permesso per costruire sui loro terreni, questi aveva risposto negativamente, affermando che poteva bastare il suo accordo verbale. Nel 1871, probabilmente a seguito di una visita del sindaco del *distrito* nel quartiere, la municipalità emise una circolare in cui si prescriveva la regolarizzazione delle costruzioni prive di permesso scritto. Ne seguì uno scambio epistolare tra proprietari e municipalità, legato soprattutto alla contrattazione sul prezzo da pagare per il permesso. In una petizione sottoscritta da venticinque persone (l'episodio segna la nascita dell'azione collettiva a Prosperidad) (18), i proprietari chiesero l'applicazione di una tariffa speciale e l'astensione dall'obbligo di presentare piante disegnate da un architetto o un *maestro de obras* (19). Il loro argomento principale era semplice: dal momento che non godevano delle stesse infrastrutture e attrezzature urbane di cui beneficiavano gli abitanti del centro città e dell'*ensanche*, era giusto che pagassero il permesso meno caro. Facevano così di una tassa amministrativa una forma di remunerazione per i servizi ricevuti. Mostravano anche, di passaggio, il loro desiderio di essere in regola: «tutti noi desideriamo ricevere il permesso di costruzione, e molti di noi lo hanno già sollecitato», scrivevano, per poi sottolineare che non erano mai usciti da una condizione di legalità, poiché quando avevano costruito lo avevano fatto con l'accordo verbale del sindaco del *distrito*.

La pratica passò all'architetto della terza sezione Gómez per un parere. Quest'ultimo, accogliendo la proposta dei proprietari di Prosperidad, propose di far loro pagare i permessi di costruzione alla tariffa in vigore per le opere di ampliamento di edifici esistenti. In compenso, solidale con il corpo di mestiere cui apparteneva, respinse la seconda richiesta e difese l'obbligo di far firmare i piani da una figura autorizzata, architetto o *maestro de obras*. Il 27 novembre

17. Nel periodo tra il 1863 e il 1898 Madrid è divisa da un punto di vista amministrativo in 100 *barrios* e 10 *distritos*, questi ultimi ritagliando parti di territorio comprese tanto nell'*interior* quanto nell'*ensanche* e nell'*extrarradio*.

18. Su questo punto si veda Vorms, *Propriété populaire et urbanisation spontanée* cit.

19. AHV, Secretaría, 5-68-76.

1872 la commissione per l'*ensanche* votò per l'adozione di una decisione conforme alla posizione di Gómez e l'estensione di quest'ultima «alle altre località che, situate all'interno del territorio municipale, si trovano al di fuori dell'*ensanche*». La proposta così formulata fu approvata dal Consiglio municipale il 2 dicembre. Si noterà che l'estensione della decisione a tutti i quartieri dell'*extrarradio* mostra che essa non era percepita come un arbitrato circoscritto a un caso specifico, quanto davvero come la produzione di una nuova norma, il nuovo elemento di un quadro regolamentare generale. Così, una nuova regola concernente l'urbanizzazione dell'*extrarradio* può prodursi a seguito di una negoziazione tra proprietari e poteri pubblici, per il tramite del parere di un tecnico municipale.

## 2. *Pratiche di trasformazione del territorio ai margini del diritto*

Dopo questi episodi, si osservano alcuni casi di intervento diretto dei poteri pubblici nella sistemazione del territorio periferico che si situano ai margini del quadro giuridico esistente. Nell'aprile del 1891 il Marchese di Cubas, noto architetto dell'epoca, raggiunse un accordo con il vescovo per la costruzione di una chiesa per la nuova parrocchia costituita dai due quartieri adiacenti dell'*extrarradio* nord-est, Prosperidad e Guindalera (20). Disegnò egli stesso il progetto per la chiesa, che doveva essere costruita su un terreno di sua proprietà situato tra i due quartieri, all'epoca collegati da un cammino rurale. Il Marchese inoltrò al Comune la domanda per il permesso edilizio e chiese di tracciare l'allineamento della strada. Il nuovo architetto municipale della terza sezione, Pedro Domínguez, si trovò nell'impossibilità di ripetere la pratica del suo predecessore Gómez, ovvero allineare il nuovo edificio alle facciate già esistenti, poiché era il primo edificio sulla strada. La pratica passò allora all'ufficio delle strade pubbliche, che decise che il cammino rurale che univa l'*ensanche* a Guindalera e quest'ultimo a Prosperidad rispondeva a «una necessità imperiosa» e ne propose l'apertura ufficiale come strada. Gli ingegneri disegnarono sezione, allineamento e pendenza e il 26 giugno 1891 il Consiglio municipale votò in favore del progetto. La Calle de Cartagena (questo il nome della strada) fu la prima strada pubblica nella zona effettivamente progettata e attrezzata dai poteri pubblici. È la conseguenza di un'iniziativa individuale e la sua apertura fu votata in assenza di un progetto complessivo per la viabilità nell'area, in un'epoca in cui il disegno di un piano per le nuove strade era concepito come l'unico modo di produrre territorio urbano e in cui si era in attesa di elaborare un simile piano per l'*extrarradio*. L'identità dell'individuo all'origine dell'apertura della *calle* non è inoltre priva di rilevanza. Il Marchese di Cubas era un membro importante dell'élite municipale ed economica

20. AHV, Secretaría, 16-21-10.

madrilena: non era solo un noto architetto ma anche un importante proprietario di terreni, che figurava nel 1891 tra i 200 maggiori contribuenti della capitale. Acquisito il titolo nobiliare nel 1862, aveva intrapreso anche la carriera politica: era consigliere municipale e deputato per Madrid alle *Cortes* nel periodo in cui progettava la chiesa di Calle de Cartagena; fu sindaco di Madrid per qualche mese l'anno successivo, e senatore.

Per quanto il caso di Calle de Cartagena sia il meglio documentato, esistono altri esempi di coinvolgimento delle autorità pubbliche nell'urbanizzazione dell'*extrarradio*. Un esame di alcune foto aeree di Prosperidad scattate nel 1929 suggerisce che vi sia stata nel quartiere una qualche forma di pianificazione, persino di pianificazione pubblica, in contrasto con l'idea tradizionale che l'*extrarradio* sia il frutto di un'urbanizzazione spontanea (21). Queste fotografie mostrano molto chiaramente l'esistenza di strade alberate ancora prive di edifici: in queste parti del quartiere, il progetto della viabilità e l'infrastrutturazione precedettero dunque la costruzione di case. Anche negli archivi municipali ci sono tracce che mostrano che almeno una di queste strade fu il risultato di un'iniziativa pubblica (22). Nel gennaio del 1900 alcuni proprietari di terreni chiesero il prolungamento della Calle Marcenado, una strada privata, sostenendo che il prolungamento sarebbe stato utile per collegare Prosperidad alla Calle San Ernesto. Quest'ultima era una strada privata di una tipica lottizzazione dell'*extrarradio*, tracciata da un promotore in un luogo molto lontano dal resto del quartiere – un tipico esempio della crescita «caotica» dell'*extrarradio*. Il promotore, insieme ad altri proprietari, si rivolse alla municipalità facendo presente la necessità di un collegamento e riuscì ad ottenerlo.

Così, fin dall'inizio, le autorità municipali non ignorarono né condannarono l'urbanizzazione periferica, che si sviluppò in modo perfettamente legale. I suoi tecnici inventarono per quest'ultima, sul terreno, alcune procedure pragmatiche che, generalizzandosi, si normalizzarono, senza essere mai formalizzate in linea di diritto. Questi interventi contribuirono a consolidare la città informale proprio mentre in parallelo le stesse autorità municipali (anziché lavorare all'elaborazione di un quadro formale per queste pratiche) costruivano i fondamenti giuridici della sua precarietà.

### 3. La costruzione della precarietà giuridica della città periferica

21. Le foto furono scattate come parte di un ampio rilievo fotografico del territorio commissionato dalla municipalità: Ayuntamiento de Madrid, *Información sobre la ciudad* cit.

22. AHV, Secretaría, 15-312-49.

Si vede prima apparire, sui permessi di costruzione accordati dalla municipalità ai proprietari dell'*extrarradio*, una nuova clausola, che si incontra a partire dal 1872: «la città non si impegna a sistemare il suolo stradale, le fognature, l'illuminazione né alcun altro servizio pubblico nella località» (23). Un'avvertenza come questa dimostra quanto i tecnici e i consiglieri municipali fossero consapevoli dei fenomeni che si svolgevano al di là dell'*ensanche* e dei problemi che ne potevano risultare. Si sforzavano, da buoni gestori, di proteggere la municipalità contro i ricorsi a venire e di esonerarla da ogni responsabilità. Quando la clausola diventa sistematica, essa assume il valore di una norma e comincia poco a poco a far parte del quadro generale che regge il rapporto tra l'amministrazione municipale e chiunque presenti una domanda.

A partire dal 1880 appare sui permessi di costruzione una nuova clausola che porta di fatto alla definizione di una nuova forma di permesso. Infatti, i permessi accordati annotano che «bisognerà far comprendere all'interessato che questa concessione non gli conferisce alcun diritto per il giorno in cui progetti di riforma del tessuto urbano [*reformas de la población*] rendessero necessario uno studio degli allineamenti e delle pendenze nella zona» (24). La municipalità inventa qui, al di fuori di ogni cornice giuridica, un permesso di costruzione provvisorio che non dà garanzie alla proprietà. Lo Stato avallerà questa decisione ventidue anni più tardi, con un *Real Orden* del 4 settembre 1902 che prescriverà che clausole come quella ora citata vengano trascritte sul *Registro de la Propiedad* (25). L'elaborazione di garanzie per la municipalità conduce così alla costruzione di uno statuto precario per le costruzioni periferiche. Quest'invenzione giuridica fu denunciata da alcuni consiglieri municipali come contraria al diritto di proprietà. Pedro Núñez Granés, direttore dell'ufficio delle strade pubbliche, la considerava «illegale e nulla» (26). Era tuttavia sintomatica dell'atteggiamento generale della municipalità nei confronti dell'urbanizzazione periferica non pianificata: che era accettata di fatto, ma contemporaneamente condannata alla precarietà legale.

Questa posizione contraddittoria sfociò in molte assurdità giuridiche. L'apertura di Calle de Cartagena, per esempio, fu causa di conflitti giudiziari. Non esisteva un quadro normativo per l'espropriazione di terreni nell'*extrarradio*. La municipalità aveva intrapreso la costruzione della strada in seguito a valutazioni di tipo pragmatico, ma fuori da ogni legge vigente. I terreni su cui la strada passava non erano stati né espropriati né donati ufficialmente dai proprietari. Nessun atto notarile riconosceva la proprietà pubblica della strada. Nel novembre del 1892 il Conte di Villapadierna scrisse alla municipalità che, visitando le proprietà della sua sposa, aveva scoperto che

23. Si veda per esempio AHV, 5-68-5.

24. Si veda per esempio AHV, Secretaría, 7-245-32.

25. Sembra peraltro che il *Real Orden* non sia mai stato applicato, poiché chi scrive non ha mai incontrato simili annotazioni nel registro.

26. Núñez Granés, *El problema de la urbanización del extrarradio* cit., p. 12.

una parte rilevante del terreno era stata occupata da Calle de Cartagena, senza che egli ne fosse mai stato messo al corrente. Non solo egli non aveva ceduto il terreno, ma il Comune aveva intrapreso lavori su proprietà private senza informarne i proprietari (27). Più di trent'anni dopo l'apertura della *calle*, nel 1911 e nel 1916, alcuni proprietari che avevano scoperto che la strada intersecava le loro proprietà stavano ancora reclamando una qualche forma di indennizzo (28). Tutti questi casi produssero grandi pratiche che passarono di scrivania in scrivania fino all'ufficio legale, il cui personale inviava richieste di informazioni agli archivi nel tentativo di trovare una spiegazione e una soluzione ai problemi. Le risposte furono sempre negative: non vi erano tracce di alcun tipo di accordo, neppure verbale, tra la Città e i proprietari.

#### 4. Il piano di Núñez Granés

L'urbanizzazione dell'*extrarradio* non era dunque così fuori dal controllo municipale come poteva apparire, e la posizione ufficiale di rifiuto e la costruzione di una precarietà giuridica erano in contrasto con il coinvolgimento di fatto delle autorità pubbliche. Questa posizione non fu tuttavia mai formalizzata. Tra il progetto urbanistico che guidava la costruzione dell'*ensanche* e la gestione pragmatica dell'*extrarradio*, sembra che le autorità municipali non siano state in grado di costruire un quadro normativo intermedio, suscettibile di fondare giuridicamente e di normalizzare il controllo flessibile e gli interventi puntuali che avvenivano in periferia. È in questa luce che vorremmo proporre un'interpretazione del «Piano di urbanizzazione dell'*extrarradio*» elaborato nel 1909 dal già citato Núñez Granés, adottato nel 1916 e mai portato a realizzazione, anche se ufficialmente rimase in vigore fino al 1933, quando fu sostituito da un nuovo piano (29). Il progetto ha ricevuto finora scarsa attenzione da parte degli storici, in ragione del suo carattere in qualche modo passatista in termini di scelte urbanistiche. Proponeva l'ampliamento della città oltre l'*ensanche* attraverso un sistema di strade radiali e circolari. Nella più pura tradizione di *ensanche*, il territorio urbano avrebbe dovuto estendersi in continuità con la città esistente (30). Un *Paseo verde*, che ricordava il *Ring* della Vienna ottocentesca, avrebbe circondato la città. Mancava nel piano di Núñez Granés ogni concetto di una pianificazione regionale che avrebbe imposto di spingere i confini della pianificazione molto oltre il territorio municipale. Si trattava essenzialmente di ampliare la città intorno al suo centro prolungando

27. AHV, Secretaría, 13-55-29.

28. AHV, Secretaría, 13-55-29.

29. P. Núñez Granés, *Proyecto para la urbanización de dicha Villa*, Madrid, 1910.

30. Per un'analisi propriamente urbanistica del piano di Núñez Granés e dei suoi rapporti con la tradizione dell'urbanistica di *ensanche*, si veda Sambricio e Maure, *Urbanismo y gestion municipal* cit.

le arterie principali, esattamente come Castro aveva fatto con l'*ensanche* e come si pensava di poter fare all'infinito. Se da un punto di vista urbanistico il progetto di Núñez Granés non è quindi all'avanguardia, esso può essere considerato innovativo per la sua volontà di pragmatismo.

È del tutto significativo che il suo autore sia un uomo impegnato sul terreno. Ingegnere militare, Pedro Núñez Granés fu direttore dell'ufficio municipale delle strade pubbliche, delle fontane, delle fognature e dei servizi elettrici dal 1901 fino al 1928. Carmen Gavira vede in lui l'esempio di un nuovo tipo di tecnico municipale che crede nei valori positivisti del progresso e della scienza (31). Di fatto, egli produsse molti documenti sullo stato delle strade pubbliche che mostrano un importante lavoro di ricerca sul terreno. Conosceva bene la grave carenza di infrastrutture urbane di cui soffrivano gli abitanti dell'*extrarradio*, con le cui petizioni e i cui ricorsi collettivi si era dovuto misurare. Attraverso queste pratiche, aveva acquistato una buona conoscenza dello stato della città periferica e delle procedure amministrative più o meno regolari seguite dalla municipalità. Il suo sapere lo convinse della necessità di regolamentare rapidamente l'urbanizzazione dell'*extrarradio* e di dotare di attrezzature i suoi quartieri. Un piano stradale era necessario per ragioni di ordine urbano («quando non esiste un piano di urbanizzazione ogni proprietario apre delle strade e costruisce come meglio crede», egli scrive) ma rispondeva anche a un imperativo gestionale: occorreva dare un fondamento giuridico agli interventi municipali e proteggere la collettività da ricorsi che l'avrebbero altrimenti condotta in rovina. Secondo il suo giudizio, il diritto spagnolo in materia di proprietà (soprattutto gli articoli 348, 350 e 368 del codice civile, da lui citati) consentiva al proprietario di costruire liberamente e proibiva di limitare questo diritto in assenza di un progetto urbanistico (32). Quanto più i poteri pubblici avessero tardato ad adottare un simile disegno, tanto maggiore sarebbe stato il costo della sua realizzazione per la collettività. Poiché le costruzioni dell'*extrarradio* erano perfettamente legali, si sarebbe infatti dovuto indennizzare i proprietari per le demolizioni o le espropriazioni legate all'apertura delle strade. Núñez Granés, lo si è visto, respingeva il *bricolage* regolamentare rappresentato dalla generalizzazione della clausola di provvisorietà inscritta nei permessi di costruzione. Era dunque in nome di tutte queste necessità, urbanistiche ma anche gestionali, che egli non cessava di insistere per l'adozione urgente di un piano per l'*extrarradio* (33).

Il progetto consegnato nel 1909, in risposta a una richiesta formulata dalla municipalità nel 1907, rifletteva queste preoccupazioni: il pragmatismo

31. C. Gavira, *Núñez Granés: ingeniería y urbanismo en España (1900-1924)*, «Ciudad y Territorio», 66, 1985.

32. Núñez Granés, *El problema de la urbanización del extrarradio* cit., p. 12.

33. Si noterà il titolo della relazione da lui pubblicata nel 1916: P. Núñez Granés, *Urbanización del extrarradio: inaplazable necesidad de realizar dicha mejora urbana; forma de llevarla á cabo y beneficios que se obtendrán con su ejecución*, Madrid, 1916.

dell'uomo che agisce sul campo e l'attenzione dell'amministratore. In questo senso il progetto non manca di interesse. Esso raccomandava in primo luogo la municipalizzazione di tutti i terreni dell'*extrarradio*. Sapendo che la proposta sarebbe stata respinta, Núñez Granés proponeva in via subordinata l'apertura e la sistemazione da parte dei poteri pubblici delle strade principali, che avrebbero assicurato la buona circolazione nella città e l'accessibilità ai quartieri. Negli spazi (*polígonos*) definiti da queste grandi arterie, i proprietari avrebbero dovuto elaborare di comune accordo un piano delle strade da presentare alla municipalità per la sua approvazione. L'apertura delle strade sarebbe avvenuta a loro spese. Ramón López de Lucio ha sottolineato per primo il carattere innovativo del piano di Núñez Granés dal punto di vista del finanziamento dei lavori pubblici (34). L'esperienza dell'*ensanche* aveva mostrato il limite di un finanziamento pubblico delle attrezzature urbane e l'ingiustizia di far pesare sulla collettività il costo di lavori che conducevano alla valorizzazione dei beni di pochi. Affidare le spese ai proprietari rappresentava in questo senso un primo elemento di innovazione. Tuttavia, l'originalità del progetto si spinge, a nostro parere, più lontano. Il piano rivela una conoscenza pratica notevole dei processi in opera nella lottizzazione dell'*extrarradio*. Non si propone, come nei piani di *ensanche*, un disegno di tutta la trama urbana, ma solo l'inquadramento delle lottizzazioni private già esistenti attraverso il disegno delle strade di circolazione principali e il diritto di controllo della municipalità sul tracciamento delle strade private. Núñez Granés proponeva dunque un piano flessibile, capace di inquadrare e controllare le pratiche dei promotori di lottizzazioni. Il suo progetto si sforzava di unificare e dare un fondamento giuridico al controllo municipale sull'urbanizzazione di quartieri di cui si riconosceva il carattere essenzialmente privato. Mentre l'urbanistica di *ensanche* non concepiva altro modo di fabbricare territorio urbano se non attraverso la pianificazione pubblica, il progetto di Núñez Granés lasciava spazio a una produzione privata della città attraverso l'iniziativa dei singoli.

Nella sua pratica amministrativa, Núñez Granés applicava un'analogia flessibilità e una simile accettazione pragmatica della collaborazione tra privati e poteri pubblici. Quando per esempio, nel 1917, gli esecutori testamentari della contessa de Santamarca, intenzionati a costruire un istituto di beneficenza, chiesero che si venisse a tracciare l'allineamento del grande viale circolare progettato dall'ingegnere, che passava sul loro terreno, Núñez Granés fece loro una proposta degna di nota. Poiché il budget per l'esecuzione del progetto non era stato votato, chiese ai proprietari di accettare di fornire a loro spese i mate-

34. R. López de Lucio, *Núñez Granés y la urbanización del extrarradio en el primer tercio del siglo XX*, in I. de Solà-Morales Rubió (dir.), *Gestión urbanística europea 1920-1940*, Madrid, 1986.

riali e la mano d'opera necessari per tracciare l'allineamento e la pendenza. Egli stesso avrebbe assicurato gratuitamente la supervisione dei lavori (35).

### *5. Conclusioni*

L'esame dei dossier legati alla concessione di permessi edilizi e all'esecuzione di lavori pubblici può contribuire a mettere in luce la gestione municipale dell'urbanizzazione non pianificata della periferia e a rendere visibile una realtà che un'attenzione puramente formale alle architetture, ai progetti urbanistici o ai discorsi ufficiali non permetterebbe di cogliere.

Si può così osservare la capacità di invenzione dei poteri pubblici nella costruzione di un quadro normativo di fatto, mai giunto a formalizzazione. Questo quadro normativo nasce dalla pratica, è il frutto del sapere di tecnici municipali e di contrattazioni tra proprietari e amministrazione. Si osservano inoltre le autorità municipali intervenire puntualmente, ai margini delle regole in vigore, nel processo di costruzione dei quartieri.

L'urbanizzazione dell'*extrarradio*, anche se non pianificata, non sfuggì a un certo controllo municipale, e si consolidò anzi anche grazie all'intervento del potere pubblico, che pure ufficialmente la condannava. I dati presentati sembrano dunque suggerire che sia necessario rimettere in discussione, o almeno introdurre qualche sfumatura nelle interpretazioni tradizionali del rapporto tra istituzioni pubbliche e urbanizzazione non pianificata, così come nella distinzione stessa tra città «formale» e città «informale».

35. AHV, Secretaria, 24-459-1.