

**RELAZIONE PRELIMINARE
ALLA PROGETTAZIONE
DI EDIFICI MUNICIPALI
NEI CENTRI URBANI MINORI**

ottobre 1964

AFD 44680/3-16

0. Questioni generali

In Italia l'edificio municipale contemporaneo non ha tipologie valide, e la cosa è spiegabile dalla modesta funzione attribuita al governo locale nella breve storia nazionale.

Dalla Liberazione ad oggi, i problemi pratici del potere locale non sono stati nè affrontati nè, ovviamente, risolti. Per un edificio destinato al governo locale a livello comunale quindi è necessario riferirsi alla Legge Comunale e Provinciale, promulgata durante il regime fascista nel 1934, pur essendo questo fondamentalmente, nonostante le modifiche e le aggiunte successive, un testo contrario allo spirito ed alla lettera della Costituzione Repubblicana.

Queste considerazioni pregiudiziali rimangono sostanzialmente valide, sia che si consideri una amministrazione democratica o no, sia che si consideri un grande o piccolo centro urbano.

Il " municipio " italiano di oggi non ha perciò tradizioni che nascano da una complessa ed articolata vita democratica e non può avere riferimenti pratici nè dagli organismi degli antichi broletti del periodo " comunale ", nè dai " centri civici " delle società scandinave od inglese contemporanee

Dalla Legge Comunale e Provinciale del 1934 non può emergere, per il contenuto di un municipio, che una sola indicazione : la funzione burocratica, più o meno purgata, delle caratteristiche autoritaria e gerarchica.

Il pericolo che si presenta nella fase di impostazione del progetto è perciò quello della creazione di un organismo morto, che adempia cioè alle sole funzioni burocratico-amministrative, senza prevedere nuove valenze che nascano da una concezione democratica e avanzata del rapporto tra cittadini e potere locale.

1. Questioni urbanistiche e scelta dell'ubicazione ottimale dell'edificio municipale

La cultura urbanistica ha teso, in questi ultimi anni, a precisare le caratteristiche delle funzioni dei poli fondamentali per lo sviluppo di un territorio.

In questo senso è stato sviluppato il concetto di centro civico, inteso come centro di vita pubblica (amministrativa, culturale, religiosa , commerciale), così come praticamente veniva proposto dalla società inglese in questo dopoguerra nelle sue " new towns ".

Se le realizzazioni inglesi sono oggi fundamentalmente criticate, per una errata concezione di autosufficienza (di ogni " città satellite " rispetto il territorio, di ogni centro civico, rispetto gli altri), per altro verso, i " centri civici " realizzati sono degni di attenzione. Edificati in una situazione più avanzata e complessa della nostra, e verso la quale ci stiamo avviando, i " centri civici " davano soluzioni ai numerosi problemi dei trasporti pubblici, della viabilità e dei parcheggi, in connessione con i centri commerciali e gli edifici pubblici.

Le questioni relative alla scelta dell'ubicazione ottimale per un edificio municipale devono perciò basarsi sia su queste recenti esperienze sia sulle considerazioni espresse nella premessa (punto 0).

Anche se non possiamo affermare che uno degli obiettivi urbanistici dei centri minori sia quello della creazione di un " centro civico " , appare giustificato l'obiettivo di un coordinamento urbanistico degli edifici caratterizzati da funzioni pubbliche e di un accentramento ur-

banistico di alcuni di questi. Accentramento giustificato dalla rete dei trasporti pubblici esistente o prevista da un lato, e dall'altro dalla necessità di creare sul territorio comunale un " polo " di attività pubbliche sommate ed integrate fra loro.

E' necessario a questo punto analizzare le localizzazioni esistenti e prevedibili di una serie di funzioni pubbliche sul territorio : centri amministrativi e commerciali, centri religiosi, politici e culturali, (dalle scuole medie o di grado superiore ai circoli culturali e ricreativi) sedi di associazioni sportive e di ipotizzare possibili integrazioni.

Valga a questo fine un esempio tipico : la localizzazione della scuola media e di grado superiore sarà prevista, nei nostri centri minori, in prossimità del " centro civico " potenziale, sia che l'organismo venga previsto inserito in un auspicabile " centro scolastico ", sia isolato. Nell'un caso o nell'altro per questo organismo saranno previste attrezzature sportive (palestre, campi da gioco) e culturali (sala da proiezioni, biblioteca). Basterebbe prevedere simili attrezzature in parte disponibili per tutta la popolazione e usabili per tutto l'anno e per tutta la giornata (ad esclusione delle ore di attività didattica) per ottenere una prima forma di integrazione delle funzioni che tende, per sua natura, a vitalizzare grandemente il " centro civico " potenziale, moltiplicando le attività pubbliche di iniziativa comunale o di circoli ed associazioni. (E' necessario precisare che se da un lato sembrerebbe più logico destinare un organismo o parte di esso ad una sola funzione, da un altro risulta necessario ed utile " am-

mortizzare socialmente ", con l'uso più vasto possibile, ogni attrezzatura pubblica. E questo non è solo giustificato dalla nostra realtà socio-economica, come appare ovvio, ma è verificabile nella diffusione degli esempi scandinavi e nord americani o dei paesi socialisti).

Da questo discorso risulta necessario :

- a - che l'ubicazione dell'edificio municipale sia prevedibile urbanisticamente in una sorta di " centro civico potenziale " del territorio comunale.
- b - che detto " centro civico " sia a sua volta previsto come l'insieme organico e articolato di molteplici funzioni pubbliche, sia a livello comunale che intercomunale; e che per dette funzioni siano sin dall'inizio analizzate le possibili forme di integrazioni reciproche.
- c - che per detto " centro civico " sia inoltre prevista una efficiente rete di trasporti pubblici (urbani ed extraurbani), una adeguata rete di viabilità, un efficiente sistema di parcheggi e di percorsi pedonali.

2. Questioni relative all'organismo dell'edificio municipale e ipotesi tipologica

Rimane possibile ora formulare alcune ipotesi relative alla tipologia del nuovo organismo.

E' però necessario ricordare qui che, nella nostra realtà socio - economica, difficilmente nell'ambito dei piccoli centri urbani che si apprestano ad affrontare la realizzazione di un edificio municipale, esistono centri culturali efficienti o attrezzature settoriali a livello qualificato.

Nasce perciò da questo la possibilità di concepire un organismo che, oltre alle sue specifiche funzioni burocratiche ed amministrative (per le quali è auspicabile anzitutto l'ampliamento delle caratteristiche relative al rapporto democratico con i cittadini), contenga gli elementi primordiali di un prevedibile centro di attività pubbliche, culturali e ricreative.

Sulla base quindi della situazione oggettiva è necessario a questo punto una scelta responsabile :

- a - prevedere un edificio municipale che adempia alle sue funzioni burocratico-amministrative, previste dalla legge Comunale e Provinciale
- b - prevedere l'organismo come un insieme organico delle funzioni ricordate al punto precedente, con funzioni pubbliche di tipo culturale e ricreativo, per costituire con l'edificio municipale il primo embrione di un " centro civico " nel senso prima accennato.

Per quanto riguarda l'ipotesi di soluzione b, possono essere avanzate alcune esemplificazioni : ad esempio, la sala dedicata alle attività consiliari può avere uno spazio per la presenza del pubblico, il cui dimensionamento pare condizionato dall'attuale interessamento dei cittadini alla vita amministrativa del comune. Ma è possibile prevedere questo spazio con dimensioni notevolmente superiori a quelle " tradizionali ". Tale previsione può essere determinata da un lato da una precisa scelta politica degli amministratori, tendente ad aumentare sistematicamente, con una serie di iniziative, l'interesse dei cittadini per la vita consiliare ; dall'altro dà la possibilità di utilizzare la parte destinata al pubblico della sala consiliare (ovviamente in questa nuova " dimensione " proposta), per iniziative di carattere culturale e ricreativo, con caratteristiche cioè di piccolo salone per convegni, manifestazioni e dibattiti.

Questo esempio ci pare significativo dal punto di vista metodologico, in quanto propone un uso plurimo di un determinato organismo. Uso plurimo che tende alla massima " utilizzazione sociale " dell'edificio stesso, con la conseguente possibilità della moltiplicazione delle iniziative culturali e ricreative (analogamente quindi a quanto prima ricordato nella ipotesi di una utilizzazione pubblica di alcune attrezzature degli organismi scolastici) .

Altri esempi potrebbero essere suggeriti con riferimento alla possibilità di edificare contemporaneamente all'organismo dell'edificio municipale una serie di ambienti destinati ai primi interventi del " cen-

tro civico " ricordato. Si tratta cioè della biblioteca pubblica comunale, di sale per mostre, manifestazioni, dibattiti e convegni, di locali destinati ad associazioni politiche, culturali e ricreative.

La scelta fra le due soluzioni è una scelta che non deriva semplicemente da fattori economici (avendo la possibilità perchè non costruire l'edificio municipale e gli edifici pubblici del " centro civico "?) ma da un complesso di elementi che riguardano la politica degli amministratori per lo sviluppo delle attività sopra ricordate, e la possibilità inoltre di arricchire di contenuti democratici, sin d'ora, lo stesso edificio municipale.

Si ritiene che la scelta argomentata di questo tipo divenga la decisione più importante sul problema generale.

3. Ipotesi di soluzioni dell'organismo

In ognuna delle due soluzioni presentate al punto precedente risultano chiaramente differenziate due caratteristiche distributive funzionali , e conseguentemente tipologiche.

La prima riguarda un afflusso di massa di pubblico all'organismo: è il caso della richiesta di certificati alla ripartizione dell'anagrafe, della presenza pubblica alla sala consiliare, dell'accesso alle parti pubbliche dell'organismo, quali possono essere la biblioteca comunale , le sale per convegni, ecc.

Alla caratteristica dell'afflusso di massa del pubblico per questa prima categoria deve essere aggiunta la caratteristica tipologica, relativa cioè ad organismi edilizi di tipo particolare che affrontano problemi di spazi interni di notevoli dimensioni.

La seconda riguarda un contatto sistematico di singoli cittadini con tutte le rimanenti ripartizioni e funzioni dell'amministrazione comunale, dagli uffici del sindaco e della segreteria generale, all'ufficio tecnico, ripartizione imposte tasse e contabilità, al fine dell'esplicazione di ogni tipo di pratica che interessi il cittadino e l'amministrazione stessa .

Tutte le funzioni relative a questa seconda parte dell'organismo sono caratterizzate anzitutto da due percorsi ideali distinti : quello degli amministratori, dell'organico e dei tecnici, e quello del pubblico che avrà accesso solo ad una parte limitata del precedente.

Non esistono peraltro necessità dimensionali o tipologiche particolari.

Tutte le funzioni qui comprese possono essere raggruppate in un organismo, che può a sua volta essere definito nella tipologia del " palazzo per uffici ".

4. Dimensionamento e flessibilità dell'organismo

Per quanto concerne le funzioni non strettamente connesse alle attività buracratice-amministrative, è evidente che il problema del dimensionamento dipende direttamente dalle scelte che gli amministratori faranno.

Per quanto invece riguarda le funzioni " tradizionali " l'unico elemento relativo al dimensionamento è contenuto nel D. P. R. del 16 maggio 1960 n° 570, T. U. della legge per la Composizione ed elezione degli organi dell'Amministrazione comunale. I commi 2 e 3 stabiliscono la composizione del consiglio comunale e della giunta municipale in riferimento al numero degli abitanti.

Per una popolazione superiore ai 3.000 abitanti, i membri del consiglio comunale sono 20 e quelli della giunta sono 4.

Per una popolazione superiore ai 10.000 abitanti i membri del consiglio comunale sono 30.

Per una popolazione superiore ai 30.000 abitanti i membri del consiglio comunale sono 40 e gli assessori sono 10.

I membri del consiglio comunale salgono a 50 per una popolazione superiore ai 100.000 abitanti ed a 60 per una popolazione superiore ai 250.000, nel qual caso gli assessori salgono a 12 effettivi più 3 supplenti.

Sono questi gli unici elementi che permettono un primo approccio dimensionale al problema. Approccio assai labile peraltro, se riferito alla auspicata probabilità di una modificazione della legge Comunale e

Provinciale della Repubblica Italiana.

Non esistono comunque elementi di dimensionamento certi, relativi all'organico dell'amministrazione stessa.

La ricerca relativa al dimensionamento dell'organismo diviene perciò anzitutto una ricerca di distribuzione funzionale dell'organismo, che rimane anche nell'ambito delle scelte degli amministratori.

Più complesso è il problema della flessibilità dell'organismo. Questo non è legato solo al fatto che l'edificazione di un edificio municipale rimane all'interno di una previsione urbanistica al momento in cui questa non è, come è logico, totalmente realizzata. Il che presupporrebbe un semplice problema di ampliamento dell'organismo, per le parti ove questo fosse possibile, proporzionale all'incremento della popolazione. La questione risulta complessa invece analizzandola dal punto di vista delle funzioni.

Ad esempio oggi le funzioni dell'Ufficio tecnico (settore urbanistico, settore dei lavori pubblici e dell'edilizia privata) hanno una loro dimensione stabilita dalla pratica quotidiana. Questa dimensione può, per il prossimo futuro, essere notevolmente ampliata, se si prevede una sistematica applicazione del principio del piano particolareggiato per l'attuazione del Piano Regolatore, sia per quanto riguarda l'iniziativa privata, sia per quanto riguarda l'iniziativa pubblica. Come la stessa previsione può essere anche capovolta, qualora si voglia prevedere una attuazione di una legge urbanistica analoga a quella elaborata dalla Commissione del ministro, on. Pieraccini, nella quale le funzioni ur-

banistiche delle singole amministrazioni comunali verrebbero assai rattrappite, essendo demandate ai capoluoghi dei comprensori.

Analogamente, simili argomentazioni potrebbero essere avanzate per ogni settore delle attività amministrative, in relazione a precise disposizioni che possono risultare, da una nuova legge Comunale e Provinciale, ma anche da scelte politico-amministrative, che a loro volta potrebbero ingigantire o atrofizzare certe attività settoriali.

Alcune conclusioni possono però sin d'ora essere tratte da questo argomento: la prima parte dell'organismo (gli ambienti destinati al contatto di massa con i cittadini) dovrà essere definita sulla base di valutazioni relative all'esperienza quotidiana ed alla scelta programmatica. La seconda parte avrà una analoga base di progettazione, ma il progetto dovrebbe prevedere una tipologia flessibile, tale da poter ipotizzare sia un sostanziale ampliamento del settore prima definito " palazzo per uffici ", sia una riduzione di utilizzazione dello stesso con la possibilità di concederne l'uso per le parti che risultassero eccedenti ad altre attività non necessariamente pubbliche.

Una visione globale si prospetta perciò abbastanza chiara: da un lato la parte dell'organismo con tipologie particolari, destinata ad accogliere l'afflusso di massa del pubblico, dall'altro la tipologia del " palazzo per uffici ", che contiene tutte le altre funzioni e che deve avere la caratteristica della massima flessibilità.

5. Ipotesi di raggruppamento di funzioni e di distribuzione degli ambienti

5.1. L'analisi delle funzioni non burocratico-amministrative sarà conseguente alla scelta politico-amministrativa pregiudiziale.

5.2. Le funzioni dell'organismo " tradizionale " connesse con l'afflusso di massa del pubblico riguardano sostanzialmente il complesso della sala consiliare e quello della ripartizione demografica.

Il complesso consiliare comprende la sala del consiglio, le sale dedicate alle commissioni consiliari , al giudice conciliatore ed ai gruppi consiliari.

A questi ambienti devono essere aggiunti gli spazi per il pubblico ed i servizi relativi, considerando anche la possibilità che lo spazio per il pubblico possa divenire, come già si è ricordato, una sala per manifestazioni o riunioni di carattere politico, culturale e ricreativo, separata con parete mobile dalla parte dedicata alla sala consiliare vera e propria.

La ripartizione demografica risulta essere la ripartizione direttamente interessata alla consegna di numerosi certificati e perciò sistematicamente a contatto con il pubblico di massa. Questo fatto suggerisce la possibilità di un ambiente ubicato a piano terra , con percorsi continui, nel quale trovino posto le sezioni dell'anagrafe e stato civile, dei vigili e delle licenze, l'ufficio lavoro, lo ufficio assistenza, gli uffici del capo ripartizione dell'organico ,

l'ufficio degli assessori interessati alle ripartizioni.

- 5.3 Nella parte dell'organismo prima definita con il termine tipologico di " palazzo per uffici ", si prevedono tutte le rimanenti funzioni amministrativo-burocratiche.

Si può ipotizzare una suddivisione in settori di funzione e per ognuno di questi un percorso del pubblico che si limiti al contatto con alcuni uffici del personale e con l'ufficio dell'assessore del settore, che si prevede logicamente ubicato in connessione con il settore stesso.

Un secondo percorso interessa il personale dell'organico, i tecnici, i consulenti e gli amministratori

I settori potrebbero essere così identificati :

- a - attività consiliare e segreteria generale, che comprende gli ambienti dedicati al sindaco, al vice-sindaco, alla giunta, al segretario generale ed alla segreteria, al protocollo generale, alla sala copie ed all'archivio.
- b - imposte, tasse e contabilità, che comprende l'ufficio dell'assessore ed ambienti destinati al contatto con il pubblico. Inoltre ambienti dedicati al capo sezione, macchinari e schedari; ragioniere capo, vice-segretario, ufficio personale, economato, ufficio conti.
- c - ufficio tecnico, che comprende : ambienti dedicati all'assessore, alla segreteria ed al contatto col pubblico. E inoltre gli ambienti dedicati a: urbanistica, lavori pubblici, commissio -

ne edilizia, tecnico comunale, disegnatori ed archivio .

d - altri settori raggrupperanno la ripartizione Igiene e Sanità, con gli uffici dedicati all'ufficiale sanitario, al veterinario comunale, e, se prevedibile, alla raccolta di dati statistici nel quadro di ricerche di medicina sociale; inoltre gli ambienti destinati agli uffici delle statistiche socio-economiche, dell'assistenza sociale, ecc.