

Tracce per la ricostruzione di una politica urbanistica

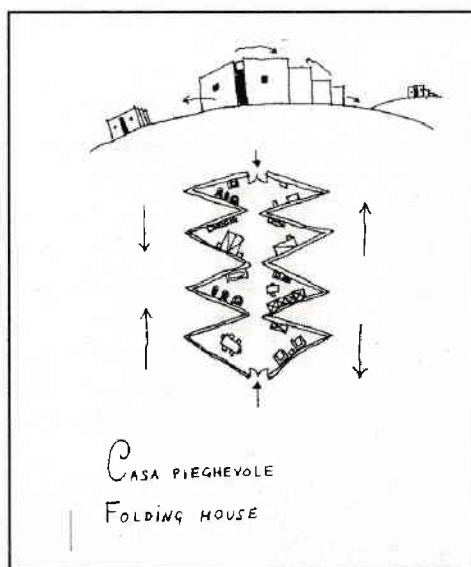
Il declino dell'urbanistica bresciana

Alessandro Benevolo*

Il Partito Democratico a Brescia, uscito sconfitto dalle scorse elezioni amministrative di aprile, si appresta a vivere una stagione politica in opposizione alla coalizione di centro-destra uscita vittoriosa.

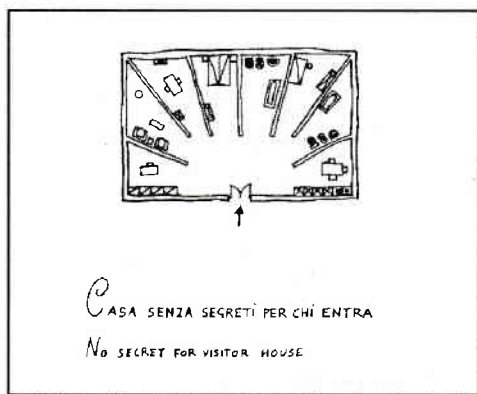
Si interrompe così la continuità di una leadership del centro-sinistra bresciano intatta dal 1994, con radici importanti che risalgono almeno fino alla metà degli anni '70 col primo mandato amministrativo di Cesare Trebeschi. L'editoriale di questo numero della rivista richiama con puntualità il clima e le modalità con le quali questa rottura si è consumata.

Il tramonto di questa lunga e importante stagione è coinciso con il progressivo scomparire di un'azione urbanistica lungimirante, misurabile in primo luogo nella mancanza di un'idea di città su cui puntare e, di conseguenza, anche nella scarsa incisività dei provvedimenti concreti. Più volte sulle pagine di questa rivista sono



state segnalate le due carenze: da un lato un quadro generale frammentario e non convincente, dall'altro progetti urbani deludenti e non sempre limpidi. È difficile sostenere una relazione di causa ed effetto tra la crisi urbanistica e la sconfitta elettorale, ma la coincidenza dei due eventi è significativa e le modalità con le

*) Le immagini che accompagnano il testo sono tratte da *Case di china*, di Diego Iama - Ed. LIBRIA, Melfi 1991.



quali questa crisi si è consumata vanno serenamente approfondite.

L'ultimo quinquennio amministrativo, pur segnalandosi per l'incalzare delle trasformazioni urbane, è stato affrontato con un piano regolatore precario, rattoppato alla bell'è meglio in conseguenza di eventi sfortunati e incidenti vari di percorso: le dimissioni del consulente incaricato, la mancata approvazione regionale, le tante e rilevanti osservazioni pervenute e accolte, la riforma legislativa regionale, ecc. La sua precarietà è ben documentata nel lunghissimo tempo intercorso tra la sua ideazione e la sua definitiva approvazione: quasi dieci anni (dal 1993 al 2002) di continue operazioni "taglia e incolla" (bisogna riconoscere: più incolla che taglia), a scapito della sua complessiva uniformità e chiarezza d'intenti.

La domanda urgente di ammodernamento della città, di trasformazione del suo apparato produttivo, di riqualificazione e di ampliamento è stata quindi affrontata con uno strumento inidoneo; nella definitiva approvazione del PRG hanno finito per accumularsi le sopravvissute idee o-

riginarie di Bernardo Secchi, il nuovo sistema di trasporto pubblico (nato altrove e con un'altra logica rispetto al PRG), le cospicue rivendicazioni private sui suoli urbani dimessi o limitrofi e alcuni echi delle nuove parole chiave introdotte dalla legislazione regionale (sistemi territoriali, perequazione, compensazione, negoziato, ecc.). La somma algebrica di questi elementi è stata imprevedibile e ha dato luogo a un disegno disomogeneo e squilibrato: si è giunti a stabilire un repertorio molto vasto di possibilità d'intervento (con generosi indici edificatori) capaci nel loro complesso di modificare e ingrandire in modo cospicuo la nostra città, *senza possibilità di capire dove questo ingigantimento porterà.*

La mancata sintesi politica tra elementi eterogenei, imputabile in parti uguali a fatalità e cattiva volontà, non ha paralizzato l'agire in campo urbanistico, anzi si è proceduto speditamente inanellando un'iniziativa dopo l'altra in un clima di spensierata operosità.

Clima che riflette una modificazione del significato che la materia urbanistica assume dalla prospettiva politico-amministrativa; non più la sintesi alta del proprio complessivo operare, ma un'attività poco considerata, relegata tra le incombenze secondarie. La scienza urbanistica, intesa come disciplina in grado di orientare le modificazioni di una città o di un territorio, da esercitarsi attraverso un'azione d'indirizzo, orientamento e governo territoriale, sparita da tempo dall'agenda politica nazionale si

dilegua anche a livello locale, nella sua dimensione operativa tradizionale. A Brescia e anche altrove.

La presenza di un PRG (qualunque fosse e qualsiasi cosa dicesse) è stata considerata una protezione sufficiente e una copertura credibile nella convulsa fase di trasformazione. Il PRG di Brescia è stato più volte issato quasi come un vessillo per dimostrare l'attenzione dell'amministratore pubblico di fronte ai problemi della città (diversamente da tante altre città lombarde della medesima dimensione che tardavano o ignoravano la formazione di uno strumento urbanistico generale).

All'inevitabile confusione derivante da una fase intensa di trasformazione della città senza chiari indirizzi politici si è aggiunta una seconda conseguenza, non meno grave. Il Comune di Brescia ha *perso credibilità*. Ha smesso di essere considerato un interlocutore decisivo nella formazione dei progetti, rinunciando in definitiva ad un ruolo che aveva esercitato con passione e decisione (e per certi versi anche con prepotenza) per tutti gli anni '70 e '80. Sulle pagine di questa rivista sono stati più volte richiamati i casi Wuhrer, Editoriale Bresciana o Magazzini generali, non tanto per la povertà dei progetti, quanto piuttosto per l'evanescenza di un'istanza pubblica da far valere (perché non si capiva bene quale fosse o perché, pur riconoscendola, si rinunciava a farla valere in sede di negoziato).

Nella scorsa tornata amministrativa, l'assenza di un vero dibattito cultura-



le in città su questi temi e il mancato confronto politico con l'opposizione (del tutto impreparata a opporre argomenti non ideologici sulle scelte in campo urbanistico) hanno precipitato la situazione: è stata impressa una formidabile accelerazione al cambiamento e alla trasformazione (consumando irreversibilmente la risorsa non rinnovabile dei suoli urbani, dismessi o di nuova utilizzazione), *senza riflettere più di tanto sul risultato che queste modificazioni tutte prese insieme producevano e senza accertare fino in fondo se la contropartita d'interesse pubblico che ciascuna di loro offriva era da considerarsi accettabile*.

Le flebili critiche pervenute a questa rincorsa al cambiamento senza indirizzo, per lo più dalle pagine della nostra piccola rivista, erano tranquillamente ignorate o liquidate con fastidio (quasi si trattasse di un tradimento di squadra politica). Per colmo di

ironia è stata scambiata la velocità di questo cambiamento, cioè il successo che le previsioni urbanistiche del PRG riscuotevano presso gli operatori privati in città e la velocità con le quali si traducevano concretamente, come un segnale di corretto operare, come un riconoscimento di buona amministrazione. Il fatto che in cinque anni di funzionamento il nostro PRG abbia “consumato” oltre la metà delle sue eccezionali previsioni, sbandierato come uno strepitoso successo politico-amministrativo, è semmai un indizio preoccupante, che avrebbe dovuto insinuare il dubbio che il favore delle diverse iniziative si fosse progressivamente *troppo spostato sul versante privato*.

Il rilancio del fare urbanistica passa oggi dalla costruzione di un nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT), ovvero nella definizione di quello strumento che deve raccogliere e superare l'eredità dei tradizionali piani urbanistici generali. Ma prima ancora di accingersi a quest'operazione occorre che la classe politica dirigente assuma consapevolmente la responsabilità di questo disegno e si organizzi per metterlo in pratica.

Prima traccia, di metodo. Serve prima di tutto un assessorato all'urbanistica che comprenda l'eccezionale significato che un'operazione di questo tipo comporta. Più ancora di nuovi disegni, servono nuove idee e persone motivate capaci di condurlo

avanti, adattandolo alle difficoltà che si incontreranno nel tradurlo operativamente. *Serve un Ufficio di Piano non solo capace di costruirlo, ma di gestirlo una volta divenuto operativo*, sviluppando quelle attività di monitoraggio, di approfondimento, di pianificazione al livello successivo che un qualsiasi piano urbanistico generale richiede. L'esperienza di formazione del piano diventa preziosa nella fase successiva: un *training insostituibile* per le persone coinvolte.

Il Comune di Brescia già in due occasioni ha colpevolmente ignorato questo problema buttando a mare una propria preziosa risorsa. Negli anni '80, smantellando l'Ufficio Speciale di San Polo e smistando i suoi elementi nelle tradizionali divisioni operative comunali. Ufficio che aveva dato prova di eccezionali capacità tecniche, manageriali ed operative, nell'urbanizzazione pubblica del quartiere ed, esaurito quel compito, avrebbe potuto facilmente essere dirottato su altre operazioni analoghe. Nella seconda metà degli anni '90, smantellando nuovamente l'ufficio di piano di Secchi, assorbendo solo una parte dei suoi componenti e rendendoli sostanzialmente ininfluenti nella gestione del piano che andava definendosi e attuandosi. In tutte e due le occasioni la componente politico-amministrativa ha avuto timore di una struttura pensante, capace di assumere le decisioni tecniche proprie e di tradurle in fatti concreti. Ha preferito sottrarsi al confronto delle decisioni prese al livello tecnico, che possono e devono entro certi limiti

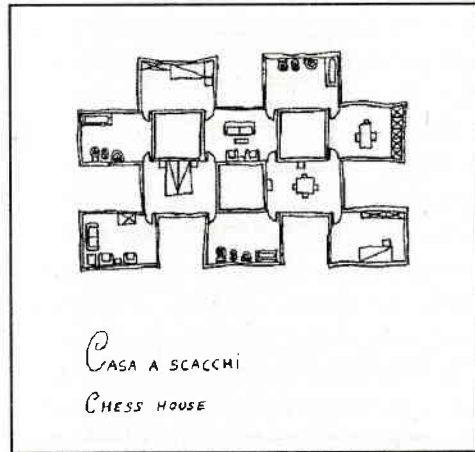
restare autonome, e ha semplicemente eliminato il proprio *alter ego*, con i risultati che conosciamo.

Serve anche una diversa collocazione dell'assessorato in sé: non un assessorato messo alla pari con quelli per la mobilità, il traffico, l'arredo urbano, l'ambiente e i lavori pubblici, ma *un assessorato di livello superiore* che riesca ad operare una sintesi di tutti gli assessorati che influiscono sull'assetto urbano e territoriale.

Se l'urbanistica, per definizione, è il luogo di mediazione delle istanze legate alla mobilità, alla salvaguardia ambientale, al verde, all'arredo urbano, allo sviluppo dei servizi e delle infrastrutture, non si capisce come possa funzionare una divisione amministrativa in cui le componenti urbanistiche sono messe sullo stesso piano dell'unità di riferimento e rese autonome. O meglio, si capisce benissimo, per garantire a ciascuna divisione amministrativa un proprio margine di azione, si gioca "a togliere" dall'urbanistica.

Prima ancora di esser frutto di una divisione di compiti primordiale, risalente alla fine del XIX° secolo, la divisione amministrativa tradizionale è illogica e assurda. Che cosa rimane se togliamo al campo urbanistico tutte le materie che naturalmente vi confluiscono? Niente, appunto.

Non basta dire che l'urbanistica compone un assessorato importante (sul piano politico), bisogna che la sua importanza si rifletta sul piano operativo, coordinando più assessorati e *circoscrivendo per ciascuno gli am-*



biti di autonomia propri. Nel caso di Brescia, occorre sottolineare, che deve rientrare in questa *logica di coordinamento e subordinazione anche Brescia Mobilità*, demolendo una volta e per tutte l'assurdo primato della componente mobilità su tutte le altre.

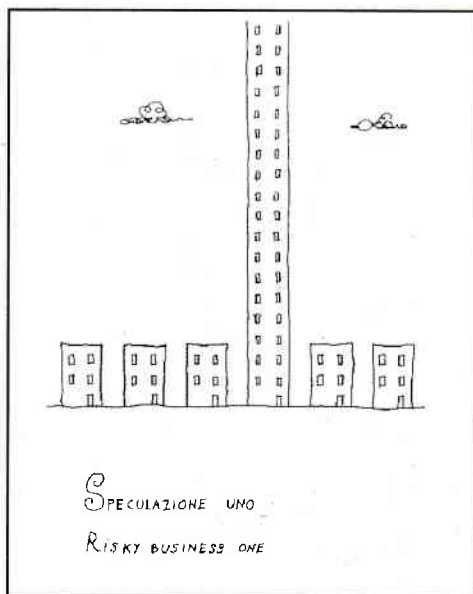
Serve infine mettere in piedi un'operazione completamente diversa da quella condotta dall'amministrazione uscente di centro sinistra che in fretta e furia e alla chetichella, in pochi mesi ha preparato un PGT nel solco del PRG esistente, senza il coinvolgimento di nessuno (cittadini, enti, associazioni), retrocedendo la sua formazione ad una semplice operazione di traduzione dal vecchio al nuovo linguaggio operativo. Il risultato è stato anche apprezzabile nei risultati conseguiti (che quasi nessuno conosce), ma il metodo di formazione utilizzato è quanto meno censurabile con il rischio che oggi si butti con l'acqua sporca anche il bambino.

Altre tracce, di contenuto. La formazione del PGT, vincolata alla definizione di una Valutazione Ambientale Strategica (VAS), individuerà gli elementi cardine attorno ai quali costruire il piano (i valori strategici: le cosiddette invarianti strutturali del territorio bresciano.)

Tuttavia l'esperienza di formazione dell'attuale PRG e la sua attuazione richiamano alcuni temi non sviluppati, sui quali occorre effettivamente promuovere approfondimenti e ragionamenti.

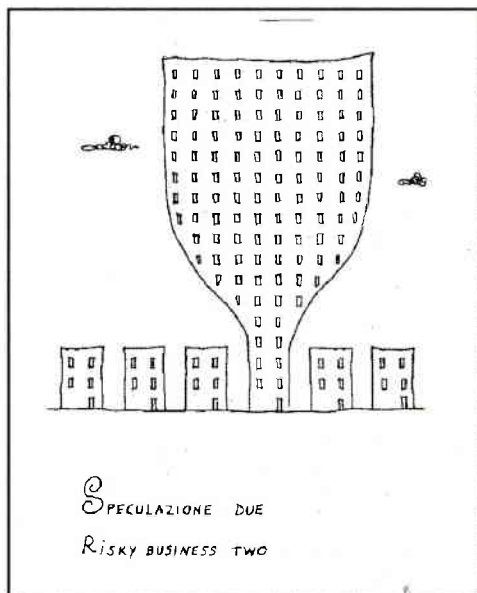
Vediamoli per ordine (non d'importanza), esposti sinteticamente, senza la pretesa di considerarli unici e definitivi.

L'area vasta. Un nuovo assetto dell'area urbana di Brescia (qualunque sia) e un ordinato governo territoriale delle aree libere in connessione con la città richiama un *ambito territoriale ben più vasto di quello dei confini amministrativi del Comune di Brescia*. Stiamo parlando di un'area delimitata a nord dalla Val Trompia e dalla Val Gobbia fino a Lumezzane e Gardone, a sud da Manerbio, a ovest da Chiari e Rovato e a est da Montichiari. Ambiente, infrastrutture, domanda di mobilità, equilibri insediativi si analizzano e richiedono risposte in questa dimensione intermedia tra il Comune e la Provincia. *Il Piano di Governo deve riguardare questo territorio, senza la pretesa di farlo condividere da tutte le amministrazioni coinvolte, ma interessando le della formazione di questo disegno, offrendolo come contributo e, soprattutto, desumendo da questo*



disegno più generale il disegno riguardante il Comune di Brescia.

La compensazione urbanistica. Gli interventi di riqualificazione riguardanti le aree interne alla città e gli interventi di completamento ai margini dell'area urbana devono farsi carico di un corredo di standard e opere infrastrutturali *notevolmente superiore a quello abitualmente utilizzato e/o stabilito come minimo per legge*. Gli enormi margini di guadagno imprenditoriale privato nello sfruttamento di queste aree consentono di definire un livello di urbanizzazione che *controbilanci tutto ciò che il carico urbanistico previsto comporta*. Non solo le urbanizzazioni elementari/primarie (strade, pubblica illuminazione, reti idriche e fognarie, verde di arredo) ma anche le urbanizzazioni secondarie (servizi sociali, ricreativi, assistenziali, scuole, integrazioni della rete di trasporto pubblico, ecc.). Il



limite di questa urbanizzazione estesa è economico. Bisogna che la somma dei ricavi dell'intera operazione edilizia/immobiliare superi i costi di urbanizzazione/costruzione nei termini di qualsiasi attività d'impresa (20-30%).

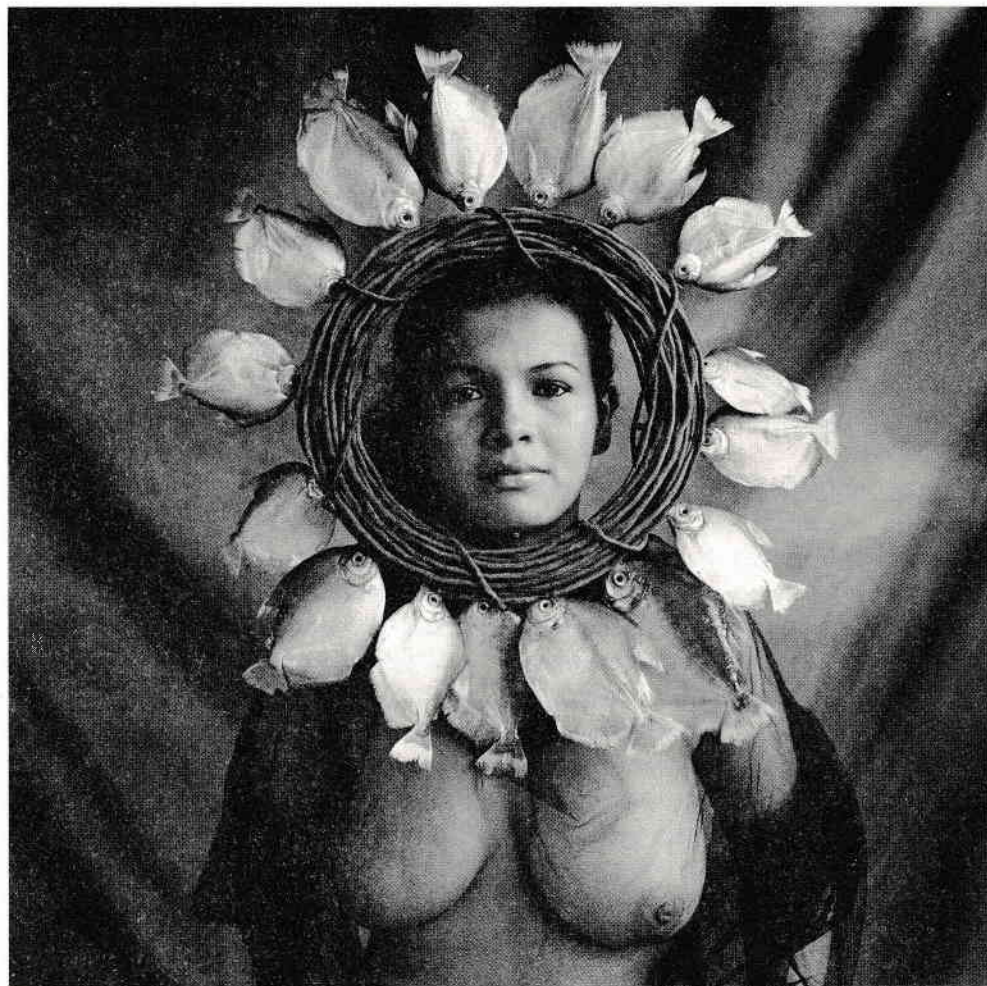
I valori ambientali e paesaggistici. Ora che la crescita e la riqualificazione urbana tendono ad esaurirsi e a stabilizzare una nuova forma della città, diventa improrogabile la difesa del territorio limitrofo a questo nuovo confine urbano. L'arco collinare che abbraccia la città a nord, est e ovest e il recupero delle aree di cava a sud della città formano una cintura di spazi preziosi da salvaguardare secondo una disciplina urbanistica moderna, fatta *non solo di vincoli e divieti ma anche (e soprattutto) di incentivi per l'uso ricreativo di questi spazi*, ammettendo interventi che ne promuovano questa funzione. Le-

sempio da seguire è quello dei parchi europei (in Germania soprattutto): *non riserve naturali da difendere strenuamente, ma contenitori di funzioni compatibili in grado di favorire il godimento.*

Il centro storico. È arrivato il momento di rivendicare con decisione la necessità di un piano urbanistico anche per questa parte della città. Sono passati oltre vent'anni dalla sommaria indagine tipologica dell'edificato del centro storico e dal suo travaso nel piano urbanistico generale del tempo; da allora ogni piano urbanistico ha accuratamente evitato di occuparsi di questa parte della città, ivi compreso il cosiddetto Piano Secchi. Circola infatti da vent'anni una leggenda metropolitana che giudica inutile un piano per questa parte della città perché "oramai tutti gli edifici sono stati recuperati". Fatto sta che si parla del centro storico solo in termini di problemi che emergono come la punta dell'iceberg: il disagio dei commercianti, le ZTL (Zone a Traffico Limitato) o i progetti di arredo urbano. Il centro storico (di Brescia e di ogni città della stessa dimensione) è una città nella città e come tale presenta una gamma estesa e complessa di problemi. Esiste sicuramente un problema di sopravvivenza della compagine commerciale, di limitazioni del traffico e di nuove pavimentazioni o pensiline, ma esistono altre questioni rilevanti e inesplorate (la parte sommersa dell'iceberg). Cito a caso: la sofferenza dei residenti, l'insufficiente

parcheggio pertinenziale (per la residenza e per le altre funzioni), una nuova e dinamica definizione di restauro degli edifici storici che tenga conto della loro natura, la presenza di edifici obsoleti edificati a partire dagli anni '40 che potrebbero essere meglio (ri)costruiti, la riqualificazione del parco del Castello con le

sue ramificazioni a margine della città antica, la gestione dei flussi turistici, l'individuazione e la tutela degli elementi di arredo urbano storici, ecc. Solo un piano che affronti l'intera gamma di questioni irrisolte può aspirare a risolvere i problemi del centro storico, anche quelli maggiormente affrontati e dibattuti.



Javier Silva Meinel - *Palometas*