

Il nuovo Piano Regolatore di Brescia

di Leonardo Benevolo

Il Piano Regolatore di Brescia, preparato dall'amministrazione Martinazzoli e adottato alla scadenza del mandato, è stato pubblicato, ha ricevuto le osservazioni dei cittadini e le risposte stanno per essere votate dal Consiglio Comunale. Poi tutti gli atti saranno inviati alla Regione, che dovrà approvarlo. Fino al momento dell'approvazione varranno insieme le norme del Piano precedente e di quello nuovo. In seguito le norme precedenti saranno cancellate, e le nuove avranno piena validità.

In questo intervallo di tempo ho cessato di parlare e di scrivere in proposito. Ho avuto la responsabilità dell'urbanistica bresciana per un periodo molto lungo, dal 1970 al '90; era conveniente che altri guardassero con occhi nuovi i problemi della città, e valutassero il lavoro passato per i suoi effetti concreti, non per le dichiarazioni dei suoi autori.

Ora questo passaggio di ruoli è avvenuto. Il progettista chiamato da Milano, Bernardo Secchi, ha concluso il suo lavoro. Il Comune, mentre cu-

ra le ultime fasi della trafila del Piano, ha in corso un vasto programma di interventi concreti, e la discussione sulle cose da fare deve tornare a svilupparsi nella nostra città. Mi considero adesso un cittadino bresciano come tutti gli altri, interessato a riprendere il dialogo coi concittadini, e provo a fare un punto non tanto sul Piano quanto sullo stato attuale del governo del territorio.

Un Piano Regolatore comprende un programma politico-amministrativo e una serie di progettazioni dello scenario fisico. Così è avvenuto negli anni Settanta. Luigi Bazoli aveva una linea di condotta politica lungamente maturata, nata dalla cultura cattolico-democratica bresciana e dalla polemica sul piano non approvato del 1954, ed era diventato assessore comunale all'urbanistica nel 1965. Io venivo da una serie di esperienze a Roma, con Quaroni, Piccinato e l'Istituto Nazionale di Urbanistica diretto da Adriano Olivetti, per promuovere, nei venticinque anni

dopo la fine della guerra, una modernizzazione della gestione urbana in linea con gli esempi internazionali. Erano già falliti, negli anni Sessanta, sia i progetti per ridisegnare le città senza possedere gli adeguati strumenti di realizzazione (i piani di Roma e di Firenze del 1962) sia il tentativo di ottenere tali strumenti modificando per legge il regime dei suoli (la nuova legge urbanistica di Sullo ritirata nel 1963).

Dopo un incontro fortuito alla Mendola, Luigi Bazoli ha intuito la complementarità di queste storie, mi ha chiamato a Brescia, e abbiamo ideato insieme un programma integrato, politico e tecnico, per ridimensionare le previsioni del Piano vigente approvato nel 1961, per ottenere una distribuzione diversa degli usi del suolo e per ridefinire, in questa manovra i ruoli delle parti sociali: imprenditori, proprietari ed utenti. Sulla scorta delle esperienze europee, eravamo convinti di dover agire dentro la cornice istituzionale e legale esistente, senza pretendere un privilegio legale nuovo: l'amministrazione doveva intervenire concretamente nel mercato delle aree, comperare i suoli, trasformarli e rivenderli in pareggio economico, rispettando le proprietà private prima e dopo l'intervento e emarginando soltanto la speculazione privata sulle aree durante la trasformazione. In questa fase provvisoria di proprietà pubblica dei suoli, rimossi gli ostacoli fondiari, doveva trovar posto finalmente una libera progettazione del nuovo disegno urbano.

Il livello dei prezzi di vendita delle particelle costruibili necessario a pareggiare tutte le spese pubbliche, di acquisto dei terreni, di urbanizzazione e di realizzazione dei servizi di ogni tipo si è dimostrato tanto competitivo con quello delle aree fabbricabili private da creare un nuovo sistema di rapporti fra le parti sociali. Per una solida motivazione economica gli imprenditori e gli utenti di ogni categoria – clienti e destinatari del processo – si sono trovati solidali fra loro a sostenere l'operazione pubblica. La speculazione fondiaria privata, perduta la tradizionale alleanza con l'imprenditoria edilizia, è stata finalmente isolata. Così non solo le previsioni fabbricabili precedenti hanno potuto essere abolite in gran parte, ma anche aree rimaste fabbricabili sono state messe praticamente fuori mercato.

Negli anni Settanta e Ottanta l'operazione fondiaria pubblica doveva svolgersi in base alle leggi di allora – la 167 del 1962 e l'art. 26 della 865 del 1971 – destinate a settori limitati della produzione (edilizia popolare e attività produttive), che noi interpretavamo minimizzando gli ostacoli procedurali. Ma non avevamo dubbi sul valore generale di quella procedura. Il fondo di rotazione per il quartiere di S. Polo – che è iniziato con 9 miliardi, è servito a spendere e rimborsare quasi 100 miliardi di spese pubbliche e a promuovere circa 500 miliardi di investimenti altrui – poteva servire indefinitamente a assicurare l'autofinanziamento degli interventi comunali sul territorio.

Proseguendo su questa strada, con le leggi migliori che poi sono arrivate, il Comune avrebbe potuto – e potrebbe tuttora – fornire le aree fabbricabili di ogni tipo all'intera la città. Addossando all'ente pubblico la fornitura delle aree, la produzione edilizia potrebbe esser restituita interamente all'iniziativa privata, mettendo alla pari tutti gli imprenditori e promuovendo anche il questo settore la concorrenza a beneficio degli utenti (come oggi si vuol fare in tanti campi, dai telefoni all'energia).

Su questa linea è avvenuta nell'ottavo decennio del '900 una convergenza fra DC e PCI, e non solo a Brescia, ma anche a Como, a Bologna, a Modena. Luigi Bazoli, Antonio Spallino, Pier Luigi Cervellati e Germano Bulgarelli come amministratori; noi di Brescia, Gianfranco Caniggia, Maurizio Veronelli, Ezio Righi e molti altri tecnici abbiamo seguito percorsi simili e ottenuto le stesse conferme. I centri storici delle quattro città sono stati analizzati con le medesime tecniche, e riqualificati coi programmi comunali di intervento diretto. Quello di Brescia, fra il 1975 e il '90, ha condotto al restauro di circa 800 alloggi.

Va ricordato infine il contenimento dei prezzi di acquisto dei terreni e delle case, che ha procurato libertà e efficacia all'iniziativa pubblica, ed è durato per un lungo tempo. Ancora alla metà degli anni Ottanta l'amministrazione comperava i terreni a San Polo e altrove intorno a 25.000 lire al metro quadrato, e le case degradate da restaurare nel centro sto-

rico a una media di 230.000 lire al metro quadrato lordo, sempre consensualmente e senza ricorrere alle procedure di esproprio.

Ho descritto con qualche dettaglio il programma di allora per mettere in evidenza la mancanza di un programma, diverso ma paragonabile, nell'esperienza di adesso.

È spiegabile che durante la transizione politica dei primi anni Novanta siano andate perdute molte cose. Gli organismi imprenditoriali pubblici – gli uffici speciali per gli interventi nella periferia e nel centro storico – sono stati smantellati; il fondo di rotazione di S. Polo è stato liquidato; si è ricominciato ogni tanto a render fabbricabili terreni che non lo erano, paralizzando la gestione precedente senza contrapporvene una nuova.

È più sorprendente che su questa situazione si siano adagiati i committenti e i progettisti del nuovo Piano Regolatore, senza fare delle scelte – anche diverse dalle nostre ma ragionate e motivate – sui rapporti con le forze sociali, sul governo del mercato immobiliare, sui mezzi e sui tempi di realizzazione del nuovo assetto urbano. La lezione dei fallimenti degli anni '50 e '60 sembra semplicemente dimenticata, e un detto famoso avverte che chi dimentica il passato sarà obbligato a riviverlo. La dialettica fra gli interessi pubblici e quelli dell'imprenditoria privata, triangolata nuovamente con la spinta alla valorizzazione dei terreni privati, diventerà impraticabile come si era già constatato negli anni Sessanta e impedirà di realizzare il disegno del

nuovo Piano Regolatore, indipendentemente dalla sua qualità tecnica e culturale.

Il valore del progetto di Bernardo Secchi – questo per Brescia come quelli per altre città – deriva dal suo talento nell'esplorare le situazioni di fatto, e immaginare le possibili alternative, prendendo le distanze dalle procedure per ottenerle. La combinazione di questo indirizzo descrittivo con l'indeterminazione del mandato politico ha prodotto una valutazione originale dell'insediamento bresciano certamente preziosa per una città troppo a lungo chiusa in sé stessa, non una linea d'azione ragionata, che manca tuttora. Quale ruolo sceglie l'amministrazione, nel confronto fra rendita e profitto? Come si vogliono impiegare gli strumenti di azione pubblica, indiretti e diretti? Come s'intende finanziare gli interventi pubblici per i servizi? Si ritiene inamovibile, negli uffici comunali, la divisione orizzontale dei compiti tecnici?

Così si spiegano tante circostanze dell'operazione. Il piano è stato redatto come un enorme *ex tempore*, da un gruppo apposito che ha lavorato in parallelo con gli uffici stabili e si è sciolto subito dopo. Un gran numero di previsioni, improvvisate tutte insieme da mani diverse, in un tempo limitato, sono superficiali e irragionevoli: basta considerare l'ampliamento del quartiere di S. Polo (il cosiddetto San Polino) collocato nell'unico posto sbagliato, che occlude la comunicazione fra il parco di S. Polo e la zona di ricupero delle

cave. Spiccano, tuttavia, i «progetti-norma», che dovrebbero disciplinare le trasformazioni più urgenti secondo un meccanismo legale studiato anche da uno dei più autorevoli esperti della materia, l'avvocato milanese Mario Viviani. L'amministrazione è stata incerta a lungo se accettarlo o no, poi ha deciso di adottarlo a brevissima distanza dalle ultime elezioni comunali. Il piano è stato votato in un tempo incredibilmente breve, perché non c'è stata quasi discussione, in Consiglio Comunale né in città. Nelle fasi successive l'intesa col progettista è stata interrotta proprio quando il confronto sulle scelte concrete diventava necessario, e i «progetti-norma» sono stati resi «indicativi» anziché «prescrittivi». Così – scontata la rinuncia a innovare il processo esecutivo e il suo finanziamento – si è lasciato cadere anche il principale vantaggio del progetto adottato, cioè un repertorio di modelli progettuali obbliganti per legge. Non è rimasta che una trattativa estemporanea sulle proposte presentate dagli operatori pubblici e privati, senza per altro avere, come guida alternativa, una elaborazione progettuale complessiva degli uffici interni. Le controdeduzioni non cambieranno questa situazione, e anche quando lo strumento adottato diventerà vigente, una politica urbanistica adatta agli anni futuri sarà ancora da costruire.

Oggi la gerarchia degli obiettivi è cambiata. La realizzazione dei nuovi insediamenti residenziali e produttivi in periferia sta per esaurirsi, e l'ur-

banizzazione pubblica di nuovi suoli non è più importante come prima. Diventa invece importante la trasformazione dei suoli già urbanizzati. Il riuso delle aree industriali dismesse, in particolare, è destinato a cambiare sostanzialmente la forma della città, e richiede un circuito esecutivo altrettanto impegnativo. L'amministrazione Padula ha già tentato, sedici anni fa, di avviare un nuovo programma di urbanizzazione pubblica, proponendo alla banche cittadine un'alleanza con comune per costituire il fondo di rotazione più cospicuo occorrente in questo caso. Quell'iniziativa è fallita nelle circostanze politiche di allora. L'amministrazione Corsini, se volesse, potrebbe ripeterla: fare una società mista con le banche nelle forme previste dalle leggi recenti, comperare le aree dismesse, sistemarle e rivenderle in pareggio economico, nei tempi e nei modi dovuti. Oppure potrebbe ideare un'altra via per ottenere ugualmente una trasformazione coordinata, compensando le spese e i ricavi nell'insieme e non per ciascun'area. Ma finora non è stata scelta nessuna strategia complessiva, simile o diversa dalla precedente, sicché è già sicuro:

- 1) che si faranno diverse trattative, per ciascuna proprietà, in tempi non prevedibili e certamente lunghi, come a «Brescia 2»;
- 2) che ogni contropartita edilizia dovrà esser trovata sul posto, escludendo la possibilità di una manovra unitaria per l'intera città o i principali settori, fra cui l'ampio territorio centrale fra il Cimitero e

i viali, che cambiando destinazione rivoluzionerà tutto il nucleo interno di Brescia.

Gli inconvenienti sono già palesi. Il nuovo assetto funzionale, stabilito in anticipo sotto forma di variante al Piano vigente, colloca dovunque destinazioni commerciali e direzionali, e la loro somma è così esagerata da far prevedere ripercussioni disastrose sul resto della città, e soprattutto sul centro storico.

Resta la *chance* che questa pianificazione di rimessa, sulla base delle proposte altrui, renda possibile nel frattempo l'ideazione e la messa in opera di un'iniziativa pubblica nella grande scala, con gli appropriati strumenti ancora da creare. Appunto per questo serve una ripresa della discussione in città, che riguardi le iniziative in corso e insieme la programmazione di medio e lungo periodo.

C'è però un'urgenza: bisogna colmare subito la principale lacuna del nuovo elaborato, che riguarda il centro storico. Quando scadranno le salvaguardie della normativa precedente, gli edifici dell'area centrale saranno indifesi, mentre i problemi di rilevanza urbana – non risolti e nemmeno riconosciuti – rischieranno di aggravarsi e diventare insolubili. Conviene soffermarsi su questa parte di città, a cui è affidata in buona parte la memoria storica della comunità bresciana.

Secchi non è interessato agli scenari antichi, che sfuggono al suo approccio descrittivo e richiedono analisi storiche specializzate. La normativa

precedente, rimasta invariata dal 1973, è da questo punto di vista incompleta, e infatti si era già cominciata la sua revisione negli ultimi anni '90. Ora però è stata semplicemente rimossa, parificando fra loro gli edifici all'interno dell'antico perimetro murario e distinguendoli fra loro secondo l'unico aspetto non rilevante e estraneo alla lunga durata, cioè l'uso pubblico o privato, mentre l'elemento permanente, da riconoscere e tutelare nel Piano, dovrebbe essere la qualità dell'organismo fisico, che agisce come discriminante fra gli usi compatibili e incompatibili che si succedono nel tempo. Questo ormai accertato criterio normativo vien sostituito da un'istruzione tecnica sulle opere di restauro ricavata dai manuali già in uso in altre città italiane (e che sarebbe utile fare su misura anche per Brescia), la quale non può diventare legalmente vincolante, ed essendo estesa paradossalmente a tutti gli edifici del centro, antichi e moderni, diventa non credibile. Così è aperta la strada a ogni manomissione. Basterebbero pochi anni per impoverire in modo sostanziale l'autenticità dello scenario antico.

I problemi di restauro in scala urbana, per correggere le principali manomissioni perpetrate dopo l'unificazione – la ricucitura dello sventramento fra via Marsala e via delle Grazie, dove sono stati inseriti gli uffici finanziari; la reintegrazione della Crocera di S. Luca rimuovendo la casa di sette piani aggiunta alla testata nord; la rimodellazione dell'e-

stremità meridionale di piazza del Duomo; la sistemazione appropriata dell'ex Ospedale Militare; la revisione e l'uso corretto del doppio anello stradale circostante, la sistemazione moderna del colle Cidneo – non sono riconosciuti né trattati. Su questa rimozione si innesta la leggenda che il centro storico di Brescia sia ormai praticamente sistemato, come ho sentito dichiarare da uno dei funzionari, Roberto Moreni, che conosco e stimo da tempo, ed ora supplisce all'insufficienza del livello politico restringendo volontariamente il campo delle decisioni da prendere. Un importante progetto dei Gregotti Associati per il colle Cidneo – disegnato da uno dei più dotati architetti bresciani, Ivan Tognazzi – resta sepolto in un cassetto solo per non turbare l'impressione che non ci siano problemi da risolvere.

Anche i concorsi per i nuovi interventi, giustissimi per mettere al lavoro nuove capacità, dovrebbero basarsi su un lavoro istruttorio della committenza che inquadri in modo adeguato i quesiti posti. Non avvenendo questo, l'amministrazione delega a una giuria la scelta dei progetti salvaguardando soltanto la correttezza procedurale. I progetti sono più o meno buoni, ma non si sommano in un disegno coerente.

Mi auguro che la ripresa della discussione sull'urbanistica bresciana riporti in gioco le molteplici risorse umane che esistono nell'amministrazione e nella città, e finisca per produrre un rilancio dell'iniziativa comunale in questo campo.

La riorganizzazione degli uffici interni, sebbene tardiva, è il giusto punto di partenza per il futuro lavoro di pianificazione, e la corretta premessa per il coinvolgimento delle forze cittadine. Ma la situazione attuale – la separazione degli apparati comunali in feudi indipendenti, sotto i rispettivi dirigenti ed assessori – dev'esser tempestivamente corretta. L'urbanistica è uno strumento per coordinare una pluralità di competenze tecniche tradizionali; se è ridotta a un settore come gli altri diventa un recinto artificiale, che all'interno frustra le energie delle persone più volenterose come l'assessore Venturini, e all'esterno impedisce agli altri settori – Lavori Pubblici, Traffico, Edilizia Privata – di svolgere il loro lavoro con respiro e lungimiranza.

I Lavori Pubblici sono condotti da un funzionario altamente capace, l'ing. Mario Lucchini, che ha diretto anche l'ufficio intersettoriale di San: Polo sottoposto a un comitato di più assessori, e ha assistito all'esperienza incompiuta del «piano quadro dei servizi». Se oggi esegue una serie di lavori che hanno in comune la rinuncia e il rimando a un lontano futuro di ogni innovazione significativa – la ripavimentazione piazza del Duomo copiando strettamente la vecchia e inadeguata situazione; gli interventi in via San Faustino e piazza Rovetta senza le aggiunte in elevazione necessarie a correggere i vuoti casuali ereditati dal passato e qualche forma di recupero degli snodi storici cancellati; la riparazione della galleria Tito Speri scartando i

possibili collegamenti con Contrada Santa Chiara e col parco Cidneo soprastante – è perché non prevede che si possa giungere a innovazioni condivise, e ha aperta solo la scelta più elementare, di confermare l'assetto esistente. Sono sicuro che contribuirebbe volentieri a un accordo programmatico fra i settori attuali, ma lo ritiene inattuabile nelle presenti condizioni.

Per il Traffico, le difficoltà sono ancora maggiori. Questo settore, a Brescia e in molte altre città, procede per suo conto, appiattito sulle urgenze del presente e con una propria formalizzazione tecnica che impedisce anzitutto una discussione appropriata dei fini da raggiungere. L'«autodromizzazione» dei viali del Ring a senso unico, come l'ha chiamata Zambrini negli anni Ottanta, vien mantenuta a oltranza con effetti sempre più dannosi (velocità, rumore, inquinamento, interferenza fra marcia e parcheggio, conflitto coi movimenti pedonali). Per la collocazione dei parcheggi sotterranei o in sede propria manca un ragionamento adeguato, che non può essere solo trasportistico. La collocazione dei parcheggi lungo le strade è semplicemente insensata: si è abolita la circolazione nei due sensi in una direttrice importante come via Volturmo – andando a disturbare le tranquille strade adiacenti – per inserire, oltre a una pista ciclabile deserta, una striscia di parcheggi senza ragione lungo un lato. Lungo il Ring manca da tempo l'innovazione più necessaria, cioè il disimpegno fisico fra spazi car-

rabili e spazi di parcheggio. La SIA mantiene una propria stazione autobus nel posto sbagliato, creando il caos intorno alla stazione ferroviaria, mentre esiste da tempo la nuova stazione autobus costruita dall'Amministrazione lungo via Solferino, servita di tutto punto e ancora quasi vuota.

Le soluzioni già studiate in passato, in ciascuno dei campi suddetti, non sono state scartate a ragion veduta, a favore di altre ritenute migliori, ma semplicemente ignorate. Coltivare la persuasione che i problemi siano già risolti è un metodo sicuro per trovarseli addosso in avvenire.

La logica del vantaggio immediato domina, purtroppo, anche le decisioni di grande momento, con conseguenze sempre disastrose. Due soli esempi. La collocazione della Poliambulanza (decisa alla fine degli anni Ottanta per un cedimento all'interesse dell'USL, che possedeva quest'area e non quella giusta lì accanto, riservata a suo tempo al secondo ospedale di Brescia) rende irrealizzabile il Parco di San Polo che ormai è scomparso anche nel disegno del Piano, e mantiene precario l'assetto di tutta la zona. Il palazzo di Giustizia è in costruzione nell'area dell'ex Ortomercato, e io so che il progettista Gino Valle, scelto da me a suo tempo, lo realizzerà il meglio possibile, perché ne sa una più del diavolo. Ma sull'edificio ultimato si dovrebbe mettere una lapide che dica: «Questo importante edificio sta nel posto sbagliato, perché solo in questo modo si è salvato il finanziamento origi-

nario e si è evitato il contenzioso con la società concessionaria».

Il Piano Quadro dei Servizi – che è la grande occasione mancata della gestione passata, dopo l'allontanamento dell'assessore Bazoli nel 1980 – potrebbe diventare l'obiettivo principale e vincente della gestione attuale, se si superasse il frazionamento dei settori tradizionali. Non un nuovo piano urbanistico per dare regole agli altri soggetti, ma un programma che l'amministrazione dà a sé stessa, sommando le energie disponibili, e che sarebbe tanto più necessario nell'imminenza di un intervento complesso come la metropolitana leggera. Io sono da sempre favorevole a questa iniziativa, che farebbe fare a tutta l'agglomerazione bresciana un salto di qualità. La discussione, invece fermarsi sul quesito astratto se fare o no la metropolitana, come vogliono i sedicenti ambientalisti, dovrebbe esser portata su come farla: con quali dettagli, quali opere collaterali, quali trasformazioni degli spazi esistenti e quali riflessi sul funzionamento dell'intera città. È qui che si può far bene o sbagliare. Ci sono infine i problemi derivanti dalla ristrettezza dei confini comunali, che non si risolvono mediante accordi precari fra i comuni confinanti e richiedono una modifica istituzionale desiderata da lungo tempo, ma ancora lontana. Preferisco non parlarne perché la condizione decisiva per cambiare il quadro istituzionale è aver svolto al meglio i compiti dell'istituzione che c'è adesso, il comune capoluogo. Solo il prestigio

di una gestione efficiente e redditizia entro i vecchi confini può far sorgere nei comuni circostanti l'interesse a prendervi parte, con il dovuto rispetto della loro individualità. L'ultima modificazione della legge 142/1990 affida l'iniziativa per la formazione delle città metropolitane – le nove maggiori elencate a suo tempo e in prospettiva anche quelle di misura intermedia – ai singoli comuni. Ma ogni procedura sarebbe inefficace se non si fondasse su una aspirazione comune e condivisa.

Per concludere, una gestione corretta del territorio richiede un programma attendibile di tutti gli aspetti (tecnici, politici, economici), un coordinamento fra i settori attuativi, sia in sede deliberativa sia in sede istruttoria, e al più presto una dimensione territoriale adeguata alla realtà di oggi. Ai cittadini come me risultano molti interventi positivi, programmati e attuati dall'amministrazione comunale in carica: nuovi servizi, nuove opere pubbliche, iniziative culturali occasionali come la serie di mostre a palazzo Martinengo ma

anche di lungo respiro come il restauro del complesso di Santa Giulia. Particolare valore hanno le sistemazioni degli spazi verdi, già realizzate – i parchi intorno a Brescia 2 – e di prossima realizzazione – Spalti San Marco, parco Tarello, giardini lungo via XX Settembre – insieme alla manutenzione del verde esistente e ai piccoli interventi condotti con l'abituale garbo e competenza dal servizio giardini. Non c'è invece il moltiplicatore di tutte queste cose, che dovrebbe essere una collocazione ordinata delle funzioni e dei manufatti sul territorio, incerta sulla carta e tutt'altro che garantita nell'esecuzione.

L'economia della nostra città rimane competitiva in Italia e all'estero. Ad affrontare le difficoltà comuni nel resto del paese – immigrazione, occupazione, ordine pubblico, sanità, istruzione – le iniziative locali pubbliche e private contribuiscono validamente e spesso con successo. Tanto più spicca l'eclisse dell'urbanistica, che è una componente parziale ma rilevante di una buona convivenza.