

# I quartieri e la crisi della città

di **Maurilio Lovatti e Marco Fenaroli**

L'affermarsi del movimento dei quartieri a Brescia, come nelle altre città, ha visto emergere la forza decisiva in grado di opporsi all'uso speculativo del territorio, ignobile caratteristica delle nostre realtà urbane; la battaglia contro la rendita è, in ultima analisi, la trama essenziale entro cui si sviluppa, cresce, conosce sconfitte ed ottiene vittorie il movimento dei quartieri.

Opporsi all'uso speculativo del territorio ha significato, per i quartieri, muoversi su più fronti: dalla ricerca e proposta di aree per i servizi e l'edilizia economica alle normative di piano regolatore, dalla lotta agli inquinamenti alla richiesta di fognature e strade decenti, dall'azione per il controllo sulle licenze edilizie ai problemi fondamentali dei bilanci comunali.

Gran parte dello sviluppo del movimento dei quartieri può essere letto nei termini di una spinta politica a un «riuso» complessivo della città, per programmare attrezzature sociali e culturali e contestare la forza di speculatori e inquinatori. Questa spinta politica fin dall'origine si è manifestata principalmente in due ordini di questioni: la questione urbanistica (controllo e uso delle aree) (17), e la questione dei bilanci comunali (politica delle scelte d'intervento dell'ente locale).

Tali problemi, nella storia dei quartieri, si compongono fra di loro in un intreccio complesso di cui cercheremo di dare solo le linee di sviluppo fondamentali.

Fin dalla lontana assemblea generale dei quartieri del 5 giugno 1971 a Borgo Trento, l'accento sui due temi detti fu messo con lucidità. «L'assemblea dei consigli di quartiere ritiene che il piano quinquennale è stato elaborato partendo dalla situazione di bilancio e non dalle reali esigenze della popolazione cittadina», si proclamò respingendo

17. Diamo, di «urbanistica», una definizione più ampia di quella tradizionale, che vede in essa la «disciplina dell'incremento edilizio delle città». La pratica politica di questi anni di lotta nel territorio, per il territorio, il misurarsi di masse crescenti di cittadini col problema di un «uso» nuovo, complessivo, di tutta la città, ha del resto trovato recentemente una ratifica a livello istituzionale e normativo ove si noti che il recente decreto di applicazione della legge del 22 luglio 1975 n. 382 (trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello stato), intende per urbanistica «la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché di protezione dell'ambiente».

d'un tratto un'intera «filosofia» dei nostri amministratori (*il mito del bilancio in pareggio*); (18) e poi «Dal momento che ogni scelta di investimento sociale quale gli asili nido, gli edifici scolastici, di ogni ordine e grado, il verde pubblico, gli edifici di pubblica utilità e le aree necessarie alla viabilità e per l'edilizia economica popolare, è subordinata al reperimento delle aree disponibili, *l'assemblea ritiene che la pubblica amministrazione debba provvedere con urgenza ad un piano generale di vincolo di tutte le aree necessarie*». Dichiarazione questa di attacco alla rendita e *presentazione di un nuovo protagonista politico*, portatore di interessi generali. Seguiva poi la proposta che «ciascun consiglio, come emanazione della volontà assembleare, debba contribuire ad individuare le aree da espropriare» e che «spetti ai consigli di quartiere esprimere il parere sull'assetto territoriale ed urbanistico, uniche condizioni serie per evitare ogni forma di speculazione ed assicurare una crescita democratica ed equilibrata alla città». Sbocchi concreti ai problemi sollevati furono individuati, anzi maturarono nella coscienza dei protagonisti della «politica nei quartieri», quando nell'assemblea generale del 3 dicembre '71 (19) si chiese esplicitamente — con l'obbiettivo di creare «un rapporto nuovo con le istanze della partecipazione popolare da parte dell'amministrazione» — di entrare nella discussione del bilancio preventivo del 1972 con assemblee appositamente convocate dei cittadini; e quando — dopo il riconoscimento dei quartieri, nell'assemblea del 27 dicembre 1972 — si sollecitò, come frutto d'un ormai lungo dibattito nei quartieri, la revisione del piano regolatore della città.

Per discutere il preventivo del bilancio 1972, i consigli furono convocati alla Cavallerizza dall'assessore De Tavonatti nell'aprile 1972, e quindi in piena campagna elettorale per il rinnovo delle camere. I quartieri videro, giustamente, in questa convocazione una manovra elettorale e sostennero la necessità di essere convocati *prima* della formulazione di una proposta organica, com'era quella che a loro veniva

18. La «filosofia» del bilancio in pareggio ha significato di fatto, per molti anni, lasciare insoddisfatti fondamentali problemi sociali e assecondare la logica governativa di uno sviluppo fondato appunto sulla compressione dei consumi sociali. Il germe di una alternativa allo sviluppo vigente avrebbe potuto derivare da una azione più incisiva e rispondente ai bisogni dei cittadini da parte dell'amministrazione locale.

19. L'assemblea generale del 3 dicembre 1971 venne convocata sul tema dell'edilizia scolastica. Alla base del dibattito stava l'elaborazione, compiuta con l'aiuto dei sindacati e presentata in un libro bianco, sullo stato degli edifici scolastici esistenti e sul fabbisogno di aule insoddisfatto. Nella premessa al libro bianco veniva posto il problema del riconoscimento dei quartieri da parte del comune.

va sottoposta. Si apriva così quella vertenza che si doveva concludere solo con l'approvazione del nuovo regolamento dei quartieri il 30 aprile 1975, che istituzionalizzò e rese obbligatoria la consultazione preventiva sul bilancio.

La contestazione avvenuta allora si ripeté anche negli anni successivi, con una sottolineatura sempre crescente del bisogno, per la città, dell'abbandono della gabbia del pareggio economico e di una iniziativa più incisiva per l'autonomia finanziaria locale.

## **La conquista della consultazione preventiva sul bilancio**

Particolare significato riveste la consultazione sul bilancio preventivo del '75 durata dal settembre '74 al febbraio '75. Ciò per vari motivi; innanzitutto perché per la prima volta ci si è avvicinati, anche se parzialmente, al metodo proposto dai consigli di quartiere. Inoltre, in questo periodo il coordinamento cittadino dei consigli di quartiere acquisì una efficienza ed articolazione notevoli, in seguito mai più raggiunte; infine, nella fase finale, si verificò un duro scontro fra Giunta e quartieri. La proposta dei quartieri di discutere preventivamente il bilancio, fu accolta dall'assessore al bilancio, il socialista De Tavonatti, nella riunione del 9 settembre del 1974.

Successivamente, il coordinamento cittadino dei consigli di quartiere si riunì il 24 settembre, presso l'assessorato al decentramento, e approvò all'unanimità la proposta di presentare all'assessore le seguenti modalità di consultazione:

- 1) conferenza di tutti i consigli di quartiere sull'impostazione generale del bilancio, sulla base di una relazione scritta dall'assessore fatta conoscere preventivamente;
- 2) incontri fra assessori e gruppi di quartieri per raccogliere le esigenze e le proposte dei vari quartieri;
- 3) elaborazione della bozza da parte della Giunta e relativo invio ai quartieri per sentire i loro pareri;
- 4) discussione finale, possibilmente in consiglio comunale, aperto alla partecipazione di rappresentanti di quartiere a titolo consultivo.

Questa scelta è molto simile a quella che sarà accolta dalla delibera del 1975. Nella successiva riunione del coordinamento (26 settembre) si decise di costituire quattro commissioni di studio sull'urbanistica, i trasporti, i servizi sociali e la scuola, al fine di poter presentare sia

una serie precisa di priorità, sia il tipo di interventi da privilegiare nell'ambito di un settore prioritario. E' chiaro infatti che non è significativo stabilire ad esempio l'assistenza quale priorità, se non si definisce contemporaneamente quale tipo di intervento assistenziale si intende effettuare. Le commissioni lavorarono dal 3 al 22 ottobre e presentarono le loro relazioni il giorno 24 al coordinamento che le approvò. Nel frattempo, l'assessore al bilancio aveva inviato, in data 10 ottobre, la relazione introduttiva per l'assemblea richiesta dai quartieri. In questa relazione, dopo aver sottolineato la positività della «partecipazione diretta e preliminare dei consigli di quartiere» alla formazione del bilancio, si affermava da una parte che «i bilanci devono essere aderenti alla realtà, per non creare quelle attese che in questi anni sono rimaste inevase», dall'altra, nell'indicare «gli indirizzi di sviluppo», si elencava una interminabile ed onnicomprensiva lista di proposte. Infine, indicando fra i 4 e i 5 miliardi la cifra prevista per gli investimenti, si dava per scontata, senza porla in discussione, la scelta del bilancio in pareggio.

Ghetti del quartiere Chiusure, che intervenne a nome del coordinamento, all'assemblea generale dei quartieri il 26 ottobre 1975, riunitasi presso la Cavallerizza su convocazione di De Tavonatti, ribadì il rifiuto della «procedura delle due strade» (secondo la quale gli assessorati da una parte elaborano le loro proposte, mentre i consigli di quartiere, dall'altra preparano le loro) e chiese nuovamente che la elaborazione della bozza di bilancio seguisse gli incontri fra gruppi di quartieri e assessori richiesti dal coordinamento.

Seguirono le relazioni delle commissioni. Vannetti, per l'assistenza, precisò il tipo di interventi richiesti dai quartieri per gli asili nido, l'assistenza agli anziani e agli handicappati. Lovatti, per la commissione urbanistica, indicò quali punti prioritari l'esproprio delle aree vincolate dal piano regolatore, il centro storico, l'edilizia economico-popolare, S. Polo, nonché la salvaguardia delle colline. Attilia Colombi, per la commissione trasporti, insisté sulla necessità di incentivare il trasporto pubblico o mediante la chiusura totale del traffico privato nel centro storico o attraverso l'istituzione di fasce orarie di divieto. Inoltre propose una serie di modifiche delle linee urbane.

Nella replica l'assessore, dopo aver affermato che «onestamente il risultato estremamente positivo di questo incontro supera le mie stesse aspettative», e dopo una dura critica al comitato di coordinamento — che «non è un elemento di compartecipazione ed è un istituto che può portare contrapposizione» —, si lasciò andare ad una mezza

promessa relativa alla procedura chiesta dai quartieri, dicendo: «questo colloquio deve divenire sempre più stretto (...) possibilmente raggruppando i quartieri secondo la dimensione del problema». In realtà gli incontri fra gruppi di quartieri e assessori non si tennero mai e del bilancio i consigli di quartiere non ne seppero più nulla per circa 3 mesi.

Finalmente il 22 gennaio, l'assessore trasmise ai quartieri la bozza di bilancio, convocandoli in 3 gruppi nelle sere del 3, 4 e 5 febbraio alla Cavallerizza. Questo evolversi della situazione scontentò notevolmente i CdQ. La procedura da loro proposta era stata completamente scavalcata ed essi stessi si trovavano davanti ad un bilancio già definito e praticamente intoccabile. Inoltre, la bozza di bilancio prevedeva una riduzione delle spese in conto capitale di altri 2 miliardi (rispetto al bilancio del '74) e infine le stesse priorità proposte dal coordinamento non erano per nulla rispettate. Gli investimenti compatibili col tipo di interventi prioritari proposto dalle commissioni del coordinamento ammontavano solo a circa il 40% delle uscite complessive per investimenti.

Il malcontento dei quartieri emerse chiaramente nella riunione del 3 e soprattutto in quella del 5 febbraio.

Durante la prima riunione, Maltempi della Badia in un polemico intervento, denunciò il vizio di fondo della riunione, il fatto cioè che i consigli di quartiere si trovassero di fronte ad un bilancio già preparato e praticamente immutabile e protestò contro la decisione dell'assessore di saltare la seconda fase di consultazione richiesta dai quartieri, quella fra assessori e gruppi di quartiere, che andava tenuta prima della elaborazione della proposta di bilancio. All'intervento di Maltempi si associarono tutti i consiglieri presenti (quelli della zona ovest della città).

La sera del 5 febbraio, presenti i quartieri della zona nord della città, queste critiche furono riconfermate da Lovatti di S. Eustacchio e da Fenaroli di Borgo Trento, che formularono valutazioni negative anche nel merito del bilancio, in particolare sul pareggio del bilancio, sulla riduzione degli investimenti e sul mancato rispetto delle priorità chieste dai quartieri. A questo punto i consiglieri presenti dei quartieri Casazza, Mompiano, S. Rocchino, S. Bartolomeo, Villaggio Prealpino, dopo aver letto un duro comunicato, abbandonarono la sala. Nel documento diffuso si diceva testualmente «Poiché la bozza presentata si configura come espressione unilaterale dell'amministrazione la quale ha steso la stessa senza una preventiva consultazione dei quartieri, i consigli di quartiere fanno presente che su tale linea non possono

essere assolutamente consenzienti e rifiutano di dare l'avvallo a tale documento per i motivi già accennati. Pertanto decidono di abbandonare l'assemblea e invitano gli altri consigli di quartiere presenti a tenere analogo comportamento». L'ingloriosa conclusione di questa consultazione di De Tavonatti era il segno più limpido della necessità di applicare in futuro il metodo proposto dai consigli di quartiere.

E infatti, tale procedura di consultazione fu sostanzialmente accolta nel nuovo regolamento sui quartieri deliberato nell'aprile del '75.

Il bilancio relativo all'anno 1976 del Comune fu per la prima volta in deficit, come è stato ricordato in altra parte del testo (*La fase di transizione: 1975-77*). Il significato politico, cui per larga parte contribuirono i quartieri con la loro lunga lotta, fu di «accusa verso le scelte centralistiche del governo» (20). Il decreto ministeriale che autorizzò il mutuo a ripiano dell'esercizio finanziario del 1976, pervenne al Comune solo alla fine del mese di marzo del 1977 facendo mancare all'amministrazione la possibilità di orientamento per la stesura del bilancio preventivo del '77 e ai quartieri ogni seria possibilità di intervento sulle scelte di fondo per la progettazione delle nuove spese. Nonostante ciò il bilancio venne discusso in una riunione con i quartieri (16 maggio 1977) in cui emersero numerose critiche alla Giunta, accusata di aver realizzato solo in parte (40%) gli investimenti previsti per il 1976. Nell'esprimere un giudizio complessivamente positivo, in considerazione delle difficoltà finanziarie oggettive in cui si dibatte il Comune, i consiglieri di quartiere proposero di utilizzare gli introiti derivanti dagli oneri di urbanizzazione per l'esproprio di aree già vincolate da adibire a verde pubblico. Nel frattempo era intervenuta la legge Stammati (17.3.77 n.62) che bloccava la possibilità per i Comuni di nuove opere pubbliche per il '77, al di fuori di quelle già deliberate entro gennaio '77.

Furono fatti che contribuirono e contribuiscono a diffondere fra il movimento dei quartieri e fra i cittadini l'impressione che si voglia trasferire agli organismi della partecipazione «l'impotenza dei Comuni»;

20. E' questo il significato che attribuirono al bilancio 1976 in deficit, i consigli di quartiere dell'Oltremella (Urago, Chiusure, Badia, Violino), riunitisi congiuntamente l'11 novembre 1976 dopo che vi era stato un incontro di tutti i quartieri alla Loggia per discutere del bilancio preventivo del 1977. In un documento approvato unitariamente e presentato all'assessore al bilancio, ai capi gruppo comunali e a tutti i consigli di quartiere della città, a seguito della riunione dell'11, i consigli dell'Oltremella posero all'attenzione della città la questione della riforma della finanza locale e del varo di una nuova legge sulle autonomie locali.

impressione tanto più grave di fronte alla istituzione delle circoscrizioni cui sono delegati poteri deliberativi, in una situazione di totale dissesto della finanza locale!  
(21)

## **L'intervento dei quartieri sul piano regolatore**

La richiesta di revisione del piano regolatore generale della città, avvenne, da parte dei quartieri, come già affermato, durante una assemblea tenuta alla Cavallerizza il 27 dicembre 1972. Occasione e spunto fu la vicenda, di rilievo cittadino, delle servitù militari sulla Maddalena. Da mesi il problema della concessione di una rilevante servitù alla NATO, sulla cima del colle, era oggetto di polemiche sulla stampa dei partiti e sui giornali locali. Interpellanze, soprattutto da parte comunista, erano state rivolte al Sindaco, al Presidente della Provincia, alla Giunta regionale, al Ministro della difesa.

L'assemblea cittadina venne indetta dai consigli di quartiere di Porta Venezia e di Sant'Eufemia che invitarono l'amministrazione comunale ad intervenire. Dal problema specifico il dibattito si allargò ai temi del rapporto fra il Comune e lo Stato, sollevati dall'intervento dell'assessore Bazoli che rappresentava la Giunta. Egli portava le assicurazioni minimizzatrici del Sindaco Boni, scaricando ogni addebito sul ministero, dichiarandosi tuttavia timido nei suoi confronti.

Da parte dei consiglieri di quartiere presenti si sottolineò il contributo che dagli organismi della partecipazione poteva venire al rafforzamento della battaglia per l'autonomia, fu dichiarata a chiare lettere la sfiducia nei confronti delle assicurazioni dell'amministrazione e si chiese di porre mano alla revisione del piano regolatore, facendovi attivamente partecipare la cittadinanza.

Vigeva allora un piano regolatore approvato nel 1961, ma adottato dal consiglio comunale fin dal lontano 1959, comunemente noto come Piano-Morini. Si trattava di un pessimo piano regolatore. Infatti la capacità insediativa corrispondente alle previsioni del piano risultava

21. Il Comune per svolgere funzioni che sarebbero di competenza dello Stato e che lo Stato invece non svolge (ad esempio le spese per l'istruzione pubblica statale «di pertinenza comunale»), paga carissimo il denaro alle banche, come un cliente privato. La sua autonomia «reale» è poi una farsa se si pensa all'esiguità delle sue entrate provenienti per il 70% dallo Stato. La riforma della finanza locale e un nuovo assetto complessivo delle autonomie locali appaiono sempre più vere e proprie «necessità nazionali», per lo sviluppo della democrazia, per l'affermarsi di una via di uscita dalla crisi che non riproduca i passati squilibri. Si pensi del resto che la legge comunale e provinciale risale al Piemonte sabauda ed è in aperto contrasto con la costituzione della repubblica italiana.

incredibilmente enorme e sproporzionata (circa 800.000 abitanti). Di conseguenza era lasciato ampio spazio all'uso indiscriminato del territorio, mentre mancava qualsiasi inversione di tendenza rispetto alla precedente normativa urbanistica, che aveva consentito la più selvaggia e indiscriminata edificazione al di fuori di ogni programmazione.

Inoltre era previsto un rapporto bassissimo tra uso pubblico e uso privato del territorio. La dotazione di aree vincolate era pari infatti solo a 3,4 mq/ab. e praticamente le aree disponibili all'uso residenziale coprivano oltre l'80% del territorio comunale. Inoltre anche per le cosiddette «aree agricole» erano consentiti indici di fabbricabilità che oggi definiamo «urbani».

Negli anni successivi al 1968, anno in cui venne approvato il noto decreto interministeriale sugli standards minimi urbanistici, che prescriveva 18 mq/ab. (per il verde pubblico e i servizi sociali), cominciò a diffondersi la consapevolezza della necessità di una profonda revisione del piano regolatore. *La Verità*, organo della federazione bresciana del PCI, a partire dal giugno del '72 cominciò a pubblicare articoli che sollecitavano questa revisione, insistendo in modo particolare sul problema del centro storico, della casa e della necessità di affrontare il problema nella dimensione più ampia dell'hinterland cittadino.

All'inizio di gennaio del 1973 si venne a conoscenza che l'assessorato all'urbanistica stava studiando la variante al piano regolatore. La sera del 25 gennaio, i rappresentanti dei consigli di quartiere, riuniti nel coordinamento presso la saletta del vicolo Due Torri, chiesero ufficialmente in visione la variante del PRG prima che questa fosse adottata dal consiglio comunale.

Nella variante le previsioni di incremento demografico si fermavano a 540.000 abitanti, contro gli 800.000 del piano Morini vigente. I 3 metri quadrati per abitante di aree per verde, scuole e servizi previsti in quel piano, erano ora elevati ad almeno 18 metri quadrati. Per la valorizzazione e conservazione del centro storico si faceva riferimento a piani particolareggiati «da stabilire dopo gli studi e le discussioni future» (22).

La richiesta dei quartieri di conoscere il piano prima della sua adozione fu accolta e il 29 marzo, in Loggia, l'ipotesi di variante al PRG,

22. Fra i tecnici progettisti del piano, accanto al coordinatore professor Benevolo, vi erano i nomi degli architetti Franco Albini e Franca Helg, per il centro storico, e Vittoria Ghio Calzolari per il verde e i servizi.

preventivamente inviata ai quartieri, venne illustrata dall'assessore all'urbanistica.

Alcuni consigli di quartiere indicarono già in quella sede alcune scelte e obiettivi che ritenevano irrinunciabili.

La maggior parte degli intervenuti (Chiusure, Violino, P. Venezia, S. Eufemia, Prealpino e Mompiano) insistettero sulla necessità di salvaguardare il verde e in modo particolare le colline; venne chiesto il vincolo totale per S. Anna e la Maddalena e inoltre alcuni quartieri chiesero vincoli per aree specifiche (P. Venezia per il parco Ducos e Borgo Trento per alcune aree interessate da industrie non più in funzione). Il quartiere Centro Nord chiese che venisse tutelato il centro storico, bloccando speculazioni private e impedendo l'espulsione degli abitanti meno abbienti e sottolineò la necessità di piani particolareggiati di intervento.

Rappresentanti di vari quartieri affrontarono il tema di Brescia 2, chiedendo che, per la parte di convenzione non ancora realizzata (circa i 2/3), venissero ridotti gli indici di edificabilità e uniformate le clausole alle prescrizioni della variante.

Durante il mese di aprile fu tutto un susseguirsi di riunioni dei vari consigli di quartiere, anche se ovviamente non tutti i consigli furono in grado di individuare rapidamente proposte alternative precise, soprattutto in merito alle aree da vincolare. Inoltre non tutti i CdQ erano già costituiti, per cui per alcune «zone» del piano non ci fu il contributo dei quartieri.

Anche il coordinamento dedicò due intere riunioni alla variante del PRG: lunedì 9 e mercoledì 18 aprile 1973.

Benché ogni quartiere avesse sue richieste specifiche, si verificò subito una convergenza generalizzata su alcune questioni di fondo. Senz'altro positiva fu la valutazione sul reperimento dei 18 mq/ab., anche se venne criticato il fatto che tale indice era calcolato non per ogni quartiere, ma sulla base di comprensori urbani più ampi, e quindi alcune zone molto edificate avevano il «loro verde» relativamente lontano.

Vasta convergenza si verificò anche sulla necessità di salvaguardare le colline e di tutelare il centro storico dalle ristrutturazioni speculative. Un certo dibattito si sviluppò sul piano per l'edilizia economica e popolare, che veniva discusso parallelamente alla variante del PRG. Questo piano concentrava in un insediamento di 13.500 vani a S. Polo i vari piani di zona che prevedevano edificazioni distribuite nella città senza alcun criterio di intervento riformatore sui territorio. Si trattava

di una ipotesi suggestiva perché consentiva al Comune di intervenire su un'area vastissima, urbanizzarla, introdurvi vincoli, stabilire la tipologia delle case da costruire, operare quindi una azione pianificatrice completamente nuova rispetto al passato. Evidentemente concentrare a S. Polo la gran parte dello sforzo dell'amministrazione comunale per l'edilizia economica significava per molti quartieri rinunciare ad eventuali interventi per case popolari nelle rispettive zone. Ma la maturità dei quartieri e la loro capacità di superare tentazioni campanilistiche era ormai grande e tutti i quartieri, dopo un attento esame, diedero la loro approvazione all'ipotesi di S. Polo. Queste prese di posizione sull'edilizia economica e popolare erano tanto più importanti se si considera che, proprio in quei giorni, il sindaco Boni aveva pubblicamente espresso le sue «perplexità» sull'ipotesi di S. Polo (dichiarazione del 10 aprile).

Il coordinamento del 18 decise di convocare un'assemblea generale di tutti i consigli di quartiere per tirare le somme del dibattito sulla variante. L'assemblea (la sesta di quelle indette dai quartieri) si svolse il 30 aprile. Dopo un ampio ed approfondito dibattito venne discussa ed approvata all'unanimità questa mozione:

(...) rilevato:

« - che la città è cresciuta negli ultimi decenni secondo la logica dello sfruttamento privatistico e speculativo del suolo privato e pubblico;

- che la variante proposta, risultato di una volontà sociale evidenziatasi negli ultimi anni per il sorgere e l'operare di nuovi organismi democratici popolari, costituisce un notevole salto qualitativo rispetto all'impostazione ed alle normative del piano precedente e potrebbe, se realizzata, ristrutturare per quanto ancora possibile la città a misura d'uomo;

- che nella variante permangono però gravi limiti, remore e contraddizioni che possono compromettere gravemente e limitare in modo decisivo gli effetti concreti; di conseguenza l'assemblea sollecita ed impegna l'amministrazione ed il consiglio comunale:

1) *A promuovere, superando tutte le remore di carattere politico e campanilistico, un incontro con i Comuni limitrofi per l'elaborazione di un piano regolatore territoriale.*

2) *A consultare ed associare i consigli e le assemblee di quartiere nelle varie fasi di attuazione del piano regolatore; soprattutto nella stesura dei piani particolareggiati.*

Dall'assemblea sono scaturite inoltre le seguenti richieste:

- a) vincolo totale a verde pubblico attrezzato della Collina di S. Anna (compreso il versante ovest); vincolo totale della Maddalena e piano particolareggiato paesistico per la sommità, ponendo anche un limite ristretto per l'altezza delle costruzioni; attuazione di quanto deliberato dall'Assemblea dei cittadini del quartiere di Porta Venezia per il Parco Ducos; vincolo paesistico per tutte le colline in attesa di piani particolareggiati da concordare con i vari consigli di quartiere.
- b) Blocco delle aree non ancora edificate per «Brescia 2» in attesa che venga definito un nuovo piano particolareggiato che riveda gli indici di edificabilità; piano adeguato ai nuovi standards e questo senza compensazione con i comprensori limitrofi.
- c) Blocco delle licenze edilizie per il «centro storico» in attesa della stesura del nuovo piano particolareggiato che preveda il mantenimento del tessuto economico e sociale esistente, con risanamento di abitazioni e creazione di servizi sociali adeguati, e questo attraverso la applicazione delle leggi 167 e 865 e dello strumento della convenzione e di altre misure atte ad evitare la speculazione privata.
- d) Impegno da parte del Comune di gestire direttamente per la 167 a S. Polo la realizzazione di quanto previsto ed estendere l'applicazione della 167 con piano aggiuntivo ad altre zone della città.
- e) Realizzare per il vecchio abitato di S. Polo, che non potrà fruire delle attrezzature e dei servizi previsti dallo stralcio di modifica di piano regolatore nella zona di sviluppo urbano direttamente condotto dal Comune, il verde pubblico e le attrezzature sociali indispensabili. Lo stesso discorso vale anche per i vecchi nuclei urbani.
- f) Subordinare la costruzione di nuove strade di grande viabilità alle esigenze degli insediamenti urbani esistenti in accordo con i consigli di quartiere interessati (particolarmente per il Villaggio Prealpino).
- g) Esaminare ed eliminare le cause di inquinamento in relazione agli insediamenti industriali vecchi e di nuova progettazione in collaborazione anche con i Comuni limitrofi.

L'assemblea impegna i consigli e le assemblee di quartiere al controllo della realizzazione del piano, alla sensibilizzazione, alla vigilanza e alla mobilitazione della popolazione per rimuovere le remore e gli ostacoli che vi si frapponessero. Impegna il comitato di coordinamento dei consigli di quartiere a creare una commissione tecnica che collabori con il Comune e con i consigli di quartiere per la realizzazione del piano regolatore generale.

Impegna i singoli consigli di quartiere a dare un sostanziale contributo per l'elaborazione dei piani particolareggiati».

Il consiglio comunale discusse ed approvò la variante al PRG nella «seduta fiume» del 5.6.1973.

Contemporaneamente alla variante venne approvato un ordine del giorno e il piano di edilizia economica popolare. Votarono a favore della variante e dell'o.d.g. DC, PSI, PRI, PSDI e PLI, contro solo il MSI e si astenne il PCI. Sul piano per l'edilizia economica e popolare votarono a favore DC, PCI, PSI, PRI e PSDI, contro solo il MSI e si astenne il PLI. Nel documento approvato si esprimeva un giudizio positivo sul metodo della consultazione preventiva con i consigli di quartiere e le organizzazioni sindacali. Era un autorevole riconoscimento del ruolo positivo svolto dai quartieri.

Il documento proseguiva toccando le altre questioni nodali che il dibattito sul PRG aveva evidenziato. Per quanto concerne le colline, l'obiettivo dei consigli di quartiere era pienamente raggiunto per S. Anna e la Maddalena, mentre per quanto riguarda il colle di S. Giuseppe veniva fatta salva la convenzione di lottizzazione già stipulata e il vincolo riguardava solo la parte residua.

Per Brescia 2 il documento affermava l'impegno ad approvare rapidamente una variante che riducesse la volumetria prevista.

Il documento si pronunciava inoltre per un'immediata acquisizione delle aree verdi vincolate. Purtroppo questo importante impegno non si è tradotto poi in corrispondenti stanziamenti nei bilanci preventivi degli anni successivi ('74, '75 e '76), nonostante le sollecitazioni che periodicamente giungevano dai consigli di quartiere, dai sindacati e dal PCI.

Si prendeva anche atto, nel documento approvato dal consiglio comunale, della necessità di un rilancio delle attrezzature collettive e sociali che capovolgesse le tradizionali carenze delle passate amministrazioni in questo campo. Veniva ribadito l'impegno ad utilizzare le leggi per l'edilizia economica e popolare (la 167 e la 865).

Per quanto riguarda il centro storico veniva accolto il principio di introdurre nella normativa del piano severe norme di tutela al fine di impedire ristrutturazioni private indiscriminate.

Il documento approvato si concludeva con l'impegno di far partecipare i consigli di quartiere alla gestione della variante del PRG.

Pur considerato il mancato vincolo totale di S. Giuseppe (che fu una rilevante sconfitta della volontà dei quartieri di salvaguardare il verde e le colline) e di alcune aree di minore importanza, in contrasto

con le richieste di singoli quartieri, tuttavia le proposte avanzate dal movimento dei consigli di quartiere erano state complessivamente accolte.

Ovviamente rimaneva aperto il problema della gestione del piano e della volontà politica di attuare realmente le scelte compiute. Ma l'impegno dei quartieri non si esaurì qui. A sostegno delle richieste dei quartieri vennero presentate numerose osservazioni formali sulla base di quanto previsto dalla legge urbanistica del '42.

Il 15 marzo 1974 si tenne su questo tema un'assemblea generale dei quartieri (la settima) preceduta da incontri dell'assessore con alcuni quartieri, come Lamarmora, Mompiano, Chiusure. Nella mozione finale si chiedeva all'amministrazione comunale:

- associazione concreta e permanente degli organismi di quartiere alla gestione del PRG in tutte le sue forme;
- acquisizione immediata delle aree vincolate;
- censimento degli immobili di proprietà comunale e demaniale. Su questi punti, mai pienamente realizzati, si è articolato negli anni successivi e continua anche oggi l'impegno dei quartieri.

### **Movimento dei quartieri e adeguamento del piano regolatore**

Una nuova revisione del piano regolatore generale della città si impose quando una nuova legge urbanistica regionale (la n. 51 dell'aprile 1975) prescrisse che gli standard delle aree vincolate per servizi e verde pubblico passassero da 18 a 26,5 mq./ab. e fissò in un anno il periodo massimo per adeguare i piani a tutte le norme della legge. Fin dal 19 luglio '75 le ACLI, in un documento inviato a tutti i consiglieri di quartiere, richiamavano l'attenzione sulla necessità di un «sollecito inizio della revisione del PRG per adeguarlo alla legge urbanistica regionale, in collaborazione con i consigli di quartiere, che dovrà essere completata entro la prossima primavera». Nell'assemblea generale dei quartieri del 22 luglio (la nona) (23), indetta dal coordinamento

23. Escludendo dal computo le assemblee di tutti i consiglieri di quartiere convocate dal vicesindaco per la discussione preventiva dei bilanci, le assemblee cittadine dei quartieri furono le seguenti:

- Prima: 25-2-71 - Teatro Parrocchiale di Borgo Trento.
- Seconda: 5-6-71 - Teatro Parrocchiale di Borgo Trento.
- Terza: 3-12-71 - Teatro Parrocchiale di Borgo Trento.
- Quarta: 16-6-72 - Teatro Piamarta.
- Quinta: 27-12-72 - Cavallerizza (sulla Maddalena).
- Sesta: 30-4-73 - Cavallerizza (sul piano regolatore).
- Settima: 15-3-74 - Cavallerizza (sul piano regolatore).

mento cittadino per sollecitare la formazione di una nuova Giunta dopo le elezioni amministrative e contribuire alla formazione della piattaforma programmatica fra i partiti dell'arco costituzionale, molti interventi richiamarono la necessità di un rapido adeguamento del PRG.

A novembre (1975) si venne a sapere che nonostante le vacanze fossero finite da quasi tre mesi e i tempi stringessero, l'assessorato non aveva ancora iniziato a preparare la variante. Quasi tutti i consigli di quartiere sottoscrissero un appello al Sindaco e all'assessore all'urbanistica, proposto dal consiglio di S. Eustacchio, che diceva: «I sottoscritti consigli di quartiere chiedono che la presentazione ai consigli della proposta di variante al PRG per l'adeguamento alla legge urbanistica regionale avvenga entro la prima metà del gennaio 1976, ciò per poter iniziare sollecitamente la consultazione fra consigli e Giunta e lasciare quindi un congruo lasso di tempo prima di giungere alla definitiva approvazione della variante entro l'aprile 1976, termine tassativamente previsto dalla legge regionale e ribadito dall'accordo fra i partiti dell'arco costituzionale. I sottoscritti consigli di quartiere nel ricordare che l'esigenza di rispettare i tempi previsti dalla legge urbanistica regionale è già stata fatta presente alla Giunta comunale nella conferenza dei consigli di quartiere del 22 luglio 1975, considererebbero molto grave una eventuale inadempienza». Nonostante tutto ciò la consultazione con i quartieri iniziò solamente in marzo e fu caratterizzata da una lentezza esasperante. Secondo le intenzioni espresse dall'assessore, ai quartieri avrebbero dovuto essere presentati, in fasi successive, vari aspetti della variante. Il 2 marzo vennero presentate le «proposte di ubicazione di complessi di attrezzature amministrative e socio-culturali-sanitarie nell'ambito del piano del sistema dei servizi sociali in Brescia». I quartieri discussero tali proposte durante il mese di marzo. Il giorno 30 l'assessore convocò una assemblea di tutti i rappresentanti dei consigli di quartiere per raccogliere i pareri emersi dai quartieri. I quartieri pur condividendo la proposta del Comune di dividere la città in dieci comprensori (raggruppati in media tre quartieri) al fine di prospettare un grosso complesso di servizi in ogni zona, insisterono sulla necessità di privilegiare la realizzazione di nuclei di servizi sociali con bacini di utenza molto più ristretti. Quasi tutti i consigli si espressero a favore di una rapida

Ottava: 9-7-74 - Teatro S. Chiara (sull'antifascismo).

Nona: 22-7-75 - Cavallerizza (sugli accordi di luglio tra i partiti).

Decima: 30-12-75 - Cavallerizza (sulla crisi della giunta comunale).

utilizzazione per i servizi socio-culturali delle strutture esistenti già di proprietà del Comune e di altri enti pubblici.

A queste proposte relative alle strutture socio-culturali e sanitarie avrebbe dovuto seguire il piano relativo al verde e alle attrezzature ricreative e sportive. In realtà per molti mesi i consigli di quartiere non seppero più nulla. In agosto la variante al piano regolatore fu presentata al consiglio comunale. Con un inspiegabile, e mai ufficialmente giustificato ritardo, l'ipotesi di Piano venne trasmessa ai quartieri solo a fine ottobre. La più rilevante novità introdotta dalla proposta di variante — inevitabile perché derivante da disposizioni di legge — riguardava, come detto, l'aumento della dotazione di aree per verde e servizi fino a raggiungere lo standard di 26,5 mq./ab. e «una più attendibile valutazione e specificazione dello sviluppo nel prossimo decennio» determinato in base alle nuove norme della legge regionale. A questi due aspetti va aggiunto il *piano quadro dei servizi* che per la prima volta impostava una programmazione e una distribuzione razionale dei servizi collettivi nei quartieri.

Per quanto riguardava il dimensionamento, la variante prevedeva un incremento abitativo nel decennio pari a 12.500 persone (di cui 10.000 dovute ad incremento demografico naturale e le restanti come saldo fra il flusso immigratorio e quello migratorio).

Dai dati statistici risultava che circa 69.000 persone vivevano in alloggi con numero di vani inferiore allo standard medio considerato civile che fa corrispondere un vano ad ogni abitante. Pertanto il fabbisogno arretrato veniva valutato in circa 20.000 vani. Sommando questa cifra al numero di vani corrispondente all'incremento abitativo si otteneva un fabbisogno complessivo pari a 32.500 vani. Tale cifra non considerava però i 15.000 vani sfitti esistenti. A fronte di questo fabbisogno, la variante prospettava interventi per circa 40.000 vani. Di questi la metà circa era riservato ad edilizia pubblica o convenzionata, il resto era lasciato all'iniziativa privata. Questo rapporto di parità fra edilizia pubblica e privata era una novità assoluta per Brescia. Per quanto riguarda gli standards minimi di aree vincolate, questi erano garantiti in ogni comprensorio urbano. I comprensori scendevano dai 10 proposti in marzo a 9, perché l'assessorato aveva fatto proprio il suggerimento dei consigli di quartiere della zona nord della città di procedere ad un diverso azzonamento (*radiale anziché trasversale*) (24). Sulla base della divisione in zone veniva definito il

24. In origine, cioè, l'accorpamento dei quartieri era stato prospettato secondo la direzione Est-Ovest, in contrasto con la normale mobilità dalla periferia al centro e viceversa che avviene lungo la direzione Nord-Sud.

piano quadro dei servizi che definiva l'ubicazione di tutte le attrezzature collettive (asili e scuole dell'obbligo, centri sociali, culturali e sanitari, chiese ed oratori, attrezzature sportive e ricreative, giardini e parchi pubblici).

Durante tutto il mese di novembre si sviluppò il dibattito nei quartieri, che si concluse, ai primi di dicembre, in una serie di incontri fra gruppi di quartieri, assessore all'urbanistica e ufficio di presidenza della commissione consiliare urbanistica (Buffoli e Moro). In questi incontri e nei documenti che quasi tutti i consigli trasmisero alla commissione urbanistica, si delineò l'orientamento dei quartieri. Esso era pienamente favorevole alle linee di fondo del PRG, in particolare l'equilibrio fra edilizia pubblica e privata previsto dall'ipotesi e il progetto di S. Polo, sul quale già nella consultazione del 1973 si era espressa la totale adesione degli organismi della partecipazione.

Dai quartieri, oltre ad alcune critiche su questioni generali quali la mancata previsione di parcheggi nei pressi del perimetro del centro storico (che risponderebbero alla esigenza di limitare il traffico privato in centro), l'indice di edificazione in alcune zone, la mancata considerazione dei vani sfitti nel calcolo del fabbisogno di alloggi, emersero soprattutto richieste particolari (vincolo a servizi pubblici di aree nei quartieri).

Una parte delle richieste di vincolo avanzate dai consigli di quartiere vennero accolte, ma molte furono anche respinte. Nonostante la specifica richiesta di molti quartieri, né l'assessorato all'urbanistica né la commissione consiliare competente hanno mai comunicato ai quartieri le motivazioni del rifiuto. Ciò ha indotto molti consigli di quartiere a ripresentare, dopo l'adozione del piano, le stesse osservazioni utilizzando la procedura formale prevista dalla legge urbanistica del '42. A sei mesi di distanza dalla presentazione alla città, il 7 febbraio 1977, la nuova variante al piano regolatore venne approvata dal consiglio comunale. Votarono a favore democristiani, socialdemocratici, socialisti e comunisti; si astennero liberali e repubblicani, mentre i missini votarono contro (25).

25. La legge regionale 51 (aprile 1975) faceva obbligo ai comuni di adeguare i loro piani regolatori alle nuove norme entro un anno dalla approvazione della legge medesima. Il Comune di Brescia applicò quindi la legge con dieci mesi di ritardo con le gravi conseguenze di: a) deprimere l'attività edilizia lasciando insoddisfatta domanda di nuovi alloggi (fino all'approvazione del piano di attuazione del piano regolatore la legge regionale imponeva infatti un indice di fabbricazione di 0,03 metri cubi al metro quadrato fuori dal «perimetro edificato»); b) permettere, nel periodo antecedente l'adozione del piano, che le poche aree ancora libere all'interno perimetro edificato venissero costruite, precludendo così al piano regolatore

Poco o niente contribuirono invece i quartieri all'elaborazione del «piano di attuazione» triennale, che è un nuovo strumento giuridico in base al quale i Comuni possono programmare lo sviluppo urbano coordinando tutti gli interventi. Il piano di attuazione venne infatti presentato ai quartieri il 25 luglio 1977, dopo essere stato elaborato nel più assoluto silenzio, e successivamente approvato dal consiglio comunale l'8 agosto senza che i quartieri avessero modo di intervenire.

*La vicenda del piano di attuazione contribuì anch'essa alla diffusione del clima di sfiducia e di impotenza in cui tutt'oggi si dibatte il movimento dei quartieri (cfr. «La fase di transizione» pag. 40-49). Un piccolo ma importante patrimonio di esperienze, di conoscenze e di lotte rischia di andare disperso; un nuovo, embrionale progetto di «città» può svolgersi in una pratica quotidiana di abbandono e di «delega», di fronte a uno Stato e a un potere che paiono non volere mettere in discussione le fondamenta del loro consenso sociale e la loro tradizione centralistica di sostanziale distacco dalle vicende delle masse popolari.*

la possibilità di vincolare per servizi pubblici una dotazione di aree sufficiente a raggiungere lo standard di 26,5 metri quadrati per abitante all'interno di tale perimetro; c) consentire, sempre nel periodo transitorio, il rilascio di licenze per edifici con una volumetria superiore a quelle che sarebbero state permesse con la nuova variante (che ha notevolmente ridotto gli indici per proporzionare l'offerta di vani al fabbisogno reale ed evitare uno sviluppo incontrollato dell'agglomerato urbano).

**Tratto da:**  
**Maurilio Lovatti – Marco Fenaroli, Governare la città: movimento dei quartieri e forze politiche a Brescia 1967-77, Nuova Ricerca editrice, Brescia 1978, pagg. 51-67.**