

Per un dibattito sul nuovo Piano regolatore

*Alla vigilia
della presen-
tazione del
nuovo Prg di*

Brescia serve una rinnovata discussione sui temi della città. Le caratteristiche e i meriti del «Piano Bazoli-Benevolo» degli anni Settanta e le difficoltà di un confronto con la situazione di oggi. Il rapporto tra Amministrazione comunale e consulente. Pianificazione e progettazione.

di Alessandro Benevolo

Ho assistito con grande interesse alla presentazione dell'ultimo numero della rivista *Città & dintorni*, lo scorso aprile al museo Ken Dany in Corsetto S. Agata. Il buon numero di persone intervenute e la qualità del dibattito svolto testimoniano ancora una volta l'assoluta necessità di riprendere seriamente una discussione sui temi della città, alla vigilia della presentazione del nuovo piano regolatore.

L'approvazione, ormai alle porte, segna ufficialmente il passaggio di questo piano da formulazione tecnica del progettista a espressione politica dell'intera città, ed è abbastanza preoccupante assistere a questa transizione in un'atmosfera generale di superficialità, per non dire di indifferenza.

Molte volte nel mio lavoro ho dovuto assistere ad una discussione intorno ad un piano regolatore confinata nelle stanze della politica, in cui più si discuteva tra assessori, consiglieri, gruppi, commissioni, partiti, ecc., più la città si disinteressava delle questioni, rassegnata al fatto che comunque, da tanto mistero e accanimento dialettico, non può che venir fuori una fregatura per la collettività.

Il nascituro Prg non sarà facilmente leggibile e le sue scelte non saranno immediatamente comprensibili. La comples-

sità delle questioni di rilevanza urbana a Brescia, e in molte altre città come Brescia, richiede soluzioni articolate e complesse che spesso sfuggono ad una reale comprensione (già tra gli addetti ai lavori, figuriamoci per tutti gli altri).

Ad ogni modo bisogna comunque impegnarsi per riaccendere il dibattito, sulla base delle indicazioni concrete che verranno, stimolando una nuova attenzione sui temi della città, che accompagni (e, in qualche modo, influenzi positivamente) il definitivo processo di approvazione politica.

Comunque, anche per offrire un aiuto e alcuni spunti nell'orientamento e nella direzione delle scelte editoriali della rivista, suggerisco alcuni temi rilevanti sfiorati dal dibattito dello scorso aprile. Mi sembrano temi che potrebbero essere sviluppati dalla rivista e, forse, potrebbero anche trovare un'eco nel dibattito che riguarderà il nuovo Prg. Provo a dare qualche elemento in via di fatto, anche a rischio di annoiare con indicazioni già note.

Un primo tema si riferisce al confronto con le esperienze urbanistiche passate a Brescia e soprattutto con l'esperienza Bazoli-Benevolo che ha impegnato tutti gli scorsi anni '70 e '80.

Si tratta dei due fondatori della rivista e mi sembra un argomento che merita di essere ampliato e sviluppato. Dirò subito che le parole di Bernardo Secchi su questo aspetto non mi hanno mai convinto e mi hanno lasciato ancora più perplesso dopo il dibattito al Ken Damy.

Innanzitutto un'annotazione secondaria. Si afferma che il nuovo Prg seguirà due precedenti illustri (quello di Morini degli anni '60 e quello di Benevolo degli anni '70), entrambi importanti e significativi nel bene e nel male. È un po' un vezzo dei nostri tempi riconsiderare le vicende passate sotto una nuova luce, riscoprendo e rivalutando il tutto in chiave positiva e di evoluzione del dibattito. (Per l'occasione si usano sempre slogan di circostanza come "Ogni piano è espressione del suo tempo...", "Bisognava far fronte ad una situazione particolare...", e via elencando). Anche a voler essere generosi riesce difficile trovare dei meriti al piano Morini degli anni '60.

Credo utile ricapitolarne i contenuti. Il piano regolatore di Brescia del '61, noto in tutta Italia come uno dei più famigerati esempi di cattiva pianificazione mai prodotti in Italia nel dopoguerra (e la concorrenza, come si può immaginare, è piuttosto agguerrita), è coetaneo di molti altri piani approvati in Italia per importanti città (Roma, Firenze, Venezia, ecc.) e offre il peggio di tutto l'armamentario di pianificazione urbanistica degli ultimi quarant'anni.

Qualche dato: per il centro storico ripropone tutte le demolizioni e gli sventramenti ipotizzati in precedenza dal piano del 1929 in poi (pur assoggettandoli a strumento particolareggiato); sventramento del tratto iniziale di via S. Faustino, da Piazza Rovetta, sventramento di via Tosio, in prosecuzione del tratto realizzato, verso piazza Arnaldo e verso via

Mazzini, sventramento di corso Mameli (tutto), demolizione dell'antico Ospedale Civile (ex convento di S. Domenico), più una quantità non meglio precisata di demolizioni e ricostruzioni nell'intero quartiere del Carmine. Di tutti questi fortunatamente si realizzerà la sola demolizione del convento di S. Domenico e la sua sostituzione con il complesso della Camera di commercio (che è su tutti i libri di storia dell'urbanistica, non per l'entità delle demolizioni, invero comunque notevole, ma per l'epoca in cui fu realizzata!, quando cioè si erano già affermate in tutta Italia le teorie sulla conservazione e sulla tutela dei centri storici e si era smesso di demolire edifici antichi da oltre dieci anni). Per il resto della città il piano stabilisce una disciplina edificatoria che consente di costruire ovunque sulle aree non ancora urbanizzate (ovunque va inteso alla lettera: sull'intero territorio comunale); nelle aree più vicine alla città con indici più alti, su tutto il resto del territorio, in campagna e sulle colline (Ronchi e Maddalena compresi), con indici più bassi.

Non vedo come siano rintracciabili elementi positivi di questo piano. Credo utile su questo argomento trovare il coraggio di dire chiaramente le cose come stanno, senza infingimenti e falsi apprezzamenti.

Ma torniamo alla questione principale; il confronto con l'esperienza di pianificazione precedente. Il piano Benevolo (che per onestà di cronaca andrebbe chiamato più Bazoli che Benevolo, visto il ruolo chiave e irrinunciabile che ha giocato Luigi Bazoli in veste di assessore), con il contributo anche di altri illustri consulenti come Franca Helg, Franco Albini, Vittoria Calzolari e Giorgio Lombardi, è del 1973, poi successivamente perfezionato nel 1977.

Il nuovo disegno urbanistico proposto non presenta niente di sensazionale. È un

piano elementare, generico nelle sue indicazioni, ottenuto più per sottrazione di elementi dal precedente Prg che non proponendo nuove soluzioni. Con brutale semplicità e chiarezza vengono drasticamente ridotte le previsioni edificatorie residenziali (quasi azzerate), rimandando il soddisfacimento del fabbisogno pregresso ad un futuro piano particolareggiato (sarà il Piano di zona di San Polo).

Il centro storico viene finalmente salvaguardato: sono eliminate dopo 44 anni le previsioni di demolizione e sventramento, distinguendo e sottoponendo a tutela l'intero patrimonio edilizio storico. Non c'è quasi nient'altro.

È un piano quasi "francescano" (e pensando alla figura di Luigi Bazoli l'aggettivo non è enfatico), privo di fronzoli e orpelli, senza studi settoriali e specialistici,

senza indagini approfondite, senza tentazioni di *layout* architettonici allegati, cucinato (a due riprese come detto) in pochi mesi, quasi nei ritagli di tempo di un'altra operazione più importante: la rifondazione delle strutture chiamate alla sua futura applicazione. In pochi anni si realizzò una vera e propria rivoluzione, che non ha paragoni in epoca moderna in nessuna città italiana. Furono prese

due decisioni fondamentali:

1) vennero istituite nuove ripartizioni comunali chiamate ad applicare gli interventi urbanistici più rilevanti (battezzate "Interventi speciali sul territorio") con una loro organizzazione piramidale interna, dotate di tutte le competenze tecniche e amministrative necessarie a sviluppare e seguire nel concreto la realizzazione

della previsione urbanistica, in modo indipendente dalle tradizionali suddivisioni comunali, che continuavano a svolgere i loro consueti compiti di gestione;

2) furono mobilitate e assunte decine di persone, per lo più giovani e determinate a mettersi al lavoro assumendosi la responsabilità di tradurre in un oggetto concreto le previsioni del nuovo piano regolatore o dei suoi strumenti attuativi collegati.

Queste persone, che spesso avevano collaborato alla formazione degli strumenti urbanistici, erano chiamate a svolgere il proprio lavoro attorno ad un'idea di pianificazione di cui conoscevano, per avervi partecipato, tutti i meccanismi e, soprattutto, di cui apprezzavano le reali necessità e motivazioni.

La parte politica assecondò senza esitazione lo svolgersi dei compiti (e fin quan-



do Luigi Bazoli rimase assessore esercitò addirittura una strepitosa propulsione) e si mise in moto una vera e propria azione di pianificazione pubblica, con una straordinaria sinergia tra i meccanismi di decisione politica e quelli tecnico-amministrativi di attuazione. In vent'anni questa organizzazione delle strutture urbanistiche comunali ha abbattuto ogni ostacolo fino a raggiungere risultati straordinari, al punto di potersi permettere l'uscita di scena di Luigi Bazoli nel 1980. Fino all'ultima Giunta Padula intorno al 1990 il bilancio dell'azione comunale aveva quasi dell'incredibile:

a) era stato realizzato per intero un quartiere di 25.000 abitanti, realizzando per davvero il sogno (allora sembrava proprio così) di una casa come si deve, a basso costo per chiunque, producendo un vero e proprio effetto di calmiera sui prezzi del mercato immobiliare;

b) era stato avviato, con le stesse procedure, il restauro di un pezzo importante e degradato del centro storico, aprendo letteralmente la strada all'intervento nell'intera città storica per iniziativa privata;

c) per la prima volta in Italia le previsioni urbanistiche di servizi e attrezzature a scala di quartiere (scuole, giardini, campi sportivi, ecc.) non restavano ipotesi sulla carta ma, grazie alla forza propulsiva della macchina comunale, diventavano fatti concreti e reali; le aree venivano acquistate (non espropriate), si facevano i progetti e si realizzava quello che serviva in una sequenza operativa collaudata e priva di soluzioni di continuità;

d) alcune grandi previsioni di infrastrutture e servizi, come il parco di San Polo, il Castello, le aree industriali dell'Atb, il nuovo Palazzo di Giustizia, vedevano al lavoro grandi progettisti per la prima volta a Brescia: Sir Jeffrey Jellicoe, Vittorio Gregotti, Gino Valle, ecc.;

e) a partire dalla creazione della nuova centrale del teleriscaldamento (1976) l'azienda municipalizzata si trasformava in una grande struttura, capace di far fronte efficacemente ai suoi compiti, al punto di diventare un modello di riferimento in Italia e all'estero;

f) quel che più conta, ormai funzionava perfettamente una struttura capace di assumersi le responsabilità di pianificazione, attuando il piano regolatore, aggiornandolo, perfezionandolo o modificandolo in ragione delle nuove esigenze che andavano maturando.

Alla luce di questa realtà il confronto con il nuovo piano regolatore non solo è difficile perché in venticinque anni molte cose sono cambiate e i problemi attorno ai quali la città si dibatte e si interroga si rivelano profondamente diversi: è impossibile.

Come si fa a confrontare il nuovo piano, di cui non si conoscono le scelte, ma si conosce l'impostazione che lo vuole onnicomprensivo, quasi ossessivo nella sua ricerca e indicazione delle soluzioni (fino a spingersi nei dettagli più impensabili delle progettazioni pubbliche), con il precedente, in cui in assoluta semplicità sono definiti pochi e chiari principi spostando l'accento e l'impegno tutto sul versante operativo dell'applicazione concreta?

Si confrontano, è inutile nascondere, due filosofie politiche diverse, due modi diversi di intendere la pianificazione e solo i risultati concreti dell'applicazione del nuovo Prg sapranno fornirci elementi di confronto con le passate esperienze. Il miglior augurio da fare al nuovo piano risiede nella speranza che dopo Secchi arrivi qualcuno in grado di fare l'assessore all'urbanistica, ripercorrendo le orme di Luigi Bazoli e rilanciando per davvero l'azione di pianificazione.

In questa attesa, dovendo discutere e commentare i contenuti del nuovo piano regolatore, è meglio evitare di riferirsi ai piani degli anni '70: lì è riportato solo il punto di partenza di una vicenda che è andata conformandosi nel tempo direttamente sul piano operativo. Sulla carta non è riportato quasi niente dei piani degli anni '70; qualsiasi confronto dei disegni è illusorio e fuorviante.

Un secondo tema riguarda il ruolo che deve assumere un consulente urbanistico nella formazione di un piano regolatore generale. C'è una domanda fatidica: a chi appartiene un piano regolatore?

Diciamo subito che si può esaminare il piano urbanistico sotto due differenti profili:

1) da un lato, come risultato della sensibilità e dell'ingegno del consulente chiamato a formarlo (come qualsiasi progetto di architettura, ad esempio). È per questo che si parla di piano Astengo a Bergamo, di piano Detti a Firenze, di piano Ridolfi a Terni, ecc.;

2) da un altro lato come espressione delle trasformazioni ideali che una città si impegna a realizzare in un dato arco di tempo e, in quanto tale, appartenente alla collettività.

Ha perfettamente ragione Secchi quando afferma che il percorso di formazione del piano regolatore non può essere ridotto alla semplificazione del percorso operativo «Amministrazione che formula gli obiettivi – consulente che conduce le analisi – consulente che formula il piano tenendo conto degli obiettivi e dei dati di fatto raccolti». La questione è molto più complessa: è soprattutto difficile formulare in anticipo gli obiettivi da rincorrere senza essere generici e banali. La formulazione degli obiettivi e l'approfondimento della conoscenza dei luoghi e delle situazioni sono due processi interrelati che durano per tutto il per-

corso di formazione di un piano e quindi è compito di un consulente aiutare un'Amministrazione anche nella formulazione degli indirizzi e degli obiettivi della pianificazione.

Però resta il fatto che la paternità del piano regolatore spetta all'Amministrazione comunale e in particolare al suo organo deliberante che è il Consiglio comunale. Il consulente ha il dovere di fornire gli elementi per capire i problemi di una città e gli scenari di una sua possibile trasformazione ed evoluzione; ha il dovere infine di dare consistenza tecnica agli indirizzi scelti garantendo sulla qualità e sulla praticabilità delle soluzioni individuate. Fatto questo, il piano regolatore viene adottato dal Consiglio, che deve verificarne i contenuti assumendosi la responsabilità delle scelte sotto ogni profilo (adottato è un bel termine perché suggerisce proprio il senso di questa presa in possesso).

Dalle parole di Secchi, mai così esplicite come nel dibattito dell'aprile scorso, si intuisce che questa Amministrazione ha delegato ogni decisione, compresa l'impostazione generale, nelle sue mani. Non ho mai avuto la fortuna di sentire attraverso le parole del sindaco, dell'assessore o dei consiglieri: il consulente ci ha prospettato questa o queste soluzioni, abbiamo deciso per un piano con queste caratteristiche, aspettiamo che ci venga consegnato. Si attende con trepidazione il risultato della fatica di Secchi senza neanche saper bene che piano sarà. Le parole dette nel corso del dibattito sembrano confermare questo stato delle cose. L'assessore non parla del piano che sarà e il consulente accenna qualcosa parlando però un po' come un pittore alle prese con un paesaggio, tuttora alla ricerca dell'ispirazione e dell'interpretazione corretta; questa incertezza si spiega probabilmente proprio

nella difficoltà di dialogo con un'Amministrazione che fatica a manifestare una propria linea politica (quanto è lontano Luigi Bazoli!).

Mi sembra una situazione molto stimolante sotto il profilo professionale, ma anche difficile e pericolosa, perché venendo meno il ruolo istituzionale di orientamento e guida politica del Prg si rischia di avere tra le mani uno strumento illusorio, teorico e con poche probabilità di realizzazione concreta.

Un terzo e ultimo tema, sollevato da diversi interventi della serata al Ken Damy, da Gregotti soprattutto (e peccato sia intervenuto per primo), ma anche da Pierre-Alain Croset, riguarda il rapporto tra pianificazione e progettazione.

Questi due termini, che il nostro assessore Cadeddu mostra di confondere al punto di considerarli sinonimi (la sua affermazione che le ripartizioni urbanistiche comunali negli ultimi anni non avessero firmato neanche un progetto ha lasciato tutti sbalorditi, perché nessuno immaginava che fosse compito degli uffici tecnici firmare i progetti!), necessitano di essere approfonditi nel loro significato. In via molto sintetica, indicano rispettivamente la sfera di influenza di un piano urbanistico e quella della successiva azione progettuale in dipendenza del piano.

Il loro rapporto è un tema molto dibattuto in campo urbanistico e architettonico negli ultimi anni. Fino a dove si deve spingere un piano urbanistico nel definire le regole e i contenuti per la trasformazione di un'area o di un luogo? È meglio specificare molti elementi che vincolino la progettazione entro certi limiti, o è meglio lasciare maggiori gradi di libertà consentendo all'azione progettuale di procedere assumendosi la responsabilità di alcune decisioni impor-

tanti? È meglio differenziare le prescrizioni per l'azione progettuale d'iniziativa pubblica (servizi, attrezzature, infrastrutture) da quelle per l'azione privata? E ancora, la progettazione pubblica deve manifestarsi attraverso lo strumento del concorso, anche d'idee (come suggeriva Pierre-Alain Croset), o si devono preferire forme di collaborazione continuata con uno stesso progettista in grado di assicurare una matrice comune ai diversi progetti (come azzardava Gregotti, in forza di molti esempi del recente passato: Dudock-Hilversum, Aalto-Stoccolma, Wagner-Vienna, ecc.)?

Sono tutte questioni aperte e i diversi quesiti attengono al punto cruciale di ogni piano regolatore. Come si fa a trasformare un bel disegno sulla carta in qualcosa di concreto e tangibile?

Il piano regolatore ideale dovrebbe stabilire con certezza e rigore solo alcuni elementi della futura progettazione, orientando l'intervento in modo adeguato al luogo e alla funzione, "sorvegliando" sull'efficacia che può rivestire sotto il profilo urbanistico e paragonando il risultato possibile insieme a tutti gli altri casi. Così forse si può arrivare a contemperare le esigenze del disegno urbanistico con la libertà di espressione progettuale e architettonica.

Una cosa è sicura: le due cose non possono fare l'una a meno dell'altra. Non può che dare risultati deludenti una progettazione architettonica (soprattutto d'iniziativa pubblica) completamente svincolata dalla pianificazione urbanistica e, viceversa, un piano urbanistico in cui sono già assunte e prescritte tutte le decisioni dei futuri progetti produce inevitabili effetti deludenti.