

# Il nuovo Piano Regolatore di Brescia.

## Verso una nuova città

di **Alessandro Benevolo**

Vede finalmente la luce dopo un lunghissimo periodo di gestazione il nuovo piano regolatore della città. Al termine di questo mandato amministrativo il piano nella sua definitiva edizione sarà stato controdedotto e inviato alla Regione per l'approvazione definitiva.

Un'illustrazione nel merito e la cronaca di questa travagliata vicenda saranno oggetto di un futuro numero della rivista, per il quale è stato chiesto un commento alle persone che ci hanno lavorato nel corso di questi anni. Lo stesso approfondimento nei contenuti, vista la complessità della materia e la supplementare difficoltà derivante della continua trasformazione che questo piano ha subito nel corso del suo lungo viaggio viene rimandato a quel numero che uscirà a breve.

In questo numero della rivista, che esce a ridosso delle prossime elezioni comunali, è invece utile tentare un'interpretazione complessiva di questa rilevante operazione e provare a delineare gli scenari che si prospettano.

Per capire la portata di questo impegnativo strumento vanno osservati due elementi di natura generale e un elemento specifico nel caso di Brescia. Da questi elementi è possibile trarre una prima riflessione di ordine generale.

**Primo elemento**, di non secondaria importanza, è il fatto stesso di avere pronto un Piano Regolatore per guidare la trasformazione della città nei prossimi anni.

A questo preciso appuntamento in Lombardia sono ben poche le città attrezzate in questo senso. Il quadro legislativo nazionale, e regionale in special modo, non sollecita le amministrazioni comunali ad intraprendere iniziative urbanistiche di questa portata; anzi, tende piuttosto a scoraggiarle. I tempi lunghissimi delle procedure di formazione, da un lato e le possibilità (pressoché illimitate) di operare con specifici strumenti non collegati ad un quadro generale, dall'altro, contribuiscono a tenere alla larga le amministrazioni comu-

nali dai piani regolatori.

Questo produce effetti devastanti: la pianificazione e la programmazione urbanistica (oggi viene pomposamente definita dalle leggi regionali il «Governo del Territorio»: proprio così, con le iniziali maiuscole) sono relegate in secondo piano e sostituite da un'accozzaglia di iniziative «pret-a-porter» che mirano ad ottenere risultati significativi in tempi brevi. È come pretendere di realizzare un film senza la sceneggiatura, girando una serie di scene a caso: ogni tanto si imbrocca la scena, ma non si va oltre.

È questo un discorso complesso, che forse meriterebbe un approfondimento particolare; basterà qui comunque rimarcare le due principali conseguenze che produce:

- a) il «Malgoverno del Territorio» (sempre con le maiuscole), cioè un uso dissennato delle risorse del suolo, una disarticolazione delle compagini urbane, lacerate da iniziative contraddittorie e illogiche: un caos generale, accentuato ulteriormente dalla fitta divisione comunale del territorio regionale, che spinge i singoli comuni a farsi la guerra uno con l'altro;
- b) una selezione alla rovescia della classe politica, cioè la formazione di compagini politiche con la vista corta in campo urbanistico, che intendono raccogliere frutti (maledetti e subito) nei tempi brevi di un mandato politico o, peggio, in una frazione di questo. Gli assessori all'urbanistica diventano manager, attenti all'immagine e con l'imperativo categorico

di metter in fila iniziative visibili (non importa quali e come, basta che siano percepite dall'elettore).

**Secondo elemento**, diretta conseguenza del primo, è lo spostamento al centro dell'azione pubblica. Avere un piano regolatore significa credere nella possibilità di governare e dirigere lo sviluppo e di intervenire concretamente, in prima persona, per assicurare i migliori risultati. Avere un piano regolatore significa stabilire regole per tutti e quindi in primo luogo per sé stessi. Avere un piano regolatore che disciplini la propria azione, significa rendere trasparente la propria azione e garantire le corrette dipendenze tra le iniziative pubbliche e quelle private.

Senza un piano regolatore si naviga a vista, ci si ritira qualche passo indietro e si rinuncia al proprio potere di pilotare lo sviluppo e la trasformazione della città. Non solo manca un supporto per stabilire con qualche cognizione di causa quali sono le iniziative capaci di promuovere un vero sviluppo e una vera riqualificazione, ma viene a mancare il programma delle iniziative che un'amministrazione comunale deve garantire in prima persona. Alcune iniziative vengono magari portate avanti, ma non si sa dove. Sempre per restare al paragone con il film, oltre alla mancanza della sceneggiatura, viene a mancare uno degli attori protagonisti e la sua parte non viene recitata. Senza un piano regolatore ci si riduce fatalmente a fare il «disk jockey»

delle iniziative provenienti dagli operatori privati; si può decidere per il sì o per il no, ma non si ha uno strumento dove trovare questa risposta e soprattutto non si sa a quali condizioni è possibile dire di sì: la discrezionalità del proprio operato viene spinta al limite dell'arbitrio.

Inoltre bisogna osservare che la definizione di un sistema di regole (per sé, per gli altri) consente di presentare un'immagine della città futura e di confrontare questa visione con i propri cittadini, direttamente interessati o meno. Recentemente mi è capitato di visitare Chicago, dove è stato recentemente approvato un nuovo piano urbanistico della città, fino al 2020. In questo piano, per la prima volta e contrariamente ad altre grandi metropoli americane come New York, è stato deciso di limitare le possibilità di ricostruzione nel nucleo centrale della città (nel famoso *Loop*): per chi conosce appena un po' gli Stati Uniti capisce che si tratta di un provvedimento epocale. Vista infatti l'elevata volumetria realizzata ricostruendo gli edifici nella parte centrale sotto forma di nuovi grattacieli (42 milioni di metri cubi negli ultimi dieci anni) ed esaminate le potenzialità residue della rete infrastrutturale (cioè la capacità di servire il distretto con adeguati sistemi di trasporto e servizi) si è deciso di mettere un freno agli interventi edilizi, bloccando le possibilità di crescita, stabilendo una nuova regola che impedisca di demolire un edificio e di sostituirlo con un altro di illimitata altezza. Questa decisione ha ali-

mentato un'accesa discussione, tra chi voleva attuare una rigorosa politica di contenimento e salvaguardia del centro (vista anche la presenza di episodi monumentali risalenti alla fine del XIX° secolo, che lì sono trattati gelosamente come reliquie) e chi invece sosteneva che non possono essere posti limiti all'innovazione e alla capacità imprenditoriale privata di determinare un miglioramento. Ma è fondamentale notare come questa discussione non ha assunto i toni ideologici delle discussioni cui siamo abituati in casa nostra, in cui queste discussioni vedono scendere in campo coalizioni ispirate a principi neo-liberisti e neo-conservatori, con interventi autorevoli della Corte Costituzionale. La discussione si è subito spostata sul vero punto nevralgico, cioè sulla performance del sistema infrastrutturale, sulle possibilità a disposizione per migliorarla e quindi, di conseguenza, sulla facoltà di ammettere capacità insediative maggiori. Questa discussione, durata un paio di mesi (sic), ha portato le autorità municipali a rivedere la loro posizione di «blocco della crescita» in una posizione più morbida di «contenimento della crescita» e stabilendo un legame tra le iniziative di *building clearance* (cioè le nostre sostituzioni edilizie) e un intervento, diretto o indiretto per migliorare il sistema infrastrutturale (sotto ogni profilo: strade, trasporto pubblico, parcheggi, fognature, ecc.). In questa vicenda credo ci sia materia di riflessione per l'urbanistica italiana...

**Terzo e ultimo elemento**, l'elevato grado di partecipazione che ha visto coinvolta la città (con alterne fortune) nelle diverse fasi di costruzione del piano.

Si è cominciato con i famosi quaderni di Secchi, in cui venivano presentate le prime riflessioni sulla città (nacque lì la famosa definizione di «città frattale»), si è proseguito con la mostra nel capannone dismesso dell'ATB all'indomani dell'adozione, per poi raccogliere due tornate diverse di (numerose) osservazioni dei cittadini. Il tutto inframezzato dall'intervento del TAR che ha annullato la delibera di adozione del PRG della Giunta Martinazzoli.

Credo che è difficile trovare un altro piano regolatore e un'altra amministrazione capace di tenere aperto un dialogo così a lungo con i propri cittadini e messa a confronto così tante volte con le istanze venute dalla città. Questo dialogo, sia beninteso, non è sempre stato voluto e talvolta è stato stonato, ma resta il fatto che più e meglio di tanti piani regolatori, quello di Brescia ha potuto riflettere a lungo e bene sulle aspirazioni e sulle richieste provenienti dal basso.

Questo prolungato dialogo ha anche ovviamente un rovescio della medaglia; la lunga attesa necessaria per avere finalmente un piano regolatore ha fiaccato la fiducia di molti cittadini (che sono portati a pensare sulla scarsa serietà dei nostri amministratori e l'inutilità in genere di un Piano Regolatore incapace di dare risposte tempestive) e ..... di riflesso ha forse scoraggiato gli stessi ammi-

nistratori e tecnici che si sono ritrovati in mano un piano che tornava sempre al punto di partenza come la famosa tela di Penelope.

Ma bisogna riconoscere che il livello di astrazione del lavoro è molto basso, c'è un'apprezzabile modulazione del disegno sullo stato di fatto e quanto ipotizzato sembra realistico e fattibile nei tempi e nei modi fissati.

Da questo bisogna però trarre una riflessione finale. Il Piano Regolatore è molto cambiato nel corso della sua formazione: si è passati dalla formulazione un po' accademica e molto letteraria di Bernardo Secchi ad una versione molto più pragmatica e probabilmente meglio intonata all'indole e alla vocazione dei bresciani.

Ma la sensazione è che questo pragmatismo si sia spinto troppo oltre; le previsioni sembrano equilibrate e corrette, le indicazioni riguardo a servizi e infrastrutture sembrano collocate adeguatamente e sostenute da un sano realismo economico, la normativa tecnica sembra essere praticabile, scorrevole ed in linea con le recenti disposizioni legislative regionali... eppure manca un ingrediente fondamentale, quello che spesso distingue i buoni piani regolatori da quelli meno buoni.

Sto parlando dell'idea di fondo, del criterio compositivo, in breve, dell'immagine di città che si mira a costruire. Un Piano Regolatore non è in fondo diverso da un'opera di architettura, deve essere ispirata realisticamente dal luogo in cui sorge,

deve servire bene al suo scopo, ma richiede anche una componente ideale che non può essere sottovalutata o, peggio elusa. In un piano urbanistico deve esserci posto per la creatività e per l'immaginazione, che non è solo artistica, ma è anche e soprattutto politica. Manca proprio questo nel Piano Regolatore di Brescia, quella naturale elaborazione di una città che si vorrebbe, preciso appannaggio della classe politica, che sintetizza le proprie aspirazioni in un modello urbano verso cui tendere.

Non è il momento di sollevare discussioni retrospettive, ma c'è probabilmente una specie di peccato originale, connesso con la scelta di Secchi e con la decisione di non utilizzare gli uffici comunali, ma è un discorso già affrontato su queste pagine ed è inutile riproporlo.

Resta il fatto che il Piano di Brescia non è un piano che punta decisamente alla conservazione e alla valorizzazione delle proprie risorse storiche e culturali, non è un piano che mira esplicitamente alla salvaguardia dell'ambiente, non è un piano costruito per migliorare la qualità dell'abitare o del lavorare e nemmeno si tratta di un piano con robusti ragionamenti sotto il profilo della mobilità e dei trasporti. Ha un po' tutte queste qualità, ma non decide per nessuna in particolare e a mio modesto avviso questa neutralità diventa un difetto.

I nostri amici amministratori, se vorranno intervenire nel prossimo numero della rivista, sosterranno probabilmente la tesi opposta che un

piano deve contenere ogni giusto ingrediente, coprire ogni casella: ma, ripeto, un Piano Regolatore è un progetto (con sostanza politica e tecnica) deve scegliere, deve decidere per alcuni indirizzi e obiettivi, plasmare le proprie indicazioni (queste sì esaustive e complete) in modo da puntare nella direzione giusta.

Deve profilarsi all'orizzonte un'immagine di città, da costruire con pazienza e tenacia, un tassello per volta, sfuggendo come si è fatto a Brescia fino ad adesso e in passato, alle tentazioni del troppo facile e veloce, ma cercando anche di pervenire ad un assetto più soddisfacente. Non è ancora troppo tardi: alcuni necessari ritocchi che saranno probabilmente richiesti in ragione delle subentrate disposizioni di legge regionale (penso al Piano dei Servizi), possono ancora offrire occasioni in questo senso. Infatti l'identità di cui parlo non deve essere necessariamente già indicata nel Piano: può diventare un elemento supplementare da incorporare, caratterizzando in modo adeguato la fase gestionale e di applicazione delle previsioni (come sembra possibile fare attraverso i nuovi strumenti operativi indicati dalla nuova legislazione regionale, come il Piano dei Servizi, appunto).

Abbiamo per fortuna pronto per i prossimi vent'anni un lavoro prezioso, una sceneggiatura conveniente, interpreti adeguati. Ci vuole però anche un regista o, meglio trattandosi di lavoro di *équipe*, almeno un'idea di regia.