

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2020

ISSN 2465-2059

**Brescia e l'Agenda 2030: politiche e strategie per
una città sempre più inclusiva, sicura e sostenibile**

Michela Tiboni
Gianpiero Ribolla
Laura Treccani

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2020

TITOLO

ottobre 2020

Michela Tiboni
Università degli Studi di Brescia - DICATAM
Comune di Brescia, Assessorato all'Urbanistica e pianificazione per lo sviluppo
sostenibile
mtiboni@comune.brescia.it

2

Gianpiero Ribolla
Laura Treccani
Comune di Brescia, Settore Trasformazione urbana
gribolla@comune.brescia.it
lauratreccani@comune.brescia.it

Abstract

Brescia, seconda città della Lombardia per dimensione demografica, è stata interessata negli ultimi vent'anni da una profonda trasformazione. Da città conosciuta esclusivamente come importante polo produttivo manifatturiero italiano, Brescia è lentamente ma profondamente mutata, nella sua struttura fisica e sociale, e anche nel modo in cui si pone come polo di riferimento per i 205 comuni della sua provincia.

La forte vocazione industriale della città ha fatto sì che fosse interessata negli anni Ottanta e Novanta del XX secolo da processi di immigrazione che ne hanno fatto la prima città in Italia per la presenza percentuale di cittadini immigrati, oggi superiore al 18% della popolazione totale, nonostante il forte rallentamento impresso dalla crisi produttiva dell'ultimo decennio. La forte tradizione produttiva non ha solamente concorso alla costruzione di una comunità multietnica, ma ha anche lasciato sul territorio profonde ferite di carattere ambientale, con aree estese all'interno del tessuto urbano consolidato che necessitano di interventi di bonifica, laddove l'attività produttiva è stata dismessa; criticità che si vanno ad aggiungere a quelle che la accomunano a molte altre realtà urbane della pianura padana, quali l'inquinamento dell'aria e delle acque superficiali e sotterranee, il rumore, il rischio idrogeologico e il progressivo consumo di suolo legato alle previsioni di trasformazione.

Anche la crisi del mercato immobiliare, che ha avuto negli anni 2012-2013 l'espressione più forte, ha favorito l'avvio di una profonda revisione delle politiche di governo del territorio, con l'obiettivo di tendere alla costruzione di una città ancora più verde e con una migliore qualità della vita, dotata di una mobilità adeguata, sempre più sicura e sostenibile, mantenendo comunque una grande attenzione al tema del lavoro e della dotazione di servizi, sia di scala urbana che territoriale,

Obiettivo del presente paper è quello di illustrare sinteticamente processi di pianificazione e progetti di rigenerazione urbana che sono maturati in tale contesto, volti a conciliare la dimensione fisica delle trasformazioni con la dimensione sociale, per farne una città ancora più aperta e inclusiva.

Brescia, the second city in Lombardy by demographic size, has undergone a profound transformation in the past twenty years. Important Italian manufacturing production center, Brescia has slowly but profoundly changed, in its physical and social structure.

The strong industrial vocation of the city meant that it was affected in the '80s and '90s of the twentieth century by immigration processes which make it the first city in Italy due to

the presence of immigrant citizens, today more than 18% of the total population, despite the sharp slowdown caused by the production crisis of the last decade. The strong production tradition has not only contributed to the construction of a multi-ethnic community, but has also left deep environmental wounds on the territory, with large areas within the consolidated urban fabric that require remediation, where the production activities have been abandoned; critical issues that are added to those shared by many other urban realities of the Po Valley, such as air pollution and surface and underground waters, noise, hydrogeological risk and the progressive consumption of soil linked to the forecasts of transformation.

The crisis in the real estate market, which had the strongest expression in the years 2012-2013, also favored a deep revision of the territorial government policies, with the aim of a more green city and with a better quality of life, with an increasingly safe and sustainable mobility, but also with a great attention to the issue of work and the provision of services, both urban and territorial.

The aim of this document is to illustrate the planning processes and urban regeneration projects matured in this context, aimed at reconciling the physical dimension of transformations with the social dimension, for an even more open and inclusive city.

Parole chiave / Keywords

Brescia, Agenda 2030, Immigrazione, Inclusione / *Brescia, Agenda 2030, Immigration, Inclusion*

Brescia, laboratorio di sperimentazione in una città in trasformazione

Dopo aver toccato il picco di 210.000 abitanti nei primi anni Settanta, la popolazione a Brescia, nonostante i flussi migratori che hanno portato in città un numero significativo di stranieri (oggi circa il 18,5% della popolazione totale), è progressivamente diminuita, fino ad un'inversione di tendenza nell'ultimo quinquennio, con la popolazione che è tornata a superare i 200.000 residenti.

Ma per comprendere natura e funzioni della città, ancor più significativo rispetto al dato della popolazione residente è il dato delle presenze in città per motivi di studio, di lavoro o per l'accesso ai servizi che la città offre: una popolazione che ogni giorno si raddoppia, superando le 400.000 persone. Una città che, a differenza della forte caratterizzazione produttiva del passato, è andata via via trasformandosi in polo terziario e di servizi, riferimento per una popolazione provinciale di un milione e duecentomila abitanti e di un'*hinterland*, costituito dai comuni di prima fascia di oltre 350.000 abitanti.

Brescia si è sempre caratterizzata anche per la sua forte volontà di essere città che guarda avanti, puntando su un forte potenziale innovativo. Ovviamente, senza voler qui trattare della storia della città, caratterizzata da una fierezza e tenacia che le hanno valso l'appellativo di *Leonessa d'Italia* e la medaglia d'oro come *Benemerita del Risorgimento nazionale*, non si può però dimenticare l'influenza che ebbero sulla formazione degli amministratori della città contemporanea figure come quella, per esempio, di Carlo Cattaneo, il cui pensiero federalista, sviluppato durante il dominio asburgico del

Lombardo Veneto, individuava nel miglioramento delle condizioni economiche e sociali la garanzia della conquista di un'autonomia. Ma Brescia non è solo interessante laboratorio di sperimentazione socio-politica, è anche importante laboratorio per uno sviluppo sostenibile: per fare qualche esempio, nel 1972, con una piccola centrale termica a servizio di un intero quartiere della zona sud della città, venne realizzato il primo impianto di teleriscaldamento urbano in Italia; in tempi più recenti, seppur frutto di una visione strategica degli anni Novanta, l'importante processo di infrastrutturazione finalizzato a perseguire l'obiettivo di incrementare l'accessibilità urbana e favorire la mobilità sostenibile ha portato nel 2013 all'entrata in esercizio della metropolitana leggera, che all'epoca ha fatto di Brescia la più piccola città in Europa ad essere dotata di una linea di trasporto di questo tipo. Un processo di trasformazione e innovazione urbana che non si è fermato con la realizzazione di queste importanti infrastrutture.

A partire dal 2013 la città di Brescia è stata interessata dalla messa in campo di una politica *green*, il cui primo atto concreto è stato un nuovo Piano di governo del territorio (Pgt2016), che ha fissato una nuova visione strategica, con ricadute sul lungo periodo, in cui lo sviluppo urbano non è basato sulla dimensione quantitativa ma su una crescita dal punto di vista qualitativo, con lo scopo di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Per fare questo sono state avviate politiche che, in accordo con le direttive comunitarie, puntano a limitare il consumo di suolo, favorire il recupero delle aree dismesse e la rigenerazione dell'urbanizzato, potenziare la dotazione dei servizi e, ultimo ma non certo per importanza, pianificare nell'ottica della salvaguardia dei presidi produttivi esistenti e della promozione di sviluppo di nuove forme di lavoro, per rendere Brescia una città più attrattiva e generare nuove opportunità, rafforzando la centralità di Brescia non solo a livello provinciale, ma anche come polarità di interesse regionale.

Per far fronte alle problematiche relative ai principali impatti ambientali (qualità dell'area, resilienza al cambiamento climatico, ecc.), il nuovo Pgt individua una fascia di salvaguardia ambientale attorno alla città, con due parchi locali di interesse sovracomunale (Plis) (quello già esistente delle colline, che viene esteso al fiume Mella, e quello delle cave a sud-est, di nuova istituzione), e prevede la nascita di una *greenway* che collega queste polarità ecologiche e ambientali. Le polarità extraurbane sono collegate in rete con il verde storico e i nuclei storici inseriti all'interno del tessuto urbano consolidato, i percorsi e gli itinerari sono inseriti all'interno di una visione globale di infrastrutturazione del territorio a scala sovralocale. Il piano introduce anche specifiche norme per le aree agricole periurbane, al fine di favorirne la sostenibilità.

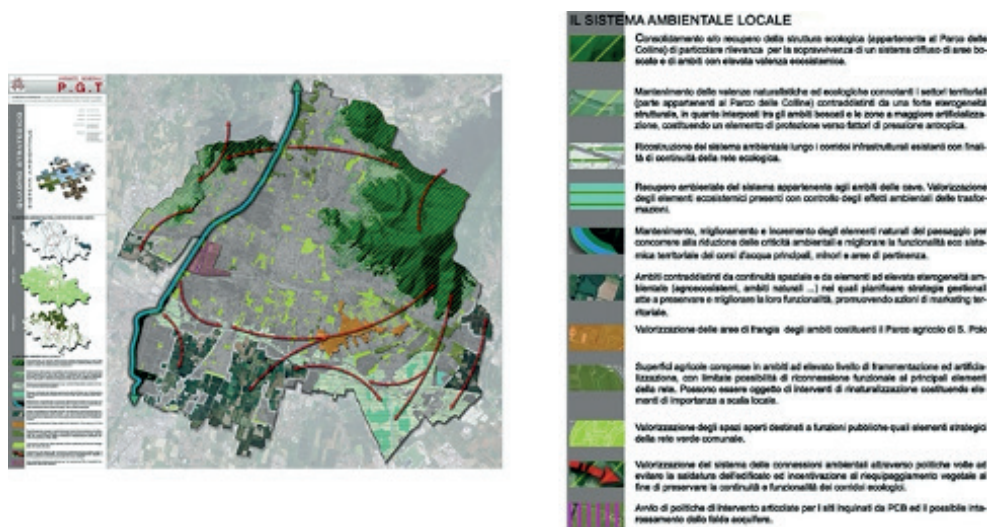


Fig. 1. Il sistema ambientale nel quadro strategico del Pgt di Brescia (2016).

Il Pgt, in azione dalla metà del 2016, sta iniziando a dare segni di trasformazione all'interno della città, ma soprattutto ha segnato un cambio di mentalità, portando a considerare la crescita della città non da misurare in termini quantitativi ma qualitativi, in funzione del recupero e del riuso che riesce ad innescare.

Inoltre, prevedendo di collegare in rete le polarità urbane ed extraurbane, all'interno di una visione globale di infrastrutturazione del territorio a scala sovralocale, il Pgt ha trovato ulteriore e concreta declinazione nel Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums), di cui la città si è dotata nel 2018. Il Pums mira a ridurre lo squilibrio tra le zone della città servite e quelle non servite dalla metropolitana e migliorare la capacità di intercettare il traffico di scambio dall'esterno tramite il trasporto pubblico, individuando, oltre ad alcuni importanti interventi infrastrutturali invariati (quali le linee di tram e l'estensione della metropolitana verso nord), tre "leve": l'ampliamento della rete ciclabile ed incentivazione della mobilità non motorizzata, le politiche tariffarie e per la sosta e le politiche di domanda di trasporti.

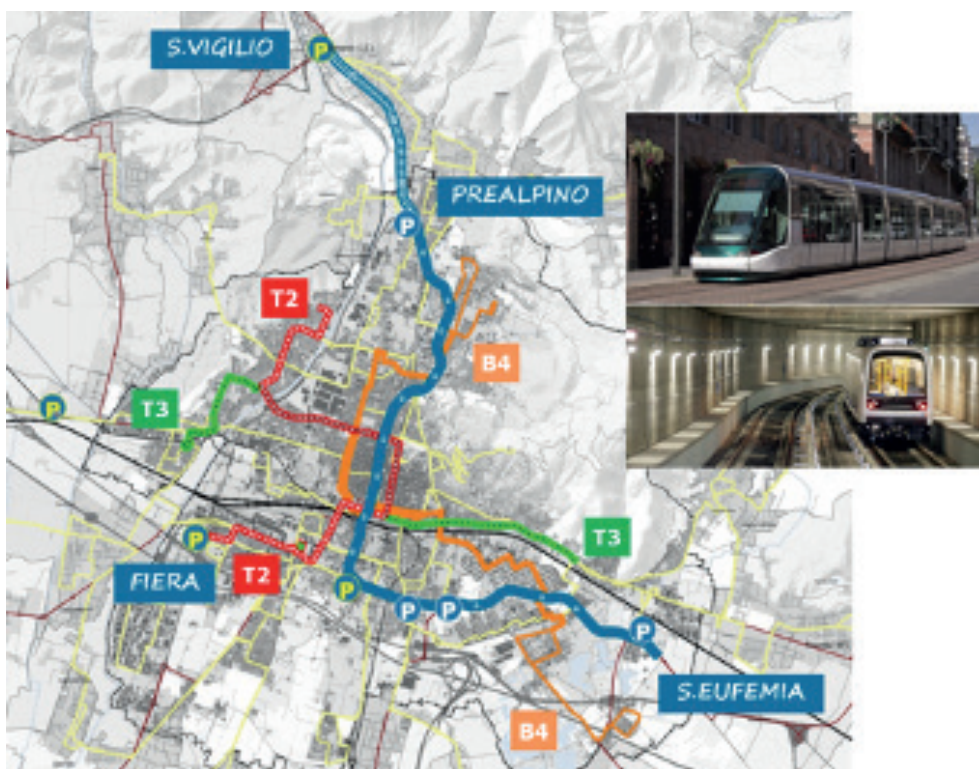


Fig. 2. Lo scenario di piano per il sistema della mobilità, Comune di Brescia, Pums 2018

Brescia, le trasformazioni urbanistiche come occasione di rigenerazione diffusa dello spazio pubblico e il progetto *Oltre la strada*

Le profonde evoluzioni che hanno interessato anche il settore produttivo industriale bresciano hanno portato ad avere all'interno del tessuto urbano ampie aree dismesse, in molti casi segnate da problematiche ambientali derivanti dal tipo di produzione che le hanno interessate in periodi in cui la tematica ambientale veniva posta in secondo piano rispetto alle logiche della produzione e del profitto. Queste aree si trovano spesso localizzate in posizioni strategiche, all'interno del tessuto urbano che, in una logica di progressiva espansione verso la campagna, ha finito con l'inglobarle all'interno della città.

Il recupero e il riuso di questi ambiti diventa oggi un dovere oltre che un'opportunità, nella logica del *prendersi cura* del territorio antropizzato. A ciò si aggiunge una grossa disponibilità di patrimonio immobiliare inutilizzato.

Attraverso la riduzione delle previsioni di trasformazione su aree libere il Pgt punta a dare una qualche chance al recupero delle aree dismesse e sottoutilizzate.

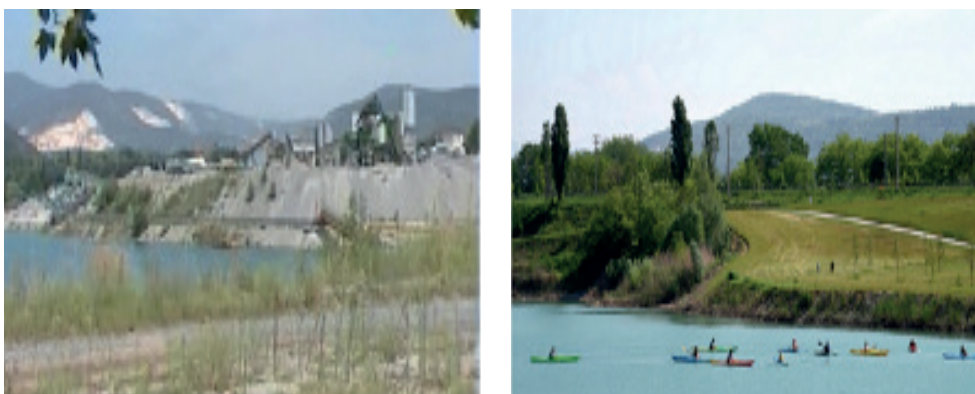


Fig. 3. L'area delle cave a Brescia: da zona produttiva a grande parco naturalistico.

Le politiche di governo del territorio, sintetizzabili nella volontà di partire dall'ambiente e dalla salvaguardia del non costruito per favorire la rigenerazione del costruito, si trovano inevitabilmente a fare i conti con due questioni: da un lato l'inadeguatezza quantitativa delle risorse pubbliche comunali per fare fronte alle tante criticità fisiche e sociali, e dall'altro lato la potenzialità che può derivare dall'iniziativa da parte dei diversi attori nella trasformazione urbana. Non va infatti dimenticato che la quasi totalità degli ambiti di trasformazione interessano aree non di proprietà comunale, ma per le quali il comune assume un fondamentale ruolo di regia nello sviluppo e nell'attuazione dell'iniziativa da parte del soggetto che detiene la proprietà dell'area. Tale regia si esplica attraverso il Pgt, che non solo detta le regole per intervenire sul territorio, ma definisce anche le prestazioni pubbliche attese da ciascun possibile intervento di trasformazione; prestazioni che si traducono in opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di qualità aggiuntiva all'interno di strumenti di pianificazione attuativa.

In quest'ottica l'amministrazione della città di Brescia negli ultimi anni ha fatto diventare le trasformazioni urbanistiche, nella fase attuativa, occasioni per una rigenerazione diffusa dello spazio pubblico.

Le trasformazioni che interessano le aree urbane, unitamente alle opere di urbanizzazione da esse originate, raggiungono così il duplice effetto di recuperare aree dismesse e degradate e rigenerare lo spazio pubblico adiacente, attraverso un'azione di rammendo del tessuto urbano consolidato, anche mediante l'inserimento di servizi che possono aumentare la vitalità di alcune parti dei quartieri, generando così l'effetto sociale di rafforzare il senso di comunità e favorire l'integrazione.



Fig. 4. Brescia, Via Corsica prima e dopo la riqualificazione del 2018: uno degli esempi di come le trasformazioni urbanistiche stiano diventando occasioni di rigenerazione diffusa dello spazio pubblico

A queste azioni diffuse si aggiunge una grande progetto di rigenerazione urbana che riguarda una vasta porzione della città, ad ovest del centro storico: il progetto *Oltre la strada: Interventi per il sostegno della resilienza di via Milano e la valorizzazione del benessere, della qualità di vita, della mobilità sostenibile, dell'integrazione, della vita partecipata nel quartiere e la tutela proattiva delle nuove e consolidate fragilità*.

Quando nel maggio 2016 la Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblica il *Bando Periferie*, finalizzato al cofinanziamento di progetti per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, il Comune di Brescia decide di partecipare al bando cogliendo così l'occasione di avviare la rigenerazione di via Milano e del suo intorno, nella convinzione che le forti criticità presenti in quest'area possano trasformarsi in grandi potenzialità, nei diversi ambiti: ambientale, infrastrutturale, urbanistico, edilizio, sociale, culturale. L'area era già stata inserita nel Pgt come una delle aree caratterizzate da degrado urbano e sociale, da assoggettare a rigenerazione urbana e il bando periferie ha fornito l'occasione per dare il via al processo di rigenerazione.

Con questo obiettivo nel luglio 2016 il Comune avvia una *Manifestazione di interessi* per coinvolgere partner pubblici e privati, interessati ad investire sull'ambito, con proposte progettuali aventi finalità di pubblico interesse e riguardanti temi socio-culturali o di *housing* sociale.

Ne è scaturito un progetto complesso, ambizioso, innovativo, anche per la modalità in cui lo si è costruito, coinvolgendo partner di natura diversa.

Un progetto che sta già cambiando il volto di una porzione importante di città, caratterizzata da un degrado fisico e sociale che la dismissione di importanti aree produttive hanno lasciato dietro di sé.

Il progetto ha come asse portante la via Milano, con il suo tessuto storico che costituisce il primo sito industriale extra moenia, inglobato dall'espansione cittadina in seguito al boom economico ed edilizio della seconda metà del Novecento, diventando uno dei principali elementi di collegamento tra la parte ovest della città e il centro storico, nonché una delle principali vie di accesso dalla provincia alla città.

La dismissione, negli anni Novanta, di importanti attività industriali ha portato, anche in questo caso, alla formazione di vuoti urbani con forti ricadute sull'ambiente e

creando situazioni di marginalità e disagio sociale.



Fig. 5. Brescia, l'area interessata dal progetto Oltre la strada.

«La restituzione alla città di Porta Milano come quartiere e non più solo come arteria di traffico è un orizzonte doveroso, soprattutto come sostegno alle numerose iniziative “dal basso” che in quest’area operano virtuosamente da tempo e che per crescere, consolidarsi e creare maggiori benefici necessitano di un approccio integrato e un programma di interventi validato e sostenuto dall’amministrazione». Con queste parole si chiude la relazione che sintetizza e accompagna le tavole contenenti i progetti di fattibilità che ridisegnano l’area attraversata da via Milano per trasformarla radicalmente in poco meno di cinque anni in un quartiere rinnovato, vitale, attrattivo.

Un progetto modulare, costruito su tre livelli di intervento: infrastrutturale e urbanistico (che include gli interventi sulla mobilità), socio-culturale (con un’attenzione a nuove formule di abitazione e di formule che uniscano l’housing agli spazi di lavoro per imprese giovani e creative e per laboratori di artigianato), e un coordinamento continuo che sia prima di tutto un ascolto attivo del Comune sulle esigenze dei cittadini e delle realtà interessate a investire in quest’area.

Gli obiettivi che il progetto si pone sono concreti e ambiziosi, come la riduzione del 40% di traffico veicolare su via Milano mediante importanti interventi infrastrutturali sulla via stessa e su altri assi del trasporto veicolare; il potenziamento del trasporto pubblico e un progetto di mobilità dolce di quartiere (per pedoni e biciclette); il potenziamento del servizio su rotaia, l’innalzamento dell’accessibilità e la sistemazione della stazione San Giovanni (che si diventerà per l’appunto Stazione di Porta Milano); ma anche un nuovo un nuovo centro teatrale, di oltre 500 posti complessivi, con

spazi dedicati anche alla creatività da 0 a 14 anni; nuovi punti di aggregazione per i giovanissimi e per le famiglie; 150 nuovi alloggi in locazione a canone moderato, con formule anche per nuove famiglie, anziani, giovani lavoratori, in un'ottica di costruttiva mixité che il gestore sociale mantiene coerente con le esigenze.; un'infrastruttura che porti l'ultrabanda in fibra, il wi-fi e una rete di servizi digitali evoluti; tre nuove piazze e nuovi spazi verdi attrezzati per il tempo libero e lo sport e tre nuovi edifici per servizi socio-culturali, sanitari e per laboratori di *startup*.



Fig. 6. Brescia, alcuni degli interventi previsti dal progetto *Oltre la strada*.

Con il progetto *Oltre la Strada* si è dunque inteso dare l'avvio ad un processo partecipato di rigenerazione in cui, anche grazie al coinvolgimento degli operatori privati, sono stati promossi interventi di valorizzazione degli spazi aperti e di dotazione di servizi.

L'obiettivo di queste progettualità, oltre a costruire un'area più vivibile, è quello di gettare le basi per favorire l'iniziativa privata negli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio, puntando a creare un valore pubblico che renda l'area più attraente per residenti e interessante per gli investitori.

Un "quartiere" non è dato a priori, ma è un grumo di storie, di nodi di reti, di conformazioni spaziali, di pratiche, con un'identità plurima ed in continua evoluzione. Per questo, gli interventi che si vogliono innestare nel quartiere tutelano la stratificazione d'identità diverse: sia quelle "prodotte localmente", sia quelle definite in relazione alle immagini che si hanno di quel contesto.

Ma, soprattutto, si è voluto sperimentare un approccio alla progettazione urbana trasversale, con il coinvolgimento di cinque assessorati: urbanistica e pianificazione per lo sviluppo sostenibile, mobilità, cultura e innovazione, servizi sociali, politiche per la casa e partecipazione. E, in risposta all'evidenza pubblica rivolta a possibili partner, è stato attivato un tavolo di co-progettazione che ha visto coinvolti ben diciannove soggetti tra enti terzi, privati e realtà no profit.

Ne è così scaturito un progetto integrato e partecipato, finalizzato a restituire a Porta Milano la sua identità di quartiere residenziale, con servizi evoluti ed efficienti, politiche e iniziative a sostegno dell'incontro, dell'integrazione, dell'imprenditorialità.

A unire le forze di tutti e guidare la progettazione, una parola chiave: *ricucitura* intesa sia come l'atto e il modo in cui si ricuce, sia come metafora del risanamento di una situazione, il superamento del dissidio fra persone, ma anche il riaccostamento e il riavvicinamento di gruppi umani all'interno di un organismo unitario. *Ricucire* Porta Milano è inteso dal partenariato di progetto come un processo a lungo termine e ampia visione, con cui si avviano azioni chiave e si innesta una modalità di collaborazione in rete tra soggetti pubblici e privati, che si auspica possa andare anche oltre il progetto in sé.

BIBLIOGRAFIA

Busi, R.

2004 *Il contributo degli "utenti deboli della strada" alla progettazione della città sicura*, in L. Colombo (a cura di), *Nuove forme del piano e partecipazione: processo delle decisioni e responsabilità della cittadinanza*, Quaderni di urbanistica 2, Dipartimento di urbanistica dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, Napoli.

Carmona, M. *et al.*

2003 *Public Spaces. Urban Spaces*. Oxford, Architectural Press.

Carmona, M. e Sieh, L.

2004 *Measuring quality in planning. Managing the performance process*. Oxon, Spon Press.

Colarossi, P.

2007 *Spazio pubblico e ri-generazione della città*, in A. Arengi (a cura di), *Design for All. Progettare senza barriere architettoniche, Manuali tecnici*. Torino, UTET.

Comune di Brescia

2016 *Piano di Governo del Territorio (Pgt)*

2018 *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (Pums)*

Gehl, J.

2006 *New City Life*. Copenhagen, Danish Architectural Press.

Tiboni, M. *et al.*

2017 *La variante generale al Pgt di Brescia: strumento nuovo per rinnovare e riqualificare il territorio urbanizzato*, in AA.VV., *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania 16-18 giugno 2016, Planum Publisher, Roma Milano, p. 1531-1538.

Tiboni, M. e Botticini, F.

2019 *Spillover effect of urban regeneration on pedestrian Accessibility and walkability*, Proceedings of the XXIV International Conference Living and Walking in Cities 2019 Pedestrians, Urban Spaces and Health.

Tiboni, M. e Rossetti, S.

2011 *The role of urban planning into a long-term climate friendly transport vision*, in Z. Radmilovic e D. Cistic (a cura di), *Shaping climate friendly transport in Europe: key findings and future directions*, REACT 2011 Proceedings, p. 161-167, University of Belgrade- The Faculty of Transport and Traffic Engineering, Belgrado.

2014 *Achieving People Friendly Accessibility. Key Concepts and a case Study Overview*, in «TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment», Special Issue, giugno 2014, p. 941-951.