

PREMIO TAVOLO NAZIONALE CONTRATTI DI FIUME 2015

Candidatura paper sessione 1: Ricerca e accademia – gruppo A senior

Titolo: Legislazione e visioni territoriali nella cultura dei Contratti di fiume nell'esperienza lombarda.

Autori: Alessandro Ali e Antonio Longo con Valentina Brambilla e Maddalena Leanza (Ubistudio Srl) nell'ambito dei contributi scientifici della Segreteria Tecnica dei Contratti di Fiume con Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF) e Regione Lombardia.

Abstract

I Contratti di Fiume sono esperienze pratiche di gestione e cura del territorio che si costruiscono intorno alla normalità e al senso comune di una visione del futuro orientata dalla ecologia, dalla geologia, e dalla qualità della vita degli abitanti. La loro forza risiede nella dimensione non straordinaria dei progetti che producono e nella loro necessaria cumulatività e nella responsabilità della durevolezza. Non c'è un piano o un progetto rassicurante, da attuare. Piuttosto esiste un'idea e delle immagini di territorio che guidano molte azioni, entro un contesto complesso e spesso frammentato di risorse territoriali, strumenti e dispositivi, desideri, attese.

E' assumendo questo assunto pragmatico che abbiamo provato a ragionare sul concetto di contesto progettuale dei Contratti di Fiume, identificando con questa locuzione non solo gli elementi materiali stratificati del territorio, ma anche la grande densità di aspetti immateriali formata dalle regole che più direttamente sono connesse al tema dell'acqua, dai progetti e dalle immagini territoriali che producono, e, più in generale, dell'immaginario comune portato dalla consapevolezza del rischio e delle possibilità legate al tema dell'acqua.

In via tentativa abbiamo provato a dare rappresentazione di tale contesto, con riferimento alla regione urbana Milanese per leggerne diacronicamente la formazione, le relazioni più o meno dirette tra eventi calamitosi che hanno influenzato l'immaginario comune, le norme e le regole, le immagini territoriali. La contemporanea lettura delle principali tracce del sistema istituzionale e di quello tecnico-progettuale relative ai temi di sicurezza idraulica, qualità delle acque e cura del paesaggio definisce il quadro entro cui è osservata l'evoluzione della cultura dei Contratti di Fiume a più di dieci anni dalla loro istituzionalizzazione (LR 26/2003) in relazione ad un ambito pionieristico, quello dei bacini dei fiumi Lambro Seveso e Olona. Ne risulta una mappa infografica complessa come contributo all'ampio dibattito che si sta oggi svolgendo sia nelle sedi legislative che in quelle scientifiche, finalizzato ad innovare il quadro istituzionale e gestionale attorno alle acque. Le riflessioni che questo quadro integrato consente potranno essere diversamente orientate.

Qual'è la funzionalità delle norme e l'efficacia degli strumenti di pianificazione e programmazione ad essi legate messi in campo? Qual'è il quadro degli attori principali e le relative responsabilità? Quali i limiti e le potenzialità dei Contratti di Fiume? Ma soprattutto, è questo il punto d'ingresso privilegiato dalla ricerca, qual'è la loro capacità di costruire visioni territoriali in grado di condizionare la pianificazione dei territori di bacino? Come gli studi, i piani e i progetti, entro cui quelle visioni sono state prodotte, possono contribuire a far evolvere lo scenario legislativo?

Introduzione

Il Contratto di Fiume, così come oggi è inteso, è uno strumento di programmazione negoziata, istituito sullo sfondo di approcci e influenze disciplinari differenti che ha assorbito diversi ruoli ed interpretazioni a seconda del tempo e dei territori in cui è applicato (strumento di strutturazione di un processo organizzativo, di coordinamento e di orientamento; strumento di negoziazione e di scambio tra attori di diversa natura; strumento di innovazione delle politiche pubbliche). Fin dalle esperienze anteriori alla formalizzazione dei CdF in Lombardia e Piemonte e al loro successivo diffondersi nelle altre regioni, la cultura dei Contratti di Fiume, ha rappresentato anche lo spazio per la costruzione di interpretazioni territoriali. E' il caso della regione urbana Milanese e in particolare dei bacini dei fiumi Lambro, Seveso e Olona che, attraversati da un numero rilevante di studi, piani e progetti, rappresentano un punto di vista privilegiato per l'osservazione della evoluzione dei temi e del loro trattamento divenuti propri dei Contratti di Fiume.

Azioni e metodi

La ricerca attraverso una rappresentazione infografica propone una lettura simultanea e integrata di differenti informazioni ordinati cronologicamente circa il trattamento della sicurezza idraulica, della qualità delle acque e della cura del paesaggio: direttive comunitarie, testi legislativi nazionali, leggi e regolamenti regionali lombardi, rappresentazioni territoriali contenute in lavori che hanno le acque e i loro spazi al centro delle loro indagini, rappresentazioni territoriali all'interno di progetti di infrastrutture, piani territoriali e studi paesaggistici che hanno individuato nelle acque la principale chiave interpretativa del territorio osservato. Sullo sfondo del succedersi di queste produzioni sono evidenziati i principali eventi alluvionali e di esondazione dei fiumi che hanno interessato il territorio nazionale e quello lombardo in particolare e alcuni indicatori climatici e di uso del suolo (indici di urbanizzazione, temperature medie, abitanti, ecc.).

Risultati

La sequenza mostra il differente ruolo avuto dai diversi prodotti nella costruzione dei Contratti di Fiume: un ruolo pionieristico dei lavori anteriori alla istituzionalizzazione in Lombardia dei Contratti di Fiume (LR 26/2003), uno ruolo di evoluzione e

consolidamento di quelli che in seguito hanno formalizzato e consolidato temi e approcci propri dei CdF consentendo di diventare patrimonio di comunità e non solo di pochi “visionari”.

A partire dall’elaborazione nel 1995 del “Manifesto” per la valorizzazione dei bacini dei fiumi Lambro, Seveso ed Olona, nato in risposta alla Delibera ministeriale del 1987 che individuava quel territorio come “area ad elevato rischio di crisi ambientale”, si apre in Lombardia una stagione di studi e progetti che nell’insieme costituiscono un riferimento analitico e interpretativo per la pianificazione delle acque, e non solo. Questo processo incrementale, di ricerca e apprendimento è stato senza dubbio possibile per la continuità nel lavoro di un gruppo di soggetti che ha condotto l’indagine per la gran parte dell’esperienza lombarda. E’ stato così possibile avere un quadro cognitivo e metodologico coerente e una visione integrata del territorio anche quando “coerenza” e “integrazione” non erano requisiti sostenuti e prescritti negli scenari legislativi che accompagnavano quei lavori. Al loro interno è possibile apprezzare il peso che le acque e una loro interpretazione inclusiva e non settoriale dei temi e degli spazi connessi hanno avuto non soltanto nello sviluppo dei Contratti di Fiume ma anche nella produzione di visioni territoriali interne a strumenti strategici per la pianificazione territoriale (Piano Paesaggistico Regionale del PTR, rete ecologica del PTCP di Milano o nel progetto della Dorsale Verde Nord Milano). Gli aspetti di intersettorialità e integrazione evidenziati da questi prodotti sembrano tuttavia perdere efficacia nelle applicazioni di scala minuta (Piani di Governo del Territorio, Regolamenti Edilizi, ...), nonostante le ambizioni originarie contenute in quegli studi, che continuano, al contrario, ad interpretare i temi delle acque entro un’accezione di vincolo e settorialità. Per questo motivo i prodotti più recenti, in particolare quelli relativi ai Progetti di Sottobacino introdotti in Lombardia con la LR 12/2005, si stanno facendo carico di avvicinare quelle visioni e gli interventi individuati a scala di bacino, alla scala minuta dei territori, attraverso una forte interazione con le condizioni di specificità locale.

Conclusioni

Le particolarità delle vicende che hanno interessato il bacino del Lambro, Seveso e Olona dimostrano l’utilità di interpretare il CdF come spazio per una visione territoriale entro cui definire strategie e azioni. Le stesse vicende tuttavia non nascondono punti di debolezza su cui appare essenziale lavorare. Alle già note criticità dei CdF che emergono anche dalle applicazioni dell’ultimo decennio nel territorio nazionale (mancato coinvolgimento delle realtà economiche, difficoltà a gestire la governance di “bacino”, l’incertezza e la discrezionalità degli indicatori per la valutazione di politiche e progetti circa la reale riqualificazione del territorio) si aggiunge lo scarto esistente tra le visioni di bacino e le concrete declinazioni all’interno delle politiche e le strumentazioni urbanistiche degli enti locali. E’ necessario quindi da un lato che il legislatore individui, attraverso i cambiamenti normativi già in atto a livello regionale, le modalità più idonee affinché sia assicurata continuità e integrazione tra visione territoriale e sua fattiva applicazione a livello locale; dall’altro che le amministrazioni comunali riescano prima a recepire e poi ad alimentare attivamente le visioni dei Contratti di Fiume, assicurando loro maggiore efficacia attraverso una più diretta assunzione di responsabilità nel trattamento dei temi delle acque e nella capacità di tradurre gli obiettivi dei CdF all’interno delle discipline d’uso dei territori (strumenti di pianificazione e regolamenti locali).

Bibliografia

<http://www.contrattidifiume.it>

Immagine: Mappa infografica relativa a evoluzione normativa e produzione di visioni territoriali in Lombardia | Schema concettuale

