



Consumo di suolo e ridisegno dell'esistente: rischi e limiti del progetto

Antonio E. Longo

Politecnico di Milano

DiAP

Email: antonio.longo@polimi.it

Abstract

Le caratteristiche dell'attività progettuale, limiti di azione e responsabilità e rischi di errore, sono le condizioni che ne fanno un potente strumento di conoscenza contestuale. Il saggio, dopo una introduzione sui limiti e la necessità delle analisi quantitative che hanno caratterizzato i recenti studi sul consumo di suolo, descrive come l'opportunità di avvicinare lo sguardo e declinare qualitativamente il tema abbia trovato risposta nella strutturazione da parte di Fondazione Cariplo di un bando per progetti sugli spazi aperti periurbani di grande interesse sperimentale.

Premessa: rischio e limiti del progetto

Che l'attività progettuale si svolga entro spazi di responsabilità limitata è un fatto noto e dibattuto, che sia un'attività rischiosa è dato per scontato da chi la pratica, meno da chi il progetto lo frequenta come osservatore o critico. Mi riferisco ai rischi propri della relazione con il contesto, che spesso è ignoto e la cui conoscenza avviene durante il progetto, ai rischi e ai pericoli di cadere (in errore) nel difficile equilibrio tra maturazione autonoma delle scelte da parte del progettista e interazione con il mondo che al progetto partecipa, non ultimo ai rischi professionali di chi ha responsabilità diretta di opere e investimenti. E' probabilmente vero che un approccio responsabile al progetto può ridurre i rischi e ampliare lo spazio di responsabilità, ma altrettanto vero che questa condizione necessaria, ineludibile e connaturata ad un'attività poco scientifica e intensamente relazionale, può essere la chiave per produrre la forma di conoscenza contestuale tipica dell'attività progettuale, utile per affrontare in modo efficace molte delle questioni che attraversano la città contemporanea. Chi ha consuetudine con la pratica del progetto non teme l'errore e mette in conto il rischio, riduce senza timore la distanza tra le intenzioni, i desideri e le situazioni reali, permette di osservare le cose da vicino nelle loro relazioni, entrando in contatto con la superficie dei fenomeni e con le strutture più profonde. Questo scritto considera il tema concreto, urgente e centrale del consumo di suolo e racconta come la politica di interesse pubblico di una fondazione bancaria abbia promosso e sperimentato l'uso del progetto come forma di conoscenza e di innovazione delle pratiche di governo in contesti di amministrazione pubblica. Il testo è suddiviso in due parti distinte: la prima parte si sofferma sulla necessità di avvicinare lo sguardo e considera le specificità che caratterizzano il fenomeno, la seconda parte descrive le caratteristiche del bando e ne descrive la capacità di mobilitare energie e iniziative progettuali.

1. Il consumo di suolo visto da vicino

Gli studi e le ricerche recenti sul consumo di suolo in Italia (rapporti di ricerca 2009, 2010, Bianchi e Zanchini 2011) e le principali valutazioni argomentate sul tema che li completano hanno inquadrato il fenomeno e le sue conseguenze territoriali negative riconoscendone le origini lontane, il recente aggravamento, le ragioni culturali ed economiche anche in confronto con il contesto europeo. Le cause sono analizzate e dibattute, il tema e le sue implicazioni raccolte e rilanciate da voci autorevoli (Settis 2011, Napolitano 2012), il giudizio negativo sugli

effetti è condiviso anche se la reale condivisione è ben lontana dall'essere parte della comune cultura politica e amministrativa.

Gli studi sul consumo di suolo si presentano come azioni tecniche, culturali e civili indispensabili per produrre consapevolezza e per influire su scelte di sistema, attraverso la legislazione nazionale e regionale, le politiche di investimento, attraverso le scelte di pianificazione locale. Tuttavia il modo con cui la questione è stata fin'ora sviluppata, peraltro da un gruppo relativamente ristretto di lavoro, appare necessariamente stilizzato: la scelta comunicativa del tema/patologia richiede una necessaria semplificazione del messaggio che si ritrova anche negli argomenti che sostengono le possibili soluzioni/cure, secondo uno schema retorico noto e ben sperimentato dall'urbanistica che fa succedere ad uno scenario di peggioramento possibili rimedi.

A distanza di alcuni anni dall'emergere della questione, ora che gli effetti della crisi economica e immobiliare riducono la spinta verso nuove urbanizzazioni e indistinte valorizzazioni finanziarie dei suoli, sembra giunto il momento utile per avvicinare e precisare i punti di osservazione sulla questione dell'utilizzo erosivo e indistinto del suolo come risorsa scarsa, per meglio comprenderne la natura articolata e connessa a specificità locali.

La conoscenza più precisa e localizzata del fenomeno può infatti suggerire alternative retoriche ed operative, soluzioni specifiche o strategie generali più efficaci. L'articolazione tecnica e culturale portata dall'avvicinamento dello sguardo ai fenomeni di consumo di suolo, aggirando il rischio di un irrigidimento ideologico, può aprire le condizioni di dialogo tra chi, nel mondo tecnico, progettuale e politico ha costruito le condizioni per una piena consapevolezza del tema e chi, non necessariamente in malafede, in modo pervasivo e drammaticamente diffuso continua a praticare scelte e comportamenti negativi e distruttivi del bene comune.

I primi segnali di un nuovo modo di affrontare la questione in modo ravvicinato corrispondono a tre tipi di attività: ricerche e approfondimenti locali funzionali ad esemplificare e articolare il tema generale; valutazioni e monitoraggi di singoli piani e progetti; esperienze progettuali che comportano una conoscenza critica del contesto trattato. Si tratta di attività molto diverse che indicano possibili linee di ricerca e azione complementari.

1.1 Tre modalità di avvicinamento

Il primo insieme è ben rappresentato da alcune parti del più recente rapporto del "centro ricerca sui consumi di suolo" promosso dall'INU e sostenuto dal settore Ambiente di Fondazione Cariplo (AA.VV. 2010). Il rapporto contiene schede comparative alla scala provinciale e una serie di approfondimenti metodologici applicati a specifiche situazioni territoriali che pongono in relazione le informazioni e la riflessione sul consumo di suolo con le specificità insediative e morfologiche di diversi contesti italiani. Oltre a queste ricerche vi è poi un insieme di studi rivolti a specifiche situazioni locali che oltre a scendere di scala documentando con maggiore dettaglio l'evoluzione quantitativa del fenomeno sono corredati con valutazioni e linee guida di tipo qualitativo, tematico e topologico che considerano le forme fisiche e le situazioni specifiche in cui il consumo di suolo si manifesta. Queste ricerche integrano la lettura fenomenologica delle dinamiche di conurbazione con il racconto di vicende locali specifiche. (Pileri, Giudici, Tomasini 2011).

Il secondo insieme è costituito dalle migliori esperienze di Valutazione Ambientale Strategica legate ai piani di governo del territorio, ove non rappresentino, come spesso purtroppo è accaduto, un mero monitoraggio acritico e spesso mistificatorio delle scelte di piano. La traduzione quantitativa di scelte progettuali distribuite nel tempo offre un insieme di dati e di esperienze comparabili e costituisce un potenziale materiale di base per costruire una lettura comparata basata sulla prassi delle recenti esperienze di pianificazione, un racconto del consumo di suolo come processo. In tal senso è particolarmente interessante il contesto Lombardo, ove le dinamiche intense di crescita dell'urbanizzato negli ultimi 10 anni, le modalità di redazione dei piani previste dalla Legge Urbanistica lombarda n.12, dirompenti per la possibilità di prevedere le conseguenze territoriali e qualitative del piano, rendono opportuno articolare la lettura delle ragioni molteplici e degli effetti possibili sulle trasformazioni del suolo. Le Valutazioni Ambientali Strategiche che accompagnano i Piani di Governo del Territorio sono testi compositi, spesso al limite dell'eclettismo, che integrano parti del testo originale del Piano restituendone e commentandone gli obiettivi strategici e che seguono un procedura di condivisione con gli attori locali e con gli enti e le istituzioni. Le VAS contengono analisi originali dello stato di fatto e la sintesi degli obiettivi quantitativi e, assai più raramente, morfologici e qualitativi, delle scelte di Piano. La rilettura dei Piani e delle rispettive Valutazioni, costituisce quindi un materiale interessante non solo per quantificare e qualificare gli effetti territoriali dei progetti di uso del suolo ma anche per ricostruirne la dimensione processuale entrando nel merito del sistema delle scelte politico tecniche e dei principi di regolazione locale, dei temi dei ruoli delle responsabilità. (Longo, Alì 2011)

Il terzo insieme di esperienze, trattato in modo approfondito nella seconda parte di questo contributo, si lega alle pratiche progettuali e dunque all'osservazione approfondita e contestualizzata delle condizioni di cambiamento contestuali. La pratica progettuale a cui mi riferisco include un'accezione ampia e multidisciplinare di attività che considerano i luoghi e i contesti entro la prospettiva del cambiamento possibile, del governo delle trasformazioni, non solo attraverso il disegno degli elementi fisici ma anche attraverso la gestione degli aspetti organizzativi: è un'attività propriamente compositiva, che consiste nel mettere in relazione opportunità, spazi,

risorse, capacità presenti o mobilitabili, un'attività dai chiari limiti e dagli elevati rischi, ove corrisponde ad precise assunzioni di responsabilità amministrativa. Per questo, pur nei limiti di questa breve nota, ritengo importante spostare l'attenzione sull'attività progettuale che viene praticata operativamente sul territorio, nelle amministrazioni pubbliche e presso le autonomie funzionali lasciando momentaneamente in secondo piano le espressioni dell'attività progettuale e di ricerca più astratte e autonome. Nella pratica il progetto può essere fortemente orientato dall'obiettivo di cura e difesa del suolo libero, può essere esplicitamente guidato da un principio etico o da uno stile di pianificazione ideologicamente orientato o, con meno enfasi, rappresenta un modo per entrare in stretta relazione con la multidimensionalità di un contesto e permette di rendere evidenti aspetti altrimenti non visibili e sottotraccia: aspetti politico decisionali, tecnici, geografico/territoriali, culturali, storici, che coesistono nell'interazione rapida e intensa caratteristica di ogni attività progettuale che abbia come obiettivo prefigurare e comunicare, produrre concretamente una trasformazione.

Attraverso la pratica progettuale, a condizione che sia strettamente relazionata con il contesto, le dinamiche del consumo di suolo possono essere allora lette dall'interno, in azione, come processi che producono forme territoriali, in tempo reale. Come in ogni ricerca progettuale questa lettura avviene inizialmente in forma intuitiva e congetturale, quindi in forma più riflessiva e sistematizzata assumendo progressivamente la distanza necessaria a rappresentare la relazione tra gli elementi. Si tratta di una modalità più stilizzata, certamente non scientifica, e meno rigorosa ed analitica delle due precedentemente accennate che tuttavia può produrre esiti interessanti da diversi punti di vista: ridimensiona inevitabilmente i presupposti riduttivi tipici di una lettura aggregata, rende più laico il giudizio sul fenomeno e sulle sue manifestazioni, permette di comprendere e interpretare le relazioni dinamiche proprie di un contesto complesso e, se possibile, offre le conoscenze necessarie per intervenire, nel momento e con lo strumento più opportuno, entro lo spazio di responsabilità del progetto stesso o, eventualmente, identificando altri e differenti spazi di responsabilità da mobilitare. La pratica progettuale, così intesa, è una modalità di conoscenza e azione dinamica, relazionale, sempre più necessaria in contesti il cui lo spazio di azione è limitato e talvolta davvero sproporzionato rispetto all'estensione e alla complessità dei problemi emergenti, affatto semplice da praticare e non consueta nelle prassi progettuali diffuse.

2. Esperienze di progetto orientate

Tra i molti settori di intervento di Fondazione Cariplo in ambito Lombardo vi è il sostegno alle ricerche sul consumo di suolo, sia attraverso finanziamenti di ricerca - tra questi, come si è detto, il Centro di ricerca sui consumi di suolo promosso dall'Istituto Nazionale di urbanistica sia attraverso la promozione e il sostegno diretto di progetti e azioni di enti e soggetti del terzo settore per la tutela del territorio e dell'ambiente.

E' il caso dell'iniziativa che ha portato tra il 2010 e nel 2011 la Fondazione - con il supporto tecnico del gruppo di ricerca guidato da Paolo Pileri presso il DiAP del Politecnico di Milano - a lanciare il bando "Qualificare gli spazi aperti in ambito urbano e peri-urbano" con l'obiettivo di tutelare aree a rischio, esterne a marginali rispetto ad aree protette e di cerniera tra territori già tutelati e conservati.

L'attribuzione dei finanziamenti attraverso bandi e selezione di progetti, ha permesso di testare una modalità molto efficace sia per precisare meglio conoscere la questione del consumo di suolo, sia per responsabilizzare i soggetti locali nei confronti della azioni di tutela e di possibile cura e trasformazione di parti di territorio, nonostante i limiti amministrativi, ponendo in primo piano il territorio, gli spazi di transizione e di margine e sollecitando le amministrazioni pubbliche, i funzionari, gli amministratori a identificare le difficoltà, i rischi e i limiti dell'azione progettuale. Molto spesso infatti evidenti problemi, noti e dibattuti localmente, come il rischio di saturazione di una fascia di spazi aperti, la realizzazione di un intervento di irreversibile impatto paesaggistico, non vengono affrontati non tanto per non meglio precisate ragioni politiche o per dominanza di interessi ma più semplicemente perché si considera impossibile stabilire relazioni e nessi tra azioni considerate singolarmente praticabili se non ordinarie. Dare forma a progetti di composizione urbanistica, non aulici ma necessari e ordinari, definendo i limiti dell'azione possibile e valutando i rischi e le possibilità di successo è il tipo di attitudine sollecitata dal bando. La precisione delle azioni richieste e la chiarezza nell'impegno da parte degli attori coinvolti si è rivelata un importante punto di forza nel fare emergere proposte interessanti e utili e un criterio fondamentale nella selezione dei progetti finanziati.

Il bando è stato rivolto a comuni con un numero di abitanti compreso tra 15.000 e 500.000 (e loro raggruppamenti) o inferiore a 15.000 unità solo se in raggruppamento, a Province, Comunità montane, Unioni di comuni, Enti gestori di Parchi Locali di Interesse Sovracomunale, ad associazioni ambientaliste o altre organizzazioni private senza scopo di lucro.

Ai soggetti partecipanti sono state richieste due azioni strettamente connesse: il censimento di insiemi coerenti di spazi aperti soggetti al rischio di urbanizzazione, studi di fattibilità per interventi di consolidamento della naturalità, dell'agricoltura sostenibile, delle reti verdi, dei percorsi lenti nell'ambito individuato dal rilievo stesso. Il legame tra censimento e progetti ha rappresentato un aspetto delicato e di grande importanza.

Il censimento è stato orientato ad interpretare e riconoscere le aree che per condizioni di degrado, posizione relativa rispetto alle infrastrutture e all'edificato, consuetudini urbanistiche locali erano esposte al rischio di

edificazione mentre la redazione di studi di fattibilità è stata finalizzata ad individuare all'interno delle aree gli spazi effettivamente disponibili (per impegno delle proprietà, sia pubbliche che private) per un eventuale intervento.

2.1 La definizione del campo progettuale come condizione di fattibilità

La varietà e l'articolazione degli interventi possibili, materiali assemblabili in disegni d'insieme dagli esiti diversissimi, è stata in grado di intercettare progettualità esistenti sul territorio, progetti interrotti o di valorizzare prassi locali. L'apertura a molte possibilità ha reso possibile la candidatura di progetti diversi, da quelli più urbani, dove il tema della tutela degli spazi aperti implica il progetto di materiali minuti come orti e giardini, filari e percorsi, piccole impermeabilizzazioni, ad intervento estesi di ricostruzione di sistemi agroambientali e irrigui. Gli studi di fattibilità finanziabili hanno avuto come obiettivo la riattivazione di campi agricoli, la costruzione di siepi e filari e l'introduzione di prestazioni eco paesistiche efficienti; la conservazione o la reintroduzione dell'agricoltura in aree abbandonate; il mantenimento di aree naturali e la deframmentazione di ambienti naturali; la rinaturazione di aree sigillate; la riorganizzazione dei margini di aree agricole e naturali per renderle meglio connesse all'intorno e permeabili orizzontalmente; il mantenimento e la riorganizzazione delle fasce erbacee/arbustive/ arboree lungo campi/canali/rogge; il mantenimento di spazi agricoli della tradizione come marcite, fontanili; la creazione, mantenimento e ampliamento di corridoi verdi e ciclabili, specie se raccordati a livello sovracomunale; la creazione, mantenimento e ampliamento di orti organizzati; interventi di riqualificazione paesaggistica e di aree degradate.

La presentazione delle domande e la condizione per accedere al finanziamento, è stata vincolata ad un insieme di precondizioni stringenti: partnership di progetto dei proprietari dei fondi interessati dagli studi di fattibilità, la cui presenza doveva essere presenza documentata attraverso atti formali, la perfetta conoscenza argomentata del territorio, dello stato giuridico delle aree da censire, dell'assetto proprietario, delle modalità di conduzione. Un ulteriore insieme di requisiti molto responsabilizzanti riguarda le modalità di costruzione della partnership e di impegno tra comuni confinanti, legata alla predisposizione comune di un piano finanziario dettagliato, al cofinanziamento del 40% dell'impegno economico complessivo, al coinvolgimento degli uffici tecnici locali, alla creazione di gruppi di lavoro multidisciplinari, alla formazione di un partenariato ampio che includa enti, attori economici, associazioni coinvolti nella cura del territorio da censire. I progetti candidati hanno dovuto esplicitare in modo molto circostanziato il rapporto tra il territorio di riferimento, l'area di censimento, gli studi di fattibilità, l'individuazione degli attori e dei portatori di interesse. Oltre la necessità burocratica di documentare i differenti punti qualificanti, i criteri di selezione hanno reso necessario anticipare i temi e le condizioni di fattibilità dei progetti, responsabilizzare e coinvolgere nella competizione e i partners.

Gli studi di fattibilità si configurano come interventi parziali su aree, sia pubbliche che private, scelte considerando due requisiti: l'effettiva disponibilità e il ruolo potenziale delle stesse nella ricomposizione del paesaggio e nella tutela complessiva degli spazi aperti agricoli. I due requisiti non sono necessariamente conciliabili. Si è posto dunque il problema di immaginare e reinventare un possibile nesso progettuale tra interventi localizzati spesso per opportunità e scenari complessivi di riqualificazione estesa. Questa impostazione ha spinto le amministrazioni a mobilitare innanzitutto risorse progettuali e relazioni tra soggetti già disponibili e sperimentate, a volte solo singolarmente, muovendo dall'occasione e dall'opportunità particolare per costruire composizioni parziali e connetterle con una possibile visione generale. Tuttavia la semplice operazione di rappresentare insieme e riconoscere insieme di progetti altrimenti distanti e separati ha fatto emergere piccoli *cluster* territoriali e tematici ed ha come conseguenza portato luce su nuovi temi e nuovi soggetti altrimenti non mobilitati, allargando la geografia di riferimento del progetto.

La competizione generata dall'impostazione del bando, l'accompagnamento da parte della Fondazione e dei suoi consulenti nella fase di predisposizione delle proposte, il livello di impegno richiesto alle amministrazioni nel contattare in modo credibile attori privati, nel coinvolgerli attraverso atti formali, ha permesso di orientare molti progetti e di generare, già nella fase istruttoria e di raccolta delle candidature un importante processo di apprendimento e di consapevolezza. In particolare il coinvolgimento dei conduttori e dei proprietari nella fase di raccolta delle adesioni formali ha comportato l'anticipazione di strategie e intenzioni progettuali d'insieme, la precisazione con dettaglio catastale delle aree in cui prevedere interventi parziali che dessero concretezza a quelle ipotesi, ha rappresentato, nei pochi mesi di predisposizione del progetto e in presenza di attori portatori di un grande sapere pratico ma poco abituati a bandi, strategie e realizzazioni differite nel tempo lo sviluppo di modalità raramente praticate in precedenza.

Nel progetto per la città contemporanea l'utilizzo e la composizione delle risorse esistenti, attraverso l'attribuzione di significati nuovi e attraverso movimenti e variazioni minime rappresenta una sfida necessaria e complessa. Temi e materiali del progetto, se non si opera entro scenari di grandi trasformazioni e si punta all'attribuzione di nuovi valori e senso all'esistente, non sono dati a priori ma sono esito della valutazione e dell'interpretazioni delle condizioni del campo progettuale: l'estensione della geografia di riferimento del progetto, i temi e gli obiettivi, gli elementi di resistenza, gli elementi di variabilità, sono interdipendenti e debbono essere raccolti e rappresentati, anche per tentativi, in un quadro d'insieme. Il bando ha tradotto questa condizione, apparentemente astratta, in un dispositivo di indirizzo e apprendimento efficace e contagioso.

Bibliografia

AA.VV. (2009), *Rapporto 2009 CRCS*, Maggioli Editore.

AA.VV. (2010), *Rapporto 2010 CRCS*, INU Edizioni.

Bianchi D., Zanchini E. (2011), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia*, Edizioni Ambiente.

Ali A., Longo A. (2011), *Progetto urbanistico e risorse scarse. Il Piano di Governo del Territorio di Cernusco sul Naviglio*, Alinea

Napolitano G. (2012), "Il paesaggio della ricchezza futura", *Il Sole 24 Ore* - 25 Marzo 2012

Settis S. (2010), *Paesaggio Costituzione cemento*, Einaudi

Giudici D., Pileri P., Tomasini L. (2011), *Suoli D.O.C. Effetti dell'uso e del consumo di suolo in Franciacorta e nella Pianura bresciana*, Fondazione Cogeme Onlus, Brescia

Siti web

<http://www.spaziaperti.fondazionecariplo.it/public/spaziaperti/introduction.php>