

Le traiettorie di innovazione del Piano Lambro-Seveso-Olona

Alessandro Balducci

Sono molto felice di portare il mio contributo alla riflessione sull'opera di Alberto Magnaghi.

Proporrò un taglio molto specifico: proverò a discutere dell'eredità di Alberto per gli studi sui modelli di pianificazione a grande scala e sulla regionalizzazione urbana, in particolare per le attività di ricerca che, assieme a un gruppo molto ampio di ricercatori, abbiamo condotto negli ultimi quindici anni sulla trasformazione della città.

Ero stato invitato a far parte del gruppo che Magnaghi aveva formato per affrontare una ricerca che aveva, come obiettivo, la produzione di indirizzi per la riconversione ambientale dell'area del bacino dei fiumi Lambro Seveso e Olona, ovvero l'area centrale della Lombardia attorno al capoluogo milanese.

L'incarico viene conferito a valle del fallimento di una operazione condotta tra Ministero e Regione con l'incarico a una società di consulenza cui era stata affidata la redazione del Piano di risanamento del bacino dei fiumi Lambro Seveso e Olona.

La stessa Legge che aveva istituito il Ministero dell'Ambiente (n. 349, 1986) aveva classificato quella del Lambro, Seveso e Olona (LSO) come una delle aree "soggette ad alto rischio di crisi ambientale". Per la prima volta il governo tentava di elaborare politiche coordinate e di ampia portata per affrontare le aree affette da inquinamento particolarmente grave: attraverso piani di intervento; attraverso lo stanziamento di risorse finanziarie aggiuntive rispetto ai canali ordinari; dando priorità alle aree ad alto rischio.

La Legge prevedeva che il funzionamento fosse il seguente:

- il Ministero, d'accordo con le Regioni, individuava e dichiarava come tali le aree "soggette ad alto rischio di crisi ambientale"; la dichiarazione aveva validità di cinque anni;
 - il Consiglio dei Ministri approvava la dichiarazione e stabiliva gli obiettivi di un Piano Generale;
 - il Piano Generale, elaborato dal Ministero dell'Ambiente, identificava le misure urgenti da adottare per eliminare i rischi e salvaguardare l'ambiente; definiva inoltre modalità di finanziamento e monitoraggio dello stato dell'ambiente e dell'attuazione degli interventi pianificati.
- L'area LSO viene formalmente dichiarata "soggetta ad alto rischio" con decreto del Ministero dell'Ambiente il 18 Settembre 1987 (ai sensi dell'articolo 7 della Legge citata).
- Viene incaricata una società di ingegneria, la Dagh Watson, di redigere un piano, presentato, adottato e approvato dal Consiglio dei Ministri con il Decreto n. 363 del 1988; si tratta del "Piano quinquennale per la bonifica dell'inquinamento nel bacino dei fiumi Lambro, Seveso e Olona".
- Gli obiettivi del Piano erano dettagliati e includevano:
- l'eliminazione dell'inquinamento idrico secondo gli standard nazionali e della CEE;
 - la risoluzione dei problemi relativi allo smaltimento dei rifiuti urbani, ospedalieri, industriali e tossici;
 - il monitoraggio dell'inquinamento atmosferico e acustico;
 - la prevenzione degli incidenti in impianti ad alto rischio;

- la creazione e il miglioramento di parchi, riserve naturali e aree verdi;
- l'istituzione di un sistema di monitoraggio dell'inquinamento ambientale;
- il monitoraggio dell'attuazione del Piano Generale.

Il contenuto del Piano consisteva in un elenco dettagliato di 110 progetti suddivisi per settore. Per ciascun progetto, il Piano Generale specificava il responsabile (Regione Lombardia, Comuni, consorzi di Comuni, ecc.), il costo e il calendario di attuazione entro il periodo quinquennale di validità della dichiarazione di "alto rischio di crisi ambientale".

Il costo complessivo viene fissato in 4.800 miliardi di lire, di cui 2.000 miliardi dovevano essere forniti dal governo centrale e il resto dagli altri enti interessati. Il finanziamento viene ripartito per settore come segue (in miliardi di lire):

- Inquinamento idrico: 3.154
- Smaltimento dei rifiuti: 1.100
- Inquinamento del suolo: 200
- Inquinamento acustico: 3
- Inquinamento atmosferico: 3
- Prevenzione degli incidenti in impianti ad alto rischio: 6
- Riserve naturali: 100
- Monitoraggio ambientale e attuazione del Piano Generale: 140
- Formazione del personale: 65
- Educazione e informazione ambientale: 29.

Nel 1992, alla scadenza del Piano Generale, solo il 16,5% dei finanziamenti statali era stato erogato. Solo 12 progetti (per un costo totale di circa 22 miliardi di lire) dei 110 previsti erano stati completati, mentre altri non erano nemmeno avviati o erano nelle prime fasi.

Il quadro complessivo al termine del Piano Generale era sostanzialmente di fallimento, se si confrontano gli obiettivi prefissati con i progetti effettivamente realizzati. Le ragioni principali del fallimento possono essere definite in due aspetti.

1. I contenuti del Piano Generale:

- analizzando i dati, si nota una drastica riduzione dell'ambito operativo passando dagli obiettivi del Piano ai progetti realizzati;
- l'88% dei finanziamenti era concentrato nei settori dell'inquinamento idrico e dello

smaltimento dei rifiuti, focalizzandosi su interventi tipicamente *end-of-pipe*;

- gli obiettivi generali, volti a eliminare l'inquinamento e migliorare l'ambiente in tutta l'area, si traducevano in interventi settoriali mirati ai soli sintomi finali dell'inquinamento.
2. I problemi di attuazione; il modello organizzativo prevedeva due organi principali di controllo:
- Comitato di Coordinamento, presieduto dal Presidente del Consiglio e composto da vari ministri, presidenti delle province, il sindaco di Milano e altri attori, per il controllo politico del Piano;
 - Agenzia operativa (IRVA), istituita per la gestione finanziaria, l'attuazione e il controllo dei progetti.

Tuttavia, il Comitato di Coordinamento non fu mai istituito a causa delle difficoltà di coordinamento tra le autorità rappresentate. L'IRVA, pur avendo ampie risorse e poteri, divenne rapidamente una struttura inefficace. I progetti di interesse statale e regionale non decollarono, e gli enti locali non delegarono all'IRVA alcun potere di gestione.

Nel 1990, una commissione tecnica nominata dalla Regione Lombardia criticò il Piano, sottolineando le sue debolezze strutturali e dichiarando che gli interventi previsti sarebbero stati comunque insufficienti per ridurre i livelli di inquinamento. La commissione invitò a ripensare l'intero Piano per definire una strategia che affrontasse le cause, non solo gli effetti, dell'inquinamento.

Nel Dicembre 1991 la Regione tenta di uscire dall'*impasse* chiedendo all'Istituto Regionale di Ricerca (IRER) di condurre una ricerca e una sperimentazione volta a definire un "programma integrato" di azioni e interventi infrastrutturali finalizzati a combattere l'inquinamento e migliorare la qualità della vita nell'area.

È a questo punto che Alberto Magnaghi viene incaricato, costituisce un gruppo di lavoro molto articolato che inizia a lavorare nell'autunno del 1992 fino a consegnare i risultati nella primavera del 1994.

Magnaghi ottiene l'incarico a valle della sua ricca esperienza, in Val Bormida, per l'area che qualche anno prima era stata teatro della tragedia dell'ICMESA a Seveso. Lo ottiene da una giunta che per un breve periodo di tempo è stata una giunta di sinistra.

Allora presidente era Fiorella Ghilardotti, ex-sindacalista della CISL, che svolge un breve mandato da Dicembre 1992 a Giugno 1994. Sono gli anni di Tangentopoli, anni in cui, anche in conseguenza della drammatica crisi dei partiti tradizionali, si aprono spazi che consentono esperienze di punta quale è il Piano Lambro-Seveso-Olona, come verrà chiamata in seguito la ricerca coordinata da Magnaghi. La possibilità di lavorare sull'area centrale lombarda, la più dinamica del Paese, è una grande opportunità di cui tutto il gruppo di ricerca sente la responsabilità. Un gruppo con diverse componenti disciplinari. Si tratta anche di segnare uno scarto rispetto alla visione tutta ingegneristica e settoriale del Piano Dagh Watson. Di indicare una prospettiva capace di affrontare i nodi critici di un processo di deterritorializzazione che tutta l'area ha subito nella fase dello sviluppo industriale e postindustriale.

Il lavoro si sviluppa lungo diverse direzioni, vorrei soffermarmi in particolare su tre aspetti: (i) la necessità di superare l'idea che si tratti di un'area descrivibile come semplicemente frutto della espansione di Milano; (ii) l'attenzione verso le iniziative che dal basso si prendono cura dell'ambiente per integrarle dentro il processo di piano, e infine (iii) il modello di pianificazione al quale si lavora, ben diverso dalle forme tradizionali praticate nella fase precedente.

Sul primo aspetto viene presto abbandonata l'idea di Milano come metropoli gerarchica dalla quale dipende un intorno privo di identità e di potenzialità nel processo di riconversione.

A partire dai caratteri geomorfologici e ambientali si individua una serie di ambienti insediativi formati da aggregazioni di Comuni. Sono ambiti che presentano aspetti patrimoniali e ambientali che permettono di riconoscerli come sistemi territoriali capaci di essere la base per una comune traiettoria di riqualificazione e riconversione. È la prima volta nella storia della pianificazione dell'area milanese che questo ragionamento di articolazione dello sguardo viene proposto partendo dal riconoscimento di caratteri paesaggistici, ambientali e sociali. Nel gruppo c'è anche Arturo Lanzani che ha lavorato su descrizioni del Nord milanese volte a

riconoscere autonome traiettorie di sviluppo nella Brianza come in altri contesti. È una mossa che tenta di superare i confini amministrativi per passare dal livello comunale a quello generale, comprensoriale e metropolitano, arrivando a una vera visione territoriale. Negli anni successivi questa mossa sarà variamente ripresa, non solo nel Piano strategico per la Provincia di Milano, al quale ha lavorato il nostro Dipartimento e che in qualche misura è erede diretto della esperienza Lambro-Seveso-Olona, ma anche dalla pianificazione provinciale e regionale.

È un importante cambiamento di prospettiva. L'individuazione di queste aggregazioni consente il riconoscimento di ambiti significativi che possono pensare alla cooperazione come un gioco a somma positiva diversamente dalla competizione intercomunale che è sempre un gioco a somma zero.

Il Piano strategico Città di Città, molti anni dopo e a partire dagli stessi presupposti, chiamerà quegli ambienti insediativi "città" per segnalare come quelle aggregazioni siano diventate – e in alcuni casi possano diventare – piattaforme di cooperazione per lo sviluppo di progetti comuni.

Nel mezzo ci sono state le esperienze del Piano strategico Nord Milano promosso dall'Agenzia di Sviluppo Nord Milano con i Comuni di Sesto San Giovanni, Cinisello, Cologno Monzese e Bresso negli anni 2000; l'esperienza dei Comuni dell'area Dalmina-Zingonia; quella dei 28 Comuni dell'area Adda-Martesana cui il gruppo del nostro Dipartimento ha fornito il supporto tecnico.

Una seconda direzione di innovazione è stata quella di sviluppare, nella ricerca, una ricognizione delle iniziative dal basso di gruppi impegnati in attività di bonifica e rigenerazione territoriale, come li chiameremmo oggi. Alberto Magnaghi coordinava allora assieme a Giorgio Ferraresi il gruppo di attivisti di Ecopolis, un insieme di soggetti che a partire dalle idee di Alberto potevano uscire dalla logica della sola azione locale per diventare invece importanti protagonisti di un progetto di scala territoriale. È stato il gruppo di Giorgio Ferraresi con Andrea Calori a occuparsi della ricognizione che, a partire dall'esperienza di Ecopolis, ha cercato di riconnettere al processo di piano l'attivismo di una fitta rete di movimenti locali.

Anche in questo caso si è trattato di una importante anticipazione di un modo di costruire il piano inedito per l'epoca. Devo dire che la non chiarissima distinzione tra l'azione politica di coordinamento dei movimenti associati a Ecopolis e l'attività di ricerca impediva di apprezzare appieno la portata innovativa di quella scelta. Si affermava indirettamente che la riconversione non era affare solo delle istituzioni, cui naturalmente spettavano responsabilità importanti, ma era anche basata sulla capacità dei movimenti locali di diventare attori del processo di piano.

Anche in questo caso si è trattato di una mosaico che negli anni successivi ha avuto molte riprese. Sicuramente nel Piano strategico Città di Città che ha lanciato come uno degli assi fondamentali di costruzione del piano il bando per buone pratiche e progetti per la abitabilità, raccogliendo la partecipazione appassionata di centinaia di esperienze locali. Ma anche nelle molte esperienze dei contratti di fiume che sono stati la diretta derivazione del Piano Lambro-Seveso-Olona, spesso animati da Mariella Borasio e da altri membri del gruppo.

La terza direzione di innovazione ha a che fare con la forma del Piano. Sappiamo che era una ricerca, ma Alberto ha spinto tutto il gruppo a pensare fin da subito che si trattasse di fare un piano di bonifica e di riconversione dell'area. Non un piano tradizionale che aspirasse ad essere approvato dalla Regione o da qualche istituzione, ma un piano capace di spingere istituzioni e attori privati a imboccare la strada di un diverso modello di sviluppo. Per questo fin da subito era stato stabilito un rapporto con l'esperienza tedesca dell'IBA Emscher Park. In una delle aree più inquinate d'Europa, abbandonata dall'industria mineraria e siderurgica, la strada scelta non era stata quella di fare un piano tradizionale ma invece di utilizzare una agenzia snella, l'IBA, per organizzare un processo di pianificazione innovativo basato su coinvolgimento degli attori, su documenti di visione capaci di attivare iniziative dal basso che potessero essere iniziatori e catalizzatori del processo di riconversione. L'IBA lavora dunque su tre piani paralleli: (a) i memorandum che presentano diagnosi e visione per la trasformazione del territorio degradato in un parco naturale, in un parco di nuove attività economiche, di un nuovo modo di abitare;

(b) i bandi ripetuti per progetti che, attraverso la partecipazione all'IBA, ottengono un riconoscimento che consente di accedere con priorità ai finanziamenti ordinari di settore; (c) un ampio coinvolgimento degli attori locali attraverso forum che discutono dell'avanzamento del processo di riconversione diventandone ambasciatori. L'IBA Emscher Park, che gode di un convinto sostegno delle istituzioni nazionali e dei Lander coinvolti, si sviluppa in 10 anni, dal 1989 al 1999, e favorisce la realizzazione di 150 progetti che segnalano l'incontro tra saperi in una strategia dall'alto realizzata attraverso iniziative dal basso.

Il gruppo di Alberto Magnaghi non gode di un supporto altrettanto convinto delle istituzioni statali e regionali. La giunta di Fiorella Ghilardotti cade già nel 1994. Il contesto dell'attenzione delle istituzioni pubbliche è ben diverso eppure il modello di pianificazione proposto ha molte assonanze con quello della Ruhr: costruire una visione capace di indicare le possibilità straordinarie di un processo di riterritorializzazione che consenta la bonifica dell'area facendo appello a tutte le forze che lo possano realizzare lavorando nelle pieghe delle istituzioni, nelle iniziative di Comuni innovatori, nell'attivismo dei soggetti locali.

Emerge qui un tratto della *leadership* di Alberto che non ha mai pensato di essere in Germania, di avere le istituzioni dalla sua parte, di poter fare affidamento su una opinione pubblica matura ma, cionondimeno o forse proprio per questo, ha accentuato la dimensione visionaria e utopica del suo lavoro di riflessione e di pratica di pianificazione. Il suo lavoro è volto a dimostrare che un altro modello è possibile e necessario, a dispetto di tutte le difficoltà che si frappongono alla sua realizzazione. Le difficoltà non si affrontano abbassando il livello del discorso anzi semmai innalzandolo. È il "*make no little plans*" di Daniel Burnham e, insieme, la consapevolezza della responsabilità che si è assunto nel tracciare una rotta capace di aprire una nuova prospettiva.

Le tre innovazioni che ho indicato – lettura del territorio per aggregazioni significative e identitarie, collegamento con l'attivismo sociale, modello di piano che coniuga visione dall'alto e azioni dal basso – sono state un patrimonio a partire dal quale molti di noi hanno lavorato negli anni successivi.