
La difesa del suolo - 3. *La tutela della natura e la sistemazione idraulica non sono piú incompatibili. Per una riforma in senso federale.*

I parchi fluviali e la difesa del suolo

di Mario Di Fidio*

Parchi fluviali e gestione del territorio

Nel complesso sistema delle zone protette istituito dalla Regione Lombardia i parchi fluviali costituiscono forse la categoria piú significativa. Basti pensare che storicamente l'esperienza delle zone protette in Lombardia è nata con i parchi fluviali: a partire dal Parco del Ticino (1974) fino al Parco dell'Oglio (1988), quasi tutti i maggiori fiumi lombardi (Ticino, Adda, Oglio, Mincio, Lambro, Serio) sono stati tutelati come parchi regionali. Fanno eccezione unicamente il Po e il Brembo, per i quali peraltro esistono progetti analoghi di tutela.

La decisione politica di costituire un sistema di parchi fluviali è stata presa dal legislatore regionale con il piano generale delle zone protette, approvato dalla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86, in assenza del piano territoriale di coordinamento regionale, ossia in una situazione particolarmente critica per le aree di pianura, a causa dello sviluppo urbano ed industriale e della rapida conversione dell'agricoltura verso forme fortemente intensive. Era dunque urgente costituire un vasto sistema di zone protette che garantisse l'equilibrio ecologico della pianura e nel contempo la fruizione ricreativa da parte delle popolazioni urbane.

I parchi fluviali costituiscono l'ossatura fondamentale di tale sistema, grazie alle caratteristiche di maggior naturalità dei fiumi rispetto al territorio circostante, intensamente utilizzato. Infatti le rive in condizioni naturali possono assolvere a molteplici funzioni (regimazione delle portate di piena e ravvenamento della falda acquifera, autodepurazione delle acque, sviluppo della flora e della fauna naturale sempre piú minacciate e collegamento a rete degli ecosistemi naturali isolati nel territorio, ricomposizione dei quadri paesistici, ricrea-

* *Ingegnere. Dirigente del Servizio tutela ambiente naturale e parchi del settore Ambiente ed energia della Regione Lombardia.*

zione nel tempo libero, ecc.), come è ormai riconosciuto dalla cultura moderna.

Questo ruolo strategico dei parchi fluviali è destinato ad assumere sempre maggiore importanza in relazione al processo di sviluppo urbano, tuttora in corso lungo l'intera area pedemontana dal Piemonte al Veneto, con tendenze diffuse alla conurbazione.

Le condizioni del territorio nella fascia adiacente ai corsi d'acqua lombardi, nel momento dell'istituzione dei parchi regionali e della messa in salvaguardia, erano molto diverse. Alcuni fiumi, come il Ticino e (in minor misura) il Mincio avevano conservato un discreto patrimonio naturale, costituito da zone umide, boschi, ecc. Altri invece, come l'Adda e l'Oglio, erano già stati profondamente trasformati da interventi di canalizzazione e messa a coltura delle rive; altri ancora, come il Serio, compromessi dall'eccessiva estrazione di inerti; altri infine, come il Lambro, compromessi da estese edificazioni ed infrastrutture sulle rive.

Questa situazione di degrado, per quanto complessivamente grave, solo in alcuni tratti appariva irreversibile ed ha pertanto consentito di avviare - con l'istituzione dei parchi - un'impegnativa operazione che si qualifica non solo per la tutela dell'ambiente naturale residuo, ma soprattutto per i necessari interventi di ricostruzione della natura e del paesaggio degradati. Lo stesso obiettivo purtroppo non risulta più possibile per i grandi laghi lombardi, le cui rive sono ormai in larga misura urbanizzate.

Gli obiettivi dei parchi fluviali della Lombardia vengono realizzati con lo strumento dei piani territoriali di coordinamento (aventi anche valore di piano paesistico ai sensi della legge 431/85), con i quali si provvede a riordinare l'uso dei territori rivieraschi, escludendo utilizzazioni intensive in adiacenza ai corsi d'acqua ed attivando impegnativi interventi di conservazione delle colture, con contributi comunitari, statali, regionali e locali. Attualmente sono stati approvati con legge regionale i piani dei parchi del Ticino e dell'Adda Sud e sono stati adottati dagli enti questori i piani dei parchi Adda Nord, Serio e Mincio.

Se si confronta la politica dei parchi fluviali con quella di sistemazioni idrauliche tradizionalmente seguita dal ministero dei Lavori pubblici e per esso dal Magistrato per il Po, non si può non constatare una grave divaricazione.

Per secoli lo Stato si è posto obiettivi di bonifica del suolo e di regimazione delle acque, sicuramente di grande importanza per lo sviluppo socio-economico del nostro Paese, un tempo ricoperto da estese paludi.

Tuttavia, negli ultimi decenni, l'utilizzazione esasperata delle rive (per l'agricoltura, gli insediamenti urbano-industriali e le infrastrutture) e la parallela eliminazione di tutti gli elementi naturali (lanche, boschi rivieraschi, ecc.) hanno avviato un processo molto rapido e preoccupante di progressiva canalizzazione dei fiumi, con gravi danni non solo per il quadro paesistico, ma anche per l'equilibrio ecologico del territorio, che hanno indotto gli esperti, le forze politiche e la stessa opinione pubblica ad auspicare ed in parte a realizzare una radicale modifica della politica finora seguita.

Appare evidente che alla canalizzazione dei corsi d'acqua lombardi viene oggi a mancare ogni giustificazione politica e sociale e che il riordino in corso nel territorio adiacente rende possibili assai diversi criteri di sistemazione, più vicini alle condizioni naturali, come da parecchio tempo sollecitato dalle stesse commissioni di esperti incaricate dal ministero dei Lavori pubblici di studiare il problema (a partire dalla Commissione De Marchi). Infatti un'uti-

lizzazione piú estensiva delle rive semplifica fortemente i problemi della sistemazione idraulica e ne riduce i costi.

Si può dunque affermare che oggi vengono in gran parte a cadere anche le motivazioni tecniche a supporto di molte opere di sistemazione idraulica con materiali estranei all'ambiente locale (calcestruzzo, scogliere in pietrame, ecc.), le quali possono essere validamente sostituite da opere di ingegneria naturalistica, che facciano largo uso della materia vivente. Le numerose esperienze esistenti all'estero in questo settore consentono di impostare in modo razionale i progetti per le sistemazioni fluviali, nel rispetto piú rigoroso delle esigenze di difesa della natura e del paesaggio accanto a quelle della difesa del territorio dalle esondazioni.

In definitiva i parchi fluviali regionali hanno posto all'attenzione dello Stato il problema della coerenza tra la politica di difesa della natura e del paesaggio e la politica di sistemazione idraulica, che non sono affatto incompatibili, anzi sono destinate ad incontrarsi.

Prospettive di tutela nella normativa statale

Con la legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo) lo Stato ha realizzato una significativa innovazione nel suo approccio tradizionale. Da una parte trova finalmente una definizione giuridica l'indirizzo fondamentale a favore della riorganizzazione dell'amministrazione delle acque nell'ambito dei bacini idrografici, da molto tempo sostenuta a livello tecnico-scientifico (vedi Commissione De Marchi). Dall'altra prende forma, tra gli strumenti attuativi, un tipo di pianificazione con forti contenuti territoriali, per molti versi affine ed intrecciata alla pianificazione territoriale e paesistica delle Regioni, in base alla quale è stata sviluppata l'esperienza dei parchi regionali fluviali.

Si richiamano di seguito alcuni elementi piú qualificanti del nuovo approccio ai problemi del territorio.

L'art. 2, comma 2, afferma che l'attività conoscitiva viene svolta mediante modalità di coordinamento e collaborazione tra i soggetti pubblici comunque operanti nel settore, compresi quindi implicitamente gli enti gestori dei parchi fluviali regionali.

L'art. 3 afferma che l'attività di pianificazione deve assicurare - tra l'altro - gli usi del tempo libero, della ricreazione e del turismo (lett. h), il minimo deflusso costante vitale (lett. i), la regolamentazione dei territori interessati dagli interventi ai fini della loro tutela ambientale, anche mediante la costituzione di parchi fluviali e lacuali e di altre aree protette (lett. n).

L'art. 17, comma 1, afferma che il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed al comma 3 elenca i contenuti del detto piano, tra cui il quadro conoscitivo del sistema fisico e delle utilizzazioni del territorio, l'individuazione delle situazioni di degrado nonché delle relative cause, la programmazione e l'utilizzazione delle risorse idriche, agrarie, forestali ed estrattive, l'indicazione delle zone da assoggettare a speciali vincoli e prescrizioni ai fini della conservazione del suolo, della tutela dell'ambiente e della prevenzione contro effetti dannosi di interventi antropici. Si tratta di contenuti sviluppati approfonditamente dai piani territoriali e paesistici dei parchi fluviali, che quindi, sotto questo aspetto, hanno in larga misura anticipato i piani di bacino.

Lo stesso articolo 17, commi 4 e 5, afferma peraltro un coordinamento

dei piani di bacino con i piani territoriali e paesistici delle Regioni, che di fatto equivale ad una subordinazione dei secondi ai primi, le cui disposizioni possono avere carattere immediatamente vincolante per gli enti pubblici ed i privati.

A prescindere dalla tematica tecnica del coordinamento tra pianificazione paesistica regionale e piani di bacino, in sede di confronto tra le due politiche, statale e regionale, sulla tutela del territorio, sembra innanzitutto doveroso mettere in evidenza il progresso compiuto dallo Stato in materia di obiettivi, poiché vincola l'amministrazione delle acque a tener conto in modo più adeguato della valenza ambientale ed ecologica del sistema idrico.

Ma emerge anche un problema di potenziale conflitto di competenza, tra Stato e Regioni, da attribuire soprattutto all'eccessivo dettaglio e grado di vincolo assunto – almeno a livello giuridico – dal piano di bacino, dall'altra parte tecnicamente poco credibile in situazioni come quella del bacino interregionale del fiume Po, a motivo della sua estensione.

La più recente legge-quadro nazionale sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), pur non affrontando direttamente il problema del miglior coordinamento tra politica di tutela del suolo e politica dei parchi fluviali, contiene alcuni elementi utili da approfondire.

L'art. 2, comma 2, riconosce la possibilità di costruire parchi regionali fluviali. L'articolo 22, comma 3, afferma che le Regioni istituiscono parchi naturali utilizzando soprattutto i demani e patrimoni regionali, provinciali, comunali e di altri enti pubblici. Anche se non esplicitamente citati, sembrerebbero dunque compresi il demanio e il patrimonio idrico, di rilevante importanza per la realizzazione dei parchi fluviali.

L'art. 12, comma 7, afferma che il piano di un parco nazionale sostituisce ad ogni livello i piani paesistici, i piani territoriali o urbanistici ed ogni altro strumento di pianificazione. I piani dei parchi regionali, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, sostituiscono i piani paesistici ed i piani territoriali e urbanistici di qualsiasi livello. Poiché anche i piani di bacino, come si è visto, sono piani territoriali di settore, queste formulazioni sembrerebbero costituire una nuova gerarchia, diversa da quella della legge 183/89, che li subordina ai piani dei parchi fluviali. Tuttavia è palesemente assurdo affermare che il piano di un parco possa sostituire ad ogni livello un piano di bacino, a motivo dei contenuti specialistici di quest'ultimo.

Queste incertezze ed incongruenze sono tipiche del diritto italiano, che raramente coordina in modo soddisfacente i vari settori. Si pone dunque il problema di una revisione normativa, che tenga conto in modo più funzionale dei rapporti tra le varie categorie di piani. Fondamentale è la considerazione che i piani di bacino costituiscono un anello di collegamento tra la pianificazione territoriale e paesistica ed i tradizionali piani speciali in materia di acque (per le sistemazioni idrauliche, il risanamento, l'approvvigionamento idro-potabile, ecc.). Essi consentono di valutare nel loro insieme gli effetti interconnessi delle possibili modifiche di carattere socio-economico e territoriale-ambientale e costituiscono il fondamento per programmi di riordino della gestione delle acque in vasti territori.

Ma, per poter esercitare al meglio questa funzione, essi dovrebbero essere concepiti come piani-quadro di lungo periodo (30-50 anni) rimandando a piani più specifici, settoriali, la scelta delle misure e dei mezzi di attuazione. A loro volta i piani settoriali dovrebbero inquadrare i singoli progetti esecutivi. Questa concezione ridurrebbe la complessità e il grado di vincolo dei piani

di bacino e ne faciliterebbe l'elaborazione e l'aggiornamento. Risulterebbero altresì facilitati anche i rapporti con i piani territoriali e paesistici delle Regioni, ai quali il piano di bacino pone obiettivi e vincoli, ma dai quali a sua volta deve ricevere obiettivi e vincoli.

In ogni caso, appare evidente che i parchi fluviali sono destinati a diventare interlocutori privilegiati dell'autorità di bacino, chiamati a confrontarsi continuamente in un'attività di pianificazione parallela. Le possibilità di divergenze si riducono se si precisano meglio i principi in base ai quali devono essere elaborati i piani di bacino. Assieme al fabbisogno di acqua potabile, la salvaguardia dell'ambiente deve costituire vincolo per gli altri usi. Di conseguenza si devono conservare ed incrementare gli invasi, in particolare le lanche fluviali, al fine di regolare i deflussi, ricaricare le falde acquifere sotterranee ed accrescere le risorse idriche disponibili. Più in generale i corpi d'acqua devono sempre essere considerati anche come ecosistemi e componenti paesistiche. La scelta tipologica degli interventi deve essere verificata rispetto a soluzioni alternative, privilegiando quelle a minore impatto ambientale. Il superamento delle situazioni di dissesto e/o di degrado deve essere conseguito soprattutto mediante il ripristino delle condizioni naturali, superando le situazioni in atto, dovute ad irrazionali usi delle risorse idriche e del suolo.

A tal fine, devono essere sviluppati diversi modelli di governo dei corsi d'acqua, ispirati alla massima salvaguardia della dinamica naturale, mediante definizione di fasce di divagazione fluviale, in grado di assorbire le piene maggiori. I grandi affluenti del Po dovrebbero essere in larga misura rinaturalizzati, costituendo ambienti polifunzionali, con funzioni idrogeologiche, biologiche, protettive, di uso sociale e anche produttivo, ma privilegiando la selvicoltura naturalistica.

Correlata alla rinaturalizzazione deve essere una diversa regolazione dei grandi laghi prealpini nonché un riordino delle strutture irrigue e di bonifica, che assicurino effettivamente il minimo deflusso vitale di cui all'articolo 3 della legge 183/89, il quale deve essere più correttamente valutato con riferimento alle esigenze di tutela della qualità delle acque, dei valori biologici e della fruizione sociale.

Grande importanza assume anche la tematica delle aree demaniali e patrimoniali (pertinenze idrauliche) in passato gestite con criteri che privilegiavano nettamente le concessioni ai privati. Tutti gli enti gestori dei parchi regionali hanno segnalato difficoltà nei rapporti con l'autorità statale (in particolare le Intendenze di finanza), anche ai meri fini conoscitivi (censimento di usi ed abusi).

Solo recentemente, con la legge Cutrera (legge 37/94) è iniziata una significativa riforma del demanio idrico, modificando la disciplina del codice civile in materia di terreni ed alvei abbandonati dalle acque, anche a seguito di interventi di regolazione, nonché favorendo la concessione delle pertinenze idrauliche demaniali agli enti locali ed alle Regioni, per la realizzazione di parchi e riserve naturali. D'altra parte, appare superato anche il concetto dell'alveo, e quindi del demanio idrico, limitato superiormente dal livello delle piene ordinarie, dovendosi più opportunamente comprendere anche le aree interessate dalle piene straordinarie, per consentire gli interventi di rinaturalizzazione e regolamentare diversamente gli usi del suolo.

Infine, sul piano organizzativo, occorre giungere in tempi brevi ad una collaborazione Stato-Regioni più efficiente dell'attuale, che vede bensì la

presenza delle Regioni nel comitato tecnico dell'autorità di bacino, ma con una rappresentanza sintetica, che non garantisce adeguatamente il necessario raccordo continuo con il sistema dei parchi regionali, per assicurare la circolazione e diffusione delle informazioni e la verifica intermedia delle varie fasi di pianificazione. Da una parte, si prospetta quindi una più articolata rappresentanza regionale e dall'altra il coinvolgimento dagli stessi enti gestori dei parchi fluviali, in gruppi di lavoro specifici per i diversi sottobacini.

Verso una riforma della normativa in senso federale

Le indicate integrazioni e correzioni di breve periodo alla normativa e all'assetto organizzativo in prospettiva non appaiono sufficienti, poiché le profonde trasformazioni in corso negli assetti istituzionali non possono essere prive di riflessi anche sulla difesa della natura e sulla difesa del suolo.

La Regione Lombardia ha già avviato, con iniziative molto significative (v. legge regionale 40 del 16 luglio 1996), il processo di riforma della normativa in materia di aree protette, teso ad evidenziare gli elementi di peculiarità del sistema lombardo ed a guadagnare spazi di autonomia nell'ambito dei principi generali stabiliti dalle leggi dello Stato. Questo processo è destinato a sfociare nell'approvazione di un testo unico della normativa regionale sulla difesa della natura e del paesaggio, profondamente innovativo nella realtà italiana.

In parallelo, è auspicabile un confronto altrettanto impegnativo sul versante della gestione delle acque, fra le quali lo Stato ha recentemente avviato un processo di codifica normativa.

In questo ambito, occorre riflettere che lo Stato, con la legge 183/89, ha realizzato un assetto assai moderato dell'amministrazione delle acque, poiché introduce elementi di razionalità compatibili con la sostanziale conservazione dei poteri ministeriali, che risultano tra l'altro suddivisi. Secondo un'ottica statale di tipo centralistico, tale riassetto presenta altresì il grosso vantaggio di integrare le Regioni in una rete vincolante di rapporti di collaborazione, che vanno oltre le competenze in materia di acque, perché coinvolgono la gestione del territorio.

Sembra chiaro che le sollecitazioni alla modifica organica del diritto delle acque ed alla riforma dello Stato in senso federale impongono di ripensare in termini assai diversi ruoli e strutture statali e regionali, rovesciando la tendenza storica che ha portato alla proliferazione di normative, strutture e competenze, accanitamente difese dai vari centri di potere ministeriali (e di riflesso regionali).

In uno Stato federale, di regola la Federazione non dovrebbe avere competenze operative e quindi strutture periferiche, da trasferire alle Regioni. In presenza di preminenti interessi di tutela di tutta la collettività nazionale, come nel caso delle acque, si può bensì ammettere la costituzione di agenzie di bacino di dimensioni interregionali come quella del Po. Ma ciò non esclude che la maggior parte delle competenze di gestione sia affidata alle Regioni e in subordine agli enti locali, purché si rinunci ad associare alle autorità di bacino bracci operativi, costituiti da agenzie che dispongono gli interventi, secondo il modello francese tenacemente perseguito finora dallo Stato.

Lo strumento redatto dall'autorità di bacino dovrebbe avere valore di piano territoriale di settore, prevalente sugli altri strumenti di pianificazione, ma limitarsi a stabilire indirizzi e criteri, demandandone l'applicazione ai piani

regionali e infraregionali, ossia caratterizzarsi come piano integrato direttore, con disposizioni prive di operatività diretta, che richiedono le mediazioni di altri strumenti di pianificazione.

Tali ulteriori strumenti di pianificazione, da riservare alle Regioni ed agli enti locali, sono costituiti sia da altri piani in materia di acque, che vengono elaborati in un processo in cascata (piani di sistemazione idraulica, risanamento, approvvigionamento idrico, ecc.) sia da piani territoriali e paesistici, essendo il piano direttore di bacino l'anello di collegamento tra gli uni e gli altri, che deve assicurare i presupposti per un'organica politica delle acque, volta allo sviluppo delle condizioni sociali ed economiche nel rispetto dell'equilibrio del territorio e dell'ambiente.

Si sottolinea che, associando opportunamente i dati dei piani direttori di bacino, si possono realizzare altri piani con una struttura del tutto simile per il governo delle acque in territori politico-amministrativi, in particolare nell'ambito dei confini di ciascuna Regione. Emerge quindi da una parte il carattere lineare di questo tipo di pianificazione, con riferimento agli altri piani subordinati in materia di acque, dall'altra il carattere circolare nei confronti dei piani socio-economici, territoriali e paesistici, a cui il piano direttore pone condizioni e vincoli, ma da cui a sua volta riceve l'impulso a realizzare una serie di obiettivi.

Definita a grandi linee l'organizzazione delle acque a livello statale, limitata agli aspetti strategici, occorre discutere quella a livello regionale, a partire dal principio secondo cui tutte o quasi le funzioni di amministrazione diretta dovrebbero fare capo alle Regioni.

L'applicazione coerente di questo principio, concentrando sulle Regioni anche le residue (e rilevanti) competenze operative dei ministeri, avrebbe il vantaggio di ricostituire, in capo alle Regioni stesse, quell'unità dell'amministrazione delle acque sostanzialmente esistente prima del 1970 in capo alle strutture periferiche del ministero dei Lavori pubblici (Provveditorati regionali alle opere pubbliche e Uffici provinciali del Genio civile), che è stata rotta a seguito della ripartizione pasticciata di competenze tra Stato e Regioni attuata dopo la costituzione delle Regioni a statuto ordinario. Aggiungasi che la nuova Amministrazione regionale delle acque si troverebbe ad operare con un'attribuzione ben più vasta e coordinata di competenze rispetto alla vecchia amministrazione statale, derivante dall'impostazione integrata del codice delle acque (comprendente demanio idrico, sistemazioni e manutenzioni dei corsi d'acqua, disciplina degli usi, difesa degli ecosistemi idrici e in particolare tutela dell'inquinamento).

Ciò comporta ovviamente una revisione ed un rafforzamento radicale delle strutture attuali, a cui le Regioni dovrebbero per tempo prepararsi, con una tempestiva integrazione delle funzioni in materia di tutela e gestione delle acque ad esse già attribuite dalle leggi vigenti.
