

Le esperienze italiane e europee nella tutela delle aste fluviali

Roberto Saini

Prima di affrontare il tema delle aste fluviali e della loro tutela ritengo opportuna una riflessione generale sul significato della tutela ambientale e delle aree protette nella realtà europea e, in particolare, in quella italiana.

Bisogna infatti distinguere in modo netto l'approccio che ha contraddistinto, nel corso del Novecento, le politiche volte a tutelare particolari porzioni del territorio di interesse ambientale, in senso lato, e naturale o, meglio ancora, naturalistico.

In questa ottica emerge chiaramente la differenza di filosofia nell'evoluzione delle politiche di protezione, differenza che possiamo riscontrare tra i Paesi nord-europei e quelli dell'Europa centro-meridionale: in questi ultimi infatti la nascita e lo sviluppo di aree protette – che comunque si sono affermate come realtà concrete – sono stati caratterizzati da una sostanziale continuità con le loro origini, fondamentalmente settoriali e scarsamente legate con le altre politiche di gestione del territorio e di sviluppo economico-sociale; assai differente è stato invece il comportamento seguito nei Paesi nord-europei che, fin dal primo approccio al tema, ha connotato la politica della protezione e delle aree protette come una politica intersettoriale strettamente collegata alla pianificazione complessiva del territorio e del paesaggio oltre che alla programmazione dello sviluppo economico e sociale e dell'uso del suolo.

Soltanto per richiamare qualche esempio in merito alle differenze appena richiamate possiamo riferirci ad alcune esperienze europee che possono chiarirci il quadro generale di riferimento.

In Gran Bretagna il concetto secondo il quale la protezione dell'ambiente naturale e del paesaggio occupa un posto prevalente in tutto quanto riguarda l'uso del suolo ha determinato, fin dalle origini, stretti rapporti tra la conservazione della natura e la protezione del territorio: in tal senso i parchi nazionali inglesi rappresentano un esempio significativo in quanto la loro pianificazione è organicamente integrata con la pianificazione del territorio.

In Norvegia, per portare un altro esempio, in una realtà territoriale molto particolare per il rapporto esistente tra territorio e densità di popolazione, il Piano nazionale per la conservazione della natura si articola su diverse politiche tra loro interconnesse che tendono comunque a coordinare la pianificazione territoriale e la programmazione economico-sociale.

In Danimarca, così come in Scozia, tutto il sistema delle aree protette, pur in assenza di parchi nazionali, è inserito nel contesto della conservazione della natura e di tutela del paesaggio considerate come requisiti fondamentali della pianificazione territoriale e urbana.

Questi pochi esempi, sempre riferendosi alle origini storiche della politica dei parchi e delle aree protette in generale, ci fanno comprendere le differenze di approccio rispetto alle realtà dei Paesi del sud Europa.

Limitandosi agli esempi della Francia e dell'Italia è sufficiente rilevare come la politica delle aree protette, come già sottolineato, si sia inizialmente sviluppata in sostanziale continuità con le sue origini e cioè con scarsi legami con le altre politiche di tutela paesistico-ambientale che, soltanto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, hanno iniziato ad emergere: in Francia, ad esempio, nonostante le molteplici forme istituzionali previste per la protezione della natura e del paesaggio e un certo collegamento con i procedimenti di elaborazione degli strumenti urbanistici, la formazione di un sistema nazionale di spazi protetti ha faticato ad affermarsi; in Italia, anche dopo l'approvazione della legge-quadro in materia di aree protette, la legge 394 del 6 dicembre 1991, ancora oggi non esiste un sistema coordinato a livello nazionale che amalgami le numerose aree protette – nazionali e regionali – presenti sul territorio, nonostante la stessa legge-quadro individui nella Carta della Natura lo strumento idoneo per riportare alla pianificazione complessiva del territorio la politica di tutela dei parchi e delle riserve naturali. La Carta della Natura è infatti, al di là del dettato legislativo che la definisce come lo strumento che *“individua lo stato dell'ambiente naturale in Italia, evidenziando i valori naturali e i profili di vulnerabilità territoriale”* – e sottolineo il termine territoriale – è oggi letta come uno strumento di verifica dello stato della biodiversità e della vulnerabilità delle specie animali e vegetali in un'ottica restrittiva, non territoriale, più orientata verso il dettato della Direttiva europea Habitat del 1992.

Le differenze prima richiamate nelle diverse politiche nazionali a livello europeo, orientate fin dalla loro origine al territorio e al paesaggio e alla loro pianificazione nelle realtà nord-europee e più legate al tema ambientale nelle realtà del sud Europa, hanno trovato in tempi più recenti un avvicinamento che è utile sottolineare per comprenderne gli effetti sul territorio.

Questa premessa è necessaria anche per comprendere come sia evoluta la tutela delle aste fluviali nell'esperienza europea nel suo complesso.

Ancor prima di entrare nel merito della tutela e conservazione delle aste fluviali europee è bene ricordare ancora il ruolo che hanno avuto, nell'esperienza italiana, le Regioni che per prime hanno riconosciuto alla pianificazione territoriale il ruolo fondamentale che essa riveste per la politica delle aree protette.

Come detto, l'Italia ha avuto, fin dall'istituzione dei primi parchi nazionali negli anni '20 del secolo scorso, una visione della protezione della natura strettamente “ambientalista”, concentrata sulla tutela delle aree quasi come “isole” a sé stanti più che sul loro ruolo “territoriale”, cioè considerando le stesse come parte integrante dei processi di pianificazione del territorio e non come elementi isolati da conservare con forme di tutela concentrate. Ciò ha costituito nel tempo un vero e proprio limite alla crescita e allo sviluppo delle politiche di tutela, anche degli stessi parchi, fortemente contestati sul territorio quali elementi avulsi dal contesto sociale ed economico.

Negli anni '70, per prima la Regione Lombardia (1973) diede una svolta epocale e un nuovo impulso attraverso l'approvazione della propria legge regionale in materia di parchi e di riserve naturali che fu incentrata sul ruolo pianificatorio delle aree protette: fu proprio la Regione Lombardia ad istituire il primo parco regionale in Italia fondato sulla relazione territoriale, il Parco lombardo del Ticino, peraltro parco fluviale, sul quale avrò modo di tornare in seguito.

A ruota, con lo stesso approccio, seguì la Regione Piemonte che, attraverso la propria legge regionale in materia (1975), fondò tutto il percorso istitutivo e gestionale delle aree protette su una visione di pianificazione territoriale che, grazie al rigoroso rispetto della normativa e della traccia che la stessa diede alla politica, portò la Regione stessa ad essere punto di riferimento, non solo nazionale, in materia.

Fu proprio grazie a queste esperienze che la visione dei parchi e delle riserve naturali e, più in generale, di tutela di aree sensibili sotto il profilo ambientale, tra le quali rientrano ovviamente le aste fluviali, che l'Italia cominciò ad avvicinarsi alle esperienze europee più avanzate. Va peraltro qui rilevato che il recente ritorno, da parte di gran parte della Pubblica Amministrazione italiana, ad una lettura ambientale (basti pensare che le Regioni in generale gestiscono il tema attraverso gli Assessorati all'Ambiente e, molto raramente, attraverso gli Assessorati al territorio o a quelli che si occupano di Pianificazione territoriale e Urbanistica) ha portato ad un evidente rallentamento e arretramento delle relative politiche.

Fortunatamente però il quadro di attenzione rispetto ai parchi fluviali e, in generale, verso le aste fluviali, è andato ad incrociarsi, a partire dagli anni '90, con altre normative nazionali di tutela del suolo e dei corsi d'acqua e del paesaggio. Ci si riferisce qui alla legge 18 maggio 1989, n. 183, "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo" e al T.U. 22 gennaio 2004, n. 42, "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

Prima di entrare nel merito di questi provvedimenti è però opportuno, per comprendere l'evoluzione che ha caratterizzato l'esperienza italiana, fare un passo indietro e ritornare al parco del Ticino lombardo in quanto costituente una pietra miliare nel panorama della tematiche che stiamo affrontando: infatti, la Regione Lombardia, con la sua istituzione, ha dato il primo segno reale di cambiamento dell'ottica di tutela delle aree protette e delle aste fluviali. Il Parco del Ticino lombardo, così come individuato nella sua legge istitutiva del 1974, è costituito da un territorio esteso su 44 Comuni integralmente ricompresi al suo interno e su parte del territorio di tre Province che, riniti in Consorzio, hanno avviato una gestione fondata sul Piano del Parco e cioè su uno strumento di pianificazione territoriale di area vasta sovraordinato agli altri strumenti di pianificazione del territorio, spostando il nucleo dell'attenzione paesaggistica e ambientale – e anche socio-economica – dalla visione restrittiva di vincolo a quello di opportunità attraverso previsioni organiche di organizzazione e di tutela del territorio che vanno al di là, pur ricomprendendole, dalle limitazioni estendendo alle connessioni con il tessuto produttivo, sociale e territoriale l'attenzione per la salvaguardia.

Come detto in precedenza, anche la Regione Piemonte, pur in un'ottica dimensionale e distributiva differente, seguì il medesimo modello nella creazione del proprio sistema di aree protette e non tardò ad istituire, sul versante piemontese, un analogo parco naturale lungo l'asse del fiume Ticino.

Queste prime esperienze hanno costituito senza dubbio un seme fecondo e un precedente utile ad introdurre nel dibattito sulla tutela del territorio, delle aree protette e delle aste fluviali, l'approccio che ha portato il legislatore nazionale a definire i contenuti della citata legge 183/89 e, successivamente, seppure soltanto in parte, della legge 394/91 in materia di aree protette.

Con riferimento alle aste fluviali, la legge 183/89 introduce infatti una serie di punti significativi che possiamo qui sinteticamente elencare:

- a) individuazione dei bacini di interesse nazionale;
- b) individuazione dei bacini di interesse regionale;
- c) costituzione delle Autorità di bacino;
- d) introduzione, tra gli strumenti di pianificazione del territorio, dei Piani di bacino.

Su questo ultimo punto ritengo opportuno concentrare l'attenzione in quanto lo strumento del Piano di bacino, introducendo una visione di tutela idrogeologica e, di conseguenza, di organizzazione territoriale attente alla prevenzione del rischio idrogeologico attraverso un processo riconducibile al tema urbanistico-territoriale, e prevalendo nelle sue norme cogenti e di indirizzo sul resto della strumentazione di pianificazione, diviene punto fondamentale nelle politiche di tutela delle aste fluviali. Tenendo conto dell'estensione territoriale di alcuni bacini – pensiamo soltanto a quello del Po che interessa un'area ricomprensiva l'intero territorio della Valle d'Aosta, del Piemonte e della Lombardia e parti significative, in termini di estensione, della Liguria, dell'Emilia-Romagna, del Veneto e del Trentino Alto Adige – possiamo comprendere quali effetti una tale pianificazione, oggi ancora incompleta, ma per stralci comunque avviata, generi non solo nei confronti dei corsi d'acqua, ma anche sul resto del territorio.

Un'altra normativa che ha inciso ed incide fortemente sulla tutela delle aste fluviali è individuabile nel citato “Codice dei beni culturali e del paesaggio” (T.U. 22 gennaio 2004, n. 42): in questa sede però non dimenticherei il “padre nobile” di quella parte del Codice dedicata al paesaggio e cioè la legge 431/85, la così detta “legge Galasso”, che per prima, individuando le categorie di territorio sottoposte al vincolo paesaggistico e alla pianificazione del paesaggio, ha chiaramente introdotto, insieme ad altre tipologie di aree di interesse ambientale, i corsi d'acqua quali elementi comunque sottoposti a tutela per una fascia di 150 metri dalle sponde. Questa previsione è stata integralmente ripresa nel T.U. 42/04 che rimanda, come d'altra parte previsto dalla legge Galasso, alla pianificazione paesistica il compito di regolamentare e organizzare gli ambiti territoriali interessati. I piani paesistici diventano così ulteriori strumenti, che si sovrappongono al sistema della pianificazione territoriale, a tutela delle aste fluviali: tenendo conto del reticolo fitto formato dai corsi d'acqua sottoposti al vincolo paesaggistico ci si rende conto immediatamente dell'estensione di territorio interessate da questa normativa.

Il quadro complessivo descritto fa anche capire che la strumentazione utile a tutelare il sistema complessivo delle aste fluviali (dalle aree protette al paesaggio fino all'attenzione al tema del rischio idrogeologico) è assolutamente presente nel corpo legislativo italiano: sta pertanto a coloro ai quali, ai vari livelli, è affidata l'amministrazione del nostro Paese attuare quanto previsto dalla legge prestando attenzione alla necessità di coordinarsi per evitare inutili e spesso dannose sovrapposizioni.

Per non sfuggire però al tema affidatomi e non eludere la visione europea della tutela delle aste fluviali, ritengo opportuno riportare in questa sede almeno un paio di esempi che possono essere utili alla discussione.

In Gran Bretagna, come abbiamo già evidenziato, la pianificazione delle aree di interesse ambientale e paesistico è strettamente correlata con la pianificazione territoriale complessiva: se prendiamo il caso dell'area del Broads, nel sud-est dell'Inghilterra, area ricca di laghi e con la presenza di alcuni fiumi, istituita a parco nazionale nel 1989, possiamo sottolineare come il tema della conservazione dell'ambiente naturale e del paesaggio, primo fondamentale obiettivo, si confronta con i temi della ricreazione, dei rapporti con le popolazioni locali, della salvaguardia del patrimonio culturale, della tutela delle attività produttive (agricoltura, foreste, attività estrattive etc.) con inevitabili frizioni tra gli obiettivi di conservazione e quelli dell'uso turistico e dello sviluppo economico: anche in questo caso lo strumento di confronto tra i diversi interessi è ricondotto al piano del parco che comunque, privilegiando l'elemento della tutela ambientale che resta prioritaria, orienta le altre politiche proponendo forme idonee di conciliazione dei vari interessi coinvolti. In questo esempio troviamo alcune analogie con la realtà delle aree protette del Po piemontese, tema che tratterà dopo di me il Dr. Zocco al quale non voglio sottrarre argomentazioni, il cui Piano di Area, pur risalendo alla metà degli anni '90, ha affrontato con approccio simile i temi sopra richiamati nel caso del Broads.

Altro esempio che posso portare in questa sede, a conclusione del ragionamento complessivo, è quello del parco fluviale sul Rodano a Lione dove l'approccio al tema della conservazione si sposa in modo molto stretto con quello dell'uso ricreativo: in questo caso, più che di pianificazione territoriale in senso stretto, possiamo definire l'esperienza come un'esperienza progettuale prodotta da professionisti del paesaggio che hanno pensato di disegnare il territorio intorno al fiume suddividendolo in alcune microunità di paesaggio per ognuna delle quali è stato pensato uno scenario che, tenendo conto delle preesistenze culturali e storiche e delle attività produttive presenti nell'area, ha orientato il loro uso in termini differenziati di ricreazione che vanno dall'uso sportivo (bicicletta, canoa, piscina, palestra) a quelli di esperienza naturalistica e di contatto con la natura. La vicinanza con un grande centro abitato come Lione ne favorisce inoltre una fruizione diffusa secondo un modello che tarda ancora ad affermarsi nelle nostre realtà.