

## Piano d'Area del Parco Fluviale del Po

### 2. Ruolo e configurazione del Progetto

#### **2.1 Obiettivi: PTO e Piano d'Area**

Gli obiettivi del Progetto, e quindi il ruolo che esso dovrebbe svolgere nel contesto della pianificazione e della gestione del territorio regionale, erano stati indicati con una certa chiarezza, fin dalla prima decisione del CR nel 1986, in:

"la tutela e la valorizzazione ambientale, ecologica e paesaggistica; l'utilizzazione culturale, ricreativa e sportiva del fiume Po, delle sue sponde e dei territori limitrofi di particolare interesse a questi fini".

La delibera del CR impegnava il Progetto a tener conto delle connessioni di tali obiettivi con l'attività agricola, anche in relazione alla sua valenza di tutela ambientale, nonché, per l'ambito di competenza, con lo sfruttamento economico delle risorse (cave, uso plurimo delle acque, navigabilità) e coi temi della sicurezza e della qualità delle acque (inquinamento ed assetto "idrogeologico" cioè idraulico e geomorfologico). Sembrava quindi imporsi, fin dalle prime indicazioni politiche, una visione integrata e desettorializzata delle strategie d'intervento, ben motivata dalla gravità e complessità dei problemi della fascia fluviale, e dalla sempre più evidente inadeguatezza delle politiche in atto.

Tale visione ha trovato riscontro nell'approvazione della Proposta del 1989, che orienta il Progetto verso un ventaglio di obiettivi riguardanti congiuntamente:

- a) la ricostruzione paesaggistica-ambientale,
- b) la riorganizzazione territoriale (in funzione della qualità e della fruibilità delle risorse fluviali),
- c) il coordinamento dei progetti d'intervento settoriali (agricoltura, attività estrattive, navigabilità, assetto "idrogeologico" e difese spondali, qualità delle acque),
- d) il coordinamento dei piani e dei programmi, regionali e comunali.

L'orientamento ad affrontare in modo integrato i problemi della fascia fluviale, inizialmente proposto dalla Regione in un contesto caratterizzato dalla netta prevalenza di approcci e politiche settoriali (in particolare per quanto concerne la gestione idraulica), ha trovato in questi ultimi anni autorevoli conferme non soltanto a livello scientifico e culturale, nazionale ed internazionale, ma anche a livello politico e decisionale, soprattutto negli orientamenti programmatici espressi dall'Autorità di bacino. Tale orientamento ha importanti implicazioni per il Progetto, soprattutto per quel che concerne:

1, l'opportunità di coordinare, fin quasi ad identificare, il PTO col Piano d'area per il sistema delle aree protette, 2, il ruolo del Progetto, quale quadro di riferimento, nei confronti dei piani e dei programmi a vario titolo interessanti il contesto territoriale, 3, il ruolo del Progetto, quale strumento operativo, per l'attuazione degli interventi strategici, soprattutto in relazione alle decisioni dell'Autorità di bacino, che ha introdotto un coordinamento Stato-Regioni del tutto nuovo, 4, il carattere inevitabilmente interdisciplinare dell'elaborazione e dei contenuti del Progetto.

Quanto al primo punto, il rapporto tra PTO e Piano d'area, va anzitutto ricordata la necessaria distinzione formale e procedurale dei due strumenti:

il PTO, strumento di specificazione ed attuazione del Piano Territoriale con contenuti complessi, rigorosamente definiti dalla L.R. 56/1977 e succ. mod., e con procedura formativa non meno complessa, che, dopo l'approvazione della Proposta comporta l'adozione da parte della GR, previo parere del Comitato Urbanistico Regionale, l'espressione di pareri delle

Province e le osservazioni dei Comuni e dei privati cittadini, l'invio dalla GR, con accoglimento o diniego motivato delle osservazioni raccolte, al CR per la definitiva approvazione;

il Piano d'area, strumento d'attuazione delle finalita' delle aree protette, con contenuti essenzialmente di gestione ambientale definiti dalla L.R. 12/1990, e con procedure ridefinite in seguito alla L. 394/1991 con L.R. 36/1992, che comportano la partecipazione alla formazione, mediante apposite "conferenze", degli Enti di gestione delle aree protette, delle Province, delle Comunita' montane e dei Comuni, l'adozione da parte degli stessi Enti di gestione, le osservazioni dei soggetti pubblici e privati interessati, l'invio dalla GR, previo parere della Commissione tecnica urbanistica e della Commissione regionale per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, del progetto definitivo al CR per l'approvazione definitiva.

Tuttavia le successive determinazioni della Regione non lasciano dubbi sulla volonta' di perseguire la massima integrazione delle politiche e degli strumenti di pianificazione di sua competenza per la fascia fluviale: in particolare la decisione che il Piano d'area sia formato "sulla base degli elementi e degli indirizzi contenuti negli elaborati predisposti per la formazione del PTO", decisione che corrisponde simmetricamente a quella che indicava per il PTO l'obiettivo centrale della tutela e della valorizzazione ambientale, ecologica e paesaggistica della fascia fluviale. L'unificazione dei due strumenti -ferma restando la loro distinzione formale - riflette dunque una chiara volonta' di integrare le politiche di tutela con quelle di gestione territoriale, tenendo conto del peculiare intreccio di problematiche multisettoriali che connota il sistema fluviale. Tale unificazione, facilitata dalla sostanziale contemporaneita' dei due processi formativi, non trova d'altra parte ostacoli nella configurazione dei contenuti dei due strumenti, che possono essere fatti collimare, fatta salva la possibilita' di attribuire al solo Piano d'Area alcuni contenuti di carattere squisitamente gestionale, relativi alle risorse naturali (contenuti che anticipano, sostanzialmente, quelli dei piani naturalistici previsti dalla L.R. 12/1990). Tale unificazione e' altresì consentita dalla sostanziale coincidenza dell'ambito territoriale interessato, che tuttavia lascia emergere alcune differenze non trascurabili:

per la delimitazione delle fasce laterali ricomprese nella fascia fluviale, generalmente un po' piu' ampia per il PTO rispetto ai confini delle aree protette,

per il tratto torinese, ricompreso nell'ambito del PTO ed invece solo parzialmente (e recentemente) incluso nel sistema di aree protette, - per il tratto montano, a monte di Paesana, che non e' invece compreso nell'ambito del PTO (fatte salve le proposte d'allargamento separatamente illustrate), pur essendo incluso nel sistema di aree protette,

per l'area d'influenza esterna, che il PTO puo' e deve considerare, mentre cio' non e' previsto per il Piano d'Area.

Quanto al secondo e terzo punto sopra richiamati, vale a dire ai rapporti del Progetto coi piani e i programmi del contesto, da un lato, ed alle operazioni attuative, dall'altro, essi ribadiscono la duplice natura del PTO, gia' ben rilevata nella Proposta del 1989, che evidenzia due livelli di operativita':

- a) il livello della pianificazione territoriale, paesistica ed ambientale dell'intera fascia;
- b) il livello della progettazione territoriale e della programmazione operativa di una serie di ambiti strategici.

Tale distinzione e' richiesta, in primo luogo, dalla complessita' e dalla dimensione territoriale della fascia fluviale. In proposito, occorre ricordare che, in base alla Proposta 1989, l'ambito di riferimento del progetto operativo si articola in due fasce:

la cosiddetta fascia "allargata", costituita dal territorio comunale dei comuni rivieraschi, o adiacenti ai comuni rivieraschi, 80 nella proposta dell'89, che si propone in questa fase di

ridurre a 70, limitandosi ai territori direttamente interessati dal fiume. Tale fascia comprende realtà comunali estremamente disomogenee, tra cui Torino, e raccoglie circa 1.600.000 abitanti, pari al 35% della popolazione regionale, ed il 39% dei posti di lavoro extragricoli della regione;

la fascia "ristretta", vale a dire l'ambito di operatività diretta del PTO, limitata all'alveo di piena ed alle aree latitanti strettamente integrate con l'ecosistema fluviale, che, con la parte montana ricompresa nelle aree protette, misura oltre 235 km di lunghezza (pari al 36% del corso complessivo del fiume), con larghezza variabile da poche centinaia di metri a qualche km e che complessivamente interessa una superficie di circa 57.000 ha di cui circa 25.000 vincolati a parco.

L'ampia diversificazione geomorfologica, ecologica, storica e culturale dei paesaggi attraversati, la rilevanza delle loro dinamiche evolutive, l'intensità e varietà delle utilizzazioni antropiche presenti, la stessa appetibilità delle risorse per usi plurimi e non di rado conflittuali, e, nel contempo, l'insopprimibile unitarietà e continuità del "corridoio" fluviale, rendono evidente la necessità di uno strumento di gestione generale e complesso, in grado di fungere da quadro di riferimento per una molteplicità di politiche multisettoriali, da coordinare ed integrare. Occorre in altri termini un "Piano direttore" che consideri unitariamente l'intera fascia. È altresì evidente che tale Piano non può assumere connotati compiutamente operativi per una fascia di tale lunghezza e complessità, all'interno della quale le concrete opportunità operative (in termini di disponibilità di risorse fisiche e finanziarie, di comportamenti ed interessi ed attitudini cooperative dei soggetti pubblici e privati coinvolti) sono largamente imprevedibili e variabili. È invece possibile e necessario disporre di una strumentazione propriamente operativa per alcuni ambiti strategici (peraltro di notevole dimensione) ed in più precisi orizzonti temporali. Ciò soprattutto in relazione al fatto che soltanto con progetti operativi è possibile assicurare quella concertazione effettiva di azioni multisettoriali, competenti spesso a soggetti diversi, necessaria per affrontare con speranza di successo alcuni problemi cruciali della fascia fluviale. In altri termini occorre una "pianificazione per progetti", che si relazioni dinamicamente alle concrete opportunità operative. Di qui il carattere peculiare del Progetto Po: un Piano (con valenza di Piano d'area per le aree protette) che si articola in progetti di vario livello. Di qui anche l'uso del termine Piano, per designare entrambi gli strumenti, ovunque non sia necessario distinguerli.

## **2.2 Contenuti del PTO**

Alla luce di quanto sopra esposto, possono essere meglio definiti i contenuti dei vari strumenti da approntare, ed in particolare del PTO. Per quest'ultimo infatti la L.R. 56/77 con le successive integrazioni definisce i contenuti obbligatori, mentre nulla dice la L.R. 12/90 circa il Piano d'area; che, d'altra parte, come si è già osservato, può essere inteso come uno stralcio (relativo alle sole aree protette dalla L.R. 28/90) del primo, con l'eventuale aggiunta di ulteriori specificazioni per gli aspetti naturalistici. In considerazione di ciò, sembra opportuno che la definizione dei contenuti del PTO tenga conto anche di quanto la Legge quadro 394/1991 prevede per i piani dei parchi (artt. 12 e 25). Inoltre, la definizione dei contenuti del PTO deve tener conto del fatto che una parte degli aspetti propriamente operativi dovranno formare oggetto dei Progetti operativi e dei Piani di settore, di cui peraltro il Piano deve fissare i lineamenti e le caratteristiche essenziali.

Ciò premesso, i contenuti del Piano possono essere così definiti:

- a) delimitazione dell'ambito di operatività diretta e di quello d'influenza indiretta;
- b) organizzazione generale del territorio interessato, e sua articolazione in parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela;
- c) vincoli, destinazioni d'uso pubblico e prescrizioni relative alle diverse parti del territorio e alle diverse risorse;

- d) sistemi di infrastrutture, servizi ed attrezzature, con particolare riguardo per i sistemi d'accessibilità e circolazione veicolare, ciclopeditone e nautica e per i servizi e le attrezzature inerenti la fruizione sociale delle aree protette e del paesaggio fluviale;
- e) indirizzi e criteri di disciplina da osservare nella pianificazione locale e di settore e nei progetti operativi regionali, e prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina vigente;
- f) localizzazione, obiettivi, soggetti e termini di riferimento dei Progetti operativi per l'attuazione del Piano.

In ordine a tali contenuti, si può osservare quanto segue.

Per quanto riguarda il punto a), la delimitazione dell'ambito di operatività diretta, come riportata sulle tavole 1/25.000, segue le indicazioni della Proposta approvata dal CR, con lievi correzioni suggerite dagli approfondimenti operati. Inoltre, data la sostanziale unificazione con il Piano d'area, il Progetto considera anche la fascia montana, a monte di Paesana, inizialmente non compresa. Nella logica del Progetto Po (che, non va dimenticato, concerne un'esile striscia di territorio, le cui dinamiche sono strettamente interrelate a quelle del contesto territoriale: non si tratta di un remoto parco di montagna!) grande importanza assume per- anche l'ambito d'influenza indiretta, nel quale si manifestano rilevanti interconnessioni tra la fascia fluviale ed il contesto. Secondo la Proposta, valgono in tale ambito allargati indirizzi e cautele espresse dal Piano, da considerare ai fini della pianificazione locale e di settore.

Per quanto riguarda il punto b) e il punto c) le indicazioni del Piano vanno ben oltre quelle a suo tempo contenute nella Proposta 1989, pur rispettandone fedelmente le linee generali, come si vedrà più avanti; ma, soprattutto, le indicazioni del Piano concernono, oltre alle misure di vincolo e limitazione, anche quelle economiche ed organizzative utilizzabili per promuovere, assecondare e incentivare gli usi, le attività e gli interventi desiderabili e per scoraggiare quelli indesiderabili.

Per quanto riguarda il punto d), si evidenzia la differenza tra il presente Piano ed i successivi piani di settore e progetti operativi: se al primo compete definire la struttura complessiva dei vari sistemi considerati, compete ai secondi individuare e caratterizzare le opere da eseguirsi, anche ai fini degli elaborati da produrre. Ciò tuttavia non esclude l'immediata operatività del Piano su tutta la fascia considerata.

Questa distinzione ha grande rilevanza ai fini sia dell'impostazione normativa sia delle valutazioni, economiche ed ambientali, che secondo la L.R. (art. 8 ter e quater) devono accompagnare il PTO. E' infatti evidente che, se si accetta la logica dei due livelli esposta sopra, sia le valutazioni d'impatto ambientale sia quelle di fattibilità economica devono in larga misura slittare nel secondo livello, nel quale soltanto è possibile acquisire tutti i dati tecnici e congiunturali (risorse disponibili, opportunità operative, soggetti coinvolgibili ecc.) occorrenti per valutazioni corrette.

Alla luce di quanto sopra, i contenuti del Piano trovano espressione nei seguenti elaborati:

- 1) la Relazione, contenente l'illustrazione delle ragioni, degli obiettivi, delle scelte strategiche e dei criteri di progetto, con riferimento alle analisi svolte;
- 2) gli Allegati tecnici atti ad individuare, sulla base delle analisi svolte, lo stato di fatto ed i processi in corso (relazioni e tavole);
- 3) le Tavole di progetto, nelle scale 1/100.000, 1/25.000, 1/10.000 contenenti la specificazione delle scelte relative ai contenuti di cui sopra, con riferimento allo stato di fatto;
- 4) la valutazione ambientale dello stato e della qualità delle risorse da considerare ai fini delle verifiche d'impatto dei progetti, e le relative metodologie valutative;
- 5) il Programma di fattibilità, per la definizione dei progetti e la loro valutazione economica e finanziaria;

- 6) le Norme d'attuazione, contenenti la specificazione dei criteri, degli indirizzi da seguire nei diversi ambiti territoriali e per le diverse categorie di beni, opere ed attività, le prescrizioni immediatamente prevalenti sulla disciplina comunale vigente e vincolanti anche nei confronti dei privati, le procedure da seguire nella gestione;
- 7) l'elenco dei Comuni posti nell'ambito di influenza indiretta.