

Piano d'Area del Parco Fluviale del Po

4. Le opzioni e le strategie

La Proposta approvata nel 1989 dal CR ha articolato gli obiettivi del Progetto in una lista ordinata di opzioni di fondo, che costituiscono le coordinate di riferimento per le scelte tra alternative d'intervento e per la soluzione dei conflitti emergenti tra istanze ed interessi diversi, pubblici e privati, per l'uso delle risorse fluviali. Esse consistono in:

- 1) restituire il più possibile al fiume la fascia fluviale, salvaguardarne al massimo la libertà di divagazione, ridurre al minimo le interferenze nella dinamica evolutiva del fiume e degli ecosistemi fluviali;
- 2) ridurre e prevenire l'inquinamento, riequilibrare il regime idrologico nei periodi di magra, recuperare e mantenere condizioni di naturalità negli scambi idrici fiume-falda, ridurre sprechi e cattivo uso delle risorse idriche, migliorare la qualità delle acque e dell'ambiente fisico;
- 3) salvaguardare le aree sensibili ed i sistemi di specifico interesse naturalistico, garantire la continuità ecologica della fascia fluviale;
- 4) salvaguardare la riconoscibilità della struttura storica del territorio, garantire la conservazione e promuovere la valorizzazione dei beni culturali;
- 5) salvaguardare le risorse agricole, rispettarne le aree ed i sistemi infrastrutturali e valorizzarne le attività, compatibilmente con le opzioni precedenti;
- 6) salvaguardare e migliorare la fruibilità sociale della fascia fluviale, l'accessibilità e percorribilità delle sponde e la navigabilità del fiume, compatibilmente con le opzioni precedenti e, in particolare, con le capacità di carico dei diversi ambienti;
- 7) salvaguardare la struttura percettiva del paesaggio fluviale, migliorarne la leggibilità, la varietà e la continuità d'immagine, compatibilmente con le opzioni precedenti.

In testa alle opzioni per l'uso della fascia fluviale, la Proposta 1989 pone dunque il rispetto per il fiume e per la sua libertà, come presenza dinamica ed evolutiva dalla quale tutta l'ampia ed articolata gamma delle condizioni ambientali e degli ecosistemi fluviali inevitabilmente dipende. Come i successivi documenti prodotti sul tema e i numerosi dibattiti a livello nazionale ed internazionale hanno chiarito, l'affermazione di questo principio implica una drastica svolta nelle strategie d'utilizzazione delle risorse fluviali e nella stessa filosofia dei rapporti col fiume.

Essa parte dal riconoscimento che la fascia fluviale del Po, pur presentando ancora grandi risorse naturali e paesistiche, subisce in generale una eccessiva pressione antropica, soprattutto in relazione ai processi di sviluppo urbano e produttivo dei decenni post-bellici, che hanno determinato fenomeni di eccessivo e spesso indiscriminato sfruttamento dei suoli e delle risorse idriche ed estrattive, un'inaccettabile accumulazione di carichi inquinanti, una moltiplicazione dei rischi di sovraccarico ambientale nelle aree più sensibili, con effetti diffusi e spesso irreversibili di degrado ed alterazione di risorse scarse e irriproducibili. Pertanto ogni ulteriore sfruttamento economico e produttivo, ed ogni intervento ad esso funzionale (ivi compresi gli interventi di difesa spondale, di regimazione e di disinquinamento) dovrebbero ormai essere rigorosamente subordinati, anche soltanto per una razionale gestione del patrimonio di risorse, alle esigenze di recupero e salvaguardia dell'ambiente e dei cicli naturali. Si tratta quindi di passare dalla filosofia dello sfruttamento delle risorse a quella della pacifica convivenza coi processi naturali di cui il fiume è protagonista.

Orientamenti significativi in questa direzione sono oggi visibili nell'esperienza internazionale; non soltanto nella pianificazione "ecologica" anglosassone e nelle politiche ambientali di

molto paesi, ma anche, più specificamente, nelle politiche per la gestione delle acque. In particolare, un vasto ripensamento critico è da qualche tempo in atto in America contro l'eccessiva "domesticazione" dei fiumi che "tende a causare instabilità dei canali, erosione delle sponde a valle, abbassamento o innalzamento dei letti, impoverimento estetico, danni alla fauna e alla flora", e a favore di approcci alternativi, quali quelli basati sui parchi fluviali e sulla conservazione di vaste aree golenali e zone umide latitanti, idonei a ridurre, piuttosto che accrescere, le alluvioni a valle. Importanti cambiamenti si sono notati, con particolare riguardo per le zone umide, nelle politiche degli anni '80 del Ministry of Agriculture, Fisheries and Food in Gran Bretagna; ed alcune esperienze esemplari (soprattutto in termini di "de-canalizzazione" e di "ri-naturalizzazione" degli ambiti fluviali) si sono profilate in Svizzera (Valle di Reuss, nel Cantone di Aargau, 1979), in Germania (Wandsee, e alta valle del Reno) e in Spagna (Madrid).

In conformità con questa nuova filosofia che sembra destinata ad affermarsi a livello internazionale, il Progetto propone un quadro strategico decisamente innovativo. Ma prima di affrontare le strategie di cui più direttamente deve occuparsi la pianificazione della fascia fluviale, è opportuno ricordare che le azioni necessarie per riqualificare le condizioni ambientali e di fruibilità della fascia stessa escono abbondantemente dai confini dell'ambito di operatività diretta del PTO, così come molte delle azioni proponibili in tale ambito sono destinate ad esplicare i loro effetti in un ampio contesto territoriale, regionale e interregionale. Tra le azioni regionali che più possono incidere sulle condizioni della fascia rientrano ovviamente quelle per la difesa del suolo e delle risorse primarie, su cui da tempo la Regione ha portato l'attenzione, anche se per ora con scarsi risultati. Il Piano di Bacino dovrà certamente dare indicazioni più incisive per le azioni da praticare, soprattutto per quel che concerne la tutela e l'estensione dei manti boschivi, il contenimento dei processi d'urbanizzazione diffusa, la regimazione delle acque, la riduzione delle emissioni inquinanti e lo smaltimento dei rifiuti d'origine urbana, agricola ed industriale. Gli approfondimenti operati hanno peraltro messo in luce l'importanza cruciale delle politiche estrattive, in relazione non soltanto alla notevole incidenza ambientale, paesistica e territoriale che le attività estrattive hanno negli ultimi decenni assunto nella fascia fluviale (in base all'abbondanza, all'accessibilità ed al pregio economico delle risorse ivi reperibili) ma anche alle ripercussioni che tali attività producono su altri settori, come la regimazione delle acque, la tutela delle risorse idropotabili, la salvaguardia delle risorse primarie per l'agricoltura ecc.. Come risulta dagli studi di settore, il controllo di tali complesse interrelazioni e l'adozione di corrette politiche estrattive nella fascia fluviale sono strettamente dipendenti dalla formazione di un Piano regionale delle attività estrattive che, almeno per quanto riguarda l'estrazione delle sabbie e delle ghiaie, consideri organicamente l'insieme delle attività, individuando le più opportune alternative all'attuale ipertrofica concentrazione di prelievi nella fascia del Po.

Con più diretto riferimento alle competenze del PTO, la Proposta approvata dal CR prevedeva politiche articolate a più livelli:

- a) politiche di ricostruzione e riqualificazione paesaggistica (riduzione e prevenzione dell'inquinamento e del degrado, realizzazione di riserve naturali, parchi e reti di fruizione naturalistica, realizzazione di circuiti turistici, promozione della conoscenza del fiume);
- b) politiche di riorganizzazione urbanistica-territoriale (miglioramento dell'accessibilità e delle reti di fruizione, recupero e valorizzazione di impianti, attrezzature ed insediamenti di servizio);
- c) politiche settoriali da coordinare (agricole, estrattive, di riassetto idrogeologico, per la navigabilità e per il turismo e il tempo libero);
- d) politiche di coordinamento dei piani urbanistici e territoriali.

L'insieme di tali politiche deve trovare nel Piano direttore, come già si è notato, il proprio quadro di riferimento.

Gli approfondimenti operati consentono ora di evidenziare alcune linee strategiche che, sebbene caratterizzate da prevalenti contenuti settoriali, presentano rilevanti implicazioni intersettoriali e possono quindi svolgere un ruolo determinante per la riqualificazione complessiva della fascia fluviale:

- a) la regimazione delle acque e la sistemazione delle sponde;
- b) la riqualificazione agroforestale;
- c) la riorganizzazione della fruizione ricreativa, turistica e sportiva.

La prima delle suindicate strategie, per la regimazione delle acque e la sistemazione delle sponde, assume evidentemente un ruolo centrale alla luce delle opzioni deliberate dal CR, in testa alle quali figura il rispetto del fiume e delle sue dinamiche evolutive. Come risulta dagli studi di settore, il riconoscimento di questo principio fondamentale - in pieno accordo coi principi generali stabiliti per la pianificazione del bacino - comporta non soltanto vincoli e limitazioni per gli interventi e per le attività operabili all'interno della "fascia di divagazione" (come definita nella Proposta 1989, più precisamente ridefinita ora come "fascia di pertinenza fluviale"), ma anche necessità di azioni di governo tali da eliminare o ridurre le situazioni di ostacolo o di criticità (createsi soprattutto nel recente passato), da assicurare il libero dispiegarsi dei processi idrodinamici e la naturale evoluzione degli ecosistemi da essi alimentati. Le cautele e le limitazioni proposte all'interno della fascia (come la cessazione delle attività estrattive, l'esclusione di ogni indebita misura di munizione delle sponde, la rinaturalizzazione delle fasce rivierasche) unite a quelle da adottarsi a livello di bacino (come i rimboschimenti, il contenimento dell'urbanizzazione diffusa, l'esclusione delle opere di "canalizzazione" dei corsi d'acqua, la revisione dei criteri di gestione delle acque irrigue) sono destinate a modificare sensibilmente le principali variabili delle dinamiche fluviali (trasporti solidi, velocità di corrivazione, formazione delle ondate di piena ecc.); in generale, ciò implica una maggior esposizione della fascia fluviale regionale alle escursioni del fiume, con un rallentamento della tendenza a scaricare a valle (con effetti potenzialmente catastrofici) le ondate di piena. Ne segue l'esigenza di un miglioramento delle opere di difesa dalle grandi piene, ai limiti della fascia che si intende "restituire" al fiume, con interventi di ripristino, consolidamento e completamento degli argini maestri. Questa filosofia d'azione ha peraltro un significato più generale, poichè implica il riconoscimento "tangibile e visibile" che vi è una fascia del territorio che appartiene al fiume, nella quale ogni interferenza antropica, anche nelle forme degli usi agricoli o di quelli sociali ricreativi, deve essere ridotta al minimo. In altri termini, sembra imporsi una ricomposizione del paesaggio fluviale che renda leggibile e significativa l'autonomia del "teatro" nel quale il fiume deve restare o tornare ad essere il protagonista. Ciò ha riflessi sulle azioni di recupero e ripristino naturalistico, sugli interventi agroforestali, sull'organizzazione e la riqualificazione dei percorsi di fruizione. Perciò gli studi di settore da elaborare su questo tema si arricchiscono inevitabilmente di contenuti ambientali e paesaggistici di grande rilievo.

Un'altra grande linea strategica concerne la riqualificazione degli usi e delle attività agroforestali, che interessano tuttora la maggior parte del territorio coperto dal PTO. Alla base di questa strategia vi è la nozione di agroecosistema, con la quale si riconosce il ruolo decisivo che le attività agricole esercitano nelle dinamiche evolutive degli ecosistemi seminaturali. Tale ecosistema trova espressione nella recente rivoluzione degli incentivi comunitari che cessano di sovvenzionare il prodotto per rivolgersi all'agricoltore cui si può chiedere di svolgere un "servizio" (economico) anzichè una "produzione" (antieconomica e devastante). Ma ciò che differenzia profondamente questa dalla precedente strategia è il fatto che la maggior parte degli esiti attesi dipende da scelte e comportamenti di una molteplicità di operatori privati, solo indirettamente regolabili con decisioni pubbliche. La definizione di vincoli e limitazioni può certamente impedire che si producano talune indesiderabili modificazioni culturali od infrastrutturali, ma è scarsamente efficace ai fini di ottenere modificazioni desiderabili, soprattutto quando queste risultino di scarsa o negativa convenienza per il singolo operatore, pur essendo di conclamata utilità collettiva. L'esperienza ha anzi dimostrato che vincoli e limitazioni possono non di rado conseguire effetti controproducenti (per esempio favorire processi d'abbandono non sempre positivi) se non adeguatamente "compensati" da opportune misure economiche di sostegno. In generale, si può ritenere che

effetti apprezzabili di miglioramento dell'impatto ambientale dell'agricoltura nella fascia fluviale possano essere ottenuti col ricorso all'articolato ventaglio di strumenti economici di incentivazione e di sostegno posti in essere a livello regionale, nazionale e comunitario (a partire dal riconoscimento della fascia come "area sensibile"), piuttosto che con politiche meramente vincolistiche. Si deve anzi osservare che l'introduzione di vincoli tali da imporre determinate scelte colturali potrebbe vanificare l'applicabilità stessa delle provvidenze economiche d'incentivazione. Da questo punto di vista il Piano, ferme restando le opzioni di fondo già decise e le norme di disciplina che devono necessariamente discenderne, mantiene un carattere relativamente aperto, privilegiando gli aspetti programmatici e d'indirizzo rispetto a quelli immediatamente prescrittivi.

Una terza importante linea strategica concerne, come si è detto, la fruizione sociale delle risorse e del paesaggio fluviale. Pur potendosi eventualmente appoggiare ad un apposito Piano di settore (non diversamente da quanto si è fatto in altri Parchi regionali, a cominciare da quello del Ticino lombardo), tale strategia ha un pi-netto carattere intersettoriale. Essa implica infatti azioni di ripristino e riqualificazione ambientale e paesaggistica, di recupero e valorizzazione del patrimonio storico-culturale (all'interno della fascia o ad essa connesso dagli importanti sistemi di relazione già evidenziati), di recupero, riuso e potenziamento dei servizi, delle attrezzature e delle infrastrutture per l'accessibilità e la fruizione (anche in relazione al miglioramento delle condizioni di navigabilità turistica e sportiva, legato ai programmi di risistemazione idraulica), e, non ultime, di promozione ed orientamento della domanda fruitiva, anche mediante la diffusione della conoscenza del fiume e delle culture locali. La messa a punto di questa strategia deve quindi basarsi su una pluralità di approfondimenti settoriali, che possono e debbono essere opportunamente mirati e convergenti. Come già la Proposta di PTO metteva in evidenza, tali approfondimenti non possono avere carattere meramente analitico e descrittivo, poichè in larga misura una autentica fruizione sociale del Po deve oggi essere reinventata, dopo il declino della "cultura del fiume" ed i grandi cambiamenti economici e socioculturali che hanno investito le popolazioni padane ed il loro rapporto col fiume e con le grandi risorse naturali. Le analisi valutative delle risorse utilizzabili per scopi sociali devono quindi metterne in evidenza non soltanto le rigidità e le resistenze che ne fissano i caratteri e che si oppongono ad ogni ipotesi trasformativa, ma anche le potenzialità d'uso e le "capacità di carico" in funzione di organici progetti di fruizione. Ed è opportuno sottolineare, come già si osservava nel Programma stralcio 1990, che la definizione delle potenzialità d'uso ed ancor più delle capacità di carico potrà solo in parte essere operata a priori, dovendo necessariamente essere verificata in funzione sia dei singoli progetti operativi sia dei processi reali di fruizione che essi potranno stimolare o guidare.