

Piano d'Area del Parco Fluviale del Po

7. La struttura normativa

Le considerazioni svolte nei capitoli precedenti hanno importanti ricadute sulla struttura normativa del Piano, che conviene qui riepilogare prima di esporne l'articolazione.

La prima di queste concerne i rapporti del Piano con gli altri piani e programmi. Rapporti, come si è notato, non chiaramente definiti né a livello nazionale (L 183/1989, L 142/1990, L 394/1991) né a livello regionale (LR 56/77 e succ. mod.). Particolare interesse riveste ovviamente il rapporto con la pianificazione di bacino: mentre infatti è chiaro, in base all'art.17 della citata L 183/1989, il rapporto di subordinazione di ogni piano territoriale e paesistico, fra cui certamente anche il presente Piano, al Piano di bacino, non altrettanto chiaramente definito risulta il rapporto inverso, essenziale ai fini di un effettivo "coordinamento" tra i diversi livelli e settori di governo. A tali fini sembra peraltro da valorizzare la possibilità di "apporto collaborativo" delle Regioni (art. 10, p.1b,c) alla formazione del Piano di bacino, nonché, più specificamente, in termini di vincoli e pianificazione paesistica (art. 17, p.3a,b,f,i,m). Ciò anche in relazione all'opportunità di dare immediata consistenza alla tutela ambientale ed ecologica prevista dalla stessa L 183, assicurando la preventiva valutazione dei costi e dei benefici degli interventi nella fascia fluviale. Sembra quindi imporsi un comportamento interattivo nei confronti dell'Autorità di bacino (peraltro, organo di governo collegiale, di cui la stessa Regione fa parte), che deve trovare opportuno riscontro nella formulazione delle norme del Piano. Ed analogo comportamento sembra imporsi nei confronti degli altri livelli e momenti decisionali, all'interno della Regione e nel rapporto con le Province e con i Comuni.

Ciò appare tanto più opportuno ove si consideri una seconda indicazione emersa chiaramente dalle considerazioni precedenti, vale a dire l'"apertura" del campo d'applicazione del Piano. Come si è notato, soltanto una parte delle politiche da praticare per perseguire gli obiettivi del Piano può essere confinata all'interno della fascia fluviale vera e propria, e molte di quelle già indicate nella stessa Proposta 1989 escono più o meno ampiamente da tale fascia, per investire aree, risorse, situazioni territoriali esterne. Tale circostanza era già evidente al momento d'avvio della formazione del PTO, quando la Delibera del CR riconosceva necessario un duplice riferimento, alla cosiddetta "fascia ristretta" ed alla "fascia allargata" che comprende i territori dei comuni rivieraschi, tra cui Torino. Se si considera la pregnanza dei problemi che collegano le due fasce, e delle indicazioni che il Progetto fornisce in proposito, sembra difficile accettare che il riferimento alla fascia "allargata" postulato dalla Delibera del CR possa ridursi all'espressione di blande raccomandazioni prive di intrinseca efficacia. Ciò diventa ancora più evidente se si pensa agli Ambiti di integrazione operativa di rilievo regionale, per i quali già la Proposta 1989 indicava l'opportunità di grandi Progetti operativi, in termini spaziali volutamente incerti ed evocativi, che certamente pongono problemi di coordinamento di azioni che debbono largamente dalla fascia fluviale ristretta. In linea di principio, sembrerebbe dunque opportuno che il campo d'applicazione del PTO non fosse rigidamente predeterminato ma potesse variare al variare dei problemi in gioco. In questo senso il caso del Po ripropone un tema rilevante del dibattito contemporaneo sulla pianificazione territoriale: se si accetta l'idea che le politiche territoriali debbano articolarsi "per problemi" e non per aree di competenza istituzionale ed amministrativa, non si può evitare di confrontarsi col fatto che i problemi di cui la pianificazione si occupa hanno di regola scala assai variabile e si riferiscono ad ambiti spaziali che possono essere assai diversi, o presentare, come usa dire, una "geometria variabile". Nell'attuale contesto legislativo, la questione non sembra risolvibile se non all'interno di quella prospettiva "interattiva" già prima richiamata. Si tratta cioè di esprimere con chiarezza ciò che il Piano intende dire e chiedere agli altri soggetti istituzionali chiamati ad esercitare poteri di governo, soprattutto sui territori esterni all'ambito di operatività diretta.

A questo si collega una terza indicazione già implicitamente suggerita dalle considerazioni dei capitoli precedenti, riguardante il grado di determinazione delle indicazioni del Piano, o, se si preferisce, la rigidità/flessibilità delle sue determinazioni. Se si entra in una logica

"interattiva" e si esce da una logica meramente vincolistica (come molte delle considerazioni precedenti consigliano), le norme del Piano non possono ridursi ad "ordini" che fissano una volta per tutte gli esiti attesi e non lasciano spazi di scelta agli altri soggetti coinvolti nel processo attuativo. Esse debbono al contrario esprimere un certo grado di apertura ad esiti diversi, non interamente e rigidamente prefigurabili, dipendenti in qualche misura da scelte e comportamenti non prevedibili o determinabili in sede di Piano. In particolare, quando la stessa materia debba formare oggetto di piani o programmi competenti ad altri soggetti istituzionali, le norme possono esprimere "indirizzi" - che spetta a tali piani tradurre in disposizioni operative - piuttosto che "prescrizioni" immediatamente cogenti. Tale esigenza deve essere conciliata con quella dell'"operatività" del Piano, con la necessità cioè che il Piano inneschi al più presto azioni e comportamenti idonei a perseguire gli obiettivi attesi. E' chiaro che questa esigenza comporta, soprattutto nella fascia di pertinenza fluviale e nelle aree di specifico interesse naturalistico, paesistico, storico o culturale, scelte rigorose e largamente obbligate; mentre la prima comporta, soprattutto nelle aree agricole latitanti, che vi siano margini di scelta per esiti alternativi, pur entro ventagli di rigorosa compatibilità con le strategie del Piano. Queste due esigenze si ripropongono quasi ad ogni passo, per cui le norme del Piano risultano in un coordinato intreccio, appunto, di:

a, indirizzi,

b, prescrizioni.

Tuttavia questa distinzione, per quanto rilevante, non riflette appieno le esigenze di rigidità/flessibilità delle determinazioni del Piano. In realtà, nel tentativo di conciliare entrambe le esigenze, il Piano esprime regole e condizioni: regole sostanziali e procedurali, che determinano i comportamenti dei soggetti pubblici e privati in funzione delle opzioni assunte; e condizioni alle quali comunque (quali che siano le opportunità operative e le convenienze che di volta in volta è dato verificare) ogni evento attuativo deve sottostare. Regole e condizioni possono assumere carattere assai diverso per i diversi settori d'attività (per es per l'agricoltura si tratta di larga misura di regole qualitative e di condizioni d'operatività diretta o indiretta). Per assicurare la flessibilità del Piano, le condizioni devono necessariamente fare riferimento allo stato, alla qualità e alla vulnerabilità delle risorse e degli ambienti interessati dai progetti attuativi, e, quindi, a procedure e criteri di valutazione e di verifica che, definiti dal Piano in termini generali, devono poter essere applicati nelle specifiche circostanze locali, "hic et nunc".

Questa esigenza si collega quindi ad una quarta indicazione per la struttura normativa del Piano, concernente appunto le procedure valutative. E' chiaro che, nella misura in cui gli esiti delle scelte di piano devono restare aperti - in relazione a scelte ulteriori e comportamenti non totalmente predeterminabili, od a sviluppi progettuali e decisionali successivi - la verifica della loro compatibilità con gli obiettivi e le strategie del Piano non può ridursi a mera verifica di "conformità", ma deve affidarsi ad opportune ed esplicite valutazioni. In particolare essa richiede che ciascuna alternativa d'azione venga valutata per l'impatto, positivo o negativo, che può determinare sulla qualità, la stabilità e la fruibilità delle risorse, degli ecosistemi e dei paesaggi da tutelare. Si impone quindi un confronto continuo e dinamicamente verificato con le valutazioni d'importanza e di criticità che i diversi profili d'analisi consentono d'attribuire alle diverse componenti ambientali e ai diversi sistemi di relazione che in ciascun sito è dato riconoscere. E' quanto aveva già formato oggetto delle proposte metodologiche avanzate nel Programma stralcio 1990, su cui si è definito il "modello valutativo" di cui al capitolo seguente. Tale modello deve dunque servire non solo come strumento per l'elaborazione del Piano e dei Progetti Operativi, ma anche come strumento di gestione, per la verifica continua delle "condizioni" che i singoli piani o progetti locali devono soddisfare. In quanto tale esso entra dunque nell'apparato normativo del Piano, distinguendosi nettamente da un generico riferimento alle procedure di valutazione d'impatto già previste, per determinate categorie di progetti, dalle normative nazionali e (in futuro) regionali.

Alla luce delle indicazioni sopra richiamate si è sviluppata la struttura normativa del Piano, che si articola in quattro parti fra loro concatenate:

1) una prima parte (Norme generali) che definisce l'efficacia ed il campo d'applicazione del Piano, i suoi contenuti, gli obiettivi, le strategie e le opzioni di fondo, nonché le categorie normative utilizzate ai fini della disciplina degli usi e degli interventi;

2) una seconda parte (Norme per ambiti territoriali) che articola la disciplina e le proposte d'intervento in funzione:

delle "fasce" (fascia di pertinenza fluviale, fascia complementare compresa nell'ambito di operatività diretta, fascia esterna d'influenza indiretta),

delle "zone" (N, di prevalente interesse naturalistico, A, di prevalente interesse agricolo, U, urbanizzate, T, di trasformazione);

3) una terza parte (Norme per categorie di risorse, d'opere e di attività) che articola la disciplina e le proposte d'intervento per le seguenti categorie:

- opere di sistemazione e difesa idraulica,
- uso e qualità delle acque,
- gestione forestale
- gestione faunistica
- aree ed elementi d'interesse naturalistico,
- aree ed attività agricole,
- aree ed elementi di specifico interesse storico, artistico, culturale o paesaggistico,
- strade, percorsi e circuiti d'accesso e di fruizione,
- impianti, attrezzature ed attività turistiche, sportive e del tempo libero,
- aree ed attività estrattive,
- aree degradate ed insediamenti marginali.
- infrastrutture, impianti ed attrezzature tecnologiche

4) una quarta parte (Norme di gestione) che fissa le regole e le procedure per la gestione dei processi attuativi e più precisamente:

per la formazione dei progetti e programmi attuativi (con apposite schede progettuali e relativi schemi grafici illustrativi),

per le verifiche preventive di compatibilità ambientale,

per i sistemi informativi e di monitoraggio