



Per una nuova concezione di difesa del territorio: a Varenna un importante confronto sui nuovi strumenti di prevenzione e di pianificazione

Il giorno 12 ottobre scorso a Varenna, presso la splendida Villa Monastero, la Provincia di Lecco ha promosso una giornata di studi sul tema *Protezione Civile: nuovi strumenti di prevenzione e pianificazione a 40 anni dall'alluvione di Firenze* ai cui lavori ha aderito, tra gli altri, il responsabile nazionale della Protezione civile, Guido Bertolaso, che ha inviato un suo messaggio ai convenuti.

Chi scrive è stato invitato a partecipare alla Tavola Rotonda tenutasi nel pomeriggio, nella quale si sono confrontate le opinioni di autorevoli rappresentanti delle maggiori Autorità di Bacino di livello nazionale, del Ministero dell'Ambiente, delle Regioni Toscana e Lombardia e del Politecnico di Milano; la riflessione verteva sulle politiche di difesa del suolo degli ultimi 40 anni: "cosa è cambiato e cosa ancora deve essere fatto per la difesa del territorio". La mia opinione è che, nonostante il buon lavoro condotto (a seguito dei drammatici eventi di quei giorni) dalla Commissione De Marchi e gli strumenti normativi che ne sono derivati, sia stata la drammatica esplosione della questione ambientale, avvenuta a cavaliere degli anni '80, assumersi il merito di aver rilanciato le problematiche legate alla pianificazione territoriale di matrice ambientale, fino ad allora relegata in una nicchia destinata agli addetti ai lavori ed ai soli gruppi di interesse.

Amministratori, architetti-urbanisti e pianificatori hanno dovuto prendere atto che la regolamentazione degli usi del suolo deve confrontarsi con alcune grandi tendenze trasformative come la dispersione insediativa, l'abbandono dei territori marginali, la crescita parossistica della mobilità di uomini e merci, l'incremento incontrollato dei consumi di energia e di risorse non rinnovabili; la diffusione urbana ed infrastrutturale che continua a divorare suoli agricoli e spazi naturali, con un impatto crescente sull'ambiente in generale, e sul reticolo idrografico in particolare: intubato, distrutto o comunque sovraccaricato a causa della indiscriminata impermeabilizzazione dei suoli. In tali nuovi scenari territoriali le fasce fluviali si confermano come le fondamentali aste di connessione economica, ecologica, culturale, insediativa ed infrastrutturale del territorio: esse possono essere pensate come elementi di continuità territoriale, capaci di collegare fra loro le risorse di ambienti diversi ed in grado di valorizzarne le complementarità e di esaltarne le possibili sinergie. I bacini fluviali costituiscono da sempre le spine dorsali dei processi storici di insediamento nel territorio ed oggi possono indicare le linee guida per quei processi di ri-territorializzazione che devono consentire alla società di ri-appropriarsi dei propri paesaggi, di ri-trovare le tracce di un rapporto con le proprie memorie ed i propri valori per corrispondere in modo innovativo e sostenibile alle nuove domande di "qualità". Dunque i fiumi si configurano come gli elementi portanti della *rete infrastrutturale ecologica di base* su cui organizzare tutti gli usi e declinare le trasformazioni del territorio al fine di ristabilizzarne gli ecosistemi in pericolo, bonificarne le aree degradate, recuperarne i metabolismi originari, promuoverne la conoscenza dei diversi rapporti tra sistema insediativo ed ambiente naturale (Gambino, 2003).

Figura 1
Da sinistra:
Dario Fossati,
Dirigente della Regione
Lombardia;
Francesco Puma,
Dirigente dell'Autorità
di Bacino del Po;
Alberto Frigerio,
Assessore alla
Protezione Civile della
Provincia di Como;
Erminio M. Ferrucci,
Direttore
di HydroGEO;
Marco Mancini,
Docente del Politecnico
di Milano



È pertanto condivisibile e legittimo che il Legislatore, nell'istituire le Autorità di Bacino Idrografico, abbia inteso assicurare agli indirizzi contenuti nel Piano di Bacino la prevalenza su ogni altra previsione pianificatoria: le ragioni della sicurezza, infatti, come in generale quelle dell'ambiente, devono precedere ogni altra scelta di sviluppo territoriale.

Oggi il nostro Paese, in ottemperanza alle indicazioni in materia fornite dalla Comunità Europea, si avvia a riordinare la materia della difesa del suolo con il superamento dell'esperienza delle Autorità, che si trasformeranno in "Distretti di Bacino" con ambiti territoriali più vasti e competenze maggiormente articolate; ma l'esperienza maturata attraverso il confronto della pianificazione di bacino con i Piani Territoriali di Coordinamento delle Province ha dimostrato che le esigenze di reciproca integrazione e di coordinamento con gli strumenti urbanistici locali non possono essere risolte in termini di sotto o sovra-ordinamento.

Tale opinione appare ancora interna ad una logica che non si adegua alle nuove filosofie di governo del territorio; basata sulla norma autoritaria che opera mediante limitazioni, vincoli ed inibizioni, si dimostra quale logica inadeguata quando anziché stabilire "ciò che non va fatto" deve indicare "ciò che va fatto" e "come questo vada fatto". Vale a dire quando la norma-comando (che non consente alternative: obbedire o trasgredire) deve cedere il passo alla norma-consiglio (o norma di indirizzo) che intende responsabilizzare e rendere attivo il destinatario.

Superata quindi la fase vincolistica con i Piani Stralcio per il Rischio Idrogeologico elaborati dalle Autorità di Bacino presenti sul territorio nazionale, il Piano di Bacino (o di Distretto) dovrà quindi trasformarsi in strumento di indirizzo alla pianificazione ed alla gestione del territorio.

Il "Piano dei vincoli" può divenire "Piano delle prestazioni" qualora siano affrontate tematiche più generali, come le corrette pratiche di uso agricolo del suolo, l'invarianza idraulica, le norme di progettazione degli insediamenti edilizi, il riequilibrio dei bilanci idrici, la lotta alla subsidenza, la difesa degli ecosistemi, il recupero degli ambiti naturali, la difesa del sistema costiero, ecc.

Per tale ragione, la scelta dovrà essere quella di fornire precise indicazioni attraverso lo strumento della *Direttiva*, vale a dire uno specifico atto operativo con il quale sono rese note tutte le indicazioni tecnico-metodologiche formulate per la pianificazione e la progettazione di competenza provinciale e comunale.

Le direttive, infatti, dovranno contenere le indicazioni tecniche relative all'esecuzione degli studi, delle verifiche e delle valutazioni di carattere idrogeologico, idrologico ed idraulico, ed inoltre individua gli accorgimenti tecnico-costruttivi ed i criteri di pianificazione in base ai quali i soggetti competenti svolgono i propri compiti al fine di perseguire un assetto territoriale sostenibile in termini di sicurezza dei beni e delle persone esposte, rispetto ai rischi idraulici ed idrogeologici.

In particolare, le verifiche e le valutazioni idrologiche ed idrauliche contenute nelle direttive costituiscono gli atti con i quali i tecnici competenti certificano la qualità ed il grado di rispondenza dell'oggetto di verifica (opera, attività gestionale, intervento in genere, ecc.) ai principi prestazionali tesi a non esporre beni e persone a rischi; esse dovranno essere rivolte a migliorare le condizioni del bacino riguardo alle problematiche di dissesto idrogeologico, ai regimi idrologici ed alle condizioni del reticolo idrografico in generale, con particolare riguardo alla capacità di laminazione delle piene e di smaltimento dei deflussi.

I criteri esposti nelle direttive dovranno costituire un *corpus* di indicazioni da tenere in considerazione nell'istruttoria delle pratiche riguardanti le autorizzazioni in ambito urbanistico ed edilizio; nella formazione ed approvazione di piani territoriali e urbanistici provinciali e comunali (e relativi regolamenti); nella formazione di piani di protezione civile di livello comunale, provinciale e regionale; nelle autorizzazioni allo scarico di portate meteoriche in corsi d'acqua del reticolo idrografico naturale e di bonifica; nelle autorizzazioni allo svolgimento di attività e alla realizzazione di manufatti sul demanio dei corsi d'acqua; nelle autorizzazioni degli attraversamenti; nella verifica (*screening*) e valutazione di impatto ambientale delle opere di ingegneria, nonché negli studi di fattibilità ambientale, ecc.

Appare quindi di estrema importanza l'interazione tra Enti finalizzata ad azioni di pianificazione, gestione e valorizzazione del territorio e delle sue risorse; ma affinché l'interazione tra i diversi soggetti possa svilupparsi, è necessario assicurare almeno le seguenti tre condizioni: la prima è che si formi una base conoscitiva comune, utilizzabile da tutti gli Enti interessati; la seconda è che le strutture normative dei Piani definiscano quali siano i margini non negoziabili e, nel contempo, assicurino altri spazi di negoziazione per quelle scelte che richiedono interazione tra diversi soggetti istituzionali; la terza è che ogni soggetto istituzionale sia in grado di esprimere un proprio disegno strategico, dove l'orizzonte progettuale si dia sufficientemente ampio per concorrere alla definizione progressiva di linee d'azione convergenti.

Si tratta di condizioni assai impegnative che pongono in evidenza la complessità delle sfide che la cultura pianificatoria deve necessariamente raccogliere, laddove intenda affrontare con la necessaria efficacia (e con speranza di successo) i problemi dei rapporti tra il governo del territorio, la difesa del suolo, la gestione integrata delle acque, la pianificazione ambientale, lo sviluppo sostenibile. Per tale ragione desidero rimarcare i rapporti tra la futura pianificazione di bacino (o di Distretto), gli strumenti urbanistici comunali, la pianificazione territoriale provinciale e la programmazione regionale. La vastità della materia ed i contenuti vincolistici (ed anche attuativi) non possono, ovviamente, non presentare ricadute nel campo dell'urbanistica, sconfinando inevitabilmente nell'ambito proprio alla strumentazione decisionale degli enti locali.

Motivi di conflitto potrebbero certamente ingenerarsi ed, in particolare, scaturire da quelle norme le quali stabiliscono che le disposizioni del Piano di Bacino (o di Distretto) abbiano carattere di immediata cogenza per Amministrazioni locali; una prescrizione, questa, che potrebbe essere percepita come un "letto di Procuste" al quale la pianificazione comunale ed infraregionale debba forzatamente adattarsi. Occorre invece riflettere sul fatto che, all'interno di un quadro così complesso, è ineluttabile che il settore della pianificazione territoriale debba essere ispirato ad un unico principio: quello della co-progettazione, ampliando la portata di quel concetto di "sussidiarietà", che sta diventando la nuova parola d'ordine della prassi urbanistica contemporanea. ■