

CONFERENZA PROGRAMMATICA

Integrazione al parere in merito al «Progetto di variante cartografica e normativa al titolo II "Assetto della rete idrografica"» del Piano Stralcio di Bacino per il Rischio Idrogeologico

Verbale della Conferenza del 20 dicembre 2010
svoltasi presso la sala riunioni 5° piano
Direzione Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa
Regione Emilia-Romagna - Via della Fiera 8 - BOLOGNA

Sono presenti in rappresentanza dell'Ente di appartenenza:

Piermario Bonotto	1. Responsabile del Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica - Regione Emilia-Romagna 2. Segretario generale dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli
Gabriele Montanari	Responsabile Area Gestione del Territorio - Comune di Bagnacavallo

Sono inoltre presenti:

Gabriele Cassani	Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli
Paola Maldini	Autorità del Bacino del Reno
Fiorenzo Venturi	Comune di Bagnacavallo
Monica Guida	Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica - Regione Emilia-Romagna

La riunione è presieduta dall'ing. Piermario **Bonotto**, Responsabile del Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica della Regione Emilia-Romagna, delegato a rappresentare la Regione dall'Assessore alla Sicurezza territoriale. Difesa del Suolo e della Costa. Protezione civile, Paola Gazzolo. L'ing. Bonotto partecipa alla Conferenza anche nel ruolo di Segretario generale dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli.

Guida apre i lavori della Conferenza, che ha come oggetto l'integrazione al Parere, ai sensi del comma 4 dell'art. 1-bis del D.L. 279/2000, convertito con L. 365/2000, in merito al «Progetto di variante cartografica e normativa al titolo II "Assetto della rete idrografica"» del Piano Stralcio di Bacino per il Rischio Idrogeologico (di seguito P.S.R.I.) adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli, con deliberazione n. 2/1 del 21 aprile 2008.

Viene riassunto l'iter procedurale che ha portato all'odierna Conferenza programmatica, descritto in dettaglio nel Parere, al paragrafo "Antefatti e motivazioni della Conferenza programmatica odierna" (Allegato B alla deliberazione di Giunta Regionale, di cui il presente verbale è Allegato C).

Cassani riepiloga la procedura seguita per la determinazione del rischio residuo e delle conseguenti indicazioni inserite nella Variante al P.S.R.I.. E' stata perimetrata la fascia in cui la portata unitaria (portata per unità di larghezza del fronte d'onda generato da un ipotetico collasso dell'argine) è maggiore di 0,35 mq/sec, ritenuto dalla

letteratura il valore di soglia che può causare danni alle persone. La rappresentazione che ne consegue non è un buffer di ugual distanza, come previsto nel precedente articolato che indicava 150 m fissi dal piede esterno dell'argine. La dimensione cartografica della fascia, presente nella cartografia associata al Progetto di Variante, è già stata presentata in occasione della Direttiva. Si tratta dell'inviluppo di tutte le aree che sono soggette al superamento di tali condizioni di soglia, ritenute pericolose. I recenti eventi calamitosi avvenuti in Veneto e in Lucchesia hanno dimostrato che non è possibile escludere il rischio residuo per il quale si rende necessario il monitoraggio e la manutenzione degli argini, attraverso uno stanziamento periodico di fondi messi a disposizione per la manutenzione delle opere idrauliche. Si tratta purtroppo però di fondi scarsamente stanziati, a favore invece di risorse per le situazioni di emergenza per interventi post-alluvione. Il problema del collasso può però avere una dimensione e una serietà decisamente superiore rispetto al passato, aggravata da situazioni assolutamente imprevedibili (connesse, ad esempio, a franamenti spondali, tane di animali quali nutrie, istrici, ecc.). Nella Variante al Piano sono inoltre inserite valutazioni ulteriori di tipo informativo sulla probabilità che si verifichi l'effetto di cedimento dell'argine per opera del rischio residuo, non escludibile a priori. I possibili effetti considerati sono di tipo puntuale, come indicazioni di accompagnamento, e sono determinati in base al tempo di semisaturazione (ovvero *il tempo che il fronte di saturazione impiega per raggiungere la mezzeria della sezione d'argine considerata*): naturalmente più il tempo è breve, più aumenta la probabilità che coincida con la durata di una piena, provocando chiaramente rischi maggiori. Inoltre è stata effettuata un'analisi del fattore di sicurezza inteso come rapporto tra le forze stabilizzanti (derivanti dalla coesione e dall'angolo di attrito delle particelle che costituiscono il rilevato arginale) e quelle destabilizzanti (imputabili al peso del materiale e all'alleggerimento dovuto alla saturazione), in caso di collasso a condizioni di saturazione.

Guida fa presente che l'adeguamento della pianificazione in materia di rischio residuo è imposto anche dalla Comunità Europea con la Direttiva 2007/60/CE recentemente recepita con D.Lgs. n. 49/2010.

Montanari presenta in Conferenza programmatica un'osservazione del Comune di Bagnacavallo al Progetto di Variante in esame.

Guida riferisce che i comuni di Bagnacavallo e di Cotignola non hanno espresso osservazioni entro i termini previsti; l'osservazione presentata in data odierna, seppure fuori termine, sarà comunque valutata. La controdeduzione all'osservazione sarà contenuta nella stessa deliberazione di Giunta Regionale con la quale la Regione prende atto del parere della odierna Conferenza Programmatica.

Guida riprende l'oggetto della Conferenza ed espone il parere favorevole della Regione Emilia-Romagna al Progetto di Variante in esame, come risulta dal parere allegato (*adeguatamente illustrato nel Parere istruttorio regionale riportato nell'Allegato B alla deliberazione di Giunta Regionale*).

Montanari esprime perplessità in merito all'interpretazione dell'art. 10 della Norma del Progetto di Variante, così come è stato adottato. Cita un incontro tecnico svoltosi con i funzionari regionali e il rappresentante dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli in cui è emerso chiaramente che l'intendimento dell'Autorità dei Bacini Regionali

Romagnoli sia quello di far valere la salvaguardia anche sulla pianificazione vigente, precedente all'adozione del Progetto. Lamenta una scarsa chiarezza del dettato dell'art. 10 dal quale non si evince l'efficacia sulla pianificazione vigente: la norma sembra infatti riferirsi alle sole previsioni di ambiti per nuovi insediamenti da collocare esternamente alle fasce. Inoltre, l'Autorità di bacino, presente alla Conferenza di Pianificazione del Piano Strutturale Intercomunale della Bassa Romagna (inizio 2008), non ha in quella sede manifestato tale intendimento allorquando furono presentate le zone di possibile insediamento di nuove previsioni urbanistiche a completamento del disegno urbano. L'Autorità di Bacino ha parlato infatti di un Piano in divenire, ma non si è espressa sulla volontà dell'amministrazione comunale di inserire queste zone all'interno del P.S.C.. Dalla lettura giuridica della norma, non si evince alcun intendimento che porti a pensare alla retroattività dell'efficacia del Piano su piani efficaci da tempo. Viene pertanto chiesto un chiarimento sull'art. 10 in cui si ribadisca che l'efficacia è relativa agli ambiti di pianificazione successivi, escludendo quanto previsto nella pianificazione vigente. Si fa presente a questo proposito che alcune delle zone di espansione che hanno già un procedimento amministrativo in atto e dunque esistono diritti reali da tutelare. Si è in ogni caso d'accordo che gli ambiti di pianificazione futuri dovranno essere analizzati alla luce del disposto dell'art. 10.

Bonotto chiede chiarimenti su cosa si intenda per pianificazione vigente.

Montanari precisa che per pianificazione vigente si intendono le aree di previsione previste da piani già efficaci, vigenti ed approvati.

Guida ricorda che, ai sensi della normativa in materia (a partire dalla legge quadro in materia di difesa del suolo, la Legge 183/1989, ripresa poi dal D.Lgs. 365/2000), anche se non dichiaratamente espresso dall'art. 10 della Normativa del Piano, all'atto della sua approvazione, gli strumenti urbanistici comunali devono adeguarsi alle prescrizioni in esso indicate e, in ogni caso, la salvaguardia dei diritti acquisiti è prevista laddove la norma dispone di far salvi gli interventi sulle aree e la realizzazione di opere e manufatti edilizi i cui provvedimenti autorizzativi sono stati resi esecutivi alla data di adozione del piano (art. 2bis comma 5). Questo è un principio affermato in tutti gli strumenti di pianificazione di bacino vigenti.

Ricorda che il territorio dei comuni di Bagnacavallo e Cotignola rientra nella competenza dell'Autorità di Bacino del Reno, ma, trovandosi in sinistra idraulica del Lamone, è interessato idraulicamente dal fiume, oggetto degli studi dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli.

Montanari esprime a questo riguardo perplessità e incomprensione sulle differenze di pianificazione relativa al Piano Stralcio del Senio dell'Autorità di Bacino del Reno ed al P.S.R.I. dell'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli che interessano il comune di Bagnacavallo, rilevando che, pur trattandosi di zone con caratteristiche analoghe, sono normate in maniera del tutto differente rispetto alla cogenza sulle aree di nuova previsione. Chiede, inoltre, se il modello matematico che ha portato alla definizione della fascia di collasso arginale abbia tenuto in considerazione la presenza di edifici. Sembra, infatti, che la valutazione non tenga conto della presenza di un edificato che può costituire una barriera all'effetto dinamico.

Cassani spiega che, in una logica di rappresentazione a scala di bacino, di questo aspetto non è stato possibile tener conto. Tali considerazioni possono essere introdotte in sede di analisi dettagliata, con approfondimenti puntuali laddove richiesti, attraverso specifiche deroghe.

Montanari ribadisce le perplessità espresse e critica l'atteggiamento poco chiaro avuto dall'Autorità di Bacino in sede di Conferenza di Pianificazione del PSC intercomunale nella quale non si era accennato alle restrizioni oggetto della Variante e non erano state avanzate specifiche osservazioni. Inoltre riafferma le perplessità sul modello che ritiene non possa non tenere conto della presenza di un tessuto edificato storico di età medievale.

Bonotto chiede informazioni sull'approccio individuato all'interno del Piano stralcio del Senio dell'Autorità di Bacino del Reno.

Maldini precisa che l'Autorità di Bacino del Reno non ha normato il rischio residuale, anche se tale argomento sarà presto oggetto di studio e di inserimento in quanto reso obbligatorio dalla Direttiva Europea 2007/60/CE. Il Piano stralcio di Bacino del Senio, ormai datato, è stato recentemente rivisto con la finalità di omogeneizzarlo agli altri Piani stralcio vigenti sul territorio del bacino del Reno. Purtroppo però, per mancanza di forze e di risorse, i nuovi modelli di calcolo di comportamento si sono basati prevalentemente su dati e studi fatti in occasione della prima stesura del Piano.

Guida sottolinea che, per pervenire alla individuazione della fascia di collasso arginale, è stata svolta dall'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli una capillare raccolta di dati necessari all'analisi del rischio residuo. In particolare, gli argini sono stati battuti con sezioni molto ravvicinate, operazione parecchio costosa che l'Autorità ha potuto mettere in campo grazie allo stanziamento di specifici fondi.

Bonotto inoltre precisa che le differenze di approccio tra i due Piani saranno presto colmate e che tutto il territorio del comune di Bagnacavallo, sia per la parte ricadente nel bacino del Senio sia per quella ricadente nel bacino del Lamone, dovrà essere regolato da un'analoga individuazione di rischio residuale, come disposto dalla citata direttiva europea.

Guida ricorda che i vincoli posti dalla pianificazione di bacino sono spesso di difficile "comprensione", soprattutto laddove esiste un tessuto storico preesistente consolidato che non è mai stato interessato da criticità idrauliche.

Montanari ribadisce un'effettiva difficoltà di approccio anche con i singoli cittadini titolari di diritti di edificabilità (e per questo soggetti a imposta ICI) su terreni che invece, con l'approvazione della Variante, vedrebbero decadere tali diritti. Inoltre conferma la scarsa chiarezza espressa in sede di Conferenza di Pianificazione del PSC.

Guida a questo proposito legge alcuni passaggi della nota n. 956 del 26/07/2007 inviata dall'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli in sede di Conferenza di Pianificazione del PSC tenutasi, presso l'Associazione Intercomunale Bassa Romagna, avente per oggetto il parere in merito alla Conferenza stessa e nella quale veniva evidenziato il tema del rischio idraulico in sinistra fiume Lamone, chiedendo di inserire le aree a pericolosità idraulica *"nello stato conoscitivo ambientale con le relative ricadute sulla pianificazione"*.

Cassani conferma l'inoltro della nota citata e precisa che l'Autorità di Bacino, all'epoca della Conferenza di Pianificazione del PSC, non aveva alcuna competenza amministrativa per poter proporre osservazioni al Piano Strutturale Comunale, limitandosi a fornire valutazioni tecniche e parametri raccolti sul comportamento idraulico del Lamone. L'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli ha chiesto in quest'ottica di inserire tali considerazioni nel quadro conoscitivo condiviso di cui alla L.R. 20/2000, proprio per mancanza di competenza amministrativa sul territorio. Solo successivamente è stata stipulata l'intesa tra l'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli e l'Autorità di bacino del Reno, che ha portato ad estendere ai comuni in sinistra Lamone il Progetto di Variante in oggetto.

Bonotto ribadisce dunque che il Comune di Bagnacavallo era stato messo al corrente della situazione di rischio e perciò era auspicabile, da parte dello stesso comune, una presa d'atto delle condizioni di pericolo e la messa in campo di mezzi necessari per affrontarli. Afferma in ogni caso la disponibilità della Regione Emilia-Romagna e dell'Autorità di Bacino dei Regionali Romagnoli a provare a trovare una soluzione alla questione.

Montanari conferma che comunque il Comune, messo al corrente della situazione di rischio ha in qualche maniera dato corso a queste indicazioni, attraverso il nuovo Piano Strutturale Comunale, eliminando le aree di espansione che erano a ridosso del fiume, ubicandole in punti il più lontano possibile.

Guida, Bonotto e Maldini chiedono precisazioni sulle aree di espansione individuate dal PSC e sull'iter amministrativo in cui si trovano tali aree.

Montanari spiega che si tratta di aree oggetto di Piano Particolareggiato, ai sensi del Piano Regolatore, presentato in Comune, che ha già avviato la procedura di autorizzazione.

Guida ricorda che la norma prevede la possibilità di derogare attraverso nuovi studi. Si tratta di un raffinamento del metodo avente come obiettivo la verifica della possibilità di modificare o dettagliare ulteriormente la fascia di collasso arginale. E' necessario, attraverso il competente Servizio tecnico di bacino, capire l'entità degli studi da realizzare, in termini economici e temporali.

Montanari rinnova le perplessità in merito alla retroattività stabilita dalla normativa, che avrebbe ripercussioni su diritti di privati cittadini sanciti da una pianificazione urbanistica molto precedente.

Guida sottolinea l'importanza di capire di quali diritti si stia discutendo: dal punto di vista urbanistico, il PSC non rappresenta un diritto.

Montanari ricorda che i Piani Particolareggiati di cui si discute si trovano nella località Villanova, in cui vi è un piccolo comparto approvato in Consiglio Comunale da diversi anni, ma per il quale non è mai stata sottoscritta la convenzione, e un altro Piano Particolareggiato che ha iniziato l'iter approvativo.

Guida chiede di riportare l'attenzione sul Parere oggetto della Conferenza Programmatica, invitando i presenti ad esprimersi in merito ai contenuti del Progetto di variante dell'Autorità di Bacino dei Regionali Romagnoli.

Montanari esprime parere favorevole in merito all'obiettivo di tutela, ma sottolinea nuovamente le perplessità riguardo alle modalità con cui è stata individuata tale fascia, che non ha affatto considerato la presenza o meno di edificato.

Cassani precisa che lo spirito dell'analisi svolta dall'Autorità di Bacino è stato quello di dare un elemento di valutazione in più da utilizzare in sede di pianificazione dello sviluppo urbanistico. In quest'ottica è prevista la possibilità di valutare insieme, anche con il contributo dell'autorità idraulica (il Servizio Tecnico di Bacino), possibili deroghe a seguito di un dettaglio maggiore dell'analisi svolta. La logica del piano di bacino è quella di un piano prestazionale in cui si dà conto delle prestazioni del territorio e si valutano insieme le direttrici di sviluppo sostenibili.

Montanari prende atto della disponibilità dell'Autorità di bacino, che non risolve però il problema del vincolo coercitivo e retroattivo posto con il Progetto di Variante. Tale disponibilità dovrebbe concretizzarsi, prima dell'approvazione del Progetto di Variante, in una possibilità di intervento sul modello che porti ad una modifica della fascia. Il rischio è dover riaprire la Conferenza di Pianificazione, mettere in discussione un Piano Strutturale da poco approvato, fatto in maniera associata da dieci Comuni. Osserva che, se da una parte la Regione promuove le forme associative tra i Comuni, dall'altra si verifica che due Autorità di bacino governino in maniera differente la sinistra e la destra idraulica di uno stesso fiume.

Bonotto, a questo proposito, afferma che il percorso di omogeneizzazione è stato lungo, ma l'obiettivo si sta raggiungendo, anche in virtù di quanto richiesto dalla Direttiva 2007/60.

Guida interviene riprendendo la critica alla metodologia, che è invece condivisa dalle competenti strutture regionali. Ritiene che la contestazione della metodologia sia ovviamente legittima da parte del Comune, ma andrebbe sostenuta da adeguate valutazioni tecniche tenendo conto delle possibili vie di fuga e dei punti di collasso arginale. Fa inoltre presente che il fiume Lamone è un fiume pensile, anche con criticità in termini di finestre arginali

Bonotto fa presente che, andando ad esaminare più dettagliatamente tali aspetti in relazione all'edificato, potrebbe anche verificarsi un allargamento della fascia.

Montanari ribadisce che se ci fosse un'analisi di maggiore dettaglio, in cui a sezioni critiche corrisponde una determinata fascia, sarebbe più facile giustificare delle scelte ad un cittadino che paga l'ICI da 15 anni.

Maldini suggerisce di esaminare quanto era già previsto nel PRG, sottolineando che nel PSC anche le vecchie previsioni tornano in gioco. Riprendendo il tema della "pianificazione consolidata", sulla base della propria esperienza in applicazione della L.R. 20/2000, in linea generale afferma che il PSC non origina diritti edificatori sulle aree in previsione, tanto che molto spesso, in Conferenza di pianificazione, non si ha la loro localizzazione, ma sono presenti le direttrici alternative di sviluppo urbano riportate con una indicazione ideogrammatica (una freccia) proprio per sottolineare come tutti i potenziali ambiti di espansione devono essere intesi come in concorrenza tra loro così da consentire che il POC, sulla base di successivi approfondimenti, possa concretamente selezionare le aree di effettiva trasformazione. Le aree

sono rappresentate solo nella VALSAT per permettere di verificare le condizioni di sostenibilità ambientale. Proprio per questo motivo molti PSC sono "sovradimensionati" perché alcuni dei potenziali ambiti di espansione rappresentano alternative che non verranno effettivamente realizzate. Precisa il ruolo dell'Autorità in sede di Conferenza che è quello di: 1) verificare la completezza del Quadro conoscitivo (rispetto a questo punto l'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli ha fornito il materiale); 2) condividere gli obiettivi generali e le scelte di pianificazione dichiarate nel Documento Preliminare; 3) verificare la sostenibilità ambientale e territoriale delle direttrici di sviluppo/aree presenti nella VALSAT preliminare. Il problema sorto in sede di Conferenza di Pianificazione con l'Autorità dei Bacini Regionali Romagnoli è connesso al tema della competenza territoriale che, in assenza di un'intesa specifica, è dell'Autorità di bacino del Reno. In passato l'Autorità di Bacino del Reno si è trovata a dover affrontare situazioni analoghe per territori comunali ricadenti nel bacino del fiume Po, ma confinanti con il bacino del Reno. In quelle occasioni, ci si è appellati al principio di precauzione, sottolineando l'importanza di tener conto nelle previsioni della pericolosità idraulica del Reno - anche in assenza di specifica competenza da parte dell'Autorità di Bacino del Reno. Suggerisce infine al Comune di Bagnacavallo di valutare le previsioni di piano regolatore già vigenti e cercare di applicare per le nuove previsioni il principio di precauzione.

Montanari condivide le riflessioni perché effettivamente il diritto di edificazione del P.R.G. è molto diverso da quello delle aree di potenziale espansione del P.S.C., anche se dal punto di vista fiscale la Corte dei Conti ha chiarito che anche queste ultime sono assoggettate alle stesse imposizioni fiscali delle prime, togliendo così quella possibilità - che era nel legislatore della L.R. 20/2000, di dare alla pianificazione maggiore libertà d'azione. La pianificazione del P.R.G., che non prevede un passaggio successivo di Piano Operativo per potersi esprimere, ma che si traduce direttamente in un Piano particolareggiato - a differenza del PSC che prevede un passaggio al POC per renderla efficace - è già dal punto di vista della legittimità dell'intervento differente.

Guida riepiloga il parere del Comune di Bagnacavallo che condivide gli obiettivi, ma non la metodologia del Progetto di Variante. Ribadisce che all'osservazione presentata in data odierna, la Regione Emilia-Romagna darà risposta con la deliberazione di Giunta Regionale, tenendo presente anche quanto oggetto dell'odierna discussione e alla luce della norma prevista dall'Autorità di Bacino dei Regionali Romagnoli.

Guida chiude la Conferenza programmatica.