

14 novembre 2019
Sala videoconferenze , piano 4

Regione Emilia-Romagna - Via della Fiera 8 - BOLOGNA

Conferenza programmatica

Parere in merito al Progetto di Variante al Piano di bacino del fiume Tevere - VI stralcio funzionale per l'Assetto Idrogeologico - PAI - Norme Tecniche di Attuazione - NTA - introduzione dell'art. 9 bis e modifiche dell'art. 4, adottato con Decreto Segretariale n. 18 del 6/03/2018 del Segretario Generale dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale.

Premessa

Il "*Piano di bacino del fiume Tevere - VI stralcio funzionale per l'assetto idrogeologico - P.A.I.*" (in seguito PAI), adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di Bacino del fiume Tevere con deliberazione n. 114 del 5/04/2006, è stato approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri con DPCM 10 novembre 2006.

Il primo aggiornamento del Piano di bacino del fiume Tevere - 6° stralcio funzionale - P.S. 6 - per l'assetto idrogeologico - PAI è stato adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino con deliberazione n. 125 del 18 luglio 2012 e approvato con DPCM 10 aprile 2013.

Il Segretario Generale dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, con proprio Decreto n. 18 del 6/03/2018, ha adottato, ai sensi dell'art. 12, comma 7, del D.M. 25/10/2016, n. 294, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), il Progetto di variante al Piano di bacino del fiume Tevere - VI stralcio funzionale per l'Assetto Idrogeologico - PAI - Norme Tecniche di Attuazione - NTA - introduzione dell'art. 9 *bis* e modifiche dell'art. 4 (di seguito denominato Progetto di variante).

L'iter di adozione e di approvazione del suddetto Progetto di variante deve essere inquadrato nel contesto normativo di riferimento attualmente vigente rappresentato da:

- Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale";
- Legge 28 dicembre 2015, n.221, recante "Disposizione in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" ed in particolare l'art. 51 "Norme in materia di Autorità di bacino";
- Decreto Ministeriale n. 294 del 25 ottobre 2016 "Disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n.183" del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM);
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 aprile 2018, recante "Individuazione e trasferimento delle unità di personale, di cui alla legge 183/1989, all'Autorità di bacino distrettuale

dell'Appennino Centrale e determinazione della dotazione organica dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, ai sensi dell'articolo 63, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e del decreto n. 294 del 25 ottobre 2016”;

- Decreto del MATTM n. 52 del 26/02/2018 con cui è stato approvato lo Statuto dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale;
- Decreto del MATTM n. 158 del 29/05/2019 con cui è stata decretata la composizione della Conferenza operativa dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale.

L'art. 51, comma 4, della L. 221/2015 dispone che dalla data di adozione del decreto previsto dall'art. 63 del D.Lgs. n. 152/2006 le Autorità di bacino di cui alla L. n. 183/1989 sono soppresse e in fase di prima attuazione, dalla data di entrata in vigore della medesima legge n. 221/2015, le funzioni di Autorità di bacino distrettuale di cui al D.Lgs. n. 152/2006 sono esercitate dalle Autorità di bacino di rilievo nazionale di cui all'art. 4 del D.lgs. n. 219/2010, che a tale fine si avvalgono delle strutture, del personale, dei beni e delle risorse strumentali delle Autorità di bacino regionali e interregionali comprese nel proprio distretto.

Il DM n. 294 del 25/10/2016 del MATTM, emanato ai sensi dell'art. 63, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, è entrato in vigore il 17/02/2017; l'art. 12, comma 7 di tale decreto dispone che fino all'emanazione del D.P.C.M. di cui all'art.63 comma 4 del D. Lgs. n. 152/2006, le attività di pianificazione di bacino facenti capo alle soppresse Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali sono esercitate con le modalità di cui al comma 6 e, nelle more dell'emanazione del suddetto D.P.C.M., il MATTM approva gli atti necessari per assicurare l'aggiornamento dei Piani di bacino e relativi stralci funzionali e territoriali, d'intesa con le regioni e le Autorità di bacino ricadenti nei singoli distretti.

In particolare, la Direzione Generale per la Salvaguardia del Territorio e delle Acque del MATTM, con nota prot. n. 23612 del 6/11/2017, ha individuato i seguenti passaggi procedurali inerenti al Progetto di Variante al PAI in oggetto:

- confronto tecnico con le Regioni ricadenti nel territorio del bacino del fiume Tevere, alla presenza del MATTM ed ai fini di una preventiva informazione e condivisione del percorso da compiere e dei contenuti sostanziali della variante, anche ai fini della successiva convocazione delle Conferenze programmatiche di cui all'art. 68, comma 3, del D.lgs. n.152/2006;
- adozione, in esito al confronto tecnico di cui al precedente punto, del Progetto di Variante con Decreto del Segretario Generale dell'Autorità di bacino.

Conseguentemente, in data 2 marzo 2018 si è tenuta la riunione con le Regioni ricadenti nell'area del bacino del fiume Tevere, alla presenza del MATTM, in cui si è raggiunta la condivisione del percorso procedurale e del Progetto di Variante, conformemente a quanto già espresso in sede di Comitato Tecnico dell'Autorità di bacino del fiume Tevere nella seduta del 24/11/2016, rinviando alla fase delle Conferenze programmatiche, ex art. 68, comma 3, del D.lgs. 152/2006, l'approfondimento di eventuali criticità di merito tecnico.

Il comma 3 dell'art. 68 del D.Lgs. n. 152/2006 dispone, infatti, che le Regioni convochino una Conferenza programmatica articolata per sezioni provinciali o per altro ambito territoriale deliberato dalle Regioni stesse, cui partecipano province e comuni interessati al fine esprimere un parere sulla coerenza tra pianificazione di distretto e pianificazione territoriale dei Progetti di variante ai PAI.

La Regione, pertanto, sulla base di quanto sopra esposto, ritiene di sottoporre il Progetto di variante all'esame della Conferenza programmatica disposta dal comma 3 dell'art. 68 del D.Lgs. n. 152/2006.

La Regione trasmetterà il parere della Conferenza programmatica all'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Centrale, che, ai sensi dell'art. 3 del citato D.M. 294/2016, è subentrata a tutti gli effetti all'Autorità di bacino del fiume Tevere, e potrà compiere gli atti necessari al prosieguo dell'iter di approvazione della variante al PAI, avendo assunto la piena operatività per gli effetti del DM MATTM n. 52 del 26/02/2018, del DPCM 4 aprile 2018 e del DM MATTM n. 158 del 29/05/2019.

Procedure relative al parere regionale sul Progetto di variante

È stata data notizia dell'adozione del Progetto di variante nella Gazzetta Ufficiale (GURI) serie generale n. 68 del 22/03/2018 e nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna (BURER), Parte Seconda, n.67 del 21/03/2018, ove è stato anche reso noto che gli atti ad esso relativi erano depositati per la consultazione presso le sedi delle Regioni e delle Province territorialmente interessate.

Con lettera prot. n. 1702 del 16/03/2018, a firma del dirigente dell'Ufficio di Segreteria Giuridico-Amministrativa dell'Autorità di bacino, è stata comunicata alla Regione Emilia-Romagna l'adozione del Progetto di variante e ne è stata trasmessa la documentazione relativa, consistente nel Decreto Segretariale n. 18 del 6/03/2018 del Segretario Generale dell'Autorità di bacino, al fine del deposito per la consultazione del pubblico.

La documentazione del Progetto di variante è stata depositata presso il Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica della Regione e presso il Servizio Tecnico Infrastrutture, Trasporti e Pianificazione Territoriale della Provincia di Forlì-Cesena per essere sottoposta a consultazione per 45 giorni a partire dalla data di pubblicazione sulla GURI.

È pervenuta una osservazione da parte dell'Unione dei Comuni Valle del Savio con prot. n. 27336 del 20/06/2018, acquisita dal protocollo regionale il 21/06/2018 con n. PG/2018/453193.

Il Direttore Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente ha convocato una riunione il 18/05/2018 (nota prot. PG.2018.338136 del 10/05/2018) con le Direzioni generali Agricoltura, caccia e pesca ed Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa, l'Agenzia regionale per la Sicurezza territoriale e la Protezione civile, nonché con i Servizi afferenti alla medesima Direzione direttamente interessati, per illustrare il Progetto di variante ed acquisire le valutazioni di rispettiva competenza necessarie alla formazione del parere regionale da proporre alla Conferenza programmatica, di cui al comma 3 dell'art. 68 del D.Lgs. n. 152/2006.

In questa sede il competente Servizio valutazione impatto e promozione sostenibilità ambientale ha indicato la necessità di verificare se il Progetto di Variante in esame sia da sottoporre a procedura di Verifica di assoggettabilità a VAS, di cui al D.lgs. n. 152/2006, di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, evidenziando che l'esclusione della VAS prevista dall'art. 68 del D.Lgs. n. 152/2006 riguarda i piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico, redatti nelle more dell'approvazione dei piani di bacino (art. 67, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006). Ritiene che tale condizione non sembri applicabile al Progetto di Variante dal momento che il Bacino del Tevere è dotato di Piano di Bacino, attualmente vigente. Fa presente, inoltre, che l'ambito di applicazione della VAS è definito dalla direttiva Europea 2001/42/CE nonché recepito dall'art. 6 del D.Lgs. n. 152/2006.

Sulla base dell'istruttoria effettuata dal Servizio Difesa del Suolo, della Costa e Bonifica la Regione ha predisposto il presente Parere istruttorio che viene proposto alla discussione dell'odierna Conferenza programmatica convocata dall'Assessore alla Difesa del suolo e della Costa, Protezione Civile, Politiche ambientali e della montagna, ai sensi del comma 3 dell'art. 68 del D.Lgs. n. 152/2006.

La Giunta Regionale si esprimerà, attraverso una specifica deliberazione, sul Progetto di variante, prendendo atto delle risultanze della Conferenza programmatica e del parere espresso dalla stessa.

Contenuti del Progetto di variante

Il Progetto di variante consiste nell'aggiornamento del testo delle Norme Tecniche di Attuazione del PAI con l'introduzione dell'art. 9 *bis* e modifiche dell'art. 4.

Il testo dell'art. 9 *bis* delle Norme viene qui di seguito riportato integralmente:

<< Art. 9-bis Prima attribuzione della pericolosità alle aree di versante interessate da dissesto per movimenti gravitativi di cui all'elaborato "Inventario dei fenomeni franosi".

1. Per le aree di versante interessate da dissesto per movimenti gravitativi individuate nell'elaborato "Inventario dei fenomeni franosi" non oggetto di valutazione del livello di rischio e, quindi, non incluse nell'elaborato "Atlante delle situazioni di rischio da frana" è effettuata la prima attribuzione della pericolosità. Tale attribuzione è condotta mediante applicazione semplificata dei criteri contenuti nell'allegato alle presenti norme recante "Procedura di individuazione, delimitazione e valutazione delle situazioni di rischio da frana", individuando le fasce di pericolosità da dissesto per fenomeni gravitativi. All'"Inventario dei fenomeni franosi" si applica la seguente tabella di prima attribuzione della pericolosità:

Livello di pericolosità		Stato di attività	Tipo di fenomeno
P4	pericolosità molto elevata	fenomeno attivo	frana per crollo o ribaltamento; debris flow (colata di detrito); - orlo di scarpata di frana

P3	pericolosità elevata	fenomeno attivo	frana per scivolamento; frana per colamento; frana complessa; area con franosità diffusa; area interessata da deformazioni gravitative profonde (DGPV); area interessata da deformazioni superficiali lente e/o soliflusso; frana non cartografabile.
		fenomeno quiescente	frana per crollo o ribaltamento; frana per scivolamento; frana per colamento; frana complessa; area con franosità diffusa; area interessata da deformazioni gravitative profonde (DGPV); <i>debris flow</i> (colata di detrito); orlo di scarpata di frana; frana non cartografabile.
P2	pericolosità media	fenomeno attivo	Falda e/o cono di detrito; area a calanchi di erosione
		fenomeno quiescente	Falda o cono di detrito
		fenomeno inattivo	frana per crollo o ribaltamento; frana per scivolamento; frana per colamento; frana complessa; area con franosità diffusa; area interessata da deformazioni gravitative profonde (DGPV); <i>debris flow</i> (colata di detrito); orlo di scarpata di frana; frana non cartografabile
P1	pericolosità bassa	fenomeno inattivo	Falda o cono di detrito

		fenomeno presunto	frana per scivolamento; frana per colamento; frana complessa; falda e/o cono di detrito; <i>debris flow</i> (colata di detrito); frana presunta; orlo di scarpata di frana
--	--	-------------------	--

2. Alle fasce di cui al precedente comma 1 si applicano le previsioni di cui agli artt. 11, 14 e 15 con le seguenti corrispondenze:

- fasce a pericolosità P4: art. 14;
- fasce a pericolosità P3: art. 15;
- fasce a pericolosità P2: art. 11;
- fasce a pericolosità P1: art. 11.

3. Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 43, comma 5 e ss. delle presenti NTA:

- l' "Inventario dei fenomeni franosi" è aggiornato con le fasce di pericolosità risultanti all'esito delle attività di cui all'art. 10, comma 1;
- l' "Atlante delle situazioni di rischio da frana" è aggiornato con le situazioni di rischio risultanti all'esito delle attività di cui all'art. 10, comma 2. >>

Viene inoltre modificato l'art. 4, con l'introduzione delle parole "l'*Inventario dei fenomeni franosi*" dopo le parole "Atlante delle situazioni di rischio da frana", sia nel comma 1 che nel comma 4.

Non sono state previste misure di salvaguardia.

L'Autorità di bacino motiva la necessità del Progetto di variante per colmare la mancanza di classificazione di pericolosità da frana nel PAI del Tevere, messa in evidenza nel Rapporto ISPRA n. 233/2015 "*Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*". Ciò consentirebbe di poter disporre anche per il bacino idrografico del Tevere di un indice corretto sulla pericolosità da frana per la ripartizione delle risorse e dei finanziamenti degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico.

Valutazioni sul Progetto di variante

Per quanto previsto nel Progetto di variante i fenomeni franosi contenuti nell'elaborato "*Inventario dei fenomeni franosi*" del PAI vengono classificati con gradi di pericolosità da bassa a molto elevata (P1 - P4) e a queste "fasce di pericolosità" si applicano i disposti di cui agli artt. 11, 14 e 15 delle Norme del PAI. Vengono pertanto estese alle aree in frana limitazioni urbanistico-edilizie, che nel PAI vigente sono attribuite alle aree perimetrato a rischio da frana, ampliando il territorio soggetto a tutela in tutto il bacino del fiume Tevere.

Questo Progetto di Variante colma quindi una lacuna del PAI di bacino del Tevere che non prevedeva una normativa inerente alla pericolosità da frana, a differenza di quanto previsto in altri PAI che interessano il territorio regionale e negli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica vigenti, quali il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Forlì-Cesena e il PSC/RUE del Comune di Verghereto.

Nello specifico, si rileva che sui 27 Km² in Comune di Verghereto, che ricadono nel bacino del fiume Tevere, opera anche l'art. 26 - *Zone ed elementi caratterizzati da fenomeni di dissesto e instabilità* delle Norme del PTCP della Provincia di Forlì-Cesena.

Dal confronto, in materia edilizia ed urbanistica, tra quanto disposto dall'art. 26 del PTCP e i disposti dell'art. 15 delle Norme del PAI si evince che il regime dell'art. 15 del PAI risulta più permissivo del regime del comma 10 dell'art. 26 del PTCP che si applica alle frane attive, mentre risulta più restrittivo del regime del comma 11 dell'art. 26 del PTCP che si applica alle frane quiescenti.

Si fa, inoltre, presente che nel Parere approvato dalla Conferenza programmatica indetta dalla Regione Emilia-Romagna e tenutasi il 28/06/2012, in merito al "Piano di bacino del fiume Tevere - VI stralcio funzionale P.S. 6 - per l'assetto idrogeologico - P.A.I. progetto di primo aggiornamento", adottato dal Comitato Istituzionale dell'Autorità di bacino del fiume Tevere, con deliberazioni n. 110 del 10/3/2010 e n. 120 del 21/12/2010, veniva richiesto quanto segue:

"...la Regione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10, comma 1, delle Norme del P.A.I., e in accordo con la modifica dell'art. 13, come prevista dall'art. 2 delle Norme Tecniche di Attuazione del Progetto di aggiornamento, propone all'Autorità di bacino di modificare le Tavole 301, 303 e 304 dell'Inventario dei fenomeni franosi sulla base della Carta Inventario del dissesto, in scala 1:10.000, recepita nella Variante 2010 al PTCP della Provincia di Forlì-Cesena (Tavola 4 - Carta del Dissesto e della Vulnerabilità Territoriale) e nel PSC del Comune di Verghereto (Tavola B3)."

Il suddetto parere è stato assunto dalla Giunta regionale con DGR n. 941 del 9/07/2012 e trasmesso all'Autorità di Bacino.

Nella Relazione per l'adozione definitiva del suddetto "Primo Aggiornamento" del PAI (approvato con DPCM 10/04/2013) nella frase finale, a pagina 18, si afferma:

"si confermano pertanto tutte le modifiche apportate con il progetto di Piano per l'adozione definitiva con l'accoglimento della richiesta formulata da parte della Regione Emilia Romagna di procedere con l'aggiornamento della Carta inventario dei fenomeni franosi così, come risultante dagli studi condotti nell'ambito del PTCP della Provincia di Forlì."

Si rileva però che a tutt'oggi le Tavole 301, 303 e 304 dell'Inventario dei fenomeni franosi del PAI non sono state modificate sulla base di quanto richiesto dalla Regione ed accolto dall'Autorità di bacino.

Si precisa inoltre che il PTCP della Provincia di Forlì-Cesena è stato oggetto di una variante specifica adottata con delibera C.P. n. 183 del 19/12/2013 ed approvata con delibera C.P. n. 57 del 10/12/2015.

Tale variante, come previsto dalla normativa vigente, per essere approvata è stata sottoposta al processo di pubblicazione, osservazioni e controdeduzioni. Inoltre, sulla base della propria normativa la Regione Emilia-Romagna ha espresso, con DGR n. 720 del 15/06/2015, l'intesa in merito alla conformità di tale variante specifica al PTCP della Provincia di Forlì-Cesena agli strumenti della pianificazione regionale e, con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 44 del 27/10/2015, ha espresso

la propria intesa sulle proposte di variante cartografica al Piano Territoriale Paesistico Regionale contenute nella variante al PTCP di cui sopra, come assentite dalla Giunta Regionale nella sopra richiamata delibera n. 720/2015.

In considerazione del fatto che l'art. 9 bis, introdotto dal Progetto di variante in esame, rende l'"Inventario dei fenomeni franosi" del PAI un elaborato al cui contenuto si applicano prescrizioni dirette previste dalle Norme, si ritiene che tale inventario debba essere il più aggiornato possibile. Pertanto, si chiede all'Autorità di bacino di modificare i contenuti delle Tavole 301, 303 e 304 dell'Inventario dei fenomeni franosi recependo il quadro del dissesto contenuto nella Tavola 4 - Carta del Dissesto e della Vulnerabilità Territoriale, Elaborato n. 21 - 278NO, del PTCP della Provincia di Forlì-Cesena vigente, come modificato dalla suddetta Variante approvata nel 2015. Si precisa che la legenda della suddetta Tavola 4 del PTCP non distingue le frane per tipologia di movimento franoso, si invita pertanto a prendere tale dato nella Carta Inventario delle frane della Regione Emilia-Romagna, aggiornata con cadenza semestrale.

Si evidenzia, infine, relativamente alla tabella di prima attribuzione della pericolosità, che il termine "*fenomeno inattivo*" nelle classificazioni abitualmente utilizzate in merito allo stato di attività delle frane, quale ad esempio la classificazione del Progetto IFFI, comprende sia le frane quiescenti che le frane stabilizzate e relitte. Pertanto, si suggerisce all'Autorità di bacino di risolvere l'ambiguità del termine modificandolo o utilizzando i termini contenuti nell'elaborato "*Procedura di individuazione, delimitazione e valutazione delle situazioni di rischio da frana*", allegato delle Norme del PAI.

Per quanto sopra esposto, la Regione esprime generale condivisione sui principi che ispirano il Progetto di variante, in quanto si inserisce adeguatamente nel percorso di aggiornamento del PAI integrandone l'apparato normativo. Resta ferma la necessità di recepire nell'Inventario dei fenomeni franosi del PAI il quadro del dissesto più aggiornato contenuto nella Tavola 4 - Carta del Dissesto e della Vulnerabilità Territoriale del PTCP della Provincia di Forlì-Cesena.