

Bacino Regionale del Fiume Ombrone
Progetto di Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrogeologico
Parere Conferenza Programmatica (art. 1 bis D.L. n. 279/00 convertito con L. 365/00)

1. PREMESSA

Il Progetto di Piano per l'Assetto Idrogeologico per il Bacino Regionale del Fiume Ombrone è stato adottato nella seduta della Giunta Regionale Toscana del 23/07/2001 con Delibera n. 831; in seguito è stato depositato presso le sedi della Regione Toscana, delle Amministrazioni Provinciali di Grosseto e Siena e delle Amministrazioni Comunali interessate per la consultazione e le osservazioni così come previsto dalla L.R. 91/98.

L'art. 1 bis comma 3 della L. 365/2000 stabilisce che, ai fini dell'adozione ed attuazione dei piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale, la Regione convochi una Conferenza programmatica con le Province ed i Comuni interessati per esprimere un parere sul progetto di piano, con particolare riferimento alla integrazione a scala provinciale e comunale, prevedendone le necessarie prescrizioni idrogeologiche e urbanistiche.

Con deliberazione n.948/2001 la Giunta regionale ha deciso di procedere alla convocazione delle Conferenze in ciascun bacino del territorio toscano chiamando ad esprimersi Province, Comuni, Comunità Montane ed Enti Parco partecipanti alla Conferenze di bacino di cui alla L.R. 91/98, stabilendo altresì che le Conferenze assumano anche gli effetti di quelle di cui al comma 2 e segg. dell'art. 7 ("Formazione ed approvazione del P.I.T.") della L.R. n. 5/95.

La Conferenza programmatica per il bacino dell'Ombrone è stata aperta il giorno 11 aprile 2003 cui hanno fatto seguito gli incontri del 13 giugno 2003 e del 22 gennaio e 7 aprile 2004.

Alle Conferenze hanno partecipato le Province ed i Comuni ma anche le Comunità Montane e gli Enti Parco in quanto soggetti che hanno competenze di materia di pianificazione. Attraverso la fase di pubblicazione del piano è stata comunque garantita la possibilità di presentare osservazioni anche da parte di soggetti privati.

Nell'ambito dei lavori della Conferenza è stato deciso di effettuare anche incontri tecnici con riferimento alle osservazioni di carattere territoriale al fine di consentire un adeguato confronto con gli enti osservanti. Tali incontri, cui hanno partecipato rappresentanti della Segreteria tecnica di bacino, si sono svolti presso la sede dell'Ufficio regionale di Tutela del Territorio di Grosseto e di Siena nel mese di settembre e ottobre (3, 16, 22, 23, 25 e 26 settembre; 1, 8 e 10 ottobre).

Con riferimento alle implicazioni reciproche tra Piani stralcio PAI, Piano di Indirizzo Territoriale e Piani Territoriali di Coordinamento, specifiche riunioni sono state svolte anche con le amministrazioni provinciali toscane in data 25 luglio 2003 e 15 gennaio e 18 marzo 2004.

2. SINTESI DEL PROGETTO DI PAI

Oggetto del Progetto di Piano è il "Bacino Regionale Ombrone" che ricopre una superficie di circa 5.690 Km² ed è costituito, nella delimitazione territoriale, da cinque bacini idrografici:

- Bacini dei Fiumi Bruna e Sovata;
- Bacino del Fiume Osa;
- Bacino del Fiume Albegna;

- Bacino del Fiume Chiarone;
- Bacino del Fiume Ombrone.

Nell'ambito del Bacino del Fiume Ombrone sono stati, inoltre, individuati i seguenti sottobacini:

Destra idraulica:	Bacino del Fiume Arbia; Bacini dei Fiumi Farma – Merse; Bacino del Torrente Gretano.
Sinistra idraulica	Bacino del Fiume Orcia; Bacino del Torrente Melacce; Bacino del Torrente Trasubbie.

Il Progetto di Piano per l'Assetto Idrogeologico è costituito dai seguenti **elaborati**:

1. Relazione generale;
2. Il quadro delle conoscenze:
 - TAV. N. 1 – Carta del territorio urbanizzato con suddivisione amministrativa (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 2 – Carta del vincolo idrogeologico (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 2/a – Carta del vincolo paesaggistico (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 3 – Carta dei bacini idrografici (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 4 – Carta delle opere di difesa del territorio (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 5 – Carta dell'uso del suolo (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 6 – Carta degli interventi strutturali (scala 1:100.000);
 - TAV. N. 7 – Carta di sintesi di tutela del territorio (scala 1:100.000);
Carta di dettaglio di tutela del territorio (scala 1:10.000);
 - TAV. N. 8 – Prefigurazione della Carta di tutela del territorio per la città di Grosseto (8-83 in scala 1:10.000) a seguito dell'ultimazione delle opere di consolidamento dell'argine destro tra la "Rampa di Grancia" ed il "Ponte Mussolini" e di recenti studi idraulici di approfondimento;
3. Norme di attuazione del Piano (direttive, prescrizioni e vincoli).

Obiettivi del Progetto di Piano per l'Assetto Idrogeologico

Il Progetto di P.A.I., secondo quanto stabilito all'art. 1 comma 2 della L. 183/89, ha per scopo quello di *"assicurare la difesa del suolo, il risanamento delle acque, la fruizione e la gestione del patrimonio idrico per gli usi di razionale sviluppo economico e sociale, la tutela degli aspetti ambientali ad essi connessi"*. Le attività di programmazione, pianificazione ed attuazione degli interventi destinati al raggiungimento degli obiettivi sopra definiti sono finalizzate principalmente alla cura dei seguenti aspetti:

- sistemazione, conservazione e recupero del suolo nei bacini idrografici;
- difesa e consolidamento dei versanti e delle aree instabili, nonché difesa di abitati ed infrastrutture dai movimenti franosi e dai fenomeni di dissesto in genere;
- riordino del vincolo idrogeologico;
- difesa, sistemazione e regolazione dei corsi d'acqua;
- moderazione delle piene finalizzata alla difesa da inondazioni ed allagamenti ;
- protezione delle coste e degli abitati costieri;
- riduzione del rischio idrogeologico , riequilibrio del territorio e suo utilizzo;
- riduzione del rischio idraulico e raggiungimento di livelli di rischio socialmente accettabili;
- manutenzione e restauro delle opere idrauliche e di sistemazione montana;
- disciplina delle attività estrattive nelle aree di interesse fluviale finalizzata alla prevenzione del dissesto del territorio;
- equilibrio costiero tramite il contenimento dei fenomeni di subsidenza del suolo e di risalita delle acque marine lungo i fiumi e nelle falde idriche.

Contenuti del Progetto di Piano per l'Assetto Idrogeologico

I contenuti del Progetto di P.A.I. , sulla base di quanto disposto dall'art. 17 della L. 183/89, dall'atto di indirizzo approvato con D.P.R. 18.07.1995 e dalla Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 554 del 28 maggio 2001 relativa all'attività dei Bacini Regionali, sono:

1. Quadro conoscitivo di ciascun Bacino;
2. Descrizione delle problematiche presenti, della loro origine e delle possibili evoluzioni ivi compresa l'individuazione delle aree a pericolosità molto elevata ed elevata distinte in pericolosità geomorfologica e pericolosità idraulica;
3. Definizione degli obiettivi del Piano Stralcio in relazione agli obiettivi generali del Piano di Bacino;
4. Indicazione delle strategie di intervento e dei risultati attesi sia in riferimento alle condizioni che devono essere soddisfatte dal Piano nel suo complesso, sia in relazione alle esigenze locali, ivi comprese le indicazioni per la verifica ed il superamento delle condizioni di criticità;
5. Definizione degli strumenti di Piano e delle procedure di attuazione ivi compresi limiti e condizioni d'uso del territorio in funzione della pericolosità.

Sulla base di quanto sopra, il Progetto di P.A.I. si articola nelle seguenti fasi:

Fase conoscitiva

La fase conoscitiva trova riferimento negli atti di pianificazione della Regione Toscana, degli Enti Locali e nell'ambito della individuazione delle aree a maggior rischio idrogeologico di cui al D.L. 180/98. Il completamento del quadro conoscitivo si è espletato mediante l'acquisizione delle problematiche relative al territorio riguardanti gli aspetti morfologici, geologici, idrogeologici e di uso del suolo, nonché delle notizie storiche relative a fenomeni di esondazione e ristagno. Fonte di acquisizione sono state le indagini geologico-tecniche redatte a supporto degli strumenti urbanistici comunali, i Piani Territoriali di Coordinamento delle Province di Siena e Grosseto ed il S.I.T. della Regione Toscana. Ulteriori approfondimenti sulle aree a maggior rischio idrogeologico sono stati eseguiti dal personale delle strutture tecniche regionali.

Il quadro conoscitivo comprende i seguenti aspetti:

- Ambiente fisiografico che si articola nella descrizione delle caratteristiche fisiche del Bacino e dell'inquadramento geomorfologico dello stesso;
- Individuazione dei soggetti giuridici e amministrativi ed il censimento degli strumenti di pianificazione;
- Descrizione dell'ambiente antropico che si esplica nell'identificazione dell'uso del territorio e delle attività interessanti il Piano;
- Censimento delle opere di difesa del territorio ed in particolare le opere di difesa idraulica e quelle di sistemazione delle aree in frana;
- Stato di manutenzione ed efficienza delle opere.

Gli elementi del quadro conoscitivo sono riportati nell'allegato alla relazione generale.

Implementazione delle conoscenze

Il quadro conoscitivo derivante dai dati reperiti come riferito in precedenza, verrà sistematizzato ed omogeneizzato nell'ambito del Sistema Informativo Territoriale di cui all'art. 4 della L.R. 5/95 in riferimento ai contenuti di cui al D.P.C.M. 18.07.1995 ed integrato tramite l'acquisizione di studi e di approfondimenti redatti dagli Enti Locali competenti nei propri atti di pianificazione territoriale. L'implementazione dei dati è avvenuta anche mediante l'inserimento delle aree interessate dagli eventi occorsi nel periodo 1999-2000 e, allo stato attuale, necessitano di un ulteriore approfondimento in relazione all'effettivo livello di rischio.

Dalla data di adozione del Progetto di PAI ad oggi il quadro conoscitivo si è arricchito dei seguenti elementi:

- *Progetto dell'impianto di monitoraggio delle portate liquide e solide nel Bacino del Fiume Ombrone grossetano* redatto dal Prof. Ing. Ennio Paris e dal Dott. Geol. Paolo Billi dell'Università degli Studi di Firenze eseguito dall'U.R.T.T. di Grosseto e Siena – sede di Grosseto;
- *Elaborazione dati ed analisi della dinamica fluviale* risultante dal rapporto conclusivo redatto a cura del Prof. Ing. Ennio Paris e del Dott. Geol. Paolo Billi nel febbraio 2002;
Acquisiti nel quadro conoscitivo dal Comitato Tecnico di Bacino nella seduta del 14/10/2002;
- *Catasto dei corpi idrici principali* ed in particolare:
 - Realizzazione del grafo dei corpi idrici ordinato secondo Strahler;
 - Realizzazione del grafo dei corpi idrici gerarchizzato (codice SIBAPO);
 - Realizzazione del DTM (Modello Digitale del Terreno) a maglia 10 x 10 metri su tutto il territorio del Bacino;
 - Individuazione dei corpi idrici ad estensione areale (laghi e letti fluviali);
 - Individuazione dei bacini idrografici e delle aree di alimentazione dei singoli corpi idrici;
 - Definizione geografica e geometrica di 220 sezioni fluviali significative individuate dall'Autorità di Bacino.
- Realizzazione della *Carta delle Pendenze* per l'intero bacino ottenuta dall'elaborazione del DTM;
- Ridefinizione del *Limite del Bacino Regionale Ombrone* mediante l'utilizzo dello spartiacque idrografico derivato da DTM e conseguente correzione di tutti i tematismi in formato vettoriale;
- Trasposizione delle Tavole allegate al Progetto di P.A.I. dalla cartografia CTR numerica non collaudata in formato vettoriale sulla cartografia collaudata in formato raster (quest'ultima non era disponibile al momento dell'adozione del Progetto di Piano). Si evidenzia che nella utilizzazione della CTR collaudata le tavole in scala 1:10.000 risultano più precisamente centrate rispetto al quadro di unione; di conseguenza in alcuni casi si sono verificate, ai bordi delle tavole, alcune modeste differenze nel taglio delle tavole stesse non influenti sulle indicazioni del P.A.I.;
- Correzione delle perimetrazioni dei domini (geomorfologico ed idraulico-forestale, idraulico e costiero) sulla base della vettorializzazione delle litologie di origine alluvionale delle tavolette originali d'autore della Carta Geologica in scala 1:25.000 georeferenziate in formato ECW dal LaMMA CRES di Grosseto (si tratta delle tavolette originali d'autore utilizzate per la redazione della Carta Geologica d'Italia in scala 1:100.000);
- Realizzazione della *Carta Litotecnica* del bacino in formato vettoriale mediante l'accorpamento delle formazioni geologiche aventi caratteristiche geomeccaniche uniformi e caratterizzate da una risposta omogenea nei confronti dell'instabilità. L'elaborato è stato prodotto sulla base dei dati vettoriali forniti dalle Province di Siena e Grosseto;
- Realizzazione di una *Carta di Propensione al Dissesto* per l'intero bacino in formato grid, ottenuta mediante operazioni di sovrapposizione dei principali fattori di predisposizione al dissesto (sono stati considerati solo i fattori noti a livello omogeneo alla scala di bacino: caratteristiche litotecniche, pendenze e uso del suolo);
- Modifiche ed implementazioni alle Tavole allegate al Progetto di P.A.I. ed in particolare:
 1. Integrazione dei toponimi sulla cartografia in scala 1:10.000 della zona della città di Grosseto (Tav. 7-83);
 2. Modifica della legenda relativa alla Tav. 2 bis in scala 1:100.000 "Carta del vincolo paesaggistico" con correzione delle campiture delle "Aree vincolate L. 1497/39 e L. 431/85" erroneamente invertite nel Progetto di P.A.I. originario;
- Integrazione, in tutte le Tavole in scala 1:100.000 e nelle relative legende, delle informazioni derivanti dalla CTR numerica collaudata (strade, linee ferroviarie, aree urbanizzate, etc...);

- Redazione della “*Carta delle concessioni termominerali*”;

A seguito di studi ed interventi sul territorio, sono state eseguite alcune modifiche ai perimetri delle aree a rischio idrogeologico (D.L. 180/98 convertito nella L. 267/98 e successive modificazioni); occorre pertanto che in sede di approvazione del PAI si tenga conto di ciò.

Le modifiche di cui trattasi sono le seguenti:

Comune di Orbetello (GR): in seguito a valutazioni di carattere idrologico-idraulico è stata approvata, con Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 1426 del 28.12.2001, la deperimetrazione delle aree poste, nella frazione di Albinia, a valle della ferrovia Pisa-Roma individuate come P.I.4 e R.I.4 con D.G.R.T. 1212/99;

Comune di Pienza (SI): in seguito a considerazioni tecnico-strutturali ed al monitoraggio eseguito, è stata approvata con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1425 del 28.12.2001, la deperimetrazione di un’area prospiciente il capoluogo inserita in P.F.4 e R.F.4 con D.G.R.T. 1212/99;

Comune di Grosseto: in seguito ai lavori di consolidamento eseguiti sull’argine destro del Fiume Ombrone nel tratto compreso tra il “Casello Idraulico di Grancia” ed il “Ponte Mussolini” ed ai risultati scaturiti dai successivi studi idrologico-idraulici, è stata approvata, con Deliberazione della Giunta Regionale Toscana n. 799 del 29.07.2002, la deperimetrazione di tutte le aree poste oltre l’argine destro del Fiume Ombrone (comprese nel tratto considerato) ed individuate come P.I.3 e P.I.4 dalla D.G.R.T. 1212/99 a meno dell’area in località San Martino.

Comune di Arcidosso: in seguito all’esecuzione ed al collaudo dei lavori di messa in sicurezza delle aree dissestate dagli intensi eventi pluviometrici del novembre 2000, il Comitato Tecnico, su specifica richiesta del Comune di Arcidosso, nella seduta dell’11/09/2003 ha espresso parere favorevole alla rimozione delle perimetrazioni dei suddetti dissesti dagli elaborati di PAI.

Fase valutativa

Questa fase comprende la descrizione delle problematiche idrogeologiche presenti sul territorio. Dal quadro conoscitivo è possibile determinare con buona approssimazione le principali situazioni di squilibrio nel Bacino di interesse, riconducibili a condizioni di pericolosità idraulica e geomorfologica che possono ragionevolmente comportare situazioni di rischio per la pubblica incolumità e per le principali infrastrutture. Sono altresì individuabili le situazioni più generali di necessaria attenzione alle dinamiche evolutive in funzione degli obiettivi di difesa del suolo.

Per il Bacino Regionale Ombrone sono state redatte le perimetrazioni delle aree a pericolosità elevata e molto elevata, sia dal punto di vista idraulico che geomorfologico, sostanzialmente integranti le zone a pericolosità media (classe 3) ed elevata (classe 4) già contenute negli Strumenti Urbanistici comunali in attuazione delle normative regionali vigenti dal 1985.

Il Bacino è stato, inoltre, suddiviso in tre macrozone definite attraverso l’individuazione di ambiti territoriali omogenei in funzione della dinamica dominante e degli obiettivi di difesa del suolo:

1. Dominio geomorfologico ed idraulico – forestale (coincidente con le aree collinari nelle quali il reticolo idrografico non assume rilevanza ma rappresenta uno degli elementi del sistema ambientale; in questo dominio, al di là delle criticità rilevate, è necessaria un’azione di presidio finalizzata principalmente a prevenire il verificarsi di dissesti locali);
2. Dominio idraulico (coincidente con le aree in cui assume rilevanza il reticolo idraulico e nelle quali riveste particolare importanza la realizzazione di interventi strutturali finalizzati al recupero delle condizioni di sicurezza idraulica ed al mantenimento/restituzione degli ambiti territoriali di espansione proprio dei corsi d’acqua);

3. Dominio costiero (comprendente le aree la cui evoluzione naturale è fortemente e prioritariamente determinata dalla dinamica costiera e dall'interferenza acque dolci/acque salate).

Fase propositiva

In questa fase sono state determinate le azioni propositive individuando:

1. Le strategie di intervento, comprendenti:
 - la pianificazione degli interventi di mitigazione o rimozione delle condizioni di rischio idrogeologico;
 - il superamento delle condizioni straordinarie di cui alla D.G.R.T. n. 1212/99 attraverso la normativa di Piano, gli indirizzi, le prescrizioni e i vincoli per la redazione degli strumenti urbanistici per il governo del territorio;
 - l'individuazione di ambiti territoriali entro cui definire direttive e prescrizioni agli Enti Locali per la prevenzione del dissesto idrogeologico;
 - il riordino del vincolo idrogeologico.
2. Il Piano degli Interventi che è stato predisposto per la mitigazione dei rischi;
3. L'adozione di misure di salvaguardia.

Norme di Attuazione

Il Progetto di Piano per l'Assetto Idrogeologico si concreta, oltre che tramite l'attuazione del Piano degli Interventi, mediante le Norme di Piano che definiscono le direttive in osservanza delle quali gli Enti Locali sono tenuti a redigere gli strumenti di pianificazione territoriale.

Le Norme di attuazione si articolano in sei diversi Titoli:

Titolo I: individua gli ambiti di applicazione, le finalità del Piano e gli elaborati di Piano;

Titolo II: definisce il concetto di pericolosità idraulica attraverso la descrizione delle due classi P.I. M.E. (Pericolosità Idraulica Molto Elevata) e P.I.E. (Pericolosità Idraulica Elevata) ed individua le prescrizioni e i vincoli all'interno delle stesse; identifica, inoltre, le aree di pertinenza fluviale e le aree strategiche per gli interventi di prevenzione (A.S.I.P.).

Titolo III: definisce il concetto di pericolosità geomorfologica attraverso la descrizione delle due classi di pericolosità P.F.ME. (Pericolosità per Frana Molto Elevata) e P.F.E. (Pericolosità per Frana Elevata) ed individua le prescrizioni ed i vincoli all'interno delle stesse;

Titolo IV: definisce, all'esterno delle aree a pericolosità elevata e molto elevata, gli ambiti di particolare attenzione in funzione delle caratteristiche dinamiche dominanti (dominio geomorfologico idraulico-forestale, dominio idraulico, dominio costiero) all'interno delle quali stabilisce direttive specifiche per la tutela del territorio e la prevenzione dei dissesti;

Titolo V: concerne la fase attuativa del Piano nella quale vengono definiti gli indirizzi per la polizia idraulica, il riordino del Vincolo Idrogeologico, i programmi pluriennali di intervento. Descrive, inoltre, gli effetti del Piano nei confronti dell'uso del territorio stabilendo l'obbligo di adeguamento ai contenuti del P.A.I. dei diversi strumenti di pianificazione territoriale;

Titolo VI: stabilisce le disposizioni transitorie tramite l'applicazione delle misure di salvaguardia di cui alla Deliberazione della G.R.T. n. 1212 in data 02.11.1999 da protrarsi fino all'adozione del Progetto di P.A.I..

3. VALUTAZIONI GENERALI

La procedura prevista dalla L. 183/89 per l'espressione del parere sul progetto di Piano è stata modificata dalla L. 365/2000. In luogo del parere della Regione basato anche sulle osservazioni

presentate, viene prevista la convocazione da parte della medesima di una Conferenza programmatica alla quale partecipano Province e Comuni interessati.

L'introduzione di questo nuovo modo di procedere non è dettato solo dall'esigenza di uno snellimento della procedura. Lo scopo primario è il coinvolgimento, e quindi il riconoscimento del ruolo, dei soggetti che hanno competenza in materia di difesa del suolo e di pianificazione del territorio. Infatti il parere sul progetto di piano deve basarsi sulla verifica della "coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale", ed in maniera particolare sull' "integrazione a scala provinciale e comunale" dei suoi contenuti.

Precisamente la L. 365/2000 prevede che ” *Le conferenze esprimono un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione dei suoi contenuti con gli strumenti di pianificazione comunali e provinciali . Delle determinazioni della conferenza si dovrà tenere conto in sede di adozione di piano.*”

In questo senso la Conferenza programmatica rappresenta un momento nuovo e significativo per l'azione che gli enti sono chiamati a svolgere oltre che l'opportuna sede di confronto per garantire quanto sopra riportato sia nell'ambito del bacino che a scala regionale.

La Conferenza quindi ha proceduto all'analisi del progetto di piano adottato tenuto conto di considerazioni di ordine generale relative a quanto contenuto per le politiche di prevenzione e risanamento nel sistema di pianificazione operante in Toscana e rispetto al quale vanno garantiti, ai fini della operatività dei PAI medesimi, gli elementi di coerenza e integrazione .

Per queste ragioni, la Conferenza ha adottato un metodo di lavoro e di analisi per la valutazione del progetto di piano in modo da garantire coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale, nell'ambito di ciascun bacino e su tutto il territorio regionale, come peraltro espresso dalla stessa Regione con la deliberazione G.R. n. 517 del 30.06.03 nei seguenti punti:

- omogeneità del concetto di sicurezza idrogeologica
- evidenza e trasparenza dei criteri di definizione della pericolosità
- esplicitazione delle condizioni per la verifica di efficacia e coerenza a scala di bacino del complesso delle attività relative al riequilibrio idrogeologico ed alla prevenzione
- chiarezza nella definizione degli obiettivi dei piani d'intervento
- esplicitazione delle condizioni di mantenimento del territorio
- criteri di aggiornamento dei quadri conoscitivi di bacino.

La prima considerazione riguarda il concetto di “sicurezza idrogeologica” intesa come incolumità della vita umana e dei beni (oggetti e funzioni) e disponibilità di risorse (acqua e suolo). Essa rappresenta l'obiettivo prioritario e unificante della pubblica amministrazione nelle politiche di prevenzione e risanamento ed è condizione irrinunciabile e pregiudiziale ai fini della sostenibilità e presuppone la determinazione del livello di sicurezza da raggiungere, o meglio la scelta di un livello ritenuto socialmente accettabile.

Nel sistema toscano per il raggiungimento di tali obiettivi, determinati nell'ambito della L.R. 5/95 e differenziati in:

- azioni per la sicurezza dell'esistente (superamento delle condizioni di rischio esistenti anche attraverso azioni di progressiva mitigazione)
- azioni di prevenzione (verifiche e rispetto dei limiti di compatibilità)

indispensabile presupposto è il riconoscimento (la conoscenza) della pericolosità e la sua articolazione in classi in funzione dei fenomeni che la determinano e della loro possibile evoluzione, distinta in:

- Pericolosità per allagamento (idraulica)
 - Inondazione da reticolo principale
 - Inondazione da reticolo secondario
 - ristagno
- Pericolosità per instabilità (geomorfologica)
 - Frane s.s.
 - Processi di erosione di versante
 - Subsidenza
 - Carsismo

Ne discende che per valutare gli effetti attesi, nonché la tipologia degli interventi necessari sia per la prevenzione che per il risanamento, la conoscenza della pericolosità racchiude in sé non solo la necessaria esplicitazione delle cause dei fenomeni, ma anche l'individuazione degli eventi critici di riferimento (caratteristiche degli eventi).

Si fa riferimento in particolare a:

- Eventi pluviometrici eccezionali per diffusione e durata (quali ad esempio eventi tipo '66), pioggia persistente per tempi lunghi in interi bacini
- Scrosci pioggia concentrata nel tempo e nello spazio (quali ad esempio eventi ricorrenti in bacini costieri e in aree montane)

La definizione delle criticità conseguenti ad un determinato evento ha a che fare quindi con la definizione degli interventi specifici che necessariamente si differenziano se trattasi di criticità del reticolo, dei versanti, dei sistemi fognari, delle aree a scolo meccanico, ecc.

3.1 Gli strumenti per la prevenzione e il risanamento

- Gli strumenti che regolano il governo del territorio (PIT, PTC, PRG)
Garantiscono l'attuazione delle strategie di risanamento e prevenzione
- Le opere di messa in sicurezza/mitigazione
Garantiscono il recupero di sicurezza per l'esistente
- I piani di protezione civile
Garantiscono il perseguimento degli obiettivi di sicurezza nelle more di realizzazione delle opere necessarie, ovvero per eventi non ricompresi nella pianificazione di prevenzione (es. per inondazioni con tempo di ritorno superiore a 200 anni)
- L'esercizio delle funzioni di manutenzione, vigilanza e controllo
Garantisce l'efficienza e l'efficacia del sistema esistente

3.2 PAI e strumenti di governo del territorio

Il ricorso a strumenti straordinari quali i decreti Sarno e Soverato ha trovato legittimità di fronte alla necessità di mettere in atto da subito azioni capaci di tutelare persone e beni esposti a pericoli imminenti in attesa della realizzazione di interventi di "messa in sicurezza" e ha opportunamente accelerato la formazione degli strumenti di pianificazione di bacino .

L'emanazione di norme di salvaguardia ha assunto il ruolo di azione funzionale a garantire "il non aggravamento" di situazioni di criticità nel tempo necessario all' adeguamento degli ordinari strumenti di gestione del territorio. Il periodo di vigenza delle misure di salvaguardia ha

rappresentato peraltro il tempo di verifica e condivisione dei quadri conoscitivi predisposti in relazione alle criticità denunciate e delle misure necessarie al loro superamento e/o alla mitigazione dei loro effetti.

Con l'approvazione del PAI si perverrà al necessario superamento degli strumenti di emergenza per la prevenzione dei rischi idraulici e idrogeologici e per la mitigazione degli effetti di eventuali criticità su persone e beni con il ritorno all'ordinarietà nella pianificazione, programmazione e attuazione delle politiche di tutela del territorio.

E' necessario riportare i processi avviati nei binari dell'azione ordinaria con un quadro normativo certo e "definitivo", da ricondurre negli ambiti propri delle funzioni di governo del territorio.

Non può infatti essere garantita efficacia alla azione di difesa del suolo qualora la stessa non divenga parte sostanziale e integrante della più generale politica di governo del territorio così da tradurre in regole operative le strategie d'intervento definite dal Piano stesso.

E' infatti attraverso le norme che viene regolato l'adeguamento dei diversi strumenti di pianificazione territoriale in funzione delle esigenze di "difesa del suolo". Tale adeguamento può comportare, di fatto, la sostanziale modifica degli strumenti di governo del territorio in essere ,per questo particolare attenzione è stata posta non solo verso i contenuti di merito ma anche verso le procedure necessarie a garantire, nell'ambito dei procedimenti di formazione e verifica dei diversi strumenti pianificatori, il recepimento corretto e reale delle indicazioni di PAI.

4. VALUTAZIONI SPECIFICHE

In primo luogo si può osservare che il Progetto di Piano in questione si presenta come uno strumento complesso ed articolato, composto di due parti distinte quali la pericolosità da frana e l'assetto dei versanti, la pericolosità idraulica e l'assetto della rete idrografica.

L'analisi del dissesto dei versanti e dei fenomeni di esondazione, l'individuazione delle aree di pertinenza fluviale e dei "domini", le norme d'uso del territorio, gli indirizzi alla pianificazione urbanistica e le direttive da predisporre per una corretta gestione del territorio, rappresentano caratteristiche peculiari del Progetto di Piano con particolare riferimento agli effetti sul sistema della pianificazione e programmazione da esercitarsi da parte degli enti locali.

Il PAI ha letto il territorio in funzione della pericolosità e ha indicato le condizioni e i limiti d'uso tenuto conto dei fenomeni fisici che la determinano e della loro possibile evoluzione.

L'obiettivo dei PAI non è soltanto la riduzione di pericolosità in presenza di situazioni di criticità, ma anche e soprattutto, la definizione delle condizioni per un corretto uso del territorio in riferimento alle esigenze di prevenzione e di disponibilità di risorse naturali.

La pericolosità è un dato fisico che può derivare da cause naturali o da cause antropiche nel primo caso rappresenta uno stadio evolutivo comunque riconducibile agli equilibri dinamici dei cicli naturali, è quindi da considerare fattore fisiologico del sistema , nel secondo caso è un sintomo di criticità indotta.

Quindi, laddove gli usi in atto non risultino compatibili con il grado di pericolosità presente per le "criticità conseguenti,(condizioni di rischio), vengono indicate le azioni necessarie per rimuoverle o comunque mitigarle almeno fino a renderle "socialmente " accettabili.

Intervenire per rimuovere il rischio ha infatti due possibili uscite:

- la riorganizzazione di funzioni nel territorio in relazione alla pericolosità,
- la realizzazione di interventi strutturali capaci di ridurre la pericolosità.

La conferenza riconosce valore rilevante alle analisi di pericolosità in quanto fondamentali e irrinunciabili per le valutazioni di effetti delle diverse destinazioni territoriali e per quelle relative all'efficacia di interventi di superamento / mitigazione del rischio.

La valutazione di pericolosità è infatti condizione necessaria per una gestione sostenibile del territorio in quanto riferimento per la costruzione e gestione sia dei piani e programmi territoriali, sia per la definizione di strumenti di protezione civile necessari a governare il rischio *residuo*.

Poiché, in termini di eventi naturali, non è possibile garantire l'assoluto affrancamento da rischi, la sostenibilità delle scelte è connessa al riconoscimento di rischio socialmente accettabile da intendersi come definizione di livelli "certi" di sicurezza, garantiti dall'insieme di azioni di prevenzione, di risanamento /mitigazione, nonché di protezione civile.

La Conferenza, nella convinzione che debba essere garantita coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale, ha esaminato il progetto di Piano valutandone i contenuti sostanziali ai fini della necessaria condivisione dell'analisi a scala di bacino, ricercando in tale ambito anche gli elementi di confrontabilità a scala regionale a partire dagli obiettivi espressi della deliberazione G.R. 517 del 03/06/2003, già richiamati.

4.1 Concetto di sicurezza idrogeologica

Il concetto di sicurezza idrogeologica risulta esplicitato sia in termini di prevenzione sia in termini recupero.

La messa in sicurezza **idraulica** del territorio è riferita al contenimento delle piene con $Tr = 200$ anni (aree PIE, PIME) da perseguire attraverso il recupero delle situazioni di criticità, il mantenimento di ambiti di naturale "respiro" dei corsi d'acqua, nonché l'esercizio di "manutenzione del territorio" quale condizione necessaria per prevenire modifiche sostanziali del sistema fisico di riferimento, nonché per garantire nel tempo efficacia alle opere realizzate.

Il Progetto di PAI, relativamente ai territori interessati da allagamenti per piene con $Tr < 20$ anni, assume i contenuti delle Salvaguardie del PIT che non consentono atti di pianificazione.

La messa in sicurezza **geomorfologica** è riferita da un lato alla necessità di consolidamento e bonifica dei dissesti attivi laddove gli stessi determinino situazioni di criticità (aree PFE, PFME), dall'altro alla prevenzione di dissesti localizzati e di alterazioni di equilibrio a scala di bacino. Da qui l'indicazione di ambiti territoriali omogenei, "domini", in ragioni di funzioni regolatrici proprie che il sistema ambientale garantisce nei processi evolutivi dei cicli naturali.

4.2 Evidenza e trasparenza dei criteri di definizione della pericolosità e delle componenti che concorrono alla pericolosità

Per la definizione della pericolosità il PAI richiama i criteri adottati per le perimetrazioni contenute nel Piano Straordinario ex DL 180/ 1998 che è comunque necessario richiamare esplicitamente anche ai fini di una più agile gestione del PAI medesimo.

Pericolosità Idraulica

Il criterio prevalentemente adoperato per la definizione della pericolosità idraulica è stato quello storico inventariale, desunto dalla cartografia delle aree allagate della Regione Toscana, dai PTCP dai PRGC e dai Piani Strutturali.

Il PAI dà ragione dei necessari livelli di attenzione e degli obiettivi di "sicurezza idrogeologica" da raggiungere demandando alla fase gestionale la precisa contestualizzazione del problema in

relazione al fenomeno di riferimento, le componenti in gioco, la caratterizzazione degli effetti attesi, necessaria per le valutazioni di fattibilità, compatibilità ed efficacia delle diverse scelte territoriali e dei diversi interventi compresi quelli di recupero ove necessari.

Peraltro, il quadro conoscitivo risulta già oggi maggiormente dettagliato in funzione delle implementazioni dovute alle verifiche e agli approfondimenti effettuati in sede di attuazione, formazione e modifica degli S.U., nonché agli studi idrologici idraulici redatti per la definizione degli interventi di mitigazione e messa in sicurezza ove necessari.

Anche ai fini delle successive fasi di approfondimento è comunque necessario che il PAI indichi le componenti dei fenomeni che possono concorrere alla pericolosità idraulica del territorio del bacino e, con riferimento alla possibile criticità dei corsi d'acqua, evidenzi il reticolo di riferimento, rispetto al quale considerare e valutare le diverse componenti che, a seconda dei casi, possono concorrere alla pericolosità, nonché le aree la cui sicurezza idraulica è affidata a sistemi artificiali di sollevamento meccanico.

Ciò anche al fine di rendere omogenei ed interscambiabili i successivi aggiornamenti del quadro conoscitivo.

Pericolosità geomorfologica

La fattispecie cui si riferiscono le perimetrazioni del PAI è sostanzialmente e chiaramente riconducibile alle frane s.s., e non ad altri fenomeni di versante.

Ai fini delle successive fasi gestionali è necessario comunque prevedere un'articolazione che permetta le valutazioni di fattibilità, compatibilità ed efficacia delle diverse scelte territoriali e dei differenti interventi in relazione alla tipologia dei fenomeni (attivo, quiescente, ecc) o alle diverse condizioni geomorfologiche.

4.3 Esplicitazione delle condizioni per la verifica di efficacia e coerenza a scala di bacino del complesso delle attività relative al riequilibrio idrogeologico ed alla prevenzione

Nel Pai si prevede la possibilità da parte del Comitato tecnico di definire linee guida per le verifiche idrologiche-idrauliche e di stabilità.

Questo aspetto riveste un'importanza strategica ai fini del perseguimento degli obiettivi del Piano, affinché non si determinino variazioni di condizioni con effetti negativi sia a scala locale che a scala di bacino. Per il complesso delle attività relative al riequilibrio idrogeologico si ritiene indispensabile che i criteri e le condizioni per lo sviluppo di verifiche e valutazioni di efficacia debbano essere esplicitate dal Pai.

4.4 Chiarezza nella definizione degli obiettivi dei piani d'intervento

Il PAI indica gli interventi ritenuti necessari per la messa in sicurezza delle aree a maggior pericolosità. Gli obiettivi del piano di interventi si estrapolano dai concetti di messa in sicurezza idraulica e geomorfologica.

4.5 Esplicitazione delle condizioni di mantenimento del territorio

Le condizioni di mantenimento del territorio sono desumibili dalle definizioni di "Dominio idraulico e geomorfologico" e dalle relative direttive per la prevenzione dei dissesti e degli allagamenti.

4.6 Criteri di aggiornamento dei quadri conoscitivi di bacino

Nelle norme di piano l'art. 24 tratta delle procedure per la sua modifica ed integrazione prevedendone una verifica ogni due anni in relazione allo stato di realizzazione delle opere programmate e al variare della situazione territoriale e dell'approfondimento degli studi conoscitivi. Non sono delineate con chiarezza le modalità che permetteranno di considerare acquisiti dal bacino i quadri conoscitivi in relazione ad elaborazioni e verifiche svolte da altri enti.

5. LE OSSERVAZIONI

Le numerose osservazioni pervenute alla Regione e le diverse casistiche presenti hanno reso necessario che le stesse fossero sintetizzate in maniera omogenea, attraverso la predisposizione di una scheda in formato access articolata in sezioni, così da garantire una lettura il più possibile univoca.

La prima sezione è riferita alla indicazione del soggetto osservante e alla localizzazione, anche attraverso le coordinate geografiche, della zona oggetto di osservazione.

Le seconda sezione è riferita alla richiesta di modifica della perimetrazione e alle motivazioni addotte.

Le terza e la quarta sono invece riferite alle richieste di inserimento di nuove aree o di interventi e le relative motivazioni.

L'ultima sezione riguarda infine gli aspetti legati ai contenuti normativi e di approccio metodologico del piano stralcio.

Le schede di sintesi sono riportate in allegato e da esse è possibile rilevare le questioni che più frequentemente sono state sollevate e che hanno portato gli enti a sviluppare le proposte di modifica su determinati aspetti del piano.

Ad esempio, nelle richieste di modifica alla perimetrazione si evidenziano già alcune situazioni che possono portare alla modifica dei perimetri e/o ad una diversa classificazione dell'area, quali:

- Difformità topografiche fra le quote delle cartografie utilizzate per la perimetrazione delle aree, e la situazione realmente in essere.
- CAUSA Rilievo non aggiornato
- CAUSA Presenza di particolari situazioni morfologiche locali.
- Aree storicamente inondate non riconducibili a fenomeni d'erosione fluviale
- ESEMPIO: Fenomeni di ristagno o allagamenti dovuti alla limitata capacità ricettiva della rete fognaria.
- Presenza di specifici elementi tecnici
- Presenza di aree che sono già state "deperimate".
- Realizzazione di interventi di mitigazione del rischio idraulico.

Sono pervenute alla Regione Toscana, da parte degli Enti operanti nel territorio e dalle Province di Siena e Grosseto, n. 21 osservazioni al Piano Stralcio di cui n. 18 per la Provincia di Grosseto e n. 3 per la Provincia di Siena.

Relativamente alle osservazioni riferite alla richiesta di modifica dei perimetri, la Conferenza ritiene in via generale che tutte quelle che risultano supportate da elementi tecnici siano da considerarsi trasferibili all'organo di bacino per una valutazione della loro adeguatezza ai fini della modifica del perimetro o della classe pericolosità. In questo senso esse sono da considerarsi accoglibili.

Analogha considerazione di accoglibilità viene espressa per le osservazioni relative alla richiesta di inserimento di nuove aree e di interventi

La Conferenza, in considerazione dell'implementazione delle conoscenze intervenute dalla data di adozione del progetto di piano ed evidenziate nel capitolo relativo alla "Fase conoscitiva", prende favorevolmente atto dell'arricchimento del quadro conoscitivo e delle modifiche già intervenute in relazione ai perimetri delle aree a rischio ai sensi del D.L. 180/98.

Per quanto riguarda gli aspetti normativi la Conferenza ritiene che, essi rappresentino una parte sostanziale del piano medesimo, in quanto le norme traducono in regole operative gli obiettivi perseguiti dal PAI, perché da esse discenderà l'adeguamento degli strumenti di pianificazione ed attraverso di esse dovrà essere garantito il recepimento corretto e reale delle indicazioni del PAI medesimo.

Poiché le norme di attuazione dei diversi bacini, pur contenendo gli elementi di efficacia previsti dalla normativa vigente, sono articolate in modo sostanzialmente differenziato, queste differenze possono rendere particolarmente complessa la loro attuazione specialmente negli ambiti amministrativi in cui sono presenti due o più bacini.

Il Piano è da intendersi come strumento che si pone in rapporto di reciprocità con il sistema della pianificazione per garantire il ripristino e il mantenimento di equilibri naturali nel continuo divenire del territorio, definendo le azioni a tal fine necessarie. Anche in relazione ai principi che regolano le azioni di governo e di pianificazione territoriale espresse dalla L.R. 5/95, è necessario quindi che la disciplina d'uso e degli interventi di trasformazione del territorio sia riferita a quelle situazioni suscettibili di produrre effetti rilevanti sulle strategie di piano, al fine di facilitare la pratica gestionale ed il raggiungimento degli obiettivi di sistema propri del Piano, lasciando agli enti di governo del territorio cui è demandata l'attuazione del piano medesimo la definizione dei necessari elementi di dettaglio che dovranno essere coerenti con i criteri del Piano medesimo.

Per questi motivi e per quanto più specificatamente viene espresso a riguardo nella parte del parere relativa ai *"criteri per definire le norme aventi effetti territoriali"*, la Conferenza ritiene che le questioni sollevate con le osservazioni per gli aspetti normativi, in particolar modo relativamente alle disposizioni per gli interventi sul patrimonio edilizio e per le infrastrutture, nonché per gli atti di pianificazione territoriale, siano da ricondurre ad un parere di accoglibilità che trova esplicitazione nella proposta di adeguamento complessivo delle norme sopra richiamata.

Le osservazioni, delle quali alcune correlate tra loro, vengono sintetizzate di seguito distinguendole per tipologia e provenienza:

5.1 OSSERVAZIONI PERVENUTE DALLA PROVINCIA DI GROSSETO

Richiesta modifica perimetro (idraulica):

- Comune di Grosseto: richiesta di eliminazione del vincolo P.I.ME. o di suo declassamento in P.I.E. dell'area comprendente i fabbricati dell'ex tenuta di San Martino a seguito dei lavori di consolidamento dell'argine destro del Fiume Ombrone. Tale osservazione viene avanzata anche dall'Amministrazione Provinciale di Grosseto; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Comune di Castiglione della Pescaia: richiesta di nuova perimetrazione del tratto posto in destra idraulica del Fiume Bruna compreso tra il Ponte Giorgini ed il Torrente Valle che risulta in sicurezza idraulica rispetto alla piena duecentennale previa realizzazione di un muretto di contenimento e/o di un'arginatura che si elevi fino ad una quota di circa 2.5 metri; **l'osservazione risulta accoglibile.**

Richiesta modifica perimetro (geomorfologica):

- Comune di Magliano in Toscana: richiesta di deperimetrazione di un'area identificata come P.F.ME. comprendente un fabbricato rurale, tenendo conto che tale area non è soggetta a movimenti gravitativi, che gli interventi di consolidamento non hanno mai interessato la zona e che il fabbricato non mostra indizi di fenomeni di cedimento; **l'osservazione risulta accoglibile anche in relazione ai contenuti delle integrazioni pervenute in data 7/11/2003.**
- Comune di Arcidosso: richiesta di deperimetrazione dell'area cimiteriale in seguito all'avvenuta esecuzione di opere di consolidamento e del conseguente superamento delle condizioni di rischio; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Comune di Roccastrada: richiesta di deperimetrazione di un'area inserita in P.F. 4 e R.F. 4 posta in località Chiusone – Le Rocche; **l'osservazione risulta accoglibile anche in relazione ai contenuti delle integrazioni pervenute in data 10/03/2004.**
- Comune di Arcidosso: si propone una nuova perimetrazione dell'area inserita in P.F. 4 (codice arc01) posta in località Madonna Incoronata; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Comune di Arcidosso: si propone una nuova perimetrazione dell'area inserita in P.F. 4 (codice arc05) posta in località “Case Rosse” – “Bivio Begname”; **l'osservazione risulta accoglibile.**

Richiesta inserimento interventi (idraulica)

- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento, tramite gradonature e difese passive radenti (scogliera in massi di pietrame), sulla sponda destra in frana del Fiume Albegna in località Torricelle – Piana del Tesoro – Le Volte nel Comune di Scansano; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento, tramite difese passive radenti (scogliera in massi di pietrame), sulla sponda destra in frana del Fiume Albegna in località Montecchio – Fibbianello – confluenza Fosso Paradisone nel Comune di Semproniano. L'osservazione è stata avanzata anche dall'Amministrazione Comunale di Semproniano; **l'osservazione risulta accoglibile.**

- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento riguardante la realizzazione di una cassa di laminazione sul Canale della Bassa e sul Nuovo Canale Allacciante di Acque Alte a valle della SS 1 Aurelia nel Comune di Capalbio; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento riguardante la realizzazione di una cassa di laminazione sul Nuovo Canale Allacciante di Acque Alte a monte della SS 1 Aurelia in località Tre Occhi nel Comune di Capalbio; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento riguardante la realizzazione di un invaso a scopi multipli sul Torrente Camerone, con derivazione dal Fiume Albegna, per la riduzione della salinizzazione della Laguna di Orbetello e per fronteggiare le emergenze ambientali del comprensorio meridionale della Provincia di Grosseto; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Consorzio Bonifica Osa Albegna: richiesta di intervento, tramite difese passive radenti (scogliera in massi di pietrame), sulla sponda destra in frana del Fiume Albegna in località Piano degli Sgherri nel Comune di Magliano in Toscana; **l'osservazione risulta accoglibile.**
- Comune di Orbetello: nel caso in cui gli interventi previsti dal P.A.I. sul T. Osa non dovessero preservare con $Tr = 200$ anni tutto il tratto a valle, fino alla confluenza al mare, si ritiene necessario mettere in opera gli interventi indicati negli elaborati in possesso del Comune come prioritari; **l'osservazione risulta accoglibile anche in relazione ai contenuti delle integrazioni pervenute in data 8/03/2004.**
- Comune di Orbetello: richiesta di inserimento interventi di tipo prioritario per la messa in sicurezza dell'area intorno alla Controfossa Sinistra del Fiume Albegna per eventi con $Tr = 100$ anni; **l'osservazione risulta accoglibile anche in relazione ai contenuti delle integrazioni pervenute in data 8/03/2004.**

Richiesta inserimento aree (idraulica e geomorfologica):

- Comune di Massa Marittima: si fa presente che i quattro bacini di decantazione posti a valle dell'ex villaggio minerario di Fenice Capanne versano in problematiche condizioni di stabilità e che la sezione del cunicolo sottostante gli stessi bacini, in cui scorre il Fosso dei Noni, è inidonea a sostenere il flusso di massima piena: si ritiene che le aree debbano essere considerate sia a pericolosità idraulica molto elevata (P.I.ME.) che a pericolosità geomorfologica; **l'osservazione risulta non accoglibile in quanto investe lo specifico settore attinente la situazione dei siti minerari e pertanto le problematiche evidenziate saranno oggetto nel loro complesso di specifici piani stralcio di settore.**
- Comune di Massa Marittima: si sottolinea la presenza di fenomeni di cedimento e di dissesti nell'ex area mineraria di Niccioleta: si suggerisce pertanto di considerare tale area a pericolosità geomorfologica e soggetta alle Norme di Piano di cui al Titolo III; **l'osservazione risulta non accoglibile in quanto investe lo specifico settore attinente la situazione dei siti minerari e pertanto le problematiche evidenziate saranno oggetto nel loro complesso di specifici piani stralcio di settore.**

Osservazioni alle Norme di Piano:

- Amministrazione Provinciale di Grosseto: si fanno osservazioni agli artt. Nn. 5, 6, 7, 8, 12, 13, 16, 18, 19, 21, 23. Si richiede, inoltre, di individuare condizioni di conformità e di comportamento nell'attuare le azioni di controllo (soprattutto per quanto concerne gli atti di

pianificazione territoriale ai fini edificatori) eliminando le discrasie presenti nel testo delle Norme di P.A.I..

L'accogliibilità dell'osservazione viene ricondotta a quanto espresso in via generale al punto 5 "osservazioni" e più nello specifico nella parte del parere relativa ai *"criteri per definire le norme di piano aventi effetti territoriali"*,

5.2 OSSERVAZIONI PERVENUTE DALLA PROVINCIA DI SIENA

Richiesta modifica perimetro (idraulica):

- Partito Rifondazione Comunista - Sovicille: si richiede la realizzazione di uno studio idraulico del Rio Serpenna, del Rio Rosia e del Reticolo minore per definire con maggior dettaglio la pericolosità idraulica della Piana di Rosia attualmente inserita in parte in classe P.I.ME. sulla base di notizie storiche di allagamento. L'osservazione si auspica un'estensione del vincolo nella piana. L'osservazione è stata presentata anche dal "Circolo Filo d'Erba" di Sovicille. ***Non Accoglibile***, in quanto non supportata da documentazione tecnica.
- Comune di Monteroni d'Arbia: l'osservazione riguarda la discrepanza tra la linea di perimetrazione approvata con il "Piano Straordinario per la rimozione delle situazioni a rischio idrogeologico più alto" e la perimetrazione adottata con il Progetto di P.A.I. in corrispondenza di una proprietà privata presso l'abitato di More di Cuna. Osservando che la perimetrazione prevista nel P.A.I. penalizza la possibilità di realizzare un intervento all'interno di tale proprietà, il Comune chiede che sia fatta salva la perimetrazione del Piano Straordinario. ***Accoglibile***
- Comune di Monteroni d'Arbia: l'osservazione riguarda la richiesta di modifica della perimetrazione di aree a pericolosità idraulica basate su rilievi topografici che attestano la presenza di nette discontinuità nelle quote del terreno in corrispondenza dei terrazzamenti alluvionali. Interessa le località di Poggiarello nel centro urbano del capoluogo e di Molinello nella frazione di Ponte a Tressa. ***Accoglibile***

6. CRITERI PER DEFINIRE LE NORME DI PIANO AVENTI EFFETTI TERRITORIALI

Nel corso dell'esame istruttorio dei progetti dei Piani di Bacino di assetto idrogeologico è emersa l'esigenza di rendere più omogenee le normative tecniche, conformandole maggiormente al sistema di governo del territorio definito dalla legge regionale n.5 del 1995, pur senza compromettere gli elementi di efficacia che caratterizzano tali piani. A tal fine si ritiene necessario riepilogare preliminarmente il quadro normativo di riferimento.

6.1 Quadro normativo

Il Piano di Bacino, ai sensi della Legge n.183/1989 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione delle acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato. Ai sensi del 5° comma dell'art.17 della legge 183/1989 il piano di bacino può individuare disposizioni immediatamente vincolanti a seguito della sua entrata in vigore.

I Piani di Bacino sono articolati, ai sensi della Legge e sulla base dell'ambito territoriale interessato, in piani di rilievo nazionale, interregionale e regionale. Le Regioni disciplinano e provvedono ad elaborare ed approvare i piani di bacino regionali. Tali piani devono coordinarsi con gli altri piani e programmi vigenti che hanno effetti sull'uso del suolo, tra cui anche i piani urbanistici; conseguentemente le disposizioni dei Piani di Bacino dovranno essere recepite dagli altri piani tramite un processo decisionale che coinvolga sia nella fase di elaborazione del Piano di Bacino, sia nella fase di adeguamento, i soggetti istituzionali interessati (la Sentenza della Corte Costituzionale del 1990 evidenzia che la difesa del suolo può essere perseguita soltanto attraverso la via della cooperazione di tutti i soggetti istituzionali interessati).

Successivamente la legge delega 59/1997 e il successivo D.lgs 112/1998 hanno ridefinito le funzioni amministrative di competenza statale, riservando alle Regioni e agli Enti Locali le restanti competenze e applicando il principio di sussidiarietà, in base al quale i compiti di gestione amministrativa della cosa pubblica sono affidati alla struttura più vicina alla cittadinanza lasciando alle strutture amministrative sovraordinate le funzioni che non possono essere svolte localmente.

La L.R. 91/1998 "Norme per la difesa del suolo" disciplina l'istituzione dei bacini di rilievo regionale ed evidenzia l'esigenza del coordinamento con la pianificazione territoriale indicando che il Piano di Bacino individua le prescrizioni alle quali devono adeguarsi gli strumenti di programmazione economica e territoriale e di settore, individuando modalità di coordinamento dei piani esistenti, che recepiscono i contenuti della Legge 183/1989.

Con Legge 267/1998 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 180/1998..." (la conversione del "decreto Sarno") viene stabilito che gli organi di bacino debbano provvedere all'adozione dei Piani stralcio per l'assetto idrogeologico.

Ai sensi dell'art.1 bis comma 3 della Legge 365/2000 "Conversione in legge del decreto - legge 279/2000..." recante interventi urgenti per le aree a rischio idrogeologico, ai fini dell'adozione ed attuazione dei piani stralcio e della necessaria coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale, le Regioni convocano una conferenza programmatica, articolata per sezioni provinciali, o per altro ambito territoriale deliberato dalle Regioni stesse, alle quali partecipano le Province ed i Comuni interessati, unitamente alla Regione e ad un rappresentante dell'Autorità di Bacino.

Il comma 4 stabilisce inoltre che la Conferenza "esprime un parere sul progetto di piano con particolare riferimento alla integrazione a scala provinciale e comunale dei contenuti del piano, prevedendone le necessarie prescrizioni idrogeologiche ed urbanistiche.

Il comma 5 stabilisce che le determinazioni assunte in sede di comitato istituzionale, a seguito di esame nella conferenza programmatica, costituiscono variante agli strumenti urbanistici.

Con DPCM 29/9/1998 viene emanato l'atto di indirizzo e coordinamento finalizzato alla redazione di strumenti il più possibile omogenei e confrontabili a scala nazionale. L'atto individua i contenuti dei PAI definendo i criteri generali per la perimetrazione delle aree a rischio e le relative azioni di tutela.

Con sentenza n. 524 del 21.11.02 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del comma 5 dell'art.1 bis della L.365/2000, affermando che lo stesso si pone in netto contrasto con le competenze regionali in materia urbanistica, né le determinazioni del comitato istituzionale possono avere incidenza diretta ed automatica di modifica degli strumenti di pianificazione urbanistica, tanto più se a carattere permanente, ricordando che già esiste, a livello legislativo, la possibilità di introdurre disposizioni con carattere immediatamente vincolante ai sensi dell'art.17 co.5 della legge 183/1989.

Con D.G.R. n.517 del 3-06-2003, relativa agli obiettivi regionali delle conferenze programmatiche, la Regione Toscana ha deliberato che la partecipazione della Regione Toscana alle conferenze programmatiche è orientata, oltre al perseguimento degli obiettivi specifici dei Piani, a garantire la coerenza tra pianificazione di bacino e pianificazione territoriale nell'ambito di ciascun bacino e a scala regionale.

Con la Legge Regionale 5/1995 "Norme per il Governo del Territorio, la Regione Toscana si è posta l'esigenza di attuare la pianificazione territoriale quale sistema di governo del territorio, indirizzando le attività pubbliche e private a favore dello sviluppo sostenibile. In tal senso la tutela delle risorse essenziali del territorio è affidata a Regione, Province, Comuni singoli e associati per svolgere in modo organico e coordinato le funzioni di pianificazione e programmazione, assicurando il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore.

Le azioni di trasformazione del territorio devono essere valutate e analizzate in base a un bilancio complessivo degli effetti su tutte le risorse essenziali, al fine di assicurare il massimo coordinamento delle politiche territoriali.

La legge stabilisce che gli strumenti di governo del territorio siano redatti nel rispetto dei principi della autonomia amministrativa (ogni ente approva il piano che adotta), di sussidiarietà e collaborazione tra enti, anticipando per questi aspetti la riforma del 2001.

La Legge Costituzionale 3 del 18-10-2001 ha modificato l'art.117 della Costituzione, attribuendo alle Regioni a statuto ordinario una potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, per cui rimane in carico allo Stato solo la determinazione dei relativi principi fondamentali, mentre la tutela dell'ambiente rimane a potestà legislativa esclusiva statale.

Secondo l'articolo 118 della vigente Costituzione le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Il Piano di Indirizzo Territoriale approvato con DCR 12/2000 è l'atto di programmazione con il quale la Regione stabilisce gli orientamenti per la identificazione dei sistemi territoriali, indirizza la programmazione e la pianificazione degli enti locali, e definisce gli obiettivi operativi della propria politica territoriale.

Il PIT tra l'altro prevede specifiche prescrizioni e misure di salvaguardia per la difesa dei fenomeni alluvionali e conferma il sistema di individuazione delle pericolosità relativo all'assetto idrogeologico definito con D.C.R. 94/1985. Tali disposizioni sono state maggiormente dettagliate

tramite i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciali e i Piani Regolatori Comunali, senza comprometterne l'efficacia e sono aggiornate in relazione all'evoluzione del quadro conoscitivo.

6.2 Considerazioni preliminari

Le norme tecniche di attuazione contenute nei progetti dei Piani di Bacino attualmente all'esame della Regione, pur contenendo gli elementi di efficacia previsti dalla normativa vigente, sono articolate in modo differenziato, in particolare per quanto riguarda le disposizioni immediatamente vincolanti che dovrebbero avere effetti diretti sul territorio; queste differenze possono rendere particolarmente complessa l'attuazione di tali norme specialmente negli ambiti amministrativi in cui sono presenti due o più bacini. Inoltre le norme tecniche di alcuni di questi progetti contengono disposizioni che potrebbero costituire, alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale, una interferenza rispetto alle competenze in materia di governo del territorio.

Ciò è da evitare anche in considerazione del ruolo del PAI di superamento degli strumenti di emergenza (salvaguardie) a fronte di un quadro conoscitivo ormai approfondito e di specifici obiettivi rivolti alla pianificazione territoriale. In questo contesto è necessario che l'utilizzo delle disposizioni immediatamente vincolanti venga limitato ai casi indispensabili per l'efficacia del piano.

Occorre ricordare che le disposizioni dei PAI andranno a integrare, sovrapponendosi, le disposizioni vigenti negli strumenti di governo del territorio (P.I.T., P.T.C., P.R.G., P.S. e R.U.) relative agli aspetti di tutela idraulica e geomorfologica, in un quadro della pianificazione comunque in evoluzione.

Va inoltre ricordato che il PAI non è stato istituito come strumento di pianificazione rigido ma potrà essere integrato e modificato a seguito dell'aggiornamento del relativo quadro conoscitivo.

6.3 Criteri Generali

In considerazione del complesso quadro normativo accennato e al fine di garantire la coerenza tra pianificazione territoriale e pianificazione di bacino, si ritiene opportuno che il PAI assuma le seguenti disposizioni:

- A. disposizioni relative alle modalità d'uso del territorio per l'adeguamento degli strumenti di governo del territorio nella fase a regime;
- B. disposizioni immediatamente vincolanti per gli strumenti di governo del territorio e per il regime dei suoli, limitatamente agli aspetti necessari per garantire l'efficacia del Piano sino a quando il PAI sarà recepito dalla strumentazione urbanistica.

E' necessario che tali disposizioni siano distinte per precisi ambiti, si basino su un quadro conoscitivo adeguato e rispondano ad obiettivi strategici espliciti e condivisi.

Quanto più chiare e coerenti saranno le indicazioni dei PAI per l'adeguamento degli strumenti di governo del territorio, tanto più potrà essere snello il relativo recepimento.

A tal fine i criteri contenuti in questo documento possono permettere il recepimento dei PAI attraverso l'aggiornamento del quadro conoscitivo del PIT ai sensi dell'art.3 comma 3 della D.C.R. n°12 del 25-01-2000.

6.3.1 Raccordo con gli ambiti territoriali individuati dai Piani di Bacino

Affinché gli enti competenti per l'approvazione degli strumenti di governo del territorio (Regioni, Province, Comuni, Enti Parco) possano verificare la coerenza con gli strumenti vigenti e procedere agli eventuali adeguamenti è necessario che le norme del Piano di Bacino facciano riferimento alle

seguenti categorie di ambiti, sulla base degli elaborati di Piano già predisposti, che potranno essere ulteriormente dettagliati ove le caratteristiche del bacino lo richiedano:

- a) ambito a pericolosità idraulica elevata;
- b) ambito a pericolosità idraulica molto elevata;
- c) ambito a pericolosità geomorfologica elevata;
- d) ambito a pericolosità geomorfologica molto elevata;
- e) ambiti potenzialmente necessari per gli interventi di messa in sicurezza o comunque di pertinenza del sistema idraulico;
- f) ambiti da tutelare per la realizzazione di interventi di messa in sicurezza per i quali è stato redatto almeno il progetto preliminare.

La individuazione dei due ambiti di cui alle lettere e) ed f) per le opere di messa in sicurezza è necessaria per differenziare i relativi obiettivi da perseguire nella pianificazione territoriale, tenendo anche conto della durata di cinque anni dei vincoli da porre sul territorio.

6.4 Criteri per le disposizioni dei Piani di Bacino rivolte all'adeguamento degli strumenti di Governo del Territorio

Si ritiene necessario che ogni Ente tenuto ad approvare il proprio strumento di governo del territorio ne verifichi la coerenza con il Piano di Bacino e dia comunicazione all'Autorità di Bacino di tale verifica, elencando le parti di territorio risultate coerenti con il Piano di Bacino per le quali non occorre procedere all'adeguamento.

L'adeguamento dello strumento urbanistico è da riferirsi a quegli ambiti riscontrati non coerenti con il PAI, per i quali lo stesso strumento vigente si è basato su indagini geologico-tecniche che non tenevano conto degli elementi di pericolosità idraulica o geomorfologica ora riscontrati dai PAI e a quegli ambiti da tutelare per gli interventi di messa in sicurezza per i quali lo stesso strumento vigente non ha individuato gli elementi di tutela disposti dai PAI.

Gli enti tenuti ad approvare gli atti di adeguamento dei propri strumenti di governo del territorio dovranno essere messi in condizione di poter operare anche tramite il recepimento delle disposizioni dei piani di bacino, senza dover necessariamente procedere ad ulteriori elaborazioni di dettaglio.

E' quindi necessario che le disposizioni dei PAI evidenzino esplicitamente gli elementi che l'ente dovrà recepire.

E' altresì necessario che le disposizioni del PAI prendano in esame anche l'eventualità che l'ente intenda approfondire il quadro conoscitivo del PAI, nel rispetto dei relativi contenuti, e comunque nel rispetto delle disposizioni attuative dei PAI; a tal fine il Piano di Bacino deve esplicitare i criteri e le modalità con cui predisporre gli approfondimenti del quadro conoscitivo e le eventuali ridefinizioni degli ambiti.

In tal caso, ferma restando l'operatività sul territorio delle disposizioni immediatamente vincolanti del Piano di Bacino, sugli elaborati di approfondimento del quadro conoscitivo l'Autorità di Bacino si potrà esprimere con il relativo parere di coerenza rispetto alle disposizioni del PAI (per tale parere si suggerisce un tempo tecnico di 60 giorni nonchè il modello del silenzio-assenso, come previsto attualmente per le salvaguardie dei bacini regionali).

E' opportuno prevedere che, l'ente territoriale competente adotti l'atto di adeguamento del proprio strumento di governo del territorio a seguito del parere dell'Autorità di Bacino, con conseguente applicazione delle relative norme di salvaguardia (nei confronti del proprio strumento e nel rispetto delle disposizioni immediatamente vincolanti del PAI) fino all'approvazione dello strumento di governo del territorio adeguato.

6.4.1 Criteri per ambiti territoriali a pericolosità elevata o molto elevata.

Per tali ambiti si ritiene necessario rispettare in generale il principio che gli strumenti aventi diretta efficacia sul territorio non dovranno prevedere interventi di nuova edificazione o nuove infrastrutture per i quali non sia dimostrabile il rispetto delle condizioni di sicurezza o non sia prevista la contestuale realizzazione di interventi di messa in sicurezza, senza aggravare le condizioni al contorno (si precisa che tali criteri non riguardano quegli ambiti che, oltre ad essere caratterizzati da pericolosità elevata o molto elevata, sono destinati ad interventi di messa in sicurezza o sono di pertinenza dei sistemi idraulici, che vengono invece esaminati nel paragrafo successivo, si ricorda inoltre che il comma 5 dell'art.80 della DCR 12/2000, sempre in vigore, stabilisce che, per le aree soggette a inondazioni con tempi di ritorno inferiori a 20 anni, sono consentite solo nuove previsioni per infrastrutture a rete non diversamente localizzabili).

Tale principio è applicabile negli ambiti a pericolosità geomorfologica molto elevata solo per opere pubbliche o di interesse pubblico non diversamente localizzabili, evitando nuove edificazioni private.

Negli ambiti a pericolosità idraulica elevata e molto elevata e a pericolosità geomorfologica elevata del tessuto insediativo, che comunque dovrà essere messo in sicurezza, si ritiene necessario consentire gli interventi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti alla data di entrata in vigore del PAI, relativi a nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica e urbanizzazione, anche all'interno delle zone di espansione che risultino già in parte edificate, nel rispetto di tutte le seguenti condizioni:

- dimostrazione dell'assenza o dell'eliminazione di pericoli per le persone e i beni, anche tramite sistemi di autosicurezza;
- dimostrazione che l'intervento non determina un rilevabile aumento delle pericolosità a monte e a valle.

Le dimostrazioni e le eventuali previsioni di interventi di messa in sicurezza connesse alle previsioni e agli interventi di cui sopra, ove non esplicitati all'interno dello strumento urbanistico comunale, in coerenza con i Piani di Bacino, potranno essere soggette ad uno specifico parere dell'Autorità di Bacino.

In merito alla contestuale realizzazione degli interventi di messa in sicurezza connessi alla realizzazione di interventi edificatori o infrastrutturali negli ambiti a pericolosità elevata e molto elevata è necessario che il titolo abilitativo all'attività edilizia (concessione, autorizzazione, denuncia di inizio attività) contenga la stretta relazione con i relativi interventi di messa in sicurezza, evidenziando anche le condizioni che possono pregiudicare l'abitabilità o l'agibilità dell'opera.

Non si ritiene infine coerente con il quadro normativo vigente porre, con le disposizioni dei PAI, limitazioni ad una serie di interventi edilizi ed infrastrutturali (quali la manutenzione ordinaria, la manutenzione straordinaria, compreso gli adeguamenti igienico sanitari e di superamento delle barriere architettoniche, i volumi tecnici, il restauro e risanamento conservativo, la ristrutturazione edilizia senza aumento della quantità di superficie coperta preesistente per le pericolosità idrauliche o del carico relativo alla struttura per le pericolosità geomorfologiche, i piccoli annessi necessari all'attività agricola con destinazione vincolata, gli adeguamenti puntuali di infrastrutture) che non costituiscono di norma aggravio delle condizioni di sicurezza, ricordando che ove si verificassero situazioni di rischio, queste dovranno comunque essere affrontate con specifici strumenti di protezione civile.

6.4.2 Criteri per ambiti territoriali da destinare agli interventi di messa in sicurezza e comunque di pertinenza dei sistemi idraulici

I Piani di Bacino individuano due gruppi di ambiti necessari per realizzare gli interventi di messa in sicurezza idraulica o geomorfologica o comunque di pertinenza dei sistemi idraulici (si precisa che i criteri del presente punto si possono integrare con i criteri sulla pericolosità di cui al punto precedente, nel caso in cui gli ambiti destinati ad interventi di messa in sicurezza siano caratterizzati anche da elementi di pericolosità):

- Il primo gruppo, comprendente i territori potenzialmente necessari per gli interventi di messa in sicurezza e quelli che per le loro caratteristiche di inondabilità ricorrente sono da considerarsi di pertinenza del sistema idraulico (vedere ad esempio art.80 co.5 della D.C.R.12/2000); in questi territori è necessario mantenere quelle previsioni urbanistiche che consentano le attività a prevalente o esclusiva funzione agricola (evitando ulteriori vincoli territoriali); le prescrizioni dei Piani di Bacino andranno così a limitare nuove previsioni urbanistiche di carattere insediativo che pregiudicherebbero i futuri interventi o il sistema idraulico;
- un secondo gruppo riguardante i territori per i quali gli interventi di messa in sicurezza sono definiti con un livello di progettazione almeno preliminare che consenta di individuare specificatamente le aree destinate ad opere idrauliche da assoggettare ad esproprio o a vincolo di destinazione d'uso; per questi ambiti è opportuno individuare obiettivi di adeguamento degli strumenti urbanistici particolarmente efficaci, tesi ad evitare ulteriori occupazioni dei territori interessati con nuove edificazioni o nuove infrastrutture.

L'adeguamento degli strumenti di governo del territorio dovrà essere consentito, anche in questi casi, sia tramite il recepimento automatico delle disposizioni del PAI, sia attraverso l'approfondimento conoscitivo a scala di maggior dettaglio in attuazione del PAI, previo parere dell'Autorità di Bacino (con le precisazioni già contenute nel punto 3).

6.5 Criteri per le disposizioni immediatamente vincolanti

Si tratta di individuare, tra le disposizioni del PAI di cui al punto 3, quelle che non possono essere rinviate alla fase a regime senza pregiudicare gli obiettivi del Piano, dandone adeguata motivazione ai sensi dell'art.17 co.5 della Legge 183/1989.

Le disposizioni immediatamente vincolanti dovranno avere efficacia dall'entrata in vigore del PAI.