



PROVINCIA DI PIACENZA

SETTORE SVILUPPO ECONOMICO, PIANIFICAZIONE E
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE, AMBIENTE, URBANISTICA



Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e
del Mare – D.G. Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali

E.prot DVA – 2015 – 0013900 del 25/05/2015

GB

Prot. n°	
Riferimento	E-mail Autorità di Bacino del Fiume Po del 21/03/2015
Allegati n°	
OGGETTO:	Progetto di PGRA – Piano di gestione del rischio di alluvioni. Osservazioni

Autorità di Bacino del Fiume Po

partecipo.difesaalluvioni@adbpo.it

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

DGSalvaguardia.Ambientale@PEC.minambiente.it

Regione Emilia-Romagna

Servizio Difesa del suolo, della costa e bonifica

difsuolo@postacert.regione.emilia-romagna.it



Si trasmette la presente nota quale contributo alla fase di elaborazione del PGRA, reso disponibile in formato di Progetto datato 22/12/2014 e pubblicato nel sito <http://pianoalluvioni.adbpo.it/>, in vista dell'adozione prevista entro il 30/05/2015.

Dall'esame della documentazione di Piano si ritiene possano emergere criticità rispetto all'annunciato **raccordo con il PAI** e, conseguentemente, con la pianificazione dei livelli di governo interni al distretto.

L'illustrazione dei contenuti del PGRA ne evidenzia chiaramente gli attributi e i potenziali applicativi che, analogamente al Piano di Gestione delle acque (con cui esistono inevitabili interrelazioni, come peraltro previsto dalle stesse direttive progenitrici), risultano fondati su due assi principali: da un lato la raccolta e rappresentazione di conoscenze sullo stato del sistema e dall'altro la definizione di obiettivi generali e specifici e di un pacchetto di misure da mettere in atto per il loro raggiungimento.

In tale quadro, detti sistemi di pianificazione assumono un **carattere dinamico**, sia rispetto alle revisioni dei livelli di rischio (sul fronte della pericolosità dell'evento o della sensibilità dei "bersagli") sia rispetto alle linee d'azione che garantiscano l'efficacia del Piano, in risposta ai propositi applicativi di ciascun ciclo di riferimento. Le revisioni conoscitive possono derivare da nuovi dati che si rendono disponibili o da nuove metodologie di rilievo e di elaborazione, ma anche da particolari situazioni locali di criticità. I diversi soggetti istituzionali portatori di competenze e interessi sull'oggetto del Piano partecipano trasmettendo eventuali contributi informativi e collaborando all'attuazione delle misure previste.

Il **PAI** si configura come strumento di natura differente, dove le **componenti di tipo programmatico**, comprensive delle linee di intervento strutturale, convivono con una forte componente disciplinare degli ambiti di pertinenza fluviale.

Come affermato nel documento in esame, le prime hanno perso progressivamente efficacia, anche perché normalmente riferibili a orizzonti temporali di breve-medio termine, cui meglio si adattano, per l'appunto, piani di natura gestionale o strumenti ancor più operativi, siano essi discendenti dai medesimi piani (vd POD o POR relativamente al Piano di Gestione e schedature ARS del Piano Alluvioni) oppure generati da accordi interistituzionali (es. "contratti di fiume"). Pare dunque inevitabile che tali aspetti vengano, almeno in parte, sottratti formalmente al PAI, tramite idonea Variante.

Per quanto riguarda invece la **componente pianificatoria**, il PAI ha operato mediante una delimitazione delle fasce fluviali secondo criteri idraulico-morfologici, reali e di progetto, considerando dichiaratamente anche gli aspetti ambientali, paesaggistici e urbanistici del territorio, sui quali peraltro ha esercitato una ricaduta diretta, introducendo norme

immediatamente efficaci, tese a limitare o condizionare le trasformazioni dei luoghi. In quanto strumento di settore esteso a tutto il distretto di competenza, il PAI si è dovuto confrontare con **altri strumenti di pianificazione di livello regionale o sub-regionale** che, in alcuni casi, avevano già in essere impianti di tutela fluviale, previsti dalla legislazione previgente e anch'essi inevitabilmente definiti con criterio multifattoriale.

In considerazione di quanto previsto dall'art. 57 «Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazioni di settore» del D.Lgs. 112/1998, le stesse norme di PAI avevano previsto un coordinamento con i suddetti strumenti di pianificazione, in particolare con il **PTCP**, che anzi si sarebbe fatto strumento attuativo del PAI (così come del PTPR), assumendone anche il valore e gli effetti sulla base di idonee intese.

Tale impianto pianificatorio ha fatto sì che nel PTCP si condensassero una moltitudine di espressioni della realtà locale, delle sue vocazioni e delle sue primarie esigenze di tutela e valorizzazione che, per come definite, nella loro costruzione e per le finalità che si prefiggono, tendono ad assumere una certa inerzia rispetto a possibili variazioni. Inerzia virtuosa nella misura in cui tende a consolidarsi quale **diretrice di sviluppo condiviso**. Ed è indubbio che le fasce fluviali abbiano assunto questo ruolo, al punto da costituire quasi un riferimento culturale ormai ampiamente assimilato nelle politiche urbanistiche. Si può dire che il sistema si sia rivelato vincente, riuscendo nell'intento di dare sintesi ed efficacia a un corpo cartografico-normativo di elevata complessità tecnica e notevole impatto socio-economico.

Muovendo dalla consapevolezza che i sistemi di riferimento di questi piani territoriali sono sempre gravati da un certo margine di perfettibilità, legato al grado di approssimazione dei dati di base ma anche alla loro variabilità nel tempo oppure alla stessa metodologia di costruzione, non di meno occorre considerare che ogni operazione di assiemaggio sottende a una relativizzazione di ogni prerogativa o a gerarchie di prevalenza ragionate, da cui si presume emerga e resista nel tempo la **logica complessiva** e la sua **aderenza alle vocazioni, di fatto o di progetto, esistenti** su ciascuna area, al netto di eventuali errori o mancanze non trascurabili e quindi da correggere.

Per fornire un esempio emblematico, si pensi ad un'ampia area agricola disgiunta dall'alveo e classificata nel PAI e nel PTCP come fascia B (ovvero come "fascia di esondazione" ai sensi del PAI o "Zone di tutela dei caratteri ambientali di laghi, bacini e corsi d'acqua" del PTPR), in particolare come Zona fluviale B3, dove, in base al Piano provinciale, i caratteri antropici (in questo caso rurali) prevalgono nettamente sui caratteri fluviali tipici. Qualora una rielaborazione idraulica alternativa (in termini metodologici o parametrici) mostrasse una certa probabilità che l'area si allaghi con maggiore frequenza o maggiore intensità rispetto al rilievo precedente, tanto da poter determinare una pericolosità-tipo elevata, e dunque una ipotetica classificazione di livello H o P3 secondo lo standard previsto dal PGRA, sarebbe bene riclassificare l'area in fascia A (ovvero "fascia di deflusso" ai sensi del PAI o "Invasi e alvei di laghi, bacini e corsi d'acqua" ai sensi del PTPR)? Sarebbe ragionevole ritenere di no. Ciò significherebbe infatti decidere che quella è sede prevalente del deflusso della corrente di piena, sottraendola a ogni uso che non sia quello esclusivamente rivolto a garantire l'officiosità dell'alveo, sempre che di alveo si possa parlare in quel caso. Anche in altri casi, più o meno evidenti, si rischierebbe di alterare il senso stesso delle perimetrazioni, oltre che di produrre impatti non trascurabili e non auspicabili sull'impianto consolidato di regolamentazione delle attività.

Si pensi poi ad un imprenditore che delocalizzi la sua attività o a un residente che si trasferisca verso aree in quel momento meno problematiche, almeno secondo i piani territoriali di consueto riferimento. Lo spostamento suggerisce l'impiego di risorse personali e anche pubbliche (es. infrastrutturali) che non potrebbero che riguardare un arco di tempo significativo. Se nuovi rilievi mostrassero livelli di pericolosità più importanti a carico di queste aree di nuovo insediamento, sarebbe corretto inasprirne il regime vincolistico? Non necessariamente. Se si trattasse di aree già insediate stabilmente e quindi anche sviluppatasi nel tempo, peraltro proprio in forza di quadri conoscitivi più confortanti, non sarebbe forse il caso di conservare le delimitazioni del PAI, che in quel caso si trasformerebbero temporaneamente in limiti di progetto, su cui lavorare in termini di difesa o laminazione a monte o comunque almeno in termini gestionali, di riduzione dell'esposizione, quali quelli naturalmente coordinati dal PGRA?

Considerando al contrario una riduzione delle condizioni di pericolosità in taluni settori, resa tecnicamente plausibile dalla realizzazione di consistenti opere di difesa, ci si potrebbe domandare se sia opportuno declassificare in parallelo il PAI-PTCP. Eventualità remota, se si osserva che un aumento dei tempi di ritorno può non influire significativamente sulle vocazioni di quelle aree e quindi nemmeno richiedere una modifica delle norme di cautela vigenti (tanto più nella consapevolezza che un allagamento meno frequente è, per definizione, potenzialmente più gravoso, ad es. per rotta arginale).

Si tratta quindi di **scongiurare un automatismo, sia pure organizzato in processi condivisi, che trasferisca il PGRA al PAI e ai PTCP** che ne hanno assunto l'efficacia.

Tramite il PGRA sarà più agevole intervenire sulle incertezze statistiche (idrologiche, planimetriche e idrauliche), sui metodi di modellazione e, più in generale, su tutti i fattori che definiscono gli scenari di riferimento (compresa l'adeguatezza dei franchi arginali, la continuità/tenuta delle opere di difesa, eventuali esigenze di protezione, ipotesi di gestione dei bacini di laminazione, progettazione di zone di espansione controllata). Su queste basi si organizzerà la macchina amministrativa di gestione del rischio, che prepari all'eventuale evento calamitoso e che ne attenui le conseguenze al suo verificarsi.

Se è vero, come dichiarato nei documenti esaminati, che la difesa del suolo si gioca sul doppio fronte del tempo reale e del tempo differito, pare corretto distinguere e utilizzare gli strumenti più adeguati per ciascuno, dunque mantenendo in capo

ai PAI-PTCP le previsioni di carattere permanente o comunque di variazione pluriennale e affidando invece gli interventi di orizzonte temporale più ridotto, fino all'emergenza, ad altri sistemi strategici e sinergici, di cui il PGRA può costituire valido riferimento.

In conclusione, si ritiene che, laddove il PAI abbia disposto fasce fluviali nel suo primo impianto e il PTCP le abbia fatte proprie, in forma di intesa, anche ampliandone la portata ed estendendole su tratti non fasciati a livello distrettuale, un'eventuale variazione del PAI, pur effettuata mediante Variante ai PTCP, debba essere limitata a situazioni di reale opportunità tecnico-politica, ammettendo quindi che il PGRA possa delineare, in ragione di determinate opzioni di rilievo o di rappresentazione, quadri di pericolosità localmente differenti da quelli rappresentati, in estrema sintesi, dai piani territoriali.

Per quanto sopra esposto, il medesimo approccio può ben comprendere anche le aste del Trebbia e dell'Arda, nonché il reticolo di bonifica, citati nel documento di Progetto come esempi che richiederebbero Variante alla pianificazione territoriale. Si apprende, peraltro, che l'Arda costituisce un'ARS distrettuale, la n. 16, dove, tra le misure da mettere in atto, compaiono attività ancora da svolgere e potenzialmente foriere di nuove ipotesi di revisione del PGRA. In più, non tutte le misure indicate nella scheda monografica appaiono conciliabili, o meglio, l'una pare condizionare l'altra, implicando quindi scelte politiche non indifferenti, con notevoli ripercussioni sugli assetti di progetto. Ancora una volta si confermerebbe la funzionalità degli strumenti gestionali (PGRA), predisposti per un adeguamento passo a passo delle unità territoriali di riferimento operativo, senza contrapposizioni con la pianificazione territoriale (PAI-PTCP), per le cui revisioni si presume invece di attendere una configurazione più stabile della componente idraulica e in ogni caso una mediazione con le restanti componenti (es. storiche) che, a pieno titolo, contribuiscono alla definizione e regolamentazione urbanistica dell'ambito fluviale.

Si chiede pertanto, in buona sostanza, di **modificare la documentazione di Piano riducendo le ipotesi di Variante al PAI-PTCP** ai soli casi previamente discussi e concordati, tramite intese, con gli enti territoriali interessati, anche in funzione delle attività di approfondimento locale previste (ARS, POR, tavoli di lavoro, contratti di fiume) e delle conseguenti scelte tecnico-politiche.

Cordiali saluti

Sottoscritta dal Dirigente di Settore
(Dott. Vittorio Silva)
con firma digitale

Pec Direzione

Da: provpc@cert.provincia.pc.it
Inviato: venerdì 22 maggio 2015 13:40
A: difsuolo@postacert.regione.emilia-romagna.it;
dgsalvanguardia.ambientale@pec.minambiente.it; partecipo.difesaalluvioni@adbpo.it
Oggetto: (Rif: 2015/34317 PROT) INVIO OSSERVAZIONI IN ORDINE AL PROGETTO DI PGRA -
PIANO DI GESTIONE RISCHIO ALLUVIONI.
Allegati: PGRA2015_Prog_oss_provpc.pdf; PGRA2015_Prog_oss_provpc.pdf.p7m;
SEGNATURA.XML