



AUBAC

Autorità di bacino distrettuale
dell'Appennino Centrale

**PAI DISTRETTUALE IDRAULICO
RELAZIONE GENERALE
riferita al testo finale delle Norme tecniche di attuazione**

SOMMARIO

1. PREMESSA E FINALITÀ DELLA RELAZIONE	4
2. INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE, NORMATIVO E PROGRAMMATARIO	5
3. AMBITO TERRITORIALE E QUADRO DI RIFERIMENTO DEL DISTRETTO	7
4. FORMAZIONE DEL PAI DISTRETTUALE IDRAULICO: BASI CONOSCITIVE, ARMONIZZAZIONE E CRITERI METODOLOGICI	9
4.1 Ricognizione dei PAI previgenti e del patrimonio conoscitivo disponibile	10
4.2 Armonizzazione del quadro di pericolosità e rischio	11
4.3 Il reticolo idrografico di riferimento e la delimitazione degli ambiti di piano	13
4.4 Distinzione tra quadro conoscitivo e quadro prescrittivo	14
4.5 L'Allegato 2 e gli studi idrologico-idraulici	15
4.6 La nuova architettura normativa come esito del processo di armonizzazione	15
5. ITER DI ELABORAZIONE, ADOZIONE, PARTECIPAZIONE E DEFINIZIONE FINALE DEL PIANO ..	16
6. STRUTTURA DEL PIANO ED ELABORATI CHE LO COMPONGONO	19
7. L'ASSETTO IDRAULICO DEL PAI DISTRETTUALE	20
7.1 Le fasce di pericolosità idraulica	21
7.2 La fascia fluviale di tutela integrale (TI)	22
7.3 Le fasce a pericolosità elevata, media e bassa (P3, P2, P1)	22
7.4 Le aree a rischio idraulico	23
7.5 Il reticolo idrografico di riferimento	24
7.6 Il rapporto tra reticolo, fasce di pericolosità e disciplina degli interventi	24
7.7 L'ambito costiero nel sistema del Piano	25
7.8 Le aree di bonifica a potenziale criticità	25
7.9 Le aree di attenzione e i corsi d'acqua non mappati	26
7.10 Invarianza idraulica e interventi idraulici di mitigazione	26
7.11 Un assetto idraulico unitario, graduato e integrato	26
8. LE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE: STRUTTURA, LOGICA E CRITERI REGOLATIVI	27
9. COORDINAMENTO CON LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TERRITORIALE E DI SETTORE ..	30
10. AGGIORNAMENTO DEL PIANO, GESTIONE DINAMICA E SVILUPPI FUTURI	32
10.1 Le procedure di aggiornamento delle fasce di pericolosità	32

10.2 La procedura di modifica del Piano	33
10.3 Il ruolo degli studi, degli interventi e dei nuovi quadri conoscitivi	33
10.4 Il carattere dinamico del PAI distrettuale	34
10.5 Prospettive di sviluppo e coordinamento con gli altri strumenti di bacino	34
10.6 Un piano stabile nei principi, aperto nell'evoluzione	35
11. CONCLUSIONI	35

1. PREMESSA E FINALITÀ DELLA RELAZIONE

La presente Relazione generale costituisce elaborato del **Piano di bacino stralcio Assetto Idrogeologico del distretto idrografico dell'Appennino centrale** relativo all'assetto **idraulico** ed è finalizzata a illustrarne in forma organica il quadro istituzionale, territoriale, metodologico, procedurale e regolativo.

La Relazione accompagna il Piano nella sua formulazione definitiva e assolve a una duplice funzione. Da un lato, ricostruisce il percorso di formazione dello strumento pianificatorio, dando conto delle basi normative, delle premesse tecnico-conoscitive, dei criteri di armonizzazione adottati e del procedimento seguito sino alla definizione del testo finale. Dall'altro, fornisce una chiave di lettura sistematica dell'architettura del Piano e delle sue Norme tecniche di attuazione, chiarendone finalità, struttura, logica interna e rapporti con gli altri strumenti di pianificazione e governo del territorio.

Il PAI distrettuale si colloca nel processo di progressivo riordino della pianificazione di bacino avviato a scala nazionale a seguito della riforma delle Autorità di bacino distrettuali e della conseguente esigenza di superare la storica frammentazione dei quadri conoscitivi, delle perimetrazioni e delle discipline normative ereditate dai previgenti piani regionali, interregionali e nazionali. Le relazioni generali adottate con i Progetti di Piano del 31 luglio 2025 già inquadravano tale esigenza come espressione della necessità di pervenire, alla scala distrettuale, a una disciplina unitaria, coerente e omogenea, capace di assicurare livelli minimi comuni di tutela pur nel rispetto delle differenti caratteristiche fisiche, territoriali e insediative dei diversi ambiti del distretto.

Il testo definitivo del Piano conserva integralmente questa impostazione di fondo e ne consolida la portata. Esso non rappresenta infatti un nuovo strumento del tutto avulso rispetto ai PAI previgenti, né una mera sommatoria dei medesimi, ma si configura come il risultato di un processo di armonizzazione tecnico-normativa che, a partire dai quadri conoscitivi esistenti e dalle discipline già vigenti, perviene a un assetto unitario di scala distrettuale, più leggibile, più coerente e più governabile sul piano applicativo. Le NTA emendate al 2 aprile 2026 confermano infatti, per entrambi i Piani, la natura di stralcio funzionale del Piano di bacino distrettuale e la volontà di sostituire integralmente, per i rispettivi settori funzionali, i previgenti PAI, con una disciplina omogenea riferita all'intero territorio del distretto.

La presente Relazione tiene conto, pertanto, non soltanto dell'impianto originario dei Progetti di Piano adottati nel luglio 2025, ma anche dell'intero successivo sviluppo istruttorio e partecipativo che ha accompagnato la definizione finale del Piano: osservazioni pervenute nella fase di consultazione pubblica, contributi espressi nelle conferenze programmatiche regionali, esiti del tavolo tecnico con le Regioni, approfondimenti svolti nelle sedi della Conferenza operativa e della Segreteria tecnico-

operativa, nonché affinamenti conclusivi confluiti nel testo finale del 2 aprile 2026, quale esito di un articolato percorso di confronto istituzionale e tecnico.

Sotto il profilo dei contenuti, la Relazione è organizzata in modo da distinguere chiaramente:

- il quadro istituzionale, normativo e programmatico entro cui il Piano si colloca;
- l'ambito territoriale e il contesto fisico e amministrativo di riferimento;
- il procedimento di formazione del Piano e il percorso di partecipazione e confronto istituzionale;
- la struttura complessiva dello strumento pianificatorio e dei relativi elaborati;
- la logica e l'architettura delle Norme tecniche di attuazione;
- il rapporto del Piano con la pianificazione urbanistica, territoriale e di settore;
- il carattere dinamico del Piano e le sue prospettive di aggiornamento.

La Relazione generale non sostituisce né replica le Norme tecniche di attuazione, né assume funzione prescrittiva autonoma rispetto ad esse, ma ne esplicita l'impostazione e ne supporta l'interpretazione sistematica. In tale prospettiva, essa concorre a rendere maggiormente comprensibile il quadro regolativo del Piano, rafforzandone la certezza applicativa e la coerenza con gli obiettivi generali di prevenzione, mitigazione e gestione del rischio che costituiscono il fondamento dell'intera pianificazione di bacino distrettuale. Le stesse relazioni illustrative delle modifiche alle NTA, predisposte nel 2026 per entrambi i PAI, confermano che il lavoro istruttorio successivo all'adozione non ha alterato l'impianto sostanziale dei Piani, ma ne ha affinato chiarezza applicativa, coerenza procedimentale e armonizzazione distrettuale.

In questa prospettiva, la Relazione generale si pone quale documento di sintesi e di raccordo, destinato a restituire in forma ordinata il significato complessivo del Piano, la sua collocazione nell'ordinamento, il metodo seguito per la sua costruzione e il valore strategico che esso assume nel governo del territorio distrettuale.

2. INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE, NORMATIVO E PROGRAMMATORIO

Il PAI distrettuale idraulico è redatto, adottato e approvato ai sensi degli articoli 65, 66, 67 e 68 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e costituisce stralcio funzionale del Piano di bacino del distretto idrografico dell'Appennino centrale. Tale qualificazione emerge espressamente dalle NTA definitive di entrambi i Piani, le quali precisano che il PAI distrettuale sostituisce integralmente, per il rispettivo settore funzionale, i previgenti

Piani di Assetto Idrogeologico elaborati ai sensi della legge 18 maggio 1989, n. 183, applicandosi all'intero territorio ricadente all'interno dei confini del distretto.

La cornice normativa di riferimento è rappresentata, in primo luogo, dal citato d.lgs. n. 152/2006, che attribuisce al Piano di bacino distrettuale valore di piano territoriale di settore e lo configura quale strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo per la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo e per la corretta utilizzazione delle acque. La possibilità di redigere e approvare piani per stralci relativi a settori funzionali trova fondamento nello stesso impianto del Codice dell'ambiente, che richiede comunque una considerazione sistemica del territorio e la coerenza tra i diversi segmenti della pianificazione distrettuale. Tale impostazione era già richiamata nella relazione generale del progetto di PAI adottato nel 2025 e costituisce il presupposto ordinamentale comune dei due PAI distrettuali.

Per quanto attiene al settore idraulico, il PAI distrettuale si colloca inoltre in diretto raccordo con la direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni e con il decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49, che ne ha dato attuazione nell'ordinamento nazionale. Le NTA del PAI idraulico richiamano espressamente tale coordinamento e collocano il Piano entro il più ampio sistema della pianificazione e gestione del rischio di alluvioni, in coerenza con gli obiettivi del Piano di gestione del rischio di alluvioni del distretto dell'Appennino centrale. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 evidenziava già, in tale prospettiva, la piena coerenza del percorso del PAI distrettuale idraulico con gli step e gli aggiornamenti previsti dalla direttiva Alluvioni e con il futuro aggiornamento del PGRA.

Il fondamento programmatico e politico-amministrativo dell'elaborazione dei due PAI distrettuali si rinviene nella deliberazione della Conferenza Istituzionale Permanente n. 38 del 25 luglio 2023, richiamata nella relazione generale del PAI idraulico adottato nel 2025, con cui sono state individuate le priorità dell'Autorità per il triennio 2024-2026 e, in particolare, l'obiettivo di garantire una pianificazione e programmazione delle azioni e delle norme d'uso del territorio omogenea nei territori afferenti al distretto idrografico. In tale ambito, l'elaborazione del PAI distrettuale è stata espressamente indicata come strumento per l'omogeneizzazione di misure di salvaguardia, vincoli e prescrizioni, in coerenza con gli articoli 65 e 67 del d.lgs. n. 152/2006.

Sotto il profilo istituzionale, il Piano si colloca nel quadro delle competenze attribuite all'Autorità di bacino distrettuale quale ente preposto alla pianificazione di bacino alla scala del distretto e, al tempo stesso, nel quadro del riparto costituzionale delle competenze in materia di governo del territorio. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA del 2026, per entrambi i Piani, ribadiscono in modo convergente che l'obiettivo primario del PAI distrettuale è quello dell'armonizzazione a scala di distretto delle norme

d'uso del territorio e delle condizioni di ammissibilità degli interventi, ferma restando la facoltà delle Regioni di adottare misure e disposizioni volte a integrare e raccordare internamente, nell'esercizio delle proprie competenze, i livelli di tutela fissati dal Piano, senza tuttavia poterne ridurre le soglie minime di salvaguardia.

Tale assetto è coerente con quanto previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e con il riassetto delle funzioni amministrative operato dal d.lgs. n. 112/1998. Ne deriva un modello nel quale il PAI distrettuale definisce il quadro unitario di tutela e le relative prescrizioni immediatamente efficaci, mentre le Regioni e gli altri enti territoriali, secondo i rispettivi ordinamenti e competenze, provvedono al recepimento, all'adeguamento e alla conformazione dei propri strumenti di pianificazione, programmazione e gestione del territorio, nonché all'eventuale definizione di discipline ulteriormente cautelative.

Per entrambe le tematiche di Piano, il quadro normativo di riferimento include, inoltre, il necessario raccordo con la disciplina statale e regionale di settore richiamata dalle NTA definitive. In particolare, le norme dei due PAI rinviano, ai fini della qualificazione giuridica degli interventi edilizi e urbanistico-edilizi, alla normativa statale di settore vigente al momento dell'applicazione, nonché alle relative disposizioni regionali di attuazione, purché coerenti e non in contrasto con le prescrizioni del Piano. Per il settore idraulico assume specifico rilievo, altresì, il rapporto con la disciplina del regime e del vincolo idraulico e con le competenze dell'Autorità idraulica competente.

Nel complesso, il PAI distrettuale idraulico si configura dunque come strumento di pianificazione settoriale di livello distrettuale che, pur inscrivendosi in una filiera normativa e amministrativa complessa, assume una funzione ordinatrice essenziale: ricondurre a unità, entro un quadro comune e omogeneo, la disciplina della pericolosità e del rischio, i criteri di trasformazione del territorio e il rapporto tra tutela, pianificazione e procedimenti autorizzativi.

3. AMBITO TERRITORIALE E QUADRO DI RIFERIMENTO DEL DISTRETTO

Il PAI distrettuale idraulico si applica all'intero territorio del distretto idrografico dell'Appennino centrale, così come definito ai sensi dell'articolo 64, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nonché alle porzioni di ulteriori bacini idrografici ricomprese nei limiti amministrativi del distretto per effetto del decreto ministeriale 8 agosto 2018. Tale perimetro è richiamato nelle NTA definitive di entrambi i Piani, che ne assumono l'intero territorio quale ambito di applicazione delle rispettive disposizioni.

Le relazioni generali adottate nel 2025 ricostruiscono in modo puntuale la composizione territoriale del distretto, evidenziando come esso ricomprenda i principali bacini del

Tevere, del Tronto, del Sangro, del Fiora, i bacini regionali dell'Abruzzo, del Lazio e delle Marche, nonché porzioni di altri bacini interregionali e regionali contermini. La relazione generale del PAI idraulico precisa che, ai sensi della direttiva 2007/60/CE, il distretto è altresì articolato in sette Unità di Gestione, costituenti riferimento per l'implementazione della direttiva medesima. La stessa relazione indica che il distretto ha un'estensione superiore a 42.000 km², interessa sette Regioni, ventidue Province e 901 Comuni, e comprende una popolazione residente di oltre 9 milioni di abitanti.

Si tratta di un ambito territoriale particolarmente vasto, caratterizzato da una notevole eterogeneità fisica, geomorfologica, idrografica e insediativa. Nel distretto convivono infatti sistemi montani appenninici, bacini vallivi interni, versanti collinari, ampie pianure alluvionali, fasce costiere tirreniche e adriatiche, aree di bonifica, aree fortemente urbanizzate e contesti rurali o naturali di elevato pregio. Tale pluralità di assetti territoriali e ambientali costituisce uno degli elementi che maggiormente hanno inciso, nel tempo, sulla differenziazione dei quadri conoscitivi e delle discipline dei PAI previgenti e spiega, al contempo, la necessità di un forte lavoro di armonizzazione alla scala distrettuale.

Dal punto di vista amministrativo e istituzionale, il distretto ricomprende territori appartenenti alle Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Molise, Toscana e Umbria. Tale articolazione interregionale comporta necessariamente il confronto con ordinamenti, pratiche pianificatorie, modelli istruttori e assetti organizzativi non del tutto omogenei, maturati nel tempo in relazione alle diverse pregresse Autorità di bacino e ai diversi sistemi regionali di governo del territorio. Anche sotto questo profilo, il PAI distrettuale si propone di introdurre una cornice comune di riferimento, capace di assicurare uniformità nella definizione delle soglie minime di tutela e, al tempo stesso, compatibilità con la pluralità dei contesti amministrativi e territoriali.

Sotto il profilo fisico-territoriale, il distretto presenta elementi strutturali di grande rilievo. La relazione generale del PAI idraulico adottato nel 2025 individua, tra i principali sistemi topografici e idrografici, la dorsale appenninica, la dorsale tirrenica, la struttura idrografica ad albero del Tevere e quella a pettine dei bacini tirrenici e adriatici esterni alle dorsali. La stessa relazione dedica specifica attenzione alla diversità dei sistemi costieri e alla presenza di aree di bonifica e territori depressi, particolarmente rilevanti ai fini dell'assetto idraulico.

Anche dal punto di vista geomorfologico il distretto presenta una notevole varietà di condizioni: aree montane e collinari caratterizzate da elevata dinamica di versante; porzioni del territorio con diffusa presenza di fenomeni franosi censiti nei PAI previgenti; contesti in cui assumono rilievo ulteriori elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi, quali scarpate, cavità naturali o antropiche, sprofondamenti e altre forme di instabilità o suscettività.

La scala territoriale del distretto costituisce dunque insieme il presupposto e la ragione del Piano: presupposto, perché impone di leggere in chiave sistemica fenomeni, processi e rischi che travalicano i confini amministrativi locali; ragione, perché solo a quella scala è possibile costruire un quadro di riferimento unitario, capace di superare frammentazioni, discontinuità e asimmetrie di tutela prodotte dalla stratificazione storica dei PAI previgenti.

Ai fini della presente Relazione, l'illustrazione dell'ambito territoriale e del quadro di riferimento del distretto non è finalizzata a riprodurre in modo analitico l'intero patrimonio descrittivo e cartografico già sviluppato nella documentazione del Piano, bensì a richiamarne i caratteri essenziali che risultano funzionali alla comprensione del significato e della struttura del PAI distrettuale. Le analisi di maggiore dettaglio, i dati territoriali di supporto, le informazioni di natura cartografica e gli eventuali approfondimenti di settore restano affidati agli elaborati specifici del Piano, alle appendici, agli allegati tecnici e agli strumenti informativi territoriali dell'Autorità.

In tal senso, l'ambito territoriale del distretto non costituisce un mero sfondo geografico della pianificazione, ma la matrice entro cui il Piano assume forma e significato: un territorio unitario sotto il profilo dell'esigenza di tutela e governo del rischio, ma differenziato nelle sue componenti fisiche, ambientali, insediative e istituzionali, e proprio per questo bisognoso di uno strumento capace di coniugare armonizzazione distrettuale e attenzione alle specificità locali.

4. FORMAZIONE DEL PAI DISTRETTUALE IDRAULICO: BASI CONOSCITIVE, ARMONIZZAZIONE E CRITERI METODOLOGICI

La formazione del PAI distrettuale idraulico è il risultato di un percorso di ricognizione, armonizzazione e rielaborazione critica dei quadri conoscitivi e normativi ereditati dai previgenti Piani di Assetto Idrogeologico, sviluppato con l'obiettivo di pervenire a una disciplina unitaria dell'assetto idraulico alla scala dell'intero distretto idrografico dell'Appennino centrale.

La relazione generale del progetto adottato il 31 luglio 2025 evidenziava già come, nello stato antecedente alla redazione del Piano distrettuale, il territorio del distretto fosse disciplinato da una pluralità di PAI di origine nazionale, interregionale e regionale, elaborati in tempi diversi, con approcci tecnico-scientifici, rappresentazioni cartografiche, quadri normativi e modalità procedurali non omogenei. Proprio questa frammentazione costituiva la principale criticità da superare, sia sotto il profilo della certezza della disciplina sia sotto il profilo dell'equità territoriale dei livelli di tutela.

Il PAI distrettuale idraulico nasce dunque dall'esigenza di costruire un quadro comune che, a partire dal patrimonio di studi, dati e regole già esistenti, fosse in grado di:

- ricondurre a unità i diversi scenari di pericolosità e rischio;
- definire una disciplina d'uso del territorio omogenea a scala distrettuale;
- aggiornare e razionalizzare il lessico tecnico e normativo;
- rendere più leggibile e governabile il rapporto tra tutela idraulica, pianificazione territoriale e procedimenti amministrativi;
- rafforzare il raccordo tra pianificazione di bacino e gestione del rischio di alluvioni.

In questa prospettiva, il lavoro di formazione del Piano si è sviluppato lungo tre direttrici principali: ricognizione dei PAI previgenti; armonizzazione dei quadri conoscitivi e classificatori; definizione di una nuova architettura normativa e metodologica comune.

4.1 Ricognizione dei PAI previgenti e del patrimonio conoscitivo disponibile

Il primo passaggio è consistito in una ricognizione sistematica dei PAI vigenti nel territorio del distretto e dei relativi apparati cartografici, conoscitivi e normativi. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 dedicava a questo profilo una sezione specifica, distinguendo tra i PAI previgenti, i quadri conoscitivi e normativi assunti a base del Piano e gli aspetti procedurali connessi all'armonizzazione distrettuale.

Tale ricognizione ha riguardato:

- le perimetrazioni delle aree a pericolosità e rischio idraulico già presenti nei diversi PAI;
- i criteri utilizzati per la definizione degli scenari di pericolosità;
- le diverse discipline d'uso del territorio applicate nei vari ambiti di piano;
- il reticolo idrografico assunto nei singoli strumenti;
- i rapporti tra disciplina di piano, pianificazione urbanistica e competenze delle amministrazioni territoriali;
- gli studi e i quadri informativi ulteriori disponibili presso le Regioni, gli enti territoriali e l'Autorità.

La ricognizione non è stata finalizzata a una mera trasposizione nel nuovo Piano dei contenuti dei PAI preesistenti, ma alla loro lettura comparata e alla loro valutazione critica, al fine di individuare gli elementi suscettibili di essere ricondotti entro un sistema distrettuale coerente.

4.2 Armonizzazione del quadro di pericolosità e rischio

Uno snodo fondamentale della formazione del PAI distrettuale idraulico è stato l'allineamento del quadro di pericolosità ai riferimenti della direttiva 2007/60/CE e del d.lgs. n. 49/2010. La relazione generale del 2025 chiariva che l'obiettivo di comporre un quadro unitario dei fenomeni di alluvione e dei relativi pericoli e rischi era stato affrontato riconducendo i diversi ambiti dei previgenti PAI agli scenari di probabilità previsti dalla disciplina europea e nazionale, in funzione del tempo di ritorno atteso e della combinazione con gli elementi esposti.

A tal scopo, il quadro di pericolosità del Progetto di Piano era stato costruito mediante appositi criteri di corrispondenza tra ambiti dei PAI previgenti verso il nuovo Piano sia per le alluvioni fluviali sia per le alluvioni di origine marina.

Nella versione finale del Piano, il contenuto ricognitivo relativo alla corrispondenza delle classi di pericolosità idraulica tra PAI distrettuale e strumenti previgenti non è più mantenuto come allegato normativo autonomo del Piano, che si basa sull'assetto delle fasce di pericolosità come definite nel Piano stesso.

Ad ogni modo, allo scopo di memoria delle corrispondenze con gli strumenti di pianificazione previgenti, si riportano di seguito i quadri di riconduzione impiegati nel progetto di Piano.

PAI PREVIGENTI	PERICOLOSITÀ DA ALLUVIONE FLUVIALE DEL PAI DISTRETTUALE		
	PERICOLOSITÀ ELEVATA (Tr ≤ 50 anni)	PERICOLOSITÀ MEDIA (50 < Tr ≤ 200 anni)	PERICOLOSITÀ BASSA (200 < Tr ≤ 500 anni)
TEVERE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fascia A (e AA) del PAI (Tr50) ▪ Aree R4 Atlante situazioni Rischio idraulico del PAI ▪ Zona A del PS1 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fascia B del PAI (Tr200 e Tr50 indiretta e marginale) ▪ Zona B del PS1 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fascia C del PAI (Tr500 e Tr200 marginali)
LAZIO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree A1 e A2 (Tr30) ▪ Aree di attenzione per pericolo di esondazione fuori da zone di bonifica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree B1 e B2 (Tr200) ▪ Aree di attenzione in zone di bonifica 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree C (Tr500) ▪ Aree di attenzione per interventi
MARCHE	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fascia inondabile (Tr200) 	-
TRONTO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree E4 ed E3 (Tr50 e Tr100) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree E2 (Tr200) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree E1 (Tr500)
FIORA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P.I.4 (Tr30) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P.I.3 (Tr200) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P.I.2 (Tr500)
ABRUZZO SANGRO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P4 e P3 (Tr50- Tr100) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P2 (Tr100 marginale) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P1 (Tr200)
OMBRONE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P.I.M.E. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aree P.I.E. 	-

PIANI DELLE AREE COSTIERE	PERICOLOSITÀ DA ALLUVIONE MARINA DEL PAI DISTRETTUALE		
	PERICOLOSITÀ ELEVATA (Tr ≤ 50 anni)	PERICOLOSITÀ MEDIA (50 < Tr ≤ 200 anni)	PERICOLOSITÀ BASSA (200 < Tr ≤ 500 anni)
ABRUZZO (PIANO GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE)	-	-	-
LAZIO (PIANO GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE)	-	-	-
LAZIO (PIANO STRALCIO EROSIONE COSTIERA LITORALE DOMITIO)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona P3 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona P2 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona P1
MARCHE (PIANO GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona Tr20 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona Tr100 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zona Tr >100

Il nuovo Piano ha quindi adottato una classificazione fondata su quattro fasce principali:

- **fascia di tutela integrale (TI);**
- **fascia a pericolosità elevata (P3);**
- **fascia a media pericolosità (P2);**
- **fascia a bassa pericolosità (P1).**

A tali fasce si affianca la disciplina delle **aree a rischio idraulico**, definite con i medesimi criteri impiegati nel progetto di Piano e nel PGRA, nonché la considerazione di ulteriori ambiti specifici, tra cui l'ambito costiero, le aree di bonifica a potenziale criticità, le aree a pericolosità e rischio residui e le aree di attenzione relative a corsi d'acqua non mappati. La struttura definitiva delle NTA del 2 aprile 2026 conferma questa architettura e la organizza in modo ordinato nella Parte Terza e nella Parte Quarta del Piano.

L'armonizzazione non ha riguardato soltanto la nomenclatura delle classi, ma anche il loro significato operativo, la loro progressività e il rapporto tra componente conoscitiva e componente prescrittiva. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA chiariscono infatti che uno degli obiettivi centrali del lavoro istruttorio del 2026 è stato proprio quello di verificare sistematicamente la coerenza interna della disciplina tra le diverse fasce, eliminando discontinuità e rendendo più leggibile la graduazione delle limitazioni.

4.3 Il reticolo idrografico di riferimento e la delimitazione degli ambiti di piano

Ai fini della formazione del Piano ha assunto rilievo centrale la definizione del **reticolo idrografico di riferimento**, inteso quale base territoriale e funzionale per la delimitazione delle fasce di pericolosità e per l'applicazione delle relative discipline. Le NTA definitive individuano il reticolo idraulico principale e il reticolo secondario come elementi fondamentali del quadro di piano, e ne precisano la rilevanza ai fini della pianificazione e della gestione del rischio.

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 sottolineava già che il PAI distrettuale idraulico avrebbe dovuto costituire il quadro di riferimento dei bacini idrografici afferenti al distretto, affrontando anche tematiche nuove o non trattate in modo uniforme nei PAI preesistenti, quali il consumo di suolo, gli effetti dei cambiamenti climatici, le specifiche dinamiche delle aree di bonifica e l'assetto della costa.

In tale prospettiva, la costruzione del quadro territoriale del Piano non si è limitata alla trasposizione delle aree di allagabilità già censite, ma ha richiesto anche:

- la selezione e l'organizzazione del reticolo rilevante ai fini del Piano;
- la definizione di criteri omogenei di rappresentazione cartografica;

- il coordinamento con le UoM di riferimento e con il PGRA;
- il raccordo con contesti peculiari quali le aree costiere e le aree di bonifica.

In particolare, il Piano conferma l'impostazione ed i criteri di definizione del reticolo principale e secondario.

Il primo, definito dall'Autorità di bacino, comprende le aste dei corsi d'acqua nelle quali, per caratteristiche idrauliche, posizionamento geografico, natura geomorfologica e presenza di beni esposti, è connessa la principale capacità di laminazione dei volumi di piena e la necessità di gestione delle dinamiche idrauliche a scala vasta. Si tratta dei principali corsi d'acqua, prioritari nelle pianificazioni di bacino previgenti, le cui dinamiche sono sottoposte a periodico aggiornamento del quadro conoscitivo e del quadro di programmazione degli interventi idraulici di mitigazione.

Il secondo, definito dalle Regioni, comprende le aste dei corsi d'acqua direttamente affluenti nel reticolo principale o direttamente recapitanti a mare, che drenano i bacini montano-collinari e le aree alluvionali immediatamente contermini, la cui relativa capacità di laminazione, nei confronti di eventi reali ed in funzione di interventi di mitigazione, deve essere salvaguardata al fine di non aggravare le condizioni di deflusso della piena. L'individuazione del reticolo secondario avviene tenendo conto delle specifiche conoscenze territoriali ed eventuali regolamenti locali, oltre che dei seguenti criteri generali di indirizzo:

- aste direttamente affluenti al reticolo principale;
- aste direttamente recapitanti a mare;
- presenza di corpi idrici superficiali ai sensi della Direttiva Quadro Acque 2000/60/CE;
- significatività delle aste idrauliche in termini di capacità di invaso;
- occorrenza di eventi idrologico-idraulici reali passati (in particolare ricavati da piattaforma Floodcat);
- presenza di interventi strutturali di mitigazione di pericolosità e rischio.

4.4 Distinzione tra quadro conoscitivo e quadro prescrittivo

Uno dei profili metodologici più importanti della formazione del PAI distrettuale idraulico riguarda la più chiara distinzione tra elementi aventi funzione descrittiva o conoscitiva ed elementi dotati di diretta valenza prescrittiva. Tale esigenza, già presente nella relazione generale del 2025, è stata ulteriormente rafforzata nella stesura del Piano definitivo del 2026.

Le NTA definitive chiariscono, ad esempio, che alcune componenti del Piano costituiscono elementi del quadro conoscitivo e non introducono, di per sé, divieti o

prescrizioni ulteriori rispetto a quelle derivanti dalle fasce di pericolosità e dalle aree a rischio. Analogamente, le relazioni illustrative del 2026 insistono sulla necessità di evitare che strumenti metodologici o criteri tecnici possano essere utilizzati come base per deroghe implicite o riclassificazioni non formalizzate.

Questa distinzione è essenziale per garantire certezza del diritto e trasparenza applicativa: il Piano si fonda su un patrimonio ampio di dati, studi, elaborazioni e strumenti metodologici, ma solo una parte di essi assume efficacia prescrittiva diretta, nei limiti e secondo le forme stabilite dalle NTA e dalla cartografia ufficiale.

4.5 L'Allegato 2 e gli studi idrologico-idraulici

Nel disegno metodologico del Piano assume un ruolo particolarmente importante l'**Allegato 2 – Indirizzi per studi idrologico-idraulici**, che costituisce il riferimento tecnico principale per la redazione degli studi a supporto dei procedimenti di verifica, aggiornamento e parere. La relazione illustrativa delle modifiche alle NTA chiarisce che il lavoro istruttorio del 2026 ha rafforzato il ruolo dell'Allegato 2 quale standard metodologico unitario per studi e verifiche, sottraendolo a possibili usi impropri come strumento di riclassificazione implicita o di deroga puntuale alle perimetrazioni di Piano.

In tal modo, il Piano ha inteso:

- uniformare le basi tecnico-metodologiche degli studi;
- ridurre la discrezionalità applicativa;
- assicurare coerenza tra valutazioni svolte in diversi ambiti territoriali del distretto;
- rafforzare la qualità e confrontabilità delle istruttorie.

L'Allegato 2 svolge quindi una funzione di cerniera tra il quadro di piano e la dimensione tecnico-applicativa delle verifiche e degli approfondimenti richiesti nei procedimenti.

4.6 La nuova architettura normativa come esito del processo di armonizzazione

L'armonizzazione delle conoscenze e delle perimetrazioni si è accompagnata alla costruzione di una nuova architettura normativa unitaria. La relazione generale del 2025 sottolineava già che l'armonizzazione delle discipline dei PAI previgenti era stata perseguita mediante l'analisi delle differenti normative, la selezione delle migliori pratiche esportabili alla scala distrettuale e l'elaborazione di una nuova normativa tecnica unica, semplificata e più coerente con i moderni approcci di gestione del rischio.

Il lavoro svolto nel 2026 ha poi ulteriormente perfezionato tale impianto, secondo direttrici chiare:

- rafforzamento dell'armonizzazione distrettuale;
- migliore coordinamento con il quadro ordinamentale;
- più netta distinzione tra compatibilità di bacino e atti di competenza dell'Autorità idraulica competente;
- chiarimento del ruolo di alcuni istituti, quali le aree marginali, le aree di attenzione e l'Allegato 2;
- verifica di coerenza della disciplina degli interventi tra le diverse fasce;
- razionalizzazione del lessico tecnico e delle definizioni.

In definitiva, la formazione del PAI distrettuale idraulico non si esaurisce nella riorganizzazione di dati preesistenti, ma costituisce un vero processo di rifondazione unitaria della pianificazione dell'assetto idraulico alla scala del distretto, nel quale convergono ricognizione, comparazione, selezione, armonizzazione e innovazione regolativa.

5. ITER DI ELABORAZIONE, ADOZIONE, PARTECIPAZIONE E DEFINIZIONE FINALE DEL PIANO

L'elaborazione del PAI distrettuale idraulico si inserisce in un percorso tecnico-amministrativo avviato dall'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino centrale per pervenire, in attuazione del mandato conferito dalla Conferenza Istituzionale Permanente, alla definizione di strumenti di pianificazione di scala distrettuale capaci di armonizzare quadri conoscitivi, criteri metodologici, perimetrazioni e discipline d'uso del territorio. Le relazioni generali dei Progetti di Piano adottati il 31 luglio 2025 collocavano espressamente tale percorso nel biennio 2024-2025, evidenziando la necessità di superare la frammentazione dei PAI previgenti e di costruire, a partire da essi, un quadro unitario di riferimento.

La fase di adozione dei due Progetti di Piano si è conclusa con le deliberazioni della Conferenza Istituzionale Permanente n. 57 e n. 58 del 31 luglio 2025, relative rispettivamente al PAI distrettuale idraulico e al PAI distrettuale frane. A seguito della pubblicazione delle deliberazioni nella Gazzetta Ufficiale del 22 agosto 2025, ha avuto avvio sia la fase di partecipazione pubblica, nel cui ambito i soggetti interessati hanno potuto presentare osservazioni e contributi entro il termine di novanta giorni, sia la fase di coordinamento istituzionale prevista dall'articolo 68 del d.lgs. n. 152/2006 ai fini dello svolgimento delle conferenze programmatiche regionali.

Con nota del 19 settembre 2025 l'Autorità ha formalmente dato avvio alle conferenze programmatiche, richiamando il quadro procedimentale successivo all'adozione dei Progetti di Piano e invitando le Regioni a dare tempestiva informazione ai Comuni interessati. A supporto del percorso di confronto istituzionale è stato inoltre proposto un gruppo di lavoro tecnico unitario composto da rappresentanti di AUBAC e delle amministrazioni regionali. Tale confronto si è strutturato, a partire dall'ottobre 2025, anche mediante il Tavolo tecnico, finalizzato ad accompagnare in modo continuativo l'esame delle osservazioni, delle proposte emendative e delle questioni interpretative o procedurali emerse nel corso dell'istruttoria.

In tale ambito, il Tavolo tecnico si è riunito nelle date del 20 ottobre 2025, dell'8 gennaio 2026, del 18 febbraio 2026 e del 31 marzo 2026. Il tema dei due PAI distrettuali è stato inoltre approfondito nelle sedute della Conferenza operativa del 2 ottobre 2025, del 28 gennaio 2026 e del 5 marzo 2026, nelle quali sono stati condivisi lo stato di avanzamento dell'istruttoria, il metodo di lavoro e il cronoprogramma del procedimento.

Parallelamente, si sono svolte le conferenze programmatiche regionali, in presenza o in videoconferenza, secondo il calendario definito dalle Regioni e dall'Autorità nell'ambito del coordinamento previsto dal Codice dell'ambiente. Accanto a tali sedi formali, l'istruttoria è stata accompagnata da ulteriori momenti di confronto tecnico-istituzionale, anche bilaterale, finalizzati a esaminare in modo mirato le osservazioni regionali e i profili di maggiore complessità emersi nella lettura del testo adottato e nelle successive versioni emendate. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA riferiscono, in particolare, che dopo la prima sistematizzazione istruttoria il confronto si è sviluppato anche sul testo emendato trasmesso il 9 marzo 2026, e che tra il 17 e il 25 marzo 2026 si sono svolti incontri bilaterali con le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Abruzzo, Marche, Toscana e Lazio, cui ha fatto seguito il confronto plenario del 31 marzo 2026.

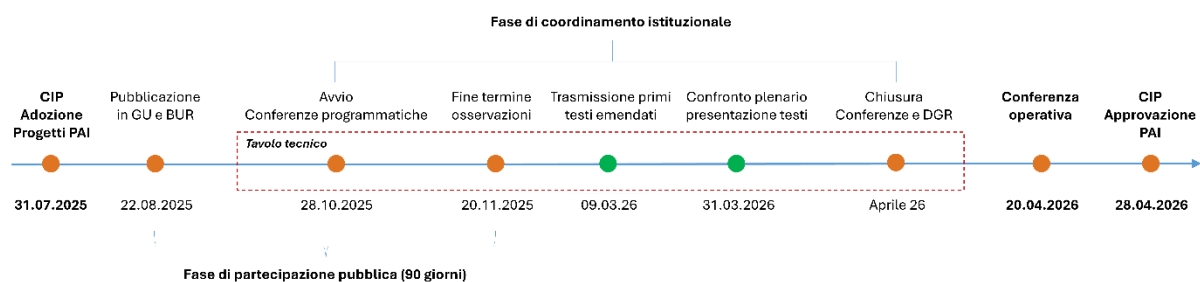
L'istruttoria successiva all'adozione ha avuto carattere ampio e sostanziale. Le osservazioni pervenute dalle Regioni, dagli enti pubblici, dagli ordini e collegi professionali, dagli operatori economici e dagli altri soggetti interessati sono state esaminate sistematicamente da AUBAC, con l'obiettivo di recepire il maggior numero possibile di proposte compatibili con gli obiettivi di tutela, migliorando la chiarezza applicativa delle NTA, la loro coerenza procedimentale, la loro sostenibilità attuativa e il loro grado di armonizzazione distrettuale. Le relazioni illustrative del 2026 chiariscono che tale lavoro non ha modificato l'impianto sostanziale dei Piani adottati, ma ne ha affinato il lessico, la struttura e il coordinamento con il quadro ordinamentale e con le competenze delle amministrazioni coinvolte.

A valle del confronto del 31 marzo 2026, il lavoro tecnico è proseguito con ulteriori limitati affinamenti conclusivi confluiti nella revisione del 2 aprile 2026 delle NTA di entrambi i

Piani. Tali ulteriori modifiche, come chiarito nelle relazioni illustrative, non hanno inciso sull'impostazione sostanziale già definita, ma hanno consentito di perfezionare singole disposizioni, rafforzando la precisione definitoria, il coordinamento con i procedimenti urbanistico-edilizi, la chiara individuazione dei casi di parere e la razionalizzazione di alcuni istituti finali e transitori.

All'esito della fase partecipativa e dell'intero percorso di confronto pubblico e istituzionale, si è così pervenuti alla definizione della proposta finale dei due PAI distrettuali, elaborata ai sensi degli articoli 65, 66, 67 e 68 del d.lgs. n. 152/2006 e maturata attraverso un articolato percorso di partecipazione pubblica, coordinamento istituzionale e confronto tecnico con le Regioni e con i principali soggetti interessati.

L'iter sopra richiamato è rappresentato sinteticamente nella figura seguente, che restituisce le principali tappe del procedimento, dall'adozione dei Progetti di Piano del 31 luglio 2025 sino alla definizione della proposta finale e alla sua sottoposizione agli organi dell'Autorità ai fini dell'adozione definitiva.



Cronoprogramma del procedimento di formazione del PAI distrettuale: dall'adozione dei Progetti di Piano del 31 luglio 2025 alla definizione della proposta finale e al successivo esame degli organi dell'Autorità.

Sotto il profilo metodologico e istituzionale, l'iter di formazione del Piano merita di essere evidenziato anche per il modello di lavoro adottato. Non si è trattato, infatti, di un procedimento meramente formale, concluso con la sola acquisizione di osservazioni e con la loro valutazione interna, ma di un processo costruito su una logica di interlocuzione continuativa, di approfondimento tecnico condiviso e di progressiva convergenza istituzionale. Tale metodo ha consentito di trasformare il momento partecipativo non in un adempimento accessorio, ma in una vera fase di affinamento del Piano, utile a migliorarne leggibilità, coerenza, applicabilità e tenuta.

Il testo finale del PAI distrettuale idraulico si presenta pertanto come l'esito di un procedimento ampio, articolato e sostanzialmente unitario, nel quale l'adozione del Progetto di Piano del 31 luglio 2025 ha rappresentato il momento di avvio di una fase

successiva di istruttoria partecipata e di confronto istituzionale, culminata nella definizione della proposta finale del 2 aprile 2026. La presente Relazione generale si colloca in tale punto di arrivo e restituisce il Piano nella sua configurazione definitiva, quale strumento ormai pienamente formato nei suoi presupposti tecnici, nelle sue scelte metodologiche e nella sua architettura regolativa.

6. STRUTTURA DEL PIANO ED ELABORATI CHE LO COMPONGONO

Il PAI distrettuale idraulico si compone di un insieme coordinato di elaborati conoscitivi, normativi, tecnici e cartografici, tra loro strettamente integrati e funzionali alla piena comprensione e applicazione del Piano. Le NTA definitive del Piano individuano espressamente la composizione dello strumento pianificatorio, confermando la centralità della Relazione generale, delle Norme tecniche di attuazione, dei relativi allegati e della cartografia ufficiale.

La **Relazione generale** costituisce il documento di inquadramento complessivo del Piano. Essa ha funzione illustrativa e sistematica: ricostruisce il contesto istituzionale, normativo e territoriale di riferimento; dà conto del percorso di formazione del Piano; espone i criteri metodologici seguiti; chiarisce l'architettura degli elaborati e delle norme; fornisce gli elementi interpretativi utili a comprendere il significato complessivo dello strumento pianificatorio. La Relazione non introduce di per sé prescrizioni ulteriori rispetto a quelle contenute nelle NTA e nella cartografia, ma ne accompagna l'interpretazione e ne esplicita la logica.

Le **Norme tecniche di attuazione** costituiscono il nucleo normativo del Piano. In esse sono disciplinati l'ambito, le finalità e i contenuti del PAI; le definizioni di riferimento; i criteri generali di assetto; la disciplina delle fasce, delle aree o delle classi di pericolosità e di rischio; i procedimenti di parere, verifica, aggiornamento e modifica del Piano; i rapporti con la pianificazione urbanistica e territoriale; le disposizioni transitorie e finali. Le NTA hanno carattere immediatamente vincolante nei limiti stabiliti dal d.lgs. n. 152/2006 e secondo quanto espressamente previsto dalle stesse norme.

Accanto alle NTA, il Piano è corredato da **allegati tecnici** che ne specificano o supportano l'applicazione sotto il profilo documentale e metodologico. Tali allegati non hanno funzione meramente accessoria, ma costituiscono parte integrante dell'impianto di Piano nei limiti e secondo la natura loro assegnata dalle NTA. Nel PAI idraulico, gli allegati riguardano in particolare i requisiti documentali per la richiesta di parere, gli indirizzi per gli studi idrologico-idraulici, e l'elenco dei tratti costituenti il reticolo idraulico principale.

Assume particolare rilievo, ai fini della corretta comprensione dell'architettura del Piano, la distinzione tra elaborati aventi natura propriamente prescrittiva ed elaborati aventi funzione tecnico-applicativa o conoscitiva di supporto.

Elemento essenziale del Piano è la **cartografia ufficiale**, che rappresenta il quadro delle perimetrazioni, delle classificazioni di pericolosità e rischio e degli ulteriori ambiti o elementi rilevanti ai fini dell'applicazione della disciplina. La cartografia, integrata e resa accessibile anche in ambiente WebGIS, costituisce riferimento fondamentale per l'individuazione spaziale degli ambiti di Piano e per il recepimento delle relative prescrizioni nei procedimenti di pianificazione e autorizzazione. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA sottolineano, per entrambi i Piani, il valore della cartografia ufficiale quale riferimento per recepimenti, trasposizioni e aggiornamenti, nell'ambito di una visione del Piano come strumento dinamico e progressivamente aggiornabile.

L'insieme degli elaborati di Piano è organizzato secondo una logica di reciproca integrazione. La Relazione generale inquadra e spiega; le NTA disciplinano; gli allegati specificano; la cartografia individua e localizza. Nessun elaborato può essere letto isolatamente, poiché il significato compiuto del Piano emerge dall'interazione tra contenuti testuali, definizioni, regole, apparati metodologici e rappresentazioni spaziali. Questa impostazione risponde all'esigenza di assicurare non soltanto completezza tecnica del Piano, ma anche maggiore certezza applicativa, evitando che il quadro regolativo sia disperso o affidato a documenti non coordinati.

Sotto questo profilo, il testo definitivo del PAI presenta un livello di organizzazione degli elaborati più maturo e più chiaramente strutturato rispetto al Progetto di Piano nel 2025. L'attività istruttoria sviluppata nel 2025-2026 ha infatti contribuito a rendere più netta la distinzione tra contenuti normativi, contenuti metodologici e contenuti conoscitivi, a precisare la funzione dei singoli allegati e a razionalizzare il complessivo corredo documentale, in coerenza con l'obiettivo di costruire strumenti di pianificazione distrettuale più leggibili, omogenei e funzionali.

La struttura degli elaborati riflette, in definitiva, la natura stessa del PAI distrettuale: non semplice insieme di prescrizioni, ma sistema organico di conoscenza, norma, rappresentazione e metodo, finalizzato a governare in modo unitario fenomeni complessi alla scala di distretto e a orientare, con criteri omogenei, le trasformazioni territoriali compatibili con gli obiettivi di tutela.

7. L'ASSETTO IDRAULICO DEL PAI DISTRETTUALE

Il PAI distrettuale idraulico definisce l'assetto idraulico del distretto idrografico dell'Appennino centrale attraverso un quadro integrato di perimetrazioni, classificazioni,

norme d'uso del territorio, criteri di compatibilità e procedure di aggiornamento, finalizzato alla prevenzione, alla mitigazione e alla gestione del rischio da alluvioni.

Le Norme tecniche di attuazione chiariscono che il Piano ha valore di piano territoriale di settore e costituisce lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le misure di prevenzione, protezione, preparazione, risposta e ripristino finalizzate alla gestione del rischio idraulico nel territorio distrettuale. Tra gli obiettivi espressamente richiamati figurano la ricognizione e l'aggiornamento dinamico del quadro di pericolosità e rischio, la definizione di norme d'uso omogenee a scala distrettuale, la mitigazione del rischio, l'introduzione del principio di invarianza idraulica e l'inclusione della dinamica costiera tra i fattori di potenziale criticità idraulica.

La relazione generale del progetto di Piano adottato il 31 luglio 2025 collocava già l'assetto idraulico del PAI al centro del nuovo impianto distrettuale, evidenziando la necessità di costruire un quadro unitario capace di superare la frammentazione dei previgenti PAI e di ricondurre a criteri comuni la disciplina delle aree soggette a pericolosità e rischio da alluvione. Il testo finale del Piano conserva integralmente tale impostazione, rafforzandone la coerenza interna e la leggibilità applicativa.

7.1 Le fasce di pericolosità idraulica

Il nucleo dell'assetto idraulico del Piano è rappresentato dall'articolazione delle **fasce di pericolosità idraulica da alluvione fluviale**, costruite secondo una logica progressiva di tutela e disciplinate nella Parte Terza delle NTA. Le fasce individuate dal Piano sono:

- la **fascia fluviale di tutela integrale (TI)**;
- la **fascia a pericolosità elevata (P3)**;
- la **fascia a media pericolosità (P2)**;
- la **fascia a bassa pericolosità (P1)**.

A tale articolazione si affianca la disciplina delle **aree a rischio idraulico**, che integra il quadro della pericolosità con la considerazione degli elementi esposti e delle potenziali conseguenze negative degli eventi alluvionali.

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 distingueva già, nell'ambito dell'assetto idraulico del Piano, l'articolazione e gli obiettivi delle fasce di pericolosità e delle aree di rischio, riconoscendo in esse il nucleo della funzione regolativa del nuovo strumento distrettuale.

Nel testo definitivo, la disciplina delle fasce è stata ulteriormente affinata nel corso dell'istruttoria del 2026 al fine di renderne più chiara la progressività e più coerente la struttura interna. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA chiariscono infatti che

uno degli obiettivi principali della revisione è stato proprio quello di verificare sistematicamente la coerenza della disciplina degli interventi tra le diverse fasce, eliminando incongruenze, formulazioni eccessivamente generiche o potenziali vuoti regolativi.

In questa prospettiva, le fasce di pericolosità non costituiscono soltanto una rappresentazione cartografica del grado di allagabilità del territorio, ma il fondamento di una disciplina graduata delle trasformazioni, costruita in funzione dell'intensità della pericolosità, della vulnerabilità degli elementi esposti e della necessità di preservare la funzionalità idraulica dei sistemi territoriali.

7.2 La fascia fluviale di tutela integrale (TI)

La **fascia fluviale di tutela integrale** costituisce l'ambito di massimo presidio del sistema fluviale e svolge una funzione essenziale di salvaguardia dell'efficienza idraulica, della dinamica fluviale, della naturalità dei corsi d'acqua, delle aree di possibile espansione della piena e, più in generale, delle condizioni di sicurezza e dei servizi ecosistemici connessi al reticolo idrografico principale.

La sua disciplina è connotata dal più elevato livello di tutela e si fonda sul riconoscimento del ruolo strutturale che tali ambiti svolgono nell'equilibrio idraulico del territorio. In questa fascia la logica del Piano è fortemente orientata alla conservazione della capacità di deflusso e laminazione, alla tutela della morfologia fluviale e alla prevenzione di trasformazioni incompatibili con il funzionamento del sistema idraulico.

Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA evidenziano che proprio la disciplina della TI è stata oggetto di chiarimenti significativi nel corso della revisione del 2026, sia con riguardo alla sua delimitazione fisica e cartografica, sia in relazione al coordinamento con il regime del vincolo idraulico e con le competenze dell'Autorità idraulica competente. Tali precisazioni rafforzano la funzione della TI quale fascia strutturale di tutela e non soltanto come ambito di applicazione di divieti.

La fascia di tutela integrale rappresenta pertanto il presidio più forte del Piano nei confronti dei processi di alterazione del corridoio fluviale e delle sue pertinenze funzionali, costituendo il primo e più importante livello di protezione dell'assetto idraulico del distretto.

7.3 Le fasce a pericolosità elevata, media e bassa (P3, P2, P1)

Le fasce **P3, P2 e P1** rappresentano la graduazione progressiva della pericolosità idraulica al di fuori della fascia di tutela integrale e costituiscono la parte più ampia e articolata della disciplina del Piano.

Nella fascia **P3**, relativa alla pericolosità elevata, il Piano mantiene un livello di cautela molto significativo, ammettendo soltanto interventi selezionati e subordinati, nei casi previsti, a verifiche e pareri idonei a dimostrare la compatibilità dell'intervento con le condizioni di pericolosità, con la sicurezza idraulica locale e con gli obiettivi di tutela perseguiti dal Piano.

Nella fascia **P2**, relativa alla pericolosità media, la disciplina conserva una marcata attenzione alla prevenzione del rischio, ma consente un ventaglio più ampio di trasformazioni, purché non determinino aggravamento delle condizioni di pericolosità, incremento incompatibile dell'esposizione o ostacoli significativi al deflusso.

Nella fascia **P1**, relativa alla pericolosità bassa, il Piano adotta un criterio più aperto, pur mantenendo un sistema minimo di presidi e condizioni tecniche volto a impedire che la minore intensità della pericolosità si traduca in assenza di regole o in trasformazioni non compatibili con il quadro di rischio.

La revisione del 2026 ha reso più chiara e difendibile la progressività di queste discipline, intervenendo su molte categorie ricorrenti di intervento e migliorando la distinzione tra:

- interventi non consentiti;
- interventi consentiti con parere AUBAC e, ove dovuto, con atto o valutazione dell'Autorità idraulica competente;
- interventi per i quali il Piano non richiede specifico parere, ferma restando l'osservanza delle condizioni poste dalle NTA e dalle altre normative applicabili.

Ne risulta una disciplina più ordinata e più leggibile, nella quale le differenze tra le fasce sono meglio correlate al livello di pericolosità e alla funzione di tutela propria di ciascun ambito.

7.4 Le aree a rischio idraulico

Accanto alle fasce di pericolosità, il Piano disciplina le **aree a rischio idraulico**, che costituiscono l'ambito in cui la componente della pericolosità si combina con la presenza di beni, infrastrutture, attività, insediamenti e funzioni esposte, assumendo rilievo ai fini della valutazione delle conseguenze potenziali degli eventi alluvionali.

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 dedicava una specifica attenzione all'articolazione e agli obiettivi delle aree di rischio, evidenziando come il nuovo Piano dovesse superare una visione esclusivamente fondata sulla probabilità del fenomeno per incorporare anche una lettura più attenta agli effetti attesi sugli elementi esposti.

Le aree a rischio completano pertanto il quadro dell'assetto idraulico del PAI, consentendo di integrare la rappresentazione delle fasce di pericolosità con una

valutazione più compiuta del rapporto tra alluvione e territorio antropizzato. In tal senso esse contribuiscono a orientare la disciplina degli interventi, le priorità di mitigazione e la lettura sistemica del rischio idraulico nel distretto.

7.5 Il reticolo idrografico di riferimento

Il **reticolo idrografico di riferimento** costituisce la struttura portante del PAI distrettuale idraulico. Le NTA definitive distinguono il **reticolo idraulico principale**, formato dai tratti dei corsi d'acqua di maggiore rilevanza ai fini della pianificazione di bacino, e il **reticolo idraulico secondario**, costituito dalle aste affluenti, dai corsi direttamente recapitanti a mare e dagli ulteriori elementi del sistema di drenaggio che concorrono al funzionamento idraulico complessivo del territorio.

Tale distinzione non ha valore meramente descrittivo. Essa incide direttamente sulla costruzione del quadro di Piano, poiché le fasce di pericolosità, la disciplina della tutela integrale, l'individuazione degli ambiti di attenzione e i procedimenti di verifica e aggiornamento trovano nel reticolo il proprio riferimento territoriale e funzionale.

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 collocava espressamente il reticolo idrografico tra gli elementi essenziali dell'assetto idraulico del Piano. Il testo definitivo ne conferma la centralità, riconoscendo che la pianificazione del rischio da alluvione non può essere costruita come semplice sommatoria di aree allagabili, ma deve poggiare su una lettura strutturata dei corsi d'acqua, delle loro relazioni di bacino e del ruolo che essi svolgono nella dinamica idraulica del distretto.

Il reticolo rappresentato negli elaborati di Piano costituisce quindi il fondamento fisico della disciplina, assicurando coerenza tra quadro cartografico, classificazione degli ambiti e regole di compatibilità.

7.6 Il rapporto tra reticolo, fasce di pericolosità e disciplina degli interventi

La piena comprensione dell'assetto idraulico del Piano richiede di considerare il rapporto stretto che intercorre tra il reticolo idrografico, le fasce di pericolosità e la disciplina degli interventi. Il Piano non organizza infatti le proprie regole in modo astratto o uniforme, ma in relazione alla posizione dell'intervento rispetto al sistema fluviale, alla fascia di appartenenza, alla funzione idraulica dell'ambito interessato e agli effetti che la trasformazione proposta può produrre sul deflusso, sulla laminazione, sulla vulnerabilità e sulla sicurezza.

Le relazioni illustrative delle modifiche del 2026 chiariscono che una delle direttrici fondamentali del lavoro svolto è consistita proprio nel rendere più leggibile l'architettura del Piano sotto questo profilo: da un lato la compatibilità alla scala di bacino o di tratto idraulicamente significativo, valutata da AUBAC; dall'altro la compatibilità locale e la

gestione del vincolo e del regime idraulico, affidate all'Autorità idraulica competente, ove dovuto.

Il rapporto tra reticolo e disciplina degli interventi è quindi elemento essenziale del nuovo PAI distrettuale, perché consente di connettere la dimensione fisica e territoriale del fenomeno con la struttura procedimentale e normativa del Piano, evitando duplicazioni e chiarendo il diverso significato dei piani di giudizio coinvolti nei procedimenti.

7.7 L'ambito costiero nel sistema del Piano

Uno degli elementi qualificanti del PAI distrettuale idraulico è l'esplicita inclusione dell'**ambito costiero** tra le componenti del sistema di Piano. La relazione generale del 2025 richiamava già la presenza, nel distretto, di fasce costiere tirreniche e adriatiche molto differenti sotto il profilo fisiografico, morfologico e insediativo, evidenziando al contempo come la dinamica costiera costituisca fattore rilevante di potenziale criticità idraulica.

Le NTA definitive confermano questa impostazione dedicando all'ambito costiero una specifica disposizione nella Parte Terza del Piano.

L'inserimento dell'ambito costiero nel quadro della pianificazione idraulica distrettuale risponde alla necessità di superare una lettura del rischio da alluvione limitata ai soli corsi d'acqua interni e di assumere anche i territori litoranei quali ambiti in cui fenomeni fluviali, marini, erosivi e antropici possono concorrere alla formazione di situazioni di rischio. In questa prospettiva, il Piano estende la propria capacità regolativa a sistemi territoriali nei quali l'interazione tra mare, costa, foce, opere marittime e urbanizzazione impone una visione integrata della tutela.

7.8 Le aree di bonifica a potenziale criticità

Le **aree di bonifica a potenziale criticità** costituiscono un ulteriore ambito specifico del sistema idraulico disciplinato dal Piano. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 richiamava espressamente, tra le tematiche che il nuovo PAI avrebbe affrontato in modo unitario, le specifiche dinamiche delle zone di bonifica e dei territori depressi.

Le NTA definitive recepiscono questa esigenza e dedicano una disposizione specifica alle aree di bonifica, riconoscendo che esse presentano caratteri idraulici peculiari, fortemente influenzati dalla presenza di reticoli artificiali, impianti di sollevamento, canali, manufatti di regolazione e assetti territoriali a deflusso complesso.

Nel quadro del Piano, tali aree non possono essere considerate come semplici porzioni della pianura ordinaria, ma come sistemi idraulici speciali, la cui vulnerabilità dipende in misura significativa anche dal corretto funzionamento delle infrastrutture di drenaggio e

regolazione. La loro inclusione nel PAI distrettuale rappresenta quindi un importante ampliamento del campo di attenzione della pianificazione idraulica.

7.9 Le aree di attenzione e i corsi d'acqua non mappati

Nel sistema del PAI distrettuale assumono specifico rilievo anche le **aree di attenzione** e i **corsi d'acqua di rilevanza regionale non mappati**, disciplinati nella Parte Quarta delle NTA. La funzione di tali ambiti è essenzialmente cautelativa e istruttoria: evitare che la mancanza di una completa perimetrazione cartografica o l'incompletezza del quadro conoscitivo si traducano in assenza di tutela.

Le relazioni illustrative del 2026 chiariscono che il testo finale ha rafforzato la natura prudentiale di tale istituto, precisando che le aree di attenzione non rappresentano una classificazione definitiva della pericolosità, ma uno strumento di presidio nelle more della definizione o dell'aggiornamento del quadro di Piano.

Questa scelta contribuisce a rendere l'assetto idraulico del PAI più robusto, perché consente di presidiare anche i contesti in cui le conoscenze non sono ancora pienamente consolidate, mantenendo continuità tra tutela vigente e futuro aggiornamento delle perimetrazioni.

7.10 Invarianza idraulica e interventi idraulici di mitigazione

L'assetto idraulico del Piano non si esaurisce nella disciplina delle fasce e delle aree, ma include anche principi e strumenti finalizzati a governare le trasformazioni territoriali e a ridurre le condizioni di rischio. In questo quadro assume rilievo la disciplina dell'**invarianza idraulica**, espressamente richiamata dalle NTA tra gli obiettivi del Piano e regolata nella Parte Quarta.

L'introduzione di tale principio risponde all'esigenza di contenere gli effetti dell'impermeabilizzazione del suolo e delle trasformazioni territoriali sui deflussi e sulle condizioni di sicurezza, collocando il PAI anche sul terreno della prevenzione e del governo delle pressioni antropiche.

Accanto all'invarianza idraulica, il Piano disciplina gli **interventi idraulici di mitigazione**, riconoscendone il ruolo essenziale nella riduzione della pericolosità e del rischio e inquadrandoli entro una logica di compatibilità di bacino, coordinamento procedimentale e coerenza con la pianificazione complessiva.

7.11 Un assetto idraulico unitario, graduato e integrato

Nel suo complesso, l'assetto idraulico delineato dal PAI distrettuale si caratterizza per tre elementi fondamentali.

Il primo è l'**unitarietà distrettuale**: il Piano costruisce un quadro comune di riferimento per l'intero territorio del distretto, superando la frammentazione preesistente e riconducendo a criteri omogenei la disciplina delle aree a pericolosità e rischio idraulico.

Il secondo è la **graduazione della tutela**: fasce, aree e regimi di ammissibilità degli interventi sono organizzati secondo una logica progressiva e proporzionata, funzionale a coniugare sicurezza, ragionevolezza della disciplina e governabilità applicativa.

Il terzo è l'**integrazione funzionale** tra le diverse componenti del sistema idraulico: reticolo fluviale, ambito costiero, aree di bonifica, aree di attenzione, invarianza idraulica e interventi di mitigazione concorrono a definire un quadro di Piano non settoriale o frammentato, ma unitario e territorialmente consapevole.

È in questa combinazione tra unitarietà, graduazione e integrazione che si coglie il tratto più innovativo del PAI distrettuale idraulico come nuovo strumento di pianificazione dell'assetto idraulico dell'Appennino centrale.

8. LE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE: STRUTTURA, LOGICA E CRITERI REGOLATIVI

Le Norme tecniche di attuazione del PAI distrettuale idraulico costituiscono l'ossatura regolativa del Piano. Esse traducono in disciplina d'uso del territorio, in criteri di ammissibilità degli interventi e in regole procedurali il quadro conoscitivo e metodologico assunto dal Piano, dando attuazione alle finalità di prevenzione, mitigazione e gestione del rischio proprie della pianificazione di bacino.

Nella loro versione definitiva del 2 aprile 2026, le NTA dei due PAI presentano una struttura fortemente armonizzata. Entrambe risultano infatti organizzate per Parti, secondo una sequenza che distingue: disposizioni generali; principi generali e prescrizioni quadro; disciplina degli ambiti di pericolosità e rischio; ulteriori ambiti o elementi peculiari; disposizioni comuni di coordinamento, aggiornamento, modifica e regime finale. Tale architettura, pur con le necessarie differenziazioni di contenuto tra il settore idraulico e quello geomorfologico, risponde all'esigenza di rendere i due strumenti il più possibile coordinati sotto il profilo lessicale, sistematico e procedurale. Le relazioni illustrative delle modifiche del 2026 esplicitano in più punti tale obiettivo di allineamento metodologico e redazionale.

La **Parte Prima** delle NTA, in entrambi i Piani, svolge una funzione di inquadramento generale. In essa sono definiti l'ambito, le finalità e i contenuti del Piano, la sua efficacia, gli elaborati che lo compongono e il lessico normativo fondamentale. Particolare rilievo assume l'articolo dedicato alle definizioni, che nel testo definitivo risulta

significativamente rafforzato e aggiornato rispetto alla versione adottata nel 2025. Le modifiche intervenute nel corso dell'istruttoria hanno infatti puntato, in entrambi i Piani, a ridurre le ambiguità interpretative, a rendere più coerente il lessico rispetto alla normativa edilizia e di settore vigente e a precisare categorie e nozioni decisive ai fini dell'applicazione della disciplina.

La **Parte Seconda** contiene i principi generali e le prescrizioni quadro. Essa disciplina il rapporto del Piano con la pianificazione urbanistica e territoriale, chiarisce la prevalenza e l'immediata efficacia delle prescrizioni del PAI e definisce il quadro di coordinamento entro cui Regioni, Province, Città metropolitane, enti d'area vasta e Comuni sono chiamati ad adeguare o conformare i propri strumenti. Le modifiche introdotte nel testo definitivo del 2026 hanno rafforzato, in entrambe le discipline, il chiarimento secondo cui l'efficacia delle salvaguardie non è subordinata al completamento degli adempimenti di adeguamento urbanistico, pur permanendo la necessità del loro progressivo recepimento secondo le rispettive competenze.

La **Parte centrale** delle NTA contiene il nucleo sostanziale della disciplina, ossia la regolazione degli interventi nelle aree o fasce di pericolosità e rischio, nonché, a seconda del Piano, degli ulteriori ambiti specificamente rilevanti. In questa sede trova espressione la logica graduata della tutela, fondata sul principio per cui l'ammissibilità delle trasformazioni territoriali e degli interventi edilizi o infrastrutturali deve essere valutata in funzione del livello di pericolosità e rischio, della natura dell'intervento, dell'incremento o meno dell'esposizione e della vulnerabilità, nonché della sua compatibilità con gli obiettivi di sicurezza e salvaguardia posti dal Piano.

Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA chiariscono che il lavoro istruttorio compiuto nel 2026 ha verificato in modo sistematico la coerenza interna di tale disciplina, eliminando incongruenze, vuoti regolativi, sovrapposizioni e formulazioni suscettibili di applicazioni difformi. In entrambi i Piani, l'obiettivo perseguito è stato quello di costruire una disciplina più selettiva, graduata, leggibile e difendibile, coerente con la progressività delle limitazioni e con l'esigenza di distinguere correttamente tra i diversi livelli di valutazione e i diversi soggetti coinvolti nei procedimenti.

Un tratto particolarmente significativo dell'architettura normativa definitiva è rappresentato dalla più chiara articolazione delle "corsie" procedurali attraverso cui gli interventi vengono disciplinati. Pur con le dovute differenze tra il PAI idraulico e il PAI frane, la struttura delle NTA consente infatti di distinguere:

- gli interventi non consentiti;
- gli interventi consentiti subordinatamente a valutazioni, verifiche o pareri;

- gli interventi per i quali il Piano non richiede uno specifico parere dell’Autorità di bacino, ferma restando la necessità di rispettare le condizioni tecniche e procedurali stabilite dalle norme e dalle altre discipline applicabili.

Nel PAI idraulico, le relazioni illustrative hanno esplicitamente ricondotto questa impostazione alla distinzione tra compatibilità di bacino affidata ad AUBAC, compatibilità locale e atti di competenza dell’Autorità idraulica competente, nonché ai casi in cui il Piano non richiede parere idraulico, ma esige comunque il rispetto di condizioni e asseverazioni tecniche.

Le NTA definitive sono inoltre caratterizzate da un forte sforzo di razionalizzazione definitoria e procedimentale. La centralità attribuita all’“autorità procedente”, il chiarimento del ruolo degli atti endoprocedimentali, la migliore delimitazione dei casi di intervento soggetti a parere, la puntualizzazione dei contenuti delle asseverazioni tecniche e il coordinamento con i procedimenti edilizi e urbanistici contribuiscono a rendere il sistema normativo più coerente con il quadro ordinamentale generale, in particolare con il d.lgs. n. 152/2006, con il d.P.R. n. 380/2001 e con le altre discipline di settore richiamate dalle norme.

Al tempo stesso, le NTA mantengono una chiara funzione di tutela sostanziale. Il lavoro di affinamento del 2026 non ha infatti perseguito finalità di attenuazione delle salvaguardie, ma di loro migliore specificazione e più corretta traducibilità amministrativa. Proprio per questo la disciplina finale risulta, nel suo insieme, più robusta: non perché più rigida in astratto, ma perché più ordinata, più intelligibile e meno esposta a interpretazioni non uniformi.

Sotto il profilo sistematico, le disposizioni conclusive dedicate all’aggiornamento del Piano, alle procedure di modifica, alle consultazioni preliminari, al coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione di bacino e al regime transitorio e finale completano l’architettura normativa e confermano la natura dinamica del PAI distrettuale. Il Piano non è concepito come quadro statico e immutabile, ma come strumento capace di aggiornarsi in base all’evoluzione delle conoscenze, delle perimetrazioni, degli studi, degli interventi e delle condizioni territoriali, secondo procedure definite e controllabili. Anche sotto questo profilo, l’istruttoria del 2026 ha contribuito a rafforzare coerenza e leggibilità delle relative disposizioni.

Nel loro complesso, dunque, le NTA del PAI distrettuale idraulico esprimono una logica regolativa fondata su alcuni criteri di fondo: armonizzazione distrettuale, graduazione della tutela in relazione alla pericolosità e al rischio, distinzione ordinata delle competenze e delle valutazioni, coordinamento con la pianificazione e con i procedimenti di settore, chiarezza del lessico normativo e aggiornabilità del quadro di Piano. È in questa architettura complessiva che si coglie il principale esito del lavoro

compiuto: la trasformazione di discipline storicamente frammentate e disomogenee in un sistema unitario, strutturato e più idoneo a governare in modo omogeneo il territorio distrettuale.

9. COORDINAMENTO CON LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TERRITORIALE E DI SETTORE

Uno degli assi portanti del PAI distrettuale idraulico è rappresentato dal suo rapporto con gli altri strumenti di pianificazione e programmazione incidenti sul territorio. Le NTA definitive affermano espressamente la prevalenza delle relative prescrizioni, per quanto attiene alla pericolosità e al rischio e alle connesse misure di salvaguardia, rispetto ai piani e programmi di sviluppo socioeconomico e di assetto e uso del territorio comunque denominati, ferma restando la possibilità che strumenti regionali, provinciali, metropolitani o comunali introducano disposizioni più restrittive, purché coerenti e non in contrasto con il quadro del Piano e con gli altri strumenti della pianificazione di bacino distrettuale.

Tale principio di prevalenza costituisce diretta espressione del valore del PAI quale piano territoriale di settore ai sensi dell'articolo 65 del d.lgs. n. 152/2006 e si accompagna, nelle NTA di entrambi i Piani, all'affermazione del carattere immediatamente vincolante delle disposizioni concernenti gli usi del territorio e gli interventi ammessi negli ambiti perimetrati ai fini della pericolosità e del rischio. Le norme chiariscono inoltre che la loro efficacia non è subordinata al completamento degli adempimenti di recepimento e adeguamento da parte degli enti territoriali, i quali restano comunque tenuti a provvedervi secondo le rispettive competenze e procedure.

Le relazioni illustrative delle modifiche del 2026 attribuiscono particolare rilievo a questo profilo, evidenziando che una delle più significative linee di revisione ha riguardato proprio il rapporto tra efficacia delle salvaguardie e adeguamento urbanistico. In entrambi i Piani, il testo definitivo supera impostazioni eccessivamente rigide o ambigue e chiarisce in modo più lineare che le misure del PAI operano immediatamente, mentre gli strumenti urbanistici e territoriali devono progressivamente recepirle e conformarsi ad esse nell'ambito delle procedure previste dagli ordinamenti regionali. Ciò rafforza il presidio di tutela senza sacrificare la sostenibilità amministrativa del processo di adeguamento.

Il coordinamento con la pianificazione urbanistica e territoriale si sviluppa dunque su due piani distinti ma complementari. Il primo è quello dell'efficacia diretta delle prescrizioni del PAI, che vincolano immediatamente amministrazioni pubbliche e soggetti privati nei procedimenti di trasformazione del territorio. Il secondo è quello dell'adeguamento e

della conformazione degli strumenti di pianificazione e regolazione locale e regionale, necessari a garantire coerenza interna del sistema pianificatorio e piena leggibilità del nuovo quadro di tutela nei procedimenti ordinari di governo del territorio.

Le NTA definitive precisano, in tale prospettiva, che le Regioni e gli enti territoriali sono chiamati a provvedere, secondo i rispettivi ordinamenti, all'aggiornamento dei propri strumenti di pianificazione, programmazione e regolazione, nonché alla trasposizione cartografica e all'aggiornamento delle procedure locali necessari ad assicurare l'effettiva applicazione del PAI. Al tempo stesso, viene ribadito che tali adempimenti non possono costituire condizione sospensiva dell'efficacia delle misure del Piano. Si delinea così un modello nel quale il PAI distrettuale assume la funzione di quadro prescrittivo immediatamente operante, mentre la pianificazione locale e regionale è chiamata a recepirlo e integrarlo nei propri strumenti.

Tale modello rispetta pienamente il riparto delle competenze costituzionali e amministrative. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA sottolineano infatti, per entrambi i Piani, che nel rispetto della disciplina distrettuale e delle soglie minime comuni di tutela resta fermo il ruolo delle Regioni in materia di governo del territorio, anche ai fini dell'adozione di misure più cautelative o di soluzioni organizzative e procedurali coerenti con i rispettivi ordinamenti, purché non in contrasto con le prescrizioni del PAI e senza ridurre i livelli minimi di tutela.

Il coordinamento del Piano non riguarda però soltanto la pianificazione urbanistica in senso stretto. Esso investe anche i piani e programmi territoriali, ambientali e settoriali che possono interferire con gli ambiti di pericolosità e rischio disciplinati dal PAI: strumenti relativi alla difesa del suolo, alla tutela delle acque, alla gestione delle risorse idriche, alle infrastrutture, alle attività agricole e forestali, alla tutela ambientale e paesaggistica, alla protezione civile, alla bonifica, alle opere pubbliche e agli altri settori rilevanti. Le stesse NTA richiamano la necessità di tale coordinamento, mentre le relazioni del 2026 insistono sulla funzione del PAI quale presidio di coerenza tra la dimensione distrettuale della tutela e la pluralità delle pianificazioni di settore.

Nel caso del PAI idraulico, assume uno specifico rilievo anche il coordinamento con la disciplina del regime e del vincolo idraulico e con le competenze dell'Autorità idraulica competente. Le modifiche introdotte nel 2026 hanno rafforzato la distinzione tra la compatibilità di bacino valutata da AUBAC e gli atti di competenza dell'Autorità idraulica competente, chiarendo che i rispettivi piani di giudizio sono distinti e non sovrapponibili. Anche questo costituisce una forma di coordinamento istituzionale e procedimentale, volta a evitare duplicazioni, confusioni e indebite sovrapposizioni tra strumenti e amministrazioni.

In definitiva, il PAI distrettuale idraulico non si pone come strumento isolato, ma come elemento ordinatore di un sistema più ampio di pianificazione e regolazione del territorio. La sua funzione non è quella di aggiungersi in modo episodico ai molteplici livelli di disciplina già esistenti, bensì di fornire un quadro unitario di riferimento cui tali livelli devono coordinarsi, in modo da assicurare che la gestione del rischio e la tutela del territorio siano perseguite secondo criteri omogenei, trasparenti e coerenti a scala di distretto.

10. AGGIORNAMENTO DEL PIANO, GESTIONE DINAMICA E SVILUPPI FUTURI

Il PAI distrettuale idraulico è concepito come strumento dinamico, suscettibile di progressivo aggiornamento e affinamento in relazione all'evoluzione delle conoscenze, agli esiti degli studi, alla realizzazione degli interventi, alle modificazioni del territorio e all'emergere di nuovi elementi utili alla rappresentazione e gestione del rischio da alluvione.

Questa impostazione emerge con chiarezza già nella relazione generale del progetto adottato il 31 luglio 2025, che collocava il Piano entro un percorso più ampio di evoluzione della pianificazione di bacino e ne sottolineava la coerenza con gli aggiornamenti previsti dalla direttiva Alluvioni e dal PGRI. Le NTA definitive del 2 aprile 2026 confermano e rafforzano tale natura dinamica, disciplinando in modo ordinato le procedure di aggiornamento delle fasce di pericolosità, la procedura di modifica del Piano, le consultazioni preliminari e il coordinamento con gli altri strumenti della pianificazione di bacino.

Il Piano non è dunque costruito come assetto statico e immutabile, ma come quadro regolativo stabile nei suoi principi e nelle sue finalità, ma aperto all'aggiornamento dei contenuti conoscitivi, cartografici e, nei casi previsti, normativi.

10.1 Le procedure di aggiornamento delle fasce di pericolosità

Le NTA definitive disciplinano espressamente la **procedura di modifica e aggiornamento delle fasce di pericolosità idraulica da alluvione fluviale**, collocandola nella Parte Quinta del Piano. Tale procedura costituisce uno dei principali strumenti attraverso cui il PAI mantiene la propria aderenza alle reali condizioni del territorio e ai successivi sviluppi del quadro conoscitivo.

L'aggiornamento delle fasce può rendersi necessario in una pluralità di casi: nuove indagini idrologico-idrauliche, realizzazione di interventi di mitigazione, aggiornamento dei modelli di riferimento, acquisizione di nuovi dati topografici o territoriali, modificazioni

rilevanti del contesto fisico o insediativo, eventi che alterino significativamente il comportamento del sistema idraulico.

La possibilità di aggiornare formalmente le fasce costituisce elemento essenziale di serietà tecnica del Piano. In un contesto territoriale ampio e complesso come quello del distretto dell'Appennino centrale, l'evoluzione del quadro conoscitivo è fisiologica; conseguentemente, la pianificazione non può che dotarsi di procedure idonee a recepirle in modo ordinato e verificabile.

10.2 La procedura di modifica del Piano

Accanto alla procedura di aggiornamento delle fasce, le NTA introducono una specifica **procedura di modifica del PAI distrettuale idraulico**, anch'essa disciplinata nella Parte Quinta. Tale previsione risponde all'esigenza di distinguere gli aggiornamenti cartografici o classificatori dai casi in cui si renda necessario intervenire sul contenuto stesso del Piano, nei limiti e secondo le modalità previste dall'ordinamento.

La presenza di una procedura formalizzata di modifica rafforza la certezza del sistema, perché evita che l'evoluzione del Piano avvenga per via implicita, disordinata o non trasparente. Al contrario, ogni mutamento rilevante del quadro di Piano è ricondotto a un procedimento definito, governato e controllabile.

Questa impostazione si collega direttamente al lavoro istruttorio svolto nel 2026, che ha insistito molto sulla necessità di distinguere con precisione tra ciò che può essere aggiornato mediante procedure tecnico-cartografiche e ciò che richiede invece una vera modifica del Piano, in coerenza con il quadro normativo di riferimento.

10.3 Il ruolo degli studi, degli interventi e dei nuovi quadri conoscitivi

La natura dinamica del PAI distrettuale si fonda, sotto il profilo sostanziale, sul ruolo degli **studi**, degli **interventi** e dei **nuovi quadri conoscitivi**.

Gli studi idrologico-idraulici costituiscono il principale strumento tecnico per la verifica, l'aggiornamento e il miglioramento del quadro di Piano. In questo ambito assume particolare rilievo l'**Allegato 2 – Indirizzi per studi idrologico-idraulici**, che le relazioni illustrative del 2026 qualificano come riferimento metodologico unitario per studi e verifiche e il cui rafforzamento è stato uno degli esiti più significativi del lavoro emendativo.

Particolarmente rilevante è il ruolo degli interventi di mitigazione del rischio idraulico, i quali possono modificare in modo sostanziale le condizioni di pericolosità e rischio, rendendo necessario l'adeguamento del quadro cartografico e della relativa disciplina.

A ciò si aggiunge il continuo sviluppo dei quadri informativi territoriali: nuovi dati topografici, cartografie più aggiornate, informazioni provenienti da monitoraggi, modellazioni, rilievi e osservazioni post-evento possono incidere in modo significativo sulla rappresentazione della pericolosità e sulla valutazione della compatibilità degli usi del territorio.

Il Piano assume pertanto il progresso della conoscenza non come elemento esterno o eventuale, ma come componente strutturale della propria evoluzione.

10.4 Il carattere dinamico del PAI distrettuale

Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA insistono più volte sul carattere **dinamico** del PAI e sul fatto che l'aggiornamento costituisce una dimensione fisiologica del nuovo strumento distrettuale. Il Piano è costruito per mantenere stabili i propri principi di fondo — tutela della sicurezza idraulica, omogeneità distrettuale, coerenza procedimentale, chiarezza regolativa — ma al tempo stesso per recepire nel tempo l'evoluzione delle condizioni territoriali e delle conoscenze disponibili.

Particolarmente rilevante, sotto questo profilo, è il chiarimento introdotto nel testo finale circa il corretto utilizzo degli strumenti metodologici e degli istituti applicativi: il Piano evita che categorie tecniche o criteri interpretativi possano essere usati come base per deroghe implicite o riclassificazioni di fatto, e affida invece l'evoluzione del quadro di tutela a procedure formali e pubbliche di aggiornamento o modifica.

Ne deriva un equilibrio importante tra due esigenze:

- da un lato, la **stabilità** del quadro normativo, necessaria per garantire certezza dei procedimenti e affidabilità della disciplina;
- dall'altro, la **adattabilità** del Piano, indispensabile per mantenere il sistema coerente con l'evoluzione del territorio e del rischio.

È proprio questa capacità di tenere insieme stabilità e adattabilità che conferisce al nuovo PAI distrettuale una maggiore maturità rispetto ai quadri pianificatori preesistenti.

10.5 Prospettive di sviluppo e coordinamento con gli altri strumenti di bacino

La natura dinamica del PAI distrettuale idraulico va letta anche in relazione agli altri strumenti della pianificazione di bacino e, in particolare, al **Piano di Gestione del Rischio Alluvioni**. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 evidenziava già la piena coerenza del percorso del PAI con gli step di aggiornamento previsti dalla direttiva 2007/60/CE e con il percorso evolutivo del PGRA.

In tale prospettiva, il PAI distrettuale è destinato a svolgere una funzione stabile ma non chiusa: quadro di riferimento immediatamente efficace per la disciplina degli usi del territorio e, al contempo, piattaforma tecnico-normativa suscettibile di progressivi affinamenti e coordinamenti con gli altri strumenti di distretto, con le pianificazioni di settore e con i successivi cicli di programmazione e aggiornamento.

Un ruolo rilevante sarà svolto anche dagli strumenti informativi territoriali dell'Autorità, inclusa la cartografia ufficiale resa disponibile in ambiente digitale e WebGIS, che consente maggiore accessibilità, migliore tracciabilità delle perimetrazioni e più agevole gestione degli aggiornamenti.

Le prospettive di sviluppo futuro del Piano si collocano dunque lungo una duplice direttrice:

- consolidare il quadro distrettuale unitario già raggiunto;
- renderlo progressivamente più accurato, aggiornato e integrato con i sistemi conoscitivi e pianificatori del distretto.

10.6 Un piano stabile nei principi, aperto nell'evoluzione

In conclusione, il PAI distrettuale idraulico si presenta come uno strumento **stabile nei principi e aperto nell'evoluzione**. Stabile, perché definisce un quadro normativo e cartografico certo, immediatamente efficace e fondato su criteri omogenei di tutela. Aperto, perché riconosce che la pianificazione del rischio idraulico non può che confrontarsi con l'evoluzione continua delle conoscenze, degli interventi, delle condizioni territoriali e delle pressioni insediative.

La previsione di procedure di aggiornamento e modifica non indebolisce dunque il Piano, ma ne rafforza la credibilità e la capacità di durare nel tempo. In un territorio complesso e dinamico come quello del distretto dell'Appennino centrale, questa attitudine all'aggiornamento ordinato costituisce uno dei principali elementi di qualità del nuovo PAI distrettuale idraulico.

11. CONCLUSIONI

Il PAI distrettuale idraulico rappresenta un passaggio di particolare rilievo nel processo di costruzione di una pianificazione di bacino effettivamente unitaria alla scala del distretto idrografico dell'Appennino centrale. Esso consente infatti di superare una lunga fase storica caratterizzata dalla compresenza di quadri conoscitivi, criteri classificatori, apparati cartografici e discipline normative differenti tra loro, ereditati dalle previgenti Autorità di bacino e stratificatisi nel tempo secondo logiche non sempre omogenee.

La presente Relazione ha illustrato come il Piano si collochi all'interno di un quadro normativo solido, fondato sul d.lgs. n. 152/2006 e sui principi della pianificazione di bacino distrettuale, e come esso sia stato costruito attraverso un procedimento ampio, partecipato e tecnicamente articolato, che ha coinvolto Regioni, enti territoriali, amministrazioni competenti, ordini professionali, soggetti istituzionali e altri portatori di interesse. Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA confermano che la definizione finale del Piano è il frutto di un lavoro istruttorio sostanziale, volto a migliorare il testo adottato senza alterarne l'impianto di fondo.

Il risultato di tale lavoro è uno strumento pianificatorio più maturo sotto molteplici profili. È più maturo sul piano istituzionale, perché chiarisce il rapporto tra scala distrettuale della tutela e competenze regionali e locali. È più maturo sul piano normativo, perché costruisce una disciplina più ordinata, più leggibile e più coerente con il quadro ordinamentale generale. È più maturo sul piano tecnico, perché rende più espliciti i criteri metodologici, le funzioni degli elaborati e le logiche di aggiornamento del Piano. È più maturo, infine, sul piano applicativo, perché riduce le ambiguità interpretative, delimita meglio i ruoli procedurali e rafforza la certezza del quadro di tutela.

La scelta di armonizzare, per quanto possibile, l'architettura dei due PAI distrettuali costituisce essa stessa un elemento di valore. Pur nella diversità dei fenomeni disciplinati e delle specifiche soluzioni tecniche adottate, i due Piani condividono una comune impostazione di fondo: la ricerca di una soglia minima distrettuale di tutela; la costruzione di una disciplina graduata e coerente con i livelli di pericolosità e rischio; il coordinamento con la pianificazione urbanistica, territoriale e di settore; la distinzione ordinata delle competenze e dei livelli valutativi; il riconoscimento della natura dinamica della pianificazione di bacino.

Il PAI distrettuale idraulico non è dunque soltanto un atto di ricognizione e regolazione. È uno strumento di governo del territorio in senso pieno, volto a orientare le trasformazioni territoriali in modo compatibile con le condizioni di pericolosità e rischio, a rafforzare la prevenzione, a sostenere la mitigazione e a fornire alle amministrazioni e ai soggetti interessati un quadro di riferimento unitario, chiaro e stabile. In un territorio vasto e complesso come quello dell'Appennino centrale, tale funzione assume un significato strategico di primaria importanza.

Al tempo stesso, il Piano mantiene consapevolmente una natura aperta e progressiva. L'armonizzazione raggiunta non esaurisce il lavoro necessario sul piano della conoscenza, dell'aggiornamento cartografico, dell'evoluzione metodologica e del coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione di bacino e di settore. Ma proprio la capacità del PAI di prevedere e governare il proprio aggiornamento costituisce il

presupposto per una pianificazione non episodica, bensì durevole e realmente capace di accompagnare l'evoluzione del territorio e delle politiche di tutela.

In conclusione, il PAI distrettuale idraulico si configura come il nuovo quadro unitario di riferimento per la disciplina dell'assetto idraulico del distretto idrografico dell'Appennino centrale: uno strumento costruito per coniugare tutela e governabilità, rigore tecnico e chiarezza applicativa, omogeneità distrettuale e rispetto delle specificità territoriali, nella prospettiva di una gestione del rischio sempre più integrata, consapevole e coerente con la missione istituzionale dell'Autorità di bacino distrettuale.