



**AUBAC**

Autorità di bacino distrettuale  
dell'Appennino Centrale

**PAI DISTRETTUALE FRANE  
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 .....	6
3. AMBITO TERRITORIALE E QUADRO DI RIFERIMENTO DEL DISTRETTO .....	7
4. FORMAZIONE DEL PAI DISTRETTUALE FRANE: BASI CONOSCITIVE, ARMONIZZAZIONE E CRITERI METODOLOGICI .....	9
4.1 Analisi dei PAI previgenti e delle loro disomogeneità .....	10
4.2 La scelta metodologica: armonizzare senza azzerare il patrimonio preesistente .....	10
4.3 Tipologia dei dissesti e stato di attività come base dell'armonizzazione .....	11
4.4 La matrice della pericolosità distrettuale .....	12
4.5 Il rischio nel PAI distrettuale frane .....	12
4.6 Gli elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi .....	13
4.7 Scheda rilevamento frane e Linee guida PS-InSAR.....	13
4.8 Dalla frammentazione dei PAI previgenti al nuovo quadro distrettuale .....	14
5. ITER DI ELABORAZIONE, ADOZIONE, PARTECIPAZIONE E DEFINIZIONE FINALE DEL PIANO .	14
6. STRUTTURA DEL PIANO ED ELABORATI CHE LO COMPONGONO .....	17
6.1 La Relazione generale e le Appendici .....	18
6.2 Le Norme tecniche di attuazione .....	19
6.3 Gli allegati alle Norme tecniche di attuazione.....	19
6.4 La cartografia del Piano .....	21
6.5 Le Linee guida PS-InSAR.....	21
6.6 Un sistema documentale al servizio della natura dinamica del Piano .....	22
7. IL QUADRO DELLA PERICOLOSITÀ E DEL RISCHIO DA FRANA NEL PAI DISTRETTUALE .....	23
7.1 Le classi di pericolosità del Piano .....	23
7.2 La Carta della pericolosità.....	24
7.3 Il rischio da frana e la Carta del rischio.....	24
7.4 La disciplina delle classi di pericolosità e la logica graduata delle tutele .....	24
7.5 Aree di attenzione, cavità, scarpate e frane non cartografabili .....	25
7.6 Il ruolo dell'Allegato 1 e degli altri allegati documentali .....	26
7.7 Un quadro distrettuale unitario ma aperto all'aggiornamento.....	26

8. LE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE: STRUTTURA, LOGICA E CRITERI REGOLATIVI.....	27
9. COORDINAMENTO CON LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA, TERRITORIALE E DI SETTORE ..	29
10. AGGIORNAMENTO DEL PIANO, GESTIONE DINAMICA E SVILUPPI FUTURI .....	31
11. CONCLUSIONI .....	33

APPENDICE 1 - SCHEDE EX PAI E RISULTANZE DELL'ARMONIZZAZIONE PER IL PAI  
DISTRETTUALE

APPENDICE 2 - INQUADRAMENTO AMMINISTRATIVO - ELENCO PROVINCE E COMUNI  
COMPRESI NEL TERRITORIO DELL'AUBAC

## 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 / geomorfologico]** 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 frane oggetto di prima adozione da parte della CIP, così come il PAI Distrettuale Idraulico, 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. Il verbale della STO del 2 aprile 2026 dà atto, in particolare, della conclusione della fase partecipativa e del perfezionamento delle proposte definitive dei due PAI distrettuali all'esito di un articolato percorso di confronto istituzionale e tecnico, ed è stato sottoposto all'attenzione dei componenti della Conferenza Operativa per la loro valutazione.

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 PROGRAMMATARIO**

Il PAI distrettuale frane 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 frane adottato nel 2025 e costituisce il presupposto ordinamentale comune dei due PAI distrettuali.

Per quanto attiene al settore geomorfologico, il PAI distrettuale frane si fonda sul quadro del d.lgs. n. 152/2006 e si inserisce nel più generale processo di razionalizzazione e omogeneizzazione della pianificazione di assetto idrogeologico a scala distrettuale, assumendo come riferimento storico-metodologico anche il DPCM 29 settembre 1998, più volte richiamato nei documenti istruttori e nelle relazioni del Piano quale matrice per la definizione di misure di salvaguardia, criteri di tutela e principi di prevenzione, da aggiornare alla luce dell'evoluzione normativa successiva, in particolare in materia edilizia e di governo del territorio.

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 frane 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; per il settore frane assume rilievo il raccordo con la disciplina tecnica sulle costruzioni e con i procedimenti edilizi e di governo del territorio.

Nel complesso, il PAI distrettuale frane 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 frane 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 stessa relazione indica che il distretto ha un'estensione superiore a 42.000 km<sup>2</sup>, 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 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.

Infatti, 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 relazione generale del progetto di PAI frane del 2025 ha evidenziato, proprio a partire da questa varietà territoriale e dall'eterogeneità dei quadri

conoscitivi pregressi, la necessità di definire criteri omogenei di classificazione e rappresentazione dei fenomeni alla scala distrettuale.

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 FRANE: BASI CONOSCITIVE, ARMONIZZAZIONE E CRITERI METODOLOGICI**

La formazione del PAI distrettuale frane si fonda su un percorso di ricognizione, comparazione e armonizzazione dei quadri conoscitivi e normativi derivanti dai previgenti Piani di Assetto Idrogeologico, sviluppato con l'obiettivo di definire, per l'intero distretto idrografico dell'Appennino centrale, una disciplina unitaria per la gestione dell'assetto geomorfologico e per la prevenzione del rischio da frana.

La relazione generale del progetto di Piano adottato nel luglio 2025 chiariva con nettezza che lo stato della pianificazione nel distretto era caratterizzato dalla compresenza di differenti PAI, disciplinanti i fenomeni gravitativi secondo approcci tecnico-scientifici, rappresentazioni cartografiche e logiche normative anche molto diverse tra loro. Tale frammentazione non riguardava soltanto la regolazione degli interventi, ma investiva le stesse basi della classificazione dei dissesti, le modalità di acquisizione e trattamento

delle informazioni, la definizione dei livelli di tutela e i procedimenti di valutazione degli interventi.

Il PAI distrettuale frane nasce pertanto dall'esigenza di costruire, entro tempi compatibili con il mandato conferito dalla Conferenza Istituzionale Permanente, un primo quadro unitario distrettuale capace di:

- ricondurre a criteri omogenei la lettura dei fenomeni censiti nei diversi PAI;
- associare ai dissesti livelli di pericolosità armonizzati;
- definire una disciplina normativa minima comune a scala distrettuale;
- avviare, parallelamente, un percorso di progressivo consolidamento e aggiornamento del quadro conoscitivo.

#### **4.1 Analisi dei PAI previgenti e delle loro disomogeneità**

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 dedica ampio spazio all'analisi dei PAI previgenti e individua nella loro eterogeneità uno dei principali problemi affrontati dal nuovo Piano. Le differenze rilevate riguardavano, tra l'altro:

- il criterio di riferimento per l'imposizione della tutela normativa, variamente fondato su pericolosità, rischio, suscettività o combinazioni di indicatori;
- i criteri di classificazione dei fenomeni e di graduazione della tutela;
- la quantità e tipologia delle occorrenze sottoposte a disciplina;
- i meccanismi procedurali previsti per la valutazione della compatibilità degli interventi;
- il ruolo attribuito alle Autorità di bacino, alle Regioni e agli altri enti pubblici;
- il diverso grado di dettaglio e affidabilità dei quadri conoscitivi e delle fonti informative.

L'analisi dei PAI previgenti non è stata quindi un semplice censimento degli strumenti esistenti, ma una vera attività di lettura critica finalizzata a comprendere quali elementi potessero essere armonizzati in tempi brevi e quali invece richiedessero, per loro natura, un percorso progressivo di standardizzazione e approfondimento.

#### **4.2 La scelta metodologica: armonizzare senza azzerare il patrimonio preesistente**

La principale scelta metodologica del PAI distrettuale frane è consistita nel non tentare una rivalutazione analitica e puntuale, in sede di prima formazione del Piano, di tutti i

fenomeni censiti nei previgenti PAI, operazione che i tempi disponibili e l'eterogeneità delle fonti non avrebbero reso realisticamente praticabile. La relazione generale del 2025 esplicita questo punto in modo chiaro, precisando che, considerati i termini assegnati, il Piano ha dovuto fondarsi su una approfondita analisi dei singoli PAI previgenti, necessaria e prodromica per definire le linee fondamentali dell'armonizzazione a scala distrettuale.

Il nuovo PAI ha quindi perseguito una armonizzazione "per fasi", fondata su due livelli:

- un primo livello di uniformazione immediata, basato sulla ricognizione dei fenomeni censiti e sulla loro riclassificazione secondo criteri comuni;
- un secondo livello, di medio-lungo periodo, fondato sull'implementazione del quadro conoscitivo mediante nuove informazioni, rilievi, studi, standard metodologici e strumenti tecnico-applicativi condivisi.

Questa impostazione è confermata anche dalle NTA definitive, che definiscono il Piano come strumento dinamico, aggiornabile e sviluppabile nel tempo.

#### **4.3 Tipologia dei dissesti e stato di attività come base dell'armonizzazione**

Uno dei passaggi metodologici centrali del PAI distrettuale frane consiste nella scelta di assumere, quale base per l'armonizzazione, due variabili fondamentali:

- la **tipologia del fenomeno**;
- il relativo **stato di attività**.

La relazione generale del 2025 chiarisce che l'obiettivo primario dell'omogeneizzazione ha comportato la scelta di accorpare i fenomeni in categorie omogenee per tipologia, sulla base delle informazioni disponibili nei PAI previgenti e nelle ulteriori fonti acquisite. Il passaggio successivo è consistito nel definire livelli di pericolosità omogenei da associare alle categorie tipologiche in funzione dello stato di attività della frana, come risultante nelle cartografie di origine o ricostruito, ove possibile, mediante cataloghi regionali e informazioni integrative.

Le NTA definitive del Piano recepiscono tale impostazione e rinviano, per la definizione operativa delle classi di pericolosità P1-P4 e dei criteri di attribuzione in funzione della tipologia e dello stato di attività dei fenomeni, all'articolo 7 e ai prospetti contenuti nell'Allegato 1.

Questa scelta metodologica presenta un duplice vantaggio:

- consente di costruire una matrice di armonizzazione fondata su elementi tecnicamente riconoscibili e comparabili;

- rende possibile una prima omogeneizzazione a scala di distretto pur in presenza di fonti conoscitive eterogenee.

#### 4.4 La matrice della pericolosità distrettuale

La traduzione operativa di questa impostazione è rappresentata dalla **matrice della pericolosità distrettuale**, con cui a ciascuna categoria di dissesto viene associato un livello di pericolosità in funzione dello stato di attività. La relazione generale del 2025 evidenzia che gli esiti di questo processo sono confluiti nel “Quadro della pericolosità del PAI distrettuale” e nella Carta della Pericolosità, che costituiscono la base del nuovo Piano.

La costruzione di tale matrice costituisce il cuore metodologico del PAI frane, perché consente di:

- tradurre in un linguaggio comune i diversi dissesti censiti nei PAI preesistenti;
- assicurare omogeneità nella correlazione tra fenomeno e livello di tutela;
- fornire una base tecnico-normativa coerente alla successiva disciplina d’uso del territorio.

La relazione del 2025 chiarisce inoltre che, nel processo di associazione dei livelli di pericolosità, si è tenuto conto delle attribuzioni formali dei fenomeni e si è adottata una soglia di armonizzazione coerente con quella utilizzata dai PAI complessivamente meno severi, in una logica di minimo comun denominatore distrettuale.

#### 4.5 Il rischio nel PAI distrettuale frane

Oltre alla pericolosità, il Piano considera anche la componente del **rischio**, intesa come combinazione tra fenomeno e beni esposti. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 dedica specifiche sezioni alla definizione del rischio nel PAI distrettuale e alla sua rappresentazione, richiamando anche la matrice danno-pericolosità quale criterio di lettura.

In questa prospettiva, il PAI distrettuale frane non si limita a classificare i dissesti, ma mira a fornire anche un quadro delle condizioni di rischio specifico associate alle aree perimetrate, utile a orientare le priorità di intervento, le misure di mitigazione e la disciplina di compatibilità.

#### 4.6 Gli elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi

La ricognizione dei PAI previgenti ha evidenziato anche la presenza di aree e fenomeni non direttamente riconducibili, con sufficiente certezza, a dissesti classificabili secondo il nuovo schema di tipologia e stato di attività, ma comunque rilevanti sotto il profilo geomorfologico e potenzialmente pericolosi. La relazione generale del 2025 sottolinea che tali aree sono state trasposte nella “Mappa degli elementi geologico-morfologici potenzialmente pericolosi” e non sono sottoposte, in quanto tali, alle norme direttamente prescrittive della pericolosità da frana, pur essendo oggetto di specifiche disposizioni procedurali.

Le NTA definitive del 2 aprile 2026 confermano questa impostazione, dedicando un’intera Parte del Piano agli elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi, tra cui aree di attenzione, cavità, sprofondamenti, scarpate e frane non cartografabili.

Questa soluzione metodologica è particolarmente rilevante perché evita due rischi opposti:

- quello di forzare classificazioni non sufficientemente supportate dal quadro conoscitivo;
- quello di lasciare completamente privi di presidio ambiti che, pur non classificabili come frane in senso stretto, presentano comunque una potenziale criticità.

#### 4.7 Scheda rilevamento frane e Linee guida PS-InSAR

La relazione generale del 2025 pone grande attenzione anche al tema degli strumenti di progressiva unificazione metodologica. In particolare, vengono richiamate:

- la **Scheda rilevamento frane**, adottata quale strumento unificato di censimento e caratterizzazione dei fenomeni;
- le **Linee guida AUBAC per l’utilizzo dei dati interferometrici satellitari (PS-InSAR)**, destinate a supportare l’interpretazione dei dati interferometrici e a favorire l’aggiornamento del quadro conoscitivo.

Le NTA definitive confermano il ruolo di questi strumenti, chiarendo però in modo più netto la loro natura. In particolare, le Linee guida PS-InSAR sono espressamente qualificate come documento tecnico-applicativo di supporto, non avente natura di elaborato prescrittivo del Piano né di allegato alle NTA, e aggiornabile con procedure semplificate interne all’Autorità.

Ciò consente di coniugare due esigenze:

- mantenere alta la qualità tecnica e l’aggiornabilità del quadro metodologico;

- evitare che strumenti tecnico-operativi assumano impropriamente valore prescrittivo.

#### **4.8 Dalla frammentazione dei PAI previgenti al nuovo quadro distrettuale**

Il PAI distrettuale frane rappresenta, in definitiva, il passaggio da una pluralità di discipline e rappresentazioni storicamente eterogenee a un quadro unitario costruito su criteri comuni di classificazione, lettura del rischio e disciplina normativa.

Le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA del 2026 confermano che il lavoro successivo all'adozione ha ulteriormente rafforzato questa impostazione, migliorando la chiarezza delle definizioni, la coerenza procedimentale, l'allineamento lessicale con il PAI idraulico e la leggibilità della struttura normativa.

Il nuovo Piano si presenta quindi non come punto finale di un processo di conoscenza già esaurito, ma come il primo assetto distrettuale unitario entro cui il patrimonio informativo ereditato dai PAI previgenti viene ricondotto a sistema e reso progressivamente sviluppabile secondo metodi comuni.

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

L'elaborazione del PAI distrettuale frane 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. Tali elementi risultano espressamente richiamati nel verbale della STO del 2 aprile 2026.

Con nota del 19 settembre 2025 l'Autorità ha formalmente dato impulso 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.

Il verbale STO del 2 aprile 2026 ricostruisce puntualmente le principali tappe di tale percorso, dando atto che 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.

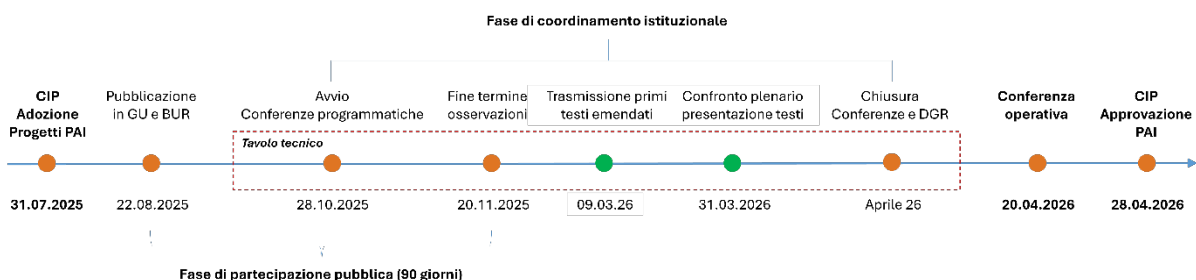
L'istruttoria successiva all'adozione ha avuto carattere ampio e sostanziale. Le osservazioni pervenute dalle Regioni, dagli enti pubblici, dagli ordini e collegi professionali, dagli operatori economici e dagli altri soggetti interessati sono state esaminate sistematicamente da AUBAC, con l'obiettivo 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.

Il verbale della Segreteria tecnico-operativa del 2 aprile 2026 attesta infine che, all'esito della fase partecipativa e dell'intero percorso di confronto pubblico e istituzionale, la STO ha espresso il parere sulla proposta definitiva dei due PAI distrettuali ai sensi degli articoli 65, 66, 67 e 68 del d.lgs. n. 152/2006, prendendo atto della conclusione del procedimento istruttorio interno e della maturazione del testo definitivo sottoposto alle ulteriori sedi deliberative previste dall'ordinamento. Il verbale evidenzia espressamente che la fase partecipativa si era sviluppata 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'approvazione 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 frane 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 frane 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 Norme tecniche di attuazione, nella loro formulazione definitiva del 2 aprile 2026, individuano espressamente i documenti che compongono il Piano, confermando la centralità della Relazione generale, delle Norme tecniche di attuazione, dei relativi allegati, della cartografia ufficiale e delle Linee guida tecnico-applicative di supporto.

La struttura del Piano riflette la natura stessa del PAI distrettuale frane, che non si esaurisce in un apparato prescrittivo, ma si configura come sistema organico di conoscenza, rappresentazione, regolazione e aggiornamento. Ciò è particolarmente evidente nel caso del Piano frane, la cui formazione ha richiesto un intenso lavoro di armonizzazione di quadri conoscitivi pregressi molto eterogenei e la contestuale costruzione di strumenti idonei a favorire, nel tempo, il progressivo consolidamento metodologico e cartografico del quadro distrettuale. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 mostrava già con chiarezza questa impostazione, dedicando specifica attenzione agli elaborati di Piano e al loro ruolo nel sistema complessivo della pianificazione.

Gli elaborati del PAI devono pertanto essere letti non come una serie di documenti autonomi e separati, ma come componenti di un unico sistema. La Relazione generale inquadra e spiega; le NTA disciplinano; gli allegati specificano e supportano

l'applicazione; la cartografia rappresenta e localizza gli ambiti di piano; le Linee guida tecnico-applicative accompagnano l'evoluzione metodologica del sistema. È solo nella loro reciproca integrazione che si coglie pienamente la logica del Piano e la sua capacità di governare in modo omogeneo, alla scala di distretto, la pericolosità e il rischio da frana.

### **6.1 La Relazione generale e le Appendici**

La **Relazione generale** costituisce l'elaborato di inquadramento sistematico del Piano. Essa illustra il mandato istituzionale, i riferimenti normativi, l'ambito territoriale di riferimento, il percorso di formazione del PAI, i criteri metodologici di armonizzazione dei fenomeni censiti nei previgenti PAI, la costruzione del quadro della pericolosità e del rischio e la logica complessiva dell'impianto pianificatorio.

La Relazione svolge una funzione essenzialmente illustrativa e interpretativa. Essa non introduce prescrizioni ulteriori rispetto a quelle contenute nelle Norme tecniche di attuazione e negli elaborati cartografici, ma fornisce la chiave di lettura complessiva del Piano, restituendone l'architettura e il significato nel quadro della pianificazione di bacino distrettuale.

Alla Relazione si affiancano due **Appendici**, già previste nella struttura del progetto adottato nel 2025 e confermate dalle NTA definitive:

- **Appendice 1 – Schede ex PAI e risultanze dell'armonizzazione per il PAI distrettuale;**
- **Appendice 2 – Inquadramento amministrativo - elenco province e comuni compresi nel territorio dell'AUBAC.**

Le Appendici svolgono una funzione di supporto documentale e organizzativo. La prima raccoglie e sintetizza le principali informazioni ricavate dai previgenti PAI, restituendo in forma ordinata il materiale tecnico utile alla comprensione del processo di armonizzazione che ha condotto alla definizione del quadro distrettuale della pericolosità. La seconda fornisce l'inquadramento amministrativo del Piano, individuando gli ambiti provinciali e comunali ricompresi nel territorio dell'Autorità.

La presenza delle Appendici rafforza il carattere sistematico della Relazione generale, consentendo di alleggerire il corpo principale del testo e, al tempo stesso, di conservare in forma organizzata il patrimonio informativo indispensabile a documentare il passaggio dai quadri pianificatori pregressi al nuovo quadro distrettuale.

## 6.2 Le Norme tecniche di attuazione

Le **Norme tecniche di attuazione** costituiscono il nucleo regolativo del Piano. In esse sono disciplinati:

- l'ambito, le finalità e i contenuti del PAI distrettuale frane;
- l'efficacia del Piano e i rapporti con le altre prescrizioni;
- gli elaborati che lo compongono;
- le definizioni di riferimento;
- i principi generali di assetto geomorfologico;
- la disciplina delle aree a pericolosità da frana;
- la disciplina degli elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi;
- le procedure di parere, aggiornamento, modifica e consultazione preliminare;
- le disposizioni transitorie e finali.

La struttura delle NTA definitive del 2 aprile 2026 evidenzia un forte lavoro di razionalizzazione e allineamento rispetto al testo adottato il 31 luglio 2025. Le relazioni illustrative delle modifiche chiariscono infatti che l'istruttoria successiva all'adozione è stata orientata, tra l'altro, a migliorare la completezza delle casistiche, la coerenza procedimentale, la chiarezza applicativa e l'armonizzazione lessicale e sistematica con il PAI distrettuale idraulico.

Le NTA costituiscono quindi il fulcro normativo del Piano, cui devono essere ricondotti tutti gli altri elaborati. Relazione, allegati, cartografie e documenti tecnico-applicativi non sostituiscono la funzione regolativa delle Norme, ma ne accompagnano l'interpretazione e ne supportano l'applicazione.

## 6.3 Gli allegati alle Norme tecniche di attuazione

Particolare rilievo assume, nel sistema del PAI distrettuale frane, il complesso degli **allegati alle NTA**, che rappresentano il principale luogo di organizzazione dei riferimenti metodologici, documentali e tecnico-applicativi del Piano.

Le NTA definitive individuano i seguenti allegati:

- **Allegato 1 – Quadro della pericolosità del PAI distrettuale;**
- **Allegato 2 – Documentazione per interventi di edilizia pubblica e opere soggetti a parere AUBAC;**

- **Allegato 3 – Documentazione per interventi di mitigazione del rischio idrogeologico;**
- **Allegato 4 – Elaborati da produrre per aggiornamento del PAI distrettuale;**
- **Allegato 5 – Scheda rilevamento frane.**

Ciascun allegato svolge una funzione specifica e non interscambiabile.

L'**Allegato 1** costituisce l'apparato metodologicamente più rilevante dell'intero Piano. In esso si concentra il quadro dell'armonizzazione della pericolosità distrettuale, con la rappresentazione delle tipologie di dissesto, della correlazione con lo stato di attività e della conseguente attribuzione delle classi di pericolosità P1-P4. Esso rappresenta il punto di raccordo tra il lavoro di ricognizione dei PAI previgenti, la costruzione della Carta della pericolosità e la disciplina normativa delle aree classificate.

L'**Allegato 2** svolge funzione istruttoria e procedurale. Esso definisce il corredo documentale richiesto per gli interventi soggetti a parere AUBAC, contribuendo a uniformare la struttura delle istanze e degli approfondimenti tecnici richiesti. In tal modo il Piano non si limita a stabilire quando il parere è necessario, ma rende anche più ordinato e trasparente il modo in cui il relativo procedimento deve essere istruito.

L'**Allegato 3** è dedicato alla documentazione per gli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico. La sua funzione è specialistica e particolarmente importante sotto il profilo tecnico, poiché supporta la progettazione e la valutazione delle opere finalizzate alla riduzione della pericolosità o del rischio. La presenza di un allegato dedicato a questo tema rafforza la capacità del Piano di interagire in modo efficace con la programmazione e la realizzazione degli interventi di mitigazione.

L'**Allegato 4** riveste un ruolo strategico ai fini della natura dinamica del Piano. Esso individua infatti gli elaborati da produrre nei casi di aggiornamento del PAI distrettuale, quali inserimenti, riclassificazioni, modifiche dei perimetri o eliminazioni delle aree a rischio. In questa prospettiva esso non costituisce soltanto un supporto procedurale, ma uno strumento essenziale per rendere ordinato, tracciabile e omogeneo il futuro sviluppo del quadro conoscitivo e cartografico del Piano.

L'**Allegato 5**, infine, contiene la **Scheda rilevamento frane**, che la relazione generale del progetto adottato nel 2025 già valorizzava quale primo strumento di unificazione metodologica a scala di distretto. La sua funzione è quella di standardizzare il censimento e la caratterizzazione dei fenomeni franosi, rendendo più uniforme l'acquisizione delle informazioni e facilitando gli aggiornamenti futuri del quadro conoscitivo.

L'insieme di questi allegati mostra come il PAI distrettuale frane non sia costruito soltanto come disciplina d'uso del territorio, ma anche come sistema tecnico-amministrativo volto a rendere più uniforme la produzione degli studi, più ordinata la gestione dei procedimenti e più governabile l'evoluzione del Piano nel tempo.

#### 6.4 La cartografia del Piano

Il PAI distrettuale frane è corredato da una cartografia specifica composta da:

- **Carta della Pericolosità;**
- **Carta del Rischio;**
- **Mappa degli elementi geologico-morfologici potenzialmente pericolosi.**

La cartografia costituisce il principale riferimento spaziale per l'applicazione del Piano. Essa localizza sul territorio gli ambiti disciplinati dalle NTA e consente di identificare le aree a diversa pericolosità, le condizioni di rischio e gli ulteriori elementi geomorfologici rilevanti ai fini dell'istruttoria e della valutazione degli interventi.

La **Carta della Pericolosità** restituisce gli esiti del processo di armonizzazione dei dissesti e della loro classificazione secondo le quattro classi P1-P4. La **Carta del Rischio** integra la lettura della pericolosità con la presenza degli elementi esposti, consentendo una rappresentazione più completa delle situazioni territoriali da presidiare. La **Mappa degli elementi geologico-morfologici potenzialmente pericolosi** restituisce infine quegli ambiti che, pur non rientrando direttamente nella classificazione della pericolosità da frana, richiedono comunque specifica considerazione ai fini della pianificazione e dell'istruttoria.

La cartografia non svolge dunque una funzione meramente illustrativa, ma concorre direttamente alla determinazione delle condizioni applicative del Piano. Essa è parte integrante del sistema regolativo, perché rende riconoscibili sul territorio gli ambiti cui si applicano le diverse discipline e consente di tradurre il quadro metodologico e normativo in concreta rappresentazione spaziale.

#### 6.5 Le Linee guida PS-InSAR

Tra gli elaborati del Piano assumono rilievo anche le **Linee guida AUBAC per l'utilizzo dei dati interferometrici satellitari (PS-InSAR)**, richiamate espressamente dalle NTA definitive. Le stesse precisano, tuttavia, che tali Linee guida costituiscono un **documento tecnico-applicativo di supporto**, non avente natura di elaborato prescrittivo del Piano né di allegato alle NTA. Esse sono adottate e aggiornate da AUBAC con decreto del

Segretario Generale, previa deliberazione della Conferenza Operativa, e pubblicate sul sito istituzionale dell'Autorità.

Tale chiarimento assume particolare rilievo sotto il profilo sistematico, perché consente di distinguere nettamente:

- il nucleo prescrittivo del Piano, rappresentato da NTA e cartografia;
- il corredo metodologico e tecnico-operativo di supporto, destinato a evolversi e aggiornarsi con maggiore flessibilità.

La relazione generale del progetto adottato nel 2025 valorizzava già le Linee guida PS-InSAR come uno degli strumenti attraverso cui avviare un percorso di progressiva unificazione metodologica a scala di distretto. Il testo definitivo ne mantiene l'importanza tecnica, ma ne chiarisce più nettamente la collocazione nel sistema degli elaborati del Piano, sottraendole a possibili equivoci circa la loro immediata efficacia prescrittiva.

Questa scelta rafforza il Piano sotto un duplice profilo: da un lato assicura la possibilità di aggiornare gli strumenti tecnico-applicativi in relazione all'evoluzione delle metodologie; dall'altro preserva la chiarezza e la certezza del quadro normativo, evitando confusioni tra documenti prescrittivi e documenti di supporto.

## **6.6 Un sistema documentale al servizio della natura dinamica del Piano**

Nel loro insieme, gli elaborati del PAI distrettuale frane riflettono una precisa concezione del Piano come sistema unitario di conoscenza, rappresentazione, disciplina e aggiornamento. La struttura documentale finale risulta infatti orientata non soltanto a descrivere e regolare il quadro esistente, ma anche a creare le condizioni per il progressivo miglioramento del quadro conoscitivo e metodologico del distretto.

La presenza di allegati metodologici, documenti istruttori standardizzati, schede di rilevamento e linee guida tecnico-applicative mostra con chiarezza che il Piano non si limita a fissare una disciplina statica del territorio, ma si dota degli strumenti necessari per accompagnare nel tempo l'evoluzione delle conoscenze e delle perimetrazioni, in un'ottica di aggiornamento continuo e governato.

Sotto questo profilo, la struttura degli elaborati costituisce essa stessa una parte dell'innovazione introdotta dal PAI distrettuale frane. Non si tratta di un semplice apparato accessorio o descrittivo, ma di un sistema documentale ordinato, costruito per rendere più uniforme la lettura dei fenomeni, più trasparente l'istruttoria, più chiara la relazione tra quadro conoscitivo e quadro prescrittivo e più efficace la futura evoluzione del Piano.

## **7. IL QUADRO DELLA PERICOLOSITÀ E DEL RISCHIO DA FRANA NEL PAI DISTRETTUALE**

Il PAI distrettuale frane definisce il quadro della pericolosità e del rischio da frana nel territorio del distretto idrografico dell'Appennino centrale attraverso un sistema integrato di classificazione dei dissesti, rappresentazione cartografica, disciplina normativa e strumenti di aggiornamento, finalizzato alla tutela della pubblica incolumità, del territorio, dei beni esposti e delle infrastrutture.

Le NTA definitive del 2 aprile 2026 chiariscono che il Piano persegue, in un'ottica di piano dinamico, obiettivi che comprendono la ricognizione e perimetrazione delle aree in dissesto, l'attribuzione di livelli diversificati di pericolosità e rischio secondo criteri omogenei, la definizione di norme d'uso del territorio uniformi a scala distrettuale, la mitigazione della pericolosità e del rischio e l'aggiornamento continuo del quadro conoscitivo.

### **7.1 Le classi di pericolosità del Piano**

Il nuovo quadro distrettuale della pericolosità è organizzato in quattro classi:

- **P4 – pericolosità molto elevata;**
- **P3 – pericolosità elevata;**
- **P2 – pericolosità media;**
- **P1 – pericolosità bassa.**

Tale classificazione costituisce l'esito dell'armonizzazione dei fenomeni censiti nei PAI previgenti secondo i criteri metodologici illustrati nel capitolo precedente. La relazione generale del progetto adottato nel 2025 evidenziava che il "Quadro della pericolosità del PAI distrettuale" rappresenta proprio la sintesi di questo lavoro di riclassificazione armonizzata.

Le quattro classi di pericolosità non esprimono soltanto un ordinamento nominale, ma fondano una disciplina graduata degli usi del territorio e degli interventi, costruita secondo il principio della progressività delle limitazioni. Le relazioni illustrative del 2026 chiariscono che una parte rilevante del lavoro istruttorio ha riguardato proprio il controllo di coerenza interna tra le discipline delle classi P4, P3, P2 e P1, al fine di rendere la regolazione più lineare, completa e difendibile.

## 7.2 La Carta della pericolosità

La **Carta della pericolosità** costituisce il principale elaborato cartografico del Piano per la rappresentazione dei fenomeni franosi classificati secondo il nuovo schema distrettuale. In essa confluiscono gli esiti della ricognizione dei dissesti, della loro attribuzione tipologica e della loro classificazione per stato di attività e livello di pericolosità. La relazione generale del 2025 dedicava una specifica sezione alle informazioni contenute nella Carta della pericolosità e alla sua rappresentazione cartografica.

La Carta non ha una funzione meramente descrittiva, ma costituisce il riferimento spaziale essenziale per l'applicazione della disciplina normativa del Piano, poiché consente di individuare gli ambiti in cui operano le prescrizioni differenziate per classe di pericolosità.

## 7.3 Il rischio da frana e la Carta del rischio

Accanto alla pericolosità, il Piano rappresenta anche il **rischio da frana**, quale risultato della combinazione tra dissesti e beni esposti. La relazione generale del 2025 sottolinea che uno degli obiettivi del nuovo PAI frane è proprio la rappresentazione, in base a criteri omogenei nel distretto, delle condizioni di rischio specifico associate alle aree a pericolosità da frana, così da consentire la definizione degli interventi strutturali e delle misure non strutturali necessari alla tutela omogenea del territorio.

La **Carta del rischio** completa pertanto il quadro di Piano, offrendo una chiave di lettura ulteriore rispetto alla sola classificazione dei fenomeni e contribuendo a orientare priorità, misure di mitigazione e scelte di compatibilità.

## 7.4 La disciplina delle classi di pericolosità e la logica graduata delle tutele

La Parte Terza delle NTA definitive disciplina in modo differenziato le classi P4, P3, P2 e P1, muovendo dal principio per cui la trasformabilità del territorio deve essere progressivamente modulata in funzione della gravità della pericolosità, del possibile aggravamento del dissesto e della sicurezza degli elementi esposti.

Nelle aree a **pericolosità molto elevata (P4)** il Piano adotta la soglia di tutela più restrittiva, limitando fortemente le possibilità di trasformazione e ammettendo solo interventi rigorosamente selezionati e compatibili con la sicurezza del territorio e delle persone.

Nelle aree a **pericolosità elevata (P3)** la disciplina rimane fortemente cautelativa, ma si articola in modo da distinguere più chiaramente tra interventi non consentiti, interventi consentiti previa verifica o parere e interventi di minore impatto.

Nelle aree a **pericolosità media (P2)** e **bassa (P1)** il Piano ammette un insieme più ampio di trasformazioni, mantenendo tuttavia criteri di prudenza e di non aggravamento delle condizioni di instabilità e rischio.

Le relazioni illustrative del 2026 evidenziano che la revisione delle discipline di classe è stata orientata, tra l'altro, a:

- chiarire il rapporto tra verifica tecnica, attestazione asseverata e parere AUBAC;
- uniformare il lessico normativo;
- rendere più completa e coerente la casistica degli interventi;
- allineare la struttura procedimentale del Piano frane a quella del Piano idraulico.

### **7.5 Aree di attenzione, cavità, scarpate e frane non cartografabili**

Un tratto distintivo del PAI distrettuale frane è l'inclusione nel quadro di Piano di una serie di **elementi geomorfologici potenzialmente pericolosi** che, pur non rientrando direttamente nella classificazione della pericolosità da frana in senso stretto, richiedono comunque specifica considerazione ai fini della pianificazione e dell'istruttoria degli interventi.

Le NTA definitive dedicano a tali elementi una Parte autonoma del Piano, comprendente:

- **aree di attenzione da frana;**
- **cavità sotterranee, sprofondamenti e cavità di origine antropica e/o naturale;**
- **scarpate;**
- **frane non cartografabili;**
- nonché il richiamo all'**Atlante del rischio da frana dell'ex PAI del bacino del Tevere.**

La relazione generale del 2025 già spiegava che queste aree e questi fenomeni derivano dalla ricognizione dei PAI previgenti e dalla necessità di presidiare criticità geomorfologiche che non risultano sempre direttamente classificabili secondo la matrice della pericolosità distrettuale.

Questa componente del Piano svolge quindi una funzione complementare e prudenziale, particolarmente importante in un contesto in cui il quadro conoscitivo non può dirsi definitivamente chiuso.

## 7.6 Il ruolo dell'Allegato 1 e degli altri allegati documentali

Il quadro della pericolosità e del rischio del PAI distrettuale frane è strettamente connesso agli allegati del Piano, e in particolare all'**Allegato 1 – Quadro della pericolosità del PAI distrettuale**, che raccoglie i prospetti di armonizzazione e la matrice della pericolosità. Le NTA definitive rinviano espressamente a tale allegato per la definizione operativa delle classi di pericolosità e dei criteri di attribuzione.

Accanto ad esso, gli altri allegati documentali rafforzano la struttura del Piano precisando il contenuto degli elaborati richiesti nei procedimenti di parere, nelle opere di mitigazione e negli aggiornamenti del quadro di piano. Le relazioni illustrative del 2026 sottolineano che uno dei macro-obiettivi della revisione è stato proprio il rafforzamento metodologico e la maggiore tracciabilità istruttoria mediante gli allegati e gli strumenti tecnico-applicativi.

## 7.7 Un quadro distrettuale unitario ma aperto all'aggiornamento

Il quadro della pericolosità e del rischio da frana delineato dal Piano si caratterizza, in definitiva, per tre aspetti principali.

Il primo è l'**unitarietà distrettuale**: il Piano definisce un linguaggio comune e una matrice classificatoria omogenea per l'intero territorio del distretto, superando la disomogeneità dei PAI previgenti.

Il secondo è la **graduazione della tutela**: le classi P4, P3, P2 e P1 costituiscono non solo una tassonomia dei fenomeni, ma la base per una disciplina progressiva e proporzionata degli usi del territorio.

Il terzo è la **natura dinamica del quadro conoscitivo**: il Piano assume consapevolmente il carattere progressivo dell'armonizzazione e prevede strumenti e procedure per l'aggiornamento dei perimetri, delle classificazioni e del patrimonio informativo.

Sotto questo profilo, il PAI distrettuale frane si presenta come un sistema già pienamente operativo sul piano della tutela, ma al contempo strutturalmente aperto al miglioramento e allo sviluppo del quadro conoscitivo e metodologico. È proprio questa combinazione tra operatività immediata e aggiornabilità nel tempo a costituire uno degli elementi di maggiore forza del nuovo Piano.

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

Le Norme tecniche di attuazione del PAI distrettuale **[idraulico / frane]** 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 frane, l'impostazione è stata tradotta nell'allineamento lessicale e procedimentale con il PAI idraulico, attraverso una più netta distinzione tra verifica tecnica, attestazione asseverata di non aggravamento del rischio e parere AUBAC, riducendo sovrapposizioni e chiarendo "chi fa cosa" nel procedimento.

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 frane 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 frane 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 frane, il coordinamento si esprime in particolare nel rapporto con i procedimenti urbanistico-edilizi, con la disciplina tecnica delle costruzioni, con il ruolo dei tecnici professionisti e con gli eventuali atti e verifiche posti in capo alle amministrazioni procedenti secondo la normativa regionale e statale di settore. Anche in questo caso il Piano si colloca come quadro di salvaguardia e di compatibilità, destinato a integrarsi con procedimenti ordinari senza sostituirli integralmente.

In definitiva, il PAI distrettuale frane 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 frane è concepito non come strumento statico, ma come piano dinamico, suscettibile di progressivo aggiornamento e affinamento in relazione all'evoluzione delle conoscenze, agli esiti degli studi, alle modificazioni del territorio, alla realizzazione degli interventi di mitigazione, al maturare di nuovi dati e al consolidarsi delle metodologie di analisi e rappresentazione dei fenomeni. Tale impostazione emerge con chiarezza sia dalle relazioni generali adottate nel 2025 sia dalla struttura delle NTA definitive del 2 aprile 2026.

Le NTA di entrambi i Piani disciplinano infatti, nella parte finale, le procedure di aggiornamento delle perimetrazioni e dei livelli di pericolosità e rischio, nonché le

procedure di modifica del Piano e le forme di consultazione preliminare e collaborazione tecnica con l’Autorità. Tali disposizioni costituiscono elemento strutturale del nuovo assetto pianificatorio: il Piano non esaurisce la sua funzione nel momento dell’approvazione, ma si dota di meccanismi ordinati di manutenzione, aggiornamento e sviluppo, indispensabili per assicurare la costante aderenza del quadro di tutela alle reali condizioni del territorio e del rischio.

Per il settore frane, la relazione generale del progetto adottato nel 2025 già poneva con forza il tema dello sviluppo progressivo del Piano, evidenziando come i tempi assegnati per l’elaborazione del primo PAI distrettuale non consentissero la rivalutazione sistematica di tutti i fenomeni censiti nei PAI previgenti, ma imponessero comunque di dare immediato avvio a un percorso di implementazione delle conoscenze da integrare nel nuovo PAI in prospettiva di medio e lungo termine. In questa logica si collocano sia la Scheda di rilevamento frane, sia le Linee guida per l’utilizzo dei dati interferometrici satellitari, quali strumenti di progressiva standardizzazione metodologica e di aggiornamento del quadro conoscitivo. Le NTA definitive recepiscono e consolidano tale impostazione, disciplinando aggiornamenti dei perimetri, aggiornamenti su base regionale e casi speciali di aggiornamento del quadro conoscitivo.

Il carattere dinamico del Piano si connette, più in generale, a una precisa idea di pianificazione di bacino: non un atto chiuso e definitivo, ma un sistema regolativo fondato su conoscenze scientifiche e tecniche che possono e devono evolvere, a fronte della mutevolezza dei processi naturali, delle trasformazioni territoriali e dell’acquisizione di nuovi dati. In tal senso, le procedure di aggiornamento non rappresentano un’eccezione o un correttivo esterno al Piano, bensì una sua componente ordinaria e fisiologica.

Tale impostazione risulta particolarmente importante in un contesto territoriale, come quello dell’Appennino centrale, caratterizzato da elevata complessità fisica, significativa esposizione ai rischi idraulici e geomorfologici, forte articolazione amministrativa e presenza di quadri conoscitivi pregressi assai eterogenei. La costruzione di un PAI distrettuale unitario costituisce, in questa prospettiva, un punto di arrivo sul piano dell’armonizzazione normativa e cartografica, ma anche un punto di partenza per il progressivo affinamento dei contenuti di Piano.

Le prospettive di sviluppo futuro del PAI distrettuale devono essere lette anche in connessione con gli altri strumenti e processi di pianificazione di bacino. Per il settore frane, il tema dell’allineamento metodologico, della standardizzazione e del progressivo consolidamento dei quadri conoscitivi è posto al centro della strategia di medio periodo del Piano.

Un ruolo significativo sarà svolto, in tale prospettiva, anche dagli strumenti informativi e cartografici dell’Autorità, inclusa la pubblicazione e consultazione in ambiente WebGIS

degli elaborati ufficiali, che consente una più agevole accessibilità del quadro di Piano, una migliore gestione delle perimetrazioni e una più immediata integrazione con gli aggiornamenti futuri. Le relazioni illustrative del 2026 richiamano espressamente il valore della cartografia ufficiale e dei relativi ambienti digitali ai fini del recepimento, dell'applicazione e dell'aggiornamento delle previsioni di Piano.

In definitiva, il PAI distrettuale frane deve essere inteso come uno strumento di pianificazione strutturalmente aperto all'aggiornamento, ma non per questo incerto o provvisorio. Al contrario, la chiara definizione delle procedure di modifica e aggiornamento rafforza la certezza del quadro regolativo, perché consente di governarne l'evoluzione secondo modalità prestabilite, trasparenti e verificabili. La capacità del Piano di aggiornarsi ordinatamente nel tempo costituisce, pertanto, non un elemento di debolezza, ma uno dei suoi principali punti di forza.

## **11. CONCLUSIONI**

Il PAI distrettuale frane 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. Il verbale della STO del 2 aprile 2026 e le relazioni illustrative delle modifiche alle NTA mostrano chiaramente 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

maturato, 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 frane 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 frane si configura come il nuovo quadro unitario di riferimento per la disciplina dell'assetto geomorfologico 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.