

Allegato 2

Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) distrettuale—Conferenze programmatiche PAI Idraulico e PAI Frane

Resoconto della riunione del 20 novembre 2025

I Dirigenti Regionali ing. **Sandro Costantini** e dott. **Andrea Monsignori** hanno aperto la seconda conferenza programmatica della Regione Umbria riportando i saluti della presidente e dell'assessore Thomas De Luca, Assessore all'energia, all'ambiente, all'adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, alle politiche del paesaggio e alla programmazione urbanistica della Regione Umbria, che parteciperà in seguito. L'obiettivo della conferenza è valutare eventuali criticità e raccogliere suggerimenti sulle nuove norme tecniche di attuazione del Piano di Assetto Idrogeologico (PAI) distrettuale, che sostituiranno integralmente le attuali norme vigenti per la gestione del rischio idraulico e frane.

Il prof. **Marco Casini**, Segretario Generale dell'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale - AUBAC, ha salutato i presenti e ha introdotto la presentazione dei due progetti di PAI distrettuale (rischio idraulico e rischio frane). I progetti sono stati adottati dalla conferenza istituzionale permanente il 31 luglio 2025 e pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale il 22 agosto 2025 e sui bollettini ufficiali regionali, compreso quello dell'Umbria, in data 19 agosto 2025. La pubblicazione ha dato inizio alla fase di partecipazione pubblica, che consente a qualsiasi soggetto di presentare osservazioni o contributi entro il 20 novembre, e alla fase di coordinamento istituzionale in cui si svolge la conferenza.

Marco Casini ha illustrato la timeline del percorso, con l'obiettivo di chiudere la fase di coordinamento istituzionale prima di Natale, per poi elaborare le osservazioni e portare all'adozione definitiva del PAI entro la fine di febbraio 2026. Ha evidenziato la fragilità del territorio italiano, con il 94% dei comuni a rischio idrogeologico o erosione costiera, e ha sottolineato che nel distretto sono censiti circa 150.000 fenomeni franosi. Per la Regione Umbria, sono state censite quasi 50.000 frane, e oltre 120.000 persone (il 14% della popolazione totale) sono a rischio idraulico, oltre alla significativa sismicità della regione.

Ha quindi evidenziato come il PAI distrettuale è lo strumento più importante dell'Autorità di Bacino per armonizzare i nove PAI esistenti in un unico provvedimento per l'intero distretto, migliorando la gestione dei fenomeni di rischio. Il distretto gestito è esteso, coprendo sette regioni, 22 province, 901 comuni e quasi 9 milioni di abitanti. L'Umbria è la quarta regione del distretto per estensione e la seconda per bacini idrografici interni, con il bacino del Tevere che interessa quasi interamente il territorio regionale.

Marco Casini ha menzionato i significativi lavori di aggiornamento delle mappe di rischio sul Nera, Chiani, Chianetta, Nestore e l'avvio di uno studio sul Paglia e sul Tevere. Il PAI distrettuale è cruciale per uniformare la pianificazione, sostituendo i PAI vigenti (Tevere e Bacini Regione Marche per l'Umbria), e garantire una gestione omogenea del territorio. I nuovi PAI distrettuali sono strumenti conoscitivi, normativi, prescrittivi e programmatici, destinati a essere continuamente aggiornati.

Marco Casini ha suddiviso il lavoro svolto in due macroaree: l'armonizzazione delle mappe di pericolosità e rischio (unificazione di leggende e classi di rischio) e l'elaborazione di nuove Norme Tecniche di Attuazione (NTA) unificate. L'armonizzazione delle mappe idrauliche ha allineato le classi di rischio alla Direttiva Alluvioni, adottando tre classi specifiche (cinquantennale, duecentennale, cinquecentennale). Questo non implica la creazione di nuovi perimetri, ma la riproposizione degli esistenti con le nuove classi di rischio armonizzate.

Marco Casini ha concluso l'introduzione affermando che l'adozione del PAI distrettuale rappresenta una svolta totale, in quanto l'intero distretto dell'Appennino avrà regole omogenee e aggiornate per la gestione del

rischio idrogeologico. Ciò comporta criteri univoci per la classificazione delle aree a rischio, prescrizioni chiare per l'uso del suolo e la possibilità di una pianificazione integrata delle opere di difesa.

Ing. **Giovanni Michelazzo** Dirigente Settore Gestione Rischio Idraulico dell'AUBAC, ha illustrato i contenuti del PAI distrettuale idraulico, che adegua le mappe di pericolosità e rischio esistenti alla Direttiva Alluvioni. L'operazione di armonizzazione prevede tre scenari di riferimento per le alluvioni: rari (fino a 500 anni), poco frequenti (circa 200 anni) e frequenti (fino a 50 anni). Per l'Umbria, le fasce del PAI Tevere sono state ricondotte alle classi di pericolosità P3 (fascia A), P2 (fascia B) e P1 (fascia C) della direttiva.

Giovanni Michelazzo ha confermato che le perimetrazioni non sono state modificate in questa fase, ma sono state rinominate nelle tre fasce della direttiva. Ha evidenziato che l'aggiornamento recente sul fiume Nera tra Terni e Narni è stato già recepito nelle mappe. Sono state inoltre introdotte le previsioni cartografiche di quadro conoscitivo della Direttiva Alluvioni, indicate come Aree a Potenziale Rischio Significativo di Alluvione (APSA). Queste aree non impongono nuove condizioni di utilizzo del territorio, ma identificano zone con una propensione a criticità idrauliche che necessitano di attenzione.

Giovanni Michelazzo ha spiegato che in generale il quadro del rischio è stato rielaborato in base all'approccio classico (combinazione di classi di pericolosità e classi di danno) seguendo i criteri della Direttiva Alluvioni. Tutte le informazioni, comprese le mappe dei due progetti di piano (idraulico e frane), sono consultabili sul geoportale Digital Twin dell'autorità.

Giovanni Michelazzo ha illustrato la struttura delle nuove NTA per la parte idraulica e frane, che sono omogenee a livello distrettuale. Le NTA definiscono le prescrizioni per le fasce di pericolosità e le aree di rischio, con una particolare enfasi sulla Fascia di Tutela Integrale, che richiede un'attenzione speciale per la sicurezza idraulica e ambientale. Gli interventi edilizi sono classificati in dettaglio, differenziando tra interventi pubblici/di pubblico interesse e interventi privati.

Giovanni Michelazzo ha specificato che le NTA distinguono gli interventi non compatibili a priori da quelli compatibili previa valutazione da parte dell'Autorità di Bacino e/o dell'Autorità idraulica competente. Le modalità per richiedere il parere sono stabilite (conferenza dei servizi per gli interventi pubblici e richiesta tramite l'ente che rilascia il provvedimento per quelli privati). Il PAI deve essere recepito dagli strumenti urbanistici, affrontando il rapporto con le pianificazioni urbanistiche previgenti per evitare incongruenze.

Giovanni Michelazzo ha fatto presente che nel PAI idraulico è stato introdotto a livello di distretto un concetto parzialmente nuovo, che differenzia la fattibilità dell'intervento in base alla dinamica dell'evento, non solo alla classe di pericolosità. Questo criterio si applica agli interventi privati di nuova costruzione o ampliamento, consentendo di verificare se le caratteristiche dell'evento alluvionale (battenti e velocità) sono marginali, anche in zone ad alta pericolosità. Se le caratteristiche di bassa intensità sono confermate anche per lo scenario duecentennale, può essere consentito un ulteriore sviluppo con dovute accortezze.

Giovanni Michelazzo ha descritto ulteriori ambiti previsti nella normativa, come la Fascia di Tutela Integrale (zone limitrofe ai corsi d'acqua) e le Aree di Attenzione, applicate su aste idrografiche principali e secondarie non ancora indagate in dettaglio. Per cautela, nelle Aree di Attenzione si applicano le disposizioni della fascia di pericolosità più elevata. Vengono inoltre considerate le Aree di Bonifica di Attenzione, riconoscendo la differente natura idraulica di alcune zone, in particolare quelle interessate da opere con sollevamenti meccanici.

Giovanni Michelazzo ha illustrato l'approccio alla classificazione delle zone di rischio, sottolineando che in assenza di fasce di pericolosità già definite, si applicherà una "zona di attenzione" con un livello intermedio di tutela, paragonabile a una pericolosità media. Ha anche menzionato un quarto gruppo di fenomeni, detti "residui" (come insufficienza strutturale degli argini o dinamiche d'alveo), che saranno classificati in aree

residue e sottoposti a un regime minimo di tutela, equivalente alla fascia di pericolosità più bassa. Inoltre, è stato introdotto un principio di invarianza idraulica per le trasformazioni territoriali per evitare l'aggravamento dei deflussi verso i corpi ricettori di valle a causa della nuova impermeabilizzazione.

Giovanni Michelazzo ha descritto le distinte funzioni dell'Autorità di Bacino e dell'Autorità idraulica competente nella valutazione degli interventi. L'Autorità di Bacino valuta la coerenza delle indagini rispetto al quadro conoscitivo di bacino e verifica l'intervento rispetto ad un tratto di corso d'acqua idraulicamente significativo, oltre a valutarne il conseguimento della riduzione dei livelli di rischio e pericolosità, anche in un'ottica di interventi integrati che includano benefici ambientali. L'Autorità idraulica competente valuta l'intervento a una scala più dettagliata, verificando le dinamiche idrauliche locali in funzione del buon regime delle acque pubbliche, compatibilmente con le opere idrauliche esistenti e gli strumenti di pianificazione di protezione civile.

L'Autorità di Bacino è impegnata a mantenere costantemente aggiornato il quadro conoscitivo e le procedure per la modifica delle mappe di pericolosità. Soggetti pubblici o privati possono proporre modifiche ai contesti di pericolosità attraverso l'amministrazione regionale, con le metodologie definite nell'allegato tecnico del piano e seguendo le disposizioni dell'articolo 68 del D.Lgs. 152.

Il Dott. **Mario Smargiasso**, Dirigente Settore Gestione Rischio Frane dell'AUBAC ha illustrato il PAI distrettuale frane, evidenziandone le finalità di armonizzazione delle definizioni ed attribuzioni dei livelli di pericolosità e la definizione di norme tecniche omogenee per tutto il PAI distrettuale che attualmente comprende nove diversi PAI ricadenti in sette regioni. In una prima attività di verifica sono state infatti riscontrate differenze significative tra i piani vigenti, che spaziano da diversi indicatori di riferimento (pericolosità, rischio, suscettibilità), soglie dimensionali dei dissesti, classificazione dei livelli di tutela (tre o quattro livelli di pericolosità).

Mario Smargiasso ha spiegato che i criteri per la classificazione della pericolosità nel nuovo PAI distrettuale si basano sulla tipologia e lo stato di attività del fenomeno, scegliendo i tratti più comuni e oggettivamente riscontrabili tra i nove PAI vigenti. Sono state sviluppate due matrici: un allegato sulla tipologia dei dissesti, che classifica le fenomenologie in circa dodici voci, e una matrice che associa lo stato di attività e la tipologia ai livelli di pericolosità (ad esempio, frane attive di crollo hanno pericolosità 4).

Il PAI distrettuale frane propone due cartografie: la carta della pericolosità, che associa i fenomeni (tipologia e stato di attività) con il codice di pericolosità e le norme d'uso vincolanti; e la mappa degli elementi geologicomorfolologici potenzialmente pericolosi, che raccoglie fenomeni non direttamente riconducibili alle frane, ma che mantengono un regime normativo di attenzione. Il nuovo quadro mira a conservare le informazioni dei PAI vigenti, stabilire una mappatura univoca e omogenea e configurare un livello minimo comune di tutela attraverso la gradazione della severità normativa. L'Autorità di Bacino stabilirà principi e norme, mentre alle regioni spetterà il recepimento e l'eventuale regolamentazione ulteriore, in quanto detengono la competenza per il governo del territorio.

Il sistema proposto mira a definire un'omogeneità nella classificazione del rischio, resolvendo le distorsioni derivanti dai diversi sistemi di classificazione preesistenti nei vari PAI. Un risultato importante è l'equità nel trattamento tra territori confinanti, essenziale per la programmazione degli interventi a livello statale. Il nuovo approccio richiede un maggiore impegno ai professionisti nella fase applicativa, i quali dovranno certificare la qualità dei loro studi in un'ottica di riduzione del numero di pareri non necessari, in linea con le norme tecniche per le costruzioni del 2018.

Mario Smargiasso ha evidenziato l'obiettivo di omogeneizzazione, di individuazione dei rapporti con la pianificazione urbanistica regionale (che traccia il percorso di recepimento e normazione secondaria) e la definizione di una soglia minima di tutela, necessaria dati i numerosi obiettivi di tutela nei sette PAI precedenti.

L'articolo 8 comma 1 impone la verifica tecnica per quasi tutti gli interventi (eccetto alcune manutenzioni ordinarie) e sono previsti articoli prescrittivi sulle aree di versante. È stata inoltre unificata la procedura per l'aggiornamento dei perimetri.

È stata illustrata la specularità nel rapporto tra interventi consentiti e non consentiti tra il PAI idraulico e quello delle frane. L'autorità di bacino interviene per pareri in certi casi, mentre la Regione o gli enti competenti intervengono per le procedure ordinarie. Inoltre, viene proposta una norma che consente l'esenzione dalle norme PAI (ma non dalle verifiche) in caso di eventi calamitosi, al fine di snellire e semplificare le procedure.

In conclusione l'assessore regionale **Thomas de Luca** ha ringraziato l'Autorità di Bacino per il lavoro svolto, sottolineando l'importanza della collaborazione istituzionale con la Regione Umbria e del confronto ampio con tutti i portatori di interessi; ha quindi invitato i presenti ma anche di quanti partecipanti in remoto a fornire eventuali contributi al fine di dare un apporto attivo nel processo di condivisione della pianificazione distrettuale, contribuendo a migliorare il percorso in atto.

L'ing. **Sandro Costantini**, dirigente del Servizio Rischio idraulico, tutela e valorizzazione delle risorse idriche e adattamento ai cambiamenti climatici, ha precisato che per l'aspetto idraulico non sono previsti ulteriori incontri, ma si richiederanno contributi (chiarimenti e specifiche) in forma libera da parte dei soggetti istituzionali, che verranno raccolti in un documento conclusivo.

Il dott. **Andrea Monsignori**, dirigente del Servizio Rischio sismico, geologico, dissesti e attività estrattive, per la parte frane ha comunicato che sono previsti tavoli aggiuntivi e una riunione dei vari servizi regionali prevista nei giorni successivi.

Andrea Monsignori ha osservato inoltre che l'obiettivo principale del nuovo strumento di pianificazione è quello di snellire e velocizzare la realizzazione degli interventi, riducendo la discrezionalità. Viene posta particolare attenzione alla parte normativa che definisce gli interventi consentiti, non consentiti o condizionati, al fine di accelerare le procedure autorizzative.

Sandro Costantini ha sottolineato l'importanza di affrontare le criticità dei piani distrettuali nelle conferenze programmatiche in vista dell'approvazione definitiva.

Sandro Costantini ha anche riferito che il segretario dell'Autorità di Distretto si è detto disponibile a confrontarsi con le regioni per accogliere richieste o perplessità, suggerendo di costruire un documento finale con proposte concrete e percorribili. È stata richiesta la collaborazione di tutti gli enti e le istituzioni presenti, inclusi consorzi di bonifica, amministrazioni comunali e province, per arrivare a una posizione unitaria e ragionevole della regione.

A questo punto è intervenuto **Morelli Albano**, in qualità di presidente di ANCE Umbria, ha espresso la preoccupazione del Settore Estrattivo in Umbria riguardo al nuovo assetto del PAI che potrebbe portare alla chiusura totale delle attività estrattive nelle aree alluvionali, che rappresentano il 30% del bilancio degli inerti in Umbria. Morelli Albano ha avvertito che ciò comporterebbe un aumento dei costi per il settore edilizio e un problema per i siti di raccolta di terre e rocce da scavo, sottolineando che, in base alla sua esperienza cinquantennale, le cave non hanno mai generato rischio idraulico. Morelli Albano ha proposto un confronto tecnico per dimostrare che, al contrario, le cave potrebbero addirittura ridurre il rischio idraulico fungendo da vasche di espansione naturali.

È seguito l'intervento di Pietro **Re Dionigi**, funzionario di Confindustria Umbria e ANCE Umbria, che ha apprezzato l'invito a una partecipazione più ampia alla fase di definizione delle norme. Re Dionigi ha proposto di collaborare per valutare l'impatto delle nuove disposizioni sul settore produttivo, cercando soluzioni che contemperino la gravità dell'impatto economico con la gravità del rischio. Re Dionigi ha definito la normativa

sulle cave come "sistemica" e ha evidenziato che quasi tutte le cave in aree alluvionali sono classificate a rischio elevato, rendendo impossibili i rinnovi e le nuove aperture in tali aree. Re Dionigi ha anche espresso perplessità sul suggerimento di delocalizzare le cave in aree a rischio meno elevato, ritenendo la cosa tecnicamente impossibile per le cave di sabbia e ghiaia.

Morelli Albano ha ribadito che la cava non può essere spostata poiché la ghiaia, come sedimento alluvionale, si trova solo in prossimità del fiume, e ha confermato che il 30% delle attività estrattive in Umbria ricade in aree alluvionali e ha proposto di tenere ulteriori incontri di dettaglio con gli operatori e le associazioni per trovare un percorso condiviso che bilanci le esigenze imprenditoriali, ambientali e di sicurezza idraulica. Morelli Albano ha richiesto che le preoccupazioni sulla sicurezza idraulica delle cave vengano dimostrate in modo costruttivo, poiché gli studi precedenti avevano indicato che le loro attività non avevano alcun impatto negativo e ha affermato che i prossimi incontri mireranno a trovare un punto d'incontro tra la sicurezza idraulica e la necessità di non chiudere il 30% delle attività estrattive, assicurando che la sicurezza rimanga la priorità

È intervenuto successivamente **Paolo Paccara**, geologo del Comune di Terni, che ha presentato osservazioni sulla normativa idraulica, che determinerebbe criticità nel Comune di Terni nonostante gli interventi di mitigazione del rischio idraulico già realizzati nella conca ternana. Paccara ha espresso preoccupazioni sull'introduzione della fascia di tutela integrale, che si sovrappone agli sviluppi urbani preesistenti e alle pianificazioni comunali (PRG), e ha sollevato problemi amministrativi e tecnici legati ai divieti di realizzare locali interrati nella fascia C (o P1). Inoltre, il Comune di Terni ha notato un irrigidimento normativo dovuto alla mancata indicazione di pubblico interesse per gli interventi, anche se corredati da delibera di consiglio comunale, opportunità prevista dall'Articolo 46 del PAI del 2013.

In risposta ai vari interventi, **Giovanni Michelazzo** rispetto alle osservazioni sulla normativa dell'attività estrattiva ha confermato quanto già dichiarato nella precedente conferenza programmatica del 10 novembre u.s. e ha fatto presente che le ulteriori osservazioni avanzate sono state ricevute e saranno esaminate. Michelazzo ha chiarito che la limitazione nella fascia di tutela integrale si applica solo dove sono individuate zone di pericolosità e che sono state escluse le zone omogenee A e B dei piani regolatori. Michelazzo ha anche sottolineato che le limitazioni nelle zone meno pericolose sono necessarie perché non è possibile escludere scenari di alluvione meno frequenti e ha precisato che i locali interrati non sono vietati *tout court*, ma sono ammessi con soluzioni tecniche adeguate. Ha infine specificato che gli "interventi pubblici o di pubblico interesse" non sono spariti, ma sono stati ricollocati e meglio definiti all'interno delle normative delle singole fasce di pericolosità.

Sandro Costantini ha ribadito che lo scopo primario dei PAI è la sicurezza delle persone e dei beni, e ha ricordato come eventi estremi abbiano causato vittime anche in zone considerate sicure, sottolineando che la salvaguardia della vita umana sarà l'obiettivo principale nell'analisi delle osservazioni

Infine sono stati annunciati i prossimi passaggi che riguarderanno l'adozione definitiva dei PAI nella CIP di fine febbraio 2026, mentre i dirigenti regionali raccoglieranno tutti i contributi o richieste di chiarimenti per la redazione di un unico documento a chiusura delle conferenze programmatiche, documento finale che conterrà proposte concrete e attuabili.

F.to Ing. Sandro Costantini

F.to Dott. Andrea Monsignorì