

## **Proposta di legge n. 185**

**Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 (Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni). Modifiche alla l.r. 80/2015 e alla l.r. 65/2014**

### **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

#### **Premessa**

La necessità di modificare la normativa in materia di gestione rischio idraulico nasce dall'esigenza di aggiornare l'attuale L.R. 21/2012 ai principi della Direttiva 2007/60/CE, del decreto D.Lgs. 49/2010, rispettivamente recepiti nei Piani di Gestione Rischio Alluvioni a scala distrettuale.

Per tutto il territorio nazionale, il 3 marzo 2016, sono stati approvati dai rispettivi Comitati Istituzionali Integrati ai sensi del D.lgs 219/2010, i Piani di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) a scala distrettuale. In particolare si evidenzia come il Piano di Gestione Rischio Alluvioni del Distretto Appennino Settentrionale Unit of Management Arno, Ombrone, Toscana Nord, Toscana Costa, riguardante circa il 78% del territorio regionale, in ottemperanza agli indirizzi della Delibera di Consiglio Regionale n° 84/2015 del 01-12-2015 abbia sostituito i Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) dei bacini Arno, Ombrone, Toscana Nord, Toscana Costa con il Piano di Gestione Rischio Alluvioni, individuando nel PGRA con la relativa disciplina di piano l'unico strumento di riferimento per la gestione del rischio alluvioni. La disciplina di piano relativa ai suddetti bacini (oggi detti Unit of Management) introduce alcune norme/divieti (art.7 comma 3) nelle zone ad alluvioni con maggiore frequenza (aree a pericolosità da alluvioni frequenti) e demanda alla Regione, sulla base di specifici indirizzi, la disciplina delle condizioni di gestione del rischio nelle zone ad alluvioni frequenti e poco frequenti (art.7 comma 4, art. 8, art. 9 comma 3, art.10, art. 11).

La gestione del rischio viene intesa come l'insieme delle azioni volte a mitigare i danni conseguenti alle alluvioni, e deve essere attuata sia attraverso interventi tesi a ridurre la pericolosità (ovvero la frequenza e le caratteristiche dell'evento alluvionale) nonché la vulnerabilità dell'elemento soggetto ad allagamenti.

L'attuale normativa regionale in materia di gestione di rischio alluvioni si fonda sulla LR 21/2012, e sul regolamento n° 53/R del 25 ottobre 2011 (attuazione dell'art. 62 dell'abrogata LR 1/2005-Norme per il governo del territorio), anch'esso oggetto di aggiornamento in accordo a quanto stabilito dall'art. 104 della LR 65/2014. Ambedue le norme si basano principalmente sul valutare la fattibilità delle trasformazioni urbanistico edilizie in relazione alla pericolosità idraulica, cioè la frequenza di accadimento dell'evento alluvionale. L'attuale regolamento 53/R, al fine di garantire un approccio omogeneo sul territorio regionale, stabilisce per gli strumenti urbanistici comunali classi di pericolosità idraulica omogenee a scala regionale (I.4, I.3, I.2, I.1) ulteriori rispetto a quelle dei PAI. La vigente LR 21/2012, detta disposizioni in relazioni alla pericolosità idraulica facendo riferimento alle classi di pericolosità derivate sia dai Piani di assetto idrogeologico sia da quelle presenti negli strumenti urbanistici comunali di cui al 53/R. Con l'entrata in vigore del Piano di Gestione Rischio Alluvioni (PGRA) sono state introdotte classi di pericolosità idrauliche omogenee a scala nazionale riferite agli scenari previsti dal D.lgs. 49/2010 (alluvioni frequenti, poco frequenti, scarsa probabilità di alluvioni o scenari di eventi estremi) che è opportuno introdurre nella legislazione corrente, in modo da perseguire semplificazione amministrativa ed omogeneità di approccio sul territorio regionale.

La proposta di legge introduce l'obbligo di perseguire la gestione del rischio alluvioni rispetto ad uno scenario idoneo per la pianificazione territoriale, quale condizione a cui i Comuni debbono attenersi nel disciplinare gli usi e le trasformazioni del territorio. Lo scenario di alluvioni a cui i comuni debbono fare riferimento è quello individuato, dai Piani di gestione rischio alluvioni, come "scenario per alluvioni poco frequenti" corrispondente di fatto ad evento con tempo di ritorno 200 anni.

La proposta di legge ammette come possibili, rispetto ad uno scenario di alluvioni poco frequenti, solo danni minori agli edifici, alle infrastrutture e al patrimonio ambientale, tali da non pregiudicare l'incolumità delle persone, l'agibilità degli edifici e delle infrastrutture e la funzionalità delle attività economiche. Dette condizioni corrispondono ad un rischio definito *rischio medio* (R2) dal D.P.C.M. del 29 settembre 1998 "Atto di indirizzo e coordinamento per l'individuazione dei criteri relativi agli adempimenti di cui all'art. 1, commi 1 e 2, del decreto-legge 11 giugno 1998 n.180".

La proposta di legge stabilisce e dettaglia la tipologia di opere attraverso le quali gestire il rischio alluvioni connesso alle trasformazioni urbanistico-edilizie, da valutarsi sempre rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti (evento con tempo di ritorno 200 anni.) La gestione del rischio di alluvioni e le opere necessarie sono differenziate sia in funzione della frequenza di accadimento dei fenomeni alluvionali (valutata tramite la classe di pericolosità idraulica) sia in funzione dell'intensità del fenomeno alluvionale (valutata tramite la magnitudo idraulica ovvero la combinazione del battente e della velocità della corrente rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti).

La gestione del rischio di alluvioni è assicurata mediante la realizzazione delle seguenti opere e interventi finalizzate al raggiungimento di almeno un livello di rischio medio:

- opere idrauliche: opere strutturali sui corsi d'acqua volte a evitare o ridurre gli allagamenti;
- opere di sopraelevazione: opere la cui funzione è quella di ridurre la vulnerabilità degli elementi esposti all'evento alluvionale, conseguendo la classe di rischio medio R2, mediante la realizzazione del piano di calpestio ad una quota superiore al battente con un relativo franco di sicurezza;
- interventi di difesa locale: interventi di protezione finalizzati a limitare la vulnerabilità del singolo elemento esposto all'evento alluvionale.

La proposta di legge dettaglia inoltre le opere o gli interventi attraverso cui garantire il non aggravio del rischio derivante dalla realizzazione delle opere di sopraelevazione. Tali opere o interventi debbono assicurare il drenaggio delle acque verso un corpo idrico recettore garantendo il buon regime delle acque. Viene anche introdotta la possibilità di trasferire gli effetti del fenomeno idraulico in altre aree, nel rispetto di specifiche condizioni e previa verifica di compatibilità idraulica da parte del settore regionale competente.

E' disciplinata la gestione del rischio alluvioni distinguendo le condizioni di attuazioni delle trasformazioni a seconda che queste ricadono all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato ai sensi della l.r.65/2014. L'approccio seguito, infatti coniuga la gestione del rischio alluvioni con le finalità della Lr 65/2014, la quale prevede la valorizzazione del territorio urbanizzato e la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, unitamente alla salvaguardia del territorio non urbanizzato.

Sono introdotte alcune limitazioni sulle previsioni relative a interventi che debbono garantire la loro piena funzionalità ed accessibilità durante gli eventi alluvionali frequenti e poco frequenti ,

tra questi in particolare ospedali, case di cura e strutture strategiche per la gestione dell'emergenza da ricomprendersi nei piani comunali di protezione civile o individuate in altre disposizioni di protezione civile.

E' prevista una specifica disciplina per gli interventi di nuova costruzione compresi i volumi interrati, per il patrimonio edilizio esistente e per le infrastrutture lineari ed a rete.

Per quanto concerne gli interventi di nuova costruzione, in funzione della classe di pericolosità e della magnitudo attesa per lo scenario da alluvioni poco frequenti, vengono individuate le relative condizioni di attuazione, differenziandole se ricadenti all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato. Nelle aree caratterizzate da alluvioni frequenti è necessario realizzare opere idrauliche che garantiscano l'assenza di allagamenti o che riconducano almeno alla classe di magnitudo moderata unitamente ad opere di sopraelevazione. Nelle aree caratterizzate da alluvioni poco frequenti è richiesta o la realizzazione di opere idrauliche che garantiscano l'assenza di allagamenti o la realizzazione di opere idrauliche che riducano gli allagamenti fino a magnitudo moderata o interventi di sopraelevazione rispetto al battente atteso per il fenomeno alluvionale poco frequente. All'esterno del perimetro urbanizzato, nelle aree soggette ad alluvioni poco frequenti caratterizzate da magnitudo severa o molto severa, la nuova costruzione è subordinata alla realizzazione di opere idrauliche che riconducano ad una magnitudo moderata.

E' inoltre introdotta una specifica disciplina riguardante gli interventi di nuova costruzione situati a tergo dei rilevati arginali.

Per quanto riguarda i volumi interrati, in aree soggette ad alluvioni poco frequenti le condizioni di attuazione prevedono di ricondursi alla classe di magnitudo moderata e al contempo garantire il raggiungimento del rischio medio, cioè l'incolumità delle persone, danni minori al manufatto e la funzionalità della struttura. Qualora ricadano in aree soggette ad alluvioni frequenti è necessario realizzare un'opera idraulica che garantisca l'assenza di allagamenti rispetto allo scenario per alluvioni poco frequenti.

La disciplina riguardante le trasformazioni del patrimonio edilizio esistente è finalizzata a consentirne il recupero e la gestione conseguendo al contempo un'adeguata gestione del rischio alluvioni. Le condizioni di attuazione sono differenziate in funzione dell'intervento, perseguendo contemporaneamente efficacia e fattibilità della misura insieme alla valorizzazione del patrimonio esistente. Tutti gli interventi sul patrimonio edilizio esistente sono ammessi, per alcuni di essi sono individuate specifiche condizioni di attuazione. Opere di sopraelevazione sono richieste qualora vi siano incrementi volumetrici, interventi di difesa locale sono richiesti qualora vi siano modifiche alle parti dell'involucro edilizio direttamente interessate dal fenomeno alluvionale caratterizzato da magnitudo severa e molto severa. E' inoltre prevista una specifica disciplina per i mutamenti di destinazione d'uso verso la funzione residenziale ed i frazionamenti al fine di garantire adeguati livelli di sicurezza.

La proposta di legge fornisce condizioni di attuazione differenziate relativamente alle infrastrutture lineari, quelle a rete ed i relativi impianti, i parcheggi ed i sottopassi. Per le infrastrutture lineari in particolare sono individuate condizioni differenziate qualora queste ricadano all'interno o all'esterno del perimetro urbanizzato.

Vengono inoltre disciplinati gli edifici rurali e gli annessi agricoli con adeguate condizioni per la gestione del rischio alluvioni.

E' stato introdotto un articolo (art. 22) per incentivare forme di collaborazione pubblico privato in riferimento alla realizzazione di opere idrauliche attraverso la stipula di una specifica convenzione. Le opere idrauliche, ancorché realizzate da soggetti privati, sono comunque soggette al rispetto della normativa nazionale di riferimento in materia di contratti pubblici e in materia ambientale.

E' stabilito di consentire alla Regione, nell'attribuzione dei contributi ai comuni toscani ai sensi dell'articolo 57, lettere a) e b), della l.r. 65/2014, di riconoscere specifiche priorità in caso di previsioni negli strumenti urbanistici comunali finalizzate a realizzare la perequazione urbanistica, a favore della sicurezza idraulica del territorio di competenza (art. 23).

In considerazione della necessaria messa a regime della legge regionale, che potrà avvenire solo nel caso in cui tutti i comuni toscani implementino le mappe nei propri strumenti di pianificazione territoriale e strumenti urbanistici con l'indicazione del battente di riferimento per il proprio territorio, si è ritenuto opportuno prevedere specifici contributi (480.000 euro) al fine di supportare questa attività da parte degli stessi comuni (art. 25).

Ulteriori disposizioni della proposta riguardano la tutela diretta dei corsi d'acqua in relazione alle nuove costruzioni, ai manufatti, e alle trasformazioni morfologiche negli alvei, nelle golene, sugli argini e nelle fasce di larghezza di dieci metri dal corso d'acqua. La legge, all'art. 3, pone alcune restrizioni alle attività che possono essere ivi condotte con alcune eccezioni, la cui fattibilità è valutata dal settore regionale competente secondo specifici criteri. Detta competenza a seguito del riordino istituzionale operato con la LR 22/2015 è stata trasferita dalle province alla Regione. La proposta di legge disciplina, nel rispetto delle norme comunitarie e nazionali, i manufatti, gli interventi anche sul patrimonio edilizio esistente e le trasformazioni morfologiche nell'alveo, nelle golene, sugli argini dei corsi d'acqua e nelle fasce di rispetto, rendendole congruenti con il riassetto organizzativo e la nuova impostazione introdotta dalla proposta di legge nel suo complesso.

La proposta di legge, disciplina gli interventi nella così detta pertinenza idraulica (10 metri dal piede dell'argine) in conformità ed in ottemperanza al quadro normativo nazionale, in particolare delle disposizioni di cui al RD 523/1904 e con il consolidato orientamento giurisprudenziale relativamente all'applicazione dell'articolo 96, comma 1 lettera f) del Rd sopra richiamato, ai sensi del quale L'art.96 del RD 523/1904, anche in base a quanto confermato dalla Cass.Civ.SS.UU. n. 17784 del 30 luglio 2009, ha due principali scopi:

- tutelare la ragione pubblicistica dello sfruttamento delle acque demaniali;
- mantenere libero il deflusso delle acque scorrenti di fiumi, torrenti canali e scolatoi pubblici;

Questa disposizione assume carattere legale e inderogabile, e quindi la prima conseguenza è che le opere costruite in violazione di questo divieto ricadono nella casistica dell'art. 33 della L. 47/85, e pertanto non sono ammesse ad ottenere la sanatoria.

La normativa locale per poter prevalere sul R.D. 523/1904, deve avere carattere specifico, ossia essere una normativa espressamente dedicata alla regolamentazione della tutela delle acque e alla distanza dagli argini delle costruzioni, che tenga esplicitamente conto della regola generale espressa dalla normativa statale e delle peculiari condizioni delle acque e degli argini che la norma locale prende in considerazione al fine di stabilirvi l'eventuale deroga. Per norma locale si può intendere lo strumento urbanistico, a condizione che tale strumento contenga una norma esplicitamente dedicata alla regolamentazione delle distanze delle costruzioni dagli argini anche in eventuale deroga alla disposizione della lettera f) dell'art. 96, relazionandosi alla specifica condizione locale delle acque di cui trattasi (cfr. Cass. civ., SS. UU., 18 luglio 2008, n. 19813; Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2011, n. 2544; Cfr. inoltre, Cass.Sez.civ, SS.UU.,18/07/2008, n.19813; Con Stato, sez. VI, n.2544; Cons.Stato, sez. IV sent. n.5619).

La proposta disciplina inoltre gli interventi di adeguamento dei tratti coperti dei corsi d'acqua dettando specifiche disposizioni sia per quanto riguarda gli interventi per garantire la funzionalità idraulica, la riduzione del rischio, e la manutenzione, sia per quanto riguarda la gestione durante il transitorio nelle more dell'adeguamento.