

**La Variante “VBP” al PTC per l’area dei territori padani in provincia di Genova:
integrazione delle tematiche del territorio della difesa del suolo e dell’ambiente
e coordinamento della pianificazione d’area vasta**

LA VARIANTE AL PTC DEI BACINI PADANI COME STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

La Provincia di Genova comprende 31 Comuni (su 67) che hanno tutto o parte del proprio territorio nel bacino del Fiume Po. Si tratta delle valli dei torrenti Stura, Scrivia, Aveto e Trebbia, che costituiscono il retroterra vallivo e montano di Genova e delle principali conurbazioni litoranee da ponente a levante.

L'appartenenza al bacino del Po di una così ampia porzione di territorio provinciale assume particolare rilevanza in quanto il Piano di assetto idrogeologico del bacino del fiume Po (il c.d. PAI) individua nei Piani Territoriali di Coordinamento provinciali lo strumento di pianificazione idoneo per integrare i contenuti di carattere specialistico della difesa del territorio con le previsioni di sviluppo di scala vasta, ed offre in tal senso un interessante spunto per affrontare il tema dello sviluppo sostenibile, rovesciando i termini della questione, partendo cioè dai valori del territorio, e considerando le tematiche della pianificazione territoriale ed in particolare lo sviluppo insediativo come strumento – anche economico - per conseguire protezione e riqualificazione degli stessi valori, siano essi risorse naturali (fiume, habitat, vegetazione) che paesaggio antropizzato (impianti rurali, emergenze storiche, nuclei storici).

La partenza è l'individuazione delle debolezze strutturali del territorio (i dissesti di versante e idrogeologici) e dei punti di forza (naturalità, ambiente, valori storici, sistemi socio economici, ecc.), ma lo sforzo richiesto è quello di selezionare e bilanciare le opportunità di sviluppo come elemento per il superamento delle situazioni di criticità e per la realizzazione di interventi virtuosi di manutenzione del territorio, rinaturazione, riqualificazione ambientale.

La Variante al PTC della Provincia di Genova è quindi anche l'occasione per ed ripensare aggiornare la pianificazione provinciale e per mettere a confronto e attualizzare le previsioni degli strumenti urbanistici comunali, individuando obiettivi e priorità di rilievo strategico sulla base di scenari condivisi.

Il procedimento

Il 23 marzo 2005 i Rappresentanti dell'Autorità di Bacino del Po, della Regione Liguria e della Provincia di Genova hanno sottoscritto un Accordo preliminare per disciplinare lo svolgimento, in collaborazione fra tali Enti, delle attività finalizzate alla definizione dei contenuti della variante al PTC provinciale, affinché possa assumere il valore e gli effetti del piano di bacino per la parte del territorio provinciale compreso nel bacino del fiume Po.

Il progetto di Variante è stato, quindi, frutto di un'intensa collaborazione tecnica tra i rappresentanti degli Enti firmatari che hanno costituito un Gruppo di lavoro integrato, con un percorso innovativo nella metodologia della pianificazione, che ha visto la collaborazione tra diversi livelli di governo del territorio e tra diverse aree della stessa amministrazione provinciale, all'interno di tavoli tecnici tematici (tre tavoli di approfondimento dei temi relativi al dissesto idraulico, al dissesto di versante ed agli aspetti normativi), e di tavoli tecnici collegiali.

L'attività progettuale si è sviluppata sulla base di un programma articolato per fasi. La prima fase ha portato a definire l'impostazione metodologica, l'aggiornamento delle conoscenze, l'inquadramento normativo generale; le fasi successive consistono nello sviluppo del nuovo assetto territoriale dei fondovalle, con un progetto pilota di pianificazione integrata con gli aspetti territoriali, ambientali, paesaggistici, ecologici, per la Valle Stura.

La procedura per l'approvazione della Variante al PTC agli effetti del Piano di Bacino del fiume Po utilizzata è stata quella dell'Accordo di Pianificazione, ai sensi dell'art. 57 della L.R. 36/97, preceduto da Conferenze di Pianificazione nel territorio che hanno consentito di verificare la condivisione dell'impostazione e delle scelte.

Il 30 luglio 2008 si è svolta la Conferenza preliminare ai sensi del comma 2 dell'art. 57, durante la quale sono stati illustrati i contenuti della Variante ai Comuni ed Enti interessati, consegnati gli elaborati, anche al fine di raccogliere contributi, proposte ed osservazioni.

Con la deliberazione n. 58 del 8/10/2008 il Consiglio Provinciale ha adottato la Variante, oggi vigente in salvaguardia; i Comuni hanno provveduto al deposito ed alla pubblicazione per le osservazioni ed hanno formulato il proprio parere ai sensi e per gli effetti della L.R. 36/1997.

All'interno del procedimento di Accordo di Pianificazione, si è svolta la procedura di verifica di asseguibilità ex art. 12 D. lgs. n. 4/2008 della Variante alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS): è stato predisposto il Rapporto preliminare che attesta come la Variante al PTC abbia carattere di difesa del territorio e di tutela dell'ambiente fluviale, non interferisca con aree protette, non prefiguri interventi soggetti a procedura di VIA, ed è stato conseguito il parere "No VAS" con il Decreto n. 523 del 18/12/2008 della Regione Liguria.

Gli Obiettivi

La variante persegue le finalità indicate all'art. 1 delle Norme di attuazione del PAI del fiume Po, segnatamente laddove, al comma 3, è definito l'obiettivo che il Piano deve "raggiungere un livello di sicurezza adeguato ai fenomeni di dissesto idraulico e idrogeologico, attraverso il ripristino degli equilibri idrogeologici e ambientali, il recupero degli ambiti fluviali e del sistema delle acque, la programmazione degli usi del suolo ai fini della difesa, della stabilizzazione e del consolidamento dei terreni, il recupero delle aree fluviali, con particolare attenzione a quelle degradate, anche attraverso usi ricreativi"; ed al comma 11, laddove è dato compito alle Province di definire: "gli approfondimenti di natura idraulica e geomorfologia relativi alle problematiche di sicurezza idraulica e di stabilità dei versanti trattate dal PAI, coordinate con gli aspetti ambientali e paesistici propri del Piano Territoriale di Coordinamento provinciale, al fine di realizzare un sistema di tutela sul territorio non inferiore a quello del PAI".

L'obiettivo è definire un sistema di tutela in cui il riassetto fluviale consegue alla individuazione di priorità di interventi di messa in sicurezza o riduzione del rischio sulla base di elementi definiti all'interno di una visione complessiva e strategica del territorio fluviale, coniugando le esigenze di protezione con quelle dello sviluppo locale.

Gli obiettivi specifici sono rappresentati da:

- Programmazione degli interventi sulla base di priorità di domanda di sicurezza e di fattibilità, anche economica, in tempi certi;
- Adeguate forme di tutela sotto l'aspetto paesaggistico ed ambientale della morfologia e della naturalità degli ambiti fluviali, attraverso norme di carattere paesistico- ambientale e di carattere edilizio-urbanistico, per incentivare tale processo.

La Variante integra, a livello di pianificazione provinciale, il quadro delle conoscenze relative agli assetti idrogeologici e geomorfologici con il quadro della pianificazione territoriale provinciale, assumendo come dato di partenza da un lato la Descrizione Fondativa del PTC e dall'altro lo scenario di sviluppo prefigurato nelle Missioni di Pianificazione degli Ambiti 1.2 Stura, 1.5 Scrivia, 1.7 Trebbia, 2.6 Aveto.

Si tratta, peraltro, di Ambiti che presentano caratteristiche peculiari, fra loro anche opposte rispetto al quadro generale dello scenario individuato nel PTC provinciale ed alle missioni di pianificazione, individuate come confacente dal PTC.

- l'ambito Scrivia costituisce l'unico caso in cui la missione è spinta verso scenari di riorganizzazione e trasformazione del territorio;
- per l'ambito Stura la conservazione e riutilizzazione dei valori paesistici, ambientali e storico architettonici che lo caratterizzano a livello provinciale rappresenta la più significativa opportunità di sviluppo per le comunità insediate;

- per l'ambito Trebbia le azioni di manutenzione e restauro per salvaguardare i valori territoriali devono essere coniugate insieme al riutilizzo del patrimonio edilizio non occupato disponibile per l'ospitalità turistica organizzata e, in quota parte, per sviluppare azioni volte a recuperare residenzialità primaria stabile;
- per l'Ambito Aveto è necessario che siano individuati progetti specifici per il rilancio del ruolo turistico confacente ai caratteri territoriali, combinando le opportunità che si presentano nelle diverse stagioni in relazione agli sport invernali, all'escursionismo, ai soggiorni estivi ed aventi un contenuto innovativo rispetto all'attuale offerta del settore, operando altresì sulla rete della viabilità per il suo miglioramento funzionale.

Contenuti della Variante

Le elaborazioni progettuali della Variante riguardano :

- l'aggiornamento e l'approfondimento del quadro dei dissesti dei bacini padani della Provincia di Genova : sono state individuate aree in frana per una estensione quasi doppia rispetto a quella del PAI vigente; sono state introdotte nuove tipologie di frana (frane diffuse e DPGV), nonché una maggiore articolazione degli interventi edilizi ammessi, rapportata alla tipologia di dissesto;
- la individuazione delle fasce fluviali, in coerenza con la metodologia del PAI, ma adattando i criteri e gli obiettivi ivi espressi alle caratteristiche “montane” del territorio ligure : a tal fine sono state delimitate le aree inondabili, i terrazzi fluviali, i corridoi ecologici, stabilendo una specifica normativa per ciascuna tipologia di ambito fluviale;
- la schedatura delle aree ricadenti nel limite tra la fascia B e la fascia C (B di progetto) che definisce sia il riassetto idrogeologico finalizzato al superamento o alla riduzione del rischio, sia l'integrazione con la pianificazione territoriale strategica;
- la schedatura delle aree naturalistiche che definisce gli obiettivi di riqualificazione ambientale e costituisce il primo elemento per la formazione dei corridoi ecologici fluviali e le azioni per l'integrazione negli step successivi;
- l'apparato normativo che integra la disciplina del PAI del fiume Po, introducendo elementi innovativi e peculiari alle esigenze del territorio e dello stato della pianificazione nella Provincia di Genova.

ELEMENTI SALIENTI DELLA VARIANTE DI INTEGRAZIONE TERRITORIALE E SETTORIALE

E' interessante soffermarsi sui contenuti della variante che hanno maggiore carattere innovativo e che realizzano l'integrazione fra la pianificazione territoriale ed urbanistica e la pianificazione di settore della difesa del suolo e dell'ambiente.

Si tratta di contenuti ai quali è stata data valenza normativa sulla pianificazione comunale con effetti che sono di immediata prevalenza, di prescrizione con obbligo di recepimento da parte dei Comuni, di indirizzo e coordinamento.

1) Le Aree selezionate per lo sviluppo territoriale :

L'individuazione degli interventi per la messa in sicurezza dal rischio idraulico ed idrogeologico è basata sulla valutazione della domanda di sicurezza (tavola T5 “Carta della domanda di sicurezza”) degli insediamenti presenti nelle fasce fluviali e sulle previsioni delle sole aree di sviluppo territoriale di rilevanza strategica, secondo i seguenti criteri di priorità :

- domanda di sicurezza media/bassa, nelle aree in cui le attività presenti non hanno rilevanza strategica e svolgono un ruolo di interesse locale (frazioni minori, edificazione sparsa, infrastrutture, impianti e servizi di livello locale, aree verdi e spazi attrezzati); in esse l'obiettivo di riduzione del deficit di sicurezza, pur dichiarato dal Piano, non ha carattere prioritario;

- domanda di sicurezza elevata, nelle aree in cui le destinazioni d'uso hanno rilevanza strategica in relazione allo sviluppo territoriale (aree industriali, infrastrutture e servizi territoriali, aree di sviluppo produttivo e riqualificazione urbana); in esse l'obiettivo di protezione del territorio dalle dinamiche fluviali, da conseguirsi attraverso l'integrazione degli interventi pubblici e privati tesi a realizzare le potenzialità di sviluppo dell'area, ha carattere prioritario;
- domanda di sicurezza molto elevata, nelle aree in cui il deficit di sicurezza è tale da richiedere interventi di protezione dalle dinamiche fluviali con carattere di urgenza e priorità assoluta (aree urbane e aree industriali a rischio ambientale).

La selezione delle aree funzionali allo sviluppo del territorio è effettuata, in coerenza con il previsto riassetto idraulico ed idrogeologico del bacino, sulla base dei seguenti atti della pianificazione territoriale provinciale:

- a) “P.T.C. Provinciale” (D.C.P. n. 1 del 22 gennaio 2002): Struttura del Piano: - Missioni di Pianificazione per gli Ambiti territoriali interessati; - Progetti Quadro; - Organizzazione dei sistemi insediativi produttivi; - Interventi prioritari nella riorganizzazione della viabilità sovracomunale;
- b) “Programma delle azioni di aggiornamento e specificazione, ai sensi dell'art. 23, comma 1, della L.R. 36/1997 e dell'art. 23 delle Norme di Attuazione del Piano” (D.C.P. n. 9 del 15 marzo 2006).

Le aree funzionali allo sviluppo della pianificazione territoriale corrispondono a quelle contenute nell'allegato N2 “Repertorio delle aree e degli interventi ricadenti nei limiti di progetto tra la fascia B e la fascia C”, per la categoria B2 “Distretti per trasformazioni urbanistiche di interesse territoriale”.

Per ciascuna delle aree la disciplina da applicarsi è specificata nelle relative “Schede” dell'allegato N2, che costituisce parte integrante sostanziale delle norme; i contenuti ivi espressi hanno efficacia prescrittiva e di indirizzo sulla pianificazione comunale.

In linea generale si dà l'onere di realizzare e di mantenere in efficienza le opere necessarie alla messa in sicurezza delle aree sotto il profilo idraulico ed idrogeologico ai soggetti privati che intendono realizzare gli interventi urbanistici ed edilizi, quale prestazione obbligatoria ai fini della possibilità di evolvere verso scenari di trasformazione del territorio.

2) La **rete ecologica** : tronchi naturalistici del corridoio ecologico fluviale

Il PTC Provinciale, con la Variante, assume l'obiettivo della tutela, conservazione, miglioramento e valorizzazione degli ecosistemi e della biodiversità presente nel territorio.

Costituisce tema di approfondimento del PTC lo sviluppo di reti ecologiche nel territorio provinciale, in coerenza con la Direttiva 92/43/CEE “Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche” e con il relativo Regolamento attuativo di cui al DPR n.357/1997 come modificato dal DPR n.120/2003, che prevedono la realizzazione della rete ecologica europea denominata “Rete Natura 2000” quale strumento per conseguire gli obiettivi di conservazione degli habitat naturali, della flora e della fauna rari e minacciati a livello comunitario nel territorio degli Stati membri, ed altresì in coerenza con gli obiettivi del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, relativi alla costruzione di una rete ecologica nazionale - REN - quale articolazione della rete europea.

In particolare l'approfondimento prevede la formazione di corridoi ecologici per la protezione e rigenerazione degli habitat che connotano l'ambito fluviale, al fine di rendere più efficienti le funzioni eco sistemiche e paesistiche dei corsi d'acqua nei sistemi di rete interregionali, riducendo e mitigando le artificializzazioni, e di provvedere all'attuazione di misure di contenimento degli effetti di innalzamento della temperatura e di migliore gestione delle risorse idriche sia nei periodi di siccità che in quelli di intense precipitazioni, attraverso la riqualificazione delle risorse vegetazionali e degli spazi acquei.

Il PTC, in linea con gli indirizzi regionali per la formazione della Rete Ecologica Ligure, deve individuare le componenti del sistema ecologico, costituito da aree con diversa valenza di

naturalità che, connesse fra loro, partecipano al mantenimento e/o alla realizzazione di una rete ecologica fluviale, individuare gli interventi necessari, e definire le modalità attuative per la riqualificazione complessiva del sistema.

La variante VBP riconosce la funzione di corridoio ecologico svolta dai corsi d'acqua, che anche nelle fasce di pertinenza e di tutela fluviale, costituiscono ambiti vitali propri del corso d'acqua, all'interno del quale deve essere garantito in modo unitario un triplice obiettivo: qualità idraulica, qualità naturalistica e qualità paesaggistica, in equilibrio tra loro.

3) Le **Aree qualificate come “terrazzi fluviali”**

Il Piano riconosce alle aree di fondovalle, appartenenti all'ambito fluviale per la loro configurazione morfologica e paesaggistica, ma non più riattivabili, uno specifico valore al fine del mantenimento della configurazione paesaggistica ed ambientale degli ambiti fluviali.

In tali aree, quindi, sebbene non vi siano elementi di criticità idrogeologica, la Variante determina limitazioni all'edificazione che si configurano come vincoli di carattere paesaggistico finalizzati ad impedire l'alterazione permanente dell'assetto morfologico dei suoli, ed a tutelare gli assetti naturali e vegetazionali esistenti, la permeabilità del suolo, il valori paesaggistici.

Nelle aree ricadenti nei terrazzi fluviali, infatti, i Comuni sono tenuti a integrare le Norme di Attuazione dei Piani Urbanistici con prescrizioni di carattere paesaggistico ed ambientale che rendano compatibili le destinazioni d'uso urbanistiche con il valore rappresentato dal terrazzo fluviale, che garantiscano la continuità dello svolgimento delle funzioni ecologiche e l'idoneità ambientale con il contesto fluviale (tipologie edilizie non estranee al contesto, mantenimento alberature di alto fusto e/o specie tipiche degli ambiti fluviali, terrapieni piantumati, utilizzo di tecniche di ingegneria naturalistica, ecc.).

4) Le **norme della VBP** forniscono criteri per la realizzazione dei nuovi piani comunali, sorretti da motivazioni coerenti con gli obiettivi, i livelli di sicurezza e di efficacia del Piano di bacino, ma che costituiscono a tutti gli effetti linee guida per la pianificazione di aree sensibili e vulnerabili quali sono i territori dei fondovalle che, peraltro, nei territori liguri, sono anche quelli in cui si concentrano i sistemi insediativi e le “pressioni”.

Si riportano di seguito alcuni esempi di “norme incentivanti” che coniugano la tutela del corso d'acqua con la messa in sicurezza degli insediamenti, tenuto conto degli aspetti di carattere economico e della prevalente tutela del paesaggio, dei nuclei e delle emergenze storiche.

- Norme incentivanti la riqualificazione ambientale e naturalistica dei corsi d'acqua

Al fine di promuovere nel territorio collinare e montano un sistema a rete che interconnetta l'insieme dei principali ecosistemi naturali o semi-naturali esistenti e valorizzi i residui spazi naturali o seminaturali, sia in termini ecologici che fruitivi, e di conseguenza accresca le potenzialità in termini di occasioni per uno sviluppo sostenibile di quei territori, i Comuni sono tenuti ad introdurre nei propri strumenti urbanistici norme incentivanti la riqualificazione dei tronchi fluviali, con possibilità di attribuire agli stessi valore di standard urbanistico, per la categoria di cui all'art. 3, comma 2, lett. c), del D.M. 2.4.1968, n. 1444, ove ne sia prevista la sistemazione per la pubblica fruizione, ovvero considerando gli interventi di rinaturalizzazione delle sponde e di riqualificazione paesaggistico eventualmente realizzati agli effetti della congrua riduzione del contributo di edificazione, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della L.R. 25/1995.

I Comuni nella formazione dei Piani ovvero attraverso apposita Variante, sono tenuti a definire destinazioni d'uso coerenti con i valori naturali e vegetazionali presenti in corrispondenza dei corridoi fluviali, con l'obiettivo di garantirne la tutela oltre a contribuire alla costituzione di una rete ecologica. Contestualmente potrà essere verificata l'opportunità di un aggiornamento del PTCP

che individui, in coerenza con le finalità di tutela dei corridoi ecologici fluviali, regimi più cautelativi rispetto a quelli vigenti.

- Norme incentivanti la messa in sicurezza ed il riassetto idrogeologico

Allo scopo di realizzare le previsioni di riassetto del territorio congruente con la definizione delle fasce idrauliche, la disciplina degli interventi ammessi nei territori in fascia A e B ed in quelli ricadenti nel limite di progetto tra la fascia B e la fascia C, è integrata con norme finalizzate ad incentivare la realizzazione della messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, attraverso meccanismi perequativi e compensativi, opportunamente individuati nei piani urbanistici comunali.

I Comuni, nella formazione dei Piani sono tenuti ad integrare le Norme di Attuazione dei rispettivi Piani urbanistici generali con norme incentivanti tali interventi.

I meccanismi incentivanti da individuarsi nei Piani e nelle Varianti devono essere adeguatamente differenziati in rapporto alle caratteristiche dell'abitato in cui si interviene, agli aspetti tipologici ed architettonici dei fabbricati, ai caratteri paesistico - ambientali del contesto, specificatamente riferiti alle diverse classificazione del PTCP e alla presenza di specifici vincoli ambientali e, comunque, essere soggetti a verifiche sotto il profilo della sostenibilità ambientale.

La pianificazione comunale deve verificare, in particolare, l'applicabilità dei suddetti meccanismi incentivanti nelle zone di interesse storico (zone A e assimilabili), indicandone l'eventuale esclusione, fatta eccezione per situazioni specifiche in cui sia dimostrata la loro compatibilità con i caratteri storico architettonici e tipologici presenti.

La Variante VBP individua alcune tipologie di azioni di riduzione del rischio, quali :

- realizzazione diretta da parte di soggetti privati interessati delle opere di messa in sicurezza dal dissesto idraulico e idrogeologico;
- cessione delle aree necessarie alla realizzazione delle stesse;
- dismissione dei piani terra utilizzati per funzioni che prevedono la permanenza di persone;
- demolizioni parziali o totali di fabbricati e/o corpi di fabbrica ricadenti nelle aree in dissesto;
- delocalizzazione di fabbricati ricadenti nelle aree in dissesto.

I Comuni possono individuare forme di incentivazione/ compensazione/perequazione corrispondenti alle azioni sopra indicate, quali:

- sopraelevazione dei fabbricati il cui sedime ricade nelle fasce A e B, a seguito della dismissione dei piani inferiori utilizzati per funzioni che prevedono la permanenza di persone, a parità di superficie insediata e di sedime occupato dall'edificio,
- demolizione delle porzioni o dei corpi di fabbrica il cui sedime ricade nelle fasce A e B, e loro ricostruzione in aree comprese nel medesimo lotto, che risultano in situazione di sicurezza dal rischio, con compiuta ricomposizione formale, con possibilità di incremento volumetrico non superiore al 30%;
- demolizione integrale dei fabbricati il cui sedime ricade nelle fasce A e B, e loro ricostruzione in altre aree con possibilità di incremento volumetrico non superiore al 50%;
- assegnazione di una capacità edificatoria "virtuale" integrativa di quella già consentita, derivante dalla realizzazione di interventi di riduzione del rischio di cui al precedente comma 3, lettera a), congruente con l'entità delle opere di messa in sicurezza realizzate, applicabile in altre zone dello Strumento urbanistico generale nelle quali è ammessa l'edificazione.

I costi per la realizzazione delle opere di messa in sicurezza, comprensivi del valore delle aree necessarie alla loro esecuzione, in quanto dette opere sono essenziali ai fini della eventuale successiva utilizzazione a fini edificatori del territorio messo in sicurezza, sono riconducibili alla nozione delle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 3, comma 1, della L.R. 25/1995, e come tali scomputabili dal contributo di edificazione dovuto al Comune.