

1. IL CONSIGLIO DI STATO SI PRONUNCIA SUI RAPPORTI TRA PIANO DI ASSETTO IDROGEOLOGICO E PIANI URBANISTICI.

Nella sentenza Cons. di Stato, Sez. IV, 26 settembre 2019, n. 6438, si afferma che:

- *“Ai sensi dell’art. 17, L. 18 maggio 1989, n. 183 il piano di bacino ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d’uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione delle acque sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato; di conseguenza per loro natura le norme del piano di bacino e quelle connesse alla tutela dell’assetto idrogeologico del territorio hanno propria complessiva ed autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio. Le previsioni del PAI, pertanto, producono effetti sugli usi del territorio e delle risorse naturali e sulla pianificazione urbanistica anche di livello attuativo, nonché su qualsiasi pianificazione e programmazione territoriale insistente sulle aree di pericolosità idrogeologica”;*

- *“Le disposizioni dei Piani stralcio di distretto per l’assetto idrogeologico (c.d. P.A.I.), contenenti misure applicabili in via d’urgenza per fronteggiare situazioni di rischio idrogeologico nelle more dell’intervento ordinario, in quanto assimilabili a quelle dei Piani di bacino ai sensi degli art. 65, comma 4, e 67, comma 1, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano le qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati.”*

2. LA FATTISPECIE ESAMINATA DAL CONSIGLIO DI STATO.

La controversia oggetto della annotata pronuncia trae origine dall’impugnazione di diverse varianti al Piano regolatore comunale approvate dal Comune di Macugnana successivamente ed *“in dichiarato adeguamento”* al Piano stralcio per l’assetto idrogeologico del fiume Po (infra PAI), approvato dall’Autorità di bacino il 26.4.2001 e recepito con il DPCM 24.5.2001.

Per effetto di tali varianti un’area – classificata dal PAI del bacino del fiume PO con *“pericolosità molto elevata o elevata non perimetrata”* – è stata parzialmente ripermetrata e trasformata da agricola e inedificabile in aree di espansione residenziale e turistica, così ammettendovi l’edificazione.

Tale area, con riguardo ad una sua parte, era stata soggetta ad un Piano esecutivo convenzionato.

Viene quindi contestata la violazione delle prescrizioni di cui all’art. 9, comma 5, delle norme del PAI che, nelle aree coinvolte da fenomeni con pericolosità molto elevata, prevede stringenti divieti in ordine agli interventi edilizi consentiti con esclusione, in particolare, della possibilità di nuove edificazioni.

Ad avviso del Supremo Consesso non appare condivisibile l’analisi svolta dal TAR, nella parte in cui, valorizzando l’art. 18, commi 2 e 4, delle medesime norme tecniche di attuazione ha concluso che le prescrizioni del PAI, siccome *“per loro natura riguardanti un territorio di vasta dimensione (nel caso specifico, l’intero bacino del fiume Po), rappresentato ad ampia scala, sono assoggettate non solo alla possibilità di essere integrate ma anche “riviste” all’esito “dell’apposita verifica di compatibilità, da condursi in sede locale e con il necessario maggior dettaglio, da parte dei singoli Comuni, in seno al procedimento di adozione di nuovi strumenti urbanistici o di loro varianti”*. In altri termini, ad avviso del

Tribunale regionale, i Comuni, nel contesto della verifica di compatibilità idraulica e idrogeologica degli strumenti urbanistici con le condizioni di dissesto presenti nel PAI (prevista dall'art. 18 delle norme del PAI PO relativo agli "Indirizzi alla pianificazione urbanistica") avrebbero potuto anche escludere o comunque sia attenuare la classificazione del grado di rischio.

3. I RAPPORTI TRA PAI E PIANIFICAZIONE URBANISTICA.

Il Consiglio di Stato, ribadendo la natura di piano di settore del Piano di bacino e richiamando il disposto degli artt. 65 ss. d.lgs. n.152 del 2006 ⁽¹⁾, attribuisce al predetto strumento tre sostanziali funzioni: una funzione conoscitiva, una funzione normativa e prescrittiva, una funzione programmatica tesa a fornire le possibili metodologie d'intervento finalizzate alla mitigazione del rischio.

Quanto al Piano stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico – la cui adozione avviene a norma dell'art.67 nelle more dell'approvazione dei piani di bacino al fine di individuare le aree a rischio idrogeologico, la perimetrazione delle aree da sottoporre a misure di salvaguardia e la determinazione delle misure medesime – il Consiglio evidenzia che le relative disposizioni, in quanto assimilabili a quelle dei Piani di bacino di cui agli art. 65, comma 4, e 67, comma 1, d.lgs. n. 152/2006, hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano le qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati ⁽²⁾.

In ragione di ciò il Consiglio di Stato, richiamando un proprio precedente arresto ⁽³⁾ – nel quale il giudice amministrativo aveva espressamente affermato che *“per loro natura le norme del piano di bacino e quelle connesse alla tutela dell'assetto idrogeologico del territorio hanno propria complessiva ed autonoma rilevanza ai fini della pianificazione del territorio”* – riconosce che le previsioni del PAI producono effetti sugli usi del territorio e delle risorse naturali e sulla pianificazione urbanistica anche di livello attuativo, nonché su qualsiasi pianificazione e programmazione territoriale insistente sulle aree di pericolosità idrogeologica.

Quanto poi alla specifica previsione del PAI PO (art. 18, comma 4, NTA) che assegna ai Comuni, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici in adeguamento al PAI, la funzione di *“aggiornare ed integrare”* le prescrizioni di Piano, il Consiglio precisa che attraverso tale integrazione ai Comuni è consentito adeguare le

¹ L'art. 65 del D.Lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che il Piano di bacino è un *“piano territoriale di settore”* nonché *“strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”* (comma 1; per una sintesi ricostruttiva, cfr. Corte Costituzionale sentenza 30.7.2009, n. 254).

² Nello stesso senso anche Cass. Pen., 22.6.2011, n. 3780, secondo la quale *“Le disposizioni dei Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (c.d. P.A.I.), contenenti misure applicabili in via d'urgenza per fronteggiare situazioni di rischio idrogeologico nelle more dell'intervento ordinario, in quanto assimilabili a quelle dei Piani di bacino ai sensi degli artt. 65, comma quarto e 67, comma primo, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni, gli enti ed i soggetti privati, ove lo stesso Piano le qualifichi espressamente come tali, e prevalgono, in tale ipotesi, sugli strumenti urbanistico-edilizi eventualmente già adottati; ne consegue l'illegittimità dei titoli abilitativi (nella specie, permesso di costruire) rilasciati in violazione di tale disciplina vincolistica e la configurabilità della contravvenzione di cui all'art.44, lett. c), d.P.R. n. 380 del 2001.”*

³ Cons. Stato, 22.6.2011, n. 3780.

proprie previsioni urbanistiche alle prescrizioni del Piano e non invece ridurre i livelli di protezione dallo stesso imposti.

In particolare gli enti locali *“possono, ove rilevino, sulla base di ulteriori accertamenti tecnici condotti in sede locale, anche “fenomeni di dissesto idraulico e idrogeologico, attivi o potenzialmente attivi”, incrementare i livelli di tutela ampliando l’ambito delle aree protette o prevedendo misure di protezione più stringenti, effettuando una “delimitazione delle aree in dissesto” in termini attuativi o integrativo-ampliativi delle previsioni del PAI, ma giammai in termini riduttivi”*.

In ogni caso anche tali integrazioni per acquisire l’efficacia propria delle norme di Piano debbono formare oggetto della procedura di “aggiornamento” degli elaborati di Piano disciplinata nel dettaglio dalle norme del PAI PO.

Con riguardo invece alle “modifiche” delle previsioni del PAI che possono orientarsi anche in senso riduttivo, le stesse, ad avviso del Consiglio di Stato, non possono che scaturire da un ordinario procedimento di variante di Piano. Giungendo a diverse conclusioni, proprio in relazione alle funzioni più delicate, quali la definizione del rischio idraulico e idrogeologico in relazione ai fenomeni di dissesto considerati e la costituzione di vincoli, prescrizioni, incentivi e destinazioni d’uso del suolo in relazione al diverso grado di rischio, il PAI verrebbe privato del suo valore quale disciplinato dalle suindicate fonti primarie.

In conclusione, quindi, una (eventuale) diversa valutazione del rischio – operata dal Comune in sede di adeguamento al PAI – non è idonea a modificare, *ex se*, quella operata dal suddetto Piano, salvo l’effetto di “integrazione” tra i diversi strumenti di tutela del territorio, per quanto riguarda eventuali disposizioni più restrittive nei termini indicati, ovvero la “modifica” del Piano secondo le procedure a ciò deputate per le varianti di Piano.

dott. Federica Moretti

(funzionario amministrativo giuridico

Autorità di bacino distrettuale delle Alpi Orientali)

Per www.italiaius.it