

PGRA: tra Rischio Idraulico e Regole Urbanistiche

Daniele Rallo - Luca Rampado, Associazione Nazionale Urbanisti, Pianificatori Territoriali e Ambientali

A dicembre 2021 è stato adottato e pubblicato nel sito dell'Autorità di Bacino (www.adb.it) l'Aggiornamento e Revisione del Piano Gestione del Rischio di Alluvioni (PGRA). Si tratta di un documento corposo che, oltre agli studi di analisi e approfondimento, propone le cartografie aggiornate di tutto il Distretto delle Alpi Orientali, in sostanza il Triveneto, e le Norme tecniche di attuazione. Le prescrizioni sono in linea con quelle del Piano di Assetto Idrogeologico ma le completano e le superano per la parte del rischio idraulico. Il Piano ha una valenza sovraordinata per cui gli strumenti urbanistici si devono adeguare e per quanto riguarda alcune individuazioni cartografiche diventa immediatamente operante e fa scattare le norme di salvaguardia. L'intreccio con la normativa urbanistica di livello nazionale e di livello regionale è particolarmente complesso e complicato e diventa indispensabile per la pratica quotidiana degli uffici tecnici. Il rilascio dei permessi di costruire ma anche quello della produzione dei Certificati di Destinazione Urbanistica è subordinato alla presa d'atto anche di queste nuove prescrizioni. Il campo d'azione di queste limitazioni è molto vasto: dalla possibilità di attuare solamente interventi di manutenzione ordinaria degli edifici esistenti sino al piccolo ampliamento, ma anche la demolizione senza ricostruzione. La norma incide direttamente sia sul livello edilizio sia dà indicazioni prescrittive per i nuovi strumenti urbanistici comunali generali e attuativi. In quest'ottica diventa fondamentale conoscere le normative del PGRA ancorché in alcuni casi di difficile interpretazione.

La proposta seguente è quella di valutare e commentare gli articoli più operativi per le pratiche edilizie e urbanistiche. Contestualmente il fruitore dovrà leggere attentamente anche la cartografia allegata al PGRA; il Piano infatti classifica le aree in oggetto in cinque macro-ambiti legati alla pericolosità idraulica: 1) le aree fluviali, 2) le aree a pericolosità elevata (P3), 3) le aree a pericolosità media (P2), 4) le aree a pericolosità moderata, 5) le aree di attenzione idraulica.

Disposizioni comuni (art. 7)

L'art. 7 fissa una prescrizione specifica per gli uffici comunali immediatamente valida dalla data di adozione del PGRA. Si prescrive cioè che i Comuni *"attestano nel Certificato di Destinazione d'Uso ... le classi di pericolosità e di rischio presenti"* nel territorio di loro competenza (comma 2). La norma entra poi anche nel livello urbanistico. L'attuazione degli

interventi di nuova edificazione già previsti dagli strumenti urbanistici è comunque *“subordinata alla verifica di compatibilità idraulica”* cioè al controllo e ai limiti previsti dalla zonizzazione del PGRA (comma 4).

La norma produce una limitazione alla edificazione privata molto pesante. Il privato che si ritrova l'impossibilità di poter edificare ha un danno economico notevole. Da una parte non può più trarre un vantaggio acquisito dalla zonizzazione del piano urbanistico, dall'altra ha un ulteriore svantaggio dato dall'aver pagato la tassazione sulle aree edificabili (ICI, IMU, ecc.) che negli anni si è succeduta. Se l'area è stata individuata ad alta pericolosità idraulica il privato-proprietario si ritrova improvvisamente senza potenzialità edificatoria. La Regione Veneto ha però già cercato di ovviare a tale “vincolo” come a quelli legati ai vincoli infrastrutturali, viari o ferroviari, o altri. La legge urbanistica permette la demolizione con ricostruzione in zona diversa da quella vincolata attraverso la pratica del credito edilizio o dell'accordo pubblico-privato. Non solo ma con la recente legge cd Veneto2050 si permette anche di incrementare il volume che viene demolito, premialità che, aggiunta anche ad altri incentivi legati alla qualità di prestazioni ambientali o all'efficientismo energetico, possono raggiungere il 100% del volume demolito. L'operazione immobiliare, con questa modalità, diventa economicamente più fattibile.

Assenza di mappatura (art. 8) e zone di attenzione (art. 9)

Il PGRA prevede anche una norma per le aree non mappate dallo stesso Piano ma che possono risultare aree esondabili da altri strumenti urbanistici o di settore. In modo particolare è il Piano di Bonifica o, in alcuni comuni il Piano delle Acque. Il primo si occupa della rete minore che raccoglie le acque dei canali di bonifica prevalentemente utilizzati per il settore agricolo. Il secondo studia la rete di scolo prevalentemente privata che si immette sui canali di bonifica. Ogni ente ed ogni piano studia il territorio del bacino o del comune sempre con maggior dettaglio e ha dei rilevamenti di esondazione e di pericolosità legata ai corsi diversi dai principali (di cui si occupa l'Autorità di bacino). Se da queste mappature e da questi approfondimenti risultano ulteriori aree esondabili l'Ente pubblico in questione deve associare una classificazione in analogia a quella del PGRA. Spetta a quest'ultimo però l'aggiornamento del PGRA attraverso una procedura stabilita dalle stesse norme del Piano (art. 6, c. 1, lett. c).

Nella cartografia del PGRA sono individuate le zone di attenzione idraulica, cioè aree che l'Autorità di Bacino non ha ancora associato alcuna classe di pericolosità. E' compito dei Comuni, in sede di redazione degli strumenti urbanistici, fare un adeguato studio e

successivamente proporlo alla Autorità di Bacino che dovrà approvarlo e modificare le mappe. Sino al nuovo aggiornamento non potranno comunque essere consentiti interventi diversi da quelli per le zone di pericolosità elevata (P3). Non è possibile, in sostanza, la nuova edificazione ma solo manutenzione ordinaria e straordinaria e piccolo ampliamento (10%) senza incremento del carico urbanistico.

Aree fluviali con pre-esistenze (art. 11)

Per gli edifici presenti all'interno delle aree fluviali il Piano prevede la *“demolizione senza ricostruzione”*. Sono però consentiti interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e l'ampliamento massimo del 10%. Quest'ultimo intervento è possibile solo a seguito della verifica di compatibilità idraulica secondo le direttive allegate allo stesso Piano (Scheda 3.1). Si tratta di una norma corretta che però, di nuovo, colpisce chi forse aveva costruito in epoca passata in assenza di prescrizione. Anche in questo caso la legge Veneto 2050 permette la delocalizzazione riconoscendo il credito edilizio.

Aree classificate a pericolosità elevata (P3_A e P3_B) (art. 12)

Le aree a pericolosità elevata sono suddivise in due sub-aree.

Nelle aree P3_B è ammessa la demolizione senza ricostruzione ovvero la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici esistenti. Non è previsto il piccolo ampliamento. Non si capisce la ratio di questa norma in quanto l'ampliamento è invece ammesso proprio nelle aree fluviali.

Nelle aree P3_A sono ammessi anche gli ampliamenti del 10% purché realizzati *“sopra la quota di sicurezza idraulica”*. Tale quota è riportata *“nelle mappe delle altezze idriche ... con tempo di ritorno di 100 anni”*.

Aree classificate a pericolosità media (P2) (art. 13)

La norma da indicazione sia per gli interventi edilizi sia per gli strumenti urbanistici vigenti e di nuova formazione.

Interventi edilizi

Nelle aree P2 è possibile, oltre le manutenzioni, l'ampliamento una tantum sino al 15% del volume o della superficie esistente purché lo stesso sia *“sopra la quota di sicurezza idraulica”*. La quota di sicurezza idraulica può variare da poche decine di cm sino ad oltre il metro. Anche in questo caso se la ratio della norma può essere corretta, può diventare impraticabile qualora sia necessario attuare un intervento a livelli diversi rispetto a quello originario.

Strumentazione urbanistica vigente

E' possibile l'attuazione delle previsioni già approvate (quindi anche quelli di nuova edificazione) purché l'intervento edilizio abbia allegato *"la verifica della compatibilità idraulica"* condotta secondo le direttive del Piano allegate (Scheda A, punti 2.1 e 2.2) e secondo un apposito software messo a disposizione dalla Autorità di bacino. Il caso più frequente è quello legato alla nuova edificazione ricompresa all'interno di un piano attuativo o in una zona di completamento (cd. zona B). La pratica del Permesso di costruire deve essere aggiornata e completata con un ulteriore studio sottoscritto da un addetto ai lavori con un aggravio di costi in primis per la parcella del libero professionista ma anche, nella maggior parte dei casi, per le opere di mitigazione idraulica che devono essere realizzate dal proprietario.

Nuova pianificazione

Nei nuovi piani (o Varianti), nel caso Veneto i Piani degli Interventi ed i Piani attuativi comunque denominati, *"l'individuazione di zone edificabili"* oltre alla dimostrazione della verifica di compatibilità deve garantire comunque il *"non superamento del Rischio specifico medio R2"*. Tale specifica è rintracciabile nella apposita cartografia del Piano.

Aree classificate a pericolosità moderata (P1) (art. 14)

In tali aree è ammessa la nuova edificazione purché collocata ad una quota di sicurezza idraulica di +50 centimetri sopra il piano campagna (comma 4). *"Tale quota non si computa ai fini del calcolo delle altezze e dei volumi previsti dagli strumenti urbanistici vigenti"*.

Gli interventi edilizi già previsti dagli strumenti urbanistici vigenti e che *"superano il Rischio specifico medio R2"* devono essere sottoposti a verifica di compatibilità idraulica (Scheda A, punti 2.1 e 2.2).

In questo caso la prescrizione entra nelle specifiche tipiche delle norme tecniche del piano regolatore e del Regolamento Edilizio invadendo il campo urbanistico.

Locali interrati o semi-interrati (art.15)

In tutte le aree a pericolosità elevata (P3) e media (P2) sono vietati i locali seminterrati e interrati. Nelle aree a pericolosità moderata (P1) sono consentiti solo con la *"realizzazione di appositi dispositivi e impianti a tutela della incolumità delle persone e dei beni esposti."* E' una prescrizione che implicitamente suggerisce la possibilità di non-indennizzare eventuali danni provocati da eventi calamitosi futuri spingendo i privati proprietari di dotarsi di apposita assicurazione.

Di seguito si riporta una tabellina sinottica degli interventi ammessi e non ammessi.

PGRA DICEMBRE 2021 - QUADRO SINOTTICO INTERVENTI AMMESSI										
Art.	Tipo Area	DEMENTIA RICOS	DEMENTIA RICOS.	Manutenzione ORDINARIA	Manutenzione STRAORDINARIA	AMPLIAMENTO 10%	AMPLIAMENTO 15%	NUOVA EDIFICAZIONE	CONDIZIONE	tipo condizione
10	FLUVIALI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO		
11	FLUVIALI_EDIFICI_PREESISTENTI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SKD 3.1
12	PERICOLOSITA' ELEVATA P3_A	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	aliquota sicurezza T=100anni
12	PERICOLOSITA' ELEVATA P3_B	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	aliquota sicurezza T=100anni
13	PERICOLOSITA' MEDIA P2	SI	SI	SI	SI		SI	NO	SI	SKD 2.1 e 2.2
14	PERICOLOSITA' MODERATA P1	SI	SI	SI	SI	secondo Piano comunale	secondo Piano comunale	SI	SI	SKD 2.1 e 2.2 Quota Sicurezza 50cm.
Art.	Intervento edilizio	fluviali	P2	P3_A	P3_B	P1	CONDIZIONE	tipo condizione		
15	LOCALI INTERRATI SEMINTERRATI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	opere incolmata		

danral@libero.it

lucarampado79@virgilio.it

Venezia, 7 febbraio 2022 per www.italiaius.it