

P.A.I.: strumenti urbanistici e titoli abilitativi edilizi.

Il Piano per l'Assetto Idrogeologico dei bacini dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Piave e Brenta - Bacchiglione, nel seguito "Piano", è redatto, adottato ed approvato, quale stralcio dei piani di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Piave e Brenta-Bacchiglione, interessanti il territorio della Regione del Veneto e della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Il Piano ha valore di piano territoriale di settore ed è lo strumento conoscitivo, tecnico - operativo e normativo che individua e perimetra le aree fluviali e quelle di pericolosità geologica, idraulica e valanghiva; stabilisce direttive sulla tipologia e la programmazione preliminare degli interventi di mitigazione o di eliminazione delle condizioni di pericolosità; detta prescrizioni per le aree di pericolosità e per gli elementi a rischio classificati secondo diversi gradi; coordina la disciplina prevista dagli altri strumenti della pianificazione di bacino.

Quello che nella pratica interessa maggiormente sono i riflessi vincolativi del P.A.I. in relazione agli strumenti urbanistici dettati dalla L.R. n. 11/2004 e le ricadute in relazione ai titoli abilitati edilizi.

In riferimento alla prima questione possiamo ricordare che uno degli obiettivi del PAI, al fine di perseguire la difesa del suolo, è la costruzione di un quadro conoscitivo del sistema fisico del territorio e la corretta definizione delle possibili utilizzazioni dello stesso, stabilite negli strumenti urbanistici. Il P.A.I. quindi ha avviato un processo, già sperimentato nella fase di approvazione dello stesso, che comporta la partecipazione e l'interazione delle azioni di Comuni e Province. Ai Comuni impone, infatti, la verifica di compatibilità delle previsioni del proprio strumento urbanistico vigente con le condizioni del dissesto e del rischio esistenti sul territorio e, ove se ne verifichi la necessità, l'adeguamento dello stesso e, conseguentemente, la trasposizione degli studi svolti a scala locale nei contenuti del P.A.I.; alle Province offre la possibilità di attuare il P.A.I. introducendo nei Piani Territoriali Provinciali, mediante le Intese di cui all'art. 57 del D.lgs n. 112/1998, contenuti ed approfondimenti di natura geologica ed idraulica in coerenza con le scelte di pianificazione territoriale a livello provinciale. Già con la DGR n. 3637 del 13 dicembre 2002, la Regione del Veneto stabiliva che *"la normativa urbanistica ed edilizia a corredo dei nuovi strumenti urbanistici o delle loro varianti dovrà espressamente prevedere specifiche norme volte a garantire una adeguata sicurezza degli insediamenti previsti, tenuto conto dei criteri generali contenuti nel Piano di Assetto idrogeologico stesso. In generale tali norme dovranno regolamentare le attività consentite, gli eventuali limiti e divieti, fornire indicazioni sulle eventuali opere di mitigazione da porre in essere, sulle modalità costruttive degli interventi"...* *"Consequentemente ogni nuovo strumento urbanistico, ovvero variante al vigente strumento urbanistico generale deve contenere uno studio di compatibilità idraulica che, tenuto conto dei criteri generali contenuti nei P.A.I., riporti una valutazione delle interferenze che le nuove previsioni urbanistiche hanno con i dissesti idraulici presenti e delle possibili alterazioni del regime idraulico che possono causare"*. Ma da cosa deriva questa ingerenza del P.A.I. sugli strumenti urbanistici?

È necessario, innanzitutto, definire il Piano di Bacino come piano di livello sovraordinato. I piani sovracomunali con finalità di tutela ambientale (l. n. 1150/1942) come il piano di bacino (introdotto con la legge 183/1989) e il piano del parco (definito dalla legge 394/1991), che si affiancano al piano paesaggistico, sono importanti non solo in quanto la tutela dell'integrità fisica e culturale del territorio costituisce uno degli obiettivi prioritari del governo del territorio, secondo la prevalente accezione accolta nelle leggi regionali, ma anche in quanto incidono direttamente sulla regolamentazione urbanistica ed edilizia, avendo come utente finale il cittadino che richiede una autorizzazione edilizia. La l. r. n. 11/2004 stabilisce all'art. 3 ("livelli di pianificazione") che *"i piani di livello sovracomunale stabiliscono i modi e i tempi di adeguamento dei piani di livello comunale, nonché l'eventuale disciplina transitoria da applicarsi fino all'adeguamento"*.

Nello specifico il Piano di stralcio di bacino trova la sua forza vincolativa sugli strumenti urbanistici comunali nel D. Lgs. n. 152/2006 all'art. 65. Al comma 4 dello stesso si legge: *"le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino approvato"*. Come abbiamo precisato nella parte I di questo articolo, il Piano di Stralcio di Bacino si ritiene approvato quando il Presidente del Consiglio dei Ministri emana il decreto. Da tal momento cominciano a decorre i termini di cui al comma 5: *"Ai fini di cui al comma 4, entro dodici mesi dall'approvazione del Piano di bacino le autorità competenti provvedono ad adeguare i rispettivi piani territoriali e programmi regionali quali, in particolare, quelli relativi alle attività agricole, zootecniche ed agroforestali, alla tutela della qualità delle acque, alla gestione dei rifiuti, alla tutela dei beni ambientali ed alla bonifica"*. Qualora questo non avvenisse *"le regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione del Piano di bacino sui rispettivi Bollettini Ufficiali regionali, emanano ove necessario le disposizioni concernenti l'attuazione del piano stesso nel settore urbanistico. Decorso tale termine, gli enti territorialmente interessati dal Piano di bacino sono comunque tenuti a rispettarne le prescrizioni nel settore urbanistico. Qualora gli enti predetti non provvedano ad adottare i necessari adempimenti relativi ai propri strumenti urbanistici entro sei mesi dalla data di comunicazione delle predette disposizioni, e comunque entro nove mesi dalla pubblicazione dell'approvazione del Piano di bacino, all'adeguamento provvedono d'ufficio le regioni"*. Appare chiara la natura sovraordinata e la totale ingerenza del P.A.I. sullo strumento Comunale.

Ora, per entrare nello specifico del Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico dei bacini idrografici dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Piave e Brenta-Bacchiglione, le Norme di Attuazione all'art. 4 stabiliscono che *"il Piano, sulla base delle conoscenze acquisite e dei principi generali contenuti nella normativa vigente, classifica i territori in funzione delle diverse condizioni di pericolosità, nonché classifica gli elementi a rischio, nelle seguenti classi: pericolosità P4 (pericolosità molto elevata); P3 (pericolosità elevata); P2 (pericolosità media); P1 (pericolosità moderata)"*. Le classi di pericolosità identificano il regime dei vincoli alle attività di trasformazione urbanistica ed edilizia. Per quanto attiene alle classi P4 e P3, ritenute le più pericolose le norme attuative all'art. 9 e 10, stabiliscono quali siano gli unici interventi consentiti. L'Autorità di Bacino in questione non ha ritenuto specificare come tali classificazioni siano da ritenersi vincolanti per il PAT-PI, ritenendo implicita la cosa in virtù delle norme sopra citate del D. Lgs. n. 152/2006. In relazione alla

pericolosità P2 e P1 che consente una maggior libertà dello strumento urbanistico, le norme attuative introducono un'ulteriore limitazione. All'art. 11 si stabilisce che nelle aree classificate a pericolosità idraulica, geologica e valanghiva media P2, possono essere consentiti tutti gli interventi di cui alle aree P4 e P3, nonché tutti gli interventi espressamente indicati. Si legge poi che *“l'attuazione delle previsioni e degli interventi degli strumenti urbanistici vigenti alla data di adozione del Piano (g.m.a) è subordinata alla verifica da parte delle amministrazioni comunali della compatibilità con le situazioni di pericolosità evidenziate dal Piano e deve essere conforme alle disposizioni indicate dall'art. 8. Gli interventi dovranno essere realizzati secondo soluzioni costruttive funzionali a rendere compatibili i nuovi edifici con la specifica natura o tipologia di pericolo individuata”*. Per quanto attiene alla pericolosità moderata (classe P1), all'art. 12 si legge *“La pianificazione urbanistica e territoriale disciplina l'uso del territorio, le nuove costruzioni, i mutamenti di destinazione d'uso, la realizzazione di nuove infrastrutture e gli interventi sul patrimonio edilizio esistente nel rispetto dei criteri e delle indicazioni generali del presente Piano conformandosi allo stesso”*.

Al termine di questa breve analisi appare chiaro che l'amministrazione comunale, nella redazione del proprio strumento urbanistico, debba verificare le disposizioni del P.A.I. inerenti il proprio territorio e recepirle, o almeno stabilire il governo del proprio territorio in modo conforme e non contrastante con il P.A.I. ricordando l'assoluta prevalenza dello stesso.

Per quanto attiene al rapporto tra P.A.I. e titoli abilitativi edilizi è fondamentale la lettura del chiaro art. 8 delle norme attuative, *“Le Amministrazioni comunali non possono rilasciare concessioni, autorizzazioni, permessi di costruire od equivalenti, previsti dalle norme vigenti, in contrasto con il Piano”*. Sorge spontanea una domanda: gli interventi che sono stati autorizzati prima dell'adozione del piano possono essere realizzati così come in originale o devono essere aggiornati al Piano adottato? Il comma 2, dell'art. 8, stabilisce che *“Possono essere portati a conclusione tutti i piani e gli interventi i cui provvedimenti di approvazione, autorizzazione, concessione, permessi di costruire od equivalenti previsti dalle norme vigenti, siano stati rilasciati prima della pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'avvenuta adozione del presente Piano, fatti salvi gli effetti delle misure di salvaguardia precedentemente in vigore”*. Per amor di cronaca si ricorda che il Piano è da intendersi adottato quando vi è la delibera conclusiva del Comitato Istituzionale, nel caso di specie avvenuta il 9 novembre 2012.

A rafforzare questo quadro legislativo circa l'incidenza del P.A.I. nella vita urbanistica comunale, è intervenuta la Corte di Cassazione penale, Sez. III n. 17431 del 9 maggio 2012, la quale ha stabilito: *“va ribadito in proposito quanto già affermato da questa corte (Cass., sez. IV, 25 gennaio 2007 – 20 marzo 2007, n. 11620) secondo cui la violazione degli strumenti urbanistici integra, nei congrui casi, il reato di abuso di ufficio, in quanto rappresenta il presupposto di fatto della violazione della normativa legale in materia di urbanistica, alla quale deve farsi riferimento quale dato strutturale della fattispecie delittuosa prevista dall'art. 323 c.p.. Cfr. anche Cass., sez. VI, 13 ottobre 2009 – 3 dicembre 2009, n. 46503, che, in applicazione del principio suddetto, ha precisato che integra il delitto di abuso d'ufficio la condotta cui il funzionario dell'ufficio tecnico comunale che esprime parere favorevole al rilascio di una concessione edilizia in violazione delle disposizioni del piano di bacino, le cui norme integrano quelle contenute negli strumenti urbanistici, eventualmente derogandole qualora incompatibili”*.