



**AUTORITA' DEI BACINI DI RILIEVO REGIONALE DELL'ABRUZZO
E DEL BACINO INTERREGIONALE DEL FIUME SANGRO**

LL.RR. Abruzzo 16.09.1998 n. 81 e 24.08.2001 n. 43

L.R. Molise 28.10.2002 n. 29

Prot. n. RA/18145

L'Aquila li 29/01/2010

Alle Amministrazioni Comunali
Loro Sedi

OGGETTO: Circolare concernente indirizzi, criteri e metodi per l'acquisizione del parere di merito sulle aree soggette a pericolosità idrogeologica.

1. Premessa.

La presente circolare è volta a fornire una interpretazione uniforme ed omogenea su alcuni aspetti delle Norme Tecniche di Attuazione dei Piani Stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico (Piano Frane e Piano Alluvioni) e delle procedure occorrenti per l'ottenimento del parere di competenza sugli interventi consentiti nelle aree di pericolosità, considerata anche la notevole incidenza dei Piani Stralcio sullo *ius edificandi* e la necessità di proteggere lo stock infrastrutturale, pubblico e privato (case, fabbriche, reti di comunicazione, beni culturali e ambientali), minacciato con diversi gradi di intensità dagli eventi naturali.

Ulteriori motivi sulla necessità di orientare l'applicazione della normativa si individuano nell'importanza, da un lato, di fornire criteri guida in modo da agevolare i comportamenti amministrativi dei Comuni evitando possibili assunzioni di atti illegittimi; dall'altro, nell'esigenza di assicurare, mediante una certezza interpretativa, tutela ai professionisti in considerazione delle notevoli responsabilità agli stessi, in qualità di persone esercenti un servizio di pubblica necessità ai sensi degli articoli 359 e 481 del codice penale.

Di seguito verranno trattati quegli argomenti che, nell'attuale fase di gestione dei Piani Stralcio, dopo l'approvazione degli stessi, sono stati oggetto di richieste di chiarimenti, quesiti ed altro da parte di soggetti pubblici e privati:

- *Incremento del carico urbanistico;*
- *condoni edilizi e/o permessi in sanatoria;*
- *procedure VAS dei PRG Comunali;*
- *varianti di progetti già approvati;*

2. incremento del carico urbanistico

Per detto argomento è stato già da tempo interpellato il Servizio Assistenza Legale e Consulenza della Direzione regionale Territorio che, con nota 5914/AM del 5.09.2006 ha fornito la seguente definizione:

"... Si precisa subito che nessuna norma definisce il suddetto concetto; esso, tuttavia, si può desumere dagli standard urbanistici dettati dal DM 1444/68, nonché dalla giurisprudenza del Consiglio

di Stato sulle urbanizzazioni (si citano, ad esempio, la sentenza della V Sez., n.1189 del 25.10.1997 e la n. 2652 del 29.04.2000).

Da quanto sopra, infatti, si evince l'importanza delle opere di urbanizzazione che già la legge Ponte 765/67 aveva considerato requisito e condizione indispensabile per il rilascio dell'allora licenza edilizia e la loro correlazione nella presente disamina.

La giurisprudenza citata ha, per l'appunto, stabilito che esse sono opere destinate ad assicurare alla collettività una qualità di vita di livello adeguato all'accresciuta domanda di servizi collettivi e le ha definite con il rinvio agli standard urbanistici del DM 1444/68.

Questi, in sostanza, esprimono l'adeguatezza dei servizi collettivi in precisi termini di proporzionalità fra i bisogni dei servizi stessi ed i beni effettivamente destinati a soddisfarli.

L'art. 3 del suddetto Decreto Ministeriale stabilisce, in particolare, che negli insediamenti residenziali, la dotazione minima per ogni abitante insediato o da insediare, di aree per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, debba essere di mq 18,00, come ivi opportunamente riportata. Conclude, inoltre, che ad ogni abitante insediato o da insediare corrispondono mediamente 25 mq di superficie lorda abitabile (pari a 80 m³ vuoto per pieno), eventualmente maggiorati di una quota non superiore a 5 mq (pari a circa 20 m vuoto per pieno) per le destinazioni non specificatamente residenziali, ma strettamente connesse con le residenze (negozi di prima necessità, servizi collettivi per le abitazioni, studi professionali, ecc.).

Il rispetto, quindi, di tali standard determina il carico urbanistico.

Ogni variazione, causata da cambi di destinazione d'uso o aumento di unità immobiliari, va ad incidere in questo delicato equilibrio determinando, a volte, un incremento dello stesso."

Non appare dubbio, quindi, che la verifica e attestazione circa la sussistenza o meno dell'incremento del carico urbanistico spetta all'Amministrazione Comunale titolare dello strumento pianificatore, legittimata a stabilire gli standard urbanistici ai sensi del citato DM 1444/68.

In conseguenza, per tutti gli interventi sul patrimonio edilizio consentiti dalle Norme di Attuazione dei Piani Stralcio di bacino "... che non comportino incremento del carico urbanistico", il richiesto parere sullo Studio di compatibilità idrogeologica e/o idraulico all'Autorità di bacino viene rilasciato dalla stessa, fatta salva la verifica e attestazione di cui sopra, da parte dell'Amministrazione Comunale titolare del Piano Regolatore.

3. condoni edilizi e/o permessi in sanatoria

Le Norme di Attuazione dei citati Piani Stralcio di bacino, non essendo retroattive, sono applicabili solo agli interventi non ancora realizzati nelle aree vincolate dagli stessi, mentre per quanto attiene ai procedimenti connessi alla sanatoria di opere realizzate prima dell'approvazione dei citati Piani Stralcio, occorre fare riferimento agli artt. 32 e 33 della L 47/85 e s.m.i.

In particolare l'art. 33 contempla, con il nome di vincoli di inedificabilità i casi in cui le norme vietino di edificare in determinate aree, includendo tra essi i vincoli idrogeologici per i quali un'opera abusiva non è suscettibile di sanatoria solo se detti vincoli sono stati imposti prima dell'esecuzione dell'opera abusiva.

L'art. 32 riguarda i vincoli previsti da leggi speciali e quindi tipici, consistenti nella sottoposizione di determinate aree ad una "tutela" di alcuni interessi generali, che si esercita col subordinare l'esecuzione di opere edilizie all'autorizzazione dell'autorità preposta alla cura dell'interesse generale considerato, la quale valuta se l'opera di cui le viene sottoposto il progetto contrasti o meno con quell'interesse. Per i vincoli di cui all'art. 32, quindi, la sanatoria è subordinata al parere favorevole (che per l'opera già eseguita, sostituisce il provvedimento autorizzatorio) dell'autorità preposta alla tutela del vincolo, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo sia stato imposto prima o dopo l'esecuzione dell'opera abusiva.

Per l'argomento in questione è stato interpellato il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Direzione Generale per la Difesa del Suolo che, giusta nota DDS/2008/10017 dell'8 settembre 2008 "... ritiene che non sia corretto impostare la modalità di definizione dei pareri sulle pratiche di condono edilizio e/o permessi in sanatoria sul principio che la data di realizzazione dell'abuso sia rilevante al fine della procedura di rilascio del parere.

In particolare, questa Amministrazione è del parere che, qualora l'opera abusiva sia stata realizzata prima della pianificazione, la procedura di sanatoria non può essere differente da quella prevista nel caso di una edificazione abusiva realizzata dopo la pianificazione dell'Autorità di bacino.

.....omissis.....

In altri termini, non è la databilità della realizzazione del bene oggetto di sanatoria che può determinare una semplificazione delle procedure di parere da parte dell'Autorità di bacino, ciò soprattutto in ragione delle eventuali responsabilità che un tale procedimento potrebbe comportare a chi ha redatto le cartografie della pericolosità e del rischio idrogeologico contenute negli atti di pianificazione (Autorità di bacino). Né detta responsabilità verrebbe annullata nell'ipotesi in cui si lasciasse ad un tecnico esterno la redazione di un parere di conformità dell'opera ai principi ispiratori della pianificazione dell'Autorità di bacino."

Nel condividere quanto rappresentato dalla competente Direzione del Ministero dell'Ambiente si ritiene che possono essere suscettibili di sanatoria tutte quelle opere abusive che sarebbero "ex-novo" consentite dalle vigenti Norme di Attuazione dei Piani Stralcio, a prescindere dalla data di applicabilità dei vincoli idrogeologici imposti dai Piani Stralcio o dai Piani Straordinari di cui al D.L. 180/98.

4. Procedure VAS dei PRG Comunali

La Valutazione Ambientale Strategica va intesa come un **procedimento**, e **non** come un provvedimento, che deve essere integrato nel processo di pianificazione/programmazione al fine di fornire all'Ente pianificatore/programmatore i criteri per scegliere **la strategia di pianificazione/programmazione ambientalmente più sostenibile tra tutte le strategie ragionevoli e alternative individuate** sulla base della valutazione comparativa, effettuata in concertazione con le Autorità con competenze ambientali e con il pubblico, tra gli effetti significativi che l'attuazione del piano o del programma potrebbe avere sull'ambiente e gli obiettivi di sviluppo del piano o del programma stesso.

Ciò premesso si ribadisce quanto già espresso nella circolare della Direzione Parchi, Territorio, Ambiente, Energia n. 30766 del 18.12.2008, in merito alla necessità "*che nella lettera di trasmissione dei documenti da sottoporre a consultazione vengano indicati chiaramente i motivi che hanno determinato la scelta di consultare una PA anziché un'altra e gli aspetti dell'atto trasmesso su cui si chiede il contributo dell'Autorità pubblica consultata, mettendo anche in evidenza le motivazioni di tale scelta.*"

Per quanto concerne la verifica del corretto recepimento delle indicazioni cartografiche e normative dei Piani Stralcio di bacino sugli strumenti urbanistici comunali, essa viene effettuata dal Servizio regionale del Genio Civile competente per territorio nell'ambito della più ampia verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio, in occasione del rilascio del prescritto parere autorizzativo previsto dall'art. 89 del D.P.R. 380/01 (ex art. 13 L. 64/74).

In particolare i suddetti Servizi regionali verificano che nei PRG siano riportati anche gli elementi lineari di scarpata con le relative prescrizioni normative del PAI. L'apposizione delle fasce di rispetto è demandata alle Amministrazioni Comunali che possono richiedere ai vari portatori di interesse la definizione esatta di tali fasce in occasione della presentazione di istanze per il rilascio dei

Permessi a Costruire, mentre per le lottizzazioni convenzionate di cui al citato art. 89 DPR 380/01, che interferiscono con le scarpate, le fasce devono essere apposte prima dell'inoltro della pratica ai Servizi regionali del Genio Civile.

In ogni caso, tenuto conto della dinamicità del PAI e del continuo aggiornamento dei Piani Stralcio che l'Autorità di bacino effettua costantemente, appare opportuno che le previsioni di PRG, definite in fase di scooping, siano messe a conoscenza della suddetta Autorità, la quale è tenuta a verificare ogni eventuale interferenza con le modifiche dei Piani Stralcio in corso di definizione.

5. Varianti di progetti già approvati

La problematica in questione veniva trattata già in fase di adozione dei Piani Stralcio, in regime di misure di salvaguardia, con Circolare 23.03.2005 n. 3899 del Direttore regionale preposto alle Politiche e Gestione dei Bacini Idrografici, il quale forniva alcune precisazioni in merito agli effetti delle misure di salvaguardia dei Piani in questione, con particolare riferimento alla sottrazione *“al regime delle misure inibitorie da assumersi da parte delle Amministrazioni comunali della concessione edilizia da rilasciare in variante di permessi di costruire precedenti la data di adozione, purché si tratti di modifiche di modesta entità rispetto al progetto originario che non alterino la precedente volumetria già autorizzata e con essa, le condizioni di rischio”*.

Con la definitiva approvazione dei Piani Stralcio sono entrate in vigore le Norme di Attuazione, sostituendo le misure di salvaguardia provvisoriamente in vigore dalla data di prima adozione del PAI che pertanto risultano decadute.

Occorre, tuttavia, tener presente che anche le attuali Norme trovano un limite naturale nel principio del *“tempus regit actum”* e nella salvezza dei principi acquisiti e pertanto, tenuto conto della *ratio* insita nella succitata circolare direttoriale n. 3899 del 23.03.2005, non sembra potersi dubitare che la stessa possa essere applicata, in via analogica, anche alle Norme di Attuazione attualmente in vigore.

Il Segretario Generale
ing. Angelo D'Eramo

