



Autorità di Bacino

BACINO PILOTA DEL FIUME SERCHIO

CIRCOLARE n. 7 PER L'APPLICAZIONE DELLE NORME DEL VIGENTE P.A.I.:

ATTUAZIONE DEI COMMI 2, 3 e 4 DEGLI ART. 22, 22BIS, 23 e 23BIS

(principio della "messa in sicurezza idraulica" e della "autosicurezza" in aree a pericolosità idraulica molto elevata ed elevata "AP", "APg", "P2", "PS" e "P2g")

Approvata con Decreto S.G. n. 41 del 16 febbraio 2017

La presente Circolare riguarda i commi 2, 3 e 4 degli artt. 22, 22bis, 23 e 23bis delle Norme di Piano di bacino, stralcio Assetto idrogeologico – Primo Aggiornamento, e ha lo scopo di chiarire i casi in cui i nuovi interventi edilizi devono essere condizionati alla "messa in sicurezza idraulica" (cfr. commi 2-3), ovvero possono essere realizzati in condizioni di "autosicurezza" (cfr. comma 4), nelle aree "Aree ad alta probabilità di inondazione (AP)", nelle "Aree inondabili in contesti di particolare fragilità geomorfologica e/o ad alta probabilità di inondazione (APg)", nelle "Aree a moderata probabilità di inondazione (P2) e aree storicamente interessate da allagamenti (PS)" e infine nelle "Aree di pertinenza fluviale e/o aree a moderata probabilità di inondazione in contesti di fragilità geomorfologica (P2g)".

I commi 2 e 3 sono riportati nei suddetti articoli con la medesima formulazione, eccezione fatta per il richiamo disposto dagli articoli 22 e 22bis alle "nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico", per le quali la sostanza dell'analisi riportata dalla presente circolare non cambia.

Le norme in esame sono rimaste invariate nel "Progetto di Piano stralcio Assetto idrogeologico – Secondo Aggiornamento" adottate il 17/12/2015 con delibera del Comitato Istituzionale n. 180.

Articolo 22 – Aree ad alta probabilità di inondazione (AP) - (I.V.)

.....

2. *In tali aree le nuove utilizzazioni dei suoli, le nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, nonché i nuovi fabbricati sono condizionati al rispetto della messa in sicurezza idraulica per eventi con tempo di ritorno duecentennale e non devono aggravare le condizioni di rischio delle aree limitrofe. In tali aree le previsioni degli strumenti di governo del territorio sono introdotte nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 19.*

3. *Per dare efficacia ai principi di difesa del suolo contenuti nel PAI, gli strumenti della pianificazione di dettaglio inerenti le previsioni di nuove utilizzazioni dei suoli, di nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, nonché di nuovi fabbricati, unitamente al progetto delle opere di messa in sicurezza idraulica dimensionate per eventi con tempi di ritorno duecentennali, individuate sulla base di apposite indagini di natura idraulica, sono sottoposti al parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, che valuta gli interventi anche facendo riferimento alla più complessa organizzazione delle opere di messa in sicurezza delle aree a rischio adiacenti.*

4. *In deroga al principio della messa in sicurezza duecentennale di cui al comma 2, a condizione che l'intervento non determini aggravio delle condizioni al contorno, è ammessa la realizzazione di nuovi fabbricati e nuovi volumi in singoli lotti del tessuto edificato delimitati dall'edificazione preesistente, col*

rispetto dell'autosicurezza idraulica, così come definita all'articolo 50, previo parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino. Ai sensi dell'art. 19, comma 7, fino all'adeguamento degli strumenti di governo del territorio al PAI, la condizione dell'esistenza del tessuto edificato deve essere attestata dal Comune in occasione della richiesta del parere.

Articolo 22 BIS – Aree inondabili in contesti di particolare fragilità geomorfologica e/o ad alta probabilità di inondazione (APg) (I.V.)

.....

2. In tali aree le nuove utilizzazioni dei suoli, le nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, nonché i nuovi fabbricati sono condizionati al rispetto della messa in sicurezza e non devono aggravare le condizioni di rischio delle aree limitrofe. In tali aree la sola modellazione idrologico - idraulica può risultare insufficiente o inadeguata a rappresentare e prevedere compiutamente le fragilità del territorio; pertanto ai fini della realizzazione di interventi strutturali per eventi con tempo di ritorno di 200 anni è necessario integrare i risultati della modellazione idraulica con considerazioni di carattere geomorfologico. In tali aree le previsioni degli strumenti di governo del territorio sono introdotte nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 19.

3. Per dare efficacia ai principi di difesa del suolo contenuti nel PAI, gli strumenti della pianificazione di dettaglio inerenti le previsioni di nuove utilizzazioni dei suoli, di nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, nonché di nuovi fabbricati, unitamente al progetto delle opere di messa in sicurezza, individuati sulla base di apposite indagini di natura idraulica, integrate con eventuali considerazioni di carattere geomorfologico, sono sottoposti al parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, che valuta gli interventi anche facendo riferimento alla più complessa organizzazione delle opere di messa in sicurezza delle aree a rischio adiacenti.

4. In deroga al principio di cui al comma 2, a condizione che l'intervento non determini aggravio delle condizioni al contorno, è ammessa la realizzazione di nuovi fabbricati e nuovi volumi in singoli lotti del tessuto edificato delimitati dall'edificazione preesistente, nel rispetto di quanto disciplinato all'articolo 50bis, previo parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino. Ai sensi dell'art. 19, comma 7, fino all'adeguamento degli strumenti di governo del territorio al PAI, la condizione dell'esistenza del tessuto edificato deve essere attestata dal Comune in occasione della richiesta del parere.

Articolo 23 – Aree a moderata probabilità di inondazione (P2) e aree storicamente interessate da allagamenti (PS) (I.V.)

....

2. In tali aree le nuove utilizzazioni dei suoli nonché i nuovi fabbricati sono condizionati al rispetto della messa in sicurezza idraulica per eventi con tempo di ritorno duecentennale e non devono aggravare le condizioni di rischio delle aree limitrofe. In tali aree le previsioni degli strumenti di governo del territorio sono introdotte nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 19.

3. Per dare efficacia ai principi di difesa del suolo contenuti nel PAI, gli strumenti della pianificazione di dettaglio inerenti le previsioni di nuove utilizzazioni dei suoli nonché di nuovi fabbricati, unitamente al progetto delle opere di messa in sicurezza idraulica dimensionate per eventi con tempi di ritorno duecentennali, individuate sulla base di apposite indagini di natura idraulica, sono sottoposti al parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, che valuta gli interventi anche facendo riferimento alla più complessa organizzazione delle opere di messa in sicurezza delle aree a rischio adiacenti.

4. In deroga al principio della messa in sicurezza duecentennale di cui al comma 2, a condizione che l'intervento non determini aggravio delle condizioni al contorno, previo parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, è ammissibile la realizzazione di nuovi fabbricati col rispetto dell'autosicurezza idraulica, così come definita all'articolo 50, all'interno del tessuto edificato, riconosciuto come tale negli strumenti di governo del territorio. Eventuali vani interrati ad uso garage, cantine e volumi tecnici potranno essere realizzati con parziale mitigazione del rischio idraulico, ai sensi dell'art. 50. Ai sensi dell'art. 19, comma 7, fino all'adeguamento degli strumenti di governo del territorio al PAI, la condizione dell'esistenza del tessuto edificato deve essere attestata dal Comune in occasione della richiesta del parere.

Articolo 23 BIS – Aree di pertinenza fluviale e/o aree a moderata probabilità di inondazione in contesti di fragilità geomorfologica (P2g) (I.V.)

....

2. *In tali aree le nuove utilizzazioni dei suoli nonché i nuovi fabbricati sono condizionati al rispetto della messa in sicurezza e non devono aggravare le condizioni di rischio delle aree limitrofe. In tali aree la sola modellazione idrologico - idraulica può risultare insufficiente o inadeguata a rappresentare e prevedere compiutamente le fragilità del territorio; pertanto ai fini della realizzazione di interventi strutturali per eventi con tempo di ritorno di 200 anni è necessario integrare i risultati della modellazione idraulica con considerazioni di carattere geomorfologico. In tali aree le previsioni degli strumenti di governo del territorio sono introdotte nel rispetto delle condizioni di cui all'art. 19.*

3. *Per dare efficacia ai principi di difesa del suolo contenuti nel PAI, gli strumenti della pianificazione di dettaglio inerenti le previsioni di nuove utilizzazioni dei suoli e di nuovi fabbricati, unitamente al progetto delle opere di messa in sicurezza, individuate sulla base di apposite indagini di natura idraulica, integrate con eventuali considerazioni di carattere geomorfologico, sono sottoposti al parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, che valuta gli interventi anche facendo riferimento alla più complessa organizzazione delle opere di messa in sicurezza delle aree a rischio adiacenti.*

4. *In deroga al principio di cui al comma 2, a condizione che l'intervento non determini aggravio delle condizioni al contorno, previo parere favorevole vincolante dell'Autorità di bacino, è ammissibile la realizzazione di nuovi fabbricati nel rispetto di quanto disciplinato all'articolo 50 bis, all'interno del tessuto edificato, riconosciuto come tale negli strumenti di governo del territorio. Ai sensi dell'art. 19, comma 7, fino all'adeguamento degli strumenti di governo del territorio al PAI, la condizione dell'esistenza del tessuto edificato deve essere attestata dal Comune in occasione della richiesta del parere.*

Le disposizioni normative del PAI, per individuare le condizioni e le limitazioni alle azioni di trasformazione dei suoli, si riferiscono generalmente alle categorie di intervento edilizie, delle quali l'art. 7 dà proprie definizioni *“ai fini della univoca interpretazione dei termini utilizzati in relazione alla materia urbanistica ed edilizia, necessaria per una omogenea attuazione del Piano di bacino ...”*, indipendentemente dai procedimenti di formazione del titolo abilitativo necessario (piano attuativo o intervento diretto). Infatti, la scelta del Comune di sottoporre un intervento a piano attuativo dipende, spesso, da ragioni che esulano dalla sfera di interesse dell'Autorità di bacino. Anche l'art. 19 delle Norme di PAI, che introduce il concetto della *“messa in sicurezza idraulica del territorio”* per TR 200 anni (cfr. comma 6), ha per soggetto gli interventi (*“nuove utilizzazioni dei suoli”*, *“nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico”* e *“nuovi fabbricati”*, come definiti dal citato art. 7) e non i procedimenti amministrativi sulla base dei quali gli stessi vengono autorizzati. Su tali basi, dall'entrata in vigore del *“Piano di bacino stralcio Assetto Idrogeologico, Primo aggiornamento”*, l'Autorità di bacino ha condotto le proprie istruttorie e ha dato risposta alle istanze dei Comuni, basandosi sulle dichiarazioni degli stessi relativamente alle *“categorie di intervento”* oggetto di richiesta di pareri.

Occorre però oggi prendere atto, a distanza di alcuni anni dall'applicazione delle norme in esame, che le istruttorie di istanze per realizzazione di *“nuove utilizzazioni dei suoli”* e *“nuovi fabbricati”* basate sulla sola descrizione e qualificazione degli interventi da parte del Comune, non risulta più elemento sufficiente per garantire omogeneità di applicazione della norma sul territorio del bacino. Si rileva infatti che l'interpretazione delle azioni di trasformazione del territorio, e il grado di approfondimento della loro descrizione e rappresentazione da parte dei tecnici e degli istruttori comunali, sono elementi estremamente variabili, perché sottoposti a valutazioni soggettive e talvolta condizionate dagli obiettivi di trasformazione territoriale dei Comuni. Per tali motivi, le descrizioni risultano talvolta discordanti e contraddittorie, lasciando incertezze circa la reale categoria di intervento prevista, e conseguentemente generano dubbi sui condizionamenti idraulici da porre in opera.

Ancora, le recenti modifiche alla LR 65/2014 hanno introdotto elementi innovativi, rispetto al precedente testo legislativo, che rischiano di determinare confusione nell'applicazione delle norme in esame. Tra di essi il ricorso al Progetto Unitario Convenzionato (PUC), anche per interventi di nuova costruzione in aree già parzialmente urbanizzate (cfr. art. 121 della legge), equiparabile per contenuti a un piano attuativo, anche se con procedure di formazione più snelle, e propedeutico al rilascio del titolo abilitativo edilizio.

Occorre pertanto fornire una chiara specificazione sui condizionamenti di natura idraulica cui le Norme del PAI sottopongono gli interventi edilizi e urbanistici ricadenti in aree a pericolosità idraulica elevata e molto elevata.

Come già detto la regola generale fornita dal comma 2 degli articoli in questione prevede che ogni nuova "utilizzazione dei suoli" e ogni "nuovo fabbricato" (e anche ogni nuova "opera e infrastruttura pubblica o di interesse pubblico" per le aree AP e APg), per la definizione dei quali trova applicazione l'articolo 7 delle stesse Norme, siano condizionati al rispetto della messa in sicurezza idraulica per eventi con tempo di ritorno duecentennale.

A specificazione del comma 2 interviene il comma 3 dei succitati articoli, il quale, caso forse unico in tutto il tessuto normativo del PAI, contiene indicazioni specificatamente rivolte agli "*strumenti della pianificazione di dettaglio*" inerenti tanto le nuove utilizzazioni dei suoli che i nuovi fabbricati (oltre che le nuove opere e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico, per le fattispecie ormai note). E' utile ricordare che l'articolo 7 delle Norme di PAI definisce "*Strumenti della pianificazione di dettaglio: strumenti atti a progettare l'organizzazione, la disposizione planimetrica e il carico insediativo delle singole azioni di trasformazione del territorio, di iniziativa pubblica o privata, approvati dai Comuni: atti di governo del territorio, escluso il R.U. (piani complessi di intervento, piani attuativi, piani e programmi di settore, atti della programmazione negoziata, di cui all'art. 10 della L.R. 1/2005).*"

Infine il comma 4 dei medesimi articoli fornisce una "deroga" (così espressamente definita), applicabile ai soli nuovi fabbricati all'interno del tessuto edificato (artt. 23 e 23bis) o all'interno di singoli lotti del tessuto edificato delimitati dall'edificazione preesistente (artt. 22 e 22bis), fabbricati che potranno essere realizzati con il rispetto del principio dell'autosicurezza prevista negli articoli 50 e 50bis delle Norme.

Alla luce di quanto esposto, e al fine di garantire una più efficace e diffusa azione di difesa del suolo e nel pieno rispetto delle norme di Piano, è necessario stabilire che l'attività istruttoria per la valutazione dei condizionamenti idraulici cui assoggettare le azioni edilizie nelle aree a pericolosità idraulica, attività condotta dall'Autorità di bacino in base alla categoria di intervento dichiarata dai tecnici comunali, non potrà prescindere dalla preventiva verifica del titolo abilitativo previsto dalla pianificazione comunale per la realizzazione dell'intervento, in applicazione degli articoli 22 comma 3, 22bis comma 3, 23 comma 3 e 23bis comma 3.

Pertanto, si precisa quanto segue:

1. La messa in sicurezza idraulica per TR 200 anni dovrà essere richiesta quale condizione per tutti gli interventi assoggettati dallo strumento urbanistico all'approvazione di un piano attuativo o di un PUC, anche se interni al tessuto edificato (siano essi assimilabili a "nuove utilizzazione dei suoli" che a singoli "nuovi fabbricati", che a "nuove opere pubbliche e infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico" per le sole aree AP e APg). Ciò anche se i nuovi interventi derivano in tutto o in parte da demolizione di patrimonio edilizio esistente.
2. La condizione idraulica di autosicurezza, (da attuare comunque nel rispetto delle requisiti dell'art. 50 o 50 bis) prevista negli articoli 22, 22bis, 23 e 23bis ai rispettivi comma 4, si deve intendere riferibile solo alla realizzazione di edifici, all'interno del tessuto edificato (aree P2, PS e P2g) o all'interno di singoli lotti del tessuto edificato delimitati dall'edificazione preesistente (aree AP e APg), soggetti a intervento diretto.

3. Fatto salvo quanto chiarito al punto 1, interventi (diretti) di demolizione e ricostruzione di un volume esistente (legittimo) sono disciplinati dalle matrici delle Norme di PAI; gli interventi di "ricostruzione" di volumetrie non più esistenti sono assimilati alla nuova costruzione, quindi non sono subordinati ai condizionamenti delle matrici ma soggetti alle disposizioni applicabili dei citati articoli 22, 22bis, 23 e 23bis.
4. Sono fatte salve, in quanto non oggetto della presente circolare, le disposizioni contenute negli articoli 22, commi 4bis – 13, 22bis, commi 4bis – 13, 23, commi 5-14, 23bis, commi 5-13.