Difesa del suolo e rischio alluvioni: come impattano sui piani urbanistici

2 Settembre 2020

La sempre maggiore frequenza di eventi naturali estremi (alluvioni, esondazioni di fiumi e corsi d'acqua, siccità, ecc.) connessi ai cambiamenti climatici in corso, sta imponendo un ripensamento delle politiche di gestione del territorio e in particolare delle aree urbane, nell'ottica di garantire la resilienza dei centri abitati, riducendone al massimo i possibili rischi e le conseguenze negative.

Discipline di settore come la **difesa del suolo**, il contrasto al **dissesto idrogeologico** e la **gestione del rischio di alluvioni** stanno assumendo sempre maggiore rilevanza e valenza nel governo del territorio con conseguenti riflessi sugli strumenti di pianificazione territoriale (di competenza delle regioni, province e città metropolitane) e soprattutto su quelli urbanistici (di competenza dei comuni).

Questi aspetti sono regolati attualmente:

- per quanto riguarda la **difesa del suolo** e delle acque e la **prevenzione del dissesto idrogeologico**, dalla **Parte III del D.lgs. 152/2006 cd. "Codice dell'ambiente"**;
- per gli aspetti relativi alla **gestione del rischio di alluvioni**, dal **D.lgs. 49/2010** (recepimento della Direttiva 2007/60/CE).

Entrambe le discipline sono:

- incardinate sulla approvazione di strumenti di pianificazione di settore quali i **Piani di bacino distrettuali** e i **Piani di gestione del rischio di alluvioni (PGRA)**;
- devolute principalmente alla competenza delle **Autorità di bacino distrettuali**, operanti nei **sette distretti idrografici** in cui è suddiviso il Paese (**Alpi orientali, Fiume Po, Appennino settentrionale, Appennino centrale, Appennino meridionale, Sardegna e Sicilia**) ai sensi articoli 63 e 64 del D.lgs. 152/2006, come sostituiti dalla Legge 221/2015 cd. "Green economy".

Le funzioni di indirizzo delle Autorità di bacino e di coordinamento fra le stesse sono conferite al Ministero dell'ambiente anche avvalendosi dell'Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), mentre alle Regioni spettano, tra l'altro, le funzioni di gestione dei vincoli idrogeologici (rilascio dell'autorizzazione per gli interventi da eseguire nelle zone soggette a vincolo, spesso delegato a Province e/o Comuni in base all'entità delle opere) come previsto dall'art. 61, comma 5 D.lgs. 152/2006.

Autorità di bacino distrettuali

Prima di analizzare le previsioni in tema di rapporti con la pianificazione urbanistica, si evidenzia che le Autorità di bacino operano attraverso i seguenti organi:

- **la Conferenza istituzionale permanente** (Presidenti delle regioni e delle province autonome interessate, Ministro dell'ambiente, Ministro delle infrastrutture, Capo del Dipartimento della protezione civile, Ministro delle politiche agricole e Ministro dei beni culturali o loro delegati) che adotta gli atti di indirizzo, coordinamento e pianificazione;
- **il Segretario generale** che, tra l'altro, provvede agli adempimenti necessari al funzionamento

dell'Autorità di bacino e cura l'istruttoria degli atti di competenza della Conferenza istituzionale permanente;
- **la Conferenza operativa**, composta dai rappresentanti delle amministrazioni presenti nella Conferenza istituzionale permanente, che esprime pareri sul Piano di bacino distrettuale e i relativi stralci ed emana direttive tecniche.

Difesa del suolo e prevenzione del dissesto idrogeologico

I **Piani di bacino** contengono, tra l'altro, **le prescrizioni e le norme d'uso** per la conservazione, la difesa e la valorizzazione del suolo e delle acque e **individuano le zone da assoggettare a vincoli idrogeologici**.

Le prescrizioni dei Piani di bacino hanno **carattere immediatamente vincolante** e devono essere **recepite nei piani urbanistici**. In particolare l'art. 65 del D.lgs. 152/2006:

- impone alle **Regioni**, entro 90 giorni dalla pubblicazione del Piano di bacino sul Bollettino regionale, di **emanare**, ove necessario, **specifiche disposizioni per l'attuazione di tali piani nel settore urbanistico**;
- decorso tale termine, impone ai **Comuni** di **adeguare i propri strumenti urbanistici**;
- in caso di inerzia degli enti locali, attribuisce alle Regioni il potere di adeguare d'ufficio i piani urbanistici entro 6 mesi dall'approvazione del Piano di bacino.

In attesa dell'approvazione dei Piani di bacino, le Autorità di bacino adottano:

- **misure di salvaguardia immediatamente vincolanti e aventi durata non superiore a tre anni,** consistenti tra l'altro, in **prescrizioni, vincoli, norme d'uso** finalizzate alla conservazione del suolo e alla tutela dell'ambiente;
- **piani stralcio di distretto dell'assetto idrogeologico (PAI)** che individuano e perimetrano le aree a rischio idrogeologico da sottoporre a misure di salvaguardia.

Gestione del rischio di alluvioni

In base al D.lgs. 49/2010, le Autorità di bacino, al fine di valutare e gestire il rischio di alluvioni e fatti salvi i piani di bacino e gli altri strumenti già predisposti in attuazione del D.lgs. 152/2006:

- effettuano una **valutazione preliminare del rischio di alluvione nell'ambito del proprio distretto idrografico** e **individuano le relative zone**;
- predispongono **mappe della pericolosità e mappe del rischio di alluvione** con riferimento alle zone sopra individuate; **le aree che potrebbero essere interessate da alluvioni** sono **classificate** secondo il livello di rischio in: **scarsa pericolosità (P1)**, **media pericolosità (P2)** ed **elevata pericolosità (P3)**;
- predispongono **Piani di gestione del rischio alluvioni** che disciplinano tra l'altro le aree sulla base della relativa pericolosità, tenendo conto delle previsioni di uso e di sviluppo del territorio medesimo. Anche in questo caso **gli enti locali devono adeguare i propri strumenti urbanistici alle prescrizioni dei Piani di gestione** e trovano applicazione le norme di coordinamento dell'art. 65 del D.lgs. 152/2006 sopra descritte.