

## I PIANI STRALCIO DI DISTRETTO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO

NEL D.L.VO N. 152/2006

*di Alessandro Camarda\**

**Sommario** 1. Premessa – 2. I Piani stralcio di distretto per l'assetto idrogeologico (PAI) – 3. Il procedimento di formazione dei PAI – 4. Conclusioni.

### 1. – Premessa

Il legislatore della novella, conscio della complessità e della lunghezza dei tempi per l'approvazione del Piano di bacino distrettuale, ha delineato, nell'articolo 67 del D.l.vo n. 152/2006, uno strumento pianificatorio di più agile adozione per fronteggiare i pericoli di dissesto idrogeologico. Il legislatore delegato, consapevole della generalizzata vulnerabilità del territorio italiano<sup>1</sup>, ha pertanto descritto i Piani stralcio di distretto per l'Assetto Idrogeologico (in acronimo PAI) quali istituti finalizzati ad intervenire sulle situazioni a rischio idrogeologico presenti in un determinato territorio.

### 2. – I Piani stralcio di distretto per l'Assetto Idrogeologico (PAI)

Il legislatore della novella, nel comma 1 dell'articolo 67 anzidetto, attribuisce all'Autorità di bacino, nelle more dell'approvazione del Piano di bacino distrettuale, il potere di approvare Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI)<sup>2</sup>. Detta facoltà viene riconosciuta allo scopo d'individuare le aree caratterizzate da rischio idrogeologico e, conseguentemente, di programmare le azioni necessarie per scongiurare il prodursi di ulteriori effetti pregiudizievoli

---

\* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

<sup>1</sup> Sul punto si ricordi che l'introduzione ed il ricorso ai piani stralcio di bacino sono stati frutto di una serie di provvedimenti legislativi emanati negli anni novanta per fare fronte ad eccezionali avversità atmosferiche che hanno arrecato notevoli alluvioni e dissesti idrogeologici in tutto il Paese. Peraltro, il delicato equilibrio del territorio italiano è stato da ultimo rimarcato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell'atto del 27 ottobre 2006 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 7 novembre 2006) recante gli indirizzi operativi per fronteggiare eventuali situazioni di emergenza connessi a fenomeni idrogeologici e idraulici.

<sup>2</sup> Detto strumento di pianificazione è stato originariamente introdotto nel nostro ordinamento dal Decreto legge 11 giugno 1998 n. 180, convertito con modificazioni nella Legge 3 agosto 1998, n. 267, e successivamente novellato dal Decreto legge 12 ottobre 2000 n. 279, convertito con modificazioni nella Legge 11 dicembre 2000, n. 365. L'anzidetta normativa è stata, peraltro, oggi parzialmente abrogata dall'articolo 175 del D.l.vo n. 152/2006 e sostanzialmente riprodotta nell'articolo in esame.

nelle aree dissestate, nonché per pianificare le azioni tendenti ad incidere sulle cause del dissesto e recuperare le funzionalità dei sistemi naturali.

Il Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico interviene, dunque, su un territorio ad alta vulnerabilità dove spesso la maggioranza dei territori interessati presentano soglie di rischio elevate e a cui si accompagna una crescita esponenziale degli insediamenti antropici, troppo spesso realizzati senza considerare i limiti ed i vincoli imposti dai fenomeni idrogeologici naturali. I PAI devono, pertanto, basarsi su una metodologia d'elaborazione necessariamente basata su conoscenze costituite tramite la raccolta, l'analisi e l'elaborazione di tutte le informazioni che riguardano le caratteristiche socio-economiche, gli aspetti climatici, idrologici e geomorfologici del territorio. Solamente alla luce dei risultati dell'anzidetta attività conoscitiva sarà possibile individuare le azioni ritenute più opportune.

Il legislatore, proprio al fine di un efficace e concreta tutela del territorio, ha previsto il potere di ricorrere alle misure di salvaguardia ritenute più adeguate, dotando così il piano in esame di strumenti che consentano d'imporre prescrizioni immediatamente vincolanti. Il PAI si configura, quindi, come uno strumento adattabile alle specifiche esigenze dei diversi ambiti territoriali mediante modalità gradualità d'intervento e con previsioni capaci d'incidere efficacemente sul territorio e, contestualmente, costituire chiaro punto di riferimento per le altre Amministrazioni.

Una volta delineati i tratti essenziali del PAI, pare opportuno soffermarsi sul successivo comma 6 dell'articolo 67, che, richiamando i piani stralcio disciplinati proprio al comma 1, ne specifica in particolare i contenuti. Quest'ultimi concernono, tra gli altri, l'individuazione delle infrastrutture e dei manufatti che determinano il rischio idrogeologico. Alla luce di tale individuazione, il legislatore attribuisce alle Regioni il compito di stabilire le misure d'incentivazione a favore dei soggetti, proprietari di detti immobili, per l'adeguamento degli stessi e la loro rilocalizzazione in aree non a rischio idrogeologico. Il legislatore delegato si preoccupa, quindi, di garantire un maggiore coinvolgimento dei singoli nella lotta contro le situazioni di dissesto idrogeologico. La logica di tale previsione può ritrovarsi nel principio di sussidiarietà orizzontale. Prevedendo, cioè, la possibilità che una Pubblica amministrazione svolga alcune funzioni proprie (la difesa e tutela del territorio) anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro

formazioni sociali, "il cittadino, da mero amministrato, viene dunque considerato come promotore della vita politico-amministrativa"<sup>3</sup>.

Proprio alla luce delle suddette considerazioni, la seconda parte del comma 6 disciplina il procedimento attraverso il quale giungere alla predisposizione di un piano per l'adeguamento delle infrastrutture. Alle Regioni viene assegnato il compito di coinvolgere, in una logica di concertazione e di partecipazione nella scelte d'uso del territorio, tutti gli enti locali<sup>4</sup> interessati, i quali esprimono un parere<sup>5</sup> circa l'individuazione dei criteri di priorità degli interventi relativamente al livello di rischio. Nel medesimo piano di adeguamento vengono, altresì, definiti i termini per provvedere all'adeguamento e le modalità per la concessione degli incentivi finanziari anzidetti. Quest'ultimi comprendono gli oneri di demolizione e non possono comunque superare i fondi introitati dalla stessa Regione mediante la riscossione dei canoni di utilizzo del demanio idrico<sup>6</sup>. Laddove i soggetti interessati non usufruiscano delle suddette agevolazioni, opera un meccanismo di decadenza automatica da eventuali altri benefici ottenuti in conseguenza delle calamità naturali. In tal modo il legislatore ha voluto, cioè, incentivare il coinvolgimento dei soggetti privati interessati e garantire così un adeguato ed efficace intervento sul territorio. Le zone del territorio così messe in sicurezza vengono acquisite al patrimonio indisponibile dei Comuni<sup>7</sup>, garantendo che esse non siano più oggetto di attività antropiche potenzialmente pericolose.

### **3. – Il procedimento di formazione dei PAI.**

Nell'articolo 68 D.l.vo n. 152/2006, il legislatore delegato disciplina il procedimento per la formazione dei Piani per l'Assetto Idrogeologico (PAI) di cui al comma 1 dell'articolo 67. Il legislatore si limita, peraltro, a riprodurre, nella norma in esame, quanto prevedeva l'articolo 1-*bis* del Decreto legge 12 ottobre 2000 n. 279<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2005, 61.

<sup>4</sup> Da intendersi quali enti locali quelli definiti tali dall'articolo 2, comma 1 del D.l.vo 18 agosto 2000, n. 267: i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

<sup>5</sup> Ai fini del conseguimento del suddetto parere risulta ragionevole il ricorso all'istituto della Conferenza di servizi così come disciplinata dagli articoli 14 e ss. della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'articolo 86, comma 2 del D.l.vo 31 marzo 1998, n. 112.

<sup>7</sup> Per una più ampia trattazione in materia di patrimonio indisponibile comunale si veda ITALIA, MAGGIORA, ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano, 2005, 763.

<sup>8</sup> Convertito con modificazioni nella Legge 11 dicembre 2000 n. 365. L'articolo 1-*bis* risulta oggi abrogato dall'articolo 175, comma 1 lettera cc) del D.l.vo n. 152/2006.

Il legislatore disciplina il procedimento per l'adozione dei PAI facendo rinvio alla procedura di adozione dei Piani di bacino distrettuali contenuta nell'articolo 66.

L'adozione dei PAI viene attribuita, dunque, alla competenza della Conferenza istituzionale permanente, ma a differenza del procedimento per l'adozione del Piano di bacino distrettuale, il progetto di piano stralcio non viene sottoposto alla valutazione ambientale strategica.

Tale scelta pare trovare giustificazione proprio nella natura dei piani in esame. Quest'ultimi, come emerge dall'articolo 67, sono infatti strumenti pensati per la gestione di territori caratterizzati da un particolare rischio idrogeologico e, pertanto, devono configurarsi come piani idonei a rispondere efficacemente e prontamente a tali situazioni di rischio. Il procedimento per giungere alla loro approvazione deve, pertanto, necessariamente caratterizzarsi per una maggiore snellezza e una riduzione dei tempi, che si riflette, appunto, nell'eliminazione di una fase, quella della VAS, che per sua natura comporta dei passaggi, conoscitivi e partecipativi, che allungano i tempi di approvazione. La suddetta natura dei piani in esame trova, peraltro, conferma anche nella previsione di un termine temporale ristretto, sei mesi dalla data di adozione del relativo progetto di piano, per l'approvazione dei PAI.

Il legislatore, con il comma 1 dell'articolo 68, innesta nel procedimento per la formazione del piano stralcio, come detto disciplinato dall'articolo 66, un'ulteriore fase attraverso il coinvolgimento di una conferenza programmatica con il fine di garantire un'adeguata coerenza dei PAI con gli altri strumenti di pianificazione territoriale. Detta conferenza, a cui partecipano rappresentanti delle Regioni, degli Enti locali e della stessa Autorità di bacino, esprime un parere sul progetto di piano stralcio adottato, prevedendo, laddove opportuno, prescrizioni di carattere idrogeologico ed urbanistico, delle quali la Conferenza istituzionale permanente tiene conto nell'adozione del piano stralcio.

Riguardo la natura della conferenza programmatica, occorre ricordare che la giurisprudenza, con riferimento alla precedente disciplina contenuta nell'articolo 1-*bis* della Legge n. 365/2000, ha più volte rimarcato che essa costituisce un'ipotesi speciale di conferenza di servizi. "Ne consegue dunque, che, ai fini dell'adozione del piano stralcio per la tutela dal rischio idrogeologico, non occorre un unitario atto di manifestazione di giudizio o di volontà imputabile alla conferenza programmatica, essendo sufficiente che le amministrazioni

coinvolte siano state ritualmente invitate e messe nelle condizioni di esercitare un'effettiva partecipazione al procedimento e, in seno alla conferenza, abbiano potuto presentare le proprie osservazioni ed il proprio punto di vista, così da, concorrere alla decisione finale di spettanza dell'autorità che ha indetto la conferenza"<sup>9</sup>. La conferenza si delinea, dunque, come conferenza istruttoria, nell'ambito della quale l'Amministrazione procedente non deve acquisire atti di assenso, ma deve limitarsi a sentire il punto di vista espresso dalle Amministrazioni interessate, al fine di acquisire tutti gli interessi pubblici coinvolti dall'adozione del piano stralcio<sup>10</sup>. Sul punto si consideri, peraltro, che avendo i Comuni, ma anche gli altri Enti locali, "una conoscenza più approfondita del proprio territorio, sarebbe opportuno che il loro punto di vista assumesse un valore più incisivo sul procedimento di adozione dei PAI, dal momento che questi ultimi introducono vincoli che devono essere necessariamente adeguati al contesto territoriale interessato; ciò anche in considerazione del rafforzamento della posizione di autonomia dei comuni a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione"<sup>11</sup>.

Il legislatore della novella mostra, dunque, una particolare attenzione al momento partecipativo e concertativo nel procedimento di formazione di strumenti di pianificazione che, per loro natura, coinvolgono interessi la cui cura è affidata a molteplici enti. Riaffermando, così, la nuova logica di co-pianificazione, incentrata cioè sul principio di leale collaborazione tra Pubbliche amministrazioni, che deve caratterizzare le scelte concernenti l'uso e la tutela del territorio.

#### 4. – Conclusioni

Dalle considerazioni sin qui condotte emerge la consapevolezza del legislatore che il processo di pianificazione di bacino si è dimostrato molto complesso e tecnicamente impegnativo, suggerendo così la necessità del ricorso a degli strumenti che permettano di fare adeguatamente fronte agli innumerevoli dissesti idrogeologici che caratterizzano il nostro territorio.

---

<sup>9</sup> Tribunale Amministrativo Regionale Campania – Napoli, sez. I, 26 giugno 2003, n. 7808, in *JurisData*, Milano.

<sup>10</sup> In tal senso si veda URBANI, *Composizione degli interessi plurimi e differenziati e pianificazione di bacino*, in *www.pausania.it* - Rivista on-line di urbanistica, ambiente, lavori pubblici, enti locali, 2.

<sup>11</sup> MILONE, *Il piano stralcio di assetto idrogeologico. Partecipazione al procedimento di adozione e sindacato giurisdizionale*, in *JurisData*, Milano, 2.

Si tenga presente che, ad oggi, la maggior parte dei PAI sono stati adottati, anche se la successiva fase di approvazione e di concreta applicazione mostra innumerevoli complicazioni e conflitti dovuti alla forza penetrante dei vincoli che essi impongono.

La novella legislativa si trova, pertanto, ad affrontare un difficile cammino che appare reso maggiormente impervio in considerazione del fatto che la normativa si limita sostanzialmente a riprodurre quanto prevedeva la precedente disciplina, senza imprimere un necessario ed auspicabile impulso ad una pianificazione che ha dimostrato di risentire di un generale situazione di stallo.

Alessandro Camarda

*Pubblicato il 10 dicembre 2006*