



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDENZA

Direzione generale dell'Area Legale

Prof. n. 2265

Cagliari, 18 MAR 2011

Alla Presidenza della Regione
> Direzione Generale Agenzia Regionale
del Distretto Idrografico della Sardegna

SEDE

Oggetto: Applicazione delle misure di salvaguardia di cui al comma 7 dell'art. 65 del D.Lgs. n. 152 del 2006 - Richiesta di parere.

Con nota n. 1153 del 18 febbraio 2011, la Direzione Generale in indirizzo ha chiesto un parere sulla decorrenza, in sede di predisposizione del Piano Stralcio delle Fasce Fluviali (quale Piano stralcio del Piano di bacino distrettuale), delle misure provvisorie di salvaguardia a tutela del piano adottato; al riguardo, si osserva quanto segue.

1.

Il complessivo quadro normativo di riferimento, costituito dalla L.R. n. 19 del 6 dicembre 2006 (Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici) e dal D. Lgs. 3 aprile 2006 (Codice dell'ambiente), effettivamente, non consente di dare un'interpretazione univoca sull'esatto momento in cui le suddette misure di salvaguardia possano operare, posto che, per un verso, l'articolo 9 della citata legge regionale, nel disciplinare la complessiva procedura di approvazione del Piano di bacino distrettuale, prevede due distinte fasi di adozione di detto Piano o di un suo stralcio (una, concernente lo schema preliminare di piano, l'altra, concernente la proposta definitiva di piano) e, per altro verso, al successivo articolo 10, prevede genericamente che "dal momento dell'adozione e fino all'approvazione (l'evidenziazione è di chi scrive) del piano di bacino distrettuale o di un suo stralcio si applica il comma 7 dell'articolo 65 del decreto legislativo n. 152 del 2006"; tale ultima norma, inoltre, non assume efficacia dirimente rispetto alla problematica in discussione, in quanto prevede genericamente che tali misure di salvaguardia possono essere adottate "in attesa dell'approvazione del Piano di bacino", senza fissare,



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDENZA

Direzione generale dell'Area Legale

nell'ambito di tale procedimento, un limite temporale, prima del quale le stesse misure non possono essere adottate.

2.

Occorre in primo luogo osservare, sotto un profilo strettamente procedimentale, che l'adozione di un atto pianificatorio segna il momento in cui, dopo l'elaborazione tecnica dei progettisti, l'organo amministrativo competente delibera formalmente il piano e, depositandolo, lo pubblicizza, al fine di consentire la presentazione di osservazioni da parte degli interessati; l'effetto primario dell'adozione e, quindi, l'inizio del cosiddetto periodo di salvaguardia, che decorre dalla delibera di adozione ed ha lo scopo evidente di impedire che, prima dell'approvazione formale del piano, si eseguano interventi che compromettono irrimediabilmente gli assetti territoriali previsti dal piano stesso, mentre l'approvazione del piano segna il momento conclusivo del procedimento ed è disposta dopo la fase istruttoria, in cui sono esaminate le osservazioni presentate dagli interessati e le controdeduzioni dello stesso organo adottante (Cassazione penale, Sez. III, 2 ottobre 2003).

In relazione alla specifica fattispecie in esame, inoltre, occorre evidenziare la ratio, i valori caratterizzanti sia le disposizioni pianificatorie in esame sia, parallelamente, le connesse misure provvisorie di salvaguardia.

La razionalizzazione dell'uso della risorsa idrica, il miglioramento della qualità delle acque e la salvaguardia dell'approvvigionamento idrico, la tutela dell'equilibrio idrogeologico del suolo (attraverso la prevenzione del rischio idraulico e di frana, la regolazione dei corsi d'acqua), la tutela degli ecosistemi costituiscono finalità generali di particolare rilevanza, che caratterizzano in maniera peculiare la disciplina in esame. Finalità distinte e, in taluni casi, più pregnanti rispetto a quelle sottostanti alla generale disciplina degli interventi in materia di edilizia e urbanistica.

La stessa, particolare rilevanza che, nel giudizio di legittimità costituzionale proposto da differenti regioni nei confronti degli artt. 55, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 72, 116, 117 e 175

D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e definito con Sentenza n. 232 del 23 luglio 2009, ha portato la Corte Costituzionale a ritenere le predette disposizioni come riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente», oggetto di competenza statale legislativa esclusiva.

Tanto ciò è vero, che la competenza comunale nell'adozione di provvedimenti (quali l'ordine della riduzione in pristino) conseguenti all'accertata incompatibilità urbanistica di opere non può escludere la concomitante competenza dell'autorità preposta alla tutela idrogeologica nell'adozione di atti e di provvedimenti (quali quelli di riduzione in pristino) volti alla piena salvaguardia del bene tutelato (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 7 aprile 2006 N. 1869).



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDENZA

Direzione generale dell'Area Legale

Assumono, quindi, particolare efficacia anche le misure di salvaguardia eventualmente previste in sede di adozione del Piano e finalizzate a garantire in via provvisoria le prescrizioni degli atti di pianificazione adottati in materia di assetto idrogeologico.

Tali misure non assolvono solo ad esigenze di tutela interinale, provvisoria, di una disciplina pianificatoria in corso di approvazione (al pari, in campo urbanistico, delle misure di salvaguardia di cui all'art. 12, comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001 n. 380, costituente norma di principio, secondo quanto disposto da Consiglio Stato a. plen., 07 aprile 2008, n. 2), ma costituiscono esse stesse strumento essenziale di tutela anticipata (ancorché da consolidare in sede di definitiva approvazione) di quegli assetti idrogeologici tutelati con la disciplina di piano.

Da quanto sopra esposto emerge, pertanto, la necessità di valutare con estremo rigore il termine iniziale a partire dal quale tali misure possono operare.

Nella disciplina in esame, la fase dell'adozione, da parte dell'organo deliberante (il comitato istituzionale), della proposta di piano, rilevante ai fini dell'applicazione delle misure di salvaguardia di cui all'art. 10 della L.R. n. 19 del 2006, appare più propriamente quella di cui al comma 2 dell'articolo 9.

Ciò per diversi motivi.

In primo luogo, sotto un profilo più propriamente sostanziale, per la particolare ratio e l'importanza dei valori caratterizzanti la disciplina in discussione, come sopra evidenziati.

In secondo luogo, sotto un motivo più strettamente procedimentale, per la stessa caratterizzazione della procedura di adozione e approvazione del piano di bacino (e, quindi, dei relativi Piani stralcio come quello in discussione) disposta dall'articolo 9 della L.R. n. 19 del 2006.

La fase dell'adozione, alla quale tipicamente si ricollegano sia le osservazioni da parte dei soggetti pubblici e privati interessati, sia (secondo gli ordinari schemi procedimentali di un complesso iter di pianificazione) l'operatività delle misure di salvaguardia, si perfeziona, nella fattispecie, sin dal momento della predisposizione dello schema preliminare di piano da parte del Comitato istituzionale, organo competente all'adozione della proposta di piano e alla relativa trasmissione al Consiglio Regionale per la sua approvazione finale.

È infatti da tale momento che, in relazione alla disciplina predisposta dall'organo competente, le autonomie locali, le organizzazioni, le associazioni economiche e sociali e tutti i soggetti interessati possono presentare osservazioni. È quindi da tale momento che si realizza quella particolare esigenza di salvaguardia (comunque del tutto provvisoria e interinale) di una disciplina pianificatoria già predisposta ed eventualmente da confermare in assenza di osservazioni o di sopravvenienze fattuali e/o normative.



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

PRESIDENZA

Direzione generale dell'Area Legale

Questa esigenza verrebbe, di fatto, vanificata da una differente interpretazione, senz'altro meno rispondente alla *ratio* della disciplina complessiva in discussione, secondo la quale le relative misure di salvaguardia scatterebbero solo dalla successiva proposta definitiva di piano di cui all'art. 9, comma 4 della L.R. n. 19 del 2006.

In tal modo, si arriverebbe all'assurda e illogica evenienza che, a fronte di una disposta perimetrazione di aree caratterizzate da una pericolosità idraulica molto elevata, gli stessi enti locali interessati, che presentino delle osservazioni sulla necessità di "riclassificare" tali aree al fine di consentirne un'ampia modificabilità, nelle more potrebbero realizzare interventi irreversibili, in deroga alla disciplina pianificatoria adottanda, proprio sulla base delle osservazioni presentate in sede procedimentale; mentre quelle stesse osservazioni, in sede di definitiva istruttoria del piano, potrebbero risultare infondate.

Ciò comporterebbe l'inutilità di una disciplina del piano e delle relative, indispensabili misure di salvaguardia, quanto meno con riferimento ai suddetti (non conformi) interventi, effettuati nel periodo di tempo intercorrente fra l'adozione dello schema preliminare di Piano di cui all'art. 9 comma 2, L.R. n. 19 del 2006 e l'approvazione della proposta definitiva di Piano di cui al successivo comma 4.

In considerazione del possibile instaurarsi di un contenzioso, il presente parere è sottratto all'accesso.

Il Direttore Generale

Avv. Tiziana Ledda