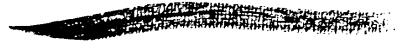


**GRUPPO183**

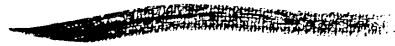


Difesa del suolo e delle risorse idriche

## **Aree inondabili e costruzioni senza nulla osta idraulico. La corte di cassazione conferma le responsabilità**

*Francesco Lettera*

15 novembre 2014



1. Innanzi al ricorrente dramma delle inondazioni che stanno sconvolgendo centinaia di centri abitati, ancora una volta la Magistratura delle Acque interviene a mettere ordine nell'uso spregiudicato e malaccorto dei suoli che sono esposti alle piene ordinarie e straordinarie di fiumi e torrenti.

Le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione hanno confermato il principio di diritto secondo il quale gli strumenti urbanistici ed i titoli edilizi *“non comportano di per sé l'assorbimento di ogni valutazione di compatibilità delle erigende costruzioni con il regime dei corsi d'acqua trattandosi di tutela di interessi pubblici cui sono preposte, esclusivamente o prevalentemente, altre autorità amministrative dalle quali occorre acquisire l'apposita autorizzazione.”*

Questa autorizzazione si chiama *“nulla osta idraulico”* previsto dal Testo unico sulle opere idrauliche n. 523 del 1904.

Esaminata per sommi capi la importante sentenza, tornerò più avanti sulla questione del previo nulla osta idraulico per le rilevanti implicazioni.

2. La sentenza 23 ottobre 2014 n.22553 è stata resa dalle Sezioni Unite civili della Cassazione che hanno giudicato un ricorso avverso le sentenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche e del Tribunale Regionale delle acque pubbliche di Roma; nell'esercizio di tale competenza giurisdizionale le Sezioni Unite fungono da Giudice supremo del buon governo delle acque pubbliche.

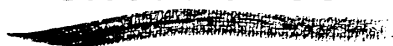
La causa decisa derivava dal ricorso di un proprietario di una seconda casa balenare all'interno di un imponente complesso edilizio, con tante decine di edifici, in un'area costiera soggiacente da sempre alle piene di un fiume, senza che fosse stato acquisito il nulla osta idraulico dell'allora Genio civile, oggi ufficio della Regione o della Provincia in caso di subdelega. Tra l'altro, dopo gli eventi della piena per la quale è stata causa, l'area è stata classificata dal Piano di Bacino in P4 (alta pericolosità).

Negli anni '60 il litorale di un antico comune fu invaso da programmi di costruzione di una megalopoli turistico-balneare nonostante che la Commissione provinciale per le bonifiche agricole, preso atto delle continue inondazioni dell'esteso compendio, avesse deliberato che quei terreni non potevano essere destinati neanche ad un migliore uso agricolo in quanto era enorme e sproporzionato il costo di costruzione delle arginature indispensabili a mettere in sicurezza quelle aree. Invece il Comune consentì di costruire, pur essendo pacifico che le acque avrebbero invaso anche nel futuro quelle terre, tanto è vero che furono progettate casette su *pilotis*, ovvero su palafitte proprio per consentire il deflusso delle acque di piena.

La tecnica dell'espansione edilizia in aree inondabili è piena di fatti emulativi: si sono ristrette le sezioni idrauliche di sponde e foci, si sono coperti gli alvei dei torrenti per fare vie, parcheggi, od anche per consentire la costruzione di edifici non solo sugli argini ma finanche sull'alveo coperto, quindi sopra il flusso di acqua corrente.

3. Prima o poi l'acqua riprende il suo proprio corso e le cronache ci parlano di lutti e distruzioni, giornalmisticamente attribuiti –impropriamente- a pioggia assassina o a bombe d'acqua. Sistematicamente i geologi intervengono per dire che si tratta del dissesto idrogeologico. Dissento da questa lettura degli eventi. Il dissesto non è la causa ma l'effetto della quasi scomparsa di ogni forma di organizzazione dell'amministrazione idraulica per la manutenzione degli alvei, la conservazione della officiosità di ponti, canali ed opere di copertura degli alvei, la partecipazione dei cittadini interessati da tali opere che riguardano anche quelle relative a irrigazione, bonifica, manutenzione delle opere di bonifica ivi compreso il reticolo idrografico minore di bonifica.

Per molti decenni molti hanno ritenuto che la manutenzione dei fiumi potesse essere abolita per



manca di risorse economiche e senza la partecipazione degli interessati; il risveglio è drammatico. Morire di pioggia è intollerabile in un Paese che ha un'antica e consolidata cultura delle acque con ingegneri idraulici e idrogeologi di alto livello professionale.

4. I grandi danni causati dalle recenti inondazioni dipendono da inerzie che attengono alla gestione della difesa del suolo, alla incapacità della laminazione delle piene, alla disinvoltata edificazione delle sponde e dei suoli soggiacenti alle piene ordinarie e straordinarie dei corsi d'acqua.

I piani di bacino sono stati redatti, le aree inondabili sono individuate su tutto il territorio italiano; quindi le reali cause dei disastri vanno ricercate nei silenzi degli strumenti urbanistici, dei progettisti e dei proprietari degli edifici, oltre che nell'assenza di una preventiva opera di polizia idraulica lungo gli argini e gli alvei.

Tanto premesso le Sezioni Unite della Cassazione civile, quale giudice supremo della giustizia delle acque pubbliche, con la sentenza n.22553 del 23 ottobre 2014 hanno affermato lapidariamente che l'adozione di uno strumento edilizio e il rilascio del titolo edilizio (licenza, concessione, permesso e simili) richiedono il previo benessere dell'autorità idraulica.

5. Il TU n.523 del 1904 prevede che i progetti di opere che possono direttamente o indirettamente influire sul regime dei corsi d'acqua quantunque di interesse puramente consorziale o privato, non possono eseguirsi senza il previo nulla osta dell'autorità idraulica, ovvero di quegli uffici della Regione o della Provincia nei quali è confluito il Genio civile dello Stato. Il nulla osta non è altro che il provvedimento di approvazione delle opere che interessano notevolmente il regime del corso d'acqua.

La sentenza statuisce che a fronte della violazione di una ben precisa normativa statale, l'eventuale danno provocato dall'inondazione vede la corresponsabilità del proprietario per *"aver costruito l'immobile in una zona a notevole rischio di esondazione, in violazione delle norme che prescrivono la richiesta di autorizzazione alle autorità preposte alla verifica di compatibilità idraulica al fine di tutelare proprio l'interesse della proprietà, nonché della norma comportamentale di ordinaria diligenza e prudenza tanto più dopo l'esondazione del 1987, nota ai lottisti."*

La sentenza statuisce inoltre che anche il rilascio da parte del Comune del titolo edilizio (licenza, concessione o permesso edilizio) comunque non esenta il proprietario da ogni responsabilità se non ha provveduto a dotarsi dell'apposita autorizzazione, ovvero del nulla osta idraulico.

A prima lettura, e rinviando ad un più ampio studio che sta per essere pubblicato su una rivista giuridica, aggiungo alcune notazioni.

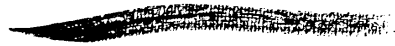
#### *Piano paesaggistico, Piano di bacino e fasce inondabili.*

Il Piano paesaggistico, in non poche realtà regionali, spesso deborda invadendo le specifiche competenze del Piano di bacino. All'autorità paesaggistica ed al Piano paesaggistico non compete disegnare le fasce inondabili dei corsi d'acqua, restando tale materia di esclusiva competenza del Piano di Bacino a mezzo delle Mappe della pericolosità da alluvione.

Anche il recepimento, nel Piano paesaggistico, delle mappe della pericolosità ha carattere di memoria in quanto soltanto le Mappe di pericolosità –continuamente aggiornate dall'Autorità di Bacino– sono prescrittive; tuttavia, nei casi in cui il corso d'acqua sia non ancora dotato di fasce di pericolosità, il proprietario dell'area e il progettista - per evitare ogni ulteriore responsabilità ed anche per evitare che una eventuale polizza assicurativa possa essere contestata in sede di risarcimento- oltre a richiedere l'integrazione all'Autorità di bacino, dovrebbero opportunamente munirsi di nulla osta idraulico.

#### *Mappe della pericolosità da alluvione Piano di Bacino, piene ordinarie, piene straordinarie e fasce inondabili.*

Il Piano di bacino, adottato dall'Autorità di Bacino, deve contenere le mappe della pericolosità con



la delimitazione delle aree inondabili dalle piene. Sul punto va ricordato che il D.Lgs n.49/2010 ha deprecabilmente ignorato di conciliare la distinzione tra piene ordinarie e piene straordinarie. Infatti sono stati introdotti i cd tempi di ritorno delle inondazioni, stabilendo tre periodi temporali: 20-50 anni (elevata probabilità), 100-200 anni (media probabilità), scenari di scarsa probabilità. Un quarto scenario è invece basato sulla dimensione dell'evento, per cui vanno prefigurati gli *eventi estremi*, come ad esempio il crollo di una diga o di argini maestri. Per saperne di più (o di meno) si rinvia all'art.6 del D.Lgs n.49 del 2010).

Poiché con la locuzione piena ordinaria si delimita il demanio idrico, la fascia di probabilità da 20 a 50 anni amplia le aree soggette a servitù idraulica che stanno oltre la sponda, lato campagna, con la conseguenza che tali aree –anche se di proprietà privata- non sono idonee di per sé alla destinazione edilizia o di ambienti per l'allevamento di animali.

### *Nulla osta idraulico e Conferenza di Servizi*

La mancata partecipazione alla Conferenza di Servizi dell'Ufficio al quale compete la decisione sul nulla osta idraulico non può essere assimilato al silenzio assenso; i troppi lutti ed i tanti danni non possono continuare ad essere accolti con l'indifferenza di una formula di comodo. Lo strumento della Conferenza di Servizi appena modificato dal salva Italia va ulteriormente adeguato sul punto.

### *Nulla Osta idraulico, VAS ed altri strumenti di valutazione degli impatti ambientali.*

I Piani urbanistici e loro varianti sono soggetti alla previa Valutazione ambientale strategica (VAS) del loro impatto sulle matrici ambientali e quindi sull'acqua nelle sue varie forme; ne consegue che anche la VAS avente ad oggetto strumenti urbanistici deve previamente acquisire lo specifico nulla osta idraulico, laddove si tratta di aree incluse nelle mappe di pericolosità.

Non diversa procedura va attuata per gli altri strumenti di impatto, quali VIA, AIA e AUA.

Infine anche in sede di bonifica dei siti inquinati è doveroso verificare i rapporti con le Mappe di pericolosità.

### *Omissione di Nulla osta idraulico e categorie di soggetti esposti a responsabilità.*

La sentenza delle SS.UU n.22553 del 2014 ha confermato la responsabilità concorrente della Regione per non aver realizzato opere di difesa del suolo. Per chiarezza maggiore si osserva che in primo grado non era stato chiamato in giudizio il Comune, il quale è restato fuori dal processo ma non da una azione di risarcimento, se promossa dalla Regione condannata e proprio per prevenire l'apertura di procedimenti per responsabilità innanzi alla Corte dei Conti.

Le inondazioni non sono uno spettacolo, ma danno la prova di quante inerzie si siano accumulate dannosamente nell'uso irragionevole dei suoli confinanti o prossimi ai corsi d'acqua.