



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via San Vitale n. 43  
27010 – Sizzano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

### **La strana disciplina transitoria della legge regionale n. 31/2014**

A guardarla con attenzione, la “*norma transitoria*” dettata dall’art. 5 della legge regionale n. 31/2014 si rivela come molto particolare, perché, similmente a una matrioska, contiene al suo interno ben tre discipline transitorie: quella sull’adeguamento alla legge medesima, quella sulla pianificazione comunale, quella sui piani attuativi. Come vedremo, però, mentre le prime due discipline transitorie sono più o meno funzionali (e così deve essere) al raggiungimento dell’obiettivo della riduzione del consumo di suolo, la terza sembra invece rispondere ad esigenze che nulla c’entrano con quell’obiettivo.

I primi tre commi dell’art. 5 della legge regionale n. 31/2014 definiscono il percorso e i tempi di adeguamento degli strumenti di pianificazione (PTR, PTCP, PGT) alle nuove disposizioni finalizzate alla riduzione di consumo di suolo.

I commi 4 e 5 definiscono invece quel che i Comuni possono fare, quanto alla pianificazione di loro competenza, fino a che l’adeguamento non si sarà concluso nei PGT:

1. possono approvare varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT che non comportino nuovo consumo di suolo;
2. possono approvare varianti del PGT e piani attuativi in variante al PGT per l’ampliamento di attività economiche esistenti e per l’attuazione di accordi di programma di valenza regionale (senza il limite di non comportare nuovo consumo di suolo);
3. possono approvare PGT e varianti del PGT che siano già stati adottati all’entrata in vigore della legge regionale n. 31/2014 (senza il limite di non comportare nuovo consumo di suolo).

Non mi pare che queste norme ci consegnino problemi interpretativi di grande difficoltà e complessità: con le (limitate) eccezioni dei punti 2 e 3, il legislatore regionale vieta fino all’adeguamento varianti del PGT che comportano nuovo consumo di suolo (nella definizione dell’art. 2) per non vanificare gli obiettivi della legge regionale n. 31/2014.

Il dispositivo normativo è chiaro: c’è una limitazione parziale della potestà pianificatoria dei Comuni nel senso che essa, letteralmente, non può produrre, salvo poche eccezioni, nuovo



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via San Vitale n. 43  
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

consumo di suolo. Il che significa, nella lingua di Dante, e *a contrario*, che la potestà pianificatoria dei Comuni, nell'apprezzamento discrezionale dell'interesse pubblico che è la cifra tipica ed essenziale di ogni scelta urbanistica, si può pacificamente esplicitare, nelle forme e nei modi previsti dalla legge regionale n. 12/2005 e successive modifiche ed integrazioni, in tutto ciò che non comporta nuovo consumo di suolo.

Non aggiunge nulla a questo la parte finale del comma 5, che proroga la validità dei documenti di piano dei PGT comunali che scadono prima dell'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana di un termine di dodici mesi successivi a tale adeguamento.

Caso mai, sul punto c'è da osservare quella che si può chiamare una imprecisione della norma, perché mentre l'art. 8 comma 4 della legge regionale n. 12/2005, ma soltanto per i Comuni superiori a 2.000 abitanti, prevede che i documenti di piano abbiano una validità quinquennale (trascorsa la quale decadono *ex lege*), l'art. 10-bis comma 2, che si applica ai Comuni fino a 2.000 abitanti, prevede che i documenti di piano abbiano validità a tempo indeterminato, pur disponendo che debbano essere verificati e aggiornati con periodicità almeno quinquennale (ma le loro previsioni non decadono allo spirare dei cinque anni, questa è la differenza).

Ora, se è possibile prorogare, come fa l'ultima parte del comma 5, i documenti di piano dei Comuni superiori a 2.000 abitanti la cui validità decadrebbe *ex lege* allo spirare del termine di cinque anni, più difficile, anzi impossibile, meglio ancora inutile, è prorogare i documenti di piano dei Comuni fino a 2.000 abitanti che hanno validità a tempo indeterminato e che non decadono *ex lege*.

Resta comunque il fatto che la proroga della parte finale dell'art. 5 non incide minimamente sulla potestà dei Comuni di modificare sempre e comunque i documenti di piano anche prima della loro scadenza: sia l'art. 8 che l'art. 10-bis della legge regionale n. 12/2005 dicono infatti chiaramente e incontrovertibilmente che i documenti di piano sono "*sempre modificabili*", e tali disposizioni sono state lasciate totalmente intatte dalla legge regionale n. 31/2014. La quale, dunque, per questo profilo, non riduce la potestà pianificatoria dei Comuni.

Ovvio che oggi, alla luce della disciplina transitoria della legge regionale n. 31/2014, quel "*sempre modificabile*" incontra il limite indicato in particolare dal comma 4, cioè il limite di non essere



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via San Vitale n. 43  
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

modificabile (il documento di piano) quando, e solo quando, comporterebbe nuovo consumo di suolo.

La disciplina transitoria avrebbe potuto fermarsi qui, lasciando tutto il resto, e in particolare l'attuazione dei PGT, compresa quella loro parte rilevante relativa agli ambiti di trasformazione e ai piani attuativi, alla disciplina ordinaria dettata dalla legge regionale n. 12/2005. Con la conseguenza che, fino alla conclusione, in sede di PGT (perlomeno adottato), del percorso di adeguamento alle nuove disposizioni sulla riduzione del consumo di suolo, i piani attuativi previsti dai PGT vigenti avrebbero pacificamente potuto essere approvati a fronte di una richiesta avanzata dagli operatori privati.

Invece, la disciplina transitoria della legge regionale n. 31/2014 non si ferma ai commi 4 e 5 dell'art. 5, ma continua con il comma 6 e con il comma 9, che riguardano i piani attuativi. In realtà, è il comma 9, benché successivo al comma 6, che dirige l'orchestra, poiché è il comma 9 che attribuisce ai Comuni il potere di "sospendere", instaurando una sorta di regime di salvaguardia specifico, sino al completamento del processo di adeguamento alle nuove disposizioni sulla riduzione del consumo di suolo, le previsioni di PGT relative ai piani attuativi per cui non fosse pendente istanza alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 31/2004, per cui non sia stata presentata istanza entro trenta mesi dalla medesima data di entrata in vigore e per i quali, quando approvati, non sia stata stipulata la convenzione "*tassativamente*" entro dodici mesi dalla esecutività della approvazione definitiva. Alla "sospensione" deve fare seguito, entro il termine di novanta giorni dal completamento dell'adeguamento, e in relazione alle previsioni ad esso conseguenti, la "abrogazione" ovvero la modifica/integrazione di quei piani attuativi.

Si tratta, senza dubbio, di un dispositivo normativo stranissimo. Possiamo dire così: queste norme hanno inventato di sana pianta una "sanzione" (in senso atecnico), la sospensione seguita dalla abrogazione o dalla modifica/integrazione, che è funzionale più che alla finalità della legge regionale n. 31/2014 (la riduzione del consumo di suolo) all'incentivazione della presentazione dei piani attuativi entro trenta mesi e del loro convenzionamento entro dodici mesi dall'approvazione.

Ma deve essere chiaro che quella che è stata chiamata "sanzione" è stata, come si è detto, inventata: in sua assenza, e in conformità ai meccanismi ordinari della legge regionale n. 12/2005, quanti piani attuativi sarebbero stati in realtà decapitati dalla ghigliottina della legge regionale n.



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via San Vitale n. 43  
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

31/2014 a regime? Difficile dirlo, fermo restando che alla legge regionale n. 31/2014 non importa questo, ma importa far presentare in tempi relativamente breve le istanze relative ai piani attuativi.

Bisogna però aggiungere che, in questo stranissimo dispositivo normativo apparentemente finalizzato alla salvaguardia dei piani attuativi e invece realmente finalizzato alla loro veloce presentazione, il comma 6 parla di *“piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore”* della legge regionale n. 31/2014.

La formulazione non è certo tra le più felici e consegna, per la sua infelicità consapevole o inconsapevole, un problema non di poco conto, che potrebbe generare, nell'applicazione della legge regionale n. 31/2014, effetti veramente perversi. Non fosse altro perché qualcuno potrebbe pensare che, con quella formulazione, il legislatore regionale abbia voluto *“fotografare”* i PGT esattamente come vigenti al 2 dicembre 2014 e garantire, diciamo così, l'approvazione dei piani attuativi in essi previsti e anch'essi *“fotografati”* in uno con i PGT, sottraendo PGT e ambiti assoggettati a piano attuativo a qualsiasi successivo e ulteriore intervento di pianificazione da parte dei Comuni. Anche agli interventi di pianificazione ammessi dai commi 4 e 5.

E', secondo me, una lettura che non regge. Intanto perché è in radicale contraddizione con i contenuti dei commi 4 e 5. In questi commi, che sono quelli che tracciano i confini della potestà pianificatoria dei Comuni nella fase transitoria della legge regionale n. 31/2014, non c'è nessun *“congelamento”* e non c'è nessuna *“fotografia”* dei PGT alla data del 2 dicembre 2014. La potestà pianificatoria dei Comuni rimane tutta intera con il solo e unico limite, funzionale alla finalità della legge regionale n. 31/2014, di non produrre, nel suo esercizio, nuovo consumo di suolo. Se il legislatore regionale avesse voluto porre altri limiti, in particolare la *“conservazione”* dei piani attuativi esattamente come previsti dai PGT al 2 dicembre 2014, qui, nei commi 4 e 5, ne avrebbe scritto e ne avrebbe dovuto scrivere. E avrebbe dovuto anche, sempre qui, dire in un modo o nell'altro che le norme sui documenti di piano *“sempre modificabili”* trovano una eccezione. Che poi una cosa del genere potesse trovare una motivazione convincente è un altro paio di maniche.

Si deve peraltro mettere in evidenza che il comma 5 consente ai Comuni di approvare senza alcun limite PGT e varianti dei PGT già adottati alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 31/2014: sarebbe un'altra bella contraddizione che le previsioni relative a piani attuativi di questi



Dott. Mauro Cavicchini

---

Consulente di urbanistica e di edilizia  
Via San Vitale n. 43  
27010 – Siziano (Pavia)

Tel. 338 - 3010336

e-mail: m.cavicchini@alice.it

atti di pianificazione esplicitamente ammessi, soltanto perché semplicemente adottati al 2 dicembre 2014 e approvati definitivamente dopo, non possano rientrare nell'ambito di applicazione dei commi 6 e 9. Non ci sarebbe un solo motivo plausibile per questa scelta.

Infine, e qui è il profilo dei principi che viene toccato, il fatto che sia l'istanza di un privato, più precisamente la possibile istanza di un privato, più precisamente ancora il termine entro il quale la possibile istanza è presentata, a immobilizzare l'attività di pianificazione di un Comune, ad impedirgli in sostanza di rideterminarsi, nell'apprezzamento discrezionale dell'interesse pubblico, quanto alle previsioni urbanistiche di un'area, appare una vera e propria enormità. Non soltanto perché sarebbe come dire che il privato si sostituisce al Comune e sceglie la disciplina urbanistica che gli piace di più, ma anche perché ciò avverrebbe a fronte di previsioni di PGT che (non sempre ma quasi sempre) in quanto esplicitate dal documento di piano sono previsioni che, ai sensi della legge regionale n. 12/2005, non producono "effetti diretti sul regime giuridico dei suoli", cioè non attribuiscono direttamente un diritto all'edificazione.

Ce n'è abbastanza, mi pare, per esigere, al di là delle formulazioni infelici e/o degli scivolamenti linguistici, una interpretazione del comma 6 più coerente con l'intera legge regionale n. 31/2014, più coerente con la legge regionale n. 12/2005 e più coerente, anche, con qualche principio fondamentale dell'urbanistica. Con la conseguenza, allora, che la formulazione "*piani attuativi conformi o in variante connessi alle previsioni di PGT vigenti alla data di entrata in vigore*" della legge regionale n. 31/2014 deve essere letta, nella parte che fa riferimento ai PGT vigenti al 2 dicembre 2014, non in termini statici, ma in termini dinamici, e perciò comprensivi delle varianti del PGT che possono legittimamente essere approvate successivamente a quella data.

Altre letture, come si è accennato, non stanno in piedi. Semplicemente perché prescindono dalla ricerca delle coerenze di cui si è appena parlato e sono totalmente decontestualizzate: il che non è mai un buon modo di leggere e interpretare le norme.