

L'APPLICAZIONE DELLE MISURE DI SALVAGUARDIA IN REGIONE LOMBARDA

L'applicazione delle misure di salvaguardia, dopo più di mezzo secolo dalla loro introduzione, continua ad ingenerare incertezze.

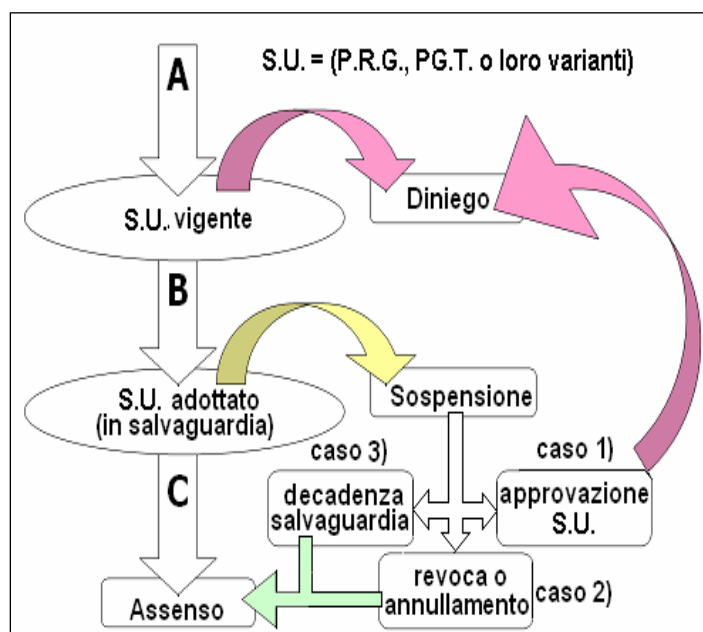
La questione ora assume un'importanza rilevante in quanto, con il trasferimento dalla Regione ai Comuni della competenza all'approvazione degli strumenti urbanistici, è facile supporre che le varianti si susseguiranno ad un ritmo più sostenuto che nel passato; per il momento si tratterà solo di varianti minori (per le limitazioni imposte ai P.R.G. dall'articolo 25, comma 1, della legge regionale n. 12 del 2005), a regime, in vigore del P.G.T., si tratterà di qualunque variante.

E' noto che in presenza di uno strumento urbanistico adottato (cioè deliberato per la prima volta dal Consiglio comunale), scattano le misure di salvaguardia di cui all'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902 (oggi articolo 12, comma 3, del Testo Unico per l'edilizia approvato con d.P.R. n. 380 del 2001), in forza delle quali il Comune deve sospendere ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire che siano in contrasto con lo strumento urbanistico adottato.

Nel caso che ci occupa "sospendere" non significa astenersi da qualunque atto, bensì emettere un provvedimento di sospensione, adeguatamente motivato, che si pone come *tertium genus* tra il provvedimento di assenso e quello di diniego.

Una prassi consolidata ha portato a risolvere la questione della compresenza di un P.R.G. vigente e di un P.R.G. adottato (in salvaguardia) con l'espressione « *si applica il più restrittivo* ».

In tale espressione c'è del vero, tuttavia essa è imprecisa e, qualche volta, genera equivoci e comportamenti arbitrari.



Infatti applicare il piano più restrittivo significa effettuare un doppio esame di compatibilità della pratica edilizia, cosa che invece non è sempre necessaria, come è illustrato nella figura che segue.

La richiesta di permesso di costruire deve essere esaminata alla luce del solo strumento urbanistico vigente (percorso A); qualora essa si ponga in contrasto con questo, non c'è altra strada che un provvedimento di diniego senza che sia in alcun modo coinvolto lo strumento urbanistico adottato e senza il ricorso ad alcuna misura di salvaguardia. Solo qualora la richiesta di permesso di costruire sia ammissibile in base allo strumento urbanistico vigente diviene necessario un esame di compatibilità con lo strumento urbanistico adottato (percorso B).

In caso di compatibilità anche con lo strumento urbanistico adottato si arriverà al provvedimento favorevole di rilascio (percorso C); al contrario, in caso di contrasto dovranno essere applicate le misure di salvaguardia mediante il già citato provvedimento di sospensione.

In buona sostanza i due strumenti urbanistici non vanno considerati come paralleli ma come due filtri successivi, per cui se la pratica non supera il primo filtro è respinta senza cadere nel secondo filtro.

La specificità delle misure di salvaguardia consiste nella ripresa automatica dell'iter della domanda di permesso di costruire, senza che sia necessario alcun impulso da parte del privato richiedente, quando si verifici uno dei seguenti eventi, tra loro alternativi:

- 1) una volta che lo strumento urbanistico sia definitivamente approvato ed entri in vigore in seguito alla sua pubblicazione sul B.U.R.L. (articolo 3, comma 21, legge regionale n. 1 del 2000, per il P.R.G.; articolo 13, comma 11, legge regionale n. 12 del 2005 per il P.G.T.);
- 2) qualora sia revocata o annullata la deliberazione di adozione;

3) qualora le misure di salvaguardia decadano per la mancata approvazione dello strumento urbanistico entro il termine legale (cinque anni successivi alla data di adozione, ex articolo 24, comma 1, legge regionale n. 51 del 1975, per il P.R.G.; entro il termine di cui all'articolo 13, comma 12, della legge regionale n. 12 del 2005 per il P.G.T.).

Appare abbastanza pacifico che nel caso 1), il permesso di costruire sarà negato (se l'intervento era in contrasto con lo strumento urbanistico adottato, lo sarà anche dopo l'approvazione di quest'ultimo), salvo che gli impedimenti e i motivi di contrasto siano venuti meno in seguito all'accoglimento di osservazioni o all'introduzione di modifiche prescritte dalla Provincia in sede di parere di compatibilità al P.T.C.P. che, incidentalmente, comportino la conformità dell'intervento. (*)

Alla stessa stregua appare pacifico che nei casi 2) e 3) il permesso di costruire sarà rilasciato in quanto l'intervento era già conforme in origine allo strumento urbanistico allora vigente e ancora efficace, non rilevando il contrasto con lo strumento urbanistico adottato ma non più approvato.

Incidentalmente si rammenta che ancorché l'articolo unico della legge n. 1902 del 1952, parli di sospensione della "licenza di costruzione" (poi "concessione edilizia" e ora "permesso di costruire"), e l'articolo 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, a sua volta, parli di sospensione del "permesso di costruire", le misure di salvaguardia si applicano anche alla denuncia di inizio attività. Secondo T.A.R. Lombardia, sezione di Brescia, 17 maggio 2001, n. 358, qualora l'intervento denunciato sia in contrasto con le previsioni di uno strumento urbanistico adottato prima che siano trascorsi i trenta giorni dalla presentazione della d.i.a., è obbligatoria l'applicazione delle misure di salvaguardia (con la conseguente necessità di emettere un provvedimento che inibisca l'esecuzione dei lavori previsti dalla stessa d.i.a.). Ovviamente si deve trattare di denuncia di inizio attività "sostitutiva e alternativa" del permesso di costruire, così come configurata dall'articolo 22, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001 e dall'articolo 41 della legge regionale n. 12 del 2005, in quanto la denuncia di inizio attività "ordinaria" (per opere minori ex articolo 22, comma 1, del citato d.P.R. n. 380 del 2001) deve ritenersi sottratta all'applicazione delle misure di salvaguardia.

Pertanto, secondo la stessa pronuncia, le misure di salvaguardia trovano applicazione *«fin dalla data della deliberazione comunale di adozione dello strumento urbanistico generale, e quindi prima che la delibera divenga esecutiva per effetto della pubblicazione»*.

Nel caso di denuncia di inizio attività, tuttavia, è più problematico parlare di sospensione, in quanto l'articolo 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo unico edilizia) prescrive quale condizione di efficacia della denuncia *« la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati »* (comma 1), con l'emissione di una ingiunzione a non eseguire le opere qualora *« sia riscontrata l'assenza di una o più delle condizioni stabilite »* (comma 6); da questo consegue che l'applicazione delle misure di salvaguardia alla denuncia di inizio attività si risolve in una ingiunzione a non eseguire le opere (quindi in un sostanziale diniego) e non in una sospensione, vanificando in parte la specificità delle misure di salvaguardia, come descritta in precedenza.

Pertanto, nel caso 1), una volta che lo strumento urbanistico sia definitivamente approvato ed entri in vigore in seguito alla sua pubblicazione sul B.U.R.L., permanendo il contrasto tra la denuncia di inizio attività presentata e lo stesso strumento urbanistico, non sarà necessario un riavvio del procedimento in quanto la predetta denuncia deve intendersi inefficace per carenza dei presupposti sin dall'origine, e sarebbe superfluo un nuovo ordine a non eseguire i lavori.

(*) *Quanto detto vale per i Comuni situati in province dotate di P.T.C.P. vigente (Brescia, Bergamo, Cremona, Lecco, Mantova, Milano, Pavia); diversamente, per le altre province (Como, Lodi, Sondrio, Varese), in luogo delle modifiche prescritte dalla Provincia in sede di parere di compatibilità al P.T.C.P. devono intendersi le prescrizioni o le modifiche d'ufficio imposte dalla Regione in sede di approvazione definitiva.*