

Misure di salvaguardia

art. 12, commi 3 e 4 del D.P.R. n° 380/01 – art. 29 L.R. n° 11/2004

a cura di Giuseppina Cannata - 07.03.04

A seguito dell'adozione da parte del Consiglio Comunale, in data 25.02.2005, di alcune varianti urbanistiche al Piano Regolatore Generale e al Regolamento Edilizio, di cui viene data specifica indicazione all'interno del sito alla voce News e Normativa Urbanistica, si applicano le misure di salvaguardia.

A livello statale la disciplina delle misure di salvaguardia è contenuta nell'art. 12, commi 3 e 4 del D.P.R. n° 380/01 (Testo Unico Edilizia), i quali distinguono una misura comunale ed un'altra regionale, distinte per diversità di presupposti, effetti ed autorità competente all'adozione.

A livello regionale la disciplina è contenuta nell'art. 29 della L.R. 11/2004 (Legge Urbanistica della Regione Veneto).

A) Misura di salvaguardia comunale (cd. ordinaria)

La misura di salvaguardia comunale, ai sensi della normativa citata in oggetto, consiste nella sospensione di ogni determinazione in ordine alla domanda di permesso di costruire in caso di contrasto dell'intervento da realizzare con le previsioni degli strumenti urbanistici adottati.

Il periodo massimo di applicazione è di 5 anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, quando lo strumento stesso sia stato trasmesso all'amministrazione competente per l'approvazione entro un anno dall'adozione e, in ogni altro caso, di 3 anni.

La *ratio* dell'istituto in oggetto è quella di evitare che nelle more dell'approvazione di un nuovo strumento urbanistico o di una variante urbanistica possa essere compromesso l'assetto territoriale programmato.

Le misure di salvaguardia, quali strumento di preservazione dell'assetto urbanistico esistente alla data di adozione di nuove previsioni urbanistiche, hanno valenza generale e sono **riferibili a qualsivoglia atto dell'amministrazione** (autoritativo o convenzionale), e quindi non solo al permesso di costruire, che possa comportare una modificazione dello stato di fatto o di diritto dei suoli, difformemente dalle previsioni del piano in corso di approvazione.

L'adozione delle misure di salvaguardia, disciplinata dal Testo Unico dell'Edilizia da norme di rango legislativo, va ritenuta espressione di un principio fondamentale della materia, da ravvisare come sopradetto nella prevalenza delle scelte effettuate dall'ente pubblico sull'uso da imprimere al territorio rispetto alle facoltà dei privati.

La misura di salvaguardia comunale è un **atto obbligatorio e vincolato**, sia quanto all'emanazione che al contenuto, e si sostanzia in un provvedimento espresso congruamente motivato, da notificare al richiedente: deve contenere in particolare una chiara manifestazione di volontà di sospendere ogni pronuncia sulla domanda, nonché l'indicazione del contrasto della domanda stessa con le nuove previsioni, evidenziando il conseguente pregiudizio della futura attuazione dello strumento urbanistico.

Tale misura presuppone che la domanda di permesso sia conforme alla strumentazione vigente ma non anche a quella adottata: ne consegue **che se manca la conformità agli strumenti urbanistici vigenti, la domanda di permesso di costruire va denegata senza applicazione della misura sospensiva.**

Nell'ipotesi in cui le prescrizioni urbanistiche adottate non siano incompatibili con l'istanza di permesso di costruire presentata e prevedano anzi **una disciplina più favorevole, le misure di salvaguardia non devono trovare applicazione.**

La misura di salvaguardia è riferita all'istanza di rilascio del permesso e quindi **non opera laddove il permesso sia già stato rilasciato** al momento dell'adozione dello strumento urbanistico: per contro è irrilevante la circostanza che la domanda di permesso di costruire sia stata presentata anteriormente alla data di adozione dello strumento urbanistico, in quanto l'amministrazione comunale deve tener conto della situazione di fatto e di diritto esistente al momento del rilascio del titolo edilizio.

Non possono essere applicate le misure di salvaguardia rispetto a domande di **proroga o voltura** dei permessi di costruire.

In assenza di espresse e puntuali prescrizioni, in genere, ai fini della salvaguardia non vengono in rilievo gli interventi relativi a **lavori su manufatti esistenti o a varianti in corso d'opera o comunque non essenziali.**

In particolare nell'ipotesi di domanda di permesso di costruire per interventi di **ristrutturazione edilizia**, non trovano applicazione le nuove disposizioni del piano adottato, laddove la ristrutturazione, anche mediante ricostruzione dell'edificio demolito, mantenga i parametri urbanistici ed edilizi preesistenti.

Se la ristrutturazione comporti mutamenti dei parametri urbanistico-edilizi rispetto a quelli già assentiti con il titolo originario trovano invece applicazione le misure di salvaguardia.

Resta salva l'applicabilità di nuove prescrizioni urbanistiche, laddove specificamente impediscano o pongano limiti alla ristrutturazione in via generale o a quella realizzata mediante demolizione e ricostruzione.

Alcune considerazioni devono essere svolte in ordine all'applicabilità delle misure di salvaguardia agli interventi esperibili tramite **D.I.A.**, stante la peculiarità di tale titolo abilitativo edilizio.

Indubbiamente si può compromettere la pianificazione *in itinere* anche con l'esecuzione di interventi soggetti a D.I.A., in particolare quelli realizzabili con D.I.A. alternativa al permesso di costruire (cd. super-dia – art. 22, comma 3, del D.P.R. n° 380/01).

Considerato che, come già sopra riferito, ai fini della salvaguardia non vengono in rilievo gli interventi relativi a lavori su manufatti esistenti o a varianti in corso d'opera o comunque non essenziali e che per gli interventi di ristrutturazione edilizia non trovano applicazione le nuove disposizioni del piano adottato, laddove la ristrutturazione, anche mediante ricostruzione dell'edificio demolito, mantenga i parametri urbanistici ed edilizi preesistenti, **si ritiene che in assenza di espresse e puntuali prescrizioni e fatto salvo il caso di ristrutturazione che comporti mutamenti dei parametri urbanistico-edilizi rispetto a quelli già assentiti, le opere di cui all'art. 22, commi 1 e 2 del D.P.R. n° 380/01 siano sottratte all'applicazione delle misure di salvaguardia.**

La D.I.A. alternativa al permesso di costruire, configurata all'art. 22, comma 3, del D.P.R. n° 380/01, come prospettato in dottrina e giurisprudenza, assume invece rilievo al fine dell'applicazione delle misure di salvaguardia.

Premesso che l'assenza di contrasto con gli strumenti urbanistici adottati costituisce un presupposto essenziale della D.I.A., ai sensi dell'art. 23, comma 1 del D.P.R. n° 380/01, in caso di contrasto con uno strumento urbanistico solo adottato non è ammissibile la denuncia di inizio attività, con la conseguenza che i lavori eseguiti sono abusivi, in quanto privi del titolo edilizio.

Assume particolare rilevanza la problematica relativa alla **sopravvenienza di nuove previsioni urbanistiche contrastanti, adottate nell'intervallo di tempo tra la presentazione della denuncia di inizio attività e la scadenza dei 30 giorni** nell'intervallo dei quali il Comune può inibire

l'effettuazione dell'intervento ai sensi dell'art. 23, comma 6, del D.P.R. n° 380/01 (intervallo che potrebbe allungarsi nel caso di D.I.A. su immobile vincolato, ai sensi dell'art. 23, comma 3 del D.P.R. n° 380/01).

Se si ritiene che il diritto del privato ad effettuare l'intervento si perfezioni solo al termine di una fattispecie progressiva che culmina con il decorso del termine di 30 giorni (o del termine più lungo in caso di immobili vincolati) per la verifica da parte del Comune, il contrasto sopravvenuto non può essere ignorato.

La dottrina ha prospettato difficoltà interpretative in ordine al potere che il Comune deve esercitare nel caso del sopraesposto contrasto sopravvenuto: si ritiene ragionevole e rispettosa del principio di parità di trattamento (nei confronti di coloro che abbiano presentato un permesso di costruire in luogo di una D.I.A. ai sensi dell'art. 22, comma 3 del D.P.R. n° 380/01) **l'applicazione anche in questo caso della misura di salvaguardia comunale**, adattata alla denuncia di inizio attività e consistente nella sospensione del termine di 30 giorni per la verifica della denuncia stessa, in attesa dell'esito dell'approvazione della variante urbanistica.

Di fronte alla sospensione del termine per la verifica, **se vuole esercitare subito il proprio diritto** il privato dovrà presentare una **nuova denuncia conforme al piano adottato**.

Nel caso dell'adozione di nuove previsioni urbanistiche intervenuta dopo lo spirare del termine dei 30 giorni di cui all'art. 23, commi 1 e 3 del D.P.R. n° 380/01, l'unica via percorribile per il Comune è quella, discrezionale, delle misure di salvaguardia regionali, cd. eccezionali.

B) Misura di salvaguardia regionale (cd. eccezionale)

Diverse finalità e presupposti caratterizzano la misura di salvaguardia regionale, affidata al Presidente della Giunta Regionale, su richiesta del Sindaco, ai sensi dell'art. 12, comma 4, del D.P.R. n° 380/01.

Per il periodo di 3 o 5 anni il presidente della Giunta Regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici.

In tal caso la misura riguarda l'esecuzione di opere legittimamente assentite con titolo edilizio già rilasciato.

Tale misura ha carattere cautelare e temporaneo, nonché discrezionale ed eccezionale.

In tale fattispecie l'interesse pubblico mira a rendere effettiva l'attuazione delle previsioni urbanistiche in contrasto con l'esecuzione dei lavori, nel periodo intercorrente tra la loro adozione e l'approvazione, e comunque nel termine massimo di efficacia di 3 o 5 anni, definito all'art. 12, comma 3 del D.P.R. n° 380/01.

A conclusione della trattazione dell'argomento relativo alle misure di salvaguardia, si segnala che una volta **cessata l'efficacia del provvedimento di sospensione** (ad. es. con l'approvazione della variante urbanistica) il Comune deve pronunciarsi sulla domanda di permesso di costruire, secondo il procedimento ed i tempi posti dall'art. 20 del D.P.R. n° 380/01, senza che l'interessato debba avviare ulteriori iniziative di impulso, ovvero riprenderà a decorrere il termine per la verifica della denuncia di inizio attività, ai sensi dell'art. 23 del D.P.R. n° 380/01.

Si evidenzia infine che l'art. 15, comma 4, del D.P.R. n° 380/01 e l'art. 78, ultimo comma, della L.R. n° 61/85 prevedono invece la **decadenza** del permesso di costruire con l'entrata in vigore di contrastanti previsioni urbanistiche, salvo che i lavori siano già iniziati e vengano completati entro 3 anni dalla data di inizio.