Arezzo lì 09.07.2025

Spett.le
Ordine degli Architetti di Arezzo

AVV. GIAMPIERO PINO
e-mail: giampiero.pino@studiolegalepino.it

AVV. PAOLO ROMAGNOLI
e-mail: paolo.romagnoli@studiolegalepino.it

AVV. NELLINA PITTO
e-mail: nelllina.pitto@studiolegalepino.it

AVV. ELEONORA LEPRI
e-mail: eleonora.lepri@studiolegalepino.it

AVV. NICCOLÒ PINO
e-mail: niccolo.pino@studiolegalepino.it

AVV. GUIDO LACHI
e-mail: guido.lachi@studiolegalepino.it

AVV. LUCA TESTA
e-mail: luca.testa@studiolegalepino.it

DOTT.SSA EMMA VANNELLI
e-mail: emma.vannelli@studiolegalepino.it

DOTT. ANDREA GIORGI
e-mail: andrea.giorgi@studiolegalepino.it

OGGETTO: PARERE IN ORDINE ALLE MISURE DI SALVAGUARDIA

Norme esaminate: articoli 12,20,22,23,36, 36 bis, 37 D.P.R. n.380/2001; art.92,93,94,96,103,134 L.R. n.64/2014; art. 128 e seguenti NTA del P.O. del Comune di Arezzo

L'Ordine degli Architetti di Arezzo ha chiesto un parere in ordine alle c.d. "misure di salvaguardia" ed in particolare alla operatività ed all'ambito di applicazione delle stesse.

Per rispondere al quesito è necessario esaminare la normativa statale e regionale.

Partendo dalla normativa statale la norma di riferimento è l'art.12 del D.P.R. n.380/2001 (Testo Unico Edilizia). Si riporta per completezza il testo di detta disposizione.

Art. 12

Presupposti per il rilascio del permesso di costruire.

1. Il permesso di costruire è rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Il permesso di costruire è comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

3. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire **con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione** in ordine alla domanda. **La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento**

urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

4. A richiesta del sindaco, e per lo stesso periodo, 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.

Natura

Come precisato da Dottrina e Giurisprudenza le misure di salvaguardia sono regole di diritto impiegate in ambito urbanistico per evitare che nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione definitiva di un piano, il rilascio di titoli abilitativi possa compromettere l'assetto del territorio come "programmato" negli strumenti adottati.
In tal senso la Giurisprudenza amministrativa ha chiarito:

«Le c.d. misure di salvaguardia, in una prospettiva esclusivamente cautelare, sono regole di diritto intertemporale utilizzate in urbanistica allo scopo di evitare che nel periodo intercorrente tra l'adozione e l'approvazione definitiva di un piano, il rilascio di provvedimenti che consentono attività edificatorie (o comunque trasformative) del territorio, alla stregua per lo più di norme maggiormente permissive, possa comprometterne l'assetto per come "progettato" e pensato negli strumenti adottati. Le misure di salvaguardia si concretizzano nella doverosa sospensione dei procedimenti finalizzati al conseguimento di ridetti titoli, fino all'approvazione del nuovo strumento urbanistico pianificatorio, e in attesa della sua entrata in vigore, alla stregua del quale dovrà assumersi la determinazione definitiva. L'esigenza sottesa alle misure di salvaguardia è, dunque, di carattere conservativo e si identifica nella necessità di evitare che le richieste dei privati - fondate su una pianificazione ritenuta non più attuale, in quanto in fieri, e quindi potenzialmente modificata - finiscano per alterare profondamente la situazione di fatto e, di conseguenza, per pregiudicare definitivamente proprio gli obiettivi generali cui invece è finalizzata la programmazione urbanistica, rendendo estremamente difficile, se non addirittura impossibile, l'attuazione del piano in itinere. Attesa l'evidente ratio conservativa e precauzionale delle misure di salvaguardia, pertanto, appare ragionevole la estendibilità alle misure introdotte con riferimento ad una riserva naturale della disciplina prevista dall'art. 12, comma 3, D.P.R. n. 380/2001, volta a scongiurare l'operatività di interventi di trasformazione del suolo interessato da un nuovo assetto pianificatorio nelle more della definizione dell' iter approvativo del piano della riserva: e ciò tanto più ove la misura, in luogo di una mera sospensione della decisione in ordine al rilascio dei permessi edificatori, come stabilito dall'art. 12, comma 3, D.P.R.n. 380/2001, preveda un vero e proprio divieto di realizzazione di nuovi interventi edificatori» (TAR Lombardia Milano sez.IV 18.06.2024 n.1879).

Finalità

Le misure di salvaguardia sono finalizzate ad impedire trasformazioni contrastanti con gli strumenti urbanistici successivi.

Pertanto in caso di adozione di nuovi strumenti urbanistici o loro varianti "scatta" il regime delle misure di salvaguardia, che comporta un doppio controllo di conformità dell'intervento, da un lato con le disposizioni degli strumenti urbanistici adottati, dall'altro con quelle dello strumento vigente.

Ciò in quanto l'adozione di un nuovo strumento non implica la "decadenza" di quello preesistente, che anzi mantiene la sua efficacia e validità. La compresenza di due strumenti comporta, quindi, un doppio controllo di conformità, per evitare contrasti tra disposizioni vigenti e disposizioni "in itinere" sintomatiche delle nuove scelte politiche di governo del territorio.

Operatività

Il regime di salvaguardia si attiva dalla data della delibera comunale di adozione del Piano: l'art.12 D.P.R. 380 cita espressamente la data di adozione e non la esecutività della stessa.

Di conseguenza, dal momento della data di detta delibera di adozione e fino alla data di approvazione del nuovo strumento l'Ufficio comunale sarà tenuto a sospendere ogni determinazione relativa a progetti che risultassero in contrasto con le nuove previsioni.

Da tale momento, quindi, opera il regime di salvaguardia che impone la verifica della doppia conformità del progetto allo strumento vigente e a quello adottato.

Sull'argomento la Giurisprudenza ha chiarito:

«*L'efficacia delle misure di salvaguardia nel periodo di approvazione della programmazione urbanistica decorre automaticamente dalla data di adozione del nuovo piano urbanistico, peraltro senza necessità che questo sia stato pubblicato e reso esecutivo, trovando le medesime applicazione* ***a tutti i titoli edilizi non perfezionatisi, ivi inclusi quelli che si formano sulla scorta delle sole dichiarazioni dei privati*** » (Consiglio di Stato sez.II 13.02.2024 n.1453).

«*Le nuove previsioni di piano devono essere applicate, ai fini delle misure di salvaguardia, sin dalla data di loro adozione e non soltanto dalla data di pubblicazione della delibera di adozione stessa. Le misure di salvaguardia consentono una anticipazione dell'efficacia delle nuove previsioni pianificatorie, rispetto alla loro definitiva approvazione, con chiara funzione cautelare, cioè al fine di evitare che il piano in itinere possa essere pregiudicato da interventi edilizi autorizzati nella fase tra adozione e approvazione; tale ratio comporta anche un limite ontologico della misure di salvaguardia stesse, che devono avere natura provvisoria, in attesa della definitiva approvazione degli strumenti urbanistici*» (T.A.R. Toscana sez.III n.27 del 13.01.2015).

«*Ai sensi dell'art.12 comma 3 D.P.R. n.380 del 2001, ove "scattino" le c.d. "misure di salvaguardia" lo Sportello Unico dell'edilizia comunale è tenuto a sospendere la pratica di rilascio del permesso di costruire, procedendo alla verifica della c.d. "doppia conformità", ed a valutare definitivamente la relativa richiesta di rilascio inerente l'intervento edilizio, solo successivamente all'entrata in vigore del nuovo piano di governo del territorio* » (Cass. pen. Sez.III 13.04.2023 n.21476)

Durata

L'articolo 12 del T.U. in esame prevede il termine di 3 anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero 5 anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

Le misure di salvaguardia si attivano, quindi, con l'adozione dello strumento urbanistico e perdono efficacia nel caso di approvazione definitiva dello strumento adottato, nel termine citato di 3 anni.

Una volta approvato il nuovo piano sostituisce il precedente e le nuove norme regoleranno lo sviluppo del territorio. Nell'ipotesi di successive varianti (generali o parziali) si avvierà la procedura di variante e l'applicazione delle salvaguardie (salvo specifiche previsioni regionali).

Nell'ipotesi in cui il piano adottato non venisse approvato nei 3 anni stabiliti, le misure di salvaguardia decadono ex lege.

Effetti

1) Permesso a costruire

Nel caso in cui venga presentata una domanda di rilascio di un permesso a costruire nel periodo di coesistenza dello strumento urbanistico vigente e di quello adottato il Comune deve sospendere ogni determinazione nel caso in cui ravvisasse un contrasto con le nuove disposizioni adottate. Tale sospensione non è automatica, richiede un provvedimento esplicito e motivato in cui l'Ente, rilevato il contrasto, disponga la sospensione dell'esame dell'istanza. La procedura potrà poi essere "riattivata" una volta approvato il nuovo strumento che andrà a sostituire il precedente.

Nell'ipotesi in cui l'istruttoria della domanda fosse già in fase avanzata, ma non fosse ancora perfezionato il rilascio del titolo, l'Ente dovrà comunque fare un controllo circa la conformità dell'intervento alla normativa adottata sopravvenuta e nel caso in cui rilevasse un contrasto, dovrebbe comunque sospendere il rilascio. Se poi, una volta approvato il nuovo strumento, magari con modifiche, a seguito dell'accoglimento di osservazioni, che rendessero l'intervento "conforme", allora l'Ente potrà procedere al rilascio.

La Giurisprudenza amministrativa ha chiarito che:

«*le misure di salvaguardia ordinarie di cui all'art.12, comma 3, D.P.R. n.380 del 2001 possono essere applicate esclusivamente alle domande di permesso di costruire non ancora approvate che risultino in contrasto con le nuove disposizioni urbanistiche adottate. Non è possibile applicare tali misure ai titoli edilizi già rilasciati e perfezionati, anche se i lavori non sono ancora iniziati*» (T.A.R. Veneto Venezia, sez.II sentenza 01.04.2025 n.472)

2) SCIA

Nel caso di interventi soggetti a SCIA ordinaria di cui all'art.22 del T.U. la norma non chiarisce espressamente se siano applicabili le misure di salvaguardia.

L'art.23 T.U. in tema di interventi subordinati a SCIA in alternativa al permesso, prevede invece al comma 1 che la relazione del tecnico abilitato debba asseverare la conformità delle opere da realizzare agli strumenti urbanistici approvati e <u>non in contrasto con quelli adottati</u> ed ai regolamenti edilizi vigenti.

La Giurisprudenza ha comunque affermato l'operatività del regime di salvaguardia anche per la SCIA ordinaria (ex DIA).

A titolo esemplificativo il Consiglio di Stato (sentenza n.1183 del 2022) ha statuito che qualora l'intervento risulti in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico adottato, sia obbligatorio applicare le misure di salvaguardia con la emissione di un provvedimento che inibisca l'esecuzione delle opere oggetto della SCIA stessa.

La stessa Giurisprudenza ha precisato che nell'ipotesi in cui si sia formato il c.d. "silenzio – assenso" l'Amministrazione competente ha facoltà di esercitare l'annullamento in autotutela se tale "assenso" risultasse in contrasto con lo strumento urbanistico adottato, seppure conforme a quello previgente
In particolare il Consiglio di Stato sez.IV con sentenza n.257/2014 ha precisato:

«*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.*
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. ***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.).***
Ad avviso del Collegio 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.
La funzione delle misure di salvaguardia è, infatti, quella di impedire che, nelle more del complesso procedimento di approvazione definitiva dello strumento urbanistico, siano posti in essere interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere estremamente difficile se non addirittura impossibile l'attuazione del piano urbanistico in itinere.
Proprio per tale finalità di carattere conservativo, le misure devono ritenersi operative sin dal momento in cui l'organo deliberativo dell'ente locale ha manifestato la propria volontà sull'adozione del piano, quand'anche la relativa deliberazione non sia ancora esecutiva.
La mera adozione della delibera, infatti, al di là della sua esecutività, configura inequivocabilmente l'assetto che l'Amministrazione intende imprimere al territorio e tale assetto non può – nelle more del procedimento che dovrebbe portare alla definitiva approvazione del piano – essere messo in discussione o addirittura vanificato per effetto di interventi edilizi con esso contrastanti.
A tale conclusione si perviene anche dall'esegesi della specifica disciplina sulle misure di salvaguardia.
In primo luogo, deve rilevarsi che l'abrogato articolo unico della legge n. 1902/1952 stabiliva espressamente che le misure fossero disposte <<A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani (...)>>; mentre l'attuale art. 12, comma 3, del D.P.R. n. 380/2001 fissa la durata massima delle misure con decorrenza << (...) dalla data di adozione dello strumento urbanistico>>, prescindendo quindi dall'esecutività della suddetta delibera di adozione.
Se, dunque, la normativa relativa alle misure di salvaguardia ha lo scopo di evitare la realizzazione di interventi che nelle more dell'approvazione degli strumenti urbanistici adottati possono compromettere l'assetto del territorio programmato dal Comune, vanificandone la sua concreta attuazione e se, proprio per ovviare a tali inconvenienti, la legge ha stabilito che a decorrere dalla data della deliberazione di adozione dei piani regolatori generali e fino all'emanazione del decreto di approvazione il dirigente dell'ufficio comunale sia obbligato a sospendere ogni determinazione in

ordine ai progetti che risultino in contrasto con le relative previsioni, ne consegue che, attesa l'immediata operatività delle misure di salvaguardia e verificata l'assenza della c.d. "doppia conformità", ovvero la conformità dell'intervento proposto agli strumenti urbanistici vigenti e a quelli medio tempore adottati, ***l'Amministrazione nella specie, come fondatamente dedotto nel primo motivo di appello, non poteva che procedere all'annullamento del silenzio assenso formatosi nel frattempo in relazione alla D.I.A.*** *presentata dalla signora Majcen, odierna appellata, in data 22 luglio 2009 » .*

Sul tema si segnala anche la sentenza del T.A.R. Lombardia – Milano 23/07/2021 n.1814 che ha ribadito i seguenti principi:

.

- le misure di salvaguardia **scattano automaticamente dalla data di adozione del nuovo piano urbanistico**, peraltro senza necessità che questo sia stato pubblicato e reso esecutivo;
- **si applicano a tutti i titoli edilizi non perfezionatisi, ivi inclusi quelli che si formano sulla scorta delle sole dichiarazioni dei privati**, ossia la DIA e - ora - la SCIA.

- le finalità proprie delle misure di salvaguardia sussistono in modo del tutto identico anche nelle ipotesi normativamente previste di richieste di interventi edilizi realizzabili senza il permesso di costruire, come avviene nel caso della DIA/SCIA, con la conseguenza che anche detti interventi debbono in ogni caso essere conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici adottati.

Ne consegue che non si può escludere l'assoggettamento delle opere alle misure di salvaguardia:
- né per il solo fatto che queste siano state oggetto di SCIA;
- né per la circostanza che i lavori siano già stati iniziati.

In sostanza ciò che rileva, in termini di operatività temporale delle misure di salvaguardia è unicamente il mancato perfezionamento del titolo edilizio alla data di adozione del nuovo Piano, dunque, con riferimento alla SCIA, il **mancato decorso del termine di trenta giorni dalla sua presentazione, a prescindere dall'intervenuto inizio dei lavori, il quale non ha alcuna capacità di consolidare la segnalazione** e non esclude pertanto l'applicazione delle misure di salvaguardia.

Infine il TAR ha ribadito che - avuto riguardo al tenore delle norme che le disciplinano - essendo l'applicabilità delle misure di salvaguardia una conseguenza automatica dell'adozione del piano, non è riservato all'Amministrazione un ulteriore momento valutativo-discrezionale circa l'opportunità o meno di applicarle.

<u>In sintesi, secondo la Giurisprudenza anche gli interventi "minori" soggetti a SCIA sono sottoposti alla applicazione delle misure di salvaguardia.</u>

3) CILA

Quanto agli interventi soggetti a CILA di cui all'art.6 bis del T.U., dal tenore letterale di tale norma non risulta espressamente l'assoggettabilità alle misure di salvaguardia.

Il comma 1 fa riferimento alla necessità che i lavori oggetto di tale comunicazione siano conformi: « alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi ed alla disciplina urbanistico edilizia <u>vigente</u> ...>>.

Il comma 2 prevede che l'asseverazione del tecnico attesti che: « i lavori sono conformi agli strumenti approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quelli sul rendimento energetico ….>>.

In entrambe le disposizioni si fa riferimento solo alla normativa vigente, non anche agli strumenti adottati. Il tenore letterale di tali disposizioni indurrebbe a ritenere che non sia applicabile il regime delle salvaguardie.

Va aggiunto, però, che secondo la Giurisprudenza rinvenuta e parte della Dottrina tale regime sarebbe invece estensibile anche agli interventi minori subordinati a CILA. Nel dubbio, infatti, tale orientamento ritiene più prudente la soluzione più rigorosa di applicare tale regime a tutti i titoli, anche quelli che si formano attraverso la mera "comunicazione" del privato.

In tal senso si segnala la recentissima sentenza del T.A.R. Lombardia Milano, sez.II del 09.04.2025 n.1255 che ha affrontato un caso in cui era stato assentito tramite CILA un cambio d'uso, da negozio ad abitazione, accompagnato da opere. Secondo il ricorrente gli interventi oggetto della CILA sarebbero stati sottratti al regime di salvaguardia, invece il T.A.R. ha affermato il contrario, soffermandosi in modo specifico sulle nuove previsioni sopravvenute in tema di monetizzazione dell'intervento.

Si legge in tale sentenza:
«*La mera adozione della delibera da parte del Consiglio Comunale, infatti, al di là della sua esecutività, configura inequivocabilmente l'assetto che l'Amministrazione intende imprimere al territorio e tale assetto non può - nelle more del procedimento che dovrebbe portare alla definitiva approvazione del piano - essere messo in discussione o addirittura vanificato per effetto di interventi edilizi con esso contrastanti.* ***In tale quadro, vanno ritenute operanti tutte le misure di salvaguardia finalizzate ad evitare l'immediata realizzazione di interventi che ledano le scelte programmatorie del Comune, ivi comprese quelle relative alla nuova determinazione degli oneri di urbanizzazione.***
… (omissis)
La monetizzazione sostitutiva della cessione degli standard - nonché la monetizzazione dovuta in regime di salvaguardia - afferisce, invece, al reperimento delle aree - ovvero alle dotazioni territoriali - necessarie alla realizzazione delle opere di urbanizzazione all'interno della specifica zona di intervento e deve considerare la vicenda edilizia così come concretamente si è manifestata.
In tale quadro, deve quindi ritenersi che operino le misure di salvaguardia in quanto finalizzate ad evitare l'immediata realizzazione di interventi che ledano le scelte programmatorie del Comune, anche sotto il profilo degli standard. La clausola di monetizzazione di standard ha una diretta e immediata incidenza urbanistica e, avendo tale natura, segue la disciplina dello strumento urbanistico, anche in relazione all'applicazione delle misure di salvaguardia».

Il T.A.R. ha quindi ritenuta legittima la richiesta del Comune di corresponsione di una maggiore somma da imputarsi ad "*introito della monetizzazione dovuta in regime di salvaguardia del PRT adottato"* con ciò affermando l'operatività delle misure di salvaguardia anche per l'intervento di cambio d'uso oggetto di CILA.

4) SANATORIE

Nel caso siano presentate istanze di accertamento di conformità in sanatoria ex art.36, o segnalazioni certificate di inizio attività in sanatoria ex art.37 del Testo Unico, si applicano le stesse regole e

procedure previste per il rilascio del titolo ordinario (permesso o SCIA) quindi si applicano anche le misure di salvaguardia.

In tal senso si è pronunciata la Giurisprudenza che ha chiarito che: «*non esistono ragioni per differenziare la disciplina delle istanze di concessione in sanatoria da quelle di concessione edilizia per interventi ancora da realizzare*». (T.A.R. Lombardia sez. II n.825/ 2018).

In tal senso anche T.A.R. Campania, Salerno con sentenza del 06.07.2021 n.1646 in cui è stato affermato: «*In materia edilizia la disposizione di cui all'art.12 comma 3 del D.P.R. n.380/2001 attribuisce rilevanza ostativa, ai fini dell'accertamento di conformità, anche alle misure di salvaguardia di uno strumento urbanistico in itinere, non essendovi ragioni per differenziare la disciplina delle istanze di concessione in sanatoria da quelle di concessione edilizia per interventi ancora da realizzare*».

In pendenza di procedure di sanatoria, quindi, il Comune dovrà verificare:

1) La "doppia" conformità agli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti al momento della presentazione della domanda ed al momento della realizzazione dell'abuso da sanare, come prescritto dagli art.36 e 37 T.U;
2) La ulteriore terza "conformità" ai nuovi strumenti adottati, imposta dall'applicazione delle misure di salvaguardia.

Nell'ipotesi in cui sussistesse la conformità a tutti i citati strumenti (sia vigenti che adottati) allora si potrà procedere con l'istruttoria ed il rilascio del titolo in sanatoria.

Se invece si ravvisasse un contrasto con il nuovo strumento adottato, la procedura dovrebbe essere sospesa fino alla approvazione del nuovo strumento.

Sopravvenuta l'approvazione di detto strumento, a quel punto sarà possibile "rivalutare" la pratica ed alla luce della normativa sopravvenuta procedere al rilascio (se ricorresse la conformità), oppure al diniego (in caso in cui permanesse il contrasto).

Gli stessi principi di cui sopra dovrebbero, secondo il parere degli esponenti, applicarsi anche alla nuova sanatoria dell'art.36 bis del T.U. introdotta dal c.d. Decreto Salva Casa, convertito nella Legge n.105/2024.

Come è noto tale nuovo accertamento di conformità si applica agli interventi realizzati in parziale difformità o in variazione essenziale dal permesso a costruire e da SCIA alternativa, ovvero in assenza o in difformità dalla SCIA ordinaria di cui all'art.37 T.U. Si ricorda che il comma 4 di tale art.37, che disciplinava la sanatoria, è stato contestualmente abrogato.

La nuova sanatoria ex art.36 bis prevede un controllo di conformità "attenuato", rispetto alla sanatoria di cui all'art.36 T.U. consistente in:

conformità alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda;
nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso.

A tale controllo il Comune dovrà aggiungere l'ulteriore verifica di conformità (la terza) inerente lo strumento urbanistico adottato.

Infatti, come già precisato, le misure di salvaguardia si applicano anche alle domande presentate prima dell'adozione dello strumento urbanistico: se durante la "pendenza" del procedimento sopravviene l'adozione del nuovo strumento, il Comune ha l'obbligo di applicarle e quindi di sottoporre la domanda anche a questo ulteriore controllo di conformità.

***

Passando alla normativa della Regione Toscana risultano rilevanti le seguenti norme.

Art. 103
Misure di salvaguardia
1. Il comune sospende ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire quando siano in contrasto con lo strumento di pianificazione territoriale o con gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati oppure con le misure cautelari di cui all'articolo 13.
2. Non sono ammessi interventi soggetti a SCIA in contrasto con le norme di salvaguardia del piano strutturale adottato o con gli strumenti di pianificazione urbanistica adottati oppure con le misure cautelari di cui all'articolo 13.
3. La sospensione di cui al comma 1, opera fino all'efficacia dello strumento di pianificazione territoriale o dello strumento di pianificazione urbanistica e comunque non oltre tre anni dal relativo provvedimento di adozione.

Art.92
Piano Strutturale
5. Il piano strutturale contiene altresì:
…(omissis)
e) le misure di salvaguardia.

6. Le misure di salvaguardia di cui al comma 5, lettera e), sono immediatamente efficaci dal momento della pubblicazione dell'avviso di adozione del piano strutturale, fino all'approvazione o all'adeguamento del piano operativo e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni dalla pubblicazione dell'avviso di approvazione del piano strutturale.
7. Il piano strutturale non ha valenza conformativa della disciplina dell'uso del suolo e non contiene previsioni localizzative, ad eccezione dell'indicazione degli ambiti di cui al comma 4, lettera g), e delle misure di salvaguardia di cui al comma 5, lettera e).

Art. 93
Termini del procedimento di formazione del piano strutturale e della variante generale
1. Il procedimento di formazione del piano strutturale o della variante generale ha durata massima non superiore a tre anni decorrenti dall'avvio del procedimento di cui all'articolo 17. La decorrenza di tale termine rimane invariata anche nel caso di integrazione dell'atto di avvio.
2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, e fino alla data di pubblicazione sul BURT dell'atto di approvazione del piano strutturale o della variante generale, non sono consentiti gli interventi edilizi di cui all'articolo 134, comma 1, lettere a), b), b bis), f) e gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti eseguiti con contestuale incremento di volumetria complessiva.
3. Le restrizioni di cui al comma 2, si applicano altresì alla data dell'eventuale decadenza delle salvaguardie del piano strutturale o della variante generale e fino alla data di pubblicazione sul BURT dell'atto di adozione del piano operativo.

4. Ai fini del presente articolo si intendono varianti generali quelle che considerano il piano nella sua interezza, lo sostituiscono o lo modificano nel suo complesso.
5. Abrogato.

Art. 94
Piano strutturale intercomunale Termini del procedimento di formazione del piano strutturale intercomunale e della variante generale.
1. Due o più comuni, anche appartenenti a province diverse, possono procedere alla formazione del piano strutturale intercomunale avente i contenuti di cui all'articolo 92.
2. Il piano strutturale intercomunale contiene le politiche e le strategie di area vasta in coerenza con il PIT, il PTC delle province di riferimento o il PTCM, con particolare riferimento:
a) alla razionalizzazione del sistema infrastrutturale e della mobilità, al fine di migliorare il livello di accessibilità dei territori interessati, anche attraverso la promozione dell'intermodalità;
b) all'attivazione di sinergie per il recupero e la riqualificazione dei sistemi insediativi e per la valorizzazione del territorio rurale;
c) alla razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale e industriale;
d) alla previsione di forme di perequazione territoriale di cui all'articolo 102.
2 bis. Il procedimento di formazione del piano strutturale intercomunale o della variante generale ha durata massima non superiore a quattro anni decorrenti dall'avvio del procedimento di cui all'articolo 23, comma 5. La decorrenza di tale termine rimane invariata anche nel caso di integrazione dell'atto di avvio.
2 ter. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 2 bis, e fino alla data di pubblicazione sul BURT dell'atto di approvazione del piano strutturale intercomunale o della variante generale ai sensi dell'articolo 23 non sono consentiti gli interventi edilizi di cui all'articolo 134, comma 1, lettere a), b), b bis), f) e gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti eseguiti con contestuale incremento di volumetria complessiva.
2 quater. Le limitazioni di cui al comma 2 ter, si applicano altresì alla data dell'eventuale decadenza delle salvaguardie del piano strutturale intercomunale o della variante generale e fino alla data di pubblicazione sul BURT dell'atto di adozione del piano operativo da parte del comune interessato.
2 quinquies. Il termine di cui al comma 2 bis, può essere prorogato dall'ente responsabile dell'esercizio associato di ulteriori sei mesi nel caso in cui siano pervenute osservazioni in numero particolarmente elevato o in relazione ad osservazioni dal contenuto particolarmente complesso.
2 sexies. Ai fini del presente articolo, per variante generale al piano strutturale intercomunale si intende quella definita ai sensi dell'articolo 93, comma 4.

Art.96
Termini del procedimento di formazione del piano operativo e delle varianti
1. Il procedimento di formazione del piano operativo e delle varianti diverse da quelle di cui all'articolo 30 ha durata massima non superiore a *tre* anni decorrente dall'avvio del procedimento di cui all'articolo 17. La decorrenza di tale termine rimane invariata anche nel caso di integrazione dell'atto di avvio.
2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, e fino alla data di pubblicazione sul BURT dell'atto di approvazione del piano operativo o della variante generale, non sono consentiti gli interventi edilizi di cui all'articolo 134, comma 1, lettere a), b), b bis), f) e gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti eseguiti con contestuale incremento di volumetria complessiva.
3. Ai fini del presente articolo si intendono varianti generali quelle che considerano il piano nella sua interezza, lo sostituiscono o lo modificano nel suo complesso.

La Legge regionale toscana ha disciplinato le misure di salvaguardia in conformità alla normativa statale, ribadendo che nel caso di adozione di nuovi strumenti debbano essere sospese le pratiche pendenti e verificata la conformità degli interventi proposti anche alle disposizioni sopravvenute adottate, con conseguente sospensione della procedura di rilascio dei titoli ove venga rilevata la non conformità con queste ultime.

Inoltre la Legge regionale ha voluto disciplinare anche le ipotesi di perdita di efficacia e/o decadenza delle misure di salvaguardia a seguito della scadenza del termine prescritto per l'approvazione del nuovo strumento adottato.

Come spiegato, scaduto tale termine, ove il nuovo piano non fosse stato approvato, le misure di salvaguardia perderebbero efficacia. Si origina quindi una situazione complessa, in cui continua ad operare il previgente piano non più adeguato alle nuove esigenze e scelte politiche manifestate nel nuovo strumento adottato e poi non approvato nei termini.

Il Legislatore ha quindi voluto introdurre una disciplina garantista, finalizzata ad evitare che in questo periodo temporale siano ammessi interventi di particolare impatto sul territorio, quando ancora non è stato approvato il nuovo piano.

Da qui la scelta di limitare la tipologia di interventi edilizi ammessi nel lasso temporale intercorrente tra la mancata approvazione del nuovo strumento e quindi dalla decadenza delle misure di salvaguardia, e la successiva approvazione dello strumento non tempestivamente approvato.

Risultano esclusi tutti gli interventi di maggiore rilevanza sul territorio, puntualmente descritti attraverso **il richiamo all'art.134 comma 1, lettere a), b), b bis), f) e gli interventi di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti eseguiti con contestuale incremento di volumetria complessiva.**

Si riporta per comodità un estratto di tale norma.

Art. 134
Trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a permesso di costruire o, in alternativa, a SCIA

1. Costituiscono trasformazioni urbanistiche ed edilizie soggette a permesso di costruire in quanto incidono sulle risorse essenziali del territorio:
a) gli interventi di nuova edificazione, e cioè la realizzazione di nuovi manufatti edilizi fuori terra o interrati, anche ad uso pertinenziale privato, che comportino la trasformazione in via permanente di suolo inedificato, diversi da quelli di cui alle lettere da b) a m), ed agli articoli 135 e 136;
b) l'installazione di manufatti, anche prefabbricati e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, depositi, magazzini e simili, che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, ad eccezione di quelli di cui all'articolo 136, comma 1, lettera e bis);
b bis) l'installazione dei manufatti di cui all'articolo 78;
…omissis…
f) la realizzazione degli interventi di ristrutturazione urbanistica …

Quindi la legge regionale toscana ha individuato la tipologia di interventi edilizi preclusi durante il periodo di decadenza delle misure di salvaguardia fino alla definitiva approvazione del nuovo strumento di pianificazione o di governo del territorio.

Tale regime restrittivo, come spiegato, ha valenza temporanea.

***

PIANO OPERATIVO COMUNE DI AREZZO
PARTE VI DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Per completezza si riportano anche le norme del vigente Piano Operativo del Comune di Arezzo che disciplinano le misure di salvaguardia nella parte VI – Disposizioni transitorie e finali.

Articolo 128 Misure di salvaguardia e disposizioni transitorie

1. Ai sensi dell'art. 103 della L.R. 65/2014 fino all'efficacia del Piano Operativo e comunque non oltre tre anni dal relativo provvedimento di adozione l'Amministrazione Comunale sospende ogni determinazione sulle domande di permesso di costruire in contrasto con il presente Piano Operativo. Non sono altresì ammessi interventi soggetti a SCIA che risultino in contrasto con le norme e le previsioni del presente Piano Operativo.
2. Dopo la scadenza del termine di validità dei piani attuativi e delle relative convenzioni, gli interventi previsti dai piani attuativi medesimi, ma non ancora eseguiti, potranno essere realizzati secondo quanto disciplinato nello stesso piano attuativo solo nel caso in cui risultino eseguite e collaudate le necessarie opere di urbanizzazione; diversamente, fatti salvi gli effetti di cui all'art. 110, comma 4 della L.R. n. 65/14, dovrà essere redatto un nuovo piano attuativo. L'eventuale completamento degli interventi dovrà rispettare le prescrizioni del PIT/PPR.
3. Restano esclusi dalle misure di salvaguardia i permessi di costruire e gli altri titoli abilitativi già rilasciati alla data di adozione del Piano Operativo, ancorché non individuati negli elaborati del Piano Operativo, così come le variazioni essenziali ai permessi di costruire relativi ad edifici in corso di costruzione per i quali sia stato dato formale inizio dei lavori alla data di adozione del Piano Operativo.
4. Le trasformazioni urbanistico edilizie, comprese quelle che prevedono il versamento del contributo straordinario (di cui al D.P.R. 6.6.2001 n. 380, art. 16 (L) comma 4.d-ter), per le quali non siano iniziati i lavori o non sia stata stipulata la convenzione alla data di adozione del Piano Operativo, sono inefficaci se non espressamente attuabili in conformità al presente Piano Operativo.
5. Ai fini della verifica delle salvaguardie di cui all'art. 103 della L.R. 65/2014, fino all'approvazione definitiva del Piano Operativo, si continua a fare riferimento ai parametri del Regolamento Urbanistico, le cui indicazioni di raffronto con i parametri utilizzati dal Piano Operativo sono riportate nell'Allegato A1 al vigente D.P.G.R. n° 39/R/2018.
6. Fino all'approvazione del piano, qualora le indicazioni grafiche contenute nel Piano Operativo, riguardanti *Attrezzature, servizi o ambiti* indicati nelle tavole di progetto E2.2 come "attuato" o "non in uso", non coincidano per destinazione, rispetto all'utilizzo reale del bene, e non esista Atto Trascritto o Pubblicato nell'Albo Pretorio dal quale risulti l'impegno di Destinazione, le disposizioni di cui alla Parte III delle presenti norme non si applicano. Il proprietario con semplice istanza può chiedere la modifica cartografica con contestuale inserimento nel tessuto confinante risultante dalle tavole "E2.1 Ambiti di applicazione della disciplina dei tessuti edilizi e degli ambiti di trasformazione"; nei casi in cui tale rettifica sia dovuta ad errore materiale la stessa non comporta variante al Piano Operativo.

In tema di Piani Attuativi si segnala, infine, l'art.129 delle NTA del P.O.

Articolo 129 Piani Attuativi vigenti e programmi in corso

1. Sono fatti salvi i piani urbanistici attuativi (PUA), ancorché non individuati negli elaborati del Piano Operativo, ove sia già stata sottoscritta la relativa convenzione o l'atto d'obbligo alla data di adozione del presente Piano Operativo ed ancora efficaci secondo la legislazione vigente. Sono inoltre fatti salvi i piani urbanistici attuativi per i quali, alla data di adozione del presente Piano Operativo, sia in corso il termine quinquennale utile per la stipula della convenzione o per la sottoscrizione dell'atto unilaterale d'obbligo. Eventuali varianti ai PUA sono subordinate alla verifica di conformità con i contenuti del presente Piano Operativo. Sono inoltre fatti salvi i piani urbanistici attuativi adottati alla data di adozione del presente Piano Operativo.
2. In caso di non rispondenza tra il perimetro dei PUA indicato negli elaborati del Piano Operativo e il perimetro del PUA vigente è prevalente il secondo.
3. I PUA vigenti si articolano come segue:
PUA con o senza convenzione efficaci da meno di 10 anni: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo;
PUA efficaci da più di 10 anni con convenzione che proroga la data di scadenza del PUA stesso: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo. Tali PUA decadono alla prevista scadenza;
PUA approvati da meno di 10 anni ancora da convenzionare: sono fatti salvi e vengono individuati nelle tavole del Piano Operativo. Tali PUA decadono alla scadenza del Piano Operativo.
4. Nell'appendice delle presenti norme è riportato l'elenco dei piani attuativi e dei programmi in corso con indicata la data di approvazione, di efficacia, e lo stato di attuazione.
5. I piani attuativi alla data di scadenza prevista dalla legislazione regionale, qualora non completati, devono essere in ogni caso ripianificati su iniziativa dell'Amministrazione Comunale.

***

Tanto illustrato, si resta a disposizione per eventuali chiarimenti.

Cordiali saluti

Avv. Nellina Pitto Avv. Giampiero Pino