

Avv. Enrico Amante
Studio legale

Avv. Enrico Amante
Avv. Giacomo Muraca
Avv. Francesco Cipriani
Avv. Maria Dell'Anno

Spett.le

Unione dei Comuni montani della Lunigiana

A mezzo pec: ucmlunigiana@postacert.toscana.it

PARERE

1. Premessa.

E' richiesto parere sulla norma transitoria contenuta all'art. 33, comma 2, del Piano strutturale intercomunale adottato dall'Unione dei Comuni montani della Lunigiana.

In particolare, l'Amministrazione richiede parere sul comportamento da assumere nella gestione della fase transitoria del PSI adottato alla luce del contributo pervenuto dalla Regione Toscana.

2. Individuazione delle problematiche coinvolte

In sede di adozione del Piano strutturale intercomunale la disciplina transitoria e di salvaguardia dispone (art. 33, comma 2): "Ai sensi di quanto prescritto dall'articolo 92 comma 6 della L.R.65/2014, dal momento della pubblicazione dell'avviso di adozione del PSI e fino all'approvazione dei singoli PO e. comunque, per un periodo non superiore a tre anni dalla pubblicazione dell'avviso del PSI, sono immediatamente efficaci le seguenti norme di salvaguardia concernenti l'attività urbanistica ed edilizia:

- all'esterno del perimetro del territorio urbanizzato, di cui all'articolo 12 della presente Disciplina di piano, è vietata l'adozione e approvazione di Piani attuativi aventi per oggetto l'attuazione di

previsioni di nuova edificazione residenziale, ancorché previste dai RU vigenti e non decadute ai sensi di legge;

- su tutto il territorio comunale (territorio urbanizzato e territorio rurale) nelle parti ricomprese all'interno del " *Fascia di riassetto fluviale*", di cui all'articolo 14, sono vietati interventi di nuova edificazione, ancorché previsti dai RU vigenti e non decaduti ai sensi di legge;

- è invece ammessa l'attuazione di previsioni diverse da quelle indicate alle precedenti linee".

In buona sostanza, la disciplina transitoria del Piano strutturale adottato – al fine di non pregiudicare l'attuazione delle programmazioni del PSI - inibisce, sino alla prossima approvazione dei piani operativi, l'approvazione dei Piani attuativi aventi ad oggetto previsioni con destinazione residenziale nonché gli interventi di nuova edificazione ricadenti nella "fascia di riassetto fluviale", pur vigenti negli strumenti attualmente in essere.

Il PSI non ha invece inteso porre in salvaguardia gli interventi diversi da quelli specificamente individuati, se consentiti dagli strumenti conformativi ancor oggi vigenti nei diversi territori comunali.

In sede di contributo al Piano adottato gli Uffici regionali hanno in proposito osservato che "Per quanto concerne l'ultimo alinea [...] si osserva che tale norma è di interpretazione univoca, in quanto da così come enunciata si inferisce che anche le previsioni di nuove edificazioni residenziali fuori del t.u., non soggette al piano attuativo, siano ammesse dalla disposizione transitoria, in evidente contrasto con l'art.4, comma 2 della L.R. 65/2014, che si riporta per esteso [...] Se ne richiede pertanto una dicitura più dettagliata ed esaustiva, che escluda tale eventualità".

Dal contributo della Regione consegue, per l'Unione e i singoli comuni interessati, la necessità di un approfondimento coinvolgente due distinti profili:

- la controdeduzione da elaborare al contributo regionale, ed in particolare, l'individuazione del più opportuno testo della disciplina transitoria da recepire in sede di approvazione definitiva del PSI;
- prima ancora, il comportamento da assumere *medio tempore* (dalla adozione e sino alla approvazione del PSI) da parte degli Uffici comunali interessati dalla disciplina transitoria, con particolare riferimento alle istanze di titolo abilitativo relative ad interventi di nuova edificazione, esterni al perimetro del territorio urbanizzato ma non ricadenti nell'ambito di applicazione della salvaguardia.

Regioni di economia espositiva inducono ad assumere posizione, da prima, sul secondo quesito.

3. Sul quesito: a) sul comportamento da assumere nelle istruttorie e nella definizione dei procedimenti edilizi.

Come riferito, le norme di salvaguardia del PSI inibiscono l'approvazione – *recte*, impongono la sospensione delle istruttorie – sino alla approvazione definitiva dello strumento delle previsioni relative a due tassative fattispecie:

- interventi soggetti a piano attuativo relativi a previsioni esterne al perimetro del territorio urbanizzato;
- Intervento, comunque ammessi, di nuova edificazione ricadenti nella fascia di tutela fluviale.

Così operando, il Pianificatore intercomunale – nell'esercizio della propria facoltà pianificatoria - ha ritenuto di porre in salvaguardia solo determinati interventi esterni al perimetro del territorio urbanizzato, quale contestualmente definito dal PSI in sede di adozione: si tratta, evidentemente, di interventi di maggiore rilevanza, o comunque interessanti aree soggette a peculiare tutela idraulica. Contrariamente, l'Amministrazione non ha ritenuto pregiudizievoli per lo strumento in corso di formazione gli eventuali atti di assenso suscettibili di adozione per interventi di minore rilevanza, ancorché esterni al perimetro del territorio urbanizzato quale individuato in sede di adozione.

L'opzione recepita dal PSI adottato appare del tutto legittima.

3.a) Lo strumento della pianificazione intercomunale non ha efficacia conformativa, se non per le misure di salvaguardia: la disciplina delle trasformazioni e degli usi del territorio è prerogativa degli strumenti operativi (PRG; RU; PO), mentre alcuna efficacia diretta è riconosciuta alle previsioni della pianificazione strutturale, se non alle misure di salvaguardia.

Pertanto le istruttorie in corso relative a pratiche edilizie in itinere devono essere definite, sino alla approvazione definitiva del PSI, alla luce delle previsioni dei vigenti strumenti operativi (PRG; RU, PO), ove efficaci (in quanto non intercorse in decadenza quinquennale, ovvero posti a loro volta in salvaguardia da espressa previsione di legge). Questa regola, discendente in via di diretto corollario dai principi in tema di rapporti tra pianificazione strutturale ed operativa, trova deroga solamente a fronte di espresse misure di salvaguardia che l'Amministrazione pianificatrice, nell'esercizio della propria discrezionalità circa l'uso del territorio, non ritenga di prevedere nello stesso piano strutturale, a tutela dello strumento in corso di formazione (le quali comportano un

obbligo di sospensione del procedimento in attesa della conclusione dell'*iter* pianificatorio, alla cui luce la domanda dovrà essere riesaminata).

E' difatti prerogativa esclusiva dell'Ente pianificatore l'individuazione delle salvaguardie da rendere immediatamente conformative con l'adozione dello strumento: trattandosi di previsioni poste a tutela esclusiva dell'Amministrazione che ha in corso l'iter di formazione del piano, le misure di salvaguardia sono liberamente "modulabili" e articolabili dall'Ente, che è ben libero di decidere, nei limiti della ragionevolezza, a quali parti della disciplina adottata attribuire efficacia ostativa anticipata (al momento dell'adozione).

Pertanto, in attesa della definitiva approvazione del PSI, le istruttorie edilizie degli Enti ricompresi nel territorio dell'Unione debbono essere istruite e concluse alla luce del solo strumento operativo vigente (se ed in quanto vigente) nel Comune di riferimento (PRG, RU, PO), fatte salve le salvaguardie espressamente contenute nel PSI adottate, le quali impongono – in caso di applicabilità alla fattispecie – la sospensione dell'esame della pratica, in attesa della definitiva formazione del PSI.

La conclusione proposta non trova ostacolo, ma anzi conferma, nell'art. 103 della legge 65/2014, laddove prescrive (al comma 1) che "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".

Difatti, il PSI strutturale dell'Unione dei Comuni ha espressamente consentito – in sede di disciplina transitoria - l'attuazione delle previsioni degli strumenti operativi diversi da quelli enumerati all'art. 33, comma 2 (i quali soltanto importano la sospensione dell'istruttoria): come correttamente rilevato dagli stessi Uffici regionali nel contributo offerto, "tale norma è di interpretazione univoca, in quanto da così come enunciata si inferisce che anche le previsioni di nuove edificazioni residenziali fuori del t.u., non soggette al piano attuativo, siano ammesse dalla disposizione transitoria".

Pertanto, la disciplina transitoria del PSI consente, ed anzi impone, agli Uffici comunali di istruire e portare a compimento le istruttorie relative ad interventi non posti in salvaguardia dallo stesso PSI alla luce delle (sole) previsioni vigenti negli strumenti operativi comunali, se ancor oggi efficaci.

Né agli Uffici è consentita la disapplicazione delle fonti secondarie, quale la disciplina del piano strutturale.

3.b) Completezza d'indagine impone un ulteriore approfondimento.

Copia conforme all'originale, in carta libera per uso amministrativo
FIVIZZANO, 13/07/2020
Vice Segretario
F.to Sara Tedeschi

Nel contributo offerto dall'Ufficio regionale si assume un possibile profilo di contrasto tra tale previsione transitoria e i canoni desumibili dagli art. 4 e 25 della legge 65/2014, i quali vietano *apertis verbis* interventi di nuova edificazione residenziale al di fuori del territorio urbanizzato.

La prospettata violazione, in effetti, non sussiste.

L'Ufficio regionale muove da presupposto errato, concernente l'applicabilità diretta, alle istruttorie edilizie, dell'art. 4 della legge regionale sul governo del territorio: così tuttavia non è, per concorrenti argomenti.

In primo luogo, il combinato disposto degli artt. 4 e 25 della legge non pone una regola immediatamente precettiva, prevalente rispetto alla disciplina urbanistica vigente desumibile dagli strumenti urbanistici comunali.

Le limitazioni ai poteri urbanistici (*ius variandi*) e gestori (incidenti sulle pratiche edilizie, ed in particolare sul potere – dovere degli Uffici di adottare i titoli abilitativi conformi allo strumento urbanistico di riferimento) sono indicati, nella legge 65, al solo Titolo IX della fonte regionale (artt. 222 e ss).

Ciò in quanto i precetti desumibili dagli artt. 4 e 25 operano esclusivamente all'interno dei procedimenti di formazione dei nuovi strumenti urbanistici, ed in particolare nell'ambito della conferenza di copianificazione, il cui parere obbligatorio e vincolante è condizione per l'approvazione di strumenti urbanistici contenenti previsioni di trasformazione esterne al perimetro del territorio urbanizzato e che, comunque, non potranno mai contenere previsioni residenziali allo stesso esterne.

In buona sostanza, gli artt. 4 e 25 della legge operano solamente *pro futuro*, per la costruzione dei nuovi piani strutturali e piani operativi, ma non esplicano alcuna incidenza diretta sulle pratiche edilizie in corso, che devono essere istruite alla luce degli strumenti operativi vigenti e delle eventuali salvaguardie contenute in piani adottati ovvero nel Titolo IX della stessa legge regionale.

Anche tale conclusione trova concorrenti conferme:

- a) in primo luogo, ove si accedesse all'interpretazione recepita dall'Ufficio, con l'entrata in vigore della legge 65/2014 avrebbero dovuto immediatamente ritenersi preclusi gli interventi esterni al territorio urbanizzato (quale desumibile in via transitoria dall'art. 224 della stessa legge regionale) pur consentiti dagli strumenti comunali vigenti. Si tratta tuttavia di un'opzione interpretativa che non è mai stata recepita da

alcuna amministrazione, neppure dagli Uffici regionali, e che è stata *apertis verbis* esclusa anche dai primi commenti alla legge¹;

b) allorché il legislatore regionale ha inteso attribuire immediata efficacia “derogatoria” delle vigenti previsioni urbanistiche comunali ai sopravvenuti principi di cui agli artt. 4 e 25 della legge 65/2014 ha espressamente disciplinato la circostanza: rilevano, a titolo esempio, le previsioni in tema di grandi strutture di vendita che, anche ove presenti negli strumenti urbanistici vigenti, sono state (queste sì) *ex lege* sospese in attesa del pronunciamento della CDCP (cfr. art. 244 della legge regionale 65/2014). Contrariamente, nessuna norma consente agli Uffici di ritenere caducate, per effetto degli artt. 4 e 25 della fonte regionale, le previsioni vigenti contenute negli strumenti urbanistici comunali.

Non solo: contrariamente opinando, si attribuisce efficacia conformativa immediata alla perimetrazione del territorio urbanizzato contenuta nel solo strumento adottato che, invece, è espressamente esclusa dall’art. 92, comma 7, della stessa legge 65/2014: difatti, nel corso di formazione del PSI, la perimetrazione del territorio urbanizzato (previo nuovo esperimento della CDCP), al pari di una ogni previsione del piani strutturale *in itinere*, potrebbe essere innovata. E, più in genere, lo strumento solamente adottato non esplica alcuna efficacia anticipata, se non per l’effetto sospensivo conseguente alle misure di salvaguardia (nel caso di specie, escluso dall’art. 33, comma 2, della disciplina adottata).

In buona sostanza, i canoni della terza riforma regionale del governo del territorio, scolpiti agli artt. 4 e 25 della legge, sono rivolti esclusivamente alla formazione degli strumenti urbanistici, ma non possono trovare alcuna immediata applicazione in sede di istruttoria edilizia. Ove non recepiti, come legittimamente possibile, nella disciplina transitoria e di salvaguardia dei nuovi strumenti in corso di formazione, gli artt. 4 e 25 della fonte regionale sono destinati ad operare solamente in esito alla approvazione del nuovo piano operativo, nell’ambito delle previsioni “a regime”.

*

4. Segue. Sul quesito: b) la disciplina da approvare in sede di conclusione dell’iter di formazione del PSI

¹ Sia consentito il rinvio a Enrico Amante, *La pianificazione operativa*, in AA.VV., *Il governo del territorio in Toscana*, a cura di F. De Santis, Milano 2014, p. 512: “la conferenza di copianificazione è condizione per il perfezionamento di talune zonizzazioni dello strumento generale, mentre non trova applicazione nei singoli procedimenti autorizzatori (che dovranno demarsi sulla base delle vigenti previsioni di piano”.

I rilievi svolti non escludono, certamente, che il contributo offerto dagli Uffici meriti attenta valutazione al fine della individuazione della norma transitoria da approvare al termine della formazione del PSI.

In particolare, in sede di controdeduzioni ed approvazione definitiva del PSI l'Unione dovrà:

- a) puntualmente motivare le ragioni per le quali ha ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità pianificatoria, taluni interventi minori non pregiudizievoli per gli assetti territoriali in corso di formazione (i.e., per quali motivi – di merito pianificatorio - ha ritenuto di non porre in salvaguardia tutti, e non solo alcuni, interventi pur esterni al perimetro del territorio urbanizzato consentiti dagli strumenti urbanistici comunali;
- b) se del caso, provvedere a modulare selettivamente gli interventi ammessi al di fuori del territorio urbanizzato, ove consentiti dagli strumenti urbanistici comunali ancora vigenti, selezionando anche tra le fattispecie soggette ad intervento diretto le ipotesi effettivamente non pregiudizievoli dai futuri assetti territoriali.

Al momento dell'approvazione definitiva del PSI, il perimetro del territorio urbanizzato sarà, in effetti, sancito dallo strumento dalla pianificazione non più solamente adottato, ma altresì efficace, costituente fonte regolamentare secondaria.

Pertanto, gli interventi consentiti al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato potranno trovare seguito, ove ammessi dagli strumenti urbanistici comunali, solo allorché espressamente (e motivatamente) derogati dalla disciplina transitoria.

*

5. Sulla immediata prevalenza del PIT/PPR

Un ultimo richiamo, ancorché non espressamente richiesto dal quesito, ma comunque a questo connesso, attiene alla disciplina del PIT/PPR.

E' difatti importante ricordare che tale strumento, *unicum* nel panorama della pianificazione, è immediatamente prevalente (dal 2015) su ogni previsione eventualmente contrastante contenuta negli strumenti della pianificazione territoriale ed operativa.

Pertanto, in presenza di puntuali prescrizioni del Piano paesaggistico ostative all'intervento, l'eventuale presenza negli strumenti comunali di previsioni di trasformazione (esterne o interne al territorio urbanizzato) dovrà reputarsi *tanquam non esset* (e conseguentemente denegarsi – e non sospendersi – il titolo abilitativo, per contrasto con la fonte regionale immediatamente prevalente.

*

Lo Studio resta a disposizione per ogni necessario approfondimento.

Firenze, 28 novembre 2019

Avv. Enrico Amante

