



DIREZIONE REGIONALE PER LE POLITICHE ABITATIVE E LA PIANIFICAZIONE  
TERRITORIALE, PAESISTICA E URBANISTICA  
AREA LEGISLATIVA E CONFERENZE DI SERVIZI

Area Piani Territoriali dei Consorzi industriali,  
subregionali e di settore  
GR2502

**OGGETTO: Parere in merito alla possibilità di reiterare le misure di salvaguardia scaturenti dall'adozione di un piano regolatore consortile – Area Piani Territoriali dei Consorzi industriali, subregionali e di settore.**

L'Area Piani Territoriali dei Consorzi industriali, subregionali e di settore di questa Direzione ha chiesto il parere della scrivente Area in merito alla possibilità di reiterare le misure di salvaguardia che scaturiscono dall'adozione di una variante generale di adeguamento e aggiornamento di un piano regolatore di un consorzio per lo sviluppo industriale.

Riferisce infatti l'Area in indirizzo che un consorzio per lo sviluppo industriale ha con deliberazione del Consiglio di Amministrazione rinnovato le misure di salvaguardia che scaturivano dall'adozione della variante di aggiornamento e adeguamento del piano regolatore consortile.

Nel merito si ritiene quanto segue.

Si premette che i pareri rilasciati da questa Direzione non entrano nel merito della ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni sottoposte. Occorre inoltre sottolineare che, nella redazione dei pareri, le circostanze di fatto riferite dagli enti o amministrazioni richiedenti sono assunte come vere e non verificate, in quanto la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi di fatto prospettati nei quesiti.

Deve ritenersi che le misure di salvaguardia, che scaturiscono quale effetto di legge dall'adozione di un piano, non possono essere oggetto di atti e/o provvedimenti volti a reiterarle.

La norma generale in tema di applicazione delle misure di salvaguardia connesse all'adozione di strumenti di pianificazione è, come noto, l'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, dettata con riferimento ai permessi di costruire richiesti in contrasto con gli "strumenti urbanistici adottati".

Occorre quindi in primo luogo stabilire se tale disposizione sia applicabile, oltre che agli strumenti urbanistici, anche ai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La questione è rilevante in quanto, ai sensi dell'art. 51, commi 1 e 6, del d.P.R. 218/1978, normativa statale istitutiva dei consorzi delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale sono redatti seguendo i criteri e le direttive previste dall'art. 5 della legge 1150/1942 per i piani territoriali di coordinamento e ne producono i medesimi effetti giuridici. Tale previsione potrebbe dunque far sorgere il dubbio che il piano regolatore delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale, in quanto assimilabile ad un piano



territoriale di coordinamento, non sia sottoposto alle misure di salvaguardia previste dal d.P.R. 380/2001 per gli strumenti aventi valenza prettamente urbanistica.

Ora, la legge regionale 29 maggio 1997, n. 13, nel disciplinare le competenze dei consorzi per lo sviluppo industriale, prevede all'art. 7, comma 1, che *"le assemblee generali dei consorzi adottano o adeguano i piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale [...] secondo quanto previsto dall'articolo 51 del decreto del Presidente della Repubblica n. 218 del 1978"*.

Il richiamato art. 51, comma 3, del d.P.R. 218/1978 stabilisce che *"a decorrere dalla data della pubblicazione del piano regolatore ai sensi del precedente comma, i sindaci dei comuni interessati adottano le misure di salvaguardia previste dall'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, e successive modificazioni"*.

Come noto, la legge 1902/1952, nel tempo modificata dalle leggi 1357/1995, 615/1959 e 517/1966, è stata abrogata dal d.l. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008.

La disciplina da essa recata relativa alle misure di salvaguardia è stata recepita nell'art. 12, comma 3, del d.P.R. 380/2001, che pertanto costituisce la norma di riferimento in tema di misure di salvaguardia.

Tale disciplina è quindi certamente applicabile ai piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale in forza del suddetto richiamo che l'art. 51 del d.P.R. 218/1978 fa alla legge 1902/1952 e, quindi, per il tramite di essa, oggi all'art. 12 del d.P.R. 380/2001.

Deve dunque ritenersi pacifico che, per espressa previsione di legge, ai piani regolatori consortili deve applicarsi il regime di salvaguardia ordinariamente relativo ai piani regolatori urbanistici comunali.

Stabilito quanto sopra, è quindi possibile affrontare la questione esaminando il regime delle misure di salvaguardia di cui all'art. 12 del d.P.R. 380/2001.

La giurisprudenza sul tema ritiene in primo luogo che l'art. 12 del d.P.R. 380/2001 costituisce una disposizione di principio, ossia un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione nella materia del governo del territorio, sottoposta a legislazione ripartita tra Stato e Regioni.

Il Consiglio di Stato, infatti, con la decisione dell'Adunanza Plenaria n. 2 del 7 aprile 2008, ha ritenuto che la disciplina di rango statale prevale sulle norme regionali con essa contrastanti; ha pertanto dichiarato, come già evidenziato nel parere reso al Comune di Rocca di Papa prot. 499081/2011 del 04.12.2012, che non è applicabile l'art. 36 della l.r. 38/1999, il quale prevedeva termini di durata delle misure di salvaguardia diversi, e più lunghi, rispetto a quelli recati dalla normativa statale di cui all'art. 12 del d.P.R. 380/2001.

È quindi evidente che se una legge regionale non può discostarsi, prevedendo termini maggiorati, da quanto previsto dalla disposizione di cui all'art. 12 del d.P.R. 380/2001, tantomeno può farlo un isolato provvedimento amministrativo proveniente da una singola amministrazione.

La giurisprudenza inoltre evidenzia che le misure di salvaguardia hanno natura cautelare ed efficacia temporanea, e decadono automaticamente con il decorso dei termini (cfr. pareri ai Comuni di Cassino prot. 26265 del 03.03.2008, Castel Madama, prot. 156746 del 15.10.2009, e Castel Sant'Elia, prot. 159495 del 28/09.2005).

Nelle pronunce dei giudici amministrativi viene in particolare evidenziato il principio della necessaria temporaneità delle misure di salvaguardia, per cui *"il generale principio della temporaneità delle misure di salvaguardia, aventi natura eccezionale e derogatoria, e della ragionevole durata del loro termine di efficacia, vincola le Amministrazioni in generale ed anche le Regioni al fine di evitare un incontrollato trascinarsi in avanti della durata delle suddette misure impeditive"* (C.d.S., sez. IV, n. 1354/2016; C.d.S., sez. V, n. 3515/2012).

Ora, è evidente che consentire la reiterazione delle misure di salvaguardia contrasterebbe con tale principio. Infatti la loro reiterazione ad opera di una valutazione discrezionale di un ente o amministrazione configurerebbe senz'altro l'adozione di misure di salvaguardia prive di un limite

temporale certo e definito. Nulla vieterebbe, infatti, per ipotesi, all'amministrazione interessata di reiterare più volte ed a discrezione tale regime di salvaguardia, ciò comportando di fatto l'assenza di ogni delimitazione temporale specifica.

Del resto, la giurisprudenza evidenzia come le misure di salvaguardia rappresentino il punto di equilibrio tra l'interesse pubblico a garantire un'efficacia allo strumento di pianificazione pur solamente *in fieri* ed il valore costituzionale della proprietà privata. Tale punto di equilibrio è rappresentato, appunto, dalla durata limitata e predefinita per legge degli effetti preclusivi legati all'adozione di uno strumento pianificatorio.

È quindi evidente che per garantire il fondamentale principio della temporaneità delle misure di salvaguardia, la configurazione di tale istituto è sottratta alla disponibilità sia del legislatore regionale sia dei singoli amministratori, non potendo né l'uno né gli altri discostarsi dal modello legale quale delineato a livello di legislazione statale di principio nell'art. 12 del d.P.R. 380/2001.

Ma vi è più. I parametri temporali di cui alle misure di salvaguardia sono dalla giurisprudenza intesi in senso rigoroso, per cui si afferma che *"non appare di certo consentito la successiva reiterazione del medesimo strumento urbanistico sostanzialmente identico a quello precedente al solo fine di spostare in avanti i naturali termini di scadenza delle misure di salvaguardia"* (T.A.R. Napoli, Campania, sez. II, n. 2770/2007), e che non è consentito al comune *"adottare altra variante di pressoché pari contenuto, senza dar conto delle specifiche ragioni che ne giustificano la reiterazione, con l'effetto di rinnovare e prorogare, senza soluzione di continuità, le predette misure di salvaguardia"* (C.d.S., sez. I, n. 44/2014).

È quindi conseguente che se non può ritenersi consentito adottare un nuovo strumento urbanistico identico al precedente al solo scopo di reiterarne le misure di salvaguardia, non è, a maggior ragione, neppure consentito reiterare meramente le sole misure di salvaguardia quale effetto scaturente per legge dall'adozione di un piano al fine di prorogarne il periodo di validità stabilito inderogabilmente dalla legge medesima.

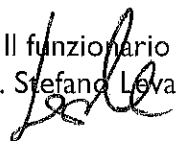
Nel quadro sopra delineato appare poi ininfluenza la circostanza che, nel caso in questione, la deliberazione del consiglio di amministrazione del consorzio abbia prorogato le misure di salvaguardia quali previste da uno specifico articolo delle norme tecniche di attuazione del piano consortile vigente.

Per quanto sopra detto, infatti, il regime dell'operatività in salvaguardia delle previsioni di piani adottati costituisce un principio ineludibile e pertanto non è nella disponibilità degli enti e/o amministrazioni, i quali pertanto non possono modificarlo né con singoli atti o provvedimenti né con contrastanti previsioni recate dai piani regolatori stessi.

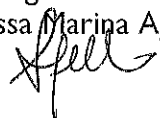
Peraltro, a voler approfondire lo specifico caso in questione, la norma che disciplina le misure di salvaguardia è contenuta nel PRT vigente e ad esso necessariamente fa riferimento. Non pare quindi corretto, né produttivo di effetti, incidere sulla durata delle misure di salvaguardia connesse all'adozione di un diverso piano, quello di aggiornamento e adeguamento, facendo riferimento ad una norma che invece espressamente riguarda le misure di salvaguardia inerenti al piano vigente, diverso dal primo.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito: [http://www.regione.lazio.it/rl\\_urbanistica/?vw=pareri](http://www.regione.lazio.it/rl_urbanistica/?vw=pareri).

Il funzionario  
(dr. Stefano Levante)



Il Dirigente dell'Area  
(dr.ssa Marina Ajello)



Il Direttore  
(arch. Manuela Manetti)



