



ordine degli architetti  
pianificatori, paesaggisti  
e conservatori della provincia  
di monza e della Brianza

# Le misure di salvaguardia

A cura di Avv. Monica Meroni



## La normativa di riferimento

- Legge n.1150/1942;
- D.L. 740/1948;
- Legge 3 novembre 1952 n.1902;
- Legge 517/1966;
- Legge 765/1967;
- DPR n. 380/2001 ( Testo unico edilizia)
- Legge n.133/2008;
- L.R. Lombardia n.12/2005

## Articolo 1 Legge n.1902/1952

- A decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei piani generali e dei piani particolareggiati di esecuzione previsti dalla legge urbanistica 117 agosto 1942, n. 1150, e fino alla emanazione del relativo decreto di approvazione, il sindaco, su parere conforme della Commissione edilizia comunale con provvedimento motivato da notificare al richiedente, può sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione, di cui all'art. 31 di detta legge, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.
- A richiesta del sindaco, e per il periodo suddetto, il prefetto, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione dei lavori di trasformazione delle proprietà private che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione del piano.
- In ogni caso, le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre due anni dalla data della deliberazione di cui al primo comma.
- Nei confronti dei trasgressori ai provvedimenti emessi in base alla presente legge sono applicabili le disposizioni di cui agli articoli 32, terzo e quarto comma, e 41 della suddetta legge urbanistica.

## Articolo 1 Legge n.1902/1952

- FACOLTA' : il Sindaco **PUO' SOSPENDERE.....( misure facoltative)**



## **LEGGE 5 luglio 1966, n. 517**

*Modifica alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sulle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori e nuove norme sull'applicazione delle misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei programmi di fabbricazione.*

### Art. 1.

Il terzo comma dell'articolo unico della legge 3 novembre 1952, n. 1902, e successive modificazioni e' sostituito dai seguenti:

"Le sospensioni suddette non potranno essere protratte oltre tre anni dalla data di deliberazione di cui al primo comma.

Per i Comuni che entro un anno dalla scadenza del termine di pubblicazione del piano abbiano presentato il piano stesso all'Amministrazione dei lavori pubblici per l'approvazione, le sospensioni di cui ai commi precedenti potranno essere protratte per un periodo complessivo non superiore a cinque anni dalla data della deliberazione di adozione del piano.

Quando, in seguito alle osservazioni del Ministero dei lavori pubblici, si renda necessaria la riadozione del piano, le sospensioni di cui ai due commi precedenti **decorrono, per tutto il territorio interessato dal piano stesso, dalla data della deliberazione comunale di riadozione dei piani regolatori generali e particolareggiati".**

Le modifiche introdotte con la citata legge n.517/1966 erano mirate a eliminare gli inconvenienti del carattere FACOLTATIVO dell'applicazione delle misure di salvaguardia.

La norma riguardava le misure di competenza del Sindaco ed escludeva che le determinazioni del Sindaco dovessero essere assunte sulla base del parere della COMMISSIONE EDILIZIA COMUNALE ( CEC) che restava obbligatorio ma non vincolante.

La durata del periodo di efficacia delle misure di salvaguardia era di tre anni a decorrere dalla data della delibera di adozione del piano.

**La norma riguardava soltanto le misure di competenza del Sindaco: un deciso passo avanti sulla strada dell'obbligatorietà delle misure le quali diventano OBBLIGATORIE, con l'articolo 3 della LEGGE 765/1967 che integrava e modificava l'articolo 10 della Legge n.1150/1942.**

## **Art. 3 Legge 765/1967**

**Dopo il primo comma dell'articolo 10 della legge 17 agosto 1942; n.1150, sono inseriti i seguenti commi:**

**«( omissis) Nelle more di approvazione del piano, le normali misure di salvaguardia di cui alla legge 3 novembre 1952, n. 1902 e successive modificazioni, sono obbligatorie».**

# DPR n.380/2001 : Testo unico edilizia

## Articolo 12 ( Presupposti per il rilascio del permesso di costruire)

Comma 3: In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, e' 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.

# **Legge n.133/2008: legge di conversione di D.L. n.118/2008**

**Articolo 24: abrogazione della legge n.1902/1954 a seguito dell'entrata in vigore del TUED.**

# L.R. Lombardia n.12/2005:*Legge sul governo del territorio*

Articolo 13, comma 12: Nel periodo intercorrente tra l'adozione e la pubblicazione dell'avviso di approvazione degli atti di PGT **si applicano le misure di salvaguardia in relazione a interventi, oggetto di domanda di permesso di costruire, ovvero di segnalazione certificata di inizio attività o di comunicazione di inizio lavori asseverata, che risultino in contrasto con le previsioni degli atti medesimi.**



Il comma è stato modificato dall'[art. 1, comma 1, lett. c\), num. 2\) della l.r. 14 luglio 2006, n. 12](#) e dall'[art. 5, comma 1, lett. a\) della l.r. 26 novembre 2019, n. 18](#).

# Materia Governo del Territorio



## **Edilizia e Urbanistica:**

Articolo 117 Costituzione, III comma.

Lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio.

**Vedi CORTE COSTITUZIONALE N.102 DEL 29 MAGGIO 2013**

**La L.R. Lombardia n.12/2005 ( vedi disciplina articolo 13, comma 12) «*appare in linea*» con la disciplina di cui all'articolo 12 del DPR n.380/2001**

# La posizione della giurisprudenza



**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con sentenza n.2/2008**

**La disciplina della misura di salvaguardia di cui all'articolo 12 del DPR 380/2001 TUED ha una valenza mista: -**

**edilizia, in quanto è volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria**

**ed urbanistica in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere, e medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio.**

## Il termine per le misure di salvaguardia

- - **tre anni dall'adozione dello strumento urbanistico;**
- - **cinque anni nell'ipotesi in cui questo sia stato sottoposto all'Amministrazione competente per l'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.**

( vedi articolo 12 DPR 380/2001)

Come è stato considerato questo termine dalla Giurisprudenza amministrativa?

**Vedi A.P. 2/2008**: termine di « ragionevole temporaneità» delle misure di salvaguardia finalizzato alla salvaguardia di interessi urbanistici « in itinere»

# Il termine per le misure di salvaguardia

- - **Vedi A.P. 2/2008**: termine di « ragionevole temporaneità» delle misure di salvaguardia finalizzato alla salvaguardia di interessi urbanistici « in itinere» MA IMPOSSIBILITA' di riduzione sul piano cronologico e di ULTERIORE differimento temporale, con l'introduzione di norme diverse in ambito regionale quanto alla durata.
- La normativa regionale deve rispettare i principi di quella statale.

La Corte Costituzionale, **con la sentenza n.402/2007** ha riconosciuto all'articolo 12, comma 3 del DPR n.380/2001, valore di norma di principio in materia di governo del territorio di cui all'articolo 117 Costituzione, III comma.

# Il termine per le misure di salvaguardia

## Consiglio di Stato, Sezione V, n.3884/2005:

«Viene in rilievo, innanzitutto, la considerazione che un divieto della facoltà di edificare, giustificato dall'interesse pubblico che accompagna la pianificazione delle trasformazioni territoriali, non può che avere natura eccezionale e temporanea, commisurabile, per quanto riguarda la sua vigenza, al tempo ragionevolmente occorrente per il perfezionamento della nuova strumentazione urbanistica.

- In caso contrario, la protrazione del potere di salvaguardia *sine die*, oltre cioè un termine ragionevole, determinerebbe un ingiustificato sacrificio per i privati, con riflessi anche sul piano della legittimità costituzionale, in quanto disporrebbe la non utilizzabilità a scopo edificatorio dei suoli che non solo non verrebbe compensata da alcun indennizzo, perché non previsto, ma che sarebbe del tutto ingiustificata, non essendovi a sorreggerne la necessità un interesse pubblico, ma solo l'inefficienza dell'amministrazione.»

# Il termine per le misure di salvaguardia

## Consiglio di Stato, Sezione II, n.3885/2021:

*Le misure di salvaguardia, aventi natura eccezionale e derogatoria, devono essere temporanee e contenute in un termine ragionevole di durata del loro termine di efficacia, al fine di evitare un incontrollato trascinarsi in avanti della durata delle suddette misure impeditive, onde scongiurare il rischio che all'effetto tipico, di natura meramente cautelare, si sovrapponga quello improprio di una permanente compressione del diritto di proprietà*

## Il termine per le misure di salvaguardia

È da ritenersi PERENTORIO, secondo la giurisprudenza amministrativa

Al contrario i termini di cui all'articolo 13 della L.R. Lombardia n.12-2005 smi hanno carattere ORDINATORIO e non perentorio.

### TAR LOMBARDIA, Sezione II, 28/12/2020 n.2613

**«Pertanto il superamento delle scadenze previste non determina il venire meno degli atti della procedura pianificatoria»**

**« (...) in particolare la sanzione dell'inefficacia non è riferita all'inosservanza del termine di 90 giorni (...) ma alla violazione dell'obbligo, stabilito nella seconda parte della previsione normativa di decidere sulle osservazioni e di apportare agli atti del PGT le conseguenti modificazioni, sempre in termini non perentori». (Cfr: TAR Lombardia- Milano, Sezione IV, 24/01/2023 n.215).**

L'ambito di applicazione.....

## Consiglio di Stato, Sezione IV, n.257/2014:

*«Anorché 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.).***

# L'ambito di applicazione: la normativa regionale

**Articolo 13, comma 12 della L.R. Lombardia n.12/2005 SI RIFERISCE A:**

- **PERMESSO DI COSTRUIRE**
- **SCIA ( vedi TAR MILANO, SEZIONE II, N. 1814/2021)**
- **CILA**

**DOMANDA DI PIANO ATTUATIVO: VEDI TAR MILANO, SEZIONE II, n.58/2021**

**E ancora: Consiglio di Stato, Sez.IV, n.1559/2019:**

*In materia urbanistica, le misure di salvaguardia sono applicate, ex art. 12 del D.P.R. n. 380/2001, a tutti i piani comunali, siano essi generali che particolareggiati, a prescindere dal nomen iuris loro attribuito o dalla loro configurazione procedimentale.*

## **TAR Lombardia-Milano 23/07/2021, n. 1814**

- 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.**

Ne consegue che non si può escludere l'assoggettamento delle opere alle misure di salvaguardia:

- per il solo fatto che queste siano state oggetto di SCIA;
- 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 PGT, 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.**

E ancora sulla finalità:

## **TAR Lombardia Milano, Sezione II, n. 613/2021**

*L'esigenza sottesa all'applicazione della misura di salvaguardia di cui all'art. 12 comma 3, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, è individuata nella necessità di evitare che, nelle more del relativo procedimento di approvazione, le richieste dei privati fondate su una pianificazione ritenuta non più attuale, 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 generale, tutelando la potestà pianificatoria dell'ente, onde evitare, nelle more, la realizzazione di interventi pregiudizievoli per gli indirizzi strategici di sviluppo del territorio.*

## Un caso interessante.....

### Rapporto tra strumenti di pianificazione urbanistica e misure di salvaguardia

#### Consiglio di Stato, Sezione II, n.2012/2020

*« La clausola di salvaguardia non è una sorta di autovincolo per l'Amministrazione procedente ad attenersi essa stessa alle opzioni effettuate in sede di adozione, congelandole in quanto tali fino alla definitiva approvazione del piano: il che oltre a contrastare con l'ontologica finalità dello strumento si risolverebbe in un'inammissibile vanificazione del complessivo iter di approvazione degli strumenti urbanistici, caratterizzato al contrario da apparenti lungaggini funzionali ad acquisire il maggior numero di contributi possibili per addivenire al miglior risultato auspicabile in termini di armonico sviluppo del territorio. »*

# Il Giudice Penale

## Cass. Penale, sezione III, 13 aprile 2023 n.21476

*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 (PGT).  
in altri termini, non può certamente ritenersi - come invece, nella sostanza consegue da quanto sostenuto in ordinanza - che ai sensi dell'art. 5 punto 24 delle norme di attuazione del PGT del 2019, di rango subordinato alle citate disposizioni legislative e regionali, secondo il quale "...le definizioni contenute nel presente articolo...si applicano ai titoli edilizi presentati successivamente all'entrata in vigore del PGT (...) ad eccezione delle varianti anche essenziali ai titoli edilizi già validi ed efficaci a tale data, per i quali continuano ad applicarsi le norme e le definizioni previgenti", sia possibile derogare alle citate norme di salvaguardia, attraverso una previsione che, invero, mira a eludere ovvero porre nel nulla le stesse, procrastinando, rispetto a domande di titoli (e titoli rilasciati) successivi all'avvio della nuova pianificazione, l'efficacia di previsioni pregresse al nuovo PGT, sulla base della sola intervenuta adozione di titoli edilizi cui debbano seguire titoli in variazione essenziale, ovvero ritenendo di escludere potenziali contrasti sottolineando l'efficacia, ovvia, di disposizioni del nuovo PGT per i titoli successivi alla sua entrata in vigore. Così surrettiziamente mirando a trascurare il senso e la disciplina delle misure di salvaguardia, quale è la funzione cautelativa nei riguardi di quei progetti che non si conformino alla pianificazione urbanistica in fieri e finale.*

# Grazie per l'attenzione!!!

Il presente materiale ha carattere divulgativo. E' vietata la riproduzione a terzi.