

## **Piano strutturale comunale: conformatività e salvaguardia**

---

*di Fabio Dani*

*I.* Ad oltre otto anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 20 del 2000, la sua attuazione appare ancora lontana dall'essere completata.

Se la legge regionale n. 47/1978 è rimasta in vigore, nel suo impianto essenziale, per ventidue anni, generando un indubitabile progresso nel disegno urbanistico regionale solo il 10% dei Comuni, ad oggi, hanno approvato il nuovo Piano Strutturale.

Certo, le cause sono tante e diverse, e non voglio in questa sede addentrarmi in un'analisi che pure avrebbe aspetti interessanti (ad esempio: la proliferazione degli strumenti urbanistici è sinonimo di efficienza ed efficacia? Di semplificazione? Di economicità?) e stimolanti (ma la legge 20/2000 è davvero portatrice di quella rivoluzione culturale – urbanistica che le sue premesse teoriche presupponevano? È dato, al legislatore regionale, per i limiti costituzionali posti alla sua azione, tentare di disegnare uno statuto della proprietà che prescindere completamente dal sistema fiscale, dai rapporti di diritto civile e così via?). Certo è che, a mio avviso, una riflessione profonda mi pare necessaria, soprattutto sul ruolo culturale delle diverse componenti della società civile che, se non ricondotte ad unità ad opera e sulla base di un lucido disegno politico, rischiano di produrre “fughe in avanti” la cui gestione appare quanto meno problematica, anche se portatrice di indubbi stimoli e, talvolta, come nel caso di alcune disposizioni della Legge regionale n. 20/00, di geniali intuizioni.

In questo modesto tentativo di fare chiarezza, mi pare che un punto debba essere finalmente affrontato e chiarito, ad evitare il prolungarsi di orientamenti che in realtà non hanno alcun fondamento giuridico, e che finiscono con lo svilire gran parte del contenuto innovativo proprio della legge regionale n. 20 del

2000.

Mi riferisco all'efficacia giuridica del P.S.C., ai suoi effetti sulla proprietà e sulla destinazione dei beni, e alla sua relazione con gli altri strumenti urbanistici previsti dalla legislazione.

2. Non vi è dubbio che la cultura urbanistica (forse, sarebbe più corretto dire, la cultura "degli urbanisti") avesse da tempo riconosciuto la crisi della rigida pianificazione territoriale del 1942, e del principio tradizionale della così detta "zonizzazione" di cui al D.M. 02.04.1968, n. 1444, sino a giungere alla proposta, formulata da un emerito istituto di ricerca <sup>(1)</sup>, di un modello pianificatorio basato sulla distinzione per livelli tra un piano strutturale, contenente le grandi scelte della pianificazione urbanistica, asseritamente non conformativo del regime della proprietà e non avente durata limitata nel tempo, ed un piano strategico – operativo, conformativo della proprietà e destinato al raggiungimento di obiettivi determinati in un arco temporalmente limitato, parificato al quinquennio del mandato consiliare <sup>(2)</sup>.

Da tale ricostruzione teorica, si trae una ulteriore affermazione, secondo la quale "tale modello prefigura una tipologia di pianificazione urbanistica comunale per così dire dinamico – processuale che, solo ove giunta al compimento finale, acquista l'attitudine ad imprimere un determinato vincolo conformativo alla proprietà privata <sup>(3)</sup>".

Si tratta di affermazione perfettamente coerente con il modello teorico, ma lo è altrettanto con il regime giuridico disegnato dalla l. n. 20/2000?

Non mi pare.

Il modello teorico come sopra riassunto, a mio avviso pare condivisibile e coerente solo fino a che rimanga nell'ambito della ricerca urbanistica e progettuale: nel momento in cui il

---

(1) Istituto Nazionale di Urbanistica, eretto a ente di diritto pubblico di alta cultura e di coordinamento tecnico giuridicamente riconosciuto con d.P.R. 21 novembre 1949.

(2) La ricostruzione non è mia, ma del T.A.R. per l'Emilia-Romagna, sede di Bologna, Sez. II, sentenza n. 609 del 15 maggio 2006.

(3) *Idem*.

Progetto Urbanistico diventa “strumento urbanistico”, “piano”, “disciplina del territorio”, e dunque assume efficacia normativa e quindi una efficacia giuridica (con il che non sono più consentiti interventi in contrasto con la disciplina da esso adottata, altri piani o progetti devono rispettare le sue previsioni e così via) dunque, da questo momento il disegno progettuale diventa “norma” e per questo esplica degli effetti nei confronti della proprietà privata, che sono gioco-forza “conformativi”: altrimenti quel “piano”, è solo una dichiarazione di intenti, uno schema progettuale, e, infine, nulla che incida sui rapporti giuridici ed economici e men che meno sulla disciplina del territorio.

In altri termini, la definizione del contenuto della proprietà privata, e delle facoltà concesse al proprietario, è funzione tipica della pianificazione urbanistica, che disciplina categorie di beni, “conformando” il diritto di proprietà, cioè determinandone la specifica ampiezza di contenuto.

Come è stato giustamente osservato, la disciplina urbanistica è una fonte di produzione dello statuto della proprietà edilizia, perché se è la legge che determina in astratto le diverse tipologie di intervento sul diritto di proprietà, in concreto il regime del singolo bene viene “conformato” solo dall’atteggiarsi e dagli esiti del procedimento di piano <sup>(4)</sup>.

Negare tale efficacia al piano, significa negargli la possibilità di produrre effetti.

**3.** A non diverse conclusioni si giunge alla luce delle disposizioni della legge regionale.

L’art. 3 della legge regionale n. 20 del 24 marzo 2000 precisa che scopo della pianificazione territoriale e urbanistica è garantire “la coerenza tra le caratteristiche e lo stato del territorio e le destinazioni e gli interventi di trasformazione previsti” mediante “l’individuazione degli obiettivi generali di sviluppo economico e sociale, di tutela e riequilibrio del territorio che si

---

(4) La considerazione è di G. PAGLIARI, peraltro condivisa dalla migliore dottrina (ad es. P. MAZZONI). Su un piano più attento alla norma costituzionale, PREDIERI parlava di “funzionalizzazione” del diritto di proprietà.

intendono perseguire”, e la conseguente “formazione di un quadro conoscitivo”, “determinazione delle azioni idonee alla realizzazione degli obiettivi individuali” e “regolamentazione degli interventi e la programmazione della loro attuazione”.

Il successivo art. 6 precisa che è precipuo scopo della pianificazione territoriale e urbanistica, accertare i vincoli e i limiti all’uso e alla trasformazione del suolo, che derivino, tra l’altro, “dalle caratteristiche morfologiche e geologiche dei terreni che rendono incompatibile il processo di trasformazione” nonché “dalla presenza di fattori di rischio ambientale”.

Tali vincoli e condizioni, che “sono inerenti alle qualità intrinseche del bene e operano senza alcun limite temporale [...] sono stabiliti dal Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) ovvero dagli strumenti di pianificazione territoriale generale e settoriale e recepiti dal Piano Operativo Comunale” (art. 6 cit., terzo comma), mentre spetta al P.O.C. l’apposizione dei vincoli preordinati all’espropriazione.

L’art. 7, nel prevedere gli strumenti di perequazione urbanistica, precisa (secondo comma) che è il “P.S.C. che può riconoscere la medesima possibilità edificatoria ai diversi ambiti che presentino caratteristiche omogenee”.

Di particolare rilevanza, ai nostri fini, sono le previsioni dell’art. 28, a tenore del quale il Piano Strutturale Comunale “è lo strumento di pianificazione urbanistica generale che deve essere predisposto dal Comune con riguardo a tutto il proprio territorio, per delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo, e per tutelare l’integrità fisica e ambientale e l’identità culturale dello stesso”.

A tal fine, è il P.S.C. che “fissa i limiti e le condizioni di sostenibilità degli interventi e delle trasformazioni pianificabili” (2° comma, lett. b), individua “le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza, per dimensione e funzione” (lett. c), e, inoltre, “classifica il territorio comunale in urbanizzato, urbanizzabile e rurale” (lett. d), individuando “gli ambiti del territorio comunale secondo quanto disposto dall’Allegato, definendo le caratteristiche urbanistiche e funzionali degli stessi, stabilendone gli obiettivi sociali, funzionali, ambientali e morfologici e

i relativi requisiti prestazionali” (lett. *e*)), e “definendo le trasformazioni che possono essere attuate attraverso intervento diretto, in conformità alla disciplina generale del R.U.E.” (lett. *f*)).

Infatti, al R.U.E. è deputato dettare la “disciplina generale delle tipologie e delle modalità attuative degli interventi di trasformazione”, in conformità alle previsioni del P.S.C. (art. 29, l.r. n. 20/2000).

Ugualmente in conformità alle previsioni del P.S.C. è redatto il Piano Operativo Comunale (P.O.C., art. 30) che “individua e disciplina gli interventi di tutela e valorizzazione, di organizzazione e trasformazione del territorio da realizzare nell’arco temporale di cinque anni” senza peraltro modificare i contenuti del P.S.C. (comma 1, art. 30 cit.).

Dal punto di vista dei contenuti della pianificazione, come detto, spetta al P.S.C. individuare gli “ambiti” in conformità alle previsioni dell’allegato alla legge, a tenore del quale il territorio è composto dal “sistema insediativo storico” (Capo A-II) con i centri storici e gli insediamenti storici del territorio rurale, dal “territorio Urbano” (Capo A-III) ove “all’interno del territorio urbanizzato delimitato dal P.S.C. ai sensi del comma 2 dell’art. 28” sono individuati gli “ambiti urbani consolidati” ovvero le parti del territorio “totalmente o parzialmente edificate con continuità”, ed è compito del P.S.C. “individuare il perimetro di tali ambiti, indicarne le caratteristiche urbanistiche e la struttura funzionale e definire le politiche e gli obiettivi da perseguire” (art. A-10), così come è compito dal P.S.C. “stabilire il dimensionamento delle nuove previsioni per ciascun ambito, con riferimento ai fabbisogni locali e alle previsioni di P.T.C.P. (Art. A-4).

Analogamente, il P.S.C. individua gli “ambiti da riqualificare” (art. A-11) determinando la quota massima dei carichi insediativi e i livelli minimi di standard, gli “ambiti per nuovi insediamenti” (art. A-12) indicandone la capacità insediativa massima e minima per le specifiche funzioni ammesse, le dotazioni territoriali minime e le prestazioni di qualità urbane attese, gli “ambiti specializzati per attività produttive” (art. A-13), i

“poli funzionali” (art. A-15), gli “ambiti del territorio rurale” (art. A-16), le “aree di valore naturale e ambientale” (art. A-17), gli “ambiti agricoli periurbani” (art. A-20).

Non diversamente, compete al P.S.C. “stabilire, per i diversi ambiti del territorio comunale, la dotazione complessiva di infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti [...] nonché l’individuazione di massima delle aree più idonee alla localizzazione degli impianti e delle reti tecnologiche, la definizione delle fasce di rispetto e di ambientazione” (art. A-23).

Ugualmente, il P.S.C. stabilisce, per ciascun ambito, “il fabbisogno di attrezzature e spazi collettivi da realizzare e i relativi requisiti funzionali e [...] provvede alla definizione di massima delle aree più idonee alla localizzazione delle strutture di interesse sovracomunale”.

4. La chiarezza della legge regionale, rende evidente quale sia l’efficacia giuridica del P.S.C.

Risulta smentito dalla lettura del dato normativo, il principale assunto teorico su cui si fonda la ricostruzione cui facevamo riferimento <sup>(5)</sup> e cioè, che il P.S.C. non sarebbe uno strumento urbanistico conformativo della proprietà, e cioè che non definirebbe l’utilizzazione del suolo consentita al proprietario <sup>(6)</sup>.

Sul punto, sarebbe sufficiente la lettura delle norme: possiamo peraltro ricordare che al P.S.C. è devoluta sia la ripartizione in “ambiti” del territorio comunale, che la quantificazione e localizzazione delle capacità insediative e delle infrastrutture, che delle aree da adibirsi a servizi collettivi.

È dunque il P.S.C. che localizza e zonizza, quantifica e distribuisce, con ciò certamente assumendo un valore conformativo della proprietà, nella misura in cui è il P.S.C. che attribuisce o meno valore edificatorio a taluni ambiti del territorio, che quantifica e localizza le infrastrutture e i servizi e così via. È il P.S.C., insomma, che definisce quale sia l’utilizzazione del suolo consentita al proprietario.

---

(5) Al paragrafo 1.

(6) Il concetto di “conformazione” è oramai di definizione remota, tra le più recenti, nel senso del testo, v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 382 del 6 marzo 1998.

È per effetto del P.S.C. che l'area di proprietà del "Sig. Rossi" viene inclusa nell'ambito rurale piuttosto che nell'ambito urbanizzabile, ed è sempre il P.S.C. a prevedere che su quell'area possa essere realizzata una ferrovia o un'autostrada.

Certo, non spetta al P.S.C. l'apposizione dei vincoli espropriativi, ma non è in ciò che si esaurisce l'effetto conformativo della proprietà: anzi, l'apposizione del vincolo è la conseguenza della conformazione già avvenuta, appunto, per effetto del P.S.C.

Si potrebbe a questo punto introdurre un'ulteriore riflessione sulla opportunità di una così marcata diacronicità dell'intervento pianificatorio strutturale, rispetto all'intervento operativo – applicativo.

È vero che il vincolo espropriativo viene apposto dal P.O.C., ma si pensi quale sia l'effetto pratico delle previsioni di cui all'art. 28, comma 2, della L. Reg. n. 20/2000, in forza delle quali il P.S.C. "individua le infrastrutture e le attrezzature di maggiore rilevanza [...]".

A parte l'equivocità della norma, mi pare che se il P.S.C. "individua" le infrastrutture, cioè le localizza, non vedo quale differenza passi tra tale localizzazione, che non comporta apposizione del vincolo espropriativo, e quella operata dal P.O.C., che invece lo comporta; forse, come credo, si tratta solo di un problema di indennizzabilità (e, come accennavo, di competenza della legislazione regionale rispetto alle norme di principio della legge – cornice statale), e certo mi si risponderà che la "individuazione" del P.S.C. è "di massima", "non operativa" e così via: ma, a parte che appare difficile sostenere si tratti di una indicazione "di massima", posto che il P.S.C. deve anche provvedere a definire le fasce di rispetto (art. A-5), rimango dell'idea che l'area del sig. Rossi, "di massima" destinata ad essere attraversata da una nuova strada, non troverà mai un acquirente e non potrà mai essere diversamente utilizzata, con ciò concretandosi il massimo dell'effetto conformativo ipotizzabile.

Né si dica che, spettando al P.O.C. la pianificazione temporale, cioè la indicazione degli interventi da attuarsi nel quin-

quennio, risulterebbe evidente la mera “indicatività” delle previsioni di P.S.C.

Il ragionamento mi pare capzioso. A parte quanto dicevo più sopra, che non viene in nulla inficiato da tale considerazione, mi pare di poter ricordare che nessuno mai ha ritenuto di poter sostenere che il P.R.G. non era conformativo perché le sue previsioni erano soggette alla disciplina temporale del Piano Pluriennale di Attuazione, a malgrado che, nello schema della legge 10/77, le disposizioni dei P.P.A. fossero assistite da una previsione di espropriazione sanzionatoria, estranea al P.O.C.: e per la verità non si vede come possa farsi dipendere la “forza giuridica” della previsione pianificatoria del piano generale, dal tempo dell’esplicazione dei suoi effetti. La prima attiene al contenuto della norma, il secondo riguarda solo la modalità di espletamento dei suoi effetti, senza in nulla modificarne la efficacia.

E tutto ciò naturalmente a prescindere da ogni considerazione in ordine alla opportunità (a mio avviso assai discutibile) della reintroduzione di una pianificazione temporale, quasi che la fallimentare esperienza dei P.P.A. non abbia significato alcunché.

Inoltre, a mio parere si dimentica che i trenta anni di legislazione generale sul procedimento amministrativo, dal 1977 ad oggi, hanno prodotto non poche modificazioni del sistema normativo, di talché, sul piano della applicazione dei principi generali, appare indubitabile che la posizione del privato inciso dalle prescrizioni urbanistiche non sia più, come una volta, individuabile come “mera aspettativa” ma sia una posizione di interesse tutelato, e come tale azionabile.

In altri termini, a fronte, ad esempio, dell’istanza del privato che, conformemente alle previsioni del P.S.C. chieda di essere inserito nel P.O.C., l’amministrazione ha non solo lo specifico obbligo di pronunciarsi, ma anche di puntualmente esprimere le ragioni che eventualmente fossero impeditive dell’accoglimento dell’istanza, in rapporto alla contrapposizione degli interessi, dei quali l’uno, quello del privato, già riconosciuto meritevole di tutela in sede di P.S.C.. Con ogni conseguenza al

riguardo.

Neppure mi pare si possa affermare, così come invece è stato fatto, che l'ambito pianificatorio prima riservato a livello comunale allo strumento urbanistico (P.R.G.) risulterebbe ora integralmente "coperto", in Emilia-Romagna, solo dalla contemporanea presenza dei tre nuovi strumenti pianificatori (P.S.C., R.U.E., P.O.C.).

L'affermazione è infatti vera solo in parte.

L'effetto vincolativo (attribuito nel sistema precedente al P.R.G.) è attribuito, è vero, al P.O.C., ma si tratta solo dei vincoli espropriativi, e non anche di quelli conformativi, come più sopra chiarito, e del resto già il sistema precedente conosceva il Regolamento Edilizio, così come la pianificazione temporale (propria del P.O.C.) era attribuita ai Piani Pluriennali di Attuazione. Non è questa la sede per valutare la profondità delle riforme operate con la legge regionale n. 20/2000: stando al discorso che ci interessa, tuttavia, non può sfuggire che il contenuto fondamentale, essenziale e precipuo della pianificazione generale P.R.G. o P.S.C. che sia, è la suddivisione del territorio comunale ieri in zone omogenee, oggi in ambiti, (nelle rispettive nozioni sta il senso della riforma, sul quale è inutile in questa sede soffermarsi) e l'attribuzione dei diritti edificatori, che è effetto proprio sia del P.R.G. che del P.S.C., ma certo non del R.U.E. né del P.O.C. (al quale ultimo è solo attribuita la definizione degli indici, v. art. 30, l.r. n. 20/2000). Quello che, soprattutto, pare sfuggire è che tra P.S.C. da un lato, e P.O.C. e R.U.E dall'altro esiste un rapporto non di complementarietà, ma di sovra-sottordinazione. Né il P.O.C. né il R.U.E. possono modificare il P.S.C.: essi sono attuativi del P.S.C., non complementari ad esso. In sostanza e conclusivamente, per quel che riguarda questa parte di riflessione, mi pare che al P.S.C. non possa negarsi efficacia conformativa, sia perché altrimenti se ne svilirebbe completamente il contenuto dal punto di vista giuridico, sia perché ciò contrasta irrimediabilmente con il quadro normativo <sup>(7)</sup>.

---

(7) La natura conformativa del P.S.C. disciplinato dalla l.r. n. 20/2000 è stata ricono-

5. Quanto precede impinge direttamente sull'assai rilevante tema dell'applicabilità delle misure di salvaguardia che, secondo taluni, non sarebbero applicabili sino a quando tutti e tre i piani previsti dalla l.r. n. 20/2000 non siano per la prima approvati, in preteso ossequio all'art. 41 della legge.

Gli effetti della tesi che qui si critica sono troppo evidenti per dover essere sottolineati: Zone C di previgenti piani regolatori, attualmente inserite in ambiti rurali per effetto del P.S.C., verrebbero lottizzate nelle more dell'approvazione del P.O.C. e del R.U.E., perché solo i tre strumenti urbanistici insieme farebbero venir meno l'"ultrattività" del P.R.G. di cui al ricordato art. 41.

È vero che la tesi di chi ha sostenuto l'inapplicabilità delle norme di salvaguardia è relativa unicamente al periodo transitorio, ma non per questo è meno dirompente.

Si sostiene infatti che il Capo I del titolo IV della l.r. n. 20/2000 contempla una sorta di "ultrattività" dei P.R.G. vigenti fino all'approvazione del P.S.C., del R.U.E., e del P.O.C., e precisa che "la revisione del P.R.G. è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del P.S.C., R.U.E. e P.O.C."

Ne conseguirebbe che solo l'integrale sostituzione dell'assetto previgente mediante il complesso sistema di tutti i nuovi strumenti previsti dalla legge regionale, legittimerebbe l'adozione di misure di salvaguardia.

Non mi pare sia affermazione condivisibile.

Ancora una volta, è opportuno richiamare le norme.

Nello specifico, è l'art. 12 a disciplinare le misure di salvaguardia, prevedendo che "a decorrere dalla data di adozione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, le amministrazioni sospendono ogni determinazione in merito:

a) all'autorizzazione di interventi di trasformazione del territorio che siano in contrasto con le previsioni dei piani adottati o

---

sciuta dal Consiglio di Stato, ord. n. 5763/2006, della Sez. IV. Con sentenza n. 4004 del 28 luglio 2005, la Sezione aveva già rilevato che spetta al P.S.C. la definizione del regime urbanistico delle aree, anche quando faccia applicazione dei principi perequativi, di talché "è il P.S.C. che attribuisce all'area una suscettibilità edificatoria, da gestire nell'ambito delle discipline di comparto in cui è inserita".

tali da comprometterne o renderne più gravosa l'attuazione.

b) all'approvazione di strumenti subordinati di pianificazione territoriale e urbanistica che siano in contrasto con le prescrizioni del piano adottato.

Per quel che riguarda il regime transitorio, l'art. 41 prevede che "fino all'approvazione del P.S.C., del R.U.E. e del P.O.C. [...] i Comuni danno attuazione alle previsioni contenute nei vigenti Piani Regolatori Generali".

In sede di prima applicazione della legge regionale, la revisione dei P.R.G. è effettuata attraverso la contemporanea elaborazione del P.S.C., del R.U.E. e del P.O.C., che possono essere adottati anche contestualmente" (art. 43).

La tesi troverebbe conferma proprio nel ricordato art. 41, nella parte in cui prevede che i Comuni diano attuazione al P.R.G., sino all'approvazione dell'insieme dei tre nuovi strumenti urbanistici: P.S.C., R.U.E. e P.O.C..

A ben guardare, però, la "ultrattività" del P.R.G. non è affatto una "novità" introdotta dall'art. 41 e non mi pare possa essere condivisa una tale nozione di "ultrattività" del P.R.G., che si spinge sino a rendere inapplicabili le disposizioni del P.S.C. fino a che non sia stato anche approvato il P.O.C..

Lo strumento urbanistico approvato da sempre resta vigente e applicabile sino alla definitiva approvazione del nuovo strumento urbanistico.

L'ultrattività esiste da sempre, da quando esiste la legislazione urbanistica. Lo strumento urbanistico vigente resta, è e rimane applicabile, fintanto che non ne sia approvato uno nuovo.

Ma questo non ha nulla a che vedere con le misure di salvaguardia.

L'interesse pubblico prevalente, tutelato dalla norma che introduce le misure di salvaguardia è non inficiare le prescrizioni dello strumento urbanistico in itinere, che, come tale, rappresenta l'apprezzamento attuale che del pubblico interesse al governo ottimale del territorio ha fatto la Pubblica Amministrazione, poiché l'attuazione piena delle prescrizioni dello strumento urbanistico previgente in contrasto con quelle adottate,

renderebbe impossibile il rispetto e l'attuazione della nuova disciplina urbanistica.

Da qui l'esigenza della "doppia conformità" che sovrintende all'applicazione delle misure soprassessorie di salvaguardia, come tali tipicamente cautelari nei confronti del nuovo strumento urbanistico.

Ma tutto questo non ha nulla a che vedere con l'"ultrattività" dello strumento urbanistico vigente, che resta tale: tant'è che viene applicato laddove non in contrasto o più restrittivo, e che in applicazione delle misure di salvaguardia l'intervento contrastante con le nuove previsioni non viene negato, ma su di esso viene sospeso il giudizio per un periodo di tempo determinato, come è effetto tipico appunto delle misure cautelari.

E dunque, pare fuori tiro affermare che se non è compiuta l'integrale sostituzione dell'assetto previgente mediante il complesso sistematico di tutti i nuovi strumenti previsti dalla medesima legge regionale, non è neppure possibile che ognuno di essi entri in salvaguardia, difettando omogenei termini di raffronto tra "prima" e "dopo".

Fuori tiro non solo perché è il P.S.C. che individua e determina la disciplina normativa delle aree, conformandone l'utilizzo alle sue previsioni (edificabili, agricole, destinate a accogliere servizi pubblici e così via), ma anche perché tutto ciò nulla ha a che vedere con il sistema della salvaguardia, posto a tutela del territorio, dell'interesse pubblico, e delle nuove previsioni urbanistiche.

Basta considerare un esempio in concreto.

Secondo la contraria opinione non dovrebbe essere sospeso l'esame di un Piano Attuativo che prevede l'intensiva edificabilità di un comparto che il nuovo P.S.C. classifica come rurale, quasi che il P.O.C. o il R.U.E. potessero diversamente disciplinarlo, o modificare le disposizioni del P.S.C.!

Secondo lo strumento urbanistico sopravvenuto il comparto è rurale, in pieno e frontale contrasto con le previsioni del P.R.G. vigente, e tanto basta a legittimare l'applicazione delle misure di salvaguardia, che decorrono dalla data "di adozione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica" (art.

12 legge regionale n. 20/2000) senza distinzione alcuna, e ciascuno per le proprie previsioni.

E che dire dell'affermazione secondo cui "le statuizioni del P.S.C. [...] sono prive di un sufficiente grado di definizione ...". Se un comparto è classificato rurale, è rurale, secondo le previsioni della normativa di P.S.C., e, in nessun caso, potrà essere utilizzato ai fini di intensiva utilizzazione residenziale: senza dire che il P.S.C., nel disciplinare il comparto, assegna altresì i diritti edificatori.

Cosa c'è da definire in una diversa destinazione di zona? È diversa, e come tale incompatibile con la precedente, e tanto deve e può bastare ai fini dell'applicazione delle norme di salvaguardia.

Dunque, non esiste affatto contraddittorietà anzi: l'ultrattività delle previsioni del P.R.G. costituisce proprio il presupposto logico giuridico della applicazione della misura di salvaguardia, perché, se non vi fosse ultrattività, non vi sarebbe neppure necessità della salvaguardia, per la parte di previsioni in contrasto con le precedenti.

Le considerazioni che precedono mi paiono assorbenti ed esaustive.

Ad esse, aggiungiamo ulteriori riflessioni.

Se il P.S.C. è deputato a "compiere le scelte strategiche, di sviluppo e di assetto del territorio" (art. 28, legge regionale n. 20/2000) che ne sarebbe di tali scelte "strategiche" senza salvaguardia?

Se alla pianificazione urbanistica spetta "disciplinare l'uso e le trasformazioni del suolo, accertando i limiti e i vincoli che agli stessi derivano [...] dalle caratteristiche morfologiche e geologiche dei terreni" (art. 6, comma 2, lett. *b*), legge regionale n. 20/2000), che ne sarebbe di tale disciplina senza la salvaguardia?

E ancora, posto che tale disciplina spetta al P.S.C., perché aspettare il P.O.C., che è solo programmazione esecutiva e temporale, e nel frattempo "consumare" il territorio con l'applicazione delle previsioni previgenti?

Come è possibile ignorare il dato testuale di cui all'art. 12

della legge regionale n. 20/2000, secondo cui le misure di salvaguardia sono applicate a decorrere dall'adozione dei nuovi strumenti urbanistici nei confronti delle previsioni che non solo siano in contrasto con essi, ma che ne rendano financo "più gravosa l'attuazione"?

E, ancora, da ultimo, appare del tutto fuori di luogo argomentare deducendo la inapplicabilità delle misure di salvaguardia dalla non conformatività del P.S.C., sia perché, come abbiamo visto, l'assunto è palesemente smentito dal dato normativo, sia perché nessuno strumento urbanistico solo adottato è, come tale, conformativo, per il semplice fatto che non è né valido, né applicabile.

Il presupposto dell'applicazione delle misure di salvaguardia non sta infatti nella nuova "conformazione" della proprietà conseguente all'adozione del nuovo piano (che non esiste, proprio perché il piano non è stato ancora approvato, ma è solo adottato), bensì nella necessità di temporaneamente proteggere il territorio, in funzione di una possibile, probabile, ma non certa (se non interviene l'approvazione) nuova definizione dell'interesse pubblico, che conduce ad una diversa disciplina urbanistica, incompatibile con la precedente.