

**Nostro riferimento**

MCA/EM/ITM/317433.1

**E-mail**

[mauro.cavicchini@dlapiper.com](mailto:mauro.cavicchini@dlapiper.com)

Milano, 10 aprile 2009

**Pii in variante: un altro pasticcio**  
di

**Mauro Cavicchini**

*Of Counsel - Studio legale tributario Dla Piper Milano*

Tra le modifiche apportate dalla legge regionale n. 5/2009 alla legge regionale n. 12/2005, riveste una particolare importanza, per i suoi effetti, quella dell'art. 25 comma 7, in base alla cui formulazione oggi vigente *"fino all'approvazione dei PGT, i Comuni non possono dar corso all'approvazione di programmi integrati di intervento in variante, non aventi rilevanza regionale, fatta eccezione per i casi di Pii che prevedano la realizzazione di infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale. La Giunta regionale definisce, con proprio atto, i criteri e le modalità per l'applicazione della disposizione di cui al precedente periodo entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa; decorso infruttuosamente tale termine, si applicano le previsioni del documento di inquadramento di cui al presente comma"*.

In sostanza, la norma appena trascritta limita radicalmente la possibilità di approvare Pii di rilevanza comunale in variante ai Prg vigenti, bloccandoli del tutto fino a quando la Giunta regionale emanerà il provvedimento di sua competenza (definendo che cosa siano le *"infrastrutture pubbliche o di interesse pubblico di carattere strategico ed essenziali per la riqualificazione dell'ambito territoriale"*, espressione vaghissima che comprende tutto e il contrario di tutto), e fermo restando che se la Giunta regionale non dovesse farlo nel termine assegnato dalla legge, i Pii tornerebbero ad essere governati dagli artt. 87 e seguenti della legge regionale n. 12/2005 e dai documenti di inquadramento approvati dai Comuni.

Non c'è dubbio, in questo senso, che il termine di sessanta giorni indicato dalla legge è da intendersi come perentorio, poiché il suo spirare produce automaticamente, sempre secondo la legge, l'effetto del ritorno all'applicazione delle *"previsioni del documento di inquadramento"*; e non vi può essere nemmeno dubbio che un provvedimento eventualmente assunto dalla Giunta regionale tardivamente, cioè oltre il termine di sessanta giorni, sarebbe del tutto inefficace.

Queste sono forse le uniche cose chiare della formulazione attuale dell'art. 25 comma 7 (nella parte che qui interessa), il quale, per il resto, risulta scritto, per usare un eufemismo, con i piedi, conseguendo da ciò, come nella tradizione, che già si è

**Studio Legale Tributario Associato** è uno studio legale in associazione con DLA Piper, un'organizzazione mondiale.

I soci di Studio Legale Tributario Associato sono: Wolf Michael Kühne, Federico Sutti, Olaf Schmidt, Mariela Pennesi\*, Davide O. Apollo, Stefano Modenesi, Francesco Cerasi, Giangiuseppe Olivi, Alessandro Corno, Luigi Rizzi\*, Giorgia Romitelli, Roberto Valenti, Aldo Calza, Sergio Anania, Goffredo Guerra, Annalisa Rossi, Fabrizio Morelli, Francesca Sutti, Guido A. Inzaghi, Mario D'Ovidio, Domenico Aiello, Italo De Feo, Francesco Sanna, Paolo Zamberletti

Of Counsel:  
Martin Pugsley, Mauro Cavicchini,  
Alfonso Celotto\*\*, Betty Louie

Un elenco di tutti gli uffici è disponibile su [www.dlapiper.com](http://www.dlapiper.com)

\* Iscritto all'Ordine dei Dottori Commercialisti

\*\* Professore Ordinario, Università di "Roma 3"



scoperchiato il vaso di Pandora delle interpretazioni, che gli operatori sono stati precipitati nella più assoluta incertezza (in una fase in cui non ce n'era proprio bisogno) e che in mano ai Comuni è stato messo il cerino acceso della scelta tra compiere atti di legittimità più che dubbia o esporsi a richieste di risarcimento dei danni.

Cominciamo allora dall'inizio, cioè da che cosa significhi l'espressione "*i Comuni non possono dar corso all'approvazione di programmi integrati di intervento in variante*", e cominciamo da qui non soltanto perché questo passaggio è il "cuore" dell'art. 25 comma 7, ma anche e soprattutto perché, nella presentazione della legge regionale n. 5/2009 che si può trovare sul sito della Regione Lombardia - Direzione generale Territorio e urbanistica, si può leggere (parole testuali) che "*su questo punto occorre chiarire che sono fatti salvi i Pii già adottati al momento dell'entrata in vigore della presente legge e che la norma riguarda esclusivamente le proposte di Pii in variante allo strumento urbanistico generale, che rimarranno 'congelate' fino all'emanazione dei criteri attuativi*".

Ora, questa lettura dell'art. 25 comma 7, per di più espressa nella forma assolutamente priva di ogni ufficialità e di qualsiasi valore giuridico di una presentazione (una forma che non solleva di un capello i Comuni dalle loro responsabilità), non è condivisibile e non ha fondamento: anzi, più precisamente, non è nemmeno una lettura dell'art. 25 comma 7, ma una sua vera e propria riscrittura in termini diversi da come esso è stato effettivamente scritto dal legislatore.

Come minimo, infatti, limitandosi alla formulazione letterale, l'espressione "*non ... dar corso all'approvazione*" non può significare altro che il Consiglio Comunale non può legittimamente assumere una delibera di approvazione, appunto, di un Pii in variante, indipendentemente dal fatto che quel Pii sia stato o meno adottato: d'altra parte, se il legislatore avesse voluto decidere diversamente, avrebbe potuto farlo, e avrebbe dovuto farlo, con grande semplicità, scrivendo esplicitamente "fatti salvi i Pii già adottati" (oppure, più estensivamente, "fatti salvi i Pii per i quali è già stato avviato il procedimento di approvazione").

Non rileva, a fronte della formulazione letterale, che la norma, come effettivamente approvata, generi un clamoroso pasticcio, e non solo per i Pii già adottati ma anche per quelli il cui procedimento era già stato formalmente avviato: la norma (purtroppo) è scritta come è scritta e deve essere applicata per come è scritta, fino a che non sia eventualmente modificata dal Consiglio Regionale (una circolare interpretativa sarebbe meglio di niente, ma rimarrebbe insufficiente).

In realtà, quel che fin qui è stato detto ha già fatto capire che l'espressione "*non ... dar corso all'approvazione*" esclude sia i Pii già adottati sia i Pii già presentati per i quali era stato avviato il procedimento di approvazione, perché "*non .. dar corso all'approvazione*" vuol dire non tanto e non solo "non approvare" ma anche "non dare corso al procedimento di approvazione" in ciascuna e in tutte le sue fasi, interrompendo il procedimento, se avviato, e non iniziandolo neppure se non avviato.

In questo senso, è del tutto evidente che, ai sensi dell'art. 25 comma 7, il Consiglio Comunale non può adottare un Pii in variante se pure coerente con il proprio documento di inquadramento, con un atto che, oltre ad essere illegittimo, sarebbe anche inopportuno e avventuristico in assenza del provvedimento della Giunta

regionale, che, a meno di saper leggere la sfera di cristallo, non si sa se ci sarà e se consentirà oppure no di continuare il procedimento fino all'approvazione.

Le criticità dell'art. 25 comma 7 non finiscono però qui, in ragione del fatto che la norma parla di "*programmi integrati di intervento in variante*", ma non delle eventuali varianti a Pii già approvati definitivamente che comportino, a loro volta, ulteriori o diverse varianti ai Prg vigenti: ma questa omissione, per fortuna, non è particolarmente problematica, in quanto il disposto dell'art. 93 comma 5 della legge regionale n. 12/2005, secondo il quale "*la procedura di approvazione del programma integrato di intervento si applica anche alle varianti allo stesso*", ha l'effetto di estendere naturalmente, per così dire, l'applicabilità dell'art. 25 comma 7 anche alle varianti dei Pii che comportano variante ai Prg vigenti.

A questo punto, il divieto formulato dall'art. 25 comma 7 lascia fuori soltanto due cose: una sicuramente pacifica e una meno pacifica ma comunque individuabile in via interpretativa senza particolari forzature della legge regionale.

La cosa pacifica riguarda i Pii già approvati ed è la possibilità di apportare ad essi, in fase di esecuzione (cioè nella fase di rilascio o di acquisizione dei titoli edilizi) le cosiddette "varianti - non varianti", ovvero le "*modificazioni planivolumetriche*" che "*non alterino le caratteristiche tipologiche di impostazione dello strumento attuativo...., non incidano sul dimensionamento globale degli insediamenti e non diminuiscano la dotazione di aree per servizi pubblici e di interesse pubblico o generale*" previste dall'art. 14 comma 12 della legge regionale n. 12/2005 richiamato dall'art. 93 comma 5.

Con ciò, però, non si va molto lontano, dato che, comunque, le "varianti-non varianti" non possono apportare modifiche al Prg.

La cosa meno pacifica, ma anche più interessante perché riguarda "nuovi" Pii in variante e varianti a Pii già approvati, si può invece dedurre in via interpretativa leggendo insieme il comma 1 e il comma 7 dell'art. 25.

Se è vero, infatti, che l'art. 25 comma 7 dispone che "*i Comuni non possono dar corso all'approvazione di programmi integrati di intervento in variante*", l'art. 25 comma 1 continua ad ammettere, in disciplina transitoria, l'approvazione "*di varianti nei casi di cui all'articolo 2, comma 2, della legge regionale 23 giugno 1997, n. 23 .... e di piani attuativi in variante*".

Ora, lasciamo in disparte l'orientamento davvero curioso espresso dal T.A.R. Milano, sez. II, 4 dicembre 2007, n. 6541, secondo il quale l'art. 25 comma 1 ammette l'approvazione delle varianti ex art. 2 comma 2 legge regionale n. 23/1997 e di piani attuativi in variante senza i limiti dell'art. 2 comma 2, e continuiamo a ritenere approvabili, ai sensi dell'art. 25 comma 1, non fosse altro che per precauzione, esclusivamente i piani attuativi in variante ex art. 2 comma 2.

Poiché così è, il comma 1 e il comma 7 dell'art. 25 entrano tra di loro in collisione: il primo permette di approvare piani attuativi in variante, se pure nei limiti dell'art. 2 comma 2; il secondo vieta *tout court* di approvare Pii in variante, apparentemente qualunque sia la variante, nonostante sia pacifico (lo dice l'art. 6 della legge regionale

n. 12/2005) che piani attuativi e Pii siano entrambi strumenti di pianificazione attuativa, che danno attuazione, appunto, alle scelte urbanistiche comunali.

Ciò detto, è assolutamente illogico e irrazionale concludere che l'art. 25 dà ai piani attuativi quel che invece non dà ai Pii, consente cioè ai piani attuativi ma non ai Pii di apportare varianti ai Prg vigenti nei limiti dell'art. 2 comma 2 della legge regionale n. 23/1997.

Non c'è nessuna ragione per sostenere una simile conclusione, per sostenere, insomma, che dal nome e dal tipo di strumento di pianificazione attuativa (o dalla sua procedura di approvazione) consegua o non consegua la possibilità delle varianti previste dall'art. 2 comma 2.

Si deve invece concludere che, ai sensi del combinato disposto del comma 1 e del comma 7 dell'art. 25 della legge regionale n. 12/2005, e in ragione della comune appartenenza alla "famiglia" della pianificazione attuativa, sono approvabili, in disciplina transitoria, tanto piani attuativi quanto Pii (e varianti di Pii) in variante ai Prg vigenti nei limiti dell'art. 2 comma 2 della legge regionale n. 23/1997.

E con questo si va un pochino più lontano, anche se non tantissimo.

In ogni caso, anche interpretato così, l'art. 25 comma 7 rimane un pasticcio, e un pasticcio le cui conseguenze rischiano di ricadere, come si è già detto, soprattutto sugli operatori e sui Comuni. Un pasticcio che è una quisquilia, a dire il vero, rispetto ad altri passaggi dell'art. 25 introdotti *ex novo* dalla legge regionale n. 5/2009, primo fra tutti il comma 8-*nonies*: che cosa saranno mai, infatti, "*gli ambiti territoriali nei quali è consentita ovvero vietata la localizzazione di attività ... suscettibili di determinare situazioni di disagio a motivo della frequentazione costante e prolungata dei luoghi*"? Sulla base di questa norma, a qualcuno potrebbe venire in mente di chiudere tutte le attività di Piazza del Duomo a Milano, oppure di vietare ai bambini di giocare a pallone in molti posti.

Non c'è dubbio che proprio norme come quella appena citata fanno diventare una legge che si chiama "*legge per il governo del territorio*" un contenitore nel quale si mette di tutto, anche quello che non c'entra niente con il governo del territorio (all'art. 33 ci sono anche la pesca sportiva e la piscicoltura), invece di ragionare seriamente sul perché, a quattro anni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 12/2005, non sono nemmeno cento (poco più del 5%) i Comuni che hanno concluso il procedimento di approvazione dei Pgt.

Dare la colpa di questo sconsolante risultato al fatto che i Pii in variante hanno reso superfluo il Pgt è perlomeno superficiale, e proprio sulla base dell'esperienza di altre regioni (ad esempio il Veneto) che, dopo aver definito una disciplina transitoria rigidissima, sono state costrette a tornare indietro per evitare di paralizzare i Comuni. E poi, non c'è scritto in tutti i documenti ufficiali che la pianificazione urbanistica è un "processo", nel quale nulla impedisce che le scelte urbanistiche complessive del Pgt, traggiate dal documento di inquadramento, siano anticipate da Pii in variante?