

Le previsioni ad effetto “conformativo” nei piani territoriali di coordinamento provinciale

Marco Magri

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Ferrara

1. Il potere delle province di conferire effetti conformativi ad alcune previsioni dei propri piani territoriali di coordinamento, con conseguente inapplicabilità delle contrastanti disposizioni degli strumenti urbanistici comunali, comporta a prima vista una sorta di sovvertimento delle competenze nel governo del territorio. Superato il principio gerarchico che caratterizzava l'impianto della legge urbanistica n. 1150 del 1942, trasferite alle regioni competenze e funzioni in materia urbanistica, la latitudine di cui si è accreditata la pianificazione territoriale di coordinamento provinciale è giunta fino a riconoscere che la Provincia possa dettare norme auto-qualificate come prevalenti su quelle dei preesistenti piani regolatori comunali. Certo non è questa una *funzione di ordine*, come era nel vecchio impianto statalista del 1942: il piano territoriale di coordinamento non è più lo strumento con cui un soggetto di “area vasta” possa vantare una *supremazia* sui Comuni; non è l'occasione per l'esercizio di poteri analoghi a quelli *sostitutivi*; né il piano tende a costituire, preventivamente, un quadro di riferimento per la pianificazione comunale.

Nulla di tutto questo, in realtà. Il potere di dettare prescrizioni immediatamente vincolanti va letto come una potestà amministrativa *sui generis*, esercizio di una competenza propria della Provincia. E proprio per ciò, non stupisce che i Comuni possano subirne l'esercizio come se si trattasse di un *vulnus* per la loro autonomia. Alcuni vi riconosceranno, forse, un retaggio della gerarchia tra piani o di altri vecchi principi informatori della passata legislazione statale.

In ogni caso, sta di fatto che quello di cui ci accingiamo a trattare è un fenomeno relativamente “nuovo”, *largamente presente nella legislazione regionale*; anzi, potremmo dire che si tratti *di un aspetto che nasce e si sviluppa come elemento tipico di tale legislazione*.

Di un effetto “conformativo” del piano territoriale di coordinamento non vi era, in effetti, alcuna traccia nella legislazione statale: è un prodotto delle leggi regionali urbanistiche cd. *di prima generazione*, emanate sul finire degli anni settanta ed ancora vigenti in alcune regioni (o da poco abrogate); ma che si ritrova, peraltro, anche in quelle di recente impianto.

Tali previsioni, pur essendo l'effetto di una decisione della Provincia e non del Comune, vincolano immediatamente l'attività edificatoria dei privati proprio come se si trattasse di piani regolatori comunali, stabilendo vincoli di inedificabilità o altre

limitazioni dell'uso dei suoli. Il che, mentre potrebbe sembrare congruo ad un atteggiamento regionalistico incline al pluralismo delle competenze di pianificazione, parrebbe segnare, d'altro lato, un punto di crisi all'interno di un sistema informato ai principi di autonomia e di sussidiarietà, dove le funzioni non assegnate ai Comuni devono essere oggetto di espressa previsione legale

Il problema non è, chiaramente, il sacrificio della sfera di autonomia del Comune in quanto ente territoriale che si debba *preferire* agli altri, sebbene talune visioni (estreme ed inaccettabili) della sussidiarietà possano indicare questa direzione, ma la *tipicità*, corollario del principio di legalità, che richiede sufficiente predeterminazione del potere della Provincia di inserire, nel PTCP, norme prevalenti sulle difformi disposizioni dei piani urbanistici comunali.

2. Così identificato l'oggetto di queste brevi riflessioni, occorre subito ripartire dal fatto che il potere delle province di conferire effetti conformativi ad alcune previsioni dei propri piani territoriali di coordinamento, non è – come si notava – un potere eccezionale, anzi corrisponde ad un dato normativo consolidato nella legislazione vigente.

Sono pochissime le leggi urbanistiche regionali che non identifichino la categoria delle *prescrizioni* dei piani di coordinamento, differenziandole dalle norme di *indirizzo* o di *direttiva* per il fatto che soltanto le prime “*prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nei vigenti strumenti di pianificazione e negli atti amministrativi attuativi*”¹. Le prescrizioni impongono un dovere di osservanza in capo ai soggetti pubblici e privati a cui si riferiscono e, parallelamente, fanno sorgere in capo ai Comuni un obbligo di adeguamento dei rispettivi strumenti urbanistici, quando addirittura non ne comportano la “*automatica variazione*”²³.

Più precisamente, sintetizzando questo quadro, sembra potersi affermare che l'esercizio da parte della Provincia del potere di includere, nel proprio piano territoriale di coordinamento, *prescrizioni* ad effetto vincolante, abbia una duplice conseguenza giuridica:

a) un effetto *abrogativo*, nei confronti delle disposizioni difformi degli strumenti ur-

1 Articolo 11 della Legge Regionale Emilia Romagna 24 marzo 2000, n. 20.

2 Articolo 36 della Legge Regionale Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (v. ora la L.R. 23 aprile 2004, n. 11)

3 Le disposizioni ora citate hanno valore puramente esemplificativo. Si notino tra le altre (senza pretesa di completezza) l'art. 6, comma 7 della L.R. Abruzzo, 12 aprile 1983, n. 18; l'art. 9, comma 2 L.P. Bolzano 11 agosto 1997, n. 13; artt. 18, 58 e 59 L.R. Calabria 16 aprile 2002, n. 19; artt. 20, 21 e 28 L.R. Friuli-Venezia Giulia 19 novembre 1991, n. 52; artt. 24 e 25 L.R. Lazio 22 dicembre 1999, n. 38; art. 13, comma 1 lett. b e art. 21, comma 1 lett. c) L.R. Liguria 4 settembre 1997, n. 36; art. 7, commi 5 e 6 ed art. 12, commi 3 e 4 L.R. Lombardia 15 aprile 1975, n. 51; art. 13, comma 3 L.R. Marche 5 agosto 1992, n. 34; art. 8, commi 2 e 4 L.R. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56; art. 7 L.R. Puglia 31 maggio 1980, n. 56; artt. 11 e 21 L.R. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5; art. 36 Del G.P. Trento 18 gennaio 1994, n. 273; art. 18, comma 3 L.R. Umbria 10 aprile 1995, n. 28; art. 7 L.R. Valle d'Aosta 6 aprile 1998, n. 11; art. 7, comma 1 sub. 6) e 40, comma 2 sub. 1 lett. a) L.R. Veneto, 27 giugno 1985, n. 61.

banistici comunali vigenti alla data di entrata in vigore del PTCP;

- b) un effetto *obbligatorio* verso i Comuni, consistente nel dovere di questi ultimi di adeguare al piano di coordinamento i propri strumenti urbanistici;
- c) un effetto *limitativo* o *estintivo*, secondo i casi, della discrezionalità della funzione di pianificazione comunale relativamente alle destinazioni d'uso dei suoli interessati.

Ora, si tratta al riguardo di affrontare essenzialmente due problemi. Il primo è se sia legittimo che la legge regionale attribuisca alle province il potere di conferire una immediata efficacia ad alcune disposizioni dei propri PTCP, anziché configurare questi ultimi come piani di semplici indirizzi. Il secondo, data la risposta affermativa al primo, è *in che limiti* si possa esercitare il potere delle province di attribuire, al proprio PTCP, l'effetto vincolante in esame.

3. Sotto il primo profilo, è noto come l'evoluzione della pianificazione verso modelli di regolazione improntati sempre più alla tutela obbiettiva dei vincoli, unitamente ad una legislazione statale istitutiva di piani di settore, a presidio di interessi pubblici differenziati (piano paesaggistico, piano del parco, piano di bacino), abbia progressivamente conferito al piano territoriale una efficacia più penetrante e, se così si può dire, una forza "immanente" anche verso i soggetti privati, ove ciò si presenti come necessario per assicurare la protezione dell'interesse ambientale tutelato.

La stessa Corte Costituzionale ha stabilito – *ma con riferimento ai soli piani territoriali aventi la qualifica di piani tematici o settoriali o piani stralcio: in definitiva, piani "teleologicamente orientati" alla difesa di specifici beni giuridici, non destinati a disciplinare il complessivo assetto urbanistico del territorio* – che la legge regionale possa devolvere a tali piani la decisione circa il se e quando le loro previsioni siano da intendere come imposizioni immediatamente vincolanti, aventi cioè efficacia impeditiva e paralizzante di qualsiasi intervento edificatorio difforme.

Dalla medesima giurisprudenza costituzionale si evince però, ad una attenta riflessione, anche un altro presupposto. I piani tematici – proprio perché tali – "possono essere configurati per produrre *non solo gli effetti propri di un piano territoriale di coordinamento urbanistico, destinato ad orientare e condizionare (con direttive) l'azione dei soggetti pubblici investiti di competenze di pianificazione urbanistica (ed in primo luogo i comuni per la pianificazione del loro territorio)*". La loro immediata operatività, quindi, sta e cade con la "specifica tematica" a cui si deve la loro stessa esistenza e che rappresenta il fine dell'azione amministrativa di pianificazione.

Non è scontato, quindi, che il PTCP, in quanto piano "generale", finalizzato alla determinazione delle linee di assetto del territorio, non debba conservare un regime giuridico proprio, a sua volta differenziato da quello degli strumenti di pianificazione territoriale cd. "di settore".

Questi ultimi sono deputati alla tutela di interessi pubblici specifici, mediante l'imposizione di limitazioni alle trasformazioni ed all'uso dei suoli. Gli interessi pubblici tutelati dai piani di settore sono essenzialmente di indole ambientale, inerenti cioè alla salvaguardia di beni giuridici aventi rilievo sovracomunale quasi *per definizione*; come

dimostra il fatto che, non di rado, piani territoriali o programmi “tematici” sono emanazione di competenze legislative addirittura sottratte alle regioni dalla Costituzione (è il caso della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema).

E’ alla luce di questi elementi che la giurisprudenza, anche costituzionale, ha riconosciuto che possa essere tollerato od imposto, giuridicamente, un principio di effettività dei vincoli, comportante effetti di automatica prevalenza delle clausole del piano territoriale “di settore” sulle diverse previsioni degli strumenti urbanistici comunali; ciò quand’anche l’elaborazione del primo sia affidata alla competenza di un ente territoriale cd. “a fini generali” (Regione, Provincia).

La natura “trasversale” e, al tempo stesso, l’esigenza di una tutela immediata degli interessi che si estrinsecano nelle previsioni dei piani territoriali di settore, porta a ritenere compatibile col quadro costituzionale un principio secondo cui le norme dichiarate tali dall’autorità competente operano in ogni caso con forza innovativa e cogente sugli strumenti urbanistici comunali.

In considerazione della valenza ambientale dei piani di settore, che non hanno, però, assolutamente una funzione di coordinamento – o per i quali, almeno, il “coordinamento” non si impone quale tratto giuridico caratterizzante l’esercizio del potere di pianificazione – appaiono compatibili con i principi costituzionali le disposizioni di legge (e le interpretazioni della giurisprudenza) che parrebbero far discendere il carattere prescrittivo del piano di settore dalla stessa natura dell’interesse tutelato o e dalla esigenza di effettività del vincolo.

4. La sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1493 del 2000, ha ricordato che ugualmente tollerata dall’ordinamento, *ma entro margini assai più ristretti*, è la potestà della Provincia di inserire nel PTCP previsioni ad effetto immediatamente conformativo.

Non tanto perché si tratti della Provincia, a cui compete la definizione di un quadro obbligatorio su tutto il territorio provinciale, quanto per la funzione di *coordinamento* assegnata allo strumento in esame. Il quale, non esprimendo relazioni organizzative di tipo gerarchico o di direzione in senso “forte”, dovrebbe di riflesso condizionare gli effetti delle relative previsioni, riportandole nell’alveo delle semplici *norme di indirizzo*: le sole che possano farsi discendere dal piano di coordinamento quale sua conseguenza “naturale” o implicita nella natura giuridica di questo strumento.

Non vi è dubbio, quindi, che, per il nostro ordinamento, il PTCP non sia più *sempre e necessariamente* un piano di indirizzi; e che possa contenere, oltre a disposizioni di natura programmatica, previsioni immediatamente conformative del regime dei suoli, ad effetto prevalente su quello delle concorrenti previsioni dei piani urbanistici comunali.

Il punto è che tale caratteristica, nel caso del PTCP, non discende immediatamente dalla natura del Piano (come invece accade per i piani di settore), ma necessita di un apposito fondamento normativo, espresso ed ulteriore: una precisa “causale legislativa”, che *giustifichi il potere del PTCP di sostituirsi ai piani comunali nella regolazione del regime dei suoli*.

La funzione di coordinamento *in sé*, dovendo essere svolta per armonizzare secondo un disegno unitario attività che restino da essa reciprocamente distinte, non solo non comprende, ma esclude, in linea di principio, il potere dell'amministrazione che ne sia titolare di arrogarsi il potere di svolgere direttamente le medesime attività dei soggetti coordinati.

Tanto vale, a maggior ragione, ove i destinatari della funzione di coordinamento provinciale siano i comuni, enti a cui la Costituzione garantisce, ora più di prima, condizioni di autonomia: a parte il principio di sussidiarietà, basti pensare, dopo la riforma del 2001, alla severità con cui la Corte Costituzionale ha guardato alla sopravvivenza dei poteri sostitutivi delle regioni o alla perentorietà con cui, nella giurisprudenza amministrativa, si è decretata l'abolizione dei controlli.

La potestà di conferire al Piano territoriale di coordinamento effetti conformativi non costituisce funzione tipica del Piano (e tanto meno raffigura un suo contenuto essenziale), non è generale (come è invece il Piano *in sé*); non va ascritta ad una competenza implicita in quella di pianificazione, ma – al di là del suo carattere eccezionale – *risponde ad autonomi parametri di legalità e tipicità*, al pari di tutti i poteri autoritativi attribuiti alle pubbliche amministrazioni.

Si intende dire che la "prescrizione" non va considerata come una delle tante forme di manifestazione della funzione di coordinamento, ma raffigura, pur potendo essere eventualmente assunta con il PTCP, un provvedimento amministrativo *sui generis*, il quale può essere legittimo solo laddove *preesista*, ad esso, il potere del PTCP di "prescrivere", in alternativa o in aggiunta al potere di "indirizzare" e di "coordinare" i piani dei Comuni.

Ciò ha un immediato riflesso sull'ampiezza dei poteri della Provincia nella elaborazione del Piano di coordinamento. Che il PTCP possa contenere anche previsioni vincolanti per il regime dei suoli non significa, infatti, che Provincia possa decidere liberamente quando il Piano abbia natura di indirizzo e quando, invece, sia direttamente prescrittivo.

Si arriva così ad un'altra particolarità della funzione di coordinamento rispetto a quella dei piani di settore. In questi ultimi, si è detto, hanno valore di prescrizioni tutte le clausole ritenute tali dall'autorità competente (si veda ad es. l'articolo 17, comma 5 ultima parte della L. n. 183/89, sull'efficacia del piano di bacino). Nel PTCP, il discrimine tra indirizzi e prescrizioni (a cui sono assimilabili talune direttive) è invece determinato da specifiche disposizioni di legge; le quali, ove non espressamente autorizzanti il potere di "prescrivere" per ambiti o contenuti determinati, devono, quanto meno, permettere all'interprete di desumere l'esistenza di un interesse di rilievo provinciale o "sovracomunale", riservato alle cure dell'autorità titolare di potere di coordinamento.

In difetto di simili disposizioni di legge, è ben difficile immaginare l'esistenza di prescrizioni e vincoli dotati di forza innovativa negli strumenti urbanistici comunali.

5. L'illustrazione degli indirizzi giurisprudenziali permette quindi, per concludere, di abbozzare una "risposta" ai due interrogativi sopra riassunti. Che la legge regionale

possa attribuire alle province il potere di includere, nei propri piani territoriali di coordinamento, previsioni ad effetto conformativo (nel senso di cui si è detto), non sembra, per vero, in discussione.

L'autentico "problema" è quello dei limiti giuridici – o appunto della tipicità – del *potere di prescrivere*. Se si accoglie l'idea che tale potere non sia implicito, né conformato al potere della Provincia di pianificare (in altri termini, se si accetta che la funzione conformativa delle proprietà, ancorché esercitata per mezzo del PTCP, sia giuridicamente separata dalla funzione di coordinamento) allora sarà gioco forza ricercare nella legge un'attribuzione specifica; intesa, quest'ultima, come norma volta ad affidare un interesse pubblico alle cure esclusive della Provincia, anziché a quelle del Comune (una sorta di *attribuzione riservata*).

Entro questi limiti, la prescrizione è legittima, mentre fuori da questi limiti, non dovrebbe sussistere alcun potere di conferire effetti "prescrittivi" ai PTCP. Ne conseguirebbe perciò l'illegittimità (parziale) del singolo piano in questione, almeno laddove quest'ultimo disponesse l'inapplicabilità delle contrastanti disposizioni degli strumenti urbanistici comunali.

E' questo, per terminare, il criterio interpretativo che sembra preferibile, anche perché, com'è evidente, esso non obbliga a scegliere tra una prospettiva che privilegi l'autonomia comunale, intuendo in ogni manifestazione del PTCP una infondata minaccia di "dirigismo" provinciale, ed una prospettiva che, all'inverso, desuma, senza un solido ancoraggio normativo, la attrazione in sussidiarietà di determinate competenze solo perché ritenute, a giudizio dell'interprete, essenziali alla miglior tutela di interessi pubblici sovra comunali.

Vero è, altresì, che a ridurre l'arbitrarietà di questi due punti di vista potrebbe soccorrere, più delle convenzioni interpretative tra gli studiosi ed i giudici, la stessa legislazione urbanistica regionale; una legislazione, per vero, ancora poco chiara e complessivamente tendente a non tipizzare le competenze dei piani territoriali di coordinamento provinciale.