

**Le «inquiete novità»:
autonomie e sistema dei piani
nell'attuale diritto urbanistico pugliese (*)**

di Pier Luigi Portaluri

1.- Premessa.

Inevitabile l'attualità della pianificazione territoriale come tema e problema: ogni attività umana produce effetti sul territorio, donde la necessità che esso sia presidiato rispetto ad usi o trasformazioni in grado di comprometterne il valore.

La soddisfazione di quest'esigenza è cercata prevalentemente nello strumento urbanistico comunale.

Ma un'adeguata politica di salvaguardia del territorio non si può risolvere solo nell'elaborazione di un piano comunale ⁽¹⁾, vista la presenza di numerosi interessi *altri*, spesso trascendenti l'ambito municipale e dunque demandati alla cura di Amministrazioni *altre*.

Peraltro, l'incapacità del legislatore statale di disegnare una nuova legge urbanistica generale dopo quella del 1942 ha di fatto costretto le Regioni ad assumersi il compito di progettare nuove soluzioni ai problemi di governo del territorio e, quindi, a sperimentare nuove formule di dialogo fra le Amministrazioni a vario titolo ad esso preposte.

Diverse «stagioni» di leggi urbanistiche regionali si sono così susseguite: quella attuale, segnata dalla riforma del titolo V Cost., esibisce un quadro variegato di politiche regionali, per cui non appare eccessivo ritenere superata addirittura la nozione di un diritto urbanistico statale (i cui principi – come ci insegna P. Stella Richter – non è agevole individuare), potendosi al momento parlare, più realisticamente, di diritti urbanistici regionali.

Si devono allora osservare *singolarmente* i sistemi regionali di pianificazione, i quali pongono altrettanti modelli di federalismo nel governo del territorio.

(*) Questo scritto è destinato, con alcune modifiche, agli *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*.

⁽¹⁾ Anche il legislatore del 1942 è consapevole dei limiti del p.r.g., tanto che ad esso *prepone* – sebbene con molta ambiguità – il piano territoriale di coordinamento (art. 5, l.u.), cui demanda il compito *fondamentale* di definire l'assetto urbanistico d'area vasta (rendendo così disponibile per i Comuni il quadro di riferimento necessario all'elaborazione del piano comunale).

Nel sistema del 1942 il p.t.c. vincola quindi la *successiva* attività comunale di piano e funge da *parametro* alla cui stregua valutare la conformità del p.r.g. adottato alle scelte racchiuse nella pianificazione sovraordinata.

La facoltatività *formale* del p.t.c. è pertanto smentita dalla funzione *imprescindibile* che il legislatore del 1942 assegna a questo strumento, cioè quella di presupposto logico – prima ancora che giuridico – degli strumenti urbanistici di livello comunale.

Tra questi, il modello pugliese presenta aspetti di particolare interesse, determinati anche dal succedersi – a seguito delle elezioni dell’aprile 2005 – di due governi regionali espressione di forze politiche di segno opposto: il che, per una normazione «attraversata» come il diritto urbanistico ⁽²⁾, genera instabilità – inquietudine anzi ⁽³⁾ – regolativa, come accade quando si è protesi alla ricerca di un luogo d’arrivo di cui non s’intravedono ancora i contorni.

2.- Il quadro generale.

Il sistema pugliese di pianificazione del territorio versa oggi, infatti, in una fase evolutiva che consente alcuni spunti di riflessione di rilevanza paradigmatica generale.

Il modello originariamente ⁽⁴⁾ previsto dall’ultima normazione *organica* – la l.r. n. 20 del 2001 – si articola nei livelli comunale, provinciale e regionale.

Il PUG (Piano urbanistico generale) è lo strumento che regola il territorio comunale e ne definisce la disciplina degli usi e delle trasformazioni.

Il legislatore regionale differenzia (come si vedrà) per contenuto ed «elasticità» le previsioni del PUG, mostrando con ciò di aver presente il noto dibattito svoltosi in seno all’INU: questa distinzione non comporta tuttavia l’articolazione del piano comunale in più sottopiani – o, come è accaduto in alcune Regioni, la moltiplicazione degli atti comunali di governo del territorio – bensì la suddivisione (interna all’*unico* piano urbanistico generale) tra previsioni *strutturali* e previsioni *programmatiche* ⁽⁵⁾.

La pianificazione provinciale, poi, è costituita dal PTCP (Piano territoriale di coordinamento provinciale), per il quale il legislatore regionale non ha voluto prescrivere un contenuto aggiuntivo

⁽²⁾ Il rischio che l’urbanistica possa subire l’influenza delle correnti politiche sino al punto di diventare addirittura strumento è stato lucidamente avvertito da T. MININANNI, *Urbanisti o movimentisti?*, in *Urbanistica e Informazioni*, 2002, n. 185, p. 59, secondo cui occorre evitare ogni forma di «controllo territoriale militante».

⁽³⁾ Tornano qui, ed ancor più nel titolo di questo scritto, le eleganti sonorità del lavoro ultimo di Gino Rizzo (ID.), *Le inquiete novità. Simboli, luoghi e polemiche d’età barocca*, Palomar, 2006).

⁽⁴⁾ La l.r. n. 20/01 è stata infatti dapprima integrata dalla l.r. n. 24/04 recante «Principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale (DRAG)», e poi parzialmente modificata dagli artt. 34 - 39, l.r. n. 22/06 (come si vedrà appresso).

⁽⁵⁾ Alle previsioni strutturali viene affidato il compito di identificare le linee fondamentali dell’assetto dell’intero territorio e di determinare le direttrici di sviluppo dell’insediamento, del sistema delle reti infrastrutturali e delle connessioni con i sistemi urbani contermini.

Invece le previsioni programmatiche devono individuare le aree da ricomprendere o meno nei piani attuativi: per le une e per le altre esse devono altresì dettare la disciplina delle trasformazioni fisiche e funzionali ammissibili.

Alla diversità contenutistica delle previsioni strutturali e programmatiche corrisponde una rilevante differenza nei procedimenti di loro variazione.

Mentre per le disposizioni strutturali – salvo limitatissime ipotesi elencate dall’art. 12, comma 3 – la variazione avviene secondo il procedimento di formazione del PUG e, quindi, è subordinata all’esito positivo delle verifiche compiute dalle Amministrazioni regionale e provinciale; la variazione di quelle programmatiche è assoggettata all’espletamento di una fase solo comunale.

rispetto a quello delineato dall'art. 20, d. lgs. n. 267/2000 ⁽⁶⁾ e ciò al fine di configurare un piano complessivamente «leggero» e, quindi, di assicurarne la non *invasività* nei confronti dell'azione pianificatoria comunale.

La scelta del legislatore del 2001 di non «appesantire» il quadro di riferimento per l'espletamento delle potestà pianificatorie comunali si conferma con la disciplina dello strumento regionale.

Il DRAG (Documento regionale di assetto generale) porta già nel nome i segni di quell'opzione ⁽⁷⁾: non a caso è *Documento* piuttosto che *Piano*.

La coerenza del sistema di pianificazione fonda su di una verifica di compatibilità che ha luogo nel procedimento di formazione dei piani: il PTCP è sottoposto alla verifica di compatibilità rispetto al DRAG ⁽⁸⁾; quello comunale alla doppia verifica di compatibilità rispetto al DRAG ed al PTCP.

Il sistema pugliese del 2001, quindi, si allontana dal c.d. *modello ad atto complesso*, secondo cui lo strumento urbanistico comunale rappresenta il risultato della volontà oltre che del Comune anche della Regione, alla quale viene riconosciuto un ruolo di codecisione anche *meritale* delle singole scelte ivi racchiuse.

2.- Prospettive di decentramento e semplificazione.

In questo quadro si sono di recente inserite iniziative dell'attuale governo regionale.

Un primo passo è costituito dalla «*Dichiarazione di intenti per il decentramento e la semplificazione in materia territoriale ed urbanistica. Proposta di Accordo tra Regione e Province*» ⁽⁹⁾.

Asserendo l'esistenza di forti insofferenze di Comuni e Province verso tendenze regionali ritenute centralistiche, l'Amministrazione regionale manifesta qui l'intenzione anzitutto di enfatizzare il ruolo delle Province.

⁽⁶⁾ Pertanto, il PTCP provvede solamente a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio provinciale, indicando le diverse destinazioni in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti; la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione; le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque; le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi e riserve naturali.

⁽⁷⁾ A rispetto del significato inglese della parola...

In particolare il DRAG determina il quadro degli ambiti territoriali rilevanti al fine della tutela e conservazione dei valori ambientali e dell'identità sociale e culturale della Regione; gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento ed il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formazione e localizzazione dei piani attuativi; lo schema dei servizi infrastrutturali di interesse regionale.

⁽⁸⁾ Sul punto è di recente intervenuto il legislatore (art. 35, l.r. n. 22/06, cit.) prescrivendo che la Giunta regionale verifichi la compatibilità del PTCP adottato non solo con il DRAG – quando sarà approvato – ma pure con gli altri piani regionali esistenti ovvero con gli indirizzi regionali della pianificazione socioeconomica e territoriale (art. 7, comma 6, l.r. n. 20/01 cit., come da ultimo modificato).

⁽⁹⁾ In *www.regione.puglia.it*.

La scelta sarebbe giustificata, per un verso, dalle notevoli differenze ambientali, socio-economiche e paesaggistiche che esistono all'interno del territorio regionale, le quali osterebbero ad una trattazione unitaria di piano a livello regionale; per altro verso, dalla «difficoltà» della Regione «di costruire scenari condivisi di organizzazione del territorio ad ampia scala», dimostrata dall'assenza di «qualsiasi efficace quadro di riferimento pianificatorio sovracomunale».

Sempre ad avviso del documento in esame, un ostacolo da superare sarebbe anche l'ambiguità del quadro legislativo, il quale porterebbe – soprattutto per opera della l.r. n. 24/2004 ⁽¹⁰⁾ – i segni (ritenuti tutti negativi) di una concezione gerarchica, «a cascata» e piramidale della pianificazione per livelli.

Nella *Dichiarazione* in esame, infine, sono indicati gli impegni reciproci che l'Accordo tra Regione e Province per il decentramento e la semplificazione deve comprendere ⁽¹¹⁾.

Gli impegni includono, da parte delle singole Province, la predisposizione in tempi brevi del PTCP, la costituzione di strutture operative per la pianificazione territoriale (previsti l'Ufficio di piano, il Comitato di coordinamento, l'Ufficio cartografico e il Sistema informativo territoriale) e un contributo alla rielaborazione della bozza di DRAG (datata ottobre 2003, e quindi ascrivibile al precedente governo regionale); dall'altro lato, la Regione s'impegna a contribuire in termini organizzativi alla redazione del PTCP, a coinvolgere gli Uffici provinciali nelle istruttorie di approvazione dei piani comunali, e soprattutto – questo appare un profilo assai rilevante – «a trasferire i poteri in materia urbanistica alle Province una volta approvato il PTCP».

3.- La Circolare n. 1/2005: linee interpretative per l'attuazione delle ll.rr. nn. 20/2001 e 24/2004

Come preannunciato nella citata *Dichiarazione*, il nuovo governo regionale ha emanato una *Circolare* interpretativa (n. 1/2005) per l'attuazione delle ll.rr. n. 20/2001 e n. 24/2004, al fine di

⁽¹⁰⁾ Come già detto, la l.r. n. 24/04 ha dettato «Principi, indirizzi e disposizioni per la formazione del Documento regionale di assetto generale (DRAG)» integrando così la l.r. n. 20/01 ma allontanandosi, per certi versi, dalla consapevole essenzialità della legge organica del 2001.

⁽¹¹⁾ Sulla base della proposta di Accordo tra Regione e Province formulata nel citato Documento programmatico, sono state sottoscritte le Convenzioni tra la Regione Puglia e le Province di Lecce, Foggia, Taranto e Brindisi (in www.regione.puglia.it).

Risultano pertanto pattiziamente confermati – oltre alla «volontà della Regione Puglia di trasferire i poteri in materia urbanistica alle singole Province una volta approvato il proprio Ptcp» – anche gli altri contenuti della suddetta Proposta di Accordo.

Pertanto, le Convenzioni prevedono, da parte della Provincia, l'impegno a «perfezionare l'iter del PTCP entro il corrente mandato amministrativo», a «supportare, mediante l'adozione di atti coerenti, la stabilizzazione di tutti i componenti dell'Ufficio di Piano», a «contribuire alla rielaborazione del Documento Regionale di Assetto Generale (D.R.A.G.); da parte della Regione, l'impegno a supportare il processo di formazione del PTCP», a «fornire alla Provincia [...] tutti gli elementi, disponibili presso gli Uffici Regionali, che saranno richiesti», a «coinvolgere l'Ufficio di Piano della Provincia [...] nella istruttoria per la verifica di conformità dei P.U.G. comunali al P.U.T.T./P. e successivamente, al D.R.A.G. regionale».

superare le incertezze interpretative e, soprattutto, la strutturazione gerarchica dei rapporti tra Regione ed Enti locali (nonché tra i rispettivi strumenti urbanistici) che la normazione organica del 2001 avrebbe – a dire della *Circolare* – determinato.

Gli aspetti più importanti trattati dalla *Circolare* riguardano classici nodi d'apice: la potestà pianificatoria di Province e Comuni in assenza del DRAG, le conferenze di copianificazione e i rapporti di collaborazione istituzionale tra gli Enti territoriali.

La *Circolare* ribadisce che il quadro legislativo regionale (ed in particolare la l.r. n. 24/2004) – prevedendo che il Documento regionale costituisce riferimento vincolante per la pianificazione provinciale e comunale (art. 1, l.r. n. 24/'04) – proporrebbe un modello di pianificazione a cascata, piramidale e, soprattutto, centralistico.

Torna qui il tema generale del ruolo della pianificazione d'area vasta (di livello regionale) e dei rischi di soffocamento delle «libertà» pianificatorie di Comuni e Province.

Questione che, a ben vedere, non sembra suscettibile di soluzione in via generale ed astratta, ma che si articola lungo il crinale incerto di una scelta concreta a favore di modelli di *soft regulation*: all'interno di questa cornice *minimale*, i Comuni e le Province sono liberi (e devono paradossalmente essere costretti in questa direzione!) di innovare e sperimentare nuove formule di governo del territorio.

Venendo al caso pugliese, i contenuti del DRAG e del PTCP (più sopra descritti) dimostrano che il legislatore regionale del 2001 ha scelto una pianificazione d'area vasta “a maglie larghe”, che non deve porre parametri stringenti all'azione degli Enti locali, ma deve invece limitarsi a salvaguardare gli interessi – questi sì, ontologicamente prevalenti – tutelabili solo a livello sovracomunale.

Purtroppo il ritardo – ancora oggi rilevabile – nella formazione del DRAG ha condizionato il sistema così delineato, e dunque l'attività degli Enti territoriali.

Il rischio che la pianificazione d'area vasta non fosse approntata in tempi brevi non era peraltro sfuggito al legislatore del 2001.

Infatti, in tema di formazione del PUG l'art. 11, comma 7 prevede (nel testo originario) che «qualora il DRAG e/o il PTCP non siano stati ancora approvati, la Regione effettua il controllo di compatibilità rispetto ad altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'art. 5 del d.lgs. 267/2000».

Il legislatore del 2001 mostra così di non aver voluto paralizzare le potestà comunali, prevedendo parametri suppletivi alla cui stregua operare la valutazione di compatibilità del PUG: fra

questi, già vigente era (ed è ancora) un piano territoriale regionale, il «PUTT/P» (Piano urbanistico territoriale tematico per il paesaggio), approvato nel 2000.

Sul punto è intervenuta la *Circolare*, affermando che l'assenza del DRAG non può inibire l'esercizio delle funzioni attribuite agli Enti locali: a suo dire, una norma la quale consentisse alla Regione – astenendosi dall'approvare il DRAG – di bloccare *ad libitum* i poteri di pianificazione di Province e Comuni sarebbe incostituzionale «per contrasto con la norma statale (art. 13 e 20 del d. lgs. n. 267/2000)» e con l'art. 118 Cost..

Di qui – sempre secondo la *Circolare* – la necessità di un'interpretazione, ritenuta costituzionalmente orientata, secondo cui prima dell'approvazione del DRAG «le Province e i Comuni possono comunque procedere alla adozione rispettivamente del PTCP e del PUG, conformandosi ai generali precetti normativi della legge statale e regionale, oltre che al PUTT».

Rispetto ai piani comunali (PUG) queste precisazioni sono affatto ultronee, perché l'art. 11 cit. già ne consente l'approvazione – pur in assenza del DRAG – a seguito di verifica di compatibilità rispetto ai parametri suppletivi indicati al comma 7 (secondo periodo) e oggi, concretamente, rispetto al citato PUTT/P.

Diversa è la situazione delle Province, alle quali la *Circolare* ha *innovativamente* riconosciuto la possibilità di adottare il PTCP anche in mancanza del DRAG, anticipando in questo modo l'intervento novellatore che il legislatore regionale ha poi effettuato con la l.r. n. 22/'06 cit..

Nel testo originario la l.r. n. 20/'01 taceva ⁽¹²⁾ infatti in ordine alla possibilità – prevista invece *espressamente* per i Comuni dall'appena citato art. 11, comma 7 – dell'Ente intermedio di approvare il proprio piano in assenza del Documento regionale.

Le ragioni alla base di questo differente trattamento normativo possono consistere nella considerazione che, in regime di prima applicazione della legge, dovrebbe esser sufficiente assicurare l'esercizio del potere di piano (ma comunque all'interno della cornice regionale d'area vasta) all'*unico* attore istituzionale chiamato a regolare *in via generale* gli usi del territorio, cioè il Comune.

Diversità, questa, che non appare distonica rispetto allo spirito della coeva riforma costituzionale e dunque alla centralità ivi riconosciuta ai Comuni: nella prospettiva di una pianificazione d'area vasta che deve pertanto limitarsi a garantire la tutela degli interessi di livello sovracomunale, il legislatore regionale del 2001 aveva ritenuto che solo le potestà comunali dovessero esser protette da eventuali dilatazioni (poi purtroppo verificatesi) dei tempi di attuazione della legge.

(12) Con l'art. 35, l.r. n. 22/'06 cit. il legislatore ha modificato la l.r. n. 20/'01, riconoscendo anche alle Province la possibilità di approvare il proprio piano nonostante l'assenza del DRAG.

Le considerazioni di opportunità di cui *infra* nel testo divengono quindi ancor più attuali.

D'altro canto, sembra eccessivo ritenere – come invece afferma la *Circolare* – che la normazione del 2001 sterilizzasse completamente, in attesa del DRAG, il ruolo delle Province: esse, invece, potevano comunque iniziare il procedimento volto alla formazione del PTCP e, più in generale, svolgere le altre funzioni – sicuramente *strategiche* – attinenti il governo del territorio che l'ordinamento statale e regionale intesta loro.

Invero, l'art. 20, d. lgs. n. 267/00 riconosce pienamente il ruolo programmatico della Provincia, laddove le attribuisce la funzione di raccolta e di armonizzazione delle proposte avanzate dai Comuni ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione (comma, 1, lett. *a*) ed il compito di coordinare l'attività programmatica dei Comuni stessi (comma 1, lett. *c*, e comma 2); il successivo comma 2, poi, prevede che «la Provincia, [...] ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il Piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio»⁽¹³⁾.

Coerente con quel ruolo provinciale, indubbiamente primario, risultava⁽¹⁴⁾ allora l'art. 6, comma 1, l.r. n. 20/01, laddove stabiliva che «il Consiglio provinciale *adotta* il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) in conformità ed in attuazione del DRAG del territorio».

Il riferimento specifico all'*adozione* del PTCP in attuazione dello strumento regionale esprimeva la necessità che il primo non si ponesse in contrasto con il secondo, ma non doveva interpretarsi nel senso di impedire all'Amministrazione provinciale addirittura di attivarsi in sede d'istruttoria procedimentale (e cioè in un segmento *anteriore* a quello della vera e propria adozione) al fine di acquisire collaborativamente le manifestazioni di interessi provenienti dalle figure soggettive coinvolte nel processo di programmazione territoriale.

Sembra essere proprio questo, peraltro, il senso dell'appena ricordato art. 20, 2° comma, d. lgs. n. 267/00, che distingue fra la fase della *predisposizione* e quella dell'*adozione* del PTCP: la prima implicante attività anche materiale, come elaborazione di analisi (rilevabili anche attraverso studi cartografici) del territorio, acquisizioni di dati, di informazioni, *etc.*.

⁽¹³⁾ L'art. 20, d. lgs. n. 267/00 riproduce pressoché integralmente l'art. 15, l. n. 241/90, con la sola differenza dello spostamento subito dall'inciso «ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali».

Sia nell'art. 15, l. n. 142/90, sia nello *schema* di decreto legislativo, quella proposizione si riferiva alla formazione del PTCP, essendo collocata subito dopo le parole «predispone e adotta il piano territoriale di coordinamento che»; il Consiglio di Stato, in sede di parere reso sullo schema suddetto (cfr. Cons. Stato, A.g., 8 giugno 2000, n. 4, in *Cons. Stato*, 2001, I, p. 836 ss.), propose lo spostamento dell'inciso riferendolo *tout court* all'attività della Provincia, e dunque collocandolo subito dopo le parole «La Provincia, inoltre,»: e ciò, non solo per ragioni di fluidità lessicale, ma anche per rimarcare «che l'attività di adozione di tali piani resta comunque subordinata alle competenze normative della regione».

⁽¹⁴⁾ L'art. 6, comma primo, l.r. n. 20/01 è stato abrogato dall'art. 34, comma 2, l.r. n. 22/06 cit..

D'altra parte, l'accurata procedimentalizzazione disciplinata dall'art. 7, l.r. n. 20/01 cit. per la formazione del PTCP prevede un'importante fase – sempre *anteriore* all'adozione del piano territoriale e disciplinata dai commi da 1 a 6, tutti dedicati alla configurazione di una sequenza riccamente articolata – funzionalmente ordinata proprio alla elaborazione *condivisa* di uno *schema* di PTCP, alla cui stesura sono chiamati a partecipare tutti i soggetti pubblici ivi enumerati.

Su quello schema di PTCP, poi, si incardina un'*ulteriore* fase di collaborazione e condivisione, attraverso il noto modello della presentazioni di proposte ed osservazioni.

In particolare, la l.r. n. 20/01 cit. ha qui previsto – anticipando il disegno della l. cost. n. 3/01, liddove si valorizza il ruolo di assoluto rilievo che l'ordinamento attribuisce ai Comuni – che questi Enti, proprio perché a fini generali, possano *nuovamente* partecipare al procedimento, che adesso si apre anche al fondamentale contributo delle organizzazioni della società civile ed economico-produttiva (con la non casuale e significativa presenza, *in primis*, delle associazioni ambientaliste).

Rileva qui anche l'art. 5, comma 5, l.r. n. 20/01, il quale – regolando la procedura di formazione del DRAG – prevede che «*i Comuni e le Province possono far pervenire alla Regione le loro proposte integrative sullo schema di Documento*»: la norma, infatti, presuppone quel modello di copianificazione che la legge regionale del 2001 annovera fra i propri principi informatori (art. 2), e rispetto al quale anche il procedimento di formazione del PTCP si pone in una evidente linea di coerente sviluppo e logica continuità.

L'esigenza che il principio non resti a livello di semplice enunciazione, ma sia dotato di effettività e vitalità, sarebbe di certo frustrato se nella fase della formazione del DRAG l'apporto delle Autonomie (incluse ovviamente le Province) – che la norma in esame considera e valorizza sino al punto di chiamarle alla formulazione di proposte *integrative*, cioè idonee a sortire possibili effetti di modifica, anche di rilievo, dello schema di DRAG – non risultasse, in concreto, di uno «spessore» tale (per ricchezza e completezza di dati e quadri conoscitivi/fondativi del territorio di riferimento) da poter realmente innescare quel *processo* di condivisione *circolare* (nel senso di ascendente e discendente) cui la normazione regionale del 2001 certamente si ispira.

Consegue a questa lettura dell'appena citata disposizione della legge n. 20/01 il ritenere che le Province debbano e possano partecipare *utilmente* al procedimento formativo del DRAG, in modo tale, cioè, da intervenire avendo *già* (e dunque *prima* dell'apertura formale dello specifico segmento istruttorio a ciò deputato) potuto acquisire quell'articolato complesso di informazioni di cui s'è detto or ora.

D'altra parte, è da ritenere che quelle stesse risultanze della fase istruttoria in questione possano essere utilizzate dalla Provincia non solo in relazione allo specifico procedimento al cui inter-

no sono acquisite, ma anche al fine di meglio disimpegnare le articolate e complesse funzioni che l'ordinamento oggi le attribuisce ⁽¹⁵⁾.

In altre parole, il sistema delle conoscenze che deriva alle Province a seguito del compimento di quell'attività istruttoria endoprocedimentale costituisce un *corpus* organico di lettura del proprio testo/territorio al quale attingere – indipendentemente dall'adozione del PTCP – quale necessario riferimento nello svolgimento delle funzioni loro attribuite dalla legislazione vigente, ed anche quale parametro cui adeguare e conformare i rapporti con i Comuni interessati e coinvolti nella gestione dei diversi segmenti di azione amministrativa di competenza provinciale.

A fronte della sicura rilevanza del ruolo attribuito all'Ente intermedio anche nella fase anteriore alla formazione del PTCP, ragioni di opportunità (prescindendo qui dai profili più strettamente giuridici, non meno problematici) rendono non condivisibile sia la lettura della normazione del 2001 offerta dalla *Circolare*, sia l'esplicita previsione del novellato art. 7, comma 6, l.r. n. 20/01, e dunque la possibilità delle Province di portare a compimento la formazione del loro piano anche in assenza del DRAG.

Infatti, le scelte compiute nell'ambito di ogni Provincia potrebbero risultare complessivamente tra loro incoerenti e, soprattutto, incompatibili con il Documento regionale *successivamente* formato (ancorché per «materie organiche»): non si può escludere che il DRAG, intervenendo su un territorio ormai completamente strutturato dai PTCP, si rassegni ad un mesto compito notarile, compromettendo la tutela di quegli interessi che – per esigenze di esercizio unitario – possono trovare rappresentazione solo a livello regionale.

4.- Le Conferenze di copianificazione per l'adozione del PUG e del PTCP.

Un altro nodo rilevante affrontato dalla *Circolare* del 2005 è la concertazione tra Regioni, Province e Comuni nei procedimenti formativi delle regole di governo del territorio.

In proposito, la l.r. n. 20/01 fissa uno *standard* di concertazione, e più in generale di partecipazione dei soggetti *pubblici* e *privati*, tra i più elevati nel panorama delle esperienze di normazione regionale.

⁽¹⁵⁾ Si pensi ai rilevanti compiti che ad essa spettano in ordine alla “difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità”; alla “tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche”, alla “valorizzazione dei beni culturali”; alla “viabilità e trasporti”, alla “protezione della flora e della fauna parchi e riserve naturali”; alla “caccia, pesca nelle acque interne”; alla “organizzazione dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore” (si citano qui alcune delle competenze attribuite direttamente dall'art. 19, lett. a - g, d. lgs. n. 267/00, tutte di rilevante impatto e incidenza sugli usi del relativo territorio).

Infatti per tutti e tre gli strumenti di pianificazione (DRAG, PTCP e PUG) è previsto un momento partecipativo – sebbene diversamente articolato – già nella fase dei propositi, ossia prima ancora che intervenga la delibera di adozione del piano.

Ai fini dell'elaborazione dello schema di DRAG, il Presidente della Giunta regionale deve indire anzitutto una *Conferenza programmatica regionale* allo scopo di «garantire il più ampio coinvolgimento dell'intera comunità regionale» ⁽¹⁶⁾ – per il tramite dei rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM, delle associazioni, delle forze sociali, economiche e professionali – alla definizione dei programmi, obiettivi e suscettività socio-economiche del territorio; nonché una *Conferenza di servizi* alla quale sono invitati i rappresentanti delle Amministrazioni statali, per acquisirne le manifestazioni d'interesse.

Una nuova fase partecipativa è prevista con riferimento allo schema di DRAG: i Comuni e le Province possono presentare *proposte integrative*, le altre Amministrazioni pubbliche possono far pervenire *indicazioni* ed infine le organizzazioni ambientaliste, socio-culturali ed economico-professionali possono proporre *osservazioni*.

Per il PTCP, poi, il Presidente della Provincia indice una *Conferenza di servizi* cui partecipano i rappresentanti delle Amministrazioni statali e comunali, delle Comunità montane, delle Autorità di bacino e dei Consorzi di bonifica, finalizzata all'elaborazione dello schema di piano; dopo l'adozione da parte del Consiglio provinciale, i Comuni possono presentare *proposte integrative*, mentre le organizzazioni ambientaliste, socio-culturali, sindacali ed economico-professionali hanno facoltà di proporre *osservazioni*.

Quanto al PUG, già sul DPP (Documento programmatico preliminare) – oltre che, in un momento successivo, sul piano adottato – si favorisce il più ampio coinvolgimento in ragione della previsione per cui chiunque vi abbia interesse può presentare «osservazioni [...] anche ai sensi dell'art. 9, l. n. 241/1990» ⁽¹⁷⁾: il richiamo a questa norma chiarisce che i privati possono finalmente presentare, ed a viso aperto, osservazioni nel proprio esclusivo interesse, senza dover fingere di ergersi ad improbabili paladini dell'interesse pubblico, ovvero (molto peggio!) senza più cercare intuibili scorciatoie non giuridiche.

Infine, il legislatore regionale ha previsto l'indizione di *Conferenze di servizi* in caso di esito negativo della verifica di compatibilità del piano provinciale (rispetto al DRAG) e del piano comu-

⁽¹⁶⁾ Art. 5, comma primo, l.r. n. 20/01.

⁽¹⁷⁾ Art. 11, commi 3 e 5, l.r. n. 20/01.

È appena il caso di ricordare che secondo l'art. 9, l. n. 241/90 «qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento».

nale (rispetto al PTCP e/o al DRAG ⁽¹⁸⁾): vi partecipano il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Provincia e/o il Sindaco (o gli assessori da questi delegati) allo scopo di indicare, «nel rispetto del *principio di copianificazione*», le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo.

In questo quadro normativo primario, la *Circolare* del 2005 è intervenuta manifestando a Province e Comuni la disponibilità della Regione, «*in mancanza della esplicitazione dei criteri e dei principi da parte del DRAG*», ad «attivare immediatamente le opportune sedi istituzionali per la condivisione delle conoscenze e dei principi che dovranno informare le rispettive attività»: ciò potrà avvenire – continua la *Circolare* – mediante «conferenze di copianificazione preordinate all'adozione dei PTCP e dei PUG», le quali – favorendo «una proficua convergenza tra le determinazioni degli Enti locali e gli indirizzi dell'Amministrazione regionale sin nella fase genetica della formazione dello strumento urbanistico» – dovrebbero pure «facilitare il superamento del controllo di compatibilità del PUG e del PTCP da parte della Giunta regionale».

In realtà, il silenzio della legge n. 20/01 su questi moduli concertativi non appare casuale, ma sembra invece la conseguenza della scelta di fondo di lasciare quanto più possibile le Autonomie *libere* di sperimentare nuove e *più avanzate* forme di dialogo, limitandosi così quella normativa primaria a prevedere solo uno *standard* di collaborazione tra gli attori istituzionali: un livello

⁽¹⁸⁾ Su questo meccanismo è intervenuta la l.r. n. 22/06 indebolendo, peraltro, la coerenza e linearità dell'originario testo dell'art. 11, l.r. n. 20/01.

Secondo i commi 7 e 8 dell'art. 11 – non modificati dalla l.r. n. 22/06 – il piano comunale adottato è inviato sia alla Giunta regionale sia alla Giunta provinciale «ai fini del controllo di compatibilità *rispettivamente con il DRAG e con il PTCP*» (comma 7), e «la Giunta regionale e la Giunta provinciale si pronunciano entro il termine perentorio di centocinquanta giorni dalla ricezione del PUG» (comma 8).

Organico rispetto a questi due commi era il previgente comma 9, secondo il quale «qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità del PUG *rispettivamente o con il DRAG o con il PTCP*, il Comune promuove, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia», una Conferenza di servizi alla quale partecipano il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della Provincia e il Sindaco (o loro Assessori delegati) per determinare «le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo».

Questo nono comma – davvero centrale nel modello della legge del 2001 – è stato modificato dalla l.r. n. 22/06 cit., che ne ha espunto le parole «con il DRAG»; di conseguenza, esso così ora recita: «qualora la Giunta regionale o la Giunta provinciale deliberino la non compatibilità del PUG *rispettivamente o con il PTCP*, il Comune promuove, a pena di decadenza delle misure di salvaguardia [...], una Conferenza di servizi alla quale partecipano il Presidente della Giunta regionale o suo Assessore delegato, il Presidente della Provincia o suo Assessore delegato e il Sindaco del Comune interessato o suo Assessore delegato. In sede di Conferenza di servizi le Amministrazioni partecipanti, nel rispetto del principio di copianificazione, devono indicare le modifiche necessarie ai fini del controllo positivo».

In disparte l'esito della novella sotto il profilo del *drafting* (a stretto rigore l'inciso più sopra corsivato sarebbe oggi, infatti, illeggibile), il nuovo testo lascia comunque perplessi.

Sembra infatti che la (non) compatibilità del PUG rispetto al PTCP possa essere deliberata alternativamente dalla Giunta regionale o dalla Giunta provinciale, in palese contrasto con i citati commi 7 e 8, i quali chiaramente intestano alla Giunta provinciale la verifica di compatibilità del PUG al PTCP; inoltre, non sembra più specificato cosa accade se la Giunta regionale rilevi la non compatibilità del PUG rispetto al DRAG.

essenziale minimo, cioè, che tuttavia può sempre essere ulteriormente *elevato* ⁽¹⁹⁾ in direzione di una ancor maggiore condivisione delle scelte.

In questa prospettiva, l'affermazione compiuta dalla *Circolare* rischia paradossalmente di produrre un effetto limitativo delle forme di copianificazione rese possibili (*per silentium*) dal dettato normativo: lo stesso riferimento alla «mancanza della esplicitazione dei criteri e dei principi da parte del DRAG» potrebbe infatti essere inteso nel senso che l'utilità e la fruibilità di queste conferenze di copianificazione è destinata a venir meno con l'approvazione del DRAG.

La *Circolare* avrebbe allora potuto spingersi oltre, leggendo in modo diverso quel silenzio: avrebbe cioè potuto sottolineare che il presupposto *generale* da cui muove il legislatore del 2001 è quello della tendenziale *libertà* delle Autonomie, rispetto alla quale le prescrizioni normative intendono garantire solo un livello *minimo* di attuazione dei principi rilevanti nei procedimenti di pianificazione territoriale.

5.- L'Ente intermedio nel governo del territorio pugliese.

Anche il tema – pur esso di rilievo generale – del ruolo delle Province nel sistema dei piani conosce nella normativa pugliese interessanti linee di sviluppo.

S'è già visto più sopra l'assetto generale impresso dal legislatore del 2001 e la conseguente posizione delle Province in quel modello.

Il nuovo governo regionale, invece, oltre ad aver sostanzialmente disancorato la formazione dei PTCP dalla previa approvazione del DRAG, ha progressivamente delineato una traiettoria di generale rafforzamento del ruolo delle Province: già nella citata *Dichiarazione di intenti* si prevede infatti – come s'è visto – di «coinvolgere gli Uffici di Piano provinciali nelle istruttorie di approvazione dei nuovi strumenti urbanistici generali comunali», e – a far data dall'approvazione dei rispettivi PTCP – di trasferire alle Province tutti i poteri regionali in materia urbanistica.

La prima scelta organizzativa è senz'altro condivisibile: la maggior contiguità alle problematiche territoriali poste dal piano comunale di volta in volta scrutinato rende sicuramente necessario l'apporto *conoscitivo* (ma non *decisorio*) assicurato dalle strutture dell'Ente intermedio.

La seconda opzione, che a regime determinerebbe un ribaltamento di quell'assetto, suscita invece non poche perplessità: una volta dotata di PTCP, sarebbe la Provincia ad effettuare la verifica di compatibilità del PUG, non solo rispetto al PTCP medesimo, ma – par di capire – anche rispetto al DRAG.

⁽¹⁹⁾ Sull'applicazione della tecnica dei livelli essenziali nella materia del governo del territorio sia consentito il richiamo a P.L. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multivello*, Giappichelli, 2006.

Dubbi di legittimità solleva anzitutto, sul piano formale, l'idea di un «controllo» di compatibilità effettuato dalla Provincia (anche) sulla base di un piano-parametro – il DRAG – ad essa non imputabile.

Da un punto di vista sostanziale, poi, lascia esitanti un modello generale nel quale una *decisione* di grande rilievo anche socio-politico – quale quella che accerta la compatibilità dei singoli PUG con il DRAG – possa essere assunta da un soggetto per definizione privo di una capacità di *overseeing* alla scala regionale.

In altri termini, appare strutturalmente e funzionalmente incoerente che il compito di interpretare e applicare al singolo caso le previsioni dello strumento regionale (il quale, come si è detto, si autodefinisce in termini di pianificazione «leggera»), di garantire cioè la tenuta del quadro programmatico regionale nel dialogo con le istanze comunali spetti – di volta in volta ed in modo affatto irrelato – alle singole Province.

Peraltro il proposito di trasferire alle Province, a far data dall'approvazione del PTCP, i poteri regionali in materia urbanistica – *massime* quello di approvazione dei piani comunali – non sembra essere stato attuato in occasione del recente intervento legislativo del 2006.

Con gli artt. 34-39, l.r. n. 22/06 cit. sono state infatti apportate modifiche ed integrazioni al quadro legislativo regionale che, pur mostrando un *favor* generale per il livello provinciale nell'allocazione delle funzioni di governo del territorio ⁽²⁰⁾, non provvedono alla completa trasposizione in sede legislativa dell'annunciato progetto di «decentramento».

Due i profili di maggiore rilievo.

Il primo riguarda il riconoscimento alle Province – già tentato dalla citata *Circolare* del 2005 in via interpretativa del previgente testo legislativo – della possibilità di procedere all'approvazione dei propri PTCP anche in assenza del DRAG ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ In tal senso depone anche l'art. 39, comma 1, l.r. n. 22/06, il quale delega alle Province l'esercizio dei poteri di intervento sostitutivo e di annullamento previsti rispettivamente dagli artt. 21 («Intervento sostitutivo regionale») e 39 («Annullamento del permesso di costruire dalla Regione») del Testo unico dell'edilizia.

⁽²¹⁾ Da una parte è stato infatti abrogato il primo comma dell'art. 6, l.r. n. 20/01, il quale prevedeva che la Provincia adotta il PTCP «in conformità e in attuazione del DRAG del territorio»; dall'altra, è stato prescritto (cfr. art. 7, comma 6, l.r. n. 20/01, come modificato dall'art. 35, l.r. n. 22/06) che, dopo l'adozione, il PTCP venga trasmesso «alla Giunta regionale per il controllo di compatibilità con il DRAG, ove approvato, e [si noti la congiunzione] con ogni altro strumento regionale di pianificazione territoriale esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali)».

Si osservi la differenza con l'art. 11, comma 7, l.r. n. 20/01 cit., il quale – lo si ripete – per il PUG prevede che «*qualora il DRAG e/o il PTCP non siano stati ancora approvati*, la Regione effettua il controllo di compatibilità rispetto ad altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n.

Il secondo profilo consiste nella previsione che il DRAG può essere ora approvato per parti corrispondenti alle «materie organiche» che ne costituiscono complessivamente il contenuto ⁽²²⁾.

In altri termini, per superare le (indubbie) difficoltà di elaborazione ed approvazione di un siffatto strumento ad alta complessità, il legislatore regionale ne opera ora lo smembramento in tre parti approvabili separatamente, al fine di rendere disponibili in tempi brevi almeno gli indirizzi per la formazione dei PTCP e dei PUG.

Ed infatti, è già disponibile ⁽²³⁾ un documento-bozza assessorile recante «*DRAG – Indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione dei PUG*», dunque corrispondente in parte – per usare l’espressione del legislatore regionale del 2006 – alla «materia organica» di cui all’art. 4, comma 3, lett. b), l.r. n. 20/’01.

Questo *paper* costituisce un lavoro di indubbio impegno anche teorico, e mostra di voler accompagnare compiutamente il processo pianificatorio comunale con metodi che appaiono di *soft regulation*.

La mole cospicua del testo ne impedisce in questa sede un commento analitico.

In breve, risalta anzitutto la (finalmente) avvenuta «metabolizzazione» da parte del nuovo governo regionale – dopo più d’una incertezza (solo strumentale, forse ...) – dell’innovativo impianto della l.r. n. 20/’01, tranne che per quanto riguarda una delle sue parti più qualificanti: la possibilità, cioè, di presentare osservazioni al PUG non solo con l’inautentico rito delle osservazioni «collaborative» *municipum nomine*, bensì a tutela anche dell’interesse privato del deducente *uti singulus*.

La conseguente diminuzione del tasso di opacità della scelta urbanistica finale non sembra, infatti, adeguatamente valorizzata dal documento regionale in esame, che trascura di soffermarsi sulla lettura in chiave c.d. paragiurisdizionale del procedimento *de quo*, cui corrisponde un ancor più accentuato dovere del Comune di garantire un’adeguata considerazione – un *hard look* – a quelle manifestazioni di interesse.

56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all’articolo 5 del d. lgs. 267/2000».

Mentre quest’ultima disposizione ha carattere transitorio atteso che è destinata a trovare applicazione fintantoché il DRAG e/o il PTCP non vengano approvati, quella relativa al PTCP è invece priva di questo carattere: infatti, la verifica di compatibilità del PTCP dovrà comunque – quindi pur dopo l’approvazione del DRAG – essere compiuta (anche) rispetto ad «ogni altro strumento regionale di pianificazione territoriale esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all’articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

⁽²²⁾ Art. 5, comma 10-*bis*, l.r. n. 20/’01 (introdotta dall’art. 38, l.r. n. 22/’06). Per l’indicazione delle parti di cui si compone il DRAG, cfr. *supra*, nota 7.

⁽²³⁾ In www.regione.puglia.it.

Più in generale, infine, convince in filigrana la maturata consapevolezza che il ruolo *necessariamente* primaziale della Regione comporta l'abbandono sia di malintesi scenari di equiparazione innaturale fra gli attori territoriali del processo pianificatorio; sia, dunque, di un timore di (altrettanto malintesi) centralismi regionali, le cui vestigia (sistema ad atto complesso, indirizzi rigidi e vincolanti per la pianificazione di base, *etc.*), invece, la normazione organica pugliese mostra chiaramente di aver ripudiato già con la svolta positiva del 2001.

Tornando alla normazione primaria, allora, il legislatore del 2006 manca tuttavia di specificare quali siano i riflessi dell'approvazione per «materie organiche» del DRAG nei procedimenti di formazione dei PTCP e, soprattutto, dei PUG: la verifica di compatibilità sarà compiuta rispetto alla sola parte di DRAG approvata, rispetto al solo PUTT/P (e agli indirizzi della programmazione socio-economica e territoriale della Regione) ovvero rispetto ad entrambi?

Nel silenzio del legislatore, l'opzione interpretativa preferibile pare essere l'ultima tra quelle ipotizzate: diversamente opinando, l'approvazione per parti del DRAG avrebbe l'effetto di ridurre⁽²⁴⁾ – rispetto al regime vigente nelle more della sua approvazione (art. 11, comma 9) – la tutela degli interessi trascendenti la dimensione locale (si pensi ad esempio a quelli ambientali).

6.- Considerazioni sul ruolo delle Province nell'ordinamento generale.

Queste iniziative del governo regionale pugliese si collocano in un momento di generale riflessione sul ruolo delle Province nell'ordinamento giuridico.

⁽²⁴⁾ La temuta diminuzione di tutela degli interessi sovracomunali potrebbe verificarsi in occasione della formazione dei piani comunali.

Infatti, in assenza del DRAG questi interessi sono comunque presidiati dall' art. 11, comma 7, l.r. n. 20/01, in virtù del quale la Regione effettua il controllo di compatibilità del PUG rispetto ad ogni «altro strumento regionale di pianificazione territoriale ove esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56, ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del d. lgs. 267/2000»: oggi il PUTT/P.

Ma le recenti modifiche della l.r. n. 20/01 sembrano comportare che anche l'approvazione di una (qualsiasi) parte del DRAG – ad esempio quella relativa a «gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, nonché i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici esecutivi (PUE) di cui all'art. 15» – possa porre fine all'applicazione della richiamata disposizione transitoria per l'approvazione dei PUG, donde il rischio dell'assenza di un effettivo parametro di riscontro.

Rischio che non appare invece ravvisabile a proposito della formazione dei PTCP atteso che, per essi, l'art. 7, comma 6, l.r. n. 20/01 (come novellato dalla l.r. n. 22/06) prevede che la verifica di compatibilità dovrà comunque – *quindi pur dopo l'approvazione del DRAG o di una sua parte* – essere compiuta *anche* rispetto ad «ogni altro strumento regionale di pianificazione territoriale esistente, ivi inclusi i piani già approvati ai sensi degli articoli da 4 a 8 della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), ovvero agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

In generale, la riforma del Titolo V Cost. ha attribuito anche alle Province un notevole rilievo, poiché l'art. 114 Cost. statuisce, con forte effetto di senso, che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

Ma può l'*eguale* riconoscimento fondare l'affermazione della «*totale equiparazione*»⁽²⁵⁾ di questi enti?

Invero, non sembra affatto⁽²⁶⁾ che gli enti menzionati nell'art. 114 Cost., primo comma abbiano un eguale rilievo costituzionale.

In particolare, il nuovo testo costituzionale sembra riservare un ruolo di assoluta rilevanza soltanto ai Comuni, alle Regioni e, ovviamente, allo Stato.

I Comuni sono infatti *tendenziali* destinatari dell'intestazione delle funzioni amministrative, le quali sono allocate al livello comunale, salvo che «per assicurarne l'esercizio unitario» non debbano essere conferite (in senso ascendente) a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118 Cost., comma primo).

Le Regioni sono poi menzionate singolarmente all'art. 131 Cost. e sono oggetto di disciplina negli artt. 121, 122 e 123 Cost. con riferimento rispettivamente ai loro organi, sistema di elezione e statuto; hanno inoltre potestà legislativa «in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legge dello Stato» (art. 117 Cost, comma 4); da ultimo, nelle materie di loro competenza, hanno una (limitata) capacità di diritto internazionale, potendo «concludere accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato» (art. 117 Cost., ultimo comma).

Infine lo Stato – oltre ad esser titolare di potestà legislativa ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost. – è il garante dell'unità della Repubblica: lo Stato ha infatti il potere di sostituirsi a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120 Cost., comma 2).

⁽²⁵⁾ Cfr. C. cost. n. 274/03, secondo cui l'art. 114 Cost. «non comporta affatto una *totale equiparazione* fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro».

⁽²⁶⁾ Secondo Rescigno (G.U. RESCIGNO, *Sulla attuazione del principio di sussidiarietà* - Note per l'audizione dell'11 dicembre 2006 presso le Commissioni Affari costituzionali congiunte di Camera e Senato, in www.astridonline.it) sarebbe il principio di sussidiarietà a chiarire «in che senso e perché la Repubblica si compone paritariamente» di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: «*non perché questi enti siano in tutto pari* (dal momento che solo lo Stato è sovrano, e gli altri sono autonomi; [...]) ma perché il principio di sussidiarietà li rende tutti fungibili, se e quando questo principio trova applicazione».

Non è dunque agevole sostenere che l'art. 114 Cost. abbia riconosciuto una posizione assolutamente paritaria a Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: in particolare, «le Province, al pari delle città metropolitane, non sembrano avere uguale rango costituzionale rispetto a Regioni e Comuni»⁽²⁷⁾ oltrech  allo Stato.

N  si pu  affermare che l'art. 114 Cost. abbia inteso definire i livelli di governo *essenziali* da garantire su tutto il territorio nazionale atteso che, contro questa pur possibile interpretazione, milita la menzione di un livello di governo non ancora esistente, ossia la Citt  metropolitana.

Si pu  convenire piuttosto con chi⁽²⁸⁾ ha sostenuto che l'art. 114 Cost. – anche per ovvie finalit  di contenimento e di semplificazione⁽²⁹⁾ – pare delineare l'«articolazione *massima*» della Repubblica (e non quella minima), in quanto tale da considerarsi «non obbligatoria in ogni sistema regionale».

Pertanto, l'art. 114 Cost. deve essere interpretato nel senso che «gli Enti costitutivi della Repubblica possano essere solamente quelli elencati senza aggiungere nessun altro ente di carattere associativo»⁽³⁰⁾, e non in quello assai diverso secondo cui in ogni Regione devono esistere tutti i livelli di governo ivi menzionati.

(27) M. RENNA, *Brevi considerazioni su province e altri enti "intermedi" o di area vasta*, in www.astridonline.it.

Secondo l'A., ove si consideri che le Province «per un verso [...] non hanno la potest  legislativa delle Regioni e che, per altro verso, quanto alle funzioni amministrative, non sono certo investite del ruolo assolutamente centrale che   assegnato ai Comuni dall'art. 118, primo comma, della Costituzione», risulta confermato «il ruolo di "ente intermedio" rivestito dalla provincia, a dispetto [...] della formale ma soltanto apparente equiordinazione della stessa e delle citt  metropolitane agli altri enti territoriali della Repubblica».

(28) G. DE MURO, *Semplificazione e interpretazione costituzionale*, in www.astridonline.it.

(29) Secondo Giampaolo Rossi (ID., *Istituzioni pi  leggere. E meno costose*, in *Europa*, 28 settembre 2005) la semplificazione   «condizione indispensabile per una maggiore efficienza e anche per il migliore funzionamento del sistema democratico, che ha fra i suoi requisiti essenziali quello della imputabilit  delle responsabilit  (impossibile in un contesto troppo complesso)».

(30) G. DE MURO, *Semplificazione e interpretazione costituzionale*, cit.. Secondo l'A. questo significato dell'art. 114 Cost. si coglie, sebbene indirettamente, nella sentenza C.cost. n. 244/05, con cui la Consulta ha dichiarato «non fondata la questione di legittimit  costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunit  montane) sollevata, in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma lettera p), e 123 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise».

Per quanto qui   oggetto di interesse, il Giudice remittente – muovendo dal presupposto che alle Comunit  montane si applicano, «in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni» – aveva ritenuto che la previsione di un «potere regionale di controllo costitutivo sugli enti montani, contenuta in una legge regionale, collide con il riconoscimento della parit  di rango costituzionale tra Regione e Comuni di cui all'art. 114 della Costituzione» e con la riserva di legge statale in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni ex art. 117 Cost., comma 2, lettera p) (C. cost. n. 244/05 cit.).

Invero, la Corte ritiene inconferente sia il richiamo a quest'ultima norma sia quello all'art. 114 Cost.: l'art. 117 Cost. fa infatti «espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Citt  metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa» cosicch  «la disciplina delle Comunit  montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione»; inoltre l'art.

In definitiva, l'art. 114 Cost., primo comma «non impone la compresenza di tutti i livelli istituzionali sul medesimo territorio: e siccome il livello statale non è sopprimibile, le Regioni sono direttamente elencate in Costituzione e ai Comuni sono costituzionalmente garantite le funzioni amministrative di base»⁽³¹⁾, è la distribuzione territoriale di Province e Città metropolitane ad apparire «più modulabile»⁽³²⁾.

È, in altre parole, il tema dell'opportunità di ridimensionare o addirittura abolire le Province.

Si è ipotizzato che, agendo su organi di governo e sistema elettorale degli Enti locali (*ex art. 117 Cost., comma 2, lett. p)*), il legislatore statale possa configurare «le province, insieme alle città metropolitane – alternative alle province stesse laddove costituite – come enti rappresentativi di secondo grado, espressioni cioè della rappresentatività diretta e di primo grado dei comuni, sul modello delle comunità montane»⁽³³⁾ o, quantomeno, possa «individuare quelle modalità organizzative che impediscano una eccessiva politicizzazione del livello provinciale e una proliferazione di personale politico»⁽³⁴⁾.

Altra parte della dottrina reputa opportuno, invece, intervenire direttamente sul dettato costituzionale: si è proposto, ad esempio, di «riscrivere l'art. 114 della Costituzione e superare le Province»⁽³⁵⁾, poiché «la loro sopravvivenza è incompatibile sia con la istituzione delle Città metropolitane sia con i processi di aggregazione fra Comuni, già in atto e da incentivare ulteriormente», e tenendo comunque conto che esse «svolgono funzioni non sempre incisive e comprensibili per

114 Cost. non contempla «le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto» (C. cost., n. 244/05 cit.).

⁽³¹⁾ B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, in *www.federalismi.it*.

⁽³²⁾ B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, cit..

⁽³³⁾ M. RENNA, *Brevi considerazioni su province*, cit.. L'A. afferma inoltre che «in tal modo, se anche non si riuscisse a diminuire i costi dell'amministrazione mediante l'eliminazione o la fusione di province, si potrebbero diminuire almeno i costi della politica riducendo i livelli di rappresentanza, che appaiono oggi sicuramente eccessivi».

⁽³⁴⁾ B. CARAVITA DI TORITTO, *Abrogazione o razionalizzazione delle Province?*, cit., secondo cui la formulazione dell'art. 114 Cost., comma 2 «impedisce la costruzione della Provincia come ente di secondo grado (e quindi la riduzione della politicità dell'ente)».

⁽³⁵⁾ A. BARBERA, *Audizione* dell'11 dicembre 2006 - Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V della parte seconda della Costituzione, in *www.astridonline.it*.

Dopo aver ricordato che «le Province furono inserite all'ultimo momento, e praticamente senza dibattito, dall'Assemblea costituente, modificando una proposta di soppressione elaborata dalla Commissione dei 75», l'A. sostiene la necessità di superarle ed, in generale, di «affidare l'ordinamento locale al legislatore regionale», proponendo peraltro la seguente formulazione dell'art. 114 Cost., la quale dovrebbe peraltro accompagnarsi alla soppressione dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. p). «1. La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni. Nelle zone individuate dalla legge dello Stato sono istituite Città metropolitane, ripartite in Comuni urbani. 2. Le Regioni, i Comuni e le Città metropolitane sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione [...]».

l'opinione pubblica» ed insistono «in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale»⁽³⁶⁾.

Non manca, peraltro, chi⁽³⁷⁾ ha più recisamente sostenuto che «enti di livello costituzionale dovrebbero essere solo lo Stato, le Regioni e i Comuni» e che «tutti gli altri enti (Province, aree metropolitane, ecc..) non vanno necessariamente soppressi, ma la loro esistenza, organizzazione e funzioni vanno demandate alla normativa dell'ente territoriale entro il quale operano, e nell'ambito delle funzioni dello stesso»; come pure chi⁽³⁸⁾, all'opposto, ritiene che nell'individuazione delle funzioni fondamentali (*ex art. 117 Cost.*, secondo comma, lett. p) e nella contestuale attuazione dell'art. 118 Cost., «ai Comuni va riconosciuto il complesso delle funzioni amministrative per il governo di prossimità e alle Province le funzioni per il governo territoriale d'area vasta».

7.- Conclusioni

Questi, in sintesi, i termini del dibattito sulla riforma dell'ordinamento generale delle Autonomie: ovvia la ricaduta sul modello di *governance* del territorio, che rimette in discussione (anche) il ruolo sistemico delle Province.

Ora, il legislatore statale (cfr. già l'art. 15, l. n. 142/90) attribuisce all'Ente intermedio il compito di predisporre ed adottare il PTCP.

Per effetto di quella previsione legislativa, la pianificazione territoriale può conoscere – come in Puglia – uno sdoppiamento nei livelli regionale (cioè d'area vasta *stricto sensu*) e provinciale (d'area media).

Ciò comporta che nella redazione del loro strumento urbanistico i Comuni possono esser chiamati ad adeguarsi a ben *due* piani territoriali (regionale e provinciale), con un *doppio* vaglio di conformità/compatibilità del piano comunale ai fini della sua approvazione.

Ora, appena un anno dopo l'emanazione della l. n. 142/90, la Corte costituzionale riteneva che «la previsione di due livelli di pianificazione territoriale di coordinamento – come quello regionale e quello provinciale, ad entrambi i quali devono sottostare i piani comunali urbanistici – possa dar luogo a dubbi di opportunità apparendo discutibile l'utilità di tale duplicità di livelli» (cfr. sentenza n. 343/91⁽³⁹⁾).

⁽³⁶⁾ A. BARBERA, *Audizione*, cit..

⁽³⁷⁾ G. ROSSI, *Istituzioni più leggere. E meno costose*, in *Europa*, 28 settembre 2005.

⁽³⁸⁾ L. VANDELLI, *Le istituzioni della Repubblica dopo il titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni*, in *www.astridonline.it*.

Analoga sembra peraltro la conclusione raggiunta in sede di intesa tra Regioni, Province, Comunità montane e Comuni (Proposte della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, ANCI, UPI e Uncem per l'attuazione del vigente titolo V della Costituzione, 30 novembre 2006, in *www.astridonline.it*).

⁽³⁹⁾ C. cost. n. 343/91, in *www.giurcost.it*.

Pur affermando la preminenza del piano regionale rispetto a quello provinciale, la Corte mostrava di ritenere necessario unicamente quest'ultimo: la compresenza dei due piani territoriali di coordinamento si realizza infatti solo «allorché la legge regionale preveda che le linee e gli indirizzi fondamentali nella materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale di coordinamento», con la conseguenza che «tutti i piani infraregionali [...] debbano sottostare allo strumento di coordinamento costituito dal piano regionale»⁽⁴⁰⁾.

Appare oggi inutile, in realtà, inseguire le articolate posizioni giurisprudenziali e dottrinali, queste ultime assai articolate⁽⁴¹⁾ e comunque condizionate dal diritto vigente: quel che risulta sicuramente condivisibile, in una (ormai imminente) prospettiva di riforma, «è che due livelli di pianificazione territoriale vera e propria sono troppi»⁽⁴²⁾.

La stessa attuazione dell'art. 118 Cost. presuppone, peraltro, che ogni funzione amministrativa – ivi compresa quella in esame – «venga riconosciuta in capo ad un solo livello di governo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di competenze, in base ai principi di semplificazione ed economicità»⁽⁴³⁾.

Applicando allora criteri di semplificazione alle politiche di governo del territorio e tenendo ben presente il dibattito che interessa attualmente l'ordinamento generale, si può ipotizzare l'intestazione della pianificazione d'area vasta al solo livello regionale, senza per questo negare l'oggettiva *centralità* del ruolo provinciale.

Si può pensare, più in generale, anzitutto ad un ruolo statale di fissazione di livelli minimi *ex* art. 117, co. 2°, lett. *m*), Cost., aggiornando in questo modo le tecniche regolative degli *standards* di cui al celebre D.m. n. 1444/'68: un modulo d'azione, cioè, orientato secondo logiche di «oggettivi-

⁽⁴⁰⁾ C. cost. n. 343/'91 cit..

⁽⁴¹⁾ P. STELLA RICHTER, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2000, n. 4, sembra dubitare dell'effettiva capacità del PTCP di «orientare e coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio» e, quindi, di esercitare quella funzione di coordinamento che il legislatore del 1942 affidava al p.t.c. (art. 5, l.u.): sempre ad avviso dell'A. il PTCP è infatti «una scatola vuota e misteriosa».

Invece, secondo G. SCIULLO, *La provincia e la pianificazione territoriale*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Giuffrè, 2001, «la funzione di indirizzo della pianificazione comunale per la sua oggettiva consistenza sembra trovare adeguata allocazione ad un gradino immediatamente superiore rispetto a quello comunale, ossia al livello provinciale, che risulta altresì dotato delle conoscenze, circa lo stato dei luoghi e dei fatti socioeconomici e culturali, necessari per il miglior esercizio della funzione».

Nel senso di ritenere la pianificazione territoriale di coordinamento una funzione fondamentale della Provincia ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), cfr. P. URBANI, *Sostenibilità, coesione e competitività nel governo del territorio*, in *www.pausania.it*; V. CERULLI IRELLI, *La provincia nella situazione e nel completamento del nuovo ordinamento costituzionale*, in *www.astridonline.it*.

⁽⁴²⁾ F. MERLONI, *Lo Stato e la Regione di fronte alla pianificazione urbanistica*, in E. FERRARI, N. SAITTA, A. TIGANO (a cura di), *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, cit., il quale afferma che «c'è spazio solo per un piano (quello provinciale) e per meccanismi regionali di inquadramento coerenti con le (residue) politiche di programmazione regionale».

⁽⁴³⁾ L. VANDELLI, *Le istituzioni della Repubblica dopo il titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni*, cit..

tà» concretizzanti in criteri e moduli procedurali *a valenza generale*, quindi replicabili sull'intero territorio nazionale.

Il ruolo della Regione, poi, può consistere essenzialmente nella formazione del relativo piano territoriale secondo logiche di «soggettività», in quanto finalizzate a preservare le peculiarità (anche identitarie) dell'intero territorio regionale e a garantirne l'armonioso sviluppo nel coordinamento dell'azione dei singoli Comuni.

Una volta infrenata all'interno di queste cornici di *soft law*, l'azione comunale può ben tentare esperienze innovative nella gestione del territorio.

E le Province?

Esse conserverebbero quel ruolo – *insopprimibile* – di «cerniera di articolazione» nella rappresentazione alla Regione dei bisogni, delle istanze e delle priorità comunitarie e locali, nonché nella trasmissione delle scelte regionali verso i livelli locali e comunali»⁽⁴⁴⁾.

Benché prive di potestà immediatamente conformative rispetto alla pianificazione comunale, le Province svolgerebbero una funzione di certo *fondamentale* nel sistema di *governance* del territorio, mettendo a disposizione di Comuni e Regione il proprio *sistema di conoscenze* dei processi reali in essere nell'area media, in tal modo contribuendo a superare le note difficoltà di «conversazione» tra Regione ed Ente di base che spesso connotano il procedimento di formazione del piano comunale.

Tornerebbe qui utile rifarsi al modello di massima disegnato – ma purtroppo solo in via transitoria – dalla citata *Dichiarazione di intenti* enunciata dal nuovo governo pugliese: prevedere cioè *raccordi stabili* tra Regione ed Autonomie, che consentano di acquisire *in continuo* (cioè secondo criteri di *processualità*) alle dinamiche regolativo-gestionali regionali e comunali i preziosi «saperi esperti» dell'Ente intermedio.

⁽⁴⁴⁾ R. MAZZARO, *La provincia*, in *L'ordinamento degli enti locali nel Testo Unico*, in F. CARINGELLA, A. GIUNCATO, F. ROMANO (a cura di), Ipsos, 2001, che attribuisce questa funzione al PTCP.