

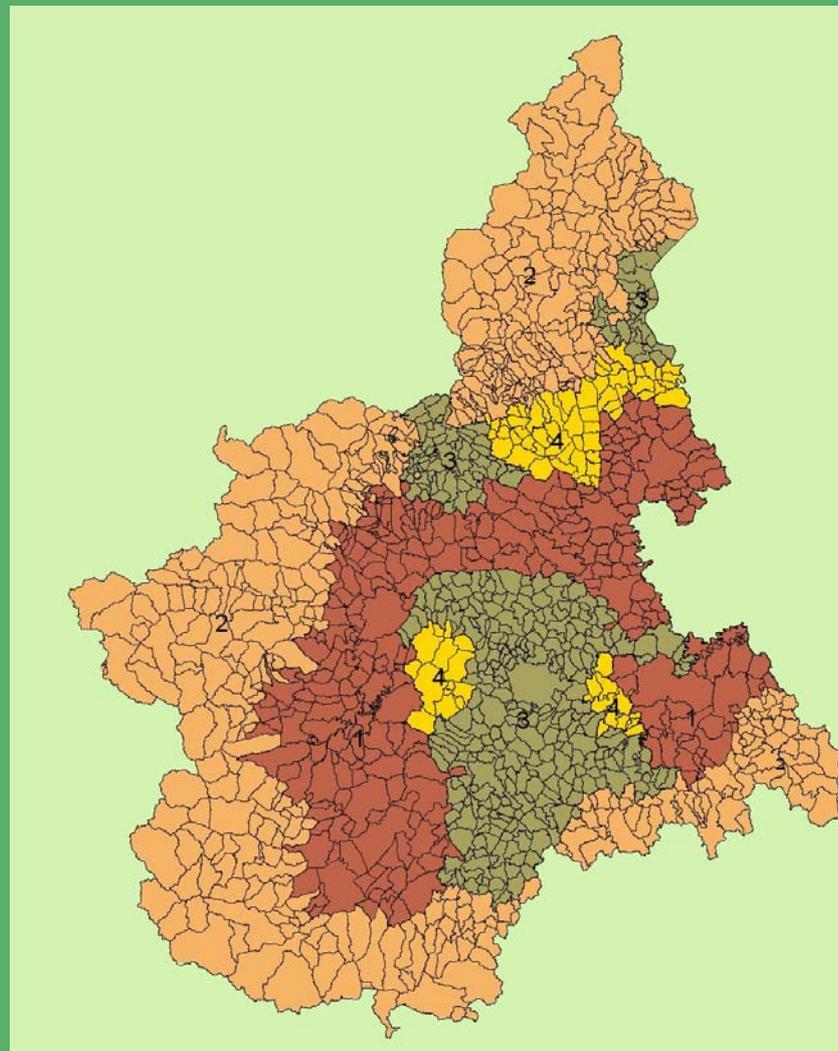
9

Quaderni della pianificazione



n. 17
dicembre 2004

Ruolo e competenze regionali nelle politiche territoriali



**REGIONE
PIEMONTE**



*Assessorato all'Urbanistica, Pianificazione Territoriale e dell'area metropolitana,
Edilizia Residenziale*

Direzione Pianificazione e Gestione Urbanistica

RUOLO E COMPETENZE REGIONALI NELLE POLITICHE TERRITORIALI

dicembre 2004

L'attuale Piano Territoriale Regionale del Piemonte (approvato nel 1997) risente, nella sua impostazione, di una visione della pianificazione fondata sulle concezioni della fine degli anni ottanta: un piano disegnato che, nella sostanza, definisce le proprie azioni attraverso precise e puntuali norme di attuazione. Questa impostazione, funzionale a un quadro di pianificazione gerarchica basata sulle diverse funzioni degli enti competenti, non è più da ritenersi attuale nel quadro di sussidiarietà istituzionale sancita dalla modifica del Titolo V della Costituzione.

All'interno di questo quadro generale, e in forza delle mutate condizioni di riferimento delle politiche regionali, la Regione sta realizzando una prima fase di avvio di ricerche, finalizzate alla redazione di un nuovo strumento regionale, indirizzate a indagare una serie di problematiche non considerate in sede di redazione del primo strumento oppure emerse all'attenzione regionale in questi tempi di mutata cultura di governo del territorio.

Questa particolare attività si è per ora concentrata sulla realizzazione di una serie di ricerche, affidate all'Istituto regionale di ricerca (IRES), tendenti ad arricchire il quadro di riferimento per la stesura del nuovo strumento regionale.

In questo contesto si è ritenuto di particolare interesse analizzare le principali conseguenze, non solo sotto l'aspetto legislativo, dovute al mutato quadro di riferimento a seguito della riforma del titolo V della Costituzione. Elemento questo che, oltre a mettere in evidenza la necessità di una rilettura dello strumento regionale, aiuta a comprendere meglio ruolo e competenza della Regione nello svolgimento delle proprie azioni di governo delle trasformazioni territoriali.

A fianco di questa analisi si è svolta anche la valutazione del processo di attuazione del vigente Piano Territoriale Regionale al fine di comprendere i meccanismi che ne hanno consentito, o meno, l'effettiva realizzazione degli obiettivi in esso contenuti.

Il presente quaderno, il terzo, che contiene i risultati conseguiti dalla ricerca affidata all'IRES, è riferito all'analisi e alla valutazione delle politiche territoriali inquadrato nel complessivo contesto dei ruoli e delle competenze delle diverse istituzioni preposte al governo del territorio. Le indicazioni che ne derivano, pur nella loro specificazione disciplinare che quindi dovranno trovare specifiche traduzioni istituzionali, costituiranno un importante riferimento per l'aggiornamento dello strumento regionale.

*L'Assessore all'Urbanistica
e alla Pianificazione Territoriale
Franco Maria Botta*

PREMESSA

Il Piano Territoriale Regionale (Ptr) approvato nel giugno del 1997 necessita, sotto molti aspetti, di una sua forte rilettura al fine di comprendere i mutamenti intercorsi e conseguentemente renderlo coerente con le attuali modalità di governo del territorio.

Proprio per ciò tra gli obiettivi dell'Assessorato regionale alla Pianificazione Territoriale l'aggiornamento dello strumento di governo regionale riveste un'importanza strategica e, proprio per questo fine, è stata avviata una serie di ricerche finalizzate alla predisposizione di specifici contributi atti ad avviare concretamente la realizzazione del nuovo strumento.

A tal fine, con determinazione dirigenziale n. 173 del 6 ottobre 2003, il Settore Pianificazione Territoriale Regionale della Regione Piemonte ha affidato uno specifico incarico all'Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES) per la redazione di un quaderno (che integra due precedenti quaderni, già pubblicati nei Quaderni della Pianificazione n. 15 e 16, avviati con specifica determinazione dirigenziale n. 62 del 12 maggio 2003) di aggiornamento al Ptr inerente l'inquadramento istituzionale delle politiche territoriali all'interno del quadro dei ruoli e delle competenze.

L'IRES ha coordinato lo svolgimento di questo lavoro all'interno delle ricerche per la predisposizione del Secondo rapporto triennale di scenario.

Il presente Quaderno contiene i risultati dell'incarico conferito all'IRES.

RICONOSCIMENTI

La redazione del presente quaderno è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'IRES coordinato da Stefano Piperno e composto da Paola Pellegrino (che ha redatto la seconda parte del Quaderno) e Alberto Prinetto (che ha redatto la prima parte del Quaderno).

INDICE

0. Introduzione	pag. 7
Parte Prima. REGIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE	pag. 9
1.1. Premessa	pag. 9
1.2. I nuovi criteri di riparto degli ambiti di potestà legislativa e amministrativa tra Stato, Regioni ed Enti Locali	pag. 10
1.2.1. L'autonomia legislativa delle regioni	pag. 10
1.2.2. La nuova materia "governo del territorio". Le tesi della dottrina	pag. 13
1.2.3. La posizione della Corte costituzionale	pag. 15
1.2.4. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali	pag. 20
1.2.5. Il riparto delle funzioni amministrative	pag. 21
1.3. Governo del territorio e Piano Territoriale regionale alla luce della riforma costituzionale	pag. 26
1.3.1. Contenuti e funzioni del Ptr nella disciplina vigente	pag. 26
1.3.2. Procedimento di formazione del Ptr	pag. 31
Parte Seconda. LA POLITICA TERRITORIALE REGIONALE: ATTORI E PROCESSI	pag. 36
2.1. Premessa	pag. 36
2.2. La politica territoriale regionale e i suoi strumenti	pag. 38
2.3. La complessità dei processi decisionali nel governo del territorio	pag. 41
2.4. Relazioni di tipo verticale: Regione e Province	pag. 44
2.5. Relazioni di tipo orizzontale: la pianificazione territoriale e le programmazioni di settore	pag. 49
2.6. Il Piano Territoriale Regionale come strumento di governo del territorio: opzioni possibili	pag. 51

2.7. Alcune riflessioni conclusive: si può governare “strategicamente” il territorio?	pag. 57
Allegato 1: Sentenze della Corte costituzionale (estratti)	pag. 63
Allegato 2: Procedimenti di approvazione dei Piani Territoriali (schemi)	pag. 77
Ringraziamenti	pag. 84

INTRODUZIONE

Qual è l'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione sulla politica territoriale regionale? Quali sono le nuove opportunità offerte dall'ampliamento dei poteri legislativi regionali? Come può essere valutata l'esperienza di pianificazione territoriale regionale in Piemonte a partire dall'approvazione del Piano territoriale regionale da parte del Consiglio regionale del Piemonte il 19 giugno 1997 con deliberazione n. 388- 9126.

Queste sono le domande alle quali questo contributo cerca di abbozzare alcune prime risposte nella prospettiva dell'avvio una nuova fase di pianificazione territoriale.

Il limitato tempo disponibile per la stesura di questo contributo ha imposto la scelta di due tematiche prevalenti da affrontare:

- a) l'impatto della riforma del Titolo V della Costituzione sulle politiche territoriali regionali;
- b) una valutazione del processo di attuazione del Piano territoriale regionale (Ptr) approvato nel 1997.

La scelta di questi temi risponde ad un percorso logico. In primo luogo, si sono identificati gli spazi di innovazione in termini di *policies* che derivano dalle nuove competenze regionali in materia di governo del territorio. Una volta compiuta questa verifica si è cercato di valutare il processo di attuazione la politica territoriale regionale costruita a partire dal Ptr del 1997. Si tratta di un'analisi preliminare rispetto ad una vera e propria valutazione, che avrebbe richiesto ben altri (auspicabili) approfondimenti. Essa ha consentito comunque di delineare alcune opzioni possibili in termini di politiche territoriali regionali nell'ultimo paragrafo della seconda parte. La riforma costituzionale, pur nella sua attuale "instabilità", e l'avvio dell'ottava legislatura regionale nel 2005 aprono infatti uno scenario favorevole per l'innovazione delle politiche regionali.

Coerentemente con questo percorso, il lavoro è diviso in due parti. Nella prima viene effettuata una precisa ricostruzione di tipo giuridico istituzionale dei confini della materia "governo del territorio" alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione e delle interpretazioni che ne sono state date dalla dottrina e dalle sentenze della Corte Costituzionale. L'importanza che hanno assunto queste ultime nell'individuazione delle sfere di competenza tra centro e periferia ha poi suggerito di riportarne gli estratti più significativi nell'Allegato 1 al contributo. Lo studioso delle relazioni intergovernative può trarre notevoli spunti dalla loro lettura. L'analisi ha consentito anche di valutare l'impatto del nuovo assetto istituzionale sui criteri di allocazione delle funzioni amministrative e le conseguenze che essi comportano sul modello di disciplina del territorio. Tale analisi ha poi consentito una rilettura dell'attuale disciplina del governo del territorio piemontese, dettata dalla Lr 5 dicembre 1977 n. 56 e s.m.i., alla luce dei nuovi principi.

Nella seconda parte viene invece svolta una valutazione della funzionalità degli attuali strumenti di governo del territorio, in particolare il Piano territoriale regionale e i Piani territoriali provinciali. Emergono numerosi limiti operativi che suggeriscono l'identificazione di nuovi modelli di governo strategico del territorio.

Gli strumenti di governo del territorio avrebbero dovuto facilitare la cooperazione verticale e orizzontale tra i diversi livelli di governo. Nel complesso, invece, si riscontrano gravi limiti nel processo di attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale di maglia larga (Piano territoriale regionale, Piani territoriali provinciali) in relazione sia alle scelte delle politiche settoriali regionali che a quelle degli strumenti urbanistici locali. Tale insoddisfazione può essere racchiusa nel giudizio che numerosi "addetti ai lavori" danno sulla politica territoriale regionale: "*ognuno va per conto suo...*".

In tale giudizio si compendia la valutazione dell'insufficiente capacità di coordinamento della pianificazione territoriale ed urbanistica rispetto alle altre pianificazioni di settore (ambiente, commercio, difesa del suolo, beni culturali, trasporti), così come l'affrancatura dei piani regolatori comunali rispetto agli indirizzi di area vasta attraverso le varianti parziali previste dall'art 17 della Lr 56/77, per arrivare alle ancora limitate forme di collaborazione volontaria dei Comuni per individuare strategie condivise per lo sviluppo dei propri territori. I limiti che si sono avuti sinora nel processo di costruzione del Piano territoriale regionale per quanto concerne la partecipazione degli enti locali e la mancata chiarificazione del ruolo delle Province in questi processi hanno sinora reso ineffettivi questi strumenti. In termini prospettici emergono due tendenze. La prima è legata alla ridefinizione dei *contenuti* degli strumenti di governo del territorio, con un passaggio da schemi di piano di tipo conformativo-urbanistico a forme di pianificazione strategica. La seconda è invece legata ai *processi* di pianificazione con l'individuazione di strumenti strutturati di coordinamento verticale (Conferenza regionale di pianificazione). Si tratta di linee di tendenza rilevanti che si inquadrano nell'evoluzione complessiva delle istituzioni locali piemontesi analizzata dall' IRES nella sua seconda relazione triennale di scenario, in corso di completamento, alla quale rinviamo.

Infine, un'avvertenza per il lettore. Mentre questo rapporto viene consegnato alla stampa è in corso un acceso dibattito alla Camera dei deputati sul progetto di riforma costituzionale di ulteriore riforma del Titolo V della Costituzione già approvato in prima lettura dal Senato nel Marzo 2004 (AS n. 4682). Quanto viene presentato in questo contributo è quindi suscettibile di cambiamenti sulla base delle future evoluzioni della riforma costituzionale e della sua concreta attuazione che sono però allo stato attuale dei fatti difficilmente prevedibili.

Parte PRIMA

REGIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

1.1. PREMessa.

La prima parte del contributo riguarda gli aspetti generali della riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e l'impatto che la stessa è suscettibile di produrre sugli strumenti di governo del territorio previsti dalla vigente legislazione regionale del Piemonte.

Nella prima sezione vengono esaminati i nuovi criteri di riparto degli ambiti di potestà legislativa dello Stato e delle Regioni (art. 117, Cost.), fornendo indicazioni per l'individuazione del significato, del contenuto e dei limiti della materia «governo del territorio», nonché delle materie contigue al governo del territorio, riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, o da ritenersi incluse nella competenza legislativa residuale delle Regioni, anzitutto con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Da un lato, si evidenzia l'evoluzione in atto della giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha già portato a ritenere la disciplina del «governo del territorio» comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, riconoscendo che alle Regioni è oggi riconosciuta una competenza legislativa più ampia di quella contemplata – quantomeno – *nell'originario testo* dell'art. 117 Cost. («urbanistica»).

Dall'altro lato, si evidenzia la complessità che incontra l'organizzazione in sistema (anche) della disciplina dei processi di gestione del territorio, regolata dai modelli della separazione di competenze, della gerarchia sostanziale (principi fondamentali della materia), nonché della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (materie trasversali).

Vengono poi esaminati i nuovi criteri di allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, Cost.) ed alcune conseguenze che gli stessi comportano sul modello di disciplina del territorio.

Anche sotto tale profilo emerge che il governo del territorio è un processo integrato, il quale – fermo restando il riconoscimento che tra le funzioni fondamentali degli enti locali vi sono quelle di pianificazione urbanistica e territoriale – richiede l'individuazione delle funzioni amministrative che debbono essere assunte dalle Province, dalle Città Metropolitane, o dalla Regione per la tutela di esigenze di carattere unitario (principio di sussidiarietà), nel rispetto del principio di partecipazione e di leale cooperazione tra i soggetti istituzionali che partecipano ai processi di gestione del territorio.

La seconda sezione attiene ai contenuti ed alla funzione che il Piano Territoriale Regionale può essere deputato a svolgere a seguito della riforma costituzionale ed alla luce dei principi sinora da essa ricavabili.

Vengono evidenziate alcune esigenze che pone la riforma costituzionale, sotto un duplice profilo.

Anzitutto si sottolinea come la configurazione del Ptr che emerge dalla legislazione regionale – quale strumento interdisciplinare di riordino, coordinamento, integrazione ed indirizzo delle politiche regionali di settore aventi rilievo territoriale – possa trovare completamente ove sia collegata con l'ampia definizione di governo del territorio che emerge dalla riforma costituzionale.

Inoltre si sottolinea la centralità delle norme che definiscono il procedimento di formazione del Ptr, poiché nelle stesse possono trovare disciplina le istanze di partecipazione degli enti locali, a salvaguardia delle loro attribuzioni ed a garanzia che la deroga all'allocatione preferenziale delle funzioni presso i Comuni sia giustificata in ragione d'interessi di portata sovralocale (principio di sussidiarietà).

In parte tali esigenze possono essere assolte valorizzando la possibilità d'interpretare alla luce delle nuove norme della Costituzione le disposizioni della legge regionale vigente, che definiscono i contenuti e la funzione del Ptr. Ciò consente di individuare alcuni strumenti utili a supportare, a legislazione regionale vigente, istanze tese a rivitalizzare il ruolo del Ptr, anche in attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, fermo restando, tuttavia, che alcuni limiti dell'attuale legislazione regionale pongono, come pare, la questione di un adeguamento *di quest'ultima* alla riforma costituzionale.

1.2. I NUOVI CRITERI DI RIPARTO DEGLI AMBITI DI POTESTÀ LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA TRA STATO, REGIONI ED ENTI LOCALI

1.2.1. L'autonomia legislativa delle Regioni.

I livelli di potestà legislativa regionale prima della riforma del Titolo V della Costituzione. La previgente disciplina costituzionale dell'autonomia legislativa regionale si fondava sull'attribuzione alle Regioni, nelle sole materie tassativamente enumerate dalla Costituzione e dagli Statuti speciali, di vari tipi (livelli) di potestà legislativa, differenziati in base ai limiti cui ciascuno era sottoposto.

La potestà legislativa regionale c.d. **esclusiva** (o piena, o primaria) era riconosciuta soltanto alle Regioni ad autonomia speciale nelle materie elencate nei rispettivi Statuti ed era caratterizzata dalla sottoposizione ai limiti (di legittimità) del rispetto delle *norme fondamentali di riforma economico-sociale* e dei *principi generali dell'ordinamento giuridico*, nonché al limite (di merito) dell'*interesse nazionale* e dell'*interesse di altre Regioni*.

La potestà legislativa regionale c.d. **concorrente** (o ripartita, o secondaria), riconosciuta sia alle Regioni ad autonomia speciale nelle materie elencate negli Statuti, sia alle Regioni di diritto comune nelle materie elencate dal previgente art. 117, c. 1, Cost. (es. urbanistica), era caratterizzata dalla soggezione, oltre ai limiti sopra richiamati, anche al limite dei *principi fondamentali stabiliti per ciascuna materia dalle leggi dello Stato*.

Infine la potestà legislativa regionale **integrativa e di attuazione** di leggi dello Stato – riconosciuta dal secondo comma dell'art. 117, Cost., a norma del quale le leggi dello Stato potevano attribuire alle Regioni il potere di emanare norme (e quindi anche leggi) per la loro attuazione – rappresentava un potere normativo analogo a quello regolamentare, poiché le leggi regionali dovevano in tal caso rispettare integralmente la legge dello Stato¹.

Il nuovo assetto costituzionale. Potestà legislativa esclusiva dello Stato e delle Regioni. La l. cost. 3/2001, cit., di riforma del Titolo V della Costituzione, inverte il criterio di distinzione degli ambiti di potestà legislativa attribuiti allo Stato ed alle Regioni.

Non sono più enumerate le materie di competenza delle Regioni, bensì le materie in cui è lo Stato ad avere potestà legislativa esclusiva (art. 117, c. 2: **primo elenco**), mentre per tutte le materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato la competenza legislativa è attribuita alle Regioni, anch'essa quale potestà legislativa esclusiva (art. 117, c. 4).

Si opera così un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto, affidando alle Regioni (non più allo Stato) la potestà legislativa **residuale** (generale).

Potestà legislativa concorrente. Viene tuttavia mantenuta la potestà legislativa concorrente, cioè ripartita tra Stato e Regioni, da svolgersi nelle materie indicate dall'art. 117, c. 3 (**secondo elenco**). Si tratta di materie diverse da quelle enumerate (quali oggetto di potestà legislativa concorrente) dal testo originario dell'art. 117, tuttavia, come in passato, in tali ambiti di legislazione concorrente resta riservata allo Stato la determinazione dei **principi fondamentali della materia**, mentre spetta alle Regioni la definizione della restante disciplina legislativa².

Nelle materie di potestà legislativa concorrente (es. governo del territorio) le Regioni non possono cioè legiferare in tema di determinazione dei relativi principi fondamentali (limite negativo, configurabile in termini di separazione di competenze), né possono contraddirli, cioè debbono uniformarsi ai principi fondamentali della materia espressi dalla legislazione statale (limite positivo,

¹ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2001, 380 e s.

² P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in R. ROMBOLI, C. PINELLI, P. CAVALERI, A. RUGGERI, G. D'AURIA, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, 185; E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001.

configurabile in termini di rapporto di gerarchia sostanziale del riparto di competenza posto dall'art. 117 Cost.: Corte Costituzionale, 3 marzo 1972, n. 40³).

Limiti. Salvo il limite del rispetto dei principi fondamentali delle materie posti dalla legge statale, il quale vincola soltanto la potestà legislativa regionale concorrente, qualsiasi potestà legislativa regionale – e dunque anche quella c.d. esclusiva, perché residuale – è sottoposta, così come la potestà legislativa statale, ai soli limiti rappresentati dal **rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario, degli obblighi internazionali** (art. 117, c. 1, Cost.).

Tale equiparazione della potestà legislativa statale e regionale non può portare a disconoscere che nei confronti della potestà legislativa regionale permanga il vincolo del rispetto dei **principi generali dell'ordinamento giuridico**, in cui si esprime il valore dell'unità dell'ordinamento (artt. 117 e 5, Cost.).

Al contrario non potrà più essere fatto valere il limite di merito dell'**interesse nazionale o di altre Regioni** (Corte Costituzionale, 23 dicembre 2003, n. 370, 1 ottobre 2003, n. 303⁴), previsto nel sistema precedente ed in passato utilizzato quale fondamento di leggi statali (in specie i decreti di trasferimento delle funzioni) che effettuavano «ritagli» di competenze a favore dello Stato nell'ambito delle materie assegnate alle Regioni (con trasformazione del limite di merito in limite di competenza).

Analoga conclusione negativa vale per il **potere statale d'indirizzo e coordinamento**, che è stato definito il risvolto positivo del limite degli interessi e che si esercita attraverso prescrizioni che lo Stato può dettare fissando obiettivi alla legislazione regionale, ovvero limiti, anche concernenti modalità organizzative o procedurali.

Esplicitamente la l. 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 3/2001, cit.) prevede che nelle materie di potestà legislativa concorrente, o esclusiva delle Regioni, «non possono essere adottati gli atti di indirizzo e di coordinamento di cui all'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e all'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» (art. 8, comma 6).

La prima questione che pone il riformato testo costituzionale è la definizione del contenuto delle materie espressamente attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (primo elenco) ed alla potestà legislativa concorrente (secondo elenco), nonché l'individuazione, con criterio residuale, della competenza legislativa esclusiva delle Regioni, che riguarda ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

³ In www.giurcost.it.

⁴ In www.giurcost.it.

1.2.2. La nuova materia «governo del territorio». Le tesi della dottrina.

Governo del territorio quale materia distinta e autonoma dall'urbanistica. Tra le materie enumerate dal nuovo art. 117, Cost., quale oggetto di legislazione esclusiva statale (primo elenco) e di legislazione concorrente (secondo elenco) non figura più l'«urbanistica», che in passato era elencata tra quelle di potestà legislativa concorrente. Tuttavia il nuovo testo costituzionale menziona **tra le materie di legislazione concorrente il «governo del territorio»** (art. 117, c. 3), ponendo anzitutto la questione di verificare i rapporti tra i due ambiti materiali.

Secondo una prima ricostruzione la nozione di governo del territorio è **distinta e autonoma rispetto a quella di urbanistica. L'urbanistica (unitamente all'edilizia) risulterebbe così inclusa nell'ambito di competenza esclusiva (perché residuale) delle Regioni**, in quanto non espressamente riservata allo Stato, né ricompresa tra le materie soggette a potestà legislativa concorrente.

Secondo l'attenta ricostruzione di un Autore è questa l'intenzione che emergerebbe dall'esame dei **lavori preparatori della l. cost. 3/2001**, cit., sebbene lo stesso Autore sottolinei l'incidenza assai relativa che i lavori parlamentari presentano al fine di ricostruire la portata effettiva del sistema normativo⁵.

Riquadro 1.1. La ricostruzione di Portaluri.

Sottolinea Portaluri che il testo unificato del disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione (approvato alla Camera dalla I Commissione Affari istituzionali in sede referente e presentato in Aula l'11 novembre 1999) non menzionava le materie dell'urbanistica e dell'edilizia, né il governo del territorio, manifestando così l'intenzione di ascrivere tali materie alla competenza legislativa esclusiva (perché residuale) delle Regioni.

Prosegue l'Autore evidenziando che la formula «governo del territorio» veniva introdotta per la prima volta alla Camera (in prima deliberazione) nella seduta in Aula del 20 settembre 2000, suscitando tuttavia un ampio dibattito, in cui da più parti si sottolineava l'ampiezza ed indeterminazione della predetta definizione.

Di qui l'intervento del relatore di maggioranza per i profili inerenti l'ordinamento regionale, il quale precisava che l'espressione «governo del territorio» «ha natura tecnico-giuridica, (...) nel(la) quale i profili edilizi ed urbanistici non vengono affrontati e restano, quindi, di competenza regionale, competenza che diventa primaria in virtù del trasferimento alla potestà generale della Regione».

Il relatore di maggioranza esclude cioè che nel governo del territorio possa farsi rientrare l'urbanistica, affermando al contrario il trasferimento di tale ultima materia alla potestà legislativa esclusiva (residuale) delle Regioni⁶.

Portaluri propone di recuperare dai lavori preparatori «un'indicazione negativa, tesa cioè ad evitare una sovrapposizione fra governo del territorio e urbanistica», affermando che le due concettologie debbono essere considerate separatamente, «perché ontologicamente diverse», in quanto l'urbanistica è una materia, mentre il governo del territorio un obiettivo da perseguire. Tesi dalla quale l'Autore parrebbe comunque trarre il corollario che l'**urbanistica** è ormai attratta alla potestà legislativa esclusiva (perché residuale) delle Regioni («sembra pertanto da non accogliere la tesi (...) secondo cui l'urbanistica – coincidendo senza residui con il governo del territorio – continuerebbe ad essere materia di competenza concorrente e, in quanto tale, richiederebbe l'intervento di una legge statale di principio»), mentre «l'immagine che lo spazio di potestà concorrente previsto nell'art. 117, terzo comma [**governo del territorio**] evoca può essere felicemente resa con l'espressione di *governance*», che è un tratto unificante dell'organizzazione

⁵ P.L. PORTALURI, *Poteri urbanistici e principio di pianificazione*, Napoli, 2003, 204-210.

⁶ P.L. PORTALURI, *op. loc. cit.*

in sistema dei processi che incidono sugli equilibri del territorio ed i cui confini sono fluidi, non lasciandosi imprigionare in una griglia rigida di competenze». L'esigenza che le scelte concrete di politica e gestione del territorio delle Regioni e degli enti locali «rispettino una *koinè* di regole fondamentali, non solo quantitative, ma anche qualitative» è dall'Autore affidata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, *ex art.* 117, comma 2, lett. m), Cost.. «Parrebbe questa una strada più redditizia e affidante rispetto a quella (pur assai battuta) di concentrare su di un catalogo di principi generali – sempre sospesi fra eteree irrilevanze e concrete incostituzionalità – le speranze di evitare perniciose fughe in avanti (o più probabili balzi all'indietro) di realtà territoriali poco o punto disponibili al rispetto delle nervature primarie di un sistema di rinnovate metodologie di gestione del territorio»⁷.

Governo del territorio ed urbanistica quali materie coincidenti. Maggiori consensi in dottrina riscuote la tesi secondo cui il governo del territorio **coincide con l'urbanistica, intesa tale ultima materia quale disciplina avente ad oggetto l'intero territorio**, non limitata dal riferimento al centro abitato⁸, con conseguente affermazione che tale ambito materiale è interamente attratto alla **potestà legislativa concorrente** (art. 117, c. 3, Cost.).

Un fondamento normativo a tale ricostruzione si rinviene nell'art. 1 della legge urbanistica del 1942 (l. 17 agosto 1942, n. 1150), che sotto la rubrica «Disciplina dell'attività urbanistica e suoi scopi», indica quale oggetto della disciplina medesima, non solo «*l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati*», ma anche «*lo sviluppo urbanistico in genere del territorio della Repubblica*».

Vero che inizialmente la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto la predetta formulazione normativa incentrata sul riferimento al centro abitato, precisando che nell'urbanistica non può rientrare l'assetto dell'intero territorio e dell'ambiente in generale: «l'urbanistica come “materia” è un'attività che concerne “l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati”; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942 n. 1150; ed è da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione» (Corte Costituzionale, 24 luglio 1972, n. 141⁹).

Tuttavia un'ampia definizione di «urbanistica» si rinviene successivamente nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il quale stabilisce all'art. 80 che la materia «urbanistica» concerne «*la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente*».

⁷ P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 204-237.

⁸ P. STELLA RICHTER, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2002, 3 e s.; G. TORREGROSSA, *Introduzione al diritto urbanistico*, Milano, 1987, 50 e s.; A.R. TASSONE, *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali*, Relazione al Convegno di Ravenna 29-30 settembre 2000 su il Piano territoriale di coordinamento provinciale e le pianificazioni di settore, 5 e s.; M. BREGANZE, *Governo del territorio ed enti locali*, in *Riv. Giur. Urbanistica*, 2002, 597.

⁹ In www.giurcost.it.

Definizione secondo la quale è oggetto della disciplina urbanistica qualsiasi utilizzazione del suolo e qualsiasi interesse a valenza territoriale, ivi compresa la tutela dell'ambiente¹⁰.

Semmai è stato oggetto di revisione critica ad opera della giurisprudenza tale ultimo riferimento (tutela dell'ambiente), osservandosi che debbono essere mantenuti distinti dall'urbanistica tradizionalmente intesa profili quali, per l'appunto, la tutela dell'ambiente, la protezione della natura o la difesa del suolo (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 14 dicembre 2001, n. 9¹¹).

L'equivalenza tra urbanistica e governo del territorio è stata poi ribadita dall'art. 34, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, mod. dall'art. 7, l. 21 luglio 2000, n. 205, il quale, nel devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi per oggetto gli atti, i provvedimenti ed i comportamenti delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti alle stesse equiparati in materia di urbanistica ed edilizia, prevede che ai fini del predetto riparto di giurisdizione «*la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio*».

Si è tuttavia posto in dubbio che l'art. 34 d.lgs. 80/1998, cit., possa fornire un'indicazione risolutiva ai fini dell'interpretazione costituzionale, perché trattasi di norma processuale, intesa ad individuare un criterio di riparto di giurisdizione e quindi autonoma dalla disciplina sostanziale¹².

Superando tali rilievi critici concludono i sostenitori della tesi ora in esame che il nuovo testo costituzionale ha inteso prendere atto dell'evoluzione normativa in materia, condensando nella formula governo del territorio il significato ormai affermato di urbanistica, quale «disciplina avente ad oggetto l'intero territorio, indipendentemente dal grado della sua urbanizzazione»¹³.

1.2.3. La posizione della Corte costituzionale¹⁴.

In più occasioni la Corte costituzionale ha già avuto modo di definire la materia governo del territorio, fornendo un decisivo contributo all'attuazione in punto della riforma costituzionale.

Governo del territorio ed urbanistica tradizionalmente intesa. Viene anzitutto in considerazione la sentenza n. 303/2003, cit., con cui la Corte costituzionale **ha**

¹⁰ G. MANFREDI, *Le competenze comunali in tema di tutela dalle emissioni elettromagnetiche*, nota a Consiglio di Stato, Sez. VI, 6 agosto 2002, n. 4096, in *Urb. e app.*, 2002, 1174; F. MERLONI – P. URBANI, *Il governo del territorio tra Regioni e Partecipazioni statali*, Bari, 1977, 200.

¹¹ In *Foro it.*, 2003, III, 302 (con nota di L. GILI), nonché in *Urb. e App.*, 2002, 4, 433 (con nota di M. OCCHIENA, *Alle Regioni quel che è dello Stato: il federalismo nella tutela del paesaggio*).

¹² S. FOA', *La materia «edilizia» rientra nel «governo del territorio». Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardato versamento del contributo di costruzione*, nota a Corte costituzionale 19 dicembre 2003, n. 359, in *Foro Amm.*, 2003, 3562; M.A. SANDULLI, *Profili della nuova giurisdizione esclusiva del G.A. in materia «urbanistica ed edilizia»*, in *Riv. Giur. edil.*, 2001, II, 87, in particolare 102.

¹³ P. STELLA RICHTER, *op. loc. cit.*

¹⁴ Estratti delle principali sentenze della Corte Costituzionale sono riportati nell'Allegato 1.

ricodotto al governo del territorio la materia urbanistica, già prevista quale oggetto di potestà legislativa concorrente nel testo della Costituzione del 1948¹⁵.

Riquadro 1.2. La sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 (legge obiettivo).

La pronuncia in esame è relativa ai ricorsi proposti da alcune Regioni che denunciano (tra l'altro) l'incostituzionalità delle norme della c.d. "legge obiettivo" (l. 21 dicembre 2001, n. 443, recante delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive) che disciplinano il regime dei titoli abilitativi ad edificare, con disposizioni di portata generale, che prescindono cioè dalla disciplina procedimentale concernente l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

In particolare la Regione Toscana (ricorsi nn. 11/02 e 12/02, in G.U., I s.s., 10 aprile 2002, n. 15) ha fatto propria la tesi dell'autonomia della materia governo del territorio rispetto alle materie edilizia ed urbanistica, sostenendo che con la riforma costituzionale tali ultime materie sarebbero state «derubricate» e pertanto attribuite alla competenza legislativa esclusiva (perché residuale) delle Regioni, con conseguente illegittimità dell'intervento legislativo statale in materia di regime dei titoli abilitativi ad edificare. Il governo del territorio riguarderebbe invece «altri e più generali aspetti, quali la tutela idrogeologica, la difesa del suolo, la definizione delle misure a favore dello sviluppo sostenibile, la disciplina antisismica»¹⁶.

La Corte costituzionale riconosce che la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica, ma esclude che tale ultima materia sia oggi da ricondurre alla competenza esclusiva delle Regioni.

Sottolinea la Corte che, sebbene la parola urbanistica non compaia nel nuovo testo dell'art. 117, «ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: *essa fa parte del governo del territorio*» (Corte Cost. n. 303/2003, cit., punto 11.1).

Conferme derivano dalla circostanza che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel governo del territorio, cosicché risulterebbe «del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, *e che il governo del territorio sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto*» (Corte Cost. n. 303/2003, cit., punto 11.1).

Governo del territorio ed edilizia. In una seconda pronuncia (Corte Costituzionale, 19 dicembre 2003, n. 362¹⁷) la Corte precisa che **il governo del territorio racchiude in sé la materia dell'edilizia**¹⁸.

¹⁵ A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in www.unife.it/forumcostituzionale; A. MOSCARINI, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it.

¹⁶ Cfr. P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 208.

¹⁷ In www.giurcost.it.

¹⁸ Cfr. S. FOA', *op. cit.*

Riquadro 1.3. La sentenza della Corte costituzionale n. 362/2003 (legge finanziaria 2002).

La pronuncia in esame è relativa al ricorso proposto dalla Regione Basilicata nei confronti dell'art. 27, c. 17, della legge finanziaria per il 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448), che modifica parzialmente l'art. 42, c. 2, del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380).

Nella formulazione originaria l'art. 42, d.P.R. 380/2001, cit., riconosceva alle Regioni il potere di determinare le sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione in misura non inferiore a quanto previsto nello stesso articolo e non superiore al doppio, e distingueva tre diverse misure (minime) di aumento percentuale dell'importo del contributo, correlate alla durata del ritardo. La disposizione impugnata riduce i valori minimi di ciascuna fascia, indirettamente incidendo anche sui valori massimi e limitando l'ambito entro il quale la legge regionale può determinare la misura delle sanzioni. Tale disposizione limitativa è ritenuta dalla ricorrente in contrasto con gli artt. 5, 114 e 117 comma 3, Cost., per asserita violazione della potestà legislativa regionale concorrente in tema di edilizia.

In altre parole (diversamente dalla linea difensiva fatta propria dalla Regione Toscana con il ricorso deciso con sentenza n. 303/2003, cit., nel quale si sosteneva l'afferenza delle materie edilizia ed urbanistica alla potestà legislativa regionale esclusiva) la Regione Basilicata riconosce la riconducibilità dell'intervento statale censurato a materia oggetto di potestà legislativa concorrente, lamentando tuttavia il carattere «di dettaglio» della disposizione statale medesima, con conseguente superamento del limite della fissazione dei principi fondamentali stabilito dalla Costituzione.

Costituendosi in giudizio la difesa dello Stato eccepisce al contrario che la materia disciplinata attiene alla «perequazione delle risorse finanziarie», attribuita alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, comma 1, lett. e).

Rigettando l'eccezione statale la Corte costituzionale riconduce la materia di riferimento al governo del territorio¹⁹.

L'affermazione secondo cui rientra nel governo del territorio l'ambito materiale rappresentato non solo dall'urbanistica, ma anche dall'edilizia, è fondata sulla constatazione che la formulazione del nuovo testo costituzionale «riecheggia significativamente» quella adottate dal recente legislatore ordinario, che ha considerato unitariamente l'urbanistica e l'edilizia (art. 34 d.lgs. 80/1998, cit.: v. *supra*).

Vengono così superati dalla stessa Corte costituzionale i rilievi critici all'utilizzabilità ai fini dell'interpretazione del testo costituzionale della norma processuale di cui all'art. 34 d.lgs. 80/1998, cit..

Chiarito che si versa in materia di competenza concorrente, in entrambe le pronunce citate (Corte Cost. n. 303/2003, cit., e n. 362/2003, cit.) la Corte precisa che le disposizioni denunciate recano principi della legislazione statale – la cui enunciazione compete allo Stato (art. 117, c. 3, Cost.) – mentre non vi è nulla in esse che possa essere qualificato normativa di dettaglio (riservata alle Regioni), rigettando pertanto i rispettivi ricorsi²⁰.

Governo del territorio quale disciplina di tutto ciò che attiene all'uso del territorio. Di analogo tenore è la sentenza 28 giugno 2004, n. 196²¹, in cui la Corte costituzionale esplicita il raffronto già operato tra il nuovo testo

¹⁹ Cfr. S. FOA', *op. cit.*

²⁰ Cfr. S. FOA', *op. cit.*

²¹ In *www.giurcost.it*.

costituzionale e la recente, ampia concezione di urbanistica affermatasi nella legislazione ordinaria, quale disciplina di tutti gli aspetti dell'uso del territorio (art. 34 d.lgs. 80/1998, cit.).

La Corte precisa così che **il governo del territorio è comprensivo in linea di principio di tutto ciò che attiene all'uso del territorio ed alla localizzazione di impianti o attività**; più specificamente è «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio» (Corte Cost. n. 196/2004, cit., punto 20).

Prosegue la Corte evidenziando che – anche in ragione del collegamento esistente tra la materia in esame e quella della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, anch'essa di potestà legislativa concorrente – «appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta (...) una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.» (Corte Cost. n. 196/2004, cit.).

Riquadro 1.4. La sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004 (condono edilizio).

La pronuncia in esame è relativa ai ricorsi con cui alcune Regioni impugnano le disposizioni di legge statale sul “condono edilizio” (art. 32, d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. con modificazioni in l. 24 novembre 2003, n. 326), per asserito contrasto (tra l'altro) con l'art. 117, c. 3, Cost.

Le Regioni affermano che la normativa statale sul condono edilizio incide nella materia governo del territorio, violando i limiti posti dalla Costituzione all'intervento statale negli ambiti di potestà legislativa ripartita, perché il condono edilizio – in quanto disciplina eccezionale – non è idoneo ad essere qualificato come principio fondamentale della materia, in ogni caso perché la disciplina statale contiene prescrizioni di dettaglio, per di più non “cedevoli” rispetto alla legge regionale.

La Corte costituzionale riconduce il condono edilizio alla materia di governo del territorio, nonché individua nella disciplina in esame i profili che sono di competenza statale, o perché attinenti ad aspetti penalistici (art. 117, c. 2, lett. l), o perché integranti principi fondamentali della materia (es. la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili), riconoscendo e dichiarando invece l'illegittimità costituzionale di quelle singole disposizioni (commi) dell'articolo impugnato ritenute di dettaglio, o comunque invasive delle competenze regionali (anzitutto i commi 32 e 33, nella parte in cui prevedono un termine di sessanta giorni per l'emanazione delle leggi regionali “attuative” del condono, anziché un più ampio, congruo, termine da stabilirsi comunque ad opera del legislatore statale, poi, ad es., il comma 25, nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare limiti volumetrici condonabili *inferiori* a quelli di legge statale, ecc.).

Di tale evoluzione parrebbe tenere conto il **d.d.l. recante i principi fondamentali in materia di governo del territorio**, in attuazione dell'articolo 117, c. 3, Cost. (Testo unificato predisposto sulla base dei lavori del comitato ristretto, presentato alla VIII Commissione – Ambiente, territorio e lavori pubblici – nella seduta del 3 marzo 2004), che definisce il governo del territorio come «l'insieme delle attività conoscitive, regolative, di programmazione, di localizzazione e di attuazione degli interventi nonché di vigilanza e di controllo, volte a perseguire la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni dello stesso e la mobilità. Il governo del territorio comprende altresì l'urbanistica, l'edilizia, la difesa del suolo, la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali nonché la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati con le medesime materie» (art. 1, comma 2).

Governo del territorio, tutela dell'ambiente e livelli essenziali di tutela. La formulazione letterale del nuovo testo costituzionale esclude che nel governo del territorio rientrino la «**tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**», che sono ricompresi tra le materie di **legislazione statale esclusiva** (art. 117, c. 2, lett. s). È tuttavia previsto che in tale ultima materia ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite alle Regioni con legge statale, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali (art. 116, c. 3). Inoltre la «*valorizzazione* dei beni culturali e ambientali» è inclusa tra le materie di potestà legislativa concorrente (art. 117, c. 3).

La recente giurisprudenza costituzionale ha interpretato la disposizione della lettera s) dell'art. 117, Cost. (potestà esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente) applicando alla stessa il **modello dei livelli essenziali di tutela** che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, adottato in precedenza con riferimento alla disposizione della lett. m) dell'art. 117 medesimo²² (v. *infra*).

Per la Consulta «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono (...) a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di *riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela [dell'ambiente] uniformi sull'intero territorio nazionale*, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente *non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare* contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, *ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*» (Corte Costituzionale, 10 luglio 2002, n. 407, 26 giugno 2002, n.282²³).

In tal caso il modello dei livelli essenziali di tutela è utilizzato (all'inverso che nell'art. 117, c. 2, lett. m: v. *infra*) in funzione ampliativa delle competenze regionali, o quantomeno nel senso di definire una rigidità rispetto ad una "restituzione" di competenze dalle Regioni allo Stato, nonostante l'inserimento della tutela ambientale tra gli ambiti riservati allo Stato («...non si sia sostanzialmente inteso eliminare *la preesistente pluralità di titoli* di legittimazione per interventi regionali...»).

Tale interpretazione parrebbe aver influenzato anche il citato d.d.l. recante i principi fondamentali in materia di governo del territorio, nel quale si legge che «La potestà legislativa in materia di governo del territorio spetta alle Regioni, ad esclusione degli aspetti direttamente incidenti (...) sulla garanzia di *livelli uniformi di tutela* dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (art. 1, c. 3).

²² P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 232.

²³ In www.giurcost.it.

Governo del territorio ed agricoltura e foreste. Può discutersi circa l'«**agricoltura e foreste**», precedentemente menzionata quale materia di legislazione concorrente ed oggi non più ricompresa in alcuno degli elenchi di cui al nuovo art. 117, che tuttavia, a seguito della riconosciuta coincidenza tra governo del territorio ed urbanistica (Corte Cost. n. 303/2003, cit., n. 362/2003, cit., n. 196/2004, cit.), parrebbe attribuita alla **competenza legislativa esclusiva delle Regioni**²⁴.

1.2.4. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La competenza “trasversale”. L'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Si è rilevato che la norma in esame delinea una «**competenza trasversale**» dello Stato, in grado cioè di esplicarsi con riferimento ad ambiti materiali di potestà legislativa concorrente, o esclusiva delle Regioni²⁵, con ricostruzione confermata dalla Corte costituzionale, la quale ha precisato che l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., non individua una materia in senso stretto, ma *una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie* (Corte Cost. n. 282/2002, cit.).

Lo Stato è cioè legittimato a determinare i livelli essenziali di tutela con riferimento ad **ogni materia di potestà legislativa concorrente o esclusiva delle Regioni che sia idonea a conformare diritti civili e sociali**, e tra queste l'urbanistica, «materia di indubbia rilevanza sociale soprattutto con riferimento a quei “diritti” riferibili all'intera collettività urbana, e che possono declinarsi con riferimento alla dignità abitativa, al decoro architettonico, alla rivitalizzazione delle zone degradate, alla sicurezza, al recupero o alla attribuzione di una identità dei luoghi, etc.»²⁶.

Rapporti tra legge statale e regionale. Il riconoscimento dell'idoneità della competenza statale in esame ad esplicarsi con riferimento ad ogni materia ha indotto ad un raffronto tra il meccanismo dei livelli essenziali e quello del «ritaglio» di competenze a favore dello Stato nell'ambito delle materie assegnate alle Regioni, affermandosi che nell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., riaffiora, circoscritto, il limite dell'interesse nazionale, scomparso come limite generale²⁷.

²⁴ M. BREGANZE, *op. cit.*, 598.

²⁵ G. ROSSI - A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle p.a.*, V, suppl. fasc. 1, 2002, 22, in particolare 26; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, 2001, 92; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e società*, 2001, 191.

²⁶ P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 219.

²⁷ P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 221; G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Annuario 2002*, Milano 2003, 501, in particolare 511; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 6, 1252; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Sanità pubblica*, 2002, 1025.

Altra ricostruzione sottolinea che il meccanismo dei livelli essenziali definisce un *tertium genus* di competenza, differente da quella esclusiva e da quella concorrente, perché il legislatore statale può nel caso in esame «modulare variamente il proprio rapporto con il legislatore regionale», sia indirizzandone la competenza con la fissazione di principi o direttive, sia «scacciando» la competenza regionale: «in questa seconda ipotesi, il legislatore regionale non può che abbandonare il campo alla decisione assunta dallo Stato», senza che la competenza regionale conservi alcun rilievo o possa condizionare il contenuto o le modalità di esercizio della competenza statale²⁸ (Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. III, 26 maggio 2003, n. 4690²⁹).

Determinazione dei livelli essenziali. È da chiarire se l'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., contenga una riserva assoluta di legge per la determinazione dei livelli essenziali, ovvero se legittimi l'intervento dello Stato con atti di rango non primario, sebbene sulla base di una previa previsione di legge cui deve ispirarsi la successiva normazione regolamentare.

Spunti in favore di tale ultima ricostruzione (**riserva relativa di legge**) si rinvengono nella giurisprudenza costituzionale³⁰, secondo cui la forte incidenza «sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, *almeno nelle loro linee generali*, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori» (Corte Costituzionale, 27 marzo 2003, n. 88³¹).

Spetta pertanto alla legge statale definire – quantomeno – i criteri d'individuazione delle soglie essenziali, nonché la sequenza procedimentale richiesta per la concreta determinazione delle stesse.

1.2.5. Il riparto delle funzioni amministrative.

La disciplina previgente. Secondo la **disciplina originaria** della Costituzione spettavano alle Regioni le funzioni amministrative nelle materie attribuite alla loro potestà legislativa concorrente (c.d. “**parallelismo**” tra competenze legislative ed amministrative), fermo restando che tali funzioni erano esercitate normalmente delegandole agli enti locali, o avvalendosi dei loro uffici (art. 118, c. 3), ovvero potevano essere attribuite direttamente agli enti locali da legge dello Stato (art. 118, c. 1). Inoltre le leggi dello Stato potevano demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione (art. 117, c. 2), o delegare alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative statali (art. 118, c. 2).

²⁸ Cfr. P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 223 e s.

²⁹ In *Foro Amm.*, 2003, 1671.

³⁰ Cfr. P.L. PORTALURI, *op. cit.*, 224.

³¹ In www.giurcost.it.

Nei limiti imposti da tale sistema costituzionale la c.d. “ **riforma Bassanini**” (l. 15 marzo 1997, n. 59) ha individuato, tra i principi cui le Regioni e lo Stato devono attenersi nel conferimento delle funzioni, quello della **sussidiarietà**, inteso quale «*attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime (...)*» (l. 59/1997, cit., art. 4, c. 3, lett. a).

Riquadro 1.5. “Origini” del principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà è formulato nel trattato di Maastricht, che all’*ex* art. 3b, ora art. 5 del Trattato istitutivo della Comunità europea, stabilisce: «nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli Stati membri e possano, pertanto, in ragione dell’ambito o degli effetti degli obbiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità».

L’applicazione del principio di sussidiarietà operata dalla citata riforma Bassanini ha così inciso sul piano dell’attribuzione delle sole funzioni amministrative, senza coinvolgere la ripartizione degli ambiti di potestà legislativa³².

Il nuovo assetto costituzionale. Assunzione da parte dello Stato di funzioni amministrative in sussidiarietà. Anche nel riformato testo costituzionale (l. cost. 3/2001, cit.) il principio di sussidiarietà è previsto quale criterio di allocazione delle funzioni amministrative. Il nuovo art. 118, Cost., stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (comma 1).

Tuttavia, nonostante la “collocazione” nel testo costituzionale del principio di sussidiarietà (art. 118), la recente giurisprudenza costituzionale (Corte Cost. n. 303/2003, cit.) ha ritenuto che il principio medesimo possa valere quale **criterio di distribuzione non delle sole funzioni amministrative, ma delle stesse «correlative» competenze legislative**, sulla base di un’interpretazione sistematica degli artt. 118, 117 e 5, Cost., perché il principio fondamentale di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5, Cost.) può giustificare una deroga alla stessa distribuzione delle competenze legislative.

In sintesi per la Corte costituzionale:

- (i) per la tutela di esigenze di carattere unitario non suscettibili di frazionamento o localizzazione territoriale lo Stato può assumere funzioni amministrative, anche in materie di potestà legislativa regionale (concorrente);
- (ii) in tal caso (materie di potestà legislativa regionale) l’assunzione da parte dello Stato delle funzioni amministrative comporta che sia attratta a livello statale anche la funzione legislativa diretta ad organizzare e regolare le predette funzioni, in ossequio al principio di legalità, perché la disciplina legislativa delle funzioni

³² F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano tra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002, 36.

attratte allo Stato deve essere unitaria (legge statale) e non può essere differenziata (leggi regionali);

(iii) la descritta assunzione da parte dello Stato delle competenze amministrative e legislative è subordinata al rispetto dei criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, nonché al principio dell'intesa con la Regione interessata³³.

Riquadro 1.6. L'ambito della pronuncia (Corte costituzionale n. 303/2003), il nuovo parallelismo, l'intesa.

(i) *L'assunzione statale di funzioni in sussidiarietà. Ambito.* Nella citata sentenza n. 303/2003, l'affermazione della Corte costituzionale secondo cui lo Stato può assumere funzioni amministrative in sussidiarietà riguarda gli ambiti di competenza legislativa concorrente, non invece quelli di competenza esclusiva regionale, perché tale ultimo profilo è estraneo alla questione che è stata sottoposta alla Consulta.

(ii) *Il nuovo parallelismo.* Ove lo Stato assuma le funzioni amministrative in sussidiarietà, ciò influisce sul riparto delle competenze legislative, perché è attratta allo Stato la competenza ad organizzare e regolare le predette funzioni.

Il principio di sussidiarietà introdotto dalla riforma del Titolo V presenta pertanto un profilo innovativo rispetto alla riforma "Bassanini". Da criterio statico la sussidiarietà diventa criterio dinamico, che opera «non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie» (Corte Cost. n. 303/2003, cit.).

Così intesa la sussidiarietà reintroduce in una certa misura il "parallelismo" tra competenze legislative ed amministrative, tuttavia nel senso che la distribuzione del potere legislativo *segue* l'allocazione della funzione amministrativa, e non viceversa.

Si è sottolineato in dottrina che tale modello non è nuovo, perché già in passato il principio del parallelismo aveva fornito alla Corte costituzionale «un criterio per la (ri)definizione delle funzioni legislative regionali», al fine di estenderle anche negli ambiti interessati dalla delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni³⁴.

Tuttavia in quel caso il criterio aveva operato ampliando l'ambito della potestà legislativa regionale, mentre nel caso di specie viene sottratta alle Regioni la competenza legislativa a organizzare le funzioni amministrative attratte allo Stato³⁵.

(iii) *L'intesa.* Alla sussidiarietà è riconosciuto valore procedimentale (non contenutistico), perché **ai fini dell'assunzione da parte dello Stato di determinate funzioni amministrative (e legislative) non è sufficiente che ciò sia previsto dalla legge statale (in ragione di una valutazione circa la dimensione o il livello degli interessi coinvolti), ma è necessario che la legge preveda un'intesa tra Stato e Regioni in ordine all'identificazione delle funzioni stesse.**

«La legge si limita a predisporre l'iter che conduce all'operatività del principio di sussidiarietà, ma la decisione finale deve essere presa dallo Stato e dalle Regioni congiuntamente»³⁶.

Il principio dell'intesa nelle materie di legislazione concorrente (o residuale) delle Regioni sostituisce la funzione statale di «indirizzo e coordinamento» (v. *supra*, § I), già riservata allo Stato allo scopo di tutelare le esigenze di unitarietà nell'esplicazione delle funzioni amministrative delle singole Regioni.

Vero che nelle recenti previsioni legislative si era già imposto il principio della previa intesa sugli atti d'indirizzo e coordinamento, tuttavia sotto forma d'intesa "debole", nel senso che in caso di suo mancato raggiungimento era previsto il potere del Consiglio dei ministri di adottare unilateralmente gli atti d'indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali (v. art.

³³ Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in www.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 13 ottobre 2003.

³⁴ R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 366; Q. CAMERLENGO, *op. loc. cit.*

³⁵ Q. CAMERLENGO, *op. loc. cit.*

³⁶ S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, I, 166.

8, c. 2, l. 59/1997, cit.; v. anche art. 3, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, in merito alle intese da raggiungersi nella Conferenza Stato – Regioni).

L'intesa "debole" può invece non essere compatibile con i requisiti richiesti dalla Corte costituzionale per l'assunzione da parte dello Stato delle funzioni amministrative che richiedono l'esercizio unitario, perché nella sentenza 303/2003 la Corte parrebbe richiedere un'intesa "forte" (accordo) con la Regione interessata per l'individuazione e la localizzazione delle opere strategiche o di preminente interesse nazionale (punto 2.2), con conseguente potere di "veto" della Regione medesima. Solo a seguito dell'individuazione e localizzazione dell'opera la Corte ritiene sufficiente, per l'approvazione del progetto preliminare, un'intesa "debole", a mezzo di un procedimento che consenta allo Stato il superamento del dissenso.

L'enfasi data al momento dell'intesa (intesa "forte") nell'interpretazione del principio di sussidiarietà fornita dalla Corte costituzionale è correlata alla circostanza che tale principio è ritenuto dalla Corte idoneo ad incidere direttamente sull'assegnazione della funzione legislativa, mentre l'azione di indirizzo e coordinamento, secondo l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, avrebbe dovuto portare alla mera enunciazione di obiettivi, risultati o standard, ferma restando la ripartizione delle competenze legislative³⁷.

Attuazione del principio di sussidiarietà. Il primo comma dell'art. 118, Cost. (principio di sussidiarietà) **non è norma direttamente attributiva delle funzioni amministrative, bensì criterio di allocazione delle funzioni stesse**, che richiede un intervento legislativo di attuazione.

In tal senso il secondo comma dell'art. 118, Cost., stabilisce che i Comuni, le Province e le Città Metropolitane sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale secondo le rispettive competenze.

Titolari del potere di allocazione delle funzioni sono cioè il **legislatore statale e quello regionale** secondo le rispettive competenze (l. 131/2003, cit., art. 7), sulla base del principio di sussidiarietà.

Il potere di allocazione delle funzioni amministrative è in ogni caso riservato alla legislazione esclusiva dello Stato ove si tratti di individuare le funzioni «fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, c. 2, lett. p, Cost.), che parrebbero coincidere con le funzioni «proprie» di tali enti locali richiamate dal secondo comma dell'art. 118, Cost..

Non sembra dubbio ad es. che **tra le funzioni fondamentali degli enti locali** vi siano **quelle di pianificazione urbanistica e territoriale**, posto che il vigente T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) definisce fondamentali – e perciò attribuisce alla competenza dei Consigli comunali e provinciali – i principali atti in cui la pianificazione si esplica («piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere per dette materie»: art. 42).

Lo stesso d.d.l. recante i principi fondamentali in materia di governo del territorio, cit., individua il Comune come «l'ente preposto alla pianificazione urbanistica», stabilendo che il piano urbanistico «è l'unico strumento di disciplina della totalità del territorio e deve ricomprendere e coordinare, con opportuni adeguamenti, ogni

³⁷ Q. CAMERLENGO, *op. loc. cit.*

disposizione o piano settoriale o di area vasta concernente il territorio» (art. 5, c. 2 e c. 3).

Accanto alla riserva di legge statale per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali si svolge l'**autonomia statutaria e regolamentare** degli enti locali, perché le funzioni degli enti locali debbono essere svolte secondo i principi e la disciplina dettata dai relativi Statuti e regolamenti (art. 114 c. 2, e art. 117, c. 6, Cost.; l. 131/2003, cit., art. 4).

Resta fermo che il **governo del territorio**, del quale la pianificazione rappresenta uno strumento, è un **processo integrato** (v. d.lgs. 267/2000, cit., art. 5, c. 2-3, art. 20, c. 1, lett. a), il quale richiede l'individuazione delle funzioni amministrative che debbono essere assunte dalle Province, dalle Città Metropolitane, o dalla Regione per la tutela di esigenze di carattere unitario non suscettibili di frazionamento o localizzazione (principio di sussidiarietà), in ogni caso nel rispetto del principio di partecipazione e di leale cooperazione tra i soggetti istituzionali che partecipano al governo del territorio medesimo.

In attuazione di tali principi si legge nel citato d.d.l. recante i principi fondamentali del governo del territorio che «I soggetti istituzionali cooperano alla definizione delle linee guida per la programmazione e la pianificazione del territorio, anche mediante intese e accordi procedimentali e l'istituzione di sedi stabili di concertazione, con il fine di perseguire il principio dell'unità della pianificazione» (art. 4, c. 2).

1.3. GOVERNO DEL TERRITORIO E PIANO TERRITORIALE REGIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE.

1.3.1. Contenuti e funzione del Ptr nella disciplina vigente (L. R. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i.

Ai sensi dell'art. 5, d.lgs. 267/2000, cit., spetta alla Regione indicare «gli **obiettivi generali** della programmazione economico-sociale e territoriale» e ripartire su questi le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali.

L'art. 5, L. R. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 e s.m.i. (Tutela ed uso del suolo) stabilisce che il Piano Territoriale Regionale (Ptr), in coordinamento con gli indirizzi di sviluppo economico e sociale del Piemonte contenuti in atti di programmazione regionale, «definisce gli **indirizzi generali e settoriali di pianificazione** del territorio della Regione» e «provvede al **riordino organico** dei piani, programmi e progetti regionali di settore, nonché delle direttive e degli atti programmatici comunque formulati dal Consiglio Regionale aventi rilevanza territoriale».

Pur a legislazione regionale invariata i contenuti e la funzione stessa del Ptr sono suscettibili di essere modulati variamente a seconda del peso relativo che venga assegnato alle singole sue componenti, vale a dire l'individuazione, nel quadro delle finalità indicate dalla legge regionale (art. 1), degli obiettivi ed indirizzi del processo di pianificazione territoriale, ivi comprese le principali linee d'azione per il loro conseguimento, nonché il riordino delle pianificazioni e programmazioni regionali aventi rilevanza territoriale,

Resta ferma l'intima correlazione e la necessaria compresenza delle predette componenti.

(i) Riordino, coordinamento e indirizzo delle politiche regionali di settore. La funzione di «riordino organico» evoca l'idea di un Ptr di “sintesi” delle pianificazioni e programmazioni regionali di settore a rilevanza territoriale, introducendo il tema delle **relazioni “di tipo orizzontale”** nella pianificazione territoriale, vale a dire tra politica territoriale e politiche di settore.

Tale funzione di “sintesi” si esplica sotto i profili di un'azione **conoscitiva e ricognitiva** delle politiche di settore in atto («riordino»), di **coordinamento e integrazione** delle stesse («riordino organico»), nonché – come espressamente previsto dalla legge regionale – di indirizzo per la formazione dei successivi programmi e provvedimenti di settore del medesimo livello di governo (art. 6, c. 5, e art. 5, c. 4, lett. d, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Dalle norme della legge regionale pare piuttosto non emergere *il presupposto* del riordino organico, ovverosia la previa formazione di un **quadro conoscitivo del territorio**, che valga quale supporto per la valutazione dello stato di attuazione

delle politiche settoriali in atto e per il coordinamento e integrazione delle stesse. Funzione che per ciò stesso parrebbe tipica del piano generale.

Si noti che il citato d.d.l. in materia di governo del territorio include tra i principi fondamentali della materia quello secondo cui le Regioni debbono disciplinare «modalità di acquisizione dei contributi conoscitivi e delle informazioni cartografiche finalizzate alla realizzazione di un quadro del territorio unitario e condiviso» (art. 4, c. 4).

Riquadro 1.7. La disciplina del quadro conoscitivo territoriale in Emilia-Romagna.

La l. R. Emilia-Romagna 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) prevede all'art. 4:

1. «Il quadro conoscitivo è **elemento costitutivo degli strumenti di pianificazione** territoriale e urbanistica. Esso **provvede alla organica rappresentazione e valutazione dello stato del territorio e dei processi evolutivi** che lo caratterizzano e **costituisce riferimento necessario per la definizione degli obiettivi e dei contenuti del piano** e per la valutazione di sostenibilità di cui all'art. 5».

2. «Il quadro conoscitivo dei piani generali, in coerenza con i compiti di ciascun livello di pianificazione, ha riguardo: a) alle dinamiche dei processi di sviluppo economico e sociale; b) agli aspetti fisici e morfologici; c) ai valori paesaggistici, culturali e naturalistici; d) ai sistemi ambientale, insediativo e infrastrutturale; all'utilizzazione dei suoli ed allo stato della pianificazione; f) alle prescrizioni e ai vincoli territoriali derivanti dalla normativa, dagli strumenti di pianificazione vigenti, da quelli in salvaguardia e dai provvedimenti amministrativi».

3. «I piani settoriali provvedono ad integrare e approfondire il quadro conoscitivo del piano generale del medesimo livello di governo con gli approfondimenti relativi al loro specifico campo d'interesse.

4. Al fine di elaborare il quadro conoscitivo, le amministrazioni operano ai sensi dell'art. 17, provvedendo alle integrazioni, agli approfondimenti ed agli aggiornamenti ritenuti indispensabili». L'art. 17 stabilisce che:

1. «Tutte le amministrazioni pubbliche che svolgono tra i propri compiti istituzionali funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente concorrono all'integrazione e implementazione del quadro conoscitivo del territorio, in occasione della predisposizione dei piani territoriali e urbanistici».

2. «La Regione, previa intesa con gli enti locali assunta nell'ambito della Conferenza Regione – Autonomie locali, di cui all'art. 31 della L.R. 3/1999, stabilisce le modalità di coordinamento e di collaborazione tra i soggetti pubblici operanti nel settore».

In ogni caso, ciò che si evince dalla vigente legge regionale del Piemonte è che la funzione di “sintesi” assegnata al Ptr ha un pregnante **valore interdisciplinare**.

Tanto emerge dal dettato legislativo regionale sia in prescrizioni specifiche, sia in norme di carattere generale.

Riquadro 1.8. La valenza interdisciplinare del Ptr. Le prescrizioni specifiche.

Sotto il primo profilo (prescrizioni specifiche) si consideri anzitutto che il Ptr può avere (ed attualmente ha) efficacia di **Piano paesistico** ai sensi dell'articolo 1-bis, l. 8 agosto 1985, n. 431, nonché ha valore di **Programma regionale di sviluppo economico e di uso del suolo**, per il coordinamento con i Piani di Bacino, di cui all'art. 17, c. 4, l. 18 maggio 1989, n. 183; il Ptr **definisce le porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina** ai fini della tutela delle risorse primarie, della difesa del suolo dal dissesto idrogeologico, della prevenzione e difesa dall'inquinamento, definendo, nel rispetto delle competenze statali, i criteri di salvaguardia, nonché le porzioni di territorio da sottoporre a particolare disciplina ai fini della tutela e della valorizzazione dei beni storico-artistici ed ambientali, dei parchi e delle riserve naturali e delle aree

di interesse paesaggistico e turistico; fornisce indicazioni per il **coordinamento dei programmi**, relativi ai più rilevanti interventi territoriali **delle Amministrazioni e delle Aziende pubbliche** (artt. 4 e 5, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Inoltre la funzione di **riordino organico** assolta dal Ptr **si estende alle «direttive» ed agli «atti programmatici comunque formulati dal Consiglio Regionale aventi rilevanza territoriale»** (art. 5, c. 1, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Tra tali direttive ed atti programmatici possono figurare anche i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale e gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali definiti dalla legislazione vigente in materia di commercio.

Ai sensi dell'art. 6, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, e dell'art. 3, l. R. Piemonte 12 novembre 1999, n. 28, spetta al Consiglio regionale, su proposta della Giunta formulata previa acquisizione del parere obbligatorio degli enti locali, stabilire i criteri e indirizzi suddetti.

Sulla base dei **«criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale»** gli strumenti urbanistici comunali debbono individuare le aree destinate agli insediamenti commerciali ed i vincoli di natura urbanistica relativi alle diverse strutture di vendita (art. 6, c. 2, d.lgs. 114/1998, cit.).

Gli **«indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali»** sono invece finalizzati al perseguimento di obiettivi che non attengono soltanto all'aspetto spaziale di tale insediamento, ma anche a finalità di politica economica³⁸, perché tra essi figura la migliore produttività del sistema, l'equilibrato sviluppo delle diverse tipologie distributive, la tutela dei centri storici e dei negozi aventi valore storico e artistico, il mantenimento del commercio nelle zone meno densamente abitate, la salvaguardia dei livelli occupazionali (art. 6, c. 1 e 30, d.lgs. 114/1998, cit.).

Tuttavia **anche gli indirizzi in parola, pur non avendo contenuti e finalità specificamente urbanistici, debbono essere recepiti negli strumenti urbanistici comunali**³⁹. V. art. 4, c. 1, l. R. Piemonte 28/1999, cit., secondo cui «I comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi ed i regolamenti di polizia locale... nel rispetto dei principi e delle norme contenute nei suddetti indirizzi e criteri»).

E' vero che la l. R. Piemonte 56/1977, cit., nel definire il processo di pianificazione del territorio, fa salvi i criteri e gli indirizzi predetti (art. 4, c. 6-bis), cosicché questi ultimi **sono formalmente distinti dal Ptr. Tuttavia si è detto che la stessa legge regionale stabilisce che il Ptr deve provvedere al riordino organico anche delle direttive e degli atti programmatici comunque formulati dal Consiglio Regionale aventi rilevanza territoriale, tra i quali possono figurare i suddetti criteri di programmazione urbanistica ed indirizzi generali d'insediamento delle attività commerciali.**

Concentrando l'attenzione sulle norme di carattere generale, prescrittive della valenza interdisciplinare del Ptr, rileva l'art. 5, c. 5, l. R. Piemonte 56/1977, cit., il quale stabilisce che il Ptr **«può dettare particolari discipline e prescrizioni relative alle materie di competenza regionale; in particolare definisce le linee di indirizzo territoriale relative alle attività di cava, allo smaltimento dei rifiuti, alla tutela ed all'uso delle risorse idriche e dello smaltimento dei reflui, ai piani di qualità dell'aria e del rumore»**.

La disposizione in esame, oltre ad un'elencazione esemplificativa di contenuti del Ptr, prevede una **clausola generale** strutturata tramite rinvio alle «materie di competenza regionale».

Superando la formulazione “facoltizzante” della disposizione («può dettare») tale clausola generale può essere colta quale **elemento caratterizzante il Ptr come**

³⁸ G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in *Dir. Amm.*, 2003, IV, 707, in particolare 721 e s.

³⁹ G. CAIA, *op. loc. ult. cit.*

strumento che coinvolge politiche diverse, al fine di fondare l'autonomia del Piano stesso rispetto alle pianificazioni di settore del medesimo livello di governo.

Da tale clausola generale parrebbe pertanto dover muovere qualsiasi processo di revisione del Piano, ancorché s'intenda valorizzare la caratteristica del Ptr stesso quale "semplice" piano di "sintesi".

Clausola generale la quale pone inoltre l'esigenza che la vocazione interdisciplinare del Ptr prescritta dalla legge trovi ora completamento in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, valorizzando l'ampia definizione di governo del territorio che emerge dall'evoluzione normativa in materia ed è stata recepita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, quale disciplina di tutto ciò che attiene all'uso del territorio, anche in ragione del ruolo delle connesse materie di potestà legislativa regionale concorrente e di potestà legislativa regionale esclusiva.

Semmai il **limite** che si rinviene nella legislazione regionale vigente alla configurazione del Ptr quale strumento interdisciplinare di riordino, coordinamento, integrazione ed indirizzo delle politiche regionali di settore aventi rilievo territoriale è dato dalla disciplina secondo cui i Piani settoriali, qualora contengano indicazioni di carattere territoriale incidenti direttamente sull'uso del suolo, sono approvati secondo le medesime procedure di approvazione del Ptr e, di conseguenza, costituiscono **variante al Ptr** (art. 8-bis, c. 2, e art. 10, c. 2, l. R. Piemonte 56/1977, cit.), ciò che parrebbe poter vanificare il ruolo del Ptr d'integrazione delle diverse politiche territoriali regionali che agiscono sul territorio.

Limite che si apprezza soprattutto ove si consideri che non è prescritto che le modificazioni al piano generale siano **evidenziate** negli atti deliberativi di adozione o approvazione del piano settoriale, o negli elaborati tecnici (fermo restando che la stessa adozione della procedura "aggravata" deporrebbe per l'esistenza di una variante).

Vero che ad oggi nessun Piano di settore è stato approvato con la procedura prescritta per il Ptr, cosicché non si è mai posta la questione dell'accertamento dell'effetto di variante "automatica".

Il suddetto limite pare inoltre risolversi nella questione delle forme e dei modi – più o meno condivisi – di approvazione del Ptr e di definizione dei suoi contenuti (*infra*): le stesse forme e modi alla cui adozione è subordinato l'effetto di variante del Ptr attribuito ai Piani settoriali.

(ii) Indirizzo delle pianificazioni comunali e provinciali. La legge regionale prevede quale contenuto del Ptr – accanto al riordino organico delle pianificazioni e programmazioni regionali a rilevanza territoriale – la definizione degli indirizzi generali e settoriali di pianificazione del territorio della Regione (art. 5, c. 1, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Tale contenuto del Ptr si specifica anche con riferimento ai rapporti tra il Ptr e le pianificazioni degli enti locali (**relazioni “di tipo verticale”**) in numerose norme che assegnano al Ptr il compito di definire gli indirizzi che debbono essere osservati nella formazione dei piani «a livello comunale» (art. 5, c. 4, lett. d, e c. 3, lett. b; art. 8, c. 4; art. 8-bis, c. 1, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Invece la definizione specifica dei rapporti tra Ptr e Piano Territoriale Provinciale (PTP) è unicamente affidata alla disciplina dell’approvazione del PTP, ove è previsto che la Giunta Regionale predisponga una relazione sulla «conformità» al Ptr del Piano Provinciale adottato, formulando al Consiglio Regionale una proposta circa l’approvazione (art. 7, c. 2, l. R. Piemonte 56/1977, cit.. V. All. 2, TAB 3).

Anche la funzione di definizione delle linee d’indirizzo delle pianificazioni di livello territoriale più specifiche è suscettibile di esplicitarsi secondo modelli diversi.

Certo la definizione legislativa è compatibile con le caratteristiche di un Ptr che abbia ad oggetto le c.d. **“invarianti” territoriali** e la definizione degli assetti generali degli insediamenti e dei sistemi infrastrutturali (v. art. 5, c. 4, lett. c, l. R. Piemonte 56/1977, cit.), nonché risponda a finalità eminentemente conservative, imponendo limiti alle trasformazioni del territorio anziché favorire specifiche scelte trasformative.

Tuttavia la funzione d’indirizzo prevista dalla legge regionale, ove correlata alla valenza interdisciplinare del Ptr ivi prevista, non preclude l’attitudine del Piano a prevedere gli **obiettivi di sviluppo sostenibile e tutela del territorio** la cui definizione non sia suscettibile di frazionamento territoriale, che vincolino le pianificazioni locali sotto il profilo della coerenza, anche in attuazione della previsione di legge statale che attribuisce alla Regione il compito di indicare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale (art. 5, c. 1, d.lgs. 267/2000, cit.).

Obiettivi la cui “attuazione” sarebbe garantita anzitutto dagli strumenti vigenti dell’emanazione di specifiche direttive d’indirizzo – settoriali o per ambiti territoriali – rivolte alle Province ed ai Comuni ai fini della redazione o della gestione dei Piani di loro competenza (art. 8-bis, c. 3, l. R. Piemonte 56/1977, cit.), mentre gli ulteriori strumenti dell’effetto di variante automatica dello strumento urbanistico o dell’obbligo di conformazione dello stesso (art. 8, c. 4) sono più tipici di pianificazioni territoriali che integrino puntuali previsioni di localizzazione o zonizzazione.

Ma una tale interpretazione della funzione d’indirizzo prevista dalla legge regionale vigente presuppone un certo grado di **“condivisione” degli obiettivi** di sviluppo del territorio.

Come già si è detto a proposito della funzione d'indirizzo delle politiche regionali di settore, il ruolo che il Ptr può essere in grado di esplicare nell'indirizzo delle pianificazioni di livello territoriale più specifiche è condizionato dalle forme e dai modi – più o meno condivisi – di approvazione del Ptr medesimo e di definizione dei suoi contenuti.

1.3.2. Procedimento di formazione del Ptr.

(i)Principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e riforma del Titolo V.
La definizione delle forme di partecipazione degli enti locali alla formazione delle pianificazioni sovracomunali non può prescindere dalla valutazione dei contenuti delle stesse.

In tema di leggi regionali istitutive di pianificazioni territoriali **di settore ed idonee a contenere previsione di localizzazione o zonizzazione** di strutture connesse allo svolgimento di attività economiche, che sottendano interessi di portata sovralocale concernenti l'uso del territorio, la giurisprudenza costituzionale ha ad es. ritenuto che la legittimità costituzionale della legge regionale sia subordinata alla garanzia di «**adeguate forme di partecipazione**» dei Comuni interessati al procedimento, in ragione della natura di tali pianificazioni, in quanto limitative dei poteri urbanistici (localizzazioni e zonizzazioni) dei Comuni medesimi (Corte Costituzionale, 20 novembre 2002, n. 478; 8 aprile 1997, n. 83⁴⁰).

Tale partecipazione «non può essere puramente nominale, ma deve essere effettiva e congrua», sebbene debba essere tale da **non creare situazioni di «stallo decisionale»**, che non consentirebbero di perseguire quelle esigenze unitarie che hanno giustificato la sottrazione di competenze ai Comuni stessi (Corte Cost. n. 478/2002, cit.).

La Corte ha cioè ritenuto che l'apporto degli enti locali non possa trasformarsi in funzione codecisionale (diritto di veto), nemmeno ove si sia in presenza di una pianificazione sovracomunale idonea ad incidere – in ragione d'interessi di portata sovralocale – sulla competenza «primaria» dei Comuni a regolare l'insediamento sul territorio delle attività economiche⁴¹, richiedendo tuttavia, ai fini della legittimità costituzionale della legge regionale, che quest'ultima preveda adeguate forme di partecipazione degli enti locali.

Le conclusioni di tale giurisprudenza costituzionale paiono compatibili con il nuovo criterio di allocazione delle funzioni amministrative di cui all'**art. 118 Cost.**, che ha portata generale e consente di derogare all'allocazione preferenziale delle funzioni presso i Comuni ogniqualvolta emerga la necessità di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni stesse, fermo restando il rispetto del principio di partecipazione e di leale cooperazione nell'identificazione delle funzioni stesse.

⁴⁰ In www.giurcost.it.

⁴¹ G. CAIA, *op. ult. cit.*, 711-712.

(ii) Ptr e partecipazione degli enti locali. È anzitutto nelle norme che definiscono il procedimento di formazione del Ptr che potrebbero trovare discipline istanziate a rivitalizzare l'autonomia di ruolo del Ptr medesimo, ove s'intenda accentuare la funzione dello stesso d'integrazione e indirizzo delle politiche di settore e delle pianificazioni locali.

Ciò richiede la disciplina della partecipazione dei Comuni, necessaria non solo a salvaguardia della sfera di attribuzioni degli enti locali e a garanzia che la deroga all'allocatione preferenziale delle funzioni presso i Comuni sia giustificata in ragione d'interessi di portata sovralocale (principio di sussidiarietà), ma anche a garanzia di una più corretta valutazione degli interessi pubblici in gioco. La partecipazione procedimentale del Comune si giustifica cioè anche in chiave collaborativa, vale a dire in funzione della rappresentazione d'interessi (art. 13, d.lgs. 267/2000, cit.)⁴².

Pertanto il vero limite che si rinviene nella legislazione regionale vigente del Piemonte alla configurazione di un Ptr che governi le interdipendenze tra le diverse politiche di settore e indirizzi le pianificazioni locali parrebbe rappresentato da una disciplina procedimentale che non valorizza le predette istanze d'integrazione e partecipazione.

L'art. 7, c. 1, l. R. Piemonte 56/1977, cit., in tema di procedimento di formazione del Ptr, dispone che sugli elaborati adottati dalla Giunta regionale debbono essere acquisiti i pareri obbligatori delle Province, inoltre che «chiunque» ha diritto di presentare motivate osservazioni, in vista della predisposizione degli elaborati definitivi e della loro approvazione da parte del Consiglio regionale (v. All. 2, TAB 1).

Il limite sopra detto si apprezza sotto un duplice profilo.

Anzitutto la citata disposizione di legge regionale **disciplina unicamente la partecipazione delle Province** (salvo non precludere ai Comuni di presentare motivate osservazioni, alla stregua di qualsiasi interessato), non contenendo al contrario alcuna disciplina (differenziata) della partecipazione dei Comuni.

Certo tale previsione presuppone che in sede di redazione dei pareri obbligatori le Province assolvano il proprio compito previsto dalla legge statale «di raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai Comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione» (art. 20, c. 1, lett. a, d.lgs. 267/2000, cit.).

Tuttavia esigenze di partecipazione «effettiva e congrua» degli enti locali parrebbero richiedere che le relative forme di cooperazione istituzionale siano definite e disciplinate (v. per il PTCP l'art. 9-ter, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

⁴² Cfr. G. CAIA, *op. ult. cit.*, 731 e s.

Esigenza che trova puntuale riscontro nella **legge statale**, la quale **assegna alla legge regionale il compito di stabilire le forme ed i modi della partecipazione degli enti locali** alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della Regione (art. 5, c. 3, d.lgs. 267/2000, cit.).

In secondo luogo, a norma della l. R. Piemonte 56/1977, cit., la partecipazione delle stesse Province alla formazione del Ptr si esaurisce nella predisposizione di un parere obbligatorio, il quale è trattato alla stregua delle osservazioni che qualsiasi interessato ha diritto di presentare. I **pareri obbligatori** – così come le osservazioni degli interessati – vengono infatti **espressi sul Piano già adottato**, per essere esaminati dalla Giunta regionale, alla quale spetta di assumere «le determinazioni al riguardo» e di procedere con provvedimento motivato alla predisposizione degli elaborati definitivi (art. 7, c. 1, l. R. Piemonte 56/1977, cit.).

Tale sostanziale equiparazione dell'apporto delle Province a quello dei privati (osservazioni) non parrebbe tenere in debito conto il disposto di un'altra norma di legge statale, la quale stabilisce che Comuni e Province debbono **concorrere alla determinazione degli obiettivi** contenuti nei piani e programmi delle Regioni, nonché provvedere, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione (art. 5, c. 2, d.lgs. 267/2000, cit.).

In altre parole la legge statale non solo prescrive la partecipazione procedimentale degli enti locali alla formazione dei piani regionali (nelle forme e nei modi stabiliti dalla legge regionale e salva la funzione di coordinamento delle Province: artt. art. 5, c. 3, e art. 20, c. 1, lett. a, d.lgs. 267/2000, cit.), ma richiede altresì che – ove si tratti, in particolare, di determinare gli obiettivi dei predetti piani – Comuni e Province concorrano a tale determinazione, così come alla successiva fase di attuazione degli obiettivi individuati (art. 5, c. 2, d.lgs. 267/2000, cit.), con disposizione che sottolinea l'esigenza di un apporto collaborativo effettivo e sostanziale («concorrere»).

Nella relazione al vigente Ptr si evidenzia l'opportunità di costituire una **conferenza regionale per la pianificazione**, estesa a tutti i soggetti con competenza di pianificazione territoriale, con struttura organizzativa permanente e convocazioni periodiche, **in funzione attuativa** del Ptr e di verifica, monitoraggio e aggiornamento dei vari strumenti territoriali (Relazione al Ptr, punto 1.3.1).

A maggior ragione potrebbe vagliarsi l'opportunità di conferenze di servizi indette a livello delle singole Province – in funzione di coordinamento delle proposte avanzate dai Comuni (art. 20, c. 1, lett. a, d.lgs. 267/2000, cit.) – ma ai fini della **formazione** del Ptr e della definizione dei relativi contenuti (art. 5, c. 2-3, d.lgs. 267/2000, cit.).

Soluzione del resto nota ad altre esperienze di legislazione regionale.

Riquadro 1.9. La disciplina delle Conferenze di pianificazione in Emilia-Romagna.

La l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit., prevede che il documento preliminare di Piano Territoriale Regionale (Ptr), di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) e di Piano Strutturale

Comunale (PSC), configurati con caratteristiche tipiche della pianificazione «strategica», siano sottoposti, dopo la predisposizione del **documento preliminare** da parte delle rispettive Giunte e prima dell'adozione del piano da parte dei rispettivi Consigli, all'esame di una **Conferenza di pianificazione**.

Trattasi di una conferenza dei servizi (art. 14 e s., l. 7 agosto 1990, n. 241) che può avere natura istruttoria o decisoria, ed ha la finalità «di costruire un quadro conoscitivo condiviso del territorio e dei conseguenti limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile, nonché di esprimere valutazioni preliminari in merito agli obiettivi e alle scelte di pianificazione prospettate dal documento preliminare» (l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit., art. 14, c. 1).

Ai fini dell'esame congiunto del documento preliminare di **Ptr** ciascuna Provincia indice una Conferenza di pianificazione, ad ognuna delle quali sono convocati la Regione, nonché i Comuni, le Comunità montane e gli altri enti locali del rispettivo territorio provinciale (art. 25, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.; v. All.2, TAB 2).

Ai fini dell'esame congiunto del documento preliminare di **PTCP** la Provincia interessata indice una Conferenza di pianificazione, convocando la Regione, le Province contermini, nonché i Comuni, le Comunità montane e gli enti di gestione delle aree naturali protette interessati (art. 27, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.; v. All. 2, TAB 4).

Ai fini dell'esame congiunto del documento preliminare di **PSC** il Comune interessato indice una Conferenza di pianificazione, convocando la Provincia, i Comuni contermini o quelli appartenenti agli ambiti definiti dal PTCP, la Comunità montana e gli enti di gestione delle aree naturali protette territorialmente interessati (art. 32, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

In ogni caso la Conferenza «realizza la **concertazione con le associazioni economiche e sociali**, chiamandole a concorrere alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche individuati dal documento preliminare, acquisendone le valutazioni e le proposte» (art. 14, c. 4, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.)

A conclusione della Conferenza di pianificazione indetta per l'esame del PTCP o del PSC, la Regione e la Provincia (in caso di PTCP), ovvero la Provincia ed il Comune (in caso di PSC) possono stipulare un **Accordo di pianificazione** (art. 34, d.lgs. 267/2000, cit.) sui dati conoscitivi e valutativi dei sistemi territoriali e ambientali, sui limiti e condizioni per lo sviluppo sostenibile del territorio provinciale, nonché sulle indicazioni in merito alle scelte strategiche di assetto dello stesso, le cui determinazioni sono vincolanti in sede di approvazione del PTCP, o del PSC (art. 27, c. 3, art. 32, c. 3, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

A seguito della conclusione della fase di concertazione il Piano è **adottato** dal competente Consiglio, nonché depositato in vista della presentazione delle **osservazioni** degli interessati (art. 25, c. 4-6, art. 27, c. 4-6, art. 32, c. 4-6, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

Altra peculiarità è che l'**approvazione** del PTCP è di competenza del Consiglio Provinciale, non essendo prescritta la tradizionale approvazione regionale, sostituita dalla necessità di una previa intesa con la Regione in merito alla conformità del PTCP agli strumenti di pianificazione regionale (art. 27, c. 7 e ss., l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

Analogamente l'approvazione del PSC è di competenza del Consiglio Comunale, previa intesa **con la Provincia** in merito alla conformità del PTCP agli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato (spetta cioè alla Provincia valutare la «conformità» del piano comunale non solo al piano provinciale, ma anche a quello regionale) (art. 32, c. 7 e ss., l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

Tuttavia ove sia intervenuto l'Accordo di pianificazione la Provincia ed il Comune non sono tenuti ad acquisire, in sede di approvazione rispettivamente del PTCP e del PSC, l'intesa con l'ente sovraordinato, potendo essi stessi dichiarare il proprio piano conforme agli strumenti di pianificazione di livello sovraordinato (art. 27, c. 11, e art. 32, c. 9, l. R. Emilia-Romagna 20/2000, cit.).

Potrebbe altresì assumere un qualche rilievo in merito il nuovo **Statuto della Regione Piemonte**, in fase di elaborazione, nella parte in cui disciplina il

Consiglio delle Autonomie locali (art. 123, u.c., Cost.), quantomeno ove sia previsto che la funzione consultiva del Consiglio non venga esercitata limitatamente ai disegni ed alle proposte di legge regionale, ma altresì sulle altre proposte di competenza del Consiglio regionale aventi ad oggetto il governo del territorio (es. Ptr), sempreché sia prevista una particolare efficacia del parere in termini di “resistenza” alla deliberazione del Consiglio regionale che intenda disattenderlo.

Parte SECONDA

LA POLITICA TERRITORIALE REGIONALE: ATTORI E PROCESSI

2.1. Premessa

Lo scenario istituzionale delineato nella prima parte costituisce un elemento necessario ma non sufficiente per l'individuazione di nuovi modelli e strumenti per la politica territoriale regionale. E' necessaria infatti anche una valutazione della funzionalità degli attuali strumenti di governo del territorio previsti dalla legislazione regionale al fine di "apprendere" quali sono le esigenze di cambiamento dell'assetto esistente.

Tale valutazione può riguardare sia i contenuti che il processo di attuazione del Ptr. Per quanto concerne i primi, l'art. 10 della L.R.56/77 stabilisce che *"le previsioni e le prescrizioni contenute nel Piano Territoriale Regionale, nei Piani Territoriali Provinciali e nel Piano Territoriale Metropolitano devono essere adeguate almeno ogni dieci anni e comunque in relazione al variare delle situazioni sociali ed economiche"*. Il lasso di tempo trascorso dall'approvazione del Ptr -quasi sette anni- e le evidenti trasformazioni economiche e sociali avvenute in questo periodo in Piemonte renderanno quasi certamente necessaria una verifica delle strategie, degli indirizzi e delle prescrizioni contenuti nei Piani sinora approvati. Basti pensare a tutto il dibattito sul passaggio dall'urbanistica dell'"espansione" a quella della "trasformazione" in una fase di trasformazioni profonde dell'assetto demografico e del sistema produttivo regionale. Si tratta di un profilo di analisi che va però al di là degli scopi di questo contributo e che può invece essere ricondotto ad altri approfondimenti per l'aggiornamento del Ptr svolti dall'IRES nell'ambito dei lavori per la predisposizione del secondo rapporto triennale sugli scenari evolutivi del Piemonte⁴³.

Per quanto concerne il processo di attuazione si può invece fare riferimento all'art. 10 bis della L.R. 56/77: *"La Giunta Regionale, le Giunte Provinciali e la Giunta metropolitana, attivano iniziative per favorire la diffusa conoscenza degli strumenti di pianificazione territoriale, promuovono ed assicurano l'aggiornamento del processo di pianificazione del territorio predisponendo, a tal fine, relazioni biennali **sullo stato di attuazione del processo di pianificazione**"*. A questo proposito, è bene ricordare che l'analisi delle politiche pubbliche utilizza due principali approcci valutativi: la valutazione **dei risultati** e la valutazione **dei processi**. Mentre con la prima si cerca di valutare i risultati di un programma in termini di raggiungimento effettivo dei suoi obiettivi, la valutazione di processo analizza la formulazione ed attuazione di un determinato programma. La legge

⁴³ Cfr.: DEMATTEIS G., ROSSIGNOLO C., EU-POLIS, *Il Piemonte nello spazio europeo*, Quaderni della Pianificazione, n. 15/2004, Regione Piemonte, ma anche Irescenari 2004/1, SALONE C., *Il Piemonte nella macroregione padana. Strategie territoriali tra competizione e cooperazione*, Quaderni della Pianificazione, n. 16/2004, Regione Piemonte, ma anche Irescenari 2004/2.

parrebbe (non è chiaro oggi se il legislatore aveva proprio questo in mente) quindi ricondurre ad un'esigenza di valutazione di questo tipo. Tale scelta risulta comunque comprensibile alla luce delle note difficoltà che si incontrano qualora si voglia intraprendere una valutazione dei risultati di una politica dato che nella realtà sociale è assai difficile isolare gli effetti di un programma da altri fattori di contesto.

E' chiaro che un approccio processuale tendenzialmente non mette in discussione l'ipotesi sulle quali si basa la politica pubblica in questione- nel nostro caso la politica territoriale- ma i suoi processi attuativi. Le domande da porsi *“sono del seguente tenore: chi sono gli attori da cui dipende l'attuazione? Quali logiche d'azione o razionalità perseguono? Quali risorse sono in grado di mobilitare? Come interagiscono tra di loro (cooperano, negoziano, si ignorano)? Come si modifica la definizione del problema nel corso del processo? L'analisi dei processi di attuazione può consentire lo studio di specifici rimedi. Per esempio: introdurre nuovi attori, distribuire incentivi agli attori, facilitare o rendere più fluide le interazioni, aiutare la risoluzione dei conflitti”*⁴⁴. Analisi in grado di rispondere a queste domande possono aiutare il legislatore e la struttura amministrativa regionale nel ridisegno delle modalità di implementazione di una politica. Possono, peraltro, offrire elementi anche per una riformulazione della politica qualora ci si renda conto che i vizi processuali sono direttamente riconducibili a dei vizi sostanziali. Ciò è particolarmente vero nel caso di una politica come quella in questione che- se considerata in un'accezione stretta- assume contenuti essenzialmente di tipo regolativo, mentre i contenuti di tipo distributivo sono per lo più introdotti nelle politiche settoriali.

Venendo all'oggetto del nostro studio, non vi è dubbio che esiste una insoddisfazione diffusa rispetto al processo di attuazione degli strumenti di pianificazione territoriale di maglia larga (Piano territoriale regionale, Piani territoriali provinciali) in relazione sia alle scelte delle politiche settoriali regionali che a quelle degli strumenti urbanistici locali. Tale insoddisfazione può essere racchiuso nel giudizio che una gran parte degli “addetti ai lavori” dà sulla politica territoriale regionale: *“ognuno va per conto suo...”*.

In tale giudizio si compendia la valutazione dell'insufficiente capacità di coordinamento della pianificazione territoriale ed urbanistica rispetto alle altre pianificazioni di settore (ambiente, commercio, difesa del suolo, beni culturali, trasporti), così come l'affrancatura dei piani regolatori comunali rispetto agli indirizzi di area vasta attraverso le varianti parziali previste dall'art 17 della L.R. 56/77, per arrivare alle limitate forme di collaborazione volontaria dei Comuni per individuare strategie condivise per lo sviluppo dei propri territori.

Una verifica completa di tale processo, attraverso un'adeguata raccolta di materiale empirico sulle modalità con le quali vengono decise ed attuate le azioni pubbliche in questa area di *policy*, richiederebbe però uno studio assai più complesso di quello che andiamo a presentare in questa seconda parte. E' bene

⁴⁴ Cfr. BOBBIO L., *La valutazione delle politiche pubbliche*, InformaRes, n. 21, Dicembre 1998, p. 40.

infatti premettere che questa analisi ha carattere esplorativo - specialmente in termini di riferimenti empirici - e si è concentrata solo su alcuni aspetti problematici della politica di pianificazione territoriale regionale sulla base della legislazione esistente di tipo generale e settoriale:

- le relazioni di tipo *verticale* (intendendo per esse le relazioni tra Stato, Regione ed enti locali) in un campo di intervento in cui le esigenze di coordinamento tra i diversi livelli di governo risulta cruciale per ragioni sia di efficienza che di equità distributiva;
- le relazioni di tipo *orizzontale* (intendendo per esse le relazione tra politica territoriale e politiche di settore) nella pianificazione territoriale;
- le caratteristiche principali dei processi decisionali nelle politiche territoriali e il ruolo dei diversi *stakeholders* (attori pubblici e privati): a tal fine si è utilizzata l'esperienza di un "caso esemplare" (la localizzazione di un *outlet* commerciale a Serravalle Scrivia) per quanto concerne soprattutto la congruità tra le scelte di tipo urbanistico e quelle relative all'assetto territoriale regionale e provinciale.

Il capitolo si conclude con alcune riflessioni conclusive e l'individuazione di una serie di opzioni per la politica territoriale regionale. La valutazione degli inconvenienti riscontrati nel passato non comporta infatti l'impossibilità di innovare per il futuro.

2.2. La politica territoriale regionale e i suoi strumenti.

La politica territoriale regionale. Una definizione sufficientemente ampia di politica territoriale regionale riconduce al suo interno una serie di decisioni pubbliche inerenti:

- i) le regole generali in materia di uso del suolo per quanto concerne le localizzazioni di tipo residenziale, produttivo ed infrastrutturale;
- ii) l'individuazione della rete territoriale di area vasta a livello regionale e delle principali infrastrutture che ne connettono i singoli nodi;
- iii) la protezione dei valori ambientali e del patrimonio culturale.

Si tratta di decisioni pubbliche che configurano una politica che - riallacciandosi ad una distinzione "classica" nel campo della *policy analysis*⁴⁵ - è essenzialmente di tipo regolativo, ovverosia che utilizza norme giuridiche al fine di determinare i comportamenti dei cittadini, delle imprese e di altri soggetti pubblici e privati. Al suo interno sono quindi scarsamente presenti elementi di tipo distributivo, ovverosia connessi a trasferimenti di risorse monetarie o in natura a favore di determinati gruppi sociali e/o aree sub-regionali. Questi potranno comparire solo nel processo di attuazione della politica, prevalentemente attraverso diverse politiche settoriali. Ad esempio, la Regione potrà finanziare delle opere pubbliche,

⁴⁵ Il riferimento d'obbligo è la classificazione operata da Lowi a partire dalla quale si può distinguere tra: (a) politiche regolative, (b) distributive, (c) redistributive (che riducono le risorse a disposizione di alcuni soggetti per trasferirle ad altri), (d) costitutive (che trasformano le modalità organizzative e procedurali dello svolgimento delle attività pubbliche) e (e) simboliche (che incidono solo sulle credenze dei cittadini). Cfr. LOWI, T.J., *Four Systems of Politics, Policy and Choice*, in *Public Administration Review*, 32, pp. 298-310, e DENTE B., *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1990, p. 18.

come un interporto, coerenti con l'assetto territoriale prescelto. Oppure, potrà trasferire fondi alle imprese industriali che si localizzino in determinate parti del territorio. Nei due casi, però, si parla di politica dei trasporti o di politica industriale.

Il chiarimento terminologico è necessario per individuare l'oggetto di cui ci stiamo occupando. Si tratta, in buona sostanza, di decisioni che rientrano tutte - ma non la esauriscono - nella materia del *governo del territorio* che si è cercato di individuare nella prima parte di questo lavoro. Ugualmente, esse sono riconducibili agli obiettivi individuati nell'art. 1 della L.R. 56/77. Quello che però caratterizza questi ambiti di intervento, da un punto di vista decisionale, è rappresentato dal fatto che: (i) chiamano in causa più di un livello di governo e (ii) sono legati alle scelte compiute in diverse politiche settoriali. Si tratta di una constatazione banale che però risulta cruciale per l'analista delle politiche.

Gli strumenti: il Piano territoriale regionale (Ptr). Se partiamo da questo punto fermo è possibile interrogarsi circa il ruolo effettivo che hanno avuto gli strumenti di governo del territorio di area vasta, quali il Piano Territoriale Regionale e i Piani Territoriali Provinciali. Sono realmente stati strumenti attraverso i quali si è garantito lo sviluppo insieme alla tutela del territorio, o si sono solo limitati alla individuazione di alcune invarianti prescrittive di tipo prevalentemente paesaggistico e ambientale che restano le uniche certezze in un quadro di previsioni "ipotetiche" e che vincolano in misura limitata piani locali e politiche settoriali? Si può parlare di veri strumenti partecipati (alla cui definizione cioè, partecipano più soggetti istituzionali) di governo del territorio o si tratta, più verosimilmente, di atti che non sono stati capaci di superare un'illusione gerarchica in direzione di un progetto territoriale basato sulla negoziazione e sul consenso? Se quest'ultima accezione è vera, la politica territoriale si caratterizzerebbe essenzialmente come un tipo di politica simbolica, vale a dire come una politica che "funziona solo in quanto manifesta la volontà dello Stato di prendersi a cuore un problema, anche se i mezzi utilizzati non sono assolutamente in grado di provvedere alla soluzione"⁴⁶.

L'attuale Piano Territoriale Regionale (Ptr), il primo in Piemonte, è stato approvato dal Consiglio Regionale nel 1997, al termine della complessa procedura prevista dalla legge e descritta nella parte prima. In realtà, la prima applicazione di tale procedura (cfr. Riquadro 2.1) ha presentato notevoli difficoltà.

Riquadro 2.1. La procedura di approvazione del primo Piano Territoriale Regionale.
La Giunta regionale ha adottato il Ptr il 30 gennaio 1995, quindi entro l'8 aprile dovevano essere presentati pareri e osservazioni da parte delle Province. Sulla base delle osservazioni presentate, è stato modificato un articolo contenuto nelle norme di attuazione del Piano, sul sistema delle emergenze paesistiche. Questa modifica ha però riaperto i termini per la presentazioni di nuove osservazioni e pareri, che è slittato, al 24 giugno dello stesso anno. Sono state interpellate, proseguendo nell'iter di approvazione previsto, la Commissione Tecnico Urbanistica e la Commissione Regionale per le tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, che fissarono la loro seduta congiunta per il 30 ottobre del 1995. Ma il Consiglio regionale, il 24 ottobre, con uno specifico ordine del giorno, ha sospeso la discussione sul testo del Ptr, impegnando la Giunta a

⁴⁶ Cfr. DENTE, cit., p. 21, e nota 1.

predisporre una serie di consultazioni con gli enti locali (mutati nella composizione amministrativa dopo le ultime elezioni) per raccogliere eventuali suggerimenti di modifica del Piano. L'obiettivo era di arrivare a formulare una nuova proposta di Piano territoriale attraverso la partecipazione delle Province e dei Comuni piemontesi. A tale scopo, la Giunta regionale ha organizzato, tramite l'Assessorato alla Pianificazione territoriale e d'intesa con le Province, una serie di incontri con gli enti locali articolati a livello provinciale. I Comuni sono stati invitati a partecipare a queste riunioni, per discutere i contenuti del Piano partendo dall'analisi della proposta elaborata dalla Regione. A seguito di questi incontri, il cui carattere è risultato principalmente informativo, gli enti locali potevano inviare specifiche osservazioni⁴⁷, (entro 45 giorni dalla data dell'incontro, termine poi posticipato al 16 luglio 1996). Durante questo periodo, è intervenuto un nuovo ordine del giorno, con cui il Consiglio, ha chiesto alla Giunta di trasmettere il Piano, per l'approvazione finale, entro il 31 luglio. Contemporaneamente le due Commissioni competenti hanno espresso il loro parere riguardo il Ptr. L'insieme di questi ultimi avvenimenti e il raggiungimento del termine richiesto per la presentazione delle osservazioni, hanno concluso la fase di pubblicazione del Piano e hanno permesso alla Giunta di inviare un elaborato definitivo al Consiglio. Il Consiglio Regionale ha approvato la proposta di Piano presentata dalla Giunta, con due nuovi ordini del giorno, uno dei quali riguardava l'istituzione della Conferenza regionale per la pianificazione e l'altro l'istituzione della seconda Università del Piemonte. Le modalità concrete di organizzazione e funzionamento della Conferenza non venivano però definite.

Quanto appena descritto, fornisce in modo sintetico alcune indicazioni sulle procedure adottate per arrivare all'approvazione del Piano. Nonostante siano poche le informazioni sui contenuti delle osservazioni presentate e sulle modalità di gestione degli incontri, la ricostruzione permette di suggerire una serie di riflessioni generali.

Si tratta del primo Piano territoriale del Piemonte, e questo fattore ha contribuito forse ad accentuare un atteggiamento molto rispettoso delle procedure formali stabilite nella legge regionale.

Il processo ha scontato il limite derivante dal fatto che gli enti locali sono stati coinvolti e sentiti dopo aver predisposto un primo testo strutturato del Piano. Il loro coinvolgimento non ha riguardato la fase preliminare di formazione e definizione dei suoi contenuti, così come contenuto nella normativa regionale, che prevede che le province fossero "sentite". Questo comportamento può avere diverse motivazioni, ma su tutte la più rilevante sembra essere stata quella della impellente scadenza elettorale (elezioni regionali del 1995). Era necessario arrivare all'appuntamento con un Piano approvato e la soluzione preferibile è sembrata essere quella di una predisposizione dello stesso curata principalmente dagli uffici regionali. Non si è riusciti però a concludere l'iter come nelle intenzioni e, a quel punto i tempi si sono allungati, senza tuttavia arrivare a modificare o arricchire particolarmente i contenuti della versione originale. Il risultato del processo è così risultato insoddisfacente per tutti gli attori in gioco. La Regione non è riuscita ad accelerare il processo, mentre gli enti locali non hanno di fatto offerto alcun contributo sostanziale ai contenuti del Piano.

L'insegnamento che si può trarre da questa esperienza è duplice. In primo luogo, anche se una decisione può essere assunta formalmente in tempi brevi, ciò non significa che questa può essere realizzata facilmente soprattutto se il numero di

⁴⁷ Alcune informazioni circa il numero di Comuni partecipanti agli incontri e di osservazioni presentate sono presenti nell'Allegato 3 del Piano Territoriale.

soggetti coinvolti è alto. In secondo luogo, un aspetto non secondario alla base delle disfunzioni processuali è stato la mancata istituzione della Conferenza regionale per la pianificazione. La Conferenza doveva essere, almeno come si legge nella Relazione del Piano, una sede estesa a tutti i soggetti con competenza di pianificazione territoriale, con struttura organizzativa permanente e convocazioni periodiche. Purtroppo, sebbene fosse stata prevista al termine dell'approvazione del Piano, essa non è stata convocata. In definitiva, una eventuale revisione del Ptr richiederebbe un procedimento maggiormente inclusivo degli enti locali sin dalla fase della definizione dei nuovi indirizzi.

L'idea che molti amministratori hanno espresso è che avviare e gestire un processo di definizione allargata del Piano avrebbe richiesto troppo tempo e, in quel particolare momento politico, non si disponeva di questa importante risorsa. In effetti, questo tipo di obiezione viene sollevata in moltissimi casi, non solo in tema di pianificazione del territorio. E' comprensibile che in genere si preferisca lavorare in situazioni quanto più possibile semplificate e facilmente governabili. Tuttavia, se la strategia che porta alla definizione di un Piano, o di una legge, consente di approvarla in tempi ragionevoli, ma limitando il coinvolgimento di soggetti interessati nella decisione, non si deve trascurare l'eventualità che problemi, rallentamenti od opposizioni siano solo rinviati alla fase di attuazione o di realizzazione della decisione, pregiudicando molto probabilmente l'intero lavoro svolto.

Gli strumenti: i Piani territoriali provinciali (PTP). La fase successiva avrebbe dovuto comportare la predisposizione dei Piani territoriali provinciali e la loro approvazione da parte della Regione. Come si vedrà meglio in seguito, il processo si è rilevato assai lento e farraginoso, denunciando notevoli limiti nei rapporti verticali tra i livelli di governo. Infine, il processo di approvazione dei Piani regolatori comunali (e delle successive varianti strutturali che implicano trasformazioni rilevanti per l'assetto del territorio) ha visto un ruolo limitato delle Province mantenendo la responsabilità decisionale di fatto in capo alla Regione⁴⁸.

2.3. La complessità dei processi decisionali nel governo del territorio.

Il carattere multilivello del policy making nelle politiche territoriali: gli attori in gioco. Le politiche territoriali comportano relazioni sempre più complesse tra i diversi livelli di governo interessati. Queste sono definite come relazioni verticali. I luoghi dove vengono concepite e messe in opera le politiche pubbliche che hanno un impatto sul territorio si sono moltiplicati e sono sempre più frammentati. In aggiunta, negli ultimi anni, certamente anche dopo la formulazione e l'approvazione del primo Ptr, il ruolo dei vari attori istituzionali si è modificato.

⁴⁸ La Regione approva tali piani locali sulla base di una verifica di conformità degli stessi agli strumenti normativi di settore e al Ptr. Il ruolo delle Province risulta limitato ed è regolato dalla Circolare dell'Assessorato all'Urbanistica 23 maggio 2002, n. 5/PET. In essa si stabilisce che i Comuni devono chiedere alla Provincia di esprimere il parere di compatibilità dei progetti di piano regolatore o delle varianti strutturali con il PTP, se in vigore. Considerato che il parere non è vincolante e che ad oggi sono in vigore solo due PTP si può comprendere come i Piani regolatori siano strumenti controllati esclusivamente dalla Regione.

Pensiamo solo al ruolo svolto oggi dagli attori istituzionali- l'Unione Europea, lo Stato, la Regione, le Province, i Comuni- nei cinque livelli di governo.

(i) Il livello europeo. Anche se il trattato di Maastricht e la recente proposta di Costituzione europea lasciano la più ampia autonomia nei singoli stati per l'organizzazione del proprio sistema di governo territoriale, le politiche dell'UE hanno ormai assunto una chiara dimensione territoriale incidendo sempre di più nelle politiche regionali. Si pensi ai Fondi strutturali, alle politiche in favore delle città (progetti Urban), ai piani per le reti infrastrutturali a dimensione europea (TEN). La consapevolezza di questa nuova dimensione delle politiche territoriali ha portato alla predisposizione di un documento di indirizzi per lo sviluppo territoriale europeo, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), approvato dagli stati membri nel 1999⁴⁹. La dimensione territoriale regionale ha poi comportato la creazione di nuovi livelli di governo regionale in paesi dove questo era assente, come in Svezia, Finlandia o Grecia, e nei nuovi paesi membri dell'Europa orientale. In prospettiva la dimensione territoriale delle politiche europee ed il loro impatto regionale risulta in crescita. In altre parole, non è pensabile un Ptr che non si riallacci agli indirizzi europei di politica territoriale.

(ii) Il livello nazionale. Nel campo del governo del territorio l'esperienza degli ultimi anni ha visto l'azione del governo centrale rivolgersi prevalentemente al disegno ed al rinnovamento dell'armatura infrastrutturale del paese, con una maggiore attenzione al ruolo delle città (anche a seguito dei già ricordati programmi europei), senza rivolgere adeguata attenzione alle strategie nazionali di assetto territoriale⁵⁰. La rilevanza del problema della localizzazione delle opere pubbliche di interesse statale e l'evidente necessità di garantire un adeguato ruolo alle Regioni in queste scelte è stata alla base dell'introduzione del principio della concertazione regionale (art. 55 del D.P.R. 112/98) riaffermato anche dalla Corte Costituzionale nelle pronunce in merito alla "legge obiettivo".

(iii) Il livello regionale. La crescita del ruolo delle Regioni è riconducibile a più motivazioni. Innanzitutto, la riforma costituzionale del 2001 della quale si è già parlato nella Parte prima. In secondo luogo, l'elezione "diretta" dei presidenti delle Regioni che li ha dotati della stessa legittimazione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province, rafforzandone anche il potere nei confronti dello Stato. Infine, negli ultimi dieci anni si è assistito all'emergere di una nuova generazione di leggi urbanistiche regionali a carattere fortemente innovativo, tanto che effettivamente in questo ambito si può parlare a pieno titolo di diversi modelli regionali di pianificazione territoriale: sotto questo profilo si rinvia a quanto analizzato nella prima parte relativamente alle caratteristiche della materia *governo del territorio* ed alle prospettive che si delineano con le proposte di legge quadro in discussione.

⁴⁹ Per questi aspetti rinviamo a DEMATTEIS, et al., cit.

⁵⁰ Nonostante che la "terza regionalizzazione" legata alla L. 59/97 ed al Dlgs. n. 112/98 prevedesse uno specifico ruolo dello Stato. Si veda anche il contributo di scenario di Salone, cit.

(iv) Il livello provinciale. Anche il ruolo di questo livello si è accresciuto, non fosse altro che per il riconoscimento che gli è attribuito dall'art. 20 del D.lg.n. 267/2000 in merito alla pianificazione territoriale e alle politiche ambientali. Ad esempio, si prevede che gli enti pubblici e le pubbliche amministrazioni sono obbligati a rispettare le prescrizioni del Piano territoriale di coordinamento provinciale. Ugualmente, il quinto comma prevede che la Provincia ha in ogni caso il compito di accertare la compatibilità degli strumenti urbanistici comunali con le previsioni del piano territoriale di coordinamento. In realtà, tale ruolo non è però ugualmente riconosciuto alle Province nelle diverse Regioni, e ciò costituisce proprio uno dei caratteri distintivi dei diversi modelli di pianificazione territoriale regionale ai quali si faceva riferimento.

v) Il livello comunale. Si tratta certamente del livello il cui ruolo è cresciuto maggiormente negli ultimi anni a seguito della riforma elettorale (elezione diretta dei Sindaci), delle riforme Bassanini e, ultima non certo in ordine di importanza, della riforma costituzionale. Nello stesso tempo, però, è quello che pone maggiori problemi rispetto alle esigenze di coordinamento sovra-comunale in una regione frammentata come il Piemonte.

In conclusione, nella politica territoriale riscontriamo un tratto tipico dei sistemi decentrati, ovvero la difficoltà di distinguere nettamente le funzioni dei vari livelli di governo. Sono rari i casi in cui le competenze all'interno di una politica sono perfettamente separate e assegnate a ciascun livello di governo. La politica territoriale non fa eccezione in quanto viene formulata, definita e implementata attraverso l'apporto di più attori istituzionali portatori degli interessi territoriali che rappresentano.

La letteratura economica e politologica ha individuato due modelli principali per analizzare le relazioni verticali: il modello cooperativo e quello concorrenziale. Il modello cooperativo parte dall'assunto che varie funzioni (programmazione, indirizzo, gestione, valutazione) possono essere svolte da enti diversi all'interno di una medesima materia e ciò impone un meccanismo di concertazione continua tra i diversi governi per garantire l'efficacia di una politica pubblica. Il modello concorrenziale, viceversa, parte dall'assunto che le competenze non possono mai essere rigidamente definite ed esiste sempre una certa ridondanza nella distribuzione dei poteri che consente ai diversi enti di fare "tutti un po' di tutto". Secondo i sostenitori di tale modello, questa situazione non porta al caos o alla inefficacia delle politiche, ma consente di offrire più tutele ai cittadini. Questi, se delusi dal comportamento di un ente (ad esempio il Comune), possono rivolgersi ad un altro soggetto più elevato (ad esempio la Provincia o la Regione) per ottenere quello che richiedono; il percorso può ovviamente essere anche dall'alto in basso.

La politica di pianificazione del territorio in Piemonte è stata certamente disegnata seguendo il modello cooperativo, anche se - come vedremo meglio in seguito - ha visto spesso nella pratica il prevalere modelli di relazione basati più sulla concorrenza che sulla cooperazione tra enti e sul conseguente conflitto. L'assunto

di partenza è quello che un progetto di trasformazione del territorio può essere efficace se ottenuto con il consenso di tutti i soggetti pubblici direttamente coinvolti sia nella fase di formulazione della decisione, così come attraverso l'intesa e l'accordo dei soggetti privati che concorreranno all'attuazione delle scelte. Nelle politiche di pianificazione territoriale a livello regionale, questo ruolo di guida o coordinamento è assegnato alla Regione che, attraverso l'individuazione delle principali scelte di uso del territorio, la promozione e l'analisi complessiva dei più rilevanti progetti istituzionali, può orientare una strategia di sviluppo dell'area e indirizzare, a tal fine, le amministrazioni locali. Ciò è però avvenuto in misura limitata soprattutto a causa dello scarso coordinamento settoriale tra le diverse politiche regionali a maggiore impatto territoriale.

Le interdipendenze tra diverse aree di policy. Il governo del territorio comporta relazioni non solo verticali⁵¹, tra “chi sta sopra” e “chi sta sotto” (Unione europea, Stato, Regione - Province - Comuni), ma anche di tipo orizzontale: tra enti dello stesso livello così come tra i diversi apparati amministrativi dei singoli enti, oppure coinvolgendo enti che in alcuni casi travalicano i confini regionali, si pensi all'Autorità d'ambito.

Sul secondo fronte le carenze della cooperazione tra enti dello stesso livello - Comuni, ma anche Province, per non dire delle Regioni - sono note. Tali carenze possono essere riferite a tutte le politiche che comportano la localizzazione di nuove infrastrutture pubbliche nei vari settori di competenza (trasporti, ambiente, commercio, beni culturali, acque, sanità...), ma saranno ancora più evidenti laddove questi ambiti di *policy* siano strettamente connessi tra loro, come nel caso delle politiche territoriali. Il carattere trasversale che caratterizza i contenuti in questione, e allo stesso tempo multilivello, in riferimento all'ampiezza degli attori coinvolti, aumenta senza dubbio la complessità dei processi decisionali che si metteranno in moto.

Seguendo un approccio di analisi basato sulle relazioni verticali e orizzontali si sono ricostruiti ed analizzati alcuni aspetti del processo di pianificazione territoriale, attraverso una serie di interviste presso alcune Province piemontesi e con le Direzioni regionali maggiormente interessate.

2.4. Relazioni di tipo verticale: Regione e Province.

Il Ptr è definito ed attuato non solo dai Piani e programmi di settore della stessa Regione, ma anche dalla formulazione dei Piani Territoriali Provinciali (PTP). A livello provinciale la situazione attuale è quella presentata dalla tabella che segue:

PROVINCE DEL PIEMONTE	DATA DI ADOZIONE (O PREDISPOSIZIONE) PROVINCIALE	DATA DI APPROVAZIONE REGIONALE
ALESSANDRIA	D. C. P. di adozione 3/05/1999	D. C. R. di approvazione 19/02/2002
ASTI	D. C. P. di adozione 8/07/2002	

⁵¹ L'espressione “relazioni verticali” viene intesa, di seguito, puramente, in una accezione di classificazione spaziale, non certamente gerarchica.

BIELLA	D. C. P. di adozione 26/04/2004	
CUNEO	D. G. P. di predisposizione progetto preliminare 17/09/2003	
NOVARA	D. C. P. di adozione 8/02/2002	
TORINO	D. C. P. di adozione 28/04/1999	D. C. R. di approvazione 1/08/2003
VERBANO CUSIO OSSOLA	D. C. P. di adozione 29/03/2004	
VERCELLI*		
OSSERVAZIONI *La Provincia di Vercelli adottò il 7/06/1999 il proprio piano territoriale, ma il 28/03/2000 con l'elezione della nuova coalizione di governo, con una deliberazione del Consiglio, la precedente proposta venne annullata.		

Come si può rilevare, il processo di attuazione della pianificazione territoriale provinciale risulta ancora limitato. Solo le Province di Alessandria e Torino hanno, ad oggi⁵², un Piano territoriale di coordinamento provinciale vigente. Sarebbe però fuorviante considerare solo questo indicatore “burocratico” sugli esiti del processo di attuazione. Il processo di pianificazione territoriale ha infatti messo in moto una serie di attività ed interazioni che è bene analizzare.

È naturale ipotizzare che anche a livello provinciale, seppure a scala diversa, possano muoversi obiezioni simili a quelle che vengono sollevate a livello regionale. Anche qui si può riflettere se i diversi PTP abbiano un contenuto reale di indirizzo e guida nella pianificazione oppure si configurino come un atto di mero recepimento di politiche e misure già decise e messe in atto dai Comuni stessi. In effetti, non sembra che i contenuti dei Piani provinciali siano innovativi o dinamici nel tracciare il disegno del territorio, ma specificano, seppure in maniera più dettagliata, politiche già definite o in fase di attuazione. Viene più volte sottolineato, come il ruolo provinciale di coordinamento fra pianificazioni e decisioni comunali, sia ancora poco delineato anche se, in alcune situazioni, cercato e auspicato. È utile approfondire, quindi, il tipo di rapporto e di ruolo che la Provincia percepisce sia con la Regione che con gli Enti locali. A tal fine si sono effettuati una serie di interviste con i responsabili di alcuni piani provinciali⁵³ che consentono di offrire una analisi più approfondita.

Nella Provincia di Torino, il processo di formazione del Piano ha comportato un notevole impegno politico ed amministrativo, forse anche per delle finalità “simboliche”. La bozza predisposta dalla provincia, ha assunto come “Piano 0” l’insieme della cartografia e della normativa presente nei piani regolatori.

Articolazione del PTP di Torino:

- o Relazione illustrativa,
- o Tavole di piano,
- o Documento illustrativo degli interventi di assetto viario,
- o Norme di attuazione,
- o Schede guida

Successivamente, si è lavorato per elaborare una proposta concreta di Piano provinciale, che sviluppasse alcuni contenuti nuovi in tema di governo del territorio. Questa prima fase è stata caratterizzata da colloqui molto stretti e

⁵² 15 settembre 2004 (la situazione si è nel frattempo evoluta con l’approvazione dei piani di Asti e di Novara e la predisposizione degli elaborati di Vercelli).

⁵³ Sono state effettuate interviste con funzionari delle Province di Torino, Novara e Alessandria.

serrati con le amministrazioni locali per cercare di definire in maniera più compiuta i problemi locali territoriali e alcune soluzioni progettuali individuate. Non sembra, almeno ad una prima ricostruzione, che sia stata istituita una sede stabile o periodica di discussione e confronto.

Come in Regione si è però ricorso ad una approvazione del PTP in un momento politico delicato, quale quello del termine di mandato (1999). In questa fase finale, principalmente a causa della scadenza elettorale, è mancato il confronto con gli enti locali e non si è potuto far altro che adottare una bozza di piano, e inviarla direttamente alla Regione e agli Enti locali che potevano, comunque, fare delle osservazioni. In realtà, non è stato proposto nessun intervento di rilievo, forse perché era evidente, dati i tempi politici, che non avrebbero portato a variazioni significative. Ne è risultato un piano provinciale molto flessibile, dai tratti piuttosto vaghi.

Viene rilevato in questa esperienza, l'ambivalenza nell'atteggiamento dei Comuni: talvolta manifestano il bisogno di un ente sovra-ordinato, che coordini le diverse politiche e sia garante degli enti più deboli, in altre occasioni invece lamentano un'ingerenza non sempre gradita, specialmente nel caso di localizzazioni indesiderate.

Il Piano regionale ha poi rappresentato un condizionamento molto limitato, anche perché la sua scala di riferimento (1:250.000) non facilita un livello tecnico di dettaglio coerente con la scala in base alla quale lavora la Provincia (scala di 1:100.000). Il piano risulta poi carente, nei suoi contenuti, anche da un punto di vista di "aiuto alla programmazione e decisione di interventi" dell'ente stesso e degli altri soggetti pubblici che dovrebbero essere coordinati (principalmente i Comuni). Comunque, riguardo quest'ultimo punto, ad avviso del responsabile provinciale, attualmente, un buon piano territoriale può solo dire dove non fare e non agire, ma non è in grado di precisare dove e come intervenire.

Rimane il problema, avvertito, di decisioni che non spostano direttamente risorse, ovverosia di una politica territoriale a carattere solo regolativo e non distributivo. Nella stessa sede, si riflette sulla possibile utilità di avere piani territoriali che definiscano scale di indirizzi generali di programma, linee guida di sviluppo socio economico sul territorio, in cui vadano ad innestarsi le varie politiche provinciali in stretto concerto con i Comuni. Secondo il responsabile intervistato, la Provincia dovrebbe, proprio in tal senso, rafforzare più opportunamente, il suo ruolo di referente prossimo (coordinatore) dei Comuni (ad es. assegnando alla stessa il compito di approvare i piani regolatori e le loro varianti strutturali).

Il caso della Provincia Novara solleva ulteriori riflessioni: il PTP novarese non è stato ancora approvato dalla Regione a 2 anni circa dalla sua presentazione. Ad avviso del responsabile, come peraltro accennato anche nel caso di Torino, le competenze della Provincia sono da ripensare o da definire più puntualmente. Si sottolinea la necessità di poter influire maggiormente sulle politiche urbanistiche dei Comuni.

Nella proposta di PTP, si prevede che alla Provincia spetti di dare un parere sia sulle varianti strutturali che parziali⁵⁴. Per quanto riguarda i rapporti con i Comuni, nel formulare i contenuti del PTP, la Provincia di Novara nel proprio regolamento, citato nelle norme tecniche di attuazione, ha previsto i criteri e le modalità di coinvolgimento dei Comuni e anche delle parti sociali nella stesura del Piano. Nella sua predisposizione si è tenuto conto del Piano Territoriale Regionale, soprattutto per quanto concerne gli aspetti legati all'approfondimento regionale dell'area ovest del Ticino. Il PTP viene considerato un piano di indirizzi e linee guida, caratterizzato da una marcata valenza ambientale - paesaggistica.

Molti tuttavia, i limiti riscontrati riguardo il riordino e la disciplina dei sistemi produttivi. A tal proposito la provincia di Novara⁵⁵, è intervenuta prevedendo, all'art. 1.5 delle norme tecniche di attuazione una ipotesi di accordi di pianificazione⁵⁶, che possono essere promossi sia dalla Provincia che dai Comuni, per concordare obiettivi e scelte di sviluppo di scala sovracomunale, anche di carattere economico - insediativi.

L'accordo, si legge nel 9 comma dell'art. 1.5, si conclude con la definizione di un documento esplicativo delle intese raggiunte, degli impegni e dei tempi di attuazione, accompagnato dai necessari elaborati tecnici e cartografici. La Provincia promuove questo tipo di accordo e istituisce una Commissione del territorio, la cui composizione verrà definita in seguito all'approvazione del PTP (art. 1.8), che è di aiuto e sostegno ai Comuni per le azioni che gli stessi dovranno intraprendere, a seconda del tipo di scelta politica da attuare.

Proposta di PTP di Novara, all'esame del Consiglio regionale:

- o Relazione,
- o Norme tecniche di attuazione,
- o Tavole di approfondimento:
 1. caratteri territoriali e paesistici,
 2. indirizzi di governo del territorio,
 3. infrastrutture e rete per la mobilità

⁵⁴ Anche se non è chiaro con quale efficacia.

⁵⁵ Anche la Provincia di Alessandria, come si accennerà in seguito, ha sollevato alcune osservazioni simili.

⁵⁶ Accordi di pianificazione di competenza provinciale esistono anche in materia di vincoli paesistici oppure per la tutela di aree di pregio storico.

Per quanto riguarda la Provincia di Alessandria, la responsabile ha premesso come i contenuti del PTP di Alessandria abbiano un carattere prevalentemente descrittivo. Il PTP di Alessandria ha utilizzato il Piano Regionale come riferimento di compatibilità normativa. Soprattutto, ha specificato alcune indicazioni, ad esempio precisando il terzo valico che non era indicato nel Ptr.

**Articolazione del PTP di
Alessandria**

- o Relazione illustrativa,
- o Norme di attuazione,
- o Cartografia di Piano,
- o Tavole di analisi e studi di Piano

Nel documento provinciale di Alessandria è stato ampliato e ripreso, inoltre, un punto di forza molto innovativo del Ptr: la parte relativa, cioè, all'agronomicità del suolo. Vengono individuate, anche sulla base di queste indicazioni, le vocazioni territoriali di Alessandria: 21 ambiti di interesse. Il PTP di Alessandria ha provveduto, insieme alla Sovrintendenza ai beni culturali, anche ad inserire l'indicazione dei siti archeologici.

Il piano utilizza un dettaglio di scala abbastanza alto (1:25.000), ma non impone né sceglie siti; precisa, invece, i criteri cui i Comuni devono attenersi per fare delle espansioni. Ad esempio, prima si dovrebbero utilizzare edifici, zone o comunque suoli abbandonati nel centro, poi ciò che è allo stato attuale incompleto, e altrimenti si dovrebbe far uso dei suoli interstiziali di minor valore. Criteri specifici che rispettino e aiutino il principio più generale che in questo caso è quello di impiegare meno territorio vergine possibile.

Le modalità di redazione utilizzate per costruire questo Piano sono risultate molto articolate. C'è stato un proficuo dialogo con i Comuni dell'alessandrino (190), realizzato attraverso numerosi incontri con gruppi di Comuni. È stato istituito un ufficio di piano presso la Provincia, coordinato dalla stessa responsabile del Piano, che ha utilizzato anche l'esperienza di alcuni architetti esterni. Il territorio è stato diviso in 3 parti e i consulenti sono andati personalmente nei comuni per parlare con i sindaci e conoscere direttamente i loro punti di vista.

Come nel caso di Novara, si è avvertita la necessità di inserire per le grandi localizzazioni la previsione di un accordo di programma quadro, che rappresenterebbe una sede in cui poter decidere fra tutti i comuni che tipo di compensazioni assegnare, tenuto conto delle esternalità e dei costi generati dagli interventi insidiativi.

Per quanto riguarda il rapporto con la Regione, viene rilevato come l'intenzione, più volte manifestata, di istituire tavoli della pianificazione, sia rimasta solo sulla carta. Il confronto con la Regione è stato molto carente: non esistono forme, sedi o strumenti di cooperazione e coordinamento. L'intenzione di sviluppare concrete esperienze di copianificazione, sembra non esistere. Inoltre, secondo la responsabile, il Ptr dovrebbe essere più rigoroso nello stabilire criteri alla base dell'uso del suolo e prevedere anche l'indicazione dei siti archeologici, che ora non sono precisati.

E' stato messo in luce, inoltre, come alcune modifiche alla l. 56/77 abbiano ridotto il ruolo e le possibilità di intervento delle Province in merito alle scelte urbanistiche dei Comuni, con conseguenze notevoli per l'ambiente.

I Comuni, attualmente, devono chiedere il parere all'ente provinciale, sia per approvare i propri Piani regolatori generali che per apportare varianti al Piano stesso, ma non si chiarisce⁵⁷ cosa accada se il parere della Provincia sia negativo circa la compatibilità dell'intervento. Potrebbe essere interessante, si suggerisce, tentare una riflessione sull'utilità di una autorizzazione vincolante della Provincia (sui piani regolatori e sulle varianti), che almeno territorialmente è un livello di governo maggiormente vicino al livello di pianificazione più direttamente operativo che è storicamente quello comunale.

2.5. Relazioni di tipo orizzontale: la pianificazione territoriale e le programmazioni di settore.

Le difficoltà nel definire e circoscrivere i contenuti della politica territoriale, sono dovute principalmente al carattere trasversale dei suoi contenuti. Come già accennato, le connessioni tra le diverse sfere di policy sono numerose e complicate dalla molteplicità dei livelli di governo che duplicano, appunto, settori o ambiti di competenza. Che tipo di rapporto esiste tra gli strumenti di piano o programma settoriale (regionale) e il piano territoriale? Nella parte prima è stata analizzata la valenza interdisciplinare del Piano. Il Ptr persegue come obiettivi principali la tutela del paesaggio, dell'ambiente e degli aspetti storico culturali coerenti con le politiche di sviluppo e costituisce il quadro di riferimento per le politiche settoriali e territoriali ai vari livelli. Numerosi sono poi, i riferimenti al coordinamento con gli atti di programmazione regionale e al compito di definizione di indirizzi generali e settoriali di piani, programmi, atti o direttive aventi rilevanza sul territorio.

Non solo in Piemonte, ma su tutto il territorio nazionale, la presenza sempre maggiore di piani a carattere specialistico o settoriale, che esplicano la loro azione su scale territoriali diverse, porta in alcuni casi all'attuazione di scelte politiche frammentate e incongruenti tra di loro. Le conseguenze di queste situazioni possono essere abbastanza difficili da superare, o da recuperare, soprattutto quando si parla di beni quali il suolo, l'ambiente, l'ecosistema e i beni culturali. È chiaro che lo sviluppo e la tutela del territorio difficilmente, o forse solo casualmente, potranno essere perseguiti attraverso una somma di piani o di strumenti tecnici di attuazione di piano, formulati in maniera autonoma ed in modo da rispondere ad istanze specifiche ed una notevole abilità nel costruire, progettare processi.

La tabella 5, in allegato 2, vuole essere un tentativo, chiaramente non esaustivo, che ha il solo scopo di offrire alcune suggestioni circa la complessità delle

⁵⁷ Nella circolare regionale del 23 maggio 2002.

relazioni orizzontali. I piani di settore regionali in Piemonte sono numerosi, e non sempre è agevole individuare e circoscrivere i punti di contatto o sovrapposizione con i contenuti del Piano territoriale. Tra l'altro, i tempi di formazione, o di aggiornamento sono profondamente diversi e questo può facilitare, in alcuni casi, l'assunzione di scelte incongruenti. I legami con il territorio, riguardo alla materia del trasporto, o del commercio sono, se si vuole abbastanza intuitivi, ma forse non altrettanto immediati per altre politiche non considerate nello schema esemplificativo, eppure molto rilevanti⁵⁸.

Altri motivi di riflessione interessanti, in tema di relazioni orizzontali, sono stati sviluppati in uno specifico approfondimento regionale⁵⁹, e riguardano la crescita di ordinamenti speciali nella pianificazione. Essi sono correlati sia alle nuove dimensioni territoriali delle politiche (come i piani di bacino a livello interregionale, o i patti territoriali a livello sovra-comunale), sia alla politica delle "emergenze" che richiede un utilizzo immediato di finanziamenti straordinari senza vincoli di tipo urbanistico- territoriale. Un caso emblematico delle disfunzioni che possono emergere dall'"eccesso di separatezza" è rappresentato dalla programmazione commerciale rispetto alla quale sono state evidenziate le contraddizioni tra le scelte di localizzazione e le altre esigenze del territorio. L'esempio della localizzazione di un grande centro commerciale riportato nel Riquadro 2.3 offre utili elementi di riflessione a proposito.

Il proliferare delle pianificazioni separate si è sviluppato quindi partendo da alcune lacune proprie della pianificazione generale. Ma a questa tendenza "separatrice" non è corrisposta la ricerca di un momento di raccordo tra le diverse progettualità; non si è creata o rafforzata una sede di coordinamento anche solo istituzionale e questo ha favorito, almeno in parte, il proliferare di misure politiche poco comunicanti e a tratti conflittuali o non coerenti fra loro.

Al fine di comprendere meglio i rapporti tra le pianificazioni separate e il Ptr si sono effettuate delle interviste con alcuni responsabili dei settori regionali di intervento⁶⁰.

In generale, si ritiene che il Piano Territoriale non abbia rappresentato un quadro generale di riferimento per le varie politiche. Quasi tutti i programmi o piani di settore procedono autonomamente e, nella loro formulazione, tengono conto soprattutto dei vincoli e limiti prescritti da specifiche normative di riferimento (peraltro, contenute in sintesi nel Ptr). Ciò viene ricondotto alla debole forza prescrittiva dei contenuti del piano, modificabili appunto dalle "varianti di settore", qualora queste siano approvate con le stesse procedure previste per l'approvazione del Ptr⁶¹. Secondo alcune esperienze, più che intendere il Ptr come

⁵⁸ Le scelte attuate in tema di politica sanitaria, ad esempio, potrebbero comportare profonde modifiche al disegno territoriale, e numerose riorganizzazioni di servizi (si pensi, ad esempio anche, all'identificazione e articolazione dei distretti socio sanitari diffusi sul territorio piemontese).

⁵⁹ Cfr. "Le Pianificazioni separate in Piemonte", Quaderni della pianificazione, n. 12, ottobre 2002, Regione Piemonte.

⁶⁰ Sono stati realizzati incontri con alcuni responsabili delle Direzioni Ambiente, Commercio, Industria e Trasporti.

⁶¹ Ad oggi, settembre '04, il Ptr non risulta modificato rispetto al disegno originario.

Piano guida per lo sviluppo del territorio, avviene il contrario: è il Piano territoriale che si avvale ed è fortemente condizionato, nella sua definizione e nel suo disegno complessivo dai contenuti di altri Piani settoriali.

Al settore Ambiente afferiscono diversi strumenti di programmazione (piano dei rifiuti, piano energetico, tutela delle acque...) e nessuno si avvale della guida del Piano territoriale, strumento considerato molto generico al fine di costituire una adeguata cornice di riferimento. Molto sentita e sottolineata, in questo settore, l'esigenza di cambiare il consueto modo di formulare la politica ambientale: sembra indispensabile non considerare più i temi dell'ambiente come un insieme di vincoli, ma anche come veicolo di promozione e valorizzazione del verde e delle tematiche collegate. È fondamentale, infatti, cercare di promuovere la formazione di piani, programmi e iniziative che rispettino e proteggano l'ambiente, incoraggiando lo sviluppo sostenibile.

Già la ricerca regionale del 2002, ha messo in luce come le pianificazioni di settore in Piemonte siano autoreferenziali, con riferimento ai processi amministrativi in cui vengono definiti, e incuranti del carattere di trasversalità che sta caratterizzando le nuove tipologie di accordi e programmazione comunitaria e nazionale. Possono essere diversi i motivi alla base di questo atteggiamento, ma è importante sottolineare come, anche sulla base delle interviste effettuate, sia sostanzialmente unanime la lamentela circa la mancanza di un quadro generale di riferimento e la carenza di un pregnante contenuto politico nelle indicazioni presenti soprattutto nel Ptr.

Non è semplice, separare e chiarire esattamente quali siano le reali aspettative legate a questo strumento né, di conseguenza, dare una lettura univoca degli aspetti critici legati al suo funzionamento, a livello regionale. Molto spesso si è fatto riferimento ad indicazioni – o interventi auspicabili – relativamente all'integrazione delle politiche settoriali", oppure nel "coordinamento territoriale di interventi", oppure ancora nella "promozione di un sistema di collaborazione tra enti locali, le cui azioni sono sempre più interdipendenti". Aiutano però a comprendere come sia presente una consapevolezza diffusa nelle burocrazie tecniche che le decisioni di trasformazione territoriale richiedono la rottura delle tradizionali barriere tra le politiche settoriali. Nello stesso tempo, mettono in luce come la gestione delle interdipendenze tra settori non può essere ricondotta ad un astratto concetto di piano onnicomprensivo, ma richiede innovazioni procedurali ed organizzative capaci di rispondere alle spinte oggettive verso la separatezza che non è altro che la risposta più facile alla complessità dei processi di trasformazione del territorio.

2.6 Il Piano Territoriale Regionale come strumento di governo del territorio: opzioni possibili.

Le indicazioni emerse dalle interviste realizzate hanno contribuito a tratteggiare un disegno con più ombre che luci.

Per quanto concerne il coordinamento *verticale*, nel complesso, il processo si è mostrato inefficace, non fosse per il fatto che a sette anni dall'approvazione del

Ptr abbiamo solo due PTP approvati. Certamente, il quadro non è univoco per quanto concerne la crescita della cultura del governo del territorio a livello sub-regionale. Vi sono Province, come quella di Alessandria, che hanno strutturato ed elaborato il proprio piano territoriale provinciale utilizzando indicazioni e le stesse definizioni terminologiche del Ptr. Altre, hanno tenuto conto solo di alcuni indirizzi specifici, come nel caso della Provincia di Novara per quanto concerne il Piano regionale di approfondimento dell'area Ovest del Ticino. E' però evidente che la scelta di non delegare poteri sulla pianificazione urbanistica comunale alle Province si traduce anche in una minore legittimazione del loro ruolo nel processo complessivo, forse in ciò contravvenendo anche allo spirito dell'art. 20 del testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

A livello *orizzontale* il Piano territoriale regionale, nonostante la sua natura di "contenitore" di tematiche dinamiche legate alle trasformazioni ambientali, alla tutela di beni paesaggistici, ai trasporti, agli insediamenti produttivi, alla realizzazione di grandi infrastrutture, non è stato utilizzato come strumento di indirizzo e guida nella programmazione di settore regionale. Le politiche regionali si sono incentrate all'interno di alcuni grandi assi quali quelli contenuti nel DOCUP e nell'Intesa istituzionale di programma e Accordi di Programma Quadro Attuativi, senza che sia stata svolta una valutazione preventiva dei loro rilevanti effetti territoriali. I limiti riscontrati nel processo attuativo della pianificazione territoriale fanno emergere alcune opzioni possibili per il futuro. Ne richiamiamo tre in coerenza con quanto emerso in altri contributi di approfondimento del Ptr⁶².

Una prima ipotesi, che potremmo definire come quella del piano delle invarianti si ricollega al modello *conformativo urbanistico* del piano. Da molti viene fatto notare come la natura complessa degli obiettivi di un piano strutturale territoriale, che includono aspetti sociali, economici e ambientali, è stata di fatto vanificata nella riduzione degli obiettivi stessi a mere determinazioni d'uso del suolo o più semplicemente a meri vincoli. Un buon piano territoriale, seguendo questo modello, si comporterebbe come un grande Piano Regolatore Generale, e potrebbe dire efficacemente solo dove non si possono localizzare determinate attività, ma non può dare indicazioni, né tanto meno garantire, rispetto alla localizzazione degli interventi funzionali allo sviluppo regionale. Il Ptr si limiterebbe a raccogliere in un unico documento i vincoli all'uso del territorio, magari già in parte previsti in altri strumenti normativi, senza influenzare direttamente le politiche di settore⁶³. Far dipendere il controllo e l'approvazione dei Piani provinciali e dei Piani regolatori comunali esclusivamente all'ente regionale, che compie le sue valutazioni sulla base di una scala territoriale così ampia come quella, appunto, regionale rischia però di non consentire una corretta e approfondita individuazione delle prescrizioni all'uso del territorio, trasformando quindi la fase di approvazione dello strumento territoriale, in un momento di

⁶² Ci riferiamo al contributo di Salone cit. dove a p. 35 si richiamano le tre tipologie di piano individuate da Fabbro S., *I nuovi piani territoriali regionali in Italia: approcci, scenari, efficacia*, in "Urbanistica", n. 121, pp. 57-59, 2003.

⁶³ Non è sempre così agevole comunque sostenere che un piano delle invarianti non tenti di influenzare le linee guida di sviluppo del territorio, si tratta pur sempre di un condizionamento "negativo".

valutazioni discrezionali basate sulla tutela di generici interessi locali o esclusivamente politici⁶⁴. Queste osservazioni sono probabilmente ancor più valide laddove si rifletta sul senso di subordinare un'approvazione non solo del Piano provinciale, ma addirittura del Piano regolatore comunale alla mera compatibilità con normativa regionale di settore e il Piano Regionale.

Questa riflessione, tuttavia, non implica necessariamente o esclusivamente, come conseguenza, la totale rinuncia ad una funzione di verifica e di monitoraggio. Alcuni rischi appena descritti, possono verificarsi anche a scale territoriali diverse. Non è detto che sia necessario o utile che la Regione “perda” il potere di intervento su contesti territoriali locali, ma potrebbe agire seguendo altre logiche e modalità: potrebbe essere utile, ad esempio, modificare la attuale funzione di controllo finale, trasformandola una più tipicamente di indirizzo o coordinamento.

Una seconda opzione, che potremmo definire come quella del *piano strutturale* si basa sull'ipotesi che il meccanismo procedurale del Ptr possa essere migliorato attraverso una formula “mista” di contenuti. Accanto ad alcuni contenuti prescrittività rispetto ai piani settoriali e quelli locali dovrebbe suggerire o armonizzare allo stesso tempo linee di sviluppo del territorio a scala vasta. La sensazione di aver davanti un piano “flessibile” lascia aperte, in effetti, questioni non di poco conto sulla reale efficacia di norme e vincoli prescrittivi. Se è vero, infatti, che avere un piano regionale “a maglie larghe” permette di intervenire e operare più agevolmente all'interno di contesti che mutano a volte molto sensibilmente e che richiedono una rapida capacità di intervento, è altrettanto vero che un piano in tutto e per tutto modificabile (che riesce ad essere in pratica conforme a quasi tutto) vanifica per certi aspetti l'utilità stessa di uno strumento di programmazione, pianificazione e soprattutto di tutela complessiva di un territorio d'area vasta. Allo stesso tempo, si avverte l'esigenza di avere riferimenti, anche accennati, ad ipotesi di assetti futuri e di linee di sviluppo. Durante le interviste si è anche affacciata l'ipotesi di costruire un Piano territoriale, che tenga conto dei contenuti dei piani e dei programmi di ogni settore, cercando di “armonizzarli” e valorizzandone le complementarità. Si tratta peraltro di una soluzione di difficile realizzazione qualora non si prevedano dei meccanismi procedurali adeguati che consentano di dirimere i conflitti che possono sorgere quando vi sono disposizioni settoriali in aperto contrasto tra loro.

Questa possibilità ci porta alla terza opzione possibile, quella del *Piano strategico*, orientato prevalentemente, non in termini settoriali, allo sviluppo futuro di un area. Si può infatti pensare di definire il Piano⁶⁵ (sia esso provinciale o regionale) attraverso meccanismi maggiormente inclusivi, pensandolo cioè come il frutto di una decisione congiunta, o meglio di una formulazione condivisa, potrebbe portare a risultati più utili e efficaci: ad esempio, si potrebbero fissare vincoli

⁶⁴ In Piemonte, allo stato attuale, qualora un ente locale “trasgredisce” le prescrizioni del piano, ed accade raramente, in via informale gli uffici competenti dialogano tra loro e si apportano delle modifiche e cercano aggiustamenti.

⁶⁵ Queste osservazioni valgono genericamente per le costruzioni di qualunque strumento di pianificazione, ma anche per le decisioni che riguardano elaborazioni di interventi che sviluppano i loro effetti su territori d'area più vasta di quella comunale.

ambientali più stringenti, oppure decidere tempi e fasi di attuazione più rigorosi o, ancora, progettare iniziative di sviluppo coerenti con vocazioni specifiche dei sistemi territoriali e/o locali.

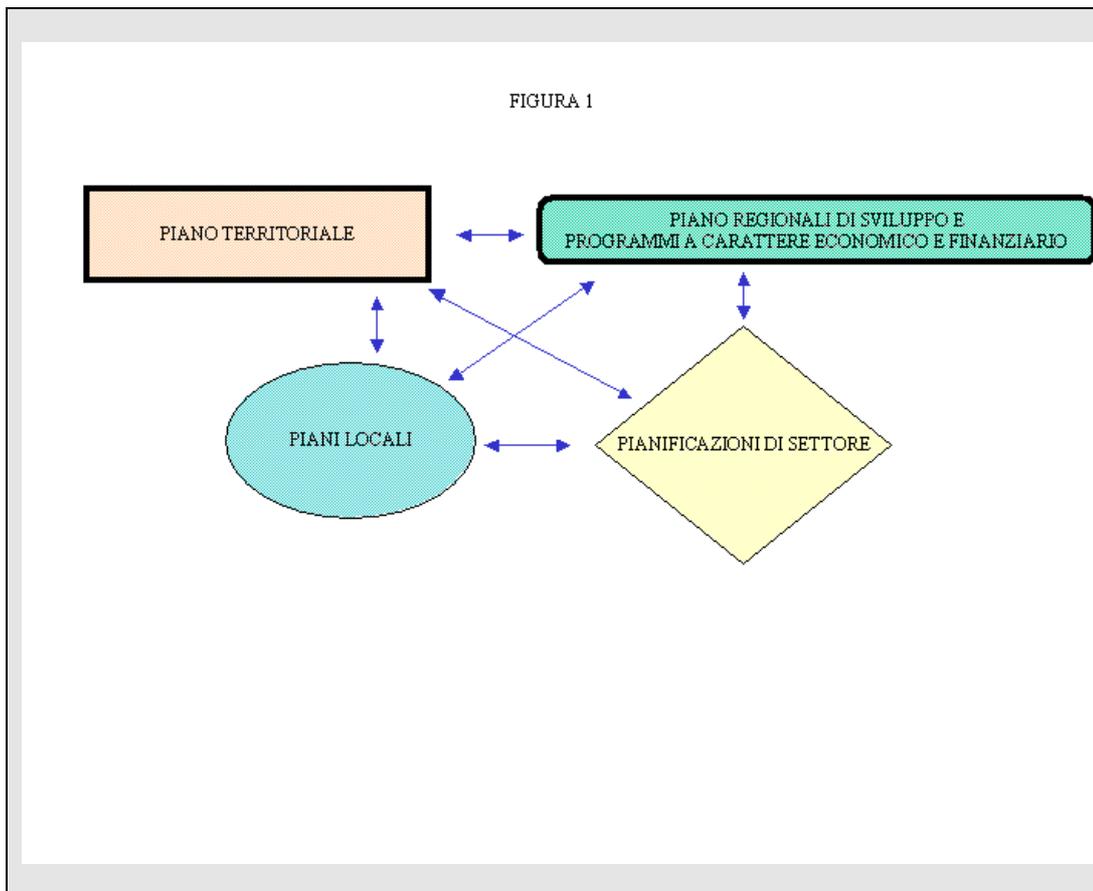
Riquadro 2.2. Gli aspetti salienti della pianificazione strategica

Le dimensioni principali della pianificazione strategica sono quattro:

- o Nuova tecnica progettuale di redazione del Piano, basata da una profonda conoscenza del territorio e proiettata verso il “futuro”.
- o Stretto dialogo con il programma di sviluppo regionale e le pianificazioni separate.
- o Superamento dell'attuale forma di controllo sui piani locali, a favore di una nuova interazione con i soggetti locali e forte utilizzo di ampie forme di copianificazione dall'origine dei processi di formazione del Piano.
- o Grande attenzione al panorama interregionale ed europeo.

Con un piano a valenza strategica, si vuole costruire uno strumento che guardi al futuro, partendo dal suo disegno attuale, ma non limitandosi a fotografarlo, e si cercano modalità procedurali che superino la settorialità e coinvolgano le diverse e molteplici progettualità regionali e locali. Genericamente, guardando ad altre esperienze italiane e non, si può dire che i piani strategici si caratterizzano per alcune componenti ben precise: si riferiscono innanzitutto ad orizzonti temporali di medio-lungo periodo, l'approccio che viene adottato per definirli è interdisciplinare, proprio perché si tende ad integrare le diverse politiche settoriali che agiscono sul territorio, e “visionario” perché tenta di costruire una serie di azioni propedeutiche alla realizzazione appunto di una visione futura e desiderata di sviluppo del territorio (Riquadro 2.2).

Diventa essenziale, così come sintetizzato nello schema seguente, che il rapporto tra tutti gli strumenti di Piano sia interattivo e teso ad un dialogo continuo e un confronto molto attento, dove le modifiche rilevanti sul territorio devono in qualche modo essere coerenti con le iniziative condivise. La figura 1 rappresenta un tentativo di immaginare i punti di raccordo principali fra gli attori. Si può immaginare di partire da strumenti di piano e programma generali e omnicomprensivi, quali Ptr e PRS, ma non è importante tanto da dove si parta, l'importante è poter modificare, ridefinire i contenuti di questi strumenti tenendo conto dei contributi delle pianificazioni separate e degli strumenti locali. Anche situazioni o esigenze di programmazione e intervento straordinario, in un Piano di questo tipo potrebbero essere coordinati disponendo di visioni più ricche e complesse e tenendo conto dei molteplici interessi in gioco. Se ciò da un lato sembra rendere più faticoso l'intero processo, dall'altro può però moltiplicare le occasioni di sviluppo e le risorse relazionali e quindi anche progettuali a disposizione.



Riquadro 2.3. Un caso esemplare: il processo di localizzazione dell'Outlet di Serravalle Scrivia

Il ragionamento svolto sinora può essere completato richiamando un caso concreto in cui le problematiche relative alle relazioni verticali e orizzontali possono essere verificate direttamente. Il caso è riferito alla decisione di localizzare un grande centro commerciale, il Factory Outlet Centre (Foc) di Serravalle Scrivia, in un'area che poteva presentare delle contro-indicazioni dal punto di vista territoriale. La decisione localizzativa si è infatti basata esclusivamente su regole di mercato e analisi economiche molto approfondite. In particolare, la scelta circa il luogo dove destinare l'insediamento non è avvenuta casualmente, ma si è basata su accurati studi dedicati alla definizione del comportamento spaziale di domanda e offerta⁶⁶.

Nel caso di Serravalle, è emerso che i profili o meglio i fattori localizzativi rilevanti ai fini della scelta d'insediamento sono stati sia di natura territoriale, che urbanistica, "istituzionale" e "settoriale". La localizzazione del Foc ha comportato alcune conseguenze rilevanti che richiedono una valutazione integrata dei seguenti aspetti di compatibilità: territoriale, economica e socio culturale. Rimandando al lavoro già citato per approfondimenti riguardo i punti precedenti, in questa sede preme sottolineare, soprattutto, che attualmente nell'area del novese, si stanno diffondendo numerose iniziative di sviluppo a carattere insediativo. Non è importante, in questo caso, capire se questa tendenza sia una conseguenza diretta della localizzazione dell'Outlet, ciò che è interessante notare è che, al pari di questa, le nuove iniziative programmate, alcune in corso

⁶⁶ Per approfondimenti e un'accurata e particolareggiata descrizione del caso in esame si rimanda alla pubblicazione *"Commercio e Territorio un'alleanza possibile? Il Factory Outlet Centre di Serravalle Scrivia"*, a cura di Grazia Brunetta e Carlo Salone – Osservatorio regionale del Commercio della Regione Piemonte e Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico di Torino, maggio 2002.

di realizzazione, nei due Comuni, mettono in luce la mancanza di un complessivo disegno strategico che abbia, al pari di questi interventi, una scala sovra-locale.

Molte iniziative sembrano un po' casuali nella scelta, come se fossero dettate principalmente da una esclusiva competizione nell'allocazione di nuove risorse economiche e finanziarie.

Tutto questo, secondo la ricostruzione della Direzione regionale del Commercio, con l'entrata in vigore, lo scorso gennaio, della nuova normativa sul commercio, non potrebbe più verificarsi: nel caso di una nuova localizzazione con caratteristiche simili a quelle del "caso Outlet", si dovrebbe aprire obbligatoriamente una Conferenza dei servizi (regione, provincia, comune), che vedrebbe la partecipazione di tutti gli attori interessati al caso, ma con la capacità decisionale limitata ai soggetti pubblici. Resta da però verificare quali saranno le regole per scegliere le direzioni che prendono parte alla conferenza dei servizi.

Come si è decisa la localizzazione? Attori coinvolti e processo decisionale.

L'area che nel 1999 verrà destinata ad accogliere il Factory Outlet Centre (area 'Ca Praga Sturla), era inizialmente destinata ad usi agricoli. Alla fine degli anni 80, la società Praga Srl presenta al Comune di Serravalle una proposta di variante al PRGC, denominata "Spazio 92", finalizzata a porre le condizioni normative affinché si potesse realizzare un complesso polifunzionale destinato ad ospitare attività artigianali, direzionali, culturali, sportive, turistico – ricreative e alberghiere. Si ufficializza la proposta quindi attraverso la richiesta di variante e si rinvia la fase attuativa ad un apposito Piano Esecutivo Convenzionato. Nel 1994, la proposta di variante è stata approvata definitivamente dalla Giunta regionale. Sotto il profilo delle autorizzazioni commerciali, però il progetto incontra il parere contrario degli uffici regionali preposti (la normativa allora vigente non consentiva di dare vita a nuovi insediamenti commerciali a carattere alimentare). La stessa Direzione Commercio, però, suggerisce l'ipotesi di poter concedere un'autorizzazione per un centro commerciale tematico (autorizzazione che arriverà nel 1999). La società Praga decide allora di cogliere l'opportunità e di orientare la propria idea progettuale verso la realizzazione del primo Outlet italiano, e si accorda con la BAA Mc Arthur Glen. L'iniziativa ha incontrato da subito il consenso e l'entusiasmo del comune di Serravalle.

Da questo momento inizia la complessa attività di concertazione svolta in sedi e contesti istituzionali diversi. Un primo tavolo negoziale di natura partenariale è costituito dalla giunta comunale di Serravalle con le rappresentanze di categoria del commercio (all'interno del quale mentre la Confesercenti espresse un giudizio negativo, l'Ascom assunse una posizione neutrale). Un secondo tavolo fu invece teso a realizzare forme di coordinamento interistituzionale e fu promosso dalla Provincia di Alessandria nell'intento di trovare un accordo tra i Comuni territorialmente interessati, cui spetta un parere non vincolante per la decisione definitiva (Novi Ligure e Gavi si pronunceranno contro l'iniziativa).

La convenzione viene stipulata nel marzo del 1999 dal Comune di Serravalle (servizio urbanistico), dalla Praga Srl e dalla BMG Serravalle S.p.a.. stabilisce proprio l'impegno per realizzare quanto proposto dalle stesse società nel Piano Esecutivo Convenzionato adottato dal Comune del febbraio dello stesso anno. L'ente locale ottiene diverse garanzie, ma le compensazioni allora ottenute, appaiono oggi poco rilevanti, rispetto anche a quello che da lì a pochi anni si è realizzato con la localizzazione di un grande ipermercato in un lotto adiacente quello del FOC. In esso, grazie soprattutto al ruolo e l'attività svolta dalla Direzione Commercio a capo della Conferenza dei servizi istituita proprio per la costruzione del Ipermercato, vennero poste come condizioni essenziali per la realizzazione dell'opera alcuni miglioramenti strutturali della viabilità a carico del proponente.

A parte queste recenti innovazioni nella viabilità, Serravalle non ha subito almeno apparentemente grandi mutamenti o trasformazioni in seguito alla nascita del FOC. Di recente, così come testimoniato dal responsabile dell'area urbanistica del Comune, sono aumentate le richieste di concessioni edilizie per l'area nei pressi dell'Outlet, lungo la strada Novi/Serravalle, dove dovrebbero sorgere strutture abitative destinate soprattutto al personale impiegato nel centro. Marginalmente, in conseguenza della maggiore occupazione, è cambiato il tessuto sociale della zona, che ora, a differenza del passato, raccoglie un maggior numero di abitanti immigrati,

occupati nell'Outlet. Sono nate alcune piccole realtà imprenditoriali proprio per rispondere a nuove esigenze (apertura di un call center per chiamate internazionali, e di un esercizio commerciale a carattere alimentare dedicato alla vendita di prodotti tipici della cucina araba e africana).

Il ruolo della Pianificazione Territoriale

Il coinvolgimento della direzione Pianificazione e gestione urbanistica si è avuto esclusivamente nella fase iniziale della vicenda, allorquando si è trattato di modificare la destinazione d'uso del lotto potenzialmente interessato dall'intervento. Si è quindi sottoposta la proposta di variante della destinazione d'uso da agricola a commerciale e la Regione, valutando sulla base della conformità alla normativa regionale vigente, si è limitata a decidere se approvare la proposta. Una domanda sorge spontanea: cosa sarebbe accaduto se il Ptr fosse stato già approvato e vigente? Si ha la sensazione che non sarebbe cambiato molto: si è trattato di una decisione settoriale probabilmente l'Ente regionale non avrebbe potuto far molto altro. In seguito, la questione ha richiesto l'intervento della Direzione Commercio, sempre a livello regionale e, dopo aver ottenuto le autorizzazioni richieste, è stata gestita interamente a livello comunale.

Le esperienze di questi anni, legate alla presenza di Outlet o di grandi insediamenti commerciali, sembrano raccogliere principalmente consensi e plausi. Si guarda alla rivitalizzazione dell'area, e ai benefici economici che ne derivano, a cominciare dal positivo impatto occupazionale, le valutazioni non possono che essere positive. È opportuno, comunque, segnalare che alcuni riflessi, data soprattutto la notevole dimensione dell'intervento realizzato, sono molto più difficili da misurare e anche solo da definire, ed investono molteplici aspetti legati al sistema territoriale interessato.

Le ricadute territoriali e ambientali, laddove possano essere in qualche modo misurate preventivamente, richiedono la gestione di politiche settoriali coordinate fra loro. È importante cercare di creare un momento di raccordo, non casuale ed episodico, fra politiche attuate da diversi soggetti istituzionali. È molto probabile infatti che solo attraverso logiche di interazione costruttiva tra gli attori interessati allo sviluppo locale dell'area, si possano realmente compiere scelte migliori e costruire vantaggi duraturi, ed evitare che politiche di sviluppo territoriale a carattere economico, se messe in atto da soggetti (anche istituzionali) in competizione tra loro, finiscano per annullare a vicenda i loro effetti, in un gioco a somma zero.

2.6. Alcune riflessioni conclusive: si può governare “strategicamente” il territorio?

Nell'allegato tecnico dell'Intesa istituzionale raggiunta tra la Regione Piemonte e il Governo centrale⁶⁷ si afferma che nel Piano Territoriale sono contenute in forma esplicita le scelte strategiche che la Regione intende compiere o favorire nei riguardi delle diverse politiche che interessano la tutela o l'uso del suolo, individuando quelle azioni ritenute indispensabili per realizzare una visione unitaria del territorio regionale. L'indicazione delle politiche da seguire non si limita, quindi, a scelte passive di tutela, anche laddove si parli di tutela del paesaggio, ma mira ad indicare anche attraverso direttive ed indirizzi i loro strumenti di attuazione.

Fra gli obiettivi generali della pianificazione, per semplificare, potremmo individuarne due: cercare di governare le interdipendenze tra le diverse politiche di settore e di conseguenza (sulla base di quei risultati) svolgere una funzione di indirizzo e coordinamento delle pianificazioni di livello territoriale più specifiche,

⁶⁷ Approvata con Delibera CIPE del 17 marzo del 2000.

che affianchino, e modifichino la tradizionale funzione di controllo. Non è agevole trasporre queste intenzioni in un Piano. Il modello che si avvicina di più a questa ipotesi è quello del *Piano strategico* richiamato in precedenza. La prospettiva con cui vengono affrontate le tematiche legate alle politiche di sviluppo del territorio, e il modo in cui vengono gestite le relazioni con gli attori, non solo pubblici, coinvolti in questi temi, presentano caratteristiche abbastanza diverse da quelle di decenni fa. I rapporti che animano le relazioni tra Stato e enti locali, in questa materia, non sono più gerarchici, ma paritari anche a seguito della riforma costituzionale. Ugualmente, gli interessi privati non sono più percepiti esclusivamente come antinomici rispetto a quelli pubblici, e il dibattito in tal senso, ha modificato i suoi contenuti, soprattutto alla luce delle più recenti esperienze di politiche urbane e territoriali.

Si tratta, quindi, di immaginare un nuovo strumento, contrassegnato da una logica strategica, anche se non è semplice assegnare un contenuto condiviso e quindi pacifico alla valenza “strategica” di un piano. È importante tener presente che quando si parla di strategia si focalizza l’attenzione su problemi ritenuti cruciali per l’area in considerazione, e definiti con opportune tecniche di costruzione del consenso, che accanto ad una definizione partecipata di costruzione di scenari (*visioning*) aiutano a pianificare attività che vadano in quella direzione e realizzino quindi gli obiettivi comuni (*planning*)⁶⁸. Queste osservazioni suggeriscono alcune riflessioni: siamo di fronte ad un processo dinamico e aperto, che parte dalla conoscenza del territorio e dei suoi interlocutori, con numerosi centri decisionali, che non coincideranno necessariamente solo con identità istituzionali o amministrative, e che necessariamente devono dialogare tra loro. Composizione e integrazione, quindi, delle politiche settoriali che hanno incidenze territoriali.

Di recente, in Italia, queste nuove tipologie di piano sono state sperimentate soprattutto a livello di area metropolitana, interessando quindi principalmente i livelli di governo comunale e provinciale, ma poco o nulla hanno a che fare con i tradizionali strumenti di pianificazione del territorio, che continuano ad essere il principale, se non esclusivo strumento di attribuzione degli usi del suolo. Negli ultimi anni, si stanno sviluppando anche a livello di area vasta come quella piemontese, esperienze a carattere “strategico”. In effetti si assiste ad un nuovo slancio nella considerazione del ruolo regionale, che può divenire una sede di livello “ottimo” di governo e mediazione tra la visione locale e quella interregionale o europea. Riprendendo la classificazione proposta precedentemente⁶⁹, si possono avanzare alcune ipotesi circa la valenza strategica di alcuni nuovi Piani Regionali in corso di elaborazione. Mentre il Veneto, e la Liguria, sembra preferiscano attestarsi su modelli di Piano di tipo conformativo – urbanistico il primo e strutturale la seconda, in Lombardia, Friuli - Venezia Giulia ed Emilia Romagna la logica di fondo che accompagna le nuove elaborazioni di Piano sembra essere ispirata alla ricerca di strategie condivise e molto ampie. Ad

⁶⁸ CURTI F., GIBELLI M.C., *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, 1996.

⁶⁹ Cfr. SALONE cit..

oggi, nessuno dei Piani citati risulta approvato e pubblicato. Il Veneto si è dotato di una nuova legge urbanistica (L.R. 11/2004), la Liguria ha approvato un documento preliminare al Ptr, nel 2002; anche la Lombardia di recente ha pubblicato il Documento programmatico per il Ptr (2003)⁷⁰, il Friuli Venezia Giulia, dopo il cambio dell'amministrazione regionale nel 2003, è fermo ad una bozza di disegno di legge. In Toscana⁷¹, è in fase di definizione un modello di governo strategico del territorio che utilizzi in qualche modo l'esempio di costruzione delle Agende 21 locali legando a questo confine un programma operativo di sviluppo. Il livello provinciale viene identificato, quindi, come un buon livello strategico di governo.

Molte leggi regionali urbanistiche, infatti, partono ormai dall'assunto che le trasformazioni urbane e territoriali debbano avvenire tramite forme di coinvolgimento e partecipazione formali e informali di una pluralità di soggetti sia pubblici, sia privati. Non a caso, l'introduzione progressiva nell'ordinamento, di strumenti e procedimenti concertati non rappresenta solo la volontà di superare la questione urbanistica con quella economica, ma rappresenta anche la necessità di affiancare a tradizionali strumenti urbanistici nuove pratiche più flessibili e inclusive delle istanze locali⁷², che tengano conto che i confini territoriali e gli attori interessati mutano a seconda delle politiche e dei contesti di riferimento.

In questo caso, non si tratta forse di "chi" debba decidere, se prima o dopo: il governo del territorio trova senso e utilità se realizzato attraverso la sinergia di tutti gli attori che con le loro azioni svolgono un ruolo di trasformazione locale. È difficile immaginare, che una materia come questa (già di difficile specificazione contenutistica), venga pianificata a livello di una singola direzione regionale, così come da un singolo comune e riesca a dispiegare gli effetti voluti.

Una fra le ipotesi percorribili potrebbe essere quella di formulare un Piano che disegni grandi assetti che, a partire dai meccanismi spontanei di trasformazione, che stanno avvenendo sul territorio, sia in grado di costruire o incentivare, proprio attraverso gli specifici apporti, scenari alternativi di sviluppo del territorio. Indicazioni condivise che, proprio perché tali, siano realmente di supporto ai pianificatori locali nelle decisioni di uso e sviluppo del territorio. Allo stesso tempo, questa "rivoluzione" nell'impostazione del Piano permetterebbe di definire, in maniera forse un po' più pregnante di quanto non faccia ora, delle "soglie" e degli strumenti di controllo e verifica di compatibilità. Fornire delle linee guida al disegno territoriale provinciale può avere più senso e soprattutto può essere maggiormente realistico che non tentare di farlo a livello comunale. Il caso di Serravalle ne descrive chiaramente alcune situazioni consequenziali. Il ruolo della pianificazione territoriale regionale è stata esclusivamente una risposta

⁷⁰ Nel documento in questione, sono esplicitamente affermate le relazioni tra il Ptr e altri strumenti di carattere programmatico regionale (ad es. piano di sviluppo e documento di programmazione economica e finanziaria).

⁷¹ cfr. DE LUCA G., *Intenzionalità e formalizzazione degli strumenti per il governo del territorio*, in Governo del territorio: il modello Toscana, il Mulino, Bologna, 2003.

⁷² Paolo Urbani descrive i Programmi Integrati di Territorio (1992) e poi vari programmi di riqualificazione urbana e extraurbana (cfr. URBANI P., *Urbanistica consensuale*, 2000, Bollati Boringhieri, Torino).

ad un singolo Comune che ha richiesto una modifica al proprio piano regolatore generale, e la Regione non ha potuto che approvarla sulla base di considerazioni di conformità alla normativa di settore e al Piano territoriale.

Quasi sicuramente, tutto ciò non può avvenire, cioè essere definito, solo a livello “centralistico” da un unico soggetto istituzionale, e questo indipendentemente dalle qualità tecniche dell’attore politico. L’idea di sviluppo del territorio, di cui si dovrebbe trovare traccia nel Piano territoriale, non può verosimilmente prescindere da un coordinamento e da una attenta collaborazione tra tutte le diverse e complementari competenze tecniche presenti su un territorio di area vasta come il Piemonte. Appare difficile immaginare, ad esempio, che un Piano dei trasporti non confronti i propri obiettivi o non tenga conto dei programmi di sviluppo turistico o industriale di un’area piuttosto che un’altra. Oppure pensiamo all’ampiezza delle tematiche ambientali e allo stretto legame tra il territorio e l’ambiente e anche il commercio: non può trascurarsi che l’attenzione mondiale è tesa al perseguimento di uno sviluppo sostenibile, e alla necessità di non “consumare” ulteriormente la risorsa territorio.

Uno strumento complesso, quindi, che guidi le trasformazioni del territorio all’interno di un “patto condiviso”⁷³ nei suoi contenuti di tutela e protezione ambientale e sviluppo sostenibile.

Un nuovo strumento territoriale dovrebbe, infine, cercare di muoversi nella direzione di aumentare le possibilità relazionali e le sedi di confronto attualmente caratterizzate da sedi informali e da casualità legate a situazioni contingenti. In questo senso, la Conferenza di Pianificazione, prevista, ma rimasta inattuata, potrebbe essere adeguatamente rilanciata. Il contributo di questa nuova rete non dovrebbe essere però limitato ad una fase a posteriori di discussione su un piano già formulato, ma dovrebbe divenire la sede di dialogo costante, in cui il Piano si forma e viene monitorato nel tempo. La cooperazione tra i vari soggetti locali va promossa, accompagnata e indirizzata al fine di garantire il passaggio da un agire prevalentemente individuale ad un agire concertato. Accanto a questo, è utile sviluppare e incentivare l’identificazione e la comunicazione all’interno di sistemi territoriali autonomi che possono rappresentare il livello ottimo di governo per specifiche decisioni politiche. In questa direzione può essere anche utile guardare alle esperienze realizzate e alle criticità fino ad ora emerse in tema di definizione di politiche a livello di area metropolitana torinese (cfr Riquadro 2.4) dove sono state avviate forme di confronto tra comuni in seno, ma non solo, ad un nuovo organismo, la Conferenza metropolitana.

Riquadro 2.4. L’area e città metropolitana: il caso di Torino

Il tema delle aree metropolitane in Italia è stato ampiamente dibattuto, soprattutto in occasione delle leggi di riforma delle autonomie locali predisposte a partire dagli anni ’90⁷⁴. Inizialmente sono state indicate come aree metropolitane le zone comprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, ed è stato assegnato alla Regione il

⁷³ Cfr. FABBRIO, cit.

⁷⁴ Una prima volta nella L. 142/1990; quindi nella L. 265/1999 e nel successivo d. lgs. 267/2000 che ha costituito il nuovo Testo Unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali.

compito di provvedere, su proposta degli enti locali interessati, alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana.

Nelle aree metropolitane così individuate, “il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato”. La città metropolitana, nell'ambito della quale continuano ad esistere i diversi comuni, esercita le funzioni provinciali, più quelle comunali secondo la ripartizione decisa.

In Piemonte, così come sull'intero territorio nazionale, non esiste una città metropolitana costituita ufficialmente. L'unico atto formale compiuto dalla Regione è la delibera C.R. n. 1090 del 4 marzo 1995, con cui si individuava una prima lista di Comuni (33) appartenenti all'area metropolitana⁷⁵.

Attualmente sono in corso di realizzazione, dopo il primo “Rapporto sulle Politiche in corso”, pubblicato dalla Regione Piemonte nel 1994, studi ed analisi approfondite che hanno lo scopo di fornire un punto di partenza per la discussione e la promozione dell'esercizio cooperativo ed integrato di alcune politiche. L'obiettivo, in questa fase, non sembra essere principalmente di arrivare ad uno statuto della città metropolitana, ma piuttosto quello di avviare o rafforzare alcuni processi di definizione di politiche a livello metropolitano.

In questa direzione appare di un certo interesse la promozione e costituzione della Conferenza Metropolitana Torinese.

La Conferenza metropolitana torinese - Nel 2000, la Presidente della Provincia di Torino e il Sindaco del Comune di Torino, hanno convocato la Conferenza Metropolitana, che riunisce, oltre al Comune e alla Provincia Stessi, 37 comuni della prima e seconda cintura torinese⁷⁶. Si tratta dei sindaci che hanno contribuito ad elaborare il primo Piano Strategico per la promozione della Città di Torino⁷⁷. All'interno della Conferenza sono stati attivati gruppi di lavoro tematici relativi a:

- o mobilità internazionale, alta velocità/alta capacità;
- o mobilità regionale e locale;
- o coordinamento delle politiche urbanistiche e di pianificazione del territorio;
- o gestione e coordinamento delle politiche sanitarie.

La Conferenza si è riunita, fino al 29 maggio 2002 per cinque volte e attualmente i suoi lavori sono in un momento di stasi.

Ad oggi sembra che gli ambiti in cui i lavori sono in una fase più avanzata di sviluppo siano il settore dei trasporti e della viabilità e il settore dell'ambiente. In entrambi i casi, è stato molto importante il ruolo attivo svolto dalla regione insieme alla provincia e ai comuni.

In materia di **politiche dei trasporti**, si è arrivati all'approvazione nel novembre del 2000 del Piano generale del traffico urbano (l'accordo è stato sottoscritto da 26 comuni dell'area metropolitana torinese) e alla stipula, nel luglio del 2002, di un protocollo d'intesa per la nascita dell'**Agenzia per la mobilità metropolitana torinese**. Nel maggio 2003, l'Agenzia è stata costituita con la partecipazione della Regione Piemonte, della Provincia di Torino, del Comune di Torino e inizialmente di altri 16 centri della cintura torinese (l'adesione è però aperta complessivamente a 31 comuni). Le finalità dell'Agenzia sono la pianificazione, programmazione, promozione e gestione del trasporto pubblico locale (compresi i contratti e le tariffe, tema su cui un accordo era già stato siglato nel 1996) che tengano conto delle esigenze di mobilità espresse dall'intera zona metropolitana. L'aspetto particolarmente interessante è che nell'esercizio delle sue funzioni, l'Agenzia si sostituisce ai comuni, configurando quindi una autorità sovra-comunale. Dal 1 gennaio 2004, l'Agenzia può indire le gare per la gestione del servizio⁷⁸. Dal 2003, inoltre, le due principali aziende di trasporto urbano e extraurbano sono state fuse in un unico gruppo

⁷⁵ Alpignano, Beinasco, Borgaro, Brandizzo, Bruino, Candiolo, Caselle Torinese, Castiglione Torinese, Collegno, Druento, Gassino Torinese, Grugliasco, La Loggia, Leini, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Pianezza, Piossasco, Rivalta di Torino, Rivoli, Rosta, S. Gillio, S. Mauro Torinese, S. Raffaele Cimena, Settimo Torinese, Torino, Trofarello, Venaria, Villarbasse, Vinovo, Volpiano, Volvera.

⁷⁶ Oltre i 33 comuni indicati nella delibera citata, partecipano alla Conferenza i Comuni di Baldissero Torinese, Cambiano, Chieri, Pecetto Torinese e Pino Torinese.

⁷⁷ Per ulteriori approfondimenti sui temi trattati nel Piano strategico si rimanda al sito www.torino-internazionale.org

⁷⁸ In realtà la data del 1 gennaio 2004 è stata differita, visto che la L. R. n.17 del 19 luglio 2004, prevede che i contratti di servizio attualmente in vigore possono essere prorogati o rinnovati fino al 31 dicembre 2005.

societario, in modo da consentire in una buona parte dell'area metropolitana, una gestione integrata delle linee di trasporto.

Per quanto riguarda le **politiche ambientali**, la Direzione regionale competente in materia di Parchi e Verde pubblico, sta promuovendo un progetto denominato "Corona verde", con cui verranno finanziati interventi di riqualificazione a carattere ambientale e paesaggistico dell'Area metropolitana Torinese.

Va segnalato, tuttavia, che nonostante questi favorevoli progressi, le **politiche territoriali e urbanistiche** sono invece ancora ad una fase embrionale, soprattutto in riferimento al raccordo tra gli strumenti di pianificazione locali e di decisione localizzativi (anche, ma non solo, a carattere commerciale).

Nel Ptr è previsto, all'art. 39, che per particolari ambiti territoriali lo stesso Piano verrà integrato da opportuni approfondimenti. Tra questi ambiti (complessivamente sono 4) è indicato il Piano di approfondimento dell'area metropolitana torinese; attualmente sono in corso di elaborazione alcuni studi e analisi propedeutici all'elaborazione dello stesso.

Sentenze della Corte costituzionale (estratti)

Governo del territorio

Corte Costituzionale, 24 luglio 1972, n. 141, in *www.giurcost.it*;

3. (...) «Invero, il legislatore delegato era tenuto, in base all'art. 17, comma primo, della legge 16 maggio 1970, n. 281, a regolare il passaggio alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi della VIII disposizione transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione stessa, operando il trasferimento "per settori organici di materia"; e si é puntualmente attenuto a codeste norme e disposizioni, ed ha osservato, nell'attuazione della delega, i relativi principi e criteri direttivi».

«Ed infatti, con l'art. 1, comma primo, del decreto n. 8 ha disposto con portata generale e onnicomprensiva il trasferimento delle "funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia urbanistica"; con il secondo comma dello stesso articolo, ha proceduto ad una analitica indicazione delle funzioni trasferite, specificando, alla lettera o), che rientrava nel trasferimento "ogni altra funzione amministrativa esercitata dagli organi centrali e periferici dello Stato nella materia", relativamente a cui non dovesse valere il disposto dei successivi articoli; anzi, per chiarezza di dettato e di conseguenti rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, ha precisato che il trasferimento "riguarda anche le attribuzioni esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri" (terzo comma) ed altresì "la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497" (quarto comma)».

«Manca, in presenza di tale normativa, l'asserita invasione della sfera di competenza regionale, perché é stato trasferito l'intero settore organico dell'urbanistica; perché, solo a causa della inscindibilità esistente tra l'attività urbanistica e la tutela delle bellezze naturali, sono state trasferite alle Regioni le funzioni ed attribuzioni relative alla redazione e all'approvazione dei piani territoriali paesistici, e perché, in quanto non rientranti nell'urbanistica, non sono state trasferite le (altre) funzioni attinenti alla tutela delle bellezze naturali d'insieme».

«L'urbanistica come "materia" é un'attività che concerne "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati"; risulta delimitata in codesti termini dalle leggi cosiddette urbanistiche e soprattutto dall'art. 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (sentenza n. 50 del 1958); ed é da ritenersi che così sia stata considerata nell'art. 117 della Costituzione, secondo il criterio, ritenuto valido anche per altre materie, che in essa Costituzione si sia voluto far riferimento al significato e alla portata che a ciascuna di dette materie erano riconosciuti nella legislazione e nella pratica».

«L'ambito dell'urbanistica, d'altronde, nella disciplina legislativa, non ha subito nel tempo sostanziali modifiche. In particolare, non è stato ampliato, a tal segno che in esso possa rientrare l'assetto dell'intero territorio e quindi dell'ambiente in generale. Anzi, secondo recenti leggi (dalla legge 26 aprile 1964, n. 310, alla legge 6 agosto 1967, n. 765 e alla legge 19 novembre 1968, n. 1187) si è tenuta distinta la disciplina relativa alla tutela del paesaggio».

«Per ciò, almeno con riferimento ai contenuti voluti dalla Costituzione, appare consentita la separazione dell'urbanistica in senso proprio, come sopra intesa, dalla problematica concernente la conservazione e valorizzazione delle bellezze naturali d'insieme e cioè di quelle località il cui caratteristico aspetto abbia valore estetico e tradizionale, e delle bellezze panoramiche considerate come quadri naturali nonché di quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze».

«Le bellezze naturali, ora indicate, sono soggette alle norme di cui alla legge n. 1497 del 1939 a causa del loro notevole interesse pubblico. La loro protezione è attuata, in particolare e tra l'altro, attraverso la compilazione e pubblicazione di elenchi, provincia per provincia, e apportando agli stessi varianti e modifiche; attraverso la redazione e l'approvazione di piani territoriali paesistici; mediante l'imposizione di vincoli nei confronti dei proprietari, possessori o detentori, a qualsiasi titolo, degli immobili compresi nei pubblicati elenchi delle località; attraverso l'esercizio di poteri di inibizione e di sospensione di lavori, da parte del Ministero della pubblica istruzione, e del potere di prescrivere le distanze, le misure e le varianti ai progetti in corso di esecuzione, riconosciuto al Soprintendente ai monumenti; e, richiedendosi, ai fini della stessa legge, il concerto con il Ministro della pubblica istruzione, per l'approvazione dei piani regolatori o d'ampliamento».

«Le dette bellezze naturali ambientali, siano a rigore riconducibili o meno alla categoria dei beni culturali, sul piano della protezione, vanno tenute distinte dai beni tutelati mediante la disciplina urbanistica».

«E tale esigenza trova implicito riconoscimento nel fatto che un collegamento tra le une e gli altri è considerato necessario “la tutela ambientale non essendo che una delle possibili specificazioni degli interessi pubblici connessi al controllo dell'utilizzazione del territorio” (come espressamente afferma nella relazione, la Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio, costituita con la citata legge n. 310 del 1964). E trova concreta conferma, da un canto, nel raccordo posto con l'art. 9, ultimo comma, n. 1 del decreto delegato, là ove si dice che, in sede di esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, debbono essere identificate le linee fondamentali dell'assetto del territorio, con particolare riferimento (tra l'altro) alla tutela paesistica, relativamente alla quale, per quanto non previsto dal citato art. 1, comma quarto, implicitamente è presupposta la competenza statale; e dall'altro, nel disposto, già richiamato, dell'ultimo comma dell'articolo in esame».

«Non é quindi sostenibile - diversamente da quanto assume la Regione ricorrente - che abbiano in realtà natura urbanistica le funzioni di tutela generica dell'ambiente attribuite dalla legge n. 1497 del 1939 al Ministero della pubblica istruzione».

«Alle Regioni a statuto ordinario, in conclusione, e in maniera costituzionalmente non illegittima, sono state trasferite solo le funzioni ed attribuzioni del Ministero della pubblica istruzione previste dalle leggi di disciplina dell'urbanistica, nonché dall'art. 5 della ripetuta legge n. 1497 del 1939» (...).

Corte Costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303, in *www.giurcost.it*;

11.1. (...) «La materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola "urbanistica" non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio». Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuate nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel "governo del territorio", appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto» (...).

Corte Costituzionale, 19 dicembre 2003, n. 362, in *www.giurcost.it*;

5.1. (...) «Nella medesima prospettiva, anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al "governo del territorio". Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione sulle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)» (...).

Corte Costituzionale, 28 giugno 2004, n. 196, in *www.giurcost.it*;

20. (...) «Il condono edilizio di tipo straordinario, quale finora configurato nella nostra legislazione, appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità

penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedono il condono tramite i Comuni direttamente interessati, assumendosi l'onere del versamento della relativa oblazione e dei costi connessi all'eventuale rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, appositamente previsto da questa legislazione».

«Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale (per tutte, v. la sentenza n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia “di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità” (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989). Peraltro, la circostanza che il comune sia titolare di fondamentali poteri di gestione e di controllo del territorio rende necessaria la sua piena collaborazione con gli organi giurisdizionali, poiché, come questa Corte ha affermato, “il giudice penale non ha competenza ‘istituzionale’ per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici” (sentenza n. 370 del 1988). Tale doverosa collaborazione per concretizzare la scelta del legislatore statale di porre in essere un condono penale si impone quindi su tutto il territorio nazionale, inerendo alla strumentazione indispensabile per dare effettività a tale scelta».

«Al tempo stesso rileva la parallela sanatoria amministrativa, anche attraverso la previsione da parte del legislatore statale di uno straordinario titolo abilitativo edilizio, a causa dell'evidente interesse di coloro che abbiano edificato illegalmente ad un condono su entrambi i versanti, quello penale e quello amministrativo; ma sul piano della sanatoria amministrativa i vincoli che legittimamente possono imporsi all'autonomia legislativa delle Regioni, ordinarie e speciali, non possono che essere quelli ammissibili sulla base rispettivamente delle disposizioni contenute nel nuovo art. 117 Cost. e degli statuti speciali».

«Per ciò che riguarda l'art. 117 Cost., la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di “governo del territorio”. E se è vero che la normativa sul condono edilizio di cui all'impugnato art. 32 certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del “governo del territorio” – che già questa Corte ha ritenuto comprensiva, in linea di principio, di “tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività” (cfr. sentenza n. 307 del 2003) – ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò – è bene ricordarlo – mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al

secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco concluso».

«Inoltre, nel nuovo art. 118 Cost. per la prima volta si è stabilito che, in virtù del principio di sussidiarietà garantito in una disposizione costituzionale, i Comuni sono normalmente titolari delle funzioni di gestione amministrativa, riconoscendosi inoltre che “i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie”. A sua volta, il quarto comma del nuovo art. 119 Cost. per la prima volta afferma che le normali entrate dei Comuni devono consentire “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”».

«Tutto ciò implica necessariamente che, in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi compresa – come già affermato in precedenza – la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo».

«Al tempo stesso, se i Comuni possono, nei limiti della legge, provvedere a sanare sul piano amministrativo gli illeciti edilizi, viene in evidente rilievo l'inammissibilità di una legislazione statale che determini anche la misura dell'anticipazione degli oneri concessori e le relative modalità di versamento ai Comuni; d'altronde, l'ordinaria disciplina vigente attribuisce il potere di determinare l'ammontare degli oneri concessori agli stessi Comuni, sulla base della legge regionale (art. 16 del d.P.R. n. 380 del 2001)» (...).

Materie “trasversali”

a) livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Corte Costituzionale, 26 giugno 2002, n. 282, in *www.giurcost.it*;

3. (...) «Quanto poi ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come

contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle. Nella specie la legge impugnata non riguarda tanto livelli di prestazioni, quanto piuttosto l'appropriatezza, sotto il profilo della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, di pratiche terapeutiche, cioè di un'attività volta alla tutela della salute delle persone, e quindi pone il problema della competenza a stabilire e applicare i criteri di determinazione di tale appropriatezza, distinguendo fra ciò che è pratica terapeutica ammessa e ciò che possa ritenersi intervento lesivo della salute e della personalità dei pazienti, come tale vietato».

«Sono coinvolti bensì fondamentali diritti della persona, come il diritto ad essere curati e quello al rispetto della integrità psico-fisica e della personalità del malato nell'attività di cura, ma, più che in termini di "determinazione di livelli essenziali", sotto il profilo dei principi generali che regolano l'attività terapeutica» (...).

Corte Costituzionale, 27 marzo 2003, n. 88, in *www.giurcost.it*;

4. (...) «L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

«Nel settore sanitario, fin dall'art. 53 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del servizio sanitario nazionale), si è parlato di "livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", ma in particolare il secondo comma dell'art. 1 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quale modificato dal d.lgs. 19 giugno 1999, n.229 (Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'art.1 della legge 30 novembre 1998, n. 419), afferma che il Servizio sanitario nazionale "assicura (.....) i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse"; a loro volta, i commi 6 e 7 compiono alcune specificazioni generali relativamente ai livelli di assistenza compresi od esclusi dai livelli erogati a carico del Servizio sanitario nazionale».

«Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della seconda parte della Costituzione, a questa disposizione si è riferito l'emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario; in questa occasione, peraltro, si è anche disciplinato il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

«Ed in realtà, dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il d.P.C.m 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo “i nuovi livelli essenziali di assistenza”, entro i quali rientrano anche quelli relativi (per quanto rileva nella presente causa) alla “attività sanitaria e socio-sanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool».”

«Mentre questo atto non prevede ulteriori procedimenti di specificazione o di integrazione, successivamente l'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ha confermato per il futuro la utilizzabilità dei “livelli essenziali di assistenza previsti dall'art. 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni”, ha affermato che “le prestazioni riconducibili ai suddetti livelli di assistenza e garantite dal Servizio sanitario nazionale” sono quelle di cui al d.P.C.m 29 novembre 2001, ha previsto esplicitamente (quanto già era implicito nella preesistente disciplina e cioè) che eventuali modificazioni agli allegati del citato d.P.C.m debbano essere “definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”».

«Al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m 29 novembre 2001».

«Risulta quindi del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.» (...).

b) tutela dell'ambiente

Corte Costituzionale, 20 novembre 2002, n. 478, in *www.giurcost.it*;

3.2. (...) «Non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come “materie” in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)».

«I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

«Anche nella fattispecie in esame, del resto, emerge dalle norme comunitarie e statali, che disciplinano il settore, una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente. A questo proposito occorre, innanzi tutto, ricordare che nei “considerando” della citata direttiva 96/82/CE si afferma, tra l'altro, che la prevenzione di incidenti rilevanti è necessaria per limitare le loro “conseguenze per l'uomo e per l'ambiente”, al fine di “tutelare la salute umana”, anche attraverso l'adozione di particolari politiche in tema di destinazione e utilizzazione dei suoli. Più specificamente, il citato decreto legislativo di recepimento n. 334 del 1999, dopo avere, all'art. 1, premesso che il decreto stesso contiene disposizioni finalizzate a prevenire incidenti rilevanti connessi a determinate sostanze pericolose e a “limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente”, all'art. 3, comma 1, lettera f), definisce “incidente rilevante” l'evento che “dia luogo ad un pericolo grave, immediato o differito, per la salute umana o

per l'ambiente". E gli stessi concetti vengono sostanzialmente ribaditi anche negli artt. 7, comma 1, e 8, commi 2 e 10, cosicché si può fondatamente ritenere, in riferimento alle norme citate, che il decreto in esame attenga, oltre che all'ambiente, anche alla materia "tutela della salute", la quale, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, rientra nella competenza concorrente delle regioni».

«Così pure rientra nella competenza concorrente regionale la cura degli interessi relativi alla materia "governo del territorio", cui fanno riferimento, in particolare, gli artt. 6, commi 1 e 2, 8, comma 3, 12 e 14 dello stesso decreto, i quali prescrivono i vari adempimenti connessi all'edificazione e alla localizzazione degli stabilimenti, nonché diverse forme di "controllo sull'urbanizzazione". Anche le competenze relative alla materia della "protezione civile" possono essere individuate in alcune norme del citato decreto, come, ad esempio, l'art. 11, l'art. 12, l'art. 13, comma 1 lettera c), comma 2 lettere c) e d), l'art. 20 e l'art. 24, le quali prevedono essenzialmente la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo "all'interno o all'esterno dello stabilimento". Infine, alcune norme, come, in particolare, i citati artt. 5, commi 1 e 2, ed 11 dello stesso decreto, sono riconducibili anche alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", egualmente compresa nella legislazione concorrente».

«In definitiva quindi il predetto decreto n. 334 del 1999 riconosce che le regioni sono titolari, in questo campo disciplinare, di una serie di competenze concorrenti, che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell'ambiente».

4. «Così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante, ne deriva che essa ha un'incidenza su una pluralità di interessi e di oggetti, in parte di competenza esclusiva dello Stato, ma in parte anche -come si è visto- di competenza concorrente delle regioni, i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell'ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia, la cui violazione peraltro prospetta il ricorrente, anche se in via subordinata».

«Alla luce di queste considerazioni è da respingere il motivo principale di ricorso, secondo cui, nel caso di specie, la materia de qua dovrebbe ritenersi di competenza legislativa statale esclusiva, afferendo essa sia alla tutela dell'ambiente che alla sicurezza pubblica. Ma è altrettanto da respingere il motivo prospettato in via subordinata, secondo cui "ove volesse considerarsi tale legge regionale alla stregua di atto regolamentare di competenza regionale", alcune norme di essa sarebbero illegittime sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti fissati dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999».

«In proposito è da osservare, indipendentemente dalla inammissibile "degradazione" della legge regionale a regolamento regionale, che i ricordati artt. 72 del D.Lgs. n. 112 del 1998 e 18 del D.Lgs. n. 334 del 1999 stabiliscono che le regioni provvedono a disciplinare la materia con specifiche normative ai fini, in particolare, di "garantire la sicurezza del territorio e della popolazione". In questa

ottica vanno appunto respinte le prospettate censure incentrate sull'asserito superamento dei limiti prestabiliti dal citato decreto legislativo n. 334 del 1999, dal momento che la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati».

«In questo senso, d'altronde, si è già espressa questa Corte, quando in una vicenda analoga, a proposito dei limiti massimi di esposizione ai campi elettrico e magnetico, ha ritenuto non incostituzionale una disciplina regionale “specie a considerare che essa se, da un canto, implica limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica, dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti” (sentenza n. 382 del 1999)» (...).

Principio di sussidiarietà

Corte Costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303, in *www.giurcost.it*;

2.1. (...) «Questa Corte non è chiamata, nella odierna sede, a giudicare se le singole opere inserite nel programma meritino di essere considerate strategiche, se sia corretta la loro definizione come interventi di preminente interesse nazionale o se con tali qualificazioni siano lese competenze legislative delle Regioni. Simili interrogativi potranno eventualmente porsi nel caso di impugnazione della deliberazione approvativa del programma, che non ha natura legislativa. In questa sede si tratta solo di accertare se il complesso *iter* procedimentale prefigurato dal legislatore statale sia *ex se* invasivo delle attribuzioni regionali; si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente».

«Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali».

«In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze (...). Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle

competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidiium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

2.2. «Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie».

«Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

«Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

2.3. «La disciplina contenuta nella legge n. 443 del 2001, come quella recata dal decreto legislativo n. 190 del 2002, investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principî di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni. Ed è opportuno chiarire fin d'ora, anche per rendere più agevole il successivo argomentare della presente sentenza, che la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost., diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (...).

Governo del territorio e partecipazione degli enti locali

Corte Costituzionale, 8 aprile 1997, n. 83, in *www.giurcost.it*;

1. «La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, ha ad oggetto l'art. 3, comma 4, della legge provinciale di Trento 12 marzo 1990, n. 10, il quale dispone che le previsioni dei programmi approvati dalla Giunta provinciale ai

sensi e per le finalità di cui al precedente comma 3, prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale».

«La disposizione censurata, ad avviso del giudice a quo, violerebbe gli artt. 5, 114 e 128 della Costituzione e gli artt. 4 e 8, punti 5), 17) e 18), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in relazione ai principi fondamentali contenuti nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e nella legge 8 giugno 1990, n. 142, in quanto comprimerebbe la potestà dei Comuni in ordine all'assetto del loro territorio, riducendola alla mera formulazione di un parere su quelle previsioni. Risulterebbe, altresì, violato il principio della partecipazione popolare, completamente pretermessa anche in relazione a quegli interventi che, riguardando la gestione del territorio, potrebbero incidere su posizioni giuridiche di soggetti ai quali non viene consentito alcun intervento».

«La stessa disposizione, infine, contrasterebbe con l'art. 54 dello statuto, poiché introdurrebbe una forma di controllo sostitutivo non prevista dalla disposizione statutaria che disciplina il controllo sulla formazione degli strumenti urbanistici».

2. «La questione é fondata».

«Questa Corte ha già riconosciuto in via generale, con riferimento al sistema delle autonomie ordinarie, che il potere dei Comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le Regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere. Si tratta invece di un potere che ha il suo diretto fondamento nell'art. 128 della Costituzione, che garantisce, con previsione di principio, l'autonomia degli enti infraregionali, non solo nei confronti dello Stato, ma anche nei rapporti con le stesse Regioni, la cui competenza nelle diverse materie elencate nell'art. 117, e segnatamente nella materia urbanistica, non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei Comuni. Questa, infatti, non può dirsi rispettata se il procedimento finalizzato all'approvazione, da parte della Regione, degli strumenti urbanistici non assicuri la partecipazione degli enti il cui assetto territoriale venga coinvolto (sentenza n. 1010 del 1988); partecipazione si aggiunga che non può essere puramente nominale ma deve essere effettiva e congrua, nel senso che non potrebbero le Regioni disporre la trasformazione dei poteri comunali in ordine all'uso del territorio in funzioni meramente consultive prive di reale incidenza, o in funzioni di proposta o ancora in semplici attività esecutive (sentenze n. 61 del 1994 e n. 212 del 1991)» (...).

4. «Come la legge 8 giugno 1990, n. 142 corrisponde alla esigenza di garanzia delle autonomie locali nelle Regioni a statuto ordinario, così la legge regionale del Trentino-Alto Adige n. 1 del 1993, riproducendo pressoché testualmente formulazioni della legge statale, rende concreto il principio autonomistico nell'ambito della Regione e delle Province autonome. Essa, infatti, all'art. 1 afferma che le comunità locali sono autonome e che il Comune, dotato di autonomia statutaria, rappresenta la comunità locale, ne cura gli interessi e ne

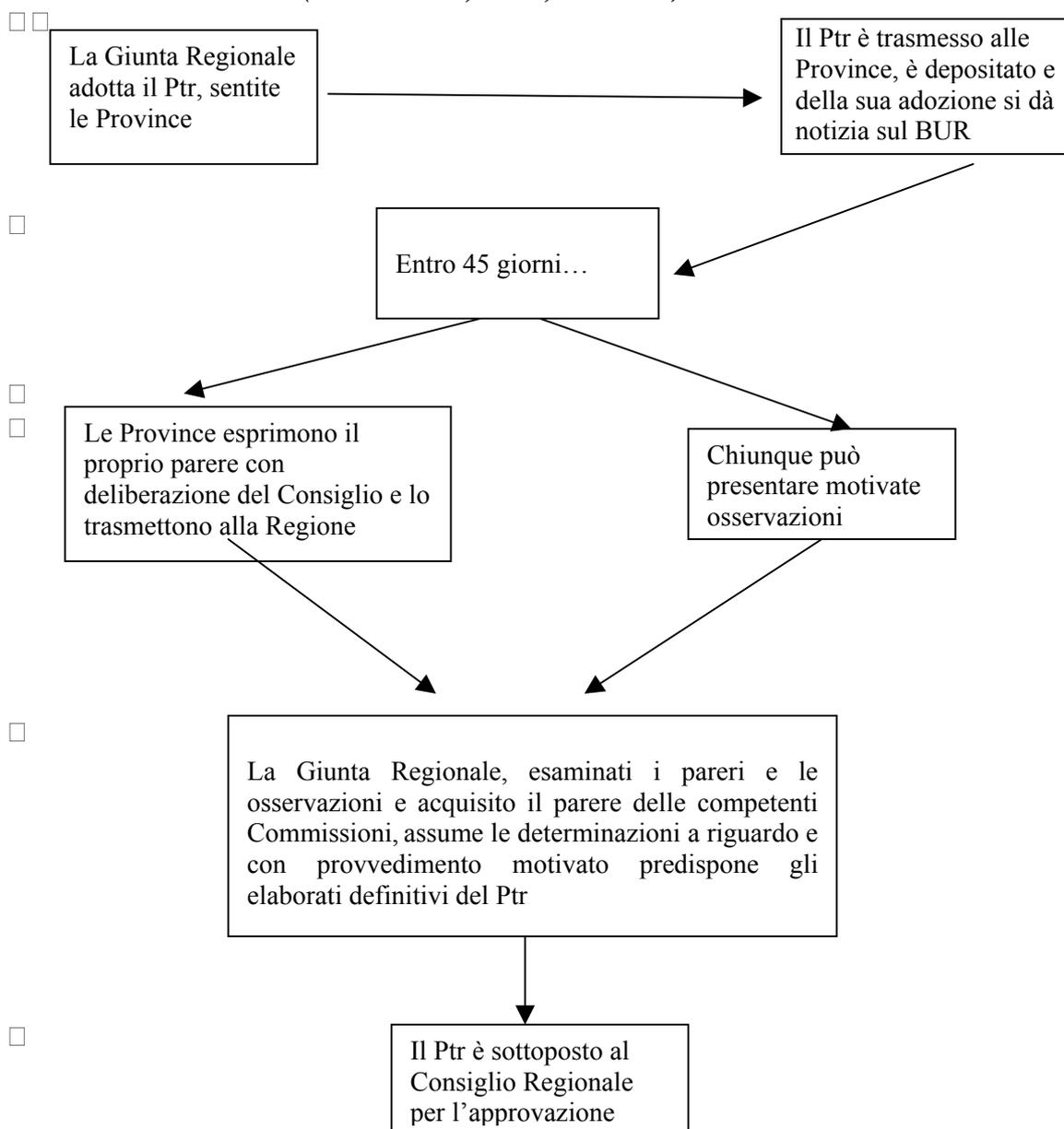
promuove lo sviluppo; all'art. 2, poi, stabilisce che spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, secondo quanto previsto dall'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526, che ha esteso alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Conseguentemente, le competenze anche esclusive delle Province autonome che incidano sulle funzioni che la legge regionale riconosce e attribuisce ai Comuni, in attuazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 della Costituzione, devono essere esercitate in maniera da non contraddire ai principi della citata legge regionale e da non compromettere l'integrità di quel valore che con essa si è fatto effettivo».

«La legge urbanistica della Provincia di Trento n. 22 del 1991 (Ordinamento urbanistico e tutela del territorio) si attiene a tale principio, poiché in essa, pur in un sistema articolato su diversi livelli di pianificazione territoriale gerarchicamente ordinati (peraltro, in conformità alle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di urbanistica, di cui all'art. 21 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381), la spettanza ai Comuni della gestione del proprio territorio si realizza mediante meccanismi procedurali che escludono l'automatica prevalenza delle disposizioni contenute nei piani di livello superiore, ma richiedono sempre il concorso del Comune nell'adeguare il proprio strumento urbanistico a quelli sovraordinati».

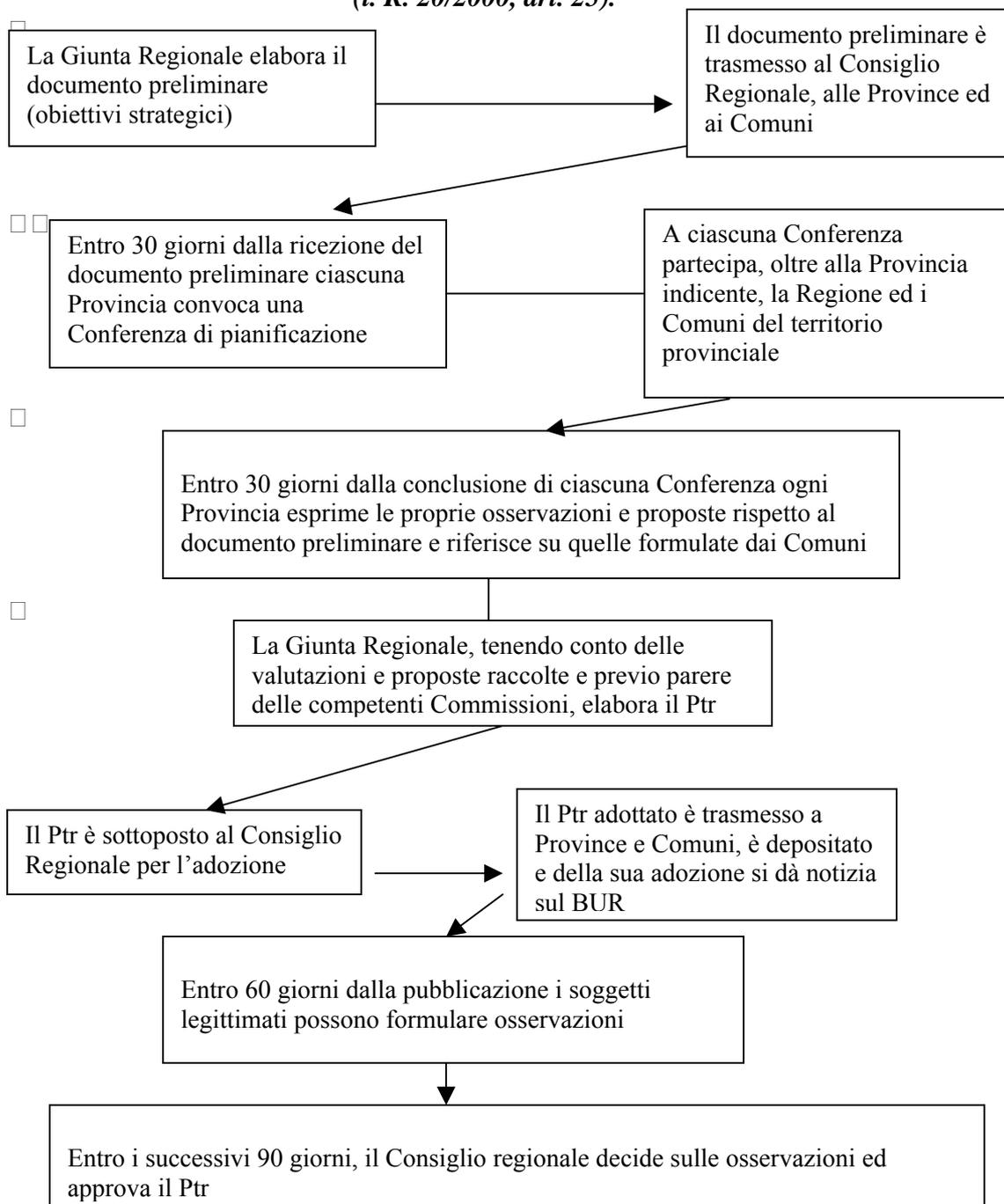
5. «L'art. 3, comma 4, della legge provinciale n. 10 del 1990, nello stabilire che le previsioni dei programmi per l'attuazione di interventi diretti alla riorganizzazione della mobilità nelle zone urbane ed interurbane e in quelle ad alta concentrazione di presenze turistiche, approvati dalla Giunta provinciale programmi sui quali i Comuni hanno la facoltà di esprimere un parere entro trenta giorni dalla richiesta "prevalgono su quelle eventualmente diverse contenute negli strumenti urbanistici subordinati", riserva invece alla Provincia il potere di irrompere in via autoritativa nei piani regolatori dei Comuni e si pone in contrasto con il principio di salvaguardia dell'autonomia comunale. Tale disposizione, infatti, riduce la capacità del Comune di autodeterminarsi in ordine alla programmazione e alla utilizzazione del proprio territorio nei troppo angusti limiti della facoltà di esprimere, entro un termine breve, un parere non vincolante, laddove il rispetto di quel principio avrebbe richiesto forme più incisive di partecipazione del Comune alla programmazione provinciale di interventi incidenti sul proprio territorio, mediante l'impiego di moduli procedurali, analoghi a quelli peraltro già conosciuti nell'ordinamento regionale, che, pur scongiurando situazioni di stallo decisionale, valorizzino l'apporto di tutti gli enti interessati» (...).

ALLEGATO 2
Procedimenti di approvazione dei Piani Territoriali (schemi)

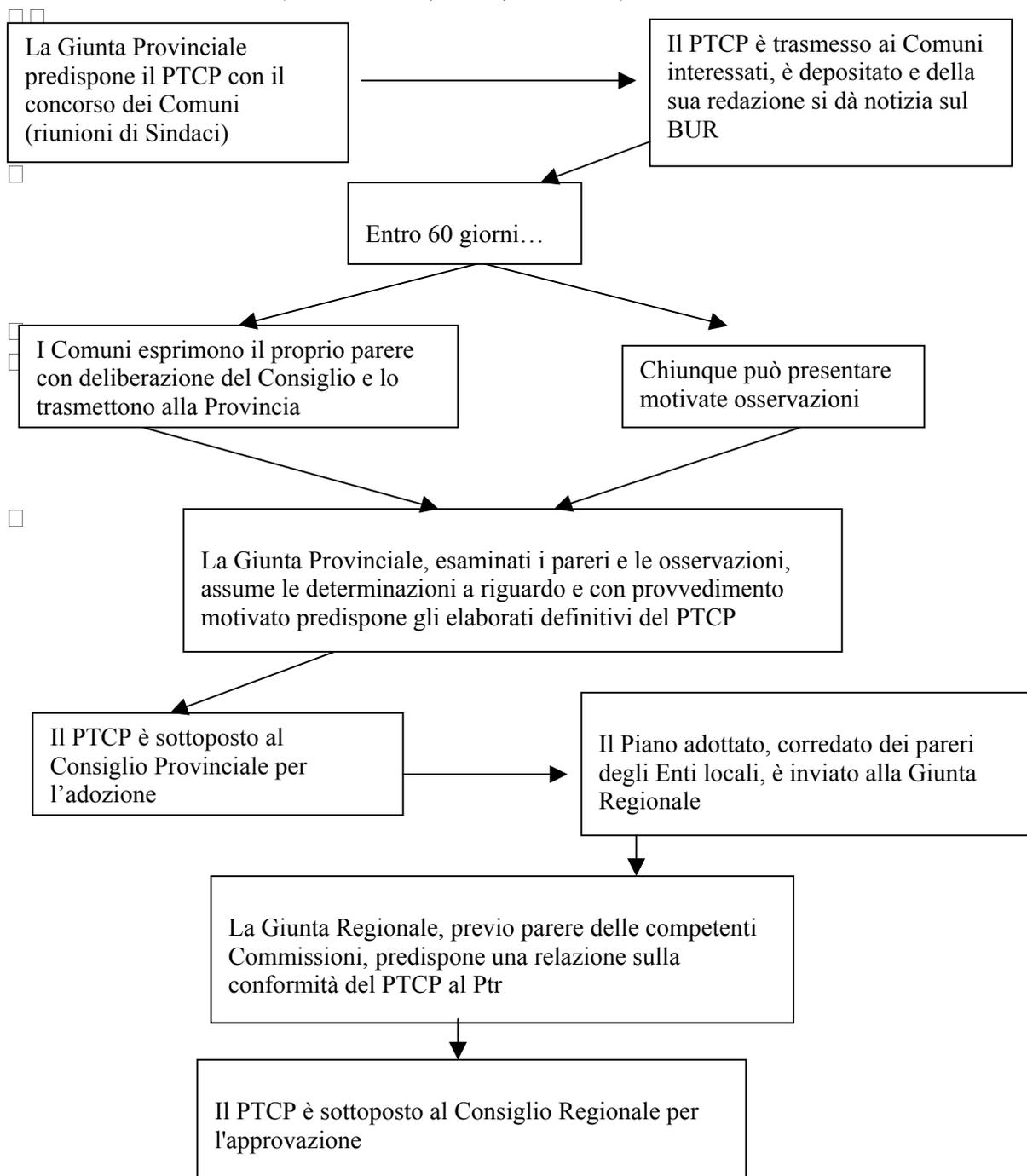
TAB. 1
Procedimento di approvazione del Ptr
Regione PIEMONTE
(l. R. 56/1977, art. 7, comma 1).



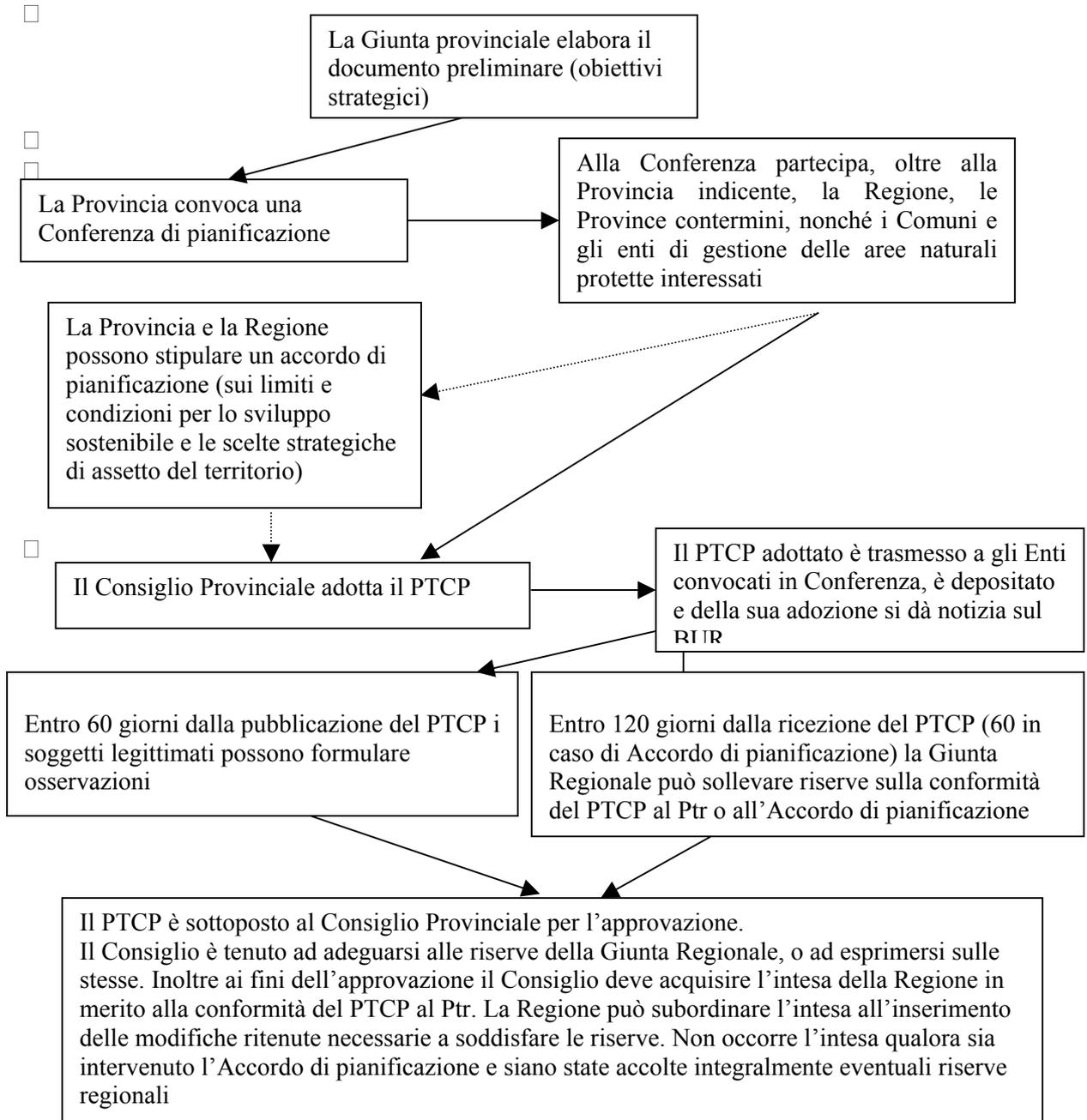
TAB. 2
Procedimento di approvazione del Ptr
Regione EMILIA-ROMAGNA
(l. R. 20/2000, art. 25).



TAB. 3
Procedimento di approvazione del PTP
Regione PIEMONTE
(l. R. 56/1977, art. 7, comma 2).



TAB. 4
Procedimento di approvazione del PTCP
Regione EMILIA-ROMAGNA
(l. R. 20/2000, art. 27).



TAB. 5

MATERIE	STRUMENTO	RIFERIMENTO LEGISLATIVO	CONTENUTO	INTERAZIONE CON IL PTR	ASPETTI FINANZIARI
AGRICOLTURA	PIANO DI SVILUPPO RURALE	REGOLAMENTO CE N. 1257/1999 E SS MODIF. DEL. G. R. N. 118-704/31.07.2000	PIANO DI SOSTEGNO ECONOMICO FINANZIARIO AGLI AGRICOLTORI	SONO PRESENTI ALCUNI CENNI ALLA TUTELA E VALORIZZAZIONE DEL PAESAGGIO, QUALI PRINCIPI GENERALI DI RIFERIMENTO PER GLI INTERVENTI FINANZIABILI	
TRASPORTI	PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI (proposta di PIANO STRATEGICO in corso di approvazione)	DEL. G. R. N. 184-22201/1.09.1997			
COMMERCIO	TESTO COORDINATO L. R. 28/99 (COSÌ COME MODIFICATO DALLA L. R. 37/03)				
BENI CULTURALI E PAESAGGIO	NUOVO CODICE DEI BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	D. LEGISL. 41/04	TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURALE E PAESAGGISTICO NAZIONALE (AGGIORNAMENTO DELLE NORME PRECEDENTI RISALENTI AL 1939)	LA TERZA PARTE DEL CODICE RACCOGLIE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI PAESAGGISTICI, PREVEDENDO LA NECESSITÀ DI ELABORARE PIANI PAESAGGISTICI SECONDO PRINCIPI E MODALITÀ COMUNI A TUTTE LE REGIONI.	
AMBIENTE	PIANO TUTELA E RISANAMENTO QUALITÀ DELL'ARIA	DPR 24/05/88 N. 203 L. R. 7 APRILE 2000 N. 43	STRUMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE, IL COORDINAMENTO ED IL CONTROLLO IN MATERIA DI INQUINAMENTO ATMOSFERICO. È FINALIZZATO AL MIGLIORAMENTO PROGRESSIVO DELLE CONDIZIONI AMBIENTALI E ALLA SALVAGUARDIA DELLA SALUTE DELL'UOMO E DELL'AMBIENTE.	LE DISPOSIZIONI DELLA L. SONO FINALIZZATE AL CONTROLLO DELLA QUALITÀ DELL'ARIA, MIRANO A GARANTIRE GLI USI LEGITTIMI DEL TERRITORIO.	
PIANO REGIONALE DI BONIFICA DELLE AREE INQUINATE					

	PIANO DI TUTELA DELLE ACQUE	L. R. 23/1975 E SUCC MODIF. GUIDA L'APPROVAZIONE, NEL 1981, DEL PIANO REGIONALE PER LA QUALITÀ DELLE ACQUE (PRQA). IL D. LGS. 152/1999 FONDA LA NUOVA DISCIPLINA STATALE DELLE ACQUE CHE ISPIRA IL NUOVO PIANO DIRETTORE GENERALE (06/2000)	L'OBIETTIVO DEL P. DIRETTORE GENERALE È LA GESTIONE INTEGRATA DELLE TEMATICHE LEGATE ALL'USO DELLA RISORSA ACQUA E ALLA TUTELA DELLA STESSA DAI FENOMENI DI INQUINAMENTO.	LE LINEE GUIDA E GLI INDIRIZZI FISSATI NEL P. DIRETTORE SARANNO SVILUPPATE NEL NUOVO PIANO DI TUTELA DELLE ACQUE, IN CORSO DI NUOVA ELABORAZIONE. IL NUOVO PIANO DOVRÀ RACCORDARSI STRETTAMENTE CON IL PIANO DI BACINO DEL PO L. 183/1989 (PIANO TERRITORIALE DI SETTORE), DI CUI SARÀ UN PIANO STRALCIO, SOVRAORDINATO ALLE ALTRE PIANIFICAZIONI TERRITORIALI, CON DISPOSIZIONI A CARATTERE IMMEDIATAMENTE VINCOLANTE	<i>FONDO INTEGRATIVO PER IL COFINANZIAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE IDRICHE E DEGLI INTERVENTI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RISPARMIO DEL PATRIMONIO IDRICO.</i>
	PIANO ENERGETICO AMBIENTALE REGIONALE	D. LGS. 79/1999 D. C. R. N. 351-3642 DEL 3 FEBBRAIO 2004	CONCORRE ALLA REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI GENERALI DI POLITICA ENERGETICA DEL PAESE, CONCORDANDOLI CON QUELLI AMBIENTALI, SOCIALI E TERRITORIALI.	MOLTE LE INTERAZIONI SEGNALATE NEL PIANO, TRA POLITICA DELLA QUALITÀ DELL'ARIA, DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI, DEI TRASPORTI E LE POLITICHE INDUSTRIALI.	
	PIANO STRALCIO PER L'ASSETTO IDROGEOLOGICO - PAI	D.P.C.M.. 24 MAGGIO 2001 D.G.R N. 1-8753 DEL 18 MARZO 2003	DISCIPLINA LE AZIONI RIGUARDANTI LA DIFESA IDROGEOLOGICA DEL TERRITORIO E DELLA RETE IDROGRAFICA DEL BACINO DEL PO ED ESTENDE LA DELIMITAZIONE DELLE FASCE FLUVIALI AI RESTANTI CORSI D'ACQUA PRINCIPALI DEL BACINO.	SONO PRESENTI DIVERSI INDIRIZZI "DI TUTELA" RIVOLTI ALLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA	
	PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI	D. C. R. 436-11546/29.07.1997			
	PIANO RISANAMENTO ACUSTICO	L. REG. 52/00	INDIRIZZI REGIONALI IN MATERIA, PER LE SPECIFICHE DISPOSIZIONI COMUNALI		
	PIANO AREE PROTETTE				

<p>TURISMO</p>	<p>PIANO TRIENNALE INTERVENTI</p>	<p>(ART. 5) L. R. 4/2000</p>	<p>INTERVENTI REGIONALI PER LO SVILUPPO, LA RIVITALIZZAZIONE E IL MIGLIORAMENTO QUALITATIVO DI TERRITORI TURISTICI</p>	<p>L'OBBIETTIVO DEL PIANO È DI SVILUPPARE UN'AZIONE DI PIANIFICAZIONE DELLE RISORSE NATURALI, SOCIALI ED ECONOMICHE, IN CAMPO TURISTICO, CHE GARANTISCA LA COMPATIBILITÀ TRA AMBIENTE, SOCIETÀ ED ECONOMIA LOCALE.</p>	
-----------------------	-----------------------------------	------------------------------	--	--	--

Si ringraziano per la disponibilità prestata in occasione delle interviste:

per la Regione PIEMONTE:

Gianni ROSA: settore Pianificazione dei trasporti, Direzione regionale Trasporti;
Giuseppina SESTITO: settore Sistema informativo ambientale e valutazione impatto ambientale, Direzione regionale Tutela e Risanamento Ambientale – Programmazione - Gestione Rifiuti;
Patrizia VERNONI, settore Programmazione ed interventi dei settori commerciali, Direzione regionale Commercio e Artigianato;
Flavio ZACCO, settore Valorizzazione dei sistemi produttivi locali, Direzione regionale Industria;

per la Provincia di ALESSANDRIA:

Luisella BELLONE: S.O.A. Pianificazione ed Edilizia Pubblica, Direzione Ambiente e Territorio;

per la Provincia di NOVARA:

Luigi IORIO, Settore Trasporti, Urbanistica ed Affari speciali;

per la Provincia di TORINO:

Gianni SAVINO, Servizio Pianificazione Territoriale e Urbanistica, Area Territorio;

per il Comune di SERRAVALLE SCRIVIA:

Luciano CAMERA, Servizi Tecnici – Urbanistici;

per gli aggiornamenti in tema di Area Metropolitana:

Elisa ROSSO, Torino Internazionale.