

Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP): problemi e prospettive

(Trento, Facoltà di Giurisprudenza, 5 aprile 2022)

SOMMARIO. 1. *Nozioni e caratteri tradizionali del piano territoriale.* - 2. *Il PTCP nel diritto positivo.* - 3. *Il PTCP nella giurisprudenza* - 4. *La questione della riserva urbanistica comunale* - 5. *Problemi e prospettive del PTCP.*

1. Per poter fornire un inquadramento teorico del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), occorre necessariamente partire dalla figura paradigmatica contenuta nell'art. 5 della legge urbanistica (l. n. 1150/1942, l. urb.)¹.

A tal fine la legge fondamentale dispone che

“allo scopo di orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale, il Ministero dei lavori pubblici ha facoltà di provvedere, su parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, alla compilazione di piani territoriali di coordinamento fissando il perimetro di ogni singolo piano”.

La disposizione è chiaramente obsoleta come regola, ma indubbiamente esprime il principio generale in materia, stabilendo che la “pianificazione territoriale” ha lo “*scopo di orientare e coordinare l'attività urbanistica*”.

Tradizionalmente si è, pertanto, ritenuto che il piano territoriale sia un “piano di area vasta”, che riguardi un territorio più ampio di quello comunale. Nella prassi urbanistica l'area vasta corrisponde al territorio regionale e quello provinciale, cui più di recente si è aggiunto quello metropolitano.

Sempre nell'ottica tradizionale “il piano territoriale” fa parte di quella concezione urbanistica – ormai desueta – che vede i piani ordinati in una scala gerarchica, impiegando la nota metafora del “canocchiale rovesciato”. All'apice vi è il piano territoriale regionale (PTR), di scala più ampia. Gerarchicamente sottoposto a quest'ultimo vi è il PTCP, di scala intermedia, dimensionato sul livello provinciale. Sottoposto al PTC vi è il PRG comunale, che a sua volta condiziona la pianificazione attuativa.

Per quanto riguarda il contenuto del “piano territoriale” questo tradizionalmente è definito come “piano di direttive”. Non contiene ordini, cioè precetti giuridici che non lasciano libertà di scelta al destinatario, quanto, invece, “direttive” cioè precetti che indicano lo scopo da raggiungere, ma lasciando al destinatario facoltà di scelta dei mezzi.

¹ Per una ricognizione completa delle questioni che verranno trattate in questo paragrafo si rinvia a G. MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. dir.*, XXXIII, Milano, Giuffrè, 1983, p. 705 ss.

Sotto il profilo dell'efficacia giuridica – impiegando la nota distinzione elaborata da Paolo Stella Richter che distingue tra “conformazione del territorio” e “conformazione della proprietà”² -, il piano territoriale esplica essenzialmente una funzione “conformativa del territorio”: cioè le regole generali ed astratte, sulle quali poi opererà la conformazione della proprietà. Non dovrebbe, in astratto, essere un piano conformativo della proprietà, cioè vincolante direttamente i proprietari.

Secondo una terminologia entrata con i piani di nuova generazione, fondata sulla distinzione tra pianificazione strutturale ed operativa, il piano territoriale, inoltre, mira ad individuare le “invarianti territoriali”, cioè quegli aspetti del territorio che non sono disponibili da parte del potere comunale di piano.

2. Il PTCP essendo un piano territoriale di area vasta risponde sicuramente alle caratteristiche sopra elencate, anche se con proprie peculiari specificità.

Per comprendere i suoi caratteri, peraltro, occorre partire dal diritto positivo.

L'art. 20, comma 2, del t.u. enti locali (d.lgs. n. 267/2000) stabilisce che

“La provincia, inoltre, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio e, in particolare, indica:

- a) le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
- b) la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;
- c) le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque;
- d) le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali”.

La disposizione in commento, innanzitutto, conferma che il PTCP è un piano direttore, in quanto ha la funzione di determinare “gli indirizzi generali di assetto del territorio”, indicando le diverse destinazioni del territorio, le localizzazioni di interesse provinciale e le direttive di carattere ambientale.

Va, peraltro, osservato che in alcune leggi regionali (ad es. Lombardia) al PTCP è pure assegnato il compito di conformare la proprietà privata in relazione ai beni ambientali e paesaggistici, compresa la tutela del territorio agricolo. La potestà di conformazione, anche se non prevista espressamente dall'art. 20, tuel, discende tanto dalle norme del Codice dei beni culturali, quanto dai principi riguardanti il potere urbanistico in materia di patrimonio culturale e paesaggistico.

² P. STELLA RICHTER, *Diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano, 2014, III. ed., 27 ss.

Il Codice dei beni culturali, infatti, attribuisce alla Regione, e ad esse per il tramite delle Province, il potere di individuare, anche al di fuori della pianificazione congiunta, beni paesaggistici al di fuori di quelli di notevole interesse.

Inoltre, in forza della c.d. tutela differenziata, ai titolari del potere urbanistico spetta anche la possibilità di individuare ulteriori beni, denominati beni urbanistici ambientali o culturali. Sicchè non è precluso alla legge regionale, in questo ambito ed in questi limiti, attribuire alla Provincia un siffatto potere conformativo.

E questo quello che è stato definito da Paolo Urbani il “nuovo statuto del PTCP”³ e che ha trovato copertura, come si avrà modo di vedere, nella giurisprudenza.

3. Questo nuovo statuto del PTCP ha trovato conforto nella più recente giurisprudenza di merito, la quale ha avuto modo di affermare che il piano territoriale ha effetti sia conformativi del territorio che della proprietà.

“I Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale hanno efficacia di orientamento, indirizzo e coordinamento, fatte salve le previsioni che, ai sensi della stessa legge, abbiano efficacia prevalente e vincolante. Il modello delineato dalla legge regionale prevede che i piani collocati al livello superiore non sono gerarchicamente sovraordinati agli altri, ma dettano una disciplina di orientamento, indirizzo e coordinamento, che non può essere stravolta ma, in particolari casi, derogata dalla disciplina puntuale dettata dallo strumento di pianificazione contenente disposizioni di maggior dettaglio” (Tar Lombardia, Milano, II, 8 giugno 2021, n. 1395).

Detto indirizzo, invero, era già stato proposto (anche se nel diverso contesto di una provincia ad autonomia speciale) anche dal TRGA di Trento per il Piano Urbanistico Provinciale (PUP) di Trento, al quale è stato riconosciuto il potere di dettare le c.d. invarianti territoriali.

Il Collegio osserva in primo luogo che i rapporti tra il piano urbanistico provinciale, i piani territoriali delle comunità e i piani regolatori comunali sono retti secondo i principi della “sussidiarietà responsabile” ... In tal senso, il P.U.P. costituisce lo strumento generale di governo e di coordinamento territoriale e per la disciplina delle invarianti, cioè delle componenti del territorio a carattere permanente, nonché delle reti ambientali e infrastrutturali, mentre riserva ai piani territoriali delle comunità e ai piani regolatori le decisioni relative all'organizzazione del territorio e all'uso razionale delle risorse, rispetto a cui definisce “*i criteri, gli indirizzi e i parametri per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale*”. Di conseguenza, il P.U.P. contiene sia norme “*prescrittive e vincolanti*”, che sospendono gli effetti della disciplina incompatibile contenuta negli strumenti di pianificazione delle comunità e dei comuni o che richiedono il loro adeguamento, sia “*norme di direttiva, indirizzo e orientamento rivolte agli enti titolari di poteri pianificatori*”, che costituiscono parametro di coerenza nella valutazione dei singoli strumenti di pianificazione” (TRGA Trento, 6 aprile 2011, n. 105).

³ P. URBANI, *Il ruolo della Provincia nella recente legislazione statale e nella nuova legge sul governo del territorio della Regione Toscana n. 1/2005*, in *Riv. giur. urb.*, 2005, 574 ss.

La giurisprudenza in commento, pur poggiandosi sulle previsioni della legislazione regionale, dunque, consente alle Province di conformare la proprietà dei privati per finalità paesaggistico ambientali. A ben vedere, peraltro, lo stesso Tar Lombardia alla fine giustifica questo potere conformativo sulla necessità di contenere l'uso del suolo. Il che, peraltro, conferma che la giurisprudenza, alla fine, radica questo potere conformativo sulla disciplina urbanistica, che correttamente può essere disciplinato dalla legislazione concorrente regionale. In altri termini, posto che al legislatore regionale concorrente spetta di disciplinare il potere di piano, compresi i suoi effetti, questi può anche attribuire il potere di conformazione della proprietà ai piani territoriali, purchè questo avvenga all'interno di una cornice di "sussidiarietà responsabile" e soprattutto al fine di individuare le c.d. invarianti territoriali di carattere paesaggistico ed ambientale ⁴.

4. Questa attrazione da parte dei piani territoriali del potere conformativo della proprietà, porta con sé un problema di non poco momento, ovvero quello della "riserva urbanistica comunale".

La questione è emersa in tutta la sua forza con le recenti leggi di contenimento di consumo di suolo, con particolare riguardo alla Lombardia. Difatti in questa regione si era vietato ai comuni di poter introdurre varianti contenitive, dovendo attendere il previo intervento da parte del piano territoriale regionale e di quella provinciale.

La Corte costituzionale ha ritenuto illegittima tale previsione, poiché la compressione della potestà urbanistica comunale risultava irrimediabilmente compressa dalla normativa regionale. L'incostituzionalità non ha, infatti, retto il test di proporzionalità ⁵.

Si pone, dunque, il problema se l'attribuzione del potere conformativo alla Provincia costituisca una violazione della riserva urbanistica comunale, alla quale spetta il potere di pianificazione ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost.

E' sicuramente incostituzionale la prescrizione regionale che esclude tale potestà in capo ai Comuni. Di converso, per quanto riguarda le invarianti territoriali, risultano legittime quelle previsioni che lasciano ai Comuni il potere di dettagliare ed integrare le invarianti conformative individuate dai piani territoriali.

"Ciò naturalmente non può azzerare il potere pianificatorio dei Comuni, la cui partecipazione deve essere quindi assicurata e non può essere puramente nominale, essendo precluso a Regioni e Province trasformare i 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" (ancora Tar Lombardia, Milano, II, 8 giugno 2021, n. 1395).

⁴ Sull'ambito del potere legislativo regionale in materia di PTCP si veda anche Corte cost., 5 aprile 2018, n. 68.

⁵ Corte cost., 16 luglio 2019, n. 179.

Quindi secondo la giurisprudenza le riserva comunale sarebbe salva sia laddove venga consentita una partecipazione effettiva dei comuni alla formazione dello strumento territoriale, sia riconoscendo ai medesimi comuni una potestà esecutiva e di dettaglio.

5. In sede di considerazioni conclusive voglio svolgere alcune osservazioni sulle criticità, sempre più palesi, che presenta il PTCP.

Il PTCP è, innanzitutto, legato al ruolo della Provincia, per cui riflette le criticità che riguardano l'ente provinciale.

Come noto l'istituto della Provincia è sempre stato un campo divisivo, tra fautori ed avversari, sull'utilità o l'inutilità di questo ente. In questo quadro, mi ricordo che ai tempi in cui ero studente, il mio Maestro (Bruno Cavallo) andava dicendo a lezione che la previsione del PTCP, introdotta con la l. 142 del 1990 (al tempo da poco approvata), serviva a giustificare un Ente, come la Provincia, che altrimenti pareva inutile. Con la stagione del federalismo amministrativo le Province indubbiamente hanno trovato una nuova collocazione istituzionale, essendo diventate sede del decentramento delle funzioni regionali, con particolare riguardo a quelle territoriali ed ambientali. Ed in questo quadro, il PTCP assurgeva al centro della dimensione territoriale, tant'è che lo stesso d.lgs. sul trasferimento delle funzioni attribuiva al PTCP il ruolo di "piano dei piani".

"La regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'articolo 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

In mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale.

Resta comunque fermo quanto disposto dall'articolo 149, comma 6, del presente decreto legislativo" (art. 57, d.lgs. 112/98).

La disposizione a quanto mi risulta non risulta essere stata mai attuata, in quanto l'istituto dell'intesa non ha trovato pratica attuazione. Resta, però, il fatto che proprio con la stagione del federalismo amministrativo il PTCP abbia assunto, dal punto di vista sistematico una centralità che nel tempo, invece, si è andata a perdere.

Difatti, nel corso del nuovo secolo è di nuovo cresciuto quel sentimento avversivo nei confronti delle Province che è sfociato, specie sotto il Governo Monti, nel dibattito sull'opportunità della loro soppressione. Senza ripercorrere le tappe accidentate del percorso, che come noto si sarebbe dovuto concludere con la loro soppressione per via costituzionale, basta a tal fine ricordare che l'attuale conformazione istituzionale delle Province è delineato nella l. del Rio (l. 7 aprile 2014, n. 56).

Le Province non sono più enti rette dal principio di rappresentanza politica, poiché sono state trasformate in enti di secondo livello, cioè come un ente associativo obbligatorio dei Comuni. E molte delle funzioni che precedentemente erano state attribuite o loro delegate sono state assegnate alle Regioni, specie con riguardo alle funzioni di carattere ambientale e dello sviluppo economico.

Non sono più enti a fini generali: oggi le Province sostanzialmente esercitano solo due funzioni, ovvero la gestione delle strade provinciali e l'edilizia scolastica per quanto concerne le scuole superiori.

Questo cambiamento della natura dell'ente Provincia ed il contemporaneo svuotamento di funzioni comporta certamente una crisi non solo dell'Ente provinciale, ma anche del suo principale strumento di programmazione, ovvero il PTCP. Come fa il PTCP a porsi come strumento di programmazione dello sviluppo economico se alla provincia non residuano queste funzioni.

Idem per quelle ambientali. In definitiva la debolezza della provincia determina una debolezza del PTCP.

Nelle aree metropolitane le Province, inoltre, non esistono più e sono state sostituite dalle Città metropolitane e da un nuovo strumenti di pianificazione denominato "Piano territoriale metropolitano" (art. 1, comma 44, lett. b, l. 56/2014).

La crisi delle Province è sicuramente uno degli aspetti critici del PTCP, ma non il solo.

Una seconda problematica riguarda l'assetto della pianificazione territoriale. A partire dalle modifiche del 2008, la centralità della pianificazione territoriale è oggi incardinata sulla pianificazione paesaggistica voluta dagli artt. 143 e ss. del Codice dei beni culturali. Il piano paesaggistico, realizzato in forza di un'intesa tra Stato (Ministero della cultura e Ministero della transizione ecologica) e Regioni, tende ad individuare quelle invarianti urbanistiche che tutti i piani devono rispettare, compreso quello provinciale. Il ruolo del PTCP in questo nuovo quadro è molto limitato, poiché le leggi regionali possono, ma non devono, prevedere misure di coordinamento con i piani territoriali, ma, soprattutto, le province sono tenute ad adeguarsi e conformarsi alle previsioni del piano paesaggistico che, comunque, sono prevalenti (art. 145, d.lgs. 42/2004).

Ad oggi solo 5 regioni si sono dotate del piano paesaggistico (Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Puglia, Toscana). Nelle altre regioni la funzione di tutela paesaggistica risente dell'impostazione pre 2008, per cui in molte di esse è stata affidata al PTCP, che però nel tempo è destinato a perdere questa sua sorta di ultrattività.

Una terza problematica riguarda la progressiva espansione delle tutele differenziate. Il PTCP, specie nel disegno di fine del secolo scorso, doveva contrapporsi alla tendenza inarrestabile a rompere la gerarchia dei piani a favore di pianificazioni differenziate a tutela di singoli interessi, come nel caso dei piani di bacino ed altre tutele ambientali differenziate. Il PTCP come piano dei piani doveva

costituire una risposta a questa tendenza: si è visto peraltro che anche questo disegno è fallito e le tutele differenziate continuano a spadroneggiare.

A mio modo di vedere occorre, pertanto, procedere ad un ripensamento della funzione provinciale in materia urbanistica.

Secondo me la strada da seguire è capovolgere la logica del piano provinciale, non più dall'alto verso il basso, ma dal basso verso l'alto. Se le Province sono enti associativi di secondo livello, espressione dei Comuni, analogamente il piano provinciale deve rispecchiare questa nuova natura dell'ente provinciale. Cioè dovrebbe assumere la veste di piano di coordinamento dei piani regolatori, che agevoli i nessi di interdipendenza, come ad es. una perequazione generalizzata che individui regole comuni di trasferibilità dei diritti edificatori a livello sovracomunale. Senza tralasciare la possibilità di renderli dei piani, una volta definiti, comprensoriali, cioè con una efficacia conformativa della proprietà per una pluralità di territori comunali. Quindi bisognerebbe completare la trasformazione in atto in modo da renderli, più che piani direttori (natura ormai persa), dei piani conformativi della proprietà a livello sovracomunale.

Non è questa, peraltro, la via seguita dalla prima legge regionale urbanistica successiva alla legge del Rio, ovvero quella dell'Emilia Romagna del 21 dicembre 2017, n. 24⁶.

Da segnalare è, innanzitutto, la scelta terminologica di mutare il *nomen iuris* del piano, cioè da PTCP a PTAV (Piano territoriale di area vasta): in tal senso l'art. 42 della l.r. cit.

Il PTAV ha la

“funzione di pianificazione strategica d'area vasta e di coordinamento delle scelte urbanistiche strutturali dei comuni e loro Unioni che incidono su interessi pubblici che esulano dalla scala locale” (art. 42, primo comma, l.r. cit.).

E' essenzialmente un piano di indirizzi strategici, e, dunque non ha natura conformativa della proprietà: in particolare

definisce “gli indirizzi strategici di assetto e cura del territorio e dell'ambiente, in coerenza con gli obiettivi strategici territoriali” (art. 42, terzo comma, lett. a), l. cit.).

La legge della regione Emilia-Romagna, dunque, non fa altro che prendere atto della crisi del PTCP, rendendolo uno strumento di dettaglio degli indirizzi della pianificazione territoriale regionale.

ANTONIO BARTOLINI

Ordinario di diritto amministrativo

Università di Perugia

⁶ Sulla disposizione in esame v. T. BONETTI, *La pianificazione territoriale nella nuova legge urbanistica dell'Emilia-Romagna tra innovazioni e continuità*, in *Riv. giur. urb.*, 2020, 382 ss. ed in particolare 388 ss.