

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE E PIANO DI BACINO: UN DIFFICILE COORDINAMENTO

di *Alessandro Camarda**

Sommario 1. Premessa – 2. Rapporto tra pianificazione provinciale e pianificazione di bacino
– 3. Conclusioni.

1. – Premessa

La pianificazione territoriale è, sempre più, strumento strategico per un'ottimale gestione dei molteplici interessi che caratterizzano un territorio.

È diffusa, peraltro, la consapevolezza della sostanziale immobilità del sistema pianificatorio italiano, dovuto a rapporti storicamente rigidi tra i vari livelli di pianificazione, nonché delle innumerevoli difficoltà incontrate dalle Pubbliche amministrazioni in sede di predisposizione e di concreta applicazione di piani di ampia portata quali, ad esempio, il Piano territoriale di coordinamento provinciale (in acronimo PTCP) ed il Piano di bacino.

Nel solco di tali considerazioni si colloca questo contributo volto ad approfondire il rapporto tra il PTCP ed il Piano di bacino evidenziando i diversi aspetti di criticità di coordinamento di questi piani.

2. – Rapporto tra pianificazione provinciale e pianificazione di bacino

Il Piano di bacino è stato introdotto nel nostro ordinamento con la L. 18 maggio 1989 n. 183, recante norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo, che lo definisce quale *“piano territoriale di settore [...] mediante il quale sono pianificate e programmate le azioni e le norme d'uso finalizzate alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e la corretta utilizzazione della acque, sulla base delle caratteristiche fisiche ed ambientali del territorio interessato”* (art. 17, comma 1 della L. n. 183/1989, oggi riprodotto nell'art. 65, comma 1 del D.L.vo n. 152/2006). Il legislatore delinea, così, uno strumento generale di coordinamento delle diverse

* Dottore in Giurisprudenza e Master in Diritto dell'Ambiente.

funzioni amministrative in materia di tutela dell'ambiente destinato a prevalere su ogni altro piano¹.

In tema di difesa e di pianificazione territoriale, la L. 8 giugno 1990 n. 142, oggi assorbita nel D.L.vo 18 agosto 2000 n. 267 (in acronimo TUEL), ha assegnato alla Provincia la *"difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità"*, nonché la *"tutela e valorizzazione delle risorse idriche"* (art. 14 L. 142/90). Ai fini dell'esercizio di tali funzioni è stato attribuito a tale Ente locale il compito di predisporre ed adottare il PTCP che, *"ferme restando le competenze dei Comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali, determina indirizzi generali di assetto del territorio"* (art. 15, comma 2 L. 142/90).

Il PTCP² viene delineato dalla normativa come piano di area vasta posto a livello intermedio tra la pianificazione regionale e quella comunale. In questa posizione si configura come strumento di snodo della fase ascendente e di quella discendente dell'intero processo di programmazione e di pianificazione regionale: dal basso verso l'alto il PTCP raccoglie e coordina le istanze dei Comuni e delle Comunità montane e concorre alla formazione del piano regionale; dall'alto verso il basso conforma i propri programmi e piani (generali e settoriali) sulle linee direttrici tracciate dai medesimi strumenti programmatori regionali. Il PTCP, pertanto, risulta essere un piano di sintesi nel quale convergono i molteplici interessi pubblici e privati connessi con il territorio ed assicura, così, un ampio coordinamento su scala provinciale delle tematiche relative ai predetti interessi. Così concepito, il Piano di cui trattasi ha natura polivalente e, nel contempo, svolge una funzione di raccordo tra le direttive di livello regionale e le istanze emergenti dalla realtà locale.

Il piano di coordinamento essendo di pure direttive non vincola direttamente i privati, ma soltanto le Pubbliche amministrazioni che adottano tutti i provvedimenti necessari per attuare il piano stesso, ad esempio imponendo o rimuovendo vincoli. Questa impostazione, tuttavia, subisce delle rilevanti modifiche per effetto della legislazione concorrente regionale che può trasformare e, nella prassi legislativa trasforma, i piani sovracomunali da piani di pure direttive in piani parzialmente vincolanti direttamente anche per i privati³. Tale esigenza

¹ In tal senso ZEVIANI PALLOTTA F., *Le funzioni di coordinamento nei nuovi strumenti di prevenzione e risanamento ambientale*, Riv. Giur. Ed., 1990 e Tribunale sup.re acque, 2 febbraio 1995, n. 13.

² Per una più approfondita trattazione dell'istituto si veda CAMARDA A., *Il Piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Agenda del Comune 2006*, Noccioli, Firenze, 2006.

³ SALVIA F., TERESI F., *Diritto Urbanistico*, CEDAM, Padova, 2002, 62.

nasce, infatti, dalla necessità di impedire operazioni speculative ad opera di privati nel periodo che intercorre tra il recepimento da parte degli enti pubblici delle direttive del piano di coordinamento e la loro attuazione nei rispettivi strumenti pianificatori o nei provvedimenti amministrativi delle altre Amministrazioni pubbliche.

Per quanto attiene, in particolare, ai contenuti del piano in esame, l'art. 20 TUEL prevede che il PTCP contenga:

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

Come si può agevolmente notare, il PTCP interviene in tema di tutela e di difesa del suolo e, in tal senso, l'art. 57 del D.L.vo 31 marzo 1998, n. 112, prevede che possa assumere anche *“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 definizioni delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le Amministrazioni, anche statali, competenti”*. Viene così affermata la vocazione ambientalistica del piano provinciale ripresa e confermata dall'art. 20, comma 2 TUEL.

Alla luce della breve disamina sin qui condotta emerge con evidenza la potenziale sovrapposizione degli strumenti pianificatori esaminati in tema di difesa del suolo e delle acque. *“Ci troviamo [infatti] in presenza di una legge [L. n. 142/1990 oggi TUEL] che ridisciplina la materia, ispirandosi a principi esattamente opposti rispetto alla legge precedente: la difesa del suolo diviene funzione preminente della provincia [...] un siffatto ribaltamento di impostazione pone un grave problema di rapporto tra le due leggi”*⁴.

Nel tentativo d'individuare una disciplina che regoli i rapporti tra i piani di cui trattasi, si consideri, anzitutto, la previsione dell'art. 20, comma 5 TUEL che, in riferimento al PTCP,

⁴ STELLA RICHTER P., *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, relazione al Convegno *“Tutela dell'ambiente e dl territorio: le pianificazioni”*, Ravenna, 3-4 dicembre 1999, 242.

dispone che *“gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell’esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province”*.

Circa, invece, al rapporto tra il Piano di bacino e gli altri strumenti di pianificazione, la L. n. 183/1989 delinea un piano a carattere immediatamente vincolante e produttivo di effetti diretti non solo per tutte le altre Pubbliche amministrazioni nelle scelte d’uso del territorio e delle risorse in esso contenute, bensì anche per i singoli individui laddove il medesimo piano preveda in tal senso. Proprio in considerazione di detta preminente valenza e dell’immediata vincolatività nelle scelte che tutte le altre Amministrazioni dovranno compiere, il legislatore si è preoccupato di prevedere, all’art. 17 commi 4, 5 e 6, i termini e le modalità per l’adeguamento da parte di tutte le Amministrazioni interessate dei piani e dei programmi di loro competenza. Appare interessante chiedersi, peraltro, quale sia la sorte dei piani (tra cui non è richiamato il PTCP) che non sono menzionati nei commi del medesimo articolo. Pare ragionevole ritenere che dette elencazioni dei piani cedevoli non siano tassative, bensì meramente esemplificative, poiché se la natura del Piano è quella di strumento per la tutela ed il coordinamento di tutti gli interessi ambientali del bacino di riferimento, necessariamente anche tutti quegli strumenti che insistono sul medesimo ambito territoriale dovranno coordinarsi con esso o quanto meno porre disposizioni che non contrastino con le previsioni del Piano medesimo.

Il legislatore, evidentemente consapevole dei problemi di coordinamento tra i piani anzidetti, è intervenuto con l’art. 57 del D.L.vo n. 112/1998, disponendo che al PTCP è attribuita piena efficacia dispositiva solamente nel caso di adeguamento alla volontà di tutte le Amministrazioni (quindi anche le Autorità di bacino) competenti, in difetto i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa.

Appare chiaro che quest’intervento legislativo non precisa il rapporto tra i piani in esame, anzi sottolinea proprio la circostanza contraria e cioè la possibile sussistenza contemporanea di più strumenti pianificatori che si sovrappongono, laddove le relative Amministrazioni competenti non abbiano trovato un accordo per pianificare congiuntamente.

Purtroppo, nemmeno in occasione della recentissima novella legislativa contenuta nel D.L.vo n. 152/2006, il legislatore ha risolto la problematica in esame, limitandosi ad una mera riproduzione, nell’art. 65 commi 4, 5 e 6, di quanto previsto nella precedente L. n. 183/1989.

3. – Conclusioni

Dalle considerazioni sin qui condotte emerge, dunque, che i rapporti tra pianificazione territoriale provinciale e pianificazione di bacino sono ancor'oggi non pacifici, risultando molto difficile il coordinamento tra i due piani.

Detti dubbi interpretativi non sono stati peraltro risolti dal legislatore della novella, come invece sarebbe stato auspicabile, e che si spera possano essere affrontati e chiariti in sede di revisione del D.L.vo n. 152/2006.

L'unica conclusione ragionevole per scongiurare la sovrapposizione dei diversi strumenti pianificatori appare essere quella di promuovere una collaborazione tra Amministrazioni ispirata ad una logica pianificatoria c.d. "per vasi comunicanti" e guidata dai principi di leale collaborazione, di partecipazione e di concertazione. Una modalità di co-pianificazione caratterizzata, cioè, da un necessario coinvolgimento delle Province e dell'Autorità di bacino distrettuale nel corso della formazione dei piani e ciò anche mediante il ricorso a quegli strumenti di semplificazione amministrativa (ad esempio la Conferenza di servizi) che consentano un'effettiva concertazione tra Amministrazioni.

Alessandro Camarda

Pubblicato il 12 novembre 2006