

**CODICI
DEL PROFESSIONISTA**

diretti da
R. GAROFOLI

Cristina NAPOLI - Nicola PIGNATELLI

CODICE DEGLI ENTI LOCALI

Annotato con dottrina, giurisprudenza e formule

**Aggiornato al Decreto Legge
6 dicembre 2011, n. 201**

**NEL DIRITTO
EDITORE**

Sommario

Premessa		V
Parte I		
	Ordinamento istituzionale	3
Titolo I		
	Disposizioni generali	3
Art. 1.	Oggetto.	3
Art. 2.	Ambito di applicazione.	17
Art. 3.	Autonomia dei comuni e delle province.	20
Art. 4.	Sistema regionale delle autonomie locali.	40
Art. 5.	Programmazione regionale e locale.	50
Art. 6.	Statuti comunali e provinciali.	56
Art. 7.	Regolamenti.	80
Art. 7-bis.	Sanzioni amministrative.	102
Art. 8.	Partecipazione popolare.	110
Art. 9.	Azione popolare e delle associazioni di protezione ambientale.	121
Art. 10.	Diritto di accesso e di informazione.	126
Art. 11.	Difensore civico.	131
Art. 12.	Sistemi informativi e statistici.	138
Titolo II		
	Soggetti	142
Capo I		
	Comune	142
Art. 13.	Funzioni.	142
Art. 14.	Compiti del comune per servizi di competenza statale.	163
Art. 15.	Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di comuni.	173
Art. 16.	Municipi.	184
Art. 17.	Circoscrizioni di decentramento comunale.	189
Art. 18.	Titolo di città.	199
Capo II		
	Provincia	202
Art. 19.	Funzioni.	202
Art. 20.	Compiti di programmazione.	232
Art. 21.	Revisione delle circoscrizioni provinciali.	241
Capo III		
	Aree metropolitane	250
Art. 22.	Aree metropolitane.	250

Art. 23.	Città metropolitane.	255
Art. 24.	Esercizio coordinato di funzioni.	263
Art. 25.	Revisione delle circoscrizioni comunali.	268
Art. 26.	Norma transitoria.	269

Capo IV

Comunità montane	271
------------------	-----

Art. 27.	Natura e ruolo.	271
Art. 28.	Funzioni.	284
Art. 29.	Comunità isolate o di arcipelago.	289

Capo V

Forme associative	290
-------------------	-----

Art. 30.	Convenzioni.	290
Art. 31.	Consorzi.	294
Art. 32.	Unioni di comuni.	301
Art. 33.	Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.	308
Art. 34.	Accordi di programma.	312
Art. 35.	Norma transitoria.	318

Titolo III

Organi	319
--------	-----

Capo I

Organi di governo del Comune e della Provincia	319
--	-----

Art. 36.	Organi di governo.	319
Art. 37.	Composizione dei consigli.	333
Art. 38.	Consigli comunali e provinciali.	343
Art. 39.	Presidenza dei consigli comunali e provinciali.	369
Art. 40.	Convocazione della prima seduta del consiglio.	384
Art. 41.	Adempimenti della prima seduta.	390
Art. 42.	Attribuzioni dei consigli.	397
Art. 43.	Diritti dei consiglieri.	403
Art. 44.	Garanzia delle minoranze e controllo consiliare.	455
Art. 45.	Surrogazione e supplenza dei consiglieri provinciali, comunali e circoscrizionali.	467
Art. 46.	Elezione del sindaco e del presidente della provincia - Nomina della giunta.	473
Art. 47.	Composizione delle giunte.	486
Art. 48.	Competenze delle giunte.	500
Art. 49.	Pareri dei responsabili dei servizi.	531
Art. 50.	Competenze del sindaco e del presidente della provincia.	555
Art. 51.	Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consiglieri. Limitazione dei mandati.	589
Art. 52.	Mozione di sfiducia.	598
Art. 53.	Dimissioni, impedimento, rimozione, decadenza, sospensione o decesso del sindaco o del presidente della provincia.	616

Art. 54.	Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale.	632
Capo II		
	Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità	652
Art. 55.	Elettorato passivo.	652
Art. 56.	Requisiti della candidatura.	657
Art. 57.	Obbligo di opzione.	661
Art. 58.	Cause ostative alla candidatura.	663
Art. 59.	Sospensione e decadenza di diritto.	674
Art. 60.	Ineleggibilità.	681
Art. 61.	Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di sindaco e presidente di provincia.	691
Art. 62.	Decadenza dalla carica di sindaco e di presidente della provincia.	695
Art. 63.	Incompatibilità.	699
Art. 64.	Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta.	710
Art. 65.	Incompatibilità per consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale.	712
Art. 66.	Incompatibilità per gli organi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere.	715
Art. 67.	Esimente alle cause di ineleggibilità o incompatibilità.	717
Art. 68.	Perdita delle condizioni di eleggibilità e incompatibilità.	719
Art. 69.	Contestazione delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità.	722
Art. 70.	Azione popolare.	725
Capo III		
	Sistema elettorale	729
Art. 71.	Elezione del sindaco e del consiglio comunale nei comuni sino a 15.000 abitanti.	729
Art. 72.	Elezione del sindaco nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	740
Art. 73.	Elezione del consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.	746
Art. 74.	Elezione del presidente della provincia.	763
Art. 75.	Elezione del consiglio provinciale.	769
Art. 76.	Anagrafe degli amministratori locali e regionali.	778
Capo IV		
	Status degli amministratori locali	783
Art. 77.	Definizione di amministratore locale.	783
Art. 78.	Doveri e condizione giuridica.	793
Art. 79.	Permessi e licenze.	807
Art. 80.	Oneri per permessi retribuiti.	819
Art. 81.	Aspettative.	823
Art. 82.	Indennità.	828
Art. 83.	Divieto di cumulo.	855
Art. 84.	Rimborso delle spese di viaggio.	864
Art. 85.	Partecipazione alle associazioni rappresentative degli enti locali.	875

Art. 86.	Oneri previdenziali, assistenziali e assicurativi e disposizioni fiscali e assicurative.	880
Art. 87.	Consigli di amministrazione delle aziende speciali.	892
Titolo IV		
Organizzazione e personale		894
Capo I		
Uffici e personale		894
Art. 88.	Disciplina applicabile agli uffici ed al personale degli enti locali.	894
Art. 89.	Fonti.	900
Art. 90.	Uffici di supporto agli organi di direzione politica.	908
Art. 91.	Assunzioni.	912
Art. 92.	Rapporti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale.	921
Art. 93.	Responsabilità patrimoniale.	933
Art. 94.	Responsabilità disciplinare.	939
Art. 95.	Dati sul personale degli enti locali.	946
Art. 96.	Riduzione degli organismi collegiali.	947
Capo II		
Segretari comunali e provinciali		950
Art. 97.	Ruolo e funzioni.	950
Art. 98.	Albo nazionale.	971
Art. 99.	Nomina.	979
Art. 100.	Revoca.	991
Art. 101.	Disponibilità e mobilità.	999
Art. 102.	[Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali].	1008
Art. 103.	[Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia autonoma].	1016
Art. 104.	Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e scuole regionali e interregionali.	1018
Art. 105.	Regioni a statuto speciale.	1024
Art. 106.	Disposizioni finali e transitorie.	1027
Capo III		
Dirigenza ed incarichi		1030
Art. 107.	Funzioni e responsabilità della dirigenza.	1030
Art. 108.	Direttore generale.	1055
Art. 109.	Conferimento di funzioni dirigenziali.	1070
Art. 110.	Incarichi a contratto.	1088
Art. 111.	Adeguamento della disciplina della dirigenza.	1104
Titolo V		
Servizi e interventi pubblici locali		1116
Art. 112.	Servizi pubblici locali.	1116
Art. 113.	Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.	1119

Art. 113. <i>bis</i> .	Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.	1136
Art. 114.	Aziende speciali ed istituzioni.	1139
Art. 115.	Trasformazione delle aziende speciali in società per azioni.	1144
Art. 116.	Società per azioni con partecipazione minoritaria di enti locali.	1148
Art. 117.	Tariffe dei servizi.	1154
Art. 118.	Regime del trasferimento di beni.	1160
Art. 119.	Contratti di sponsorizzazione, accordi di collaborazione e convenzioni.	1161
Art. 120.	Società di trasformazione urbana.	1163
Art. 121.	[Occupazione d'urgenza di immobili].	1175
Art. 122.	Lavori socialmente utili.	1180
Art. 123.	Norma transitoria.	1185
Titolo VI		
Controlli		1188
Capo I		
Controllo sugli atti		1188
Art. 124.	Pubblicazione delle deliberazioni.	1188
Art. 125.	Comunicazione delle deliberazioni ai capigruppo.	1199
Art. 126.	Deliberazioni soggette in via necessaria al controllo preventivo di legittimità.	1202
Art. 127.	Controllo eventuale.	1222
Art. 128.	Comitato regionale di controllo.	1229
Art. 129.	Servizi di consulenza del comitato regionale di controllo.	1237
Art. 130.	Composizione del comitato.	1244
Art. 131.	Incompatibilità ed ineleggibilità.	1250
Art. 132.	Funzionamento del comitato.	1255
Art. 133.	Modalità del controllo preventivo di legittimità.	1259
Art. 134.	Esecutività delle deliberazioni.	1266
Art. 135.	Comunicazione deliberazioni al prefetto.	1272
Art. 136.	Poteri sostitutivi per omissione o ritardo di atti obbligatori.	1279
Art. 137.	Poteri sostitutivi del Governo.	1292
Art. 138.	Annullamento straordinario.	1300
Art. 139.	Pareri obbligatori.	1306
Art. 140.	Norma finale.	1308
Capo II		
Controllo sugli organi		1310
Art. 141.	Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali.	1310
Art. 142.	Rimozione e sospensione di amministratori locali.	1338
Art. 143.	Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.	
	Responsabilità dei dirigenti e dipendenti.	1343
Art. 144.	Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.	1365
Art. 145.	Gestione straordinaria.	1370
Art. 145. <i>bis</i> .	Gestione finanziaria.	1372
Art. 146.	Norma finale.	1377

	Capo III	
	Controlli interni	1379
Art. 147.	Tipologia dei controlli interni.	1379
	Capo IV	
	Controlli esterni sulla gestione	1388
Art. 148.	Controllo della Corte dei Conti.	1388
	Parte II	
	Ordinamento finanziario e contabile	1393
	Titolo I	
	Disposizioni generali	1393
Art. 149.	Principi generali in materia di finanza propria e derivata.	1393
Art. 150.	Principi in materia di ordinamento finanziario e contabile.	1411
Art. 151.	Principi in materia di contabilità.	1417
Art. 152.	Regolamento di contabilità.	1425
Art. 153.	Servizio economico-finanziario.	1431
Art. 154.	Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali.	1438
Art. 155.	Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali.	1445
Art. 156.	Classi demografiche e popolazione residente.	1449
Art. 157.	Consolidamento dei conti pubblici.	1452
Art. 158.	Rendiconto dei contributi straordinari.	1454
Art. 159.	Norme sulle esecuzioni nei confronti degli enti locali.	1458
Art. 160.	Approvazione di modelli e schemi contabili.	1466
Art. 161.	Certificazioni di bilancio.	1472
	Titolo II	
	Programmazione e bilanci	1476
	Capo I	
	Programmazione	1476
Art. 162.	Principi del bilancio.	1476
Art. 163.	Esercizio provvisorio e gestione provvisoria.	1484
Art. 164.	Caratteristiche del bilancio.	1487
Art. 165.	Struttura del bilancio.	1490
Art. 166.	Fondo di riserva.	1497
Art. 167.	Ammortamento dei beni.	1499
Art. 168.	Servizi per conto di terzi.	1502
Art. 169.	Piano esecutivo di gestione.	1504
Art. 170.	Relazione previsionale e programmatica.	1515
Art. 171.	Bilancio pluriennale.	1524
Art. 172.	Altri allegati al bilancio di previsione.	1528
Art. 173.	Valori monetari.	1535

Art. 218.	Annotazione della quietanza.	1829
Art. 219.	Mandati non estinti al termine dell'esercizio.	1832
Art. 220.	Obblighi del tesoriere per le delegazioni di pagamento.	1835
Capo IV		
Altre attività		1839
Art. 221.	Gestione di titoli e valori.	1839
Art. 222.	Anticipazioni di tesoreria.	1844
Capo V		
Adempimenti e verifiche contabili		1852
Art. 223.	Verifiche ordinarie di cassa.	1852
Art. 224.	Verifiche straordinarie di cassa.	1858
Art. 225.	Obblighi di documentazione e conservazione.	1861
Art. 226.	Conto del tesoriere.	1864
Titolo VI		
Rilevazione e dimostrazione dei risultati di gestione		1872
Art. 227.	Rendiconto della gestione.	1872
Art. 228.	Conto del bilancio.	1875
Art. 229.	Conto economico.	1878
Art. 230.	Conto del patrimonio e conti patrimoniali speciali.	1882
Art. 231.	Relazione al rendiconto della gestione.	1886
Art. 232.	Contabilità economica.	1887
Art. 233.	Conti degli agenti contabili interni.	1888
Titolo VII		
Revisione economico finanziaria		1890
Art. 234.	Organo di revisione economico-finanziario.	1890
Art. 235.	Durata dell'incarico e cause di cessazione.	1899
Art. 236.	Incompatibilità ed ineleggibilità dei revisori.	1905
Art. 237.	Funzionamento del collegio dei revisori.	1912
Art. 238.	Limiti all'affidamento di incarichi.	1915
Art. 239.	Funzioni dell'organo di revisione.	1919
Art. 240.	Responsabilità dell'organo di revisione.	1936
Art. 241.	Compenso dei revisori.	1942
Titolo VIII		
Enti locali deficitari o dissestati		1949
Capo I		
Enti locali deficitari: disposizioni generali		1949
Art. 242.	Individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari e relativi controlli.	1949
Art. 243.	Controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari, enti locali dissestati ed altri enti.	1955

Capo II

Enti locali dissestati: disposizioni generali 1960

Art. 244.	Dissesto finanziario.	1960
Art. 245.	Soggetti della procedura di risanamento.	1969
Art. 246.	Deliberazione di dissesto.	1972
Art. 247.	Omissione della deliberazione di dissesto.	1976
Art. 248.	Conseguenze della dichiarazione di dissesto.	1979
Art. 249.	Limiti alla contrazione di nuovi mutui.	1986
Art. 250.	Gestione del bilancio durante la procedura di risanamento.	1988
Art. 251.	Attivazione delle entrate proprie.	1992

Capo III

Attività dell'organo straordinario di liquidazione 1996

Art. 252.	Composizione, nomina e attribuzioni.	1996
Art. 253.	Poteri organizzatori.	1999
Art. 254.	Rilevazione della massa passiva.	2001
Art. 255.	Acquisizione e gestione dei mezzi finanziari per il risanamento.	2005
Art. 256.	Liquidazione e pagamento della massa passiva.	2009
Art. 257.	Debiti non ammessi alla liquidazione.	2013
Art. 258.	Modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti.	2014

Capo IV

Bilancio stabilmente riequilibrato 2017

Art. 259.	Ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2017
Art. 260.	Collocamento in disponibilità del personale eccedente.	2029
Art. 261.	Istruttoria e decisione sull'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2034
Art. 262.	Inosservanza degli obblighi relativi all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2039
Art. 263.	Determinazione delle medie nazionali per classi demografiche delle risorse di parte corrente e della consistenza delle dotazioni organiche.	2043

Capo V

Prescrizioni e limiti conseguenti al risanamento 2046

Art. 264.	Deliberazione del bilancio di previsione stabilmente riequilibrato.	2046
Art. 265.	Durata della procedura di risanamento ed attuazione delle prescrizioni recate dal decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.	2049
Art. 266.	Prescrizioni in materia di investimenti.	2053
Art. 267.	Prescrizioni sulla dotazione organica.	2055
Art. 268.	Ricostituzione di disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio.	2057
Art. 268. bis.	Procedura straordinaria per fronteggiare ulteriori passività.	2062
Art. 268. ter.	Effetti del ricorso alla procedura straordinaria di cui all'articolo 268 bis.	2069
Art. 269.	Modalità applicative della procedura di risanamento.	2074

	Parte III	
	Associazioni degli enti locali	2075
Art. 270.	Contributi associativi	2075
Art. 271.	Sedi associative.	2077
Art. 272.	Attività delle associazioni nella cooperazione allo sviluppo.	2078
	Parte IV	
	Disposizioni transitorie ed abrogazioni	2079
Art. 273.	Norme transitorie.	2079
Art. 274.	Norme abrogate.	2080
Art. 275.	Norma finale.	2082
Appendice normativa		2083
Indice analitico		2086

Art. 20 Compiti di programmazione

1. La provincia:

a) raccoglie e coordina le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione;

b) concorre alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale;

c) formula e adotta, con riferimento alle previsioni e agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, propri programmi pluriennali sia di carattere generale che settoriale e promuove il coordinamento dell'attività programmatica dei comuni.

2. 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.

3. I programmi pluriennali e il piano territoriale di coordinamento sono trasmessi alla regione ai fini di accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale.

4. La legge regionale detta le procedure di approvazione, nonché norme che assicurino il condono dei comuni alla formazione dei programmi pluriennali e dei piani territoriali di coordinamento.

5. Ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

6. Gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, si conformano ai piani territoriali di coordinamento delle province e tengono conto dei loro programmi pluriennali.

■ SOMMARIO

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO *1. Premessa. *2. Provincia e programmazione regionale. *3. Provincia e programmazione provinciale. *3.1. Il Piano territoriale di coordinamento. *3.1.1. Il piano territoriale di coordinamento e la pianificazione territoriale regionale. *3.1.2. Il piano territoriale di coordinamento e la pianificazione territoriale comunale. *3.1.3. Il Piano territoriale di coordinamento e la pianificazione di settore: art. 57, d.lgs. n. 112 del 1998. *4. Provincia e pianificazione comunale.

■ SEZ. II - LE DOMANDE E LE RISPOSTE *1. Quale ruolo ha la provincia nella programmazione regionale? *2. Quali sono i compiti di programmazione riconosciuti alla provincia all'interno del proprio territorio? *3. Che cosa è il piano territoriale di coordinamento provinciale? *4. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione territoriale regionale? *5. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione territoriale comunale? *6. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione di settore?

BIBLIOGRAFIA

MORBIDELLI, *Piano territoriale*, in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983, 705; CROSETTI, *Territorio (pianificazione del)*, in *Nov. Dig.*, Appendice, VII, 1987, 744; CAVALLO, MARIANI MARINI, MERLONI, VELATTA, *Prime note sull'applicazione della legge n. 142. Funzioni attribuibili alle province nelle materie di cui agli art. 14 e 15*, UPI, Roma, 1990; GANDINI, *Provincia, II) Funzioni*, in *Enc. giur.*, XXV, Roma, 1990, 3; MORBIDELLI, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXIII, Roma, 1990; DAVOLI, *Programmazione e assetto del territorio: che deve fare la Provincia*, in *Il Potere locale*, 1991, 26; PUBUSA, *Ente intermedio*, in *Annuario 1991 delle Autonomie locali*, Edizioni delle autonomie, Roma, 1991, 239; VANDELLI, *La regione "centro propulsore di coordinamento del sistema delle autonomie locali" e le funzioni delle province (nota a Corte cost. n. 343/91)*, in *Giur. cost.*, 1991, 2738; ITALIA, *I rapporti tra comuni, province e regioni*, in *Giur. it.*, 1992, 107; SANTINELLO, *Piano territoriale provinciale e poteri regionali (nota a Corte cost. 15 luglio 1991, n. 343)*, in *Le Regioni*, 1992, 1000; INU, *La legge 142 e i nuovi strumenti per il governo del territorio*, Perugia, 1993; A.A.V.V., *Il piano territoriale di coordinamento*, Convegno Tolentino 28-29 gennaio 1994, UPI, Roma, 1994; A.A.V.V., *I rapporti in materia urbanistica tra le regioni e gli enti locali*, in *Nuova rassegna*, 1994, 2521; BREGANZE, *Piano territoriale di coordinamento*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 251; SCIULLO, *Pianificazione territoriale e urbanistica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 137; PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 204; VANDELLI, *Provincia*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, 820; PACCHIAROTTI, *Province e pianificazione urbanistica*, Rimini, 1999; STELLA RICHTER, *Piano di bacino e piano territoriale di coordinamento provinciale*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, 241; VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 349; TASSONE, *I rapporti tra il piano territoriale di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2000, 553; GIULIANI, *Quale dimensione per il piano territoriale di coordinamento? (Nota a C. Stato, sez. IV, 20 marzo 2000, n. 1493)*, in *Foro it.*, 2001, III, 168; BASSANI, *Commento all'articolo 20, d. lgs. n. 267/2000*, in ITALIA (a cura di), *Testo unico degli enti locali, Volume I, Ordinamento istituzionale, Tomo I Commento agli articoli 1-87 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Milano, 2000, 317; STELLA RICHTER, *Il piano territoriale di coordinamento provinciale e le prospettive di riforma della legislazione urbanistica*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2001, 89; GAMBINO, D'IGNAZIO (a cura di), *Federalismo amministrativo e regioni*, Cosenza, 2002; GARZIA, *I piani territoriali di coordinamento regionali e provinciali: vigore, efficacia ed effetti*, in *Riv. giur. urbanistica*, 2003, 452; PACCHIAROTTI, *Il ruolo di comuni, province e regioni nelle politiche di «governo del territorio» alla luce del riformato titolo quinto, parte seconda, della costituzione*, in *Comuni d'Italia*, 2003, 31; BASSANI, *I limiti del piano provinciale territoriale di coordinamento nella pianificazione comunale (Nota a T.a.r. Toscana, sez. III, 11 marzo 2004, n. 680)*, in *Urbanistica e appalti*, 2004, 831; GUALANDI, *I rapporti tra il piano di coordinamento provinciale e gli strumenti urbanistici comunali. Il contrasto e le possibili soluzioni*, in *Diritto & diritti*, 2004; PRIOLO, *Strumenti di pianificazione territoriale*, in *Appalti urbanistica edilizia*, 2004, 625; PINTO, *Diritto degli enti locali*, Torino, 2005, 349; 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. urbanistica*, 2005, 574; G. DE MURO, S. FOÀ, *Commento all'articolo 20*, in CAVALLO PERIN-ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 131; MAZZARO, *La provincia*, in CARINGELLA-GIUNCATO-ROMANO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al testo unico*, Milano, 2007, 229; VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, 77; BOSCHETTI, *Il ruolo della provincia rispetto al suo territorio*, in *Nuova rassegna*, 2008, 712; STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2009, 238.

■ SEZ. I - L'INQUADRAMENTO

1. Premessa. Le province, come rilevato nel commento all'articolo che precede, assieme ai comuni, ex art. 3, c. 5 del presente Testo Unico (già art. 2, c. 5, l. n. 142 del 1990), «sono titolari di funzioni proprie e di quelle conferite loro con legge dello Stato e della regione, secondo il principio di sussidiarietà», intendendo per funzioni proprie quelle espressamente previste dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 267 del 2000 (già artt. 14 e 15, l. n. 142 del 1990),

come caratteristiche del ruolo riconosciuto all'ente provinciale (PASTORI, *Provincia*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 204; VANDELLI, *Provincia*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, II, Milano, 1998, 820).

Il Testo Unico, quanto alle funzioni proprie delle province, individua due grandi gruppi: le funzioni di amministrazione e i compiti di programmazione disciplinati rispettivamente dagli

artt. 19 e 20.

Per quanto riguarda, in particolare, i secondi, è da dire che con la l. n. 142 del 1990 alla provincia sono stati per la prima volta riconosciuti compiti propri sia con riferimento alla programmazione socioeconomica che a quella territoriale e ciò in piena coerenza con quanto ora stabilito in sede di «*Disposizioni generali*» dall'art. 5 (già art. 3, l. n. 142, c. 4-8, «*Rapporti tra regioni ed enti locali*»), il quale, rubricato «*Programmazione regionale e locale*», prevede, in primo luogo, che la regione debba indicare gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e ripartire sui medesimi le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali (c. 1); in secondo luogo, che i comuni e le province debbano concorrere alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedere, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione ed attuazione (c. 2); in terzo luogo, che la legge regionale debba stabilire le forme e i modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione (c. 3); indicare i criteri e fissare le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali (c. 4); disciplinare, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti (c. 5) (sui soggetti, le forme ed il ruolo della programmazione regionale e locale v. in questo commentario PASSAGLIA, art. 5, *Programmazione regionale e locale*).

In tale contesto si inseriscono, senz'altro, quale connotato fondamentale del nuovo ruolo della provincia come ente intermedio tra regione e comuni (cfr. D'IGNAZIO, *Le funzioni amministrative*, in GAMBINO (a cura di) *Diritto regionale e degli enti locali*, 2003, 348), i compiti di programmazione riconosciuti a quest'ultima con riguardo alla programmazione regionale, alla stessa programmazione provinciale ed, infine, alla pianificazione comunale.

2. Provincia e programmazione regionale. In riferimento alla programmazione regionale, la provincia è chiamata a raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale

della regione (art. 20, c. 1, lett. a)) ed a concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale (art. 20, c. 1, lett. b)).

Come autorevolmente sostenuto in dottrina, benché tali norme sembrino configurare le province come «*snodo essenziale nella fase di formazione della programmazione regionale, quale centro di elaborazione intermedia e di armonizzazione delle proposte provenienti dai comuni e quale referente per gli organi della regione, in un disegno ascendente che partendo dai comuni e passando, appunto, per la provincia, giunge alla regione*», in realtà dapprima la legge n. 142 e successivamente il Testo Unico non hanno mancato di attenuare la portata delle medesime attraverso la valorizzazione del rapporto diretto tra comuni e regione ed es. nel concorso alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi delle regioni (art. 5, c. 2 Tuel), da un lato, ed il riferimento in generale agli «enti locali» per quanto attiene la partecipazione alla formazione dei piani e programmi regionali (art. 5, c. 3 Tuel), dall'altro lato. Sulla base delle disposizioni da ultimo richiamate, in definitiva, i comuni si trovano nell'alternativa di prospettare le proprie istanze e proposte alla provincia, la quale, previa armonizzazione con le istanze e le proposte provenienti dagli altri comuni, dovrà tenerne conto nel proprio contributo alla determinazione del piano regionale, ovvero di prospettarle direttamente alla regione (così VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 352).

3. Provincia e programmazione provinciale.

Ai sensi dell'art. 20, c. 1, lett. c), la provincia è chiamata a formulare e ad adottare, con riferimento alle previsioni ed agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, **propri programmi pluriennali** sia di carattere **generale** che **settoriale**.

In riferimento a tali programmi pluriennali, l'articolo in commento prevede, con riguardo alla *formazione* dei medesimi, che sia devoluta alla legge regionale l'individuazione della disciplina relativa alle procedure di approvazione, le quali, peraltro, debbono assicurare il concorso dei comuni e che essi siano trasmessi alla regione, la quale deve accertarne la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale (c. 3 e 4); con riguardo, invece, al *seguito* degli stessi, dispone che gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competen-

ze, debbano tenere conto dei programmi pluriennali provinciali (c. 6).

3.1. Il piano territoriale di coordinamento. Il c. 2 dell'articolo in commento prevede poi che la provincia nell'ambito della propria programmazione predisponga ed adotti il piano territoriale di coordinamento, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali.

Nella definizione data dalle norme in esame, il piano territoriale di coordinamento è l'atto chiamato a determinare gli indirizzi generali di assetto del territorio, il quale, in particolare, deve indicare 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 detto in riferimento ai programmi pluriennali, con riguardo alla formazione del piano territoriale di coordinamento, è da dire, innanzitutto, che la legge regionale ne disciplina la procedura di approvazione assicurando il concorso dei comuni (c. 4), ed, in secondo luogo, che esso è trasmesso alla regione la quale ne accerta la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale (c. 3). Con riguardo, invece, al seguito dello stesso, si prevede che gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, debbano conformarsi ai piani territoriali di coordinamento.

E con riguardo al procedimento di approvazione dal piano territoriale di coordinamento provinciale, il Tar Napoli Campania, sez. I, 18.11.2005, n. 19313, ha precisato come *«In base ad una tendenza ordinamentale diretta alla valutazione delle regole formali e procedurali orientata al raggiungimento delle finalità sostanziali cui esse sono preordinate (art. 21 octies comma 2. l. n. 241 del 1990, nel testo introdotto dalla l. n. 15 del 2005), deve escludersi che l'omissione di taluni passaggi endoprocedimentali possa riverberare in termini di illegittimità dell'impugnato Ptcp (Piano territoriale di coordinamento provinciale), il cui iter amministrativo ha comunque assicurato un congruo livello di partecipazione e di confronto tra i diversi soggetti da esso interessati».*

L'unico reale vincolo imposto dall'articolo in commento per il rispetto dei piani territoriali provinciali, pertanto, fa capo agli enti ed alle am-

ministrazioni pubbliche diversi dai comuni, i quali, nell'esercizio delle rispettive competenze, sono tenuti a conformarsi ad essi, oltre a tener conto, in linea generale, dei relativi programmi pluriennali. È stato, peraltro, sottolineato come la norma non fa riferimento ad enti e ad amministrazioni provinciali o subprovinciali di tal che deve ritenersi che al rispetto dei piani territoriali provinciali siano tenute anche le amministrazioni sovraprovinciali anche se privatizzate (il riferimento è all'ANAS e all'Ente Ferrovie) (cfr. BASSANI, *Commento all'articolo 20, d. lgs. n. 267/2000*, in ITALIA (a cura di), *Testo unico degli enti locali, Volume I, Ordinamento istituzionale, Tomo I Commento agli articoli 1-87 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, Milano, 2000, 319).

3.1.1. Il piano territoriale di coordinamento e la pianificazione territoriale regionale. La formulazione della norma all'indomani della sua entrata in vigore aveva fatto emergere dubbi di legittimità con particolare riferimento ai rapporti intercorrenti tra piano territoriale di coordinamento e pianificazione territoriale regionale. Tale problematica è stata prontamente risolta dalla Corte costituzionale, la quale, con la sent. 11.7.1991, n. 343, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, l. n. 142 nella parte in cui prevede come necessario in ogni provincia il piano territoriale di coordinamento.

Nella richiamata sentenza la Corte ha, infatti, avuto modo di precisare come l'art. 15 della legge impugnata si sottragga al denunciato vizio di incostituzionalità, perché dalla lettera della disposizione si ricava la necessaria subordinazione del piano o dei programmi provinciali agli atti di pianificazione e di programmazione regionale. In questo senso *«poiché la materia urbanistica appartiene alle regioni, a norma dell'art. 117 della Costituzione, sono esse a dover stabilire le procedure e le linee fondamentali della programmazione attinente a tale materia. Di conseguenza, allorché la legge regionale preveda che le linee e gli indirizzi fondamentali nella materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale di coordinamento, non può sorgere dubbio che tutti i piani infraregionali - siano essi a loro volta di coordinamento, come quello provinciale previsto dall'art. 15 in questione, oppure operativo, come il piano regolatore comunale - debbano sottostare allo strumento di coordinamento costituito dal piano regionale. Anche se la previsione di due livelli di pianificazione territoriale di coordinamento - come quello regionale e quello provinciale, ad entrambi i quali devono sottostare i piani comunali urbanistici - possa dar luogo a dubbi di opportunità apparendo discutibile l'utilità di tale*

duplicità di livelli, relativamente a detta previsione non possono invece ravvisarsi i denunciati profili di incostituzionalità, essendo pacifica la preminenza del livello regionale su quello provinciale, in base alla formula adoperata dall'art. 15, comma 3, ricordata in precedenza. Ciò tanto più se si consideri che, poiché la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento è stata attribuita alle province da una legge dello Stato in una materia di spettanza delle regioni, l'attribuzione opera ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione e quindi può riguardare soltanto gli "interessi esclusivamente locali" della provincia, per cui il secondo livello pianificatorio di coordinamento, cioè quello provinciale, potrà manifestarsi soltanto relativamente agli aspetti di carattere locale, ovvero sia a quelli che presentano (rispetto al quadro regionale cui ineriscono) specifiche peculiarità e per i quali sia perciò possibile inserirsi nelle maglie non coperte dal piano di coordinamento regionale che, in ogni caso, rimane preminente. Ma, in secondo luogo, poiché come si è detto, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 142, spetta alle regioni di individuare, nelle materie loro attribuite, il "carattere unitario nei rispettivi territori" delle relative funzioni, l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento provinciale sarà sempre condizionato da tale preventiva individuazione da parte delle regioni».

3.1.2. Il piano territoriale di coordinamento e la pianificazione territoriale comunale. I rapporti tra il livello provinciale e quello comunale di pianificazione, come autorevolmente sostenuto, non possono che dipendere in grande misura dalla legislazione regionale, la quale dovrà orientarsi nel senso di garantire ai comuni idonee modalità di partecipazione al procedimento di approvazione ed un nucleo di competenze in capo agli organi comunali (così VANDELLI, *Ordinamento delle autonomie locali, 1990-2000. Dieci anni di riforme. Commento alla l. 8 giugno 1990, n. 142*, Rimini, 2000, 354).

Il Consiglio di Stato a questo proposito ha sottolineato come «Il piano territoriale di coordinamento adottato dalla Provincia ex art. 15 l. 8 giugno 1990 n. 142 (oggi art. 20 d.l.g. 18 agosto 2000 n. 267) ha natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia: pertanto, con esso non possono introdursi nel piano regolatore generale comunale, con forza innovativa e cogente, prescrizioni e vincoli privi di specifica causale legislativa o non riferibili ad un'attribuzione riservata della provincia» (sez. IV, 20.3.2000, n. 1493).

Ancora la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare come «Il piano territoriale di coordinamento provinciale ha natura di atto di coordi-

namento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia e non è sovraordinato al Piano Regolatore Comunale, non ponendosi il rapporto tra la pianificazione provinciale e quella comunale in termini di gerarchia. In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata. Ciò comporta che il Comune, se non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, può però discrezionalmente concretizzarne i contenuti».

E più precisamente, poi, la determinazione del p.t.c.p. per avere uno specifico effetto vincolante debbono essere recepite dallo strumento di pianificazione comunale ed in questo senso «solo le prescrizioni c.d. "dirette" possono avere natura conformativa della proprietà e incidere direttamente sul regime giuridico dei beni, regolandone gli usi e le trasformazioni ammissibili, nonché un'automatica prevalenza sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti», mentre «le prescrizioni "indirette" non sono immediatamente precettive, ma assumono efficacia attraverso il loro recepimento o negli strumenti urbanistici comunali o attraverso accordi con le amministrazioni interessate comunali o sovra comunali» (Tar Milano Lombardia, sez. II, 9.9.2009, n. 4616).

3.1.3. Il piano territoriale di coordinamento e la pianificazione di settore: art. 57, d.lgs. n. 112 del 1998. La problematica relativa al rapporto intercorrente tra il piano territoriale di coordinamento provinciale ed i piani di settore, rimasta irrisolta nell'art. 15 della l. n. 142 del 1990, è stata affrontata dal più volte citato d.lgs. n. 112 del 1998, il quale all'art. 57, «Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazioni di settore», ha disposto che la regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale 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 di tale intesa, infatti, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale. Resta, comunque, fermo

rmazione
 Rego-
 to tra la
 ermini di
 principio
 omune di
 territorio
 pianifica-
 etenza, il
 confinato
 stituite in
 re, se non
 to dettate
 ivo potere,
 nutis».
 ione del
 ncolante
 ento di
 nso «solo
 re natura
 mente sul
 le trasfor-
 revalenza
 one comu-
 dirette»
 ono effica-
 cità urbani-
 strazioni
 Milano

mento e
 d.lgs. n.
 rapporto
 oordina-
 , rimasta
 0, è stata
 112 del
 ritoriale di
 disposto
 de che il
 provin-
 piani di
 lla natu-
 acque e
 la delle
 one delle
 di intese
 che stata-
 , infatti, i
 dore e gli
 normativa
 e, fermo

quanto disposto dall'art. 149, c. 6, del medesimo d.lgs. a norma del quale «Restano riservate allo Stato le funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312».

In riferimento a tale disposizione la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare in generale che «ai sensi dell'art. 57 d.lg. 31 marzo 1998 n. 112, il piano provinciale di coordinamento ha un valore di direttiva in funzione della tutela dell'ecosistema e dunque non può dettare prescrizioni concernenti la precisa conformazione di linee viarie all'interno dei diversi comuni» (Consiglio Stato, sez. IV, 20.3.2000, n. 1493). Più in particolare, invece, «una volta approvato il piano faunistico e venatorio regionale, la modifica dei singoli piani provinciali deve essere recepita dalla Regione, che deve apportare le relative modifiche al piano regionale previa verifica del rispetto delle percentuali territoriali così come stabilite dalla legge; pertanto, ai fini del rilascio del provvedimento autorizzatorio, la provincia deve basarsi esclusivamente sull'originario piano provinciale recepito dalla Regione, non potendo fare riferimento ad una successiva delibera provinciale, recante modifiche allo stesso, che non sia stata ancora recepita a livello regionale» (Tar Latina Lazio, sez. I, 15.5.2009, n. 467); e ancora che «È legittima la determinazione della Regione che, avendo deciso di adottare un unico e unitario strumento pianificatorio in materia ambientale a livello regionale, non abbia accettato di stipulare l'intesa prevista dall'art. 57 d.lg. 31 marzo 1998 n. 112 [...], preordinata a far assumere "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" al Piano territoriale generale provinciale (nella specie, della provincia di Latina); invero, la scelta se aderire o meno all'intesa in questione costituisce un atto frutto di una vera e propria valutazione politica, come tale espressione di ampia discrezionalità e pertanto sindacabile da parte del g.a. solo a fronte di una manifesta irragionevolezza delle ragioni esternate dalla regione a suo fondamento» (Tar Latina Lazio, sez. I, 4.8.2009, n. 768).

La Corte costituzionale, peraltro, con sentenza n. 226 dell'11.6.1999, ha stabilito che «non spetta allo Stato, e per esso al giudice amministrativo, annullare la delibera della giunta regionale della Lombardia di approvazione e di trasmissione al Consiglio regionale di progetto di legge regionale; va pertanto annullata la sentenza del Tar Lombardia, sez. II, 8 ottobre 1997 n. 1738, nella parte in cui pronuncia l'annullamento della

deliberazione della giunta regionale della Lombardia 1 marzo 1996 n. 9479 avente ad oggetto "approvazione e trasmissione al Consiglio regionale del progetto di legge per l'approvazione del piano territoriale di coordinamento del parco regionale di cintura metropolitana - parco agricolo sud Milano"».

Sulla base di quanto detto, tale norma conferma la debolezza del piano territoriale di coordinamento anche nei confronti dei piani di settore e ciò emerge dalla circostanza per cui la parificazione quanto a valore e ad effetti del piano provinciale ai piani di settore è subordinata al raggiungimento dell'intesa tra provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti, in mancanza della quale i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale; e ancora dal fatto che l'applicazione dell'art. 57 presuppone il necessario intervento dei legislatori regionali. Per le regioni inadempienti, tuttavia, è intervenuto il Governo con il d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, «Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni», il quale all'art. 17, «Funzioni delle province», ha stabilito che «Sono esercitate dalle province le funzioni relative ai piani territoriali di coordinamento, di cui all'art. 15 della legge 8 giugno 1990, n. 142, ai fini e per gli effetti di quanto dispone l'art. 57 del decreto legislativo n. 112 del 1998» (La Corte costituzionale, con sentenza del 27 aprile 2001, n. 110, ha dichiarato l'illegittimità di tale d.lgs. «per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 4 comma 5 seconda proposizione, l. 15 marzo 1997 n. 59, nella parte in cui si applica alla regione Veneto, in quanto, difformemente da quanto previsto nella legge di delegazione n. 59 del 1997, la quale ha stabilito che l'esercizio del potere sostitutivo del Governo deve avvenire "sentite le regioni inadempienti", il d.lg. impugnato è stato, invece, adottato senza che fosse stato previamente acquisito il parere della regione Veneto in ordine, appunto, all'attivazione del potere in via sostitutiva del Governo nei confronti della Regione medesima, ritenuta inadempiente rispetto alla puntuale individuazione, da farsi con legge regionale, delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla Regione»).

4. Provincia e pianificazione comunale.

L'articolo in commento sembra attribuire alla provincia un significativo ruolo in riferimento ai piani ed ai programmi di competenza comunale. Infatti, in primo luogo, ai sensi del c. 1, lett. c), la provincia «promuove il coordinamento dell'attività pro-

grammatoria dei comuni; in secondo luogo, poi, per quanto più specificamente attiene al coordinamento ed alla approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, ex art. 20, c. 5, la provincia è chiamata ad esercitare le funzioni ad essa attribuite dalla regione e, comunque, ad accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento.

In definitiva la norma in esame prevede che la provincia abbia il compito di accertare la compatibilità degli strumenti comunali alle previsioni del piano territoriale di coordinamento provinciale e che la legge regionale debba disciplinare le conseguenze di un'eventuale valutazione negativa da

parte della provincia. In tale misura, pertanto, come rilevato in precedenza, è dalle scelte effettuate dalla legislazione regionale che viene a dipendere la concreta incidenza delle previsioni provinciali sui contenuti degli strumenti comunali: tenuto conto, pertanto, da parte della legge regionale dei criteri delineati dalla giurisprudenza costituzionale in riferimento al necessario ed adeguato intervento del Comune nel procedimento ed alla garanzia di un nucleo minimo di poteri in capo agli organi comunali, sarà eventualmente la Corte costituzionale a valutare caso per caso il rispetto di tali condizioni (cfr. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, 78).

■ SEZ. II - LE DOMANDE E LE RISPOSTE

■ **1. Quale ruolo ha la provincia nella programmazione regionale?** Nell'ambito della programmazione regionale la provincia è chiamata a raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della regione (art. 20, c. 1, lett. a)) ed a concorrere alla determinazione del programma regionale di sviluppo e degli altri programmi e piani regionali secondo norme dettate dalla legge regionale (art. 20, c. 1, lett. b)). Benché tali previsioni paiano riconoscere alla provincia un ruolo centrale quale centro di elaborazione intermedia e di armonizzazione delle proposte provenienti dai comuni e quale referente per gli organi della regione, in realtà, non può tacersi come, dapprima, la legge n. 142 e, successivamente, il Testo Unico non abbiano mancato di attenuare la portata delle medesime attraverso la valorizzazione del rapporto diretto tra comuni e regione ad es. nel concorso alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi delle regioni (art. 5, c. 2 Tuel), da un lato, ed il riferimento in generale agli "enti locali" per quanto attiene la partecipazione alla formazione dei piani e programmi regionali (art. 5, c. 3 Tuel), dall'altro lato. I comuni, in definitiva, si trovano nell'alternativa di prospettare le proprie istanze e proposte alla provincia, la quale, previa armonizzazione con le istanze e le proposte provenienti dagli altri comuni, dovrà tenerne conto nel proprio contributo alla determinazione del piano regionale, ovvero di prospettarle direttamente alla regione.

■ **2. Quali sono i compiti di programmazione**

riconosciuti alla provincia all'interno del proprio territorio? Ai sensi dell'art. 20, c. 1, lett. c), la provincia è chiamata a formulare e ad adottare, con riferimento alle previsioni ed agli obiettivi del programma regionale di sviluppo, **propri programmi pluriennali** sia di carattere **generale** che **settoriale**. In particolare, con riguardo alla *formazione* di tali programmi pluriennali, i quali debbono essere trasmessi alla regione per la verifica della conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale, la legge regionale individua la disciplina relativa alle procedure di approvazione, le quali, peraltro, debbono assicurare il concorso dei comuni; con riguardo, invece, al *seguito* degli stessi, gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, devono tenere conto di essi.

■ **3. Cosa è il piano territoriale di coordinamento provinciale?** La provincia nell'ambito della propria programmazione predispone ed adotta il piano territoriale di coordinamento, ferme restando le competenze dei comuni ed in attuazione della legislazione e dei programmi regionali. Il piano territoriale di coordinamento è l'atto chiamato a determinare gli **indirizzi generali di assetto del territorio**, il quale, in particolare, deve indicare 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. In particolare, con riguardo alla formazione del piano territoriale di coordinamento, è da dire, innanzitutto, che la legge regionale ne disciplina la procedura di approvazione assicurando il concorso dei comuni (c. 4), ed, in secondo luogo, che esso è trasmesso alla regione la quale ne accerta la conformità agli indirizzi regionali della programmazione socio-economica e territoriale (c. 3); con riguardo, invece, al seguito dello stesso, si prevede che gli enti e le amministrazioni pubbliche, nell'esercizio delle rispettive competenze, debbano conformarsi ai piani territoriali di coordinamento.

■ 4. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione territoriale regionale?

In riferimento a tale problematica la Corte costituzionale, con la sent. 11 luglio 1991, n. 343, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, l. n. 142 nella parte in cui prevede come necessario in ogni provincia il piano territoriale di coordinamento. Il Giudice delle leggi nella citata sentenza ha avuto modo di precisare come dall'art. 15 della l. n. 142 si ricavi la necessaria subordinazione del piano o dei programmi provinciali agli atti di pianificazione e di programmazione regionale ed in questo senso «poiché la materia urbanistica appartiene alle regioni, a norma dell'art. 117 della Costituzione, sono esse a dover stabilire le procedure e le linee fondamentali della programmazione attinente a tale materia. Di conseguenza, allorché la legge regionale preveda che le linee e gli indirizzi fondamentali nella materia debbano essere contenuti in un piano territoriale urbanistico regionale di coordinamento, non può sorgere dubbio che tutti i piani infraregionali - siano essi a loro volta di coordinamento, come quello provinciale previsto dall'art. 15 in questione, oppure operativo, come il piano regolatore comunale - debbano sottostare allo strumento di coordinamento costituito dal piano regionale. Anche se la previsione di due livelli di pianificazione territoriale di coordinamento - come quello regionale e quello provinciale, ad entrambi i quali devono sottostare i piani comunali urbanistici - possa dar luogo a dubbi di opportunità apparendo discutibile l'utilità di tale duplicità di livelli, relativamente a detta previsione non possono invece ravvisarsi i denunciati profili di incostituzionalità, essendo pacifica la preminenza del livello regionale su quello provinciale, in base alla formula adoperata dall'art. 15, comma 3, ricordata in precedenza. Ciò tanto più se si consideri che, poiché la funzione di pianificazione territoriale di coordinamento è stata attribuita alle province da una legge dello Stato in una materia di spettanza delle regioni,

l'attribuzione opera ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione e quindi può riguardare soltanto gli "interessi esclusivamente locali" della provincia, per cui il secondo livello pianificatorio di coordinamento, cioè quello provinciale, potrà manifestarsi soltanto relativamente agli aspetti di carattere locale, ovvero sia a quelli che presentino (rispetto al quadro regionale cui ineriscono) specifiche peculiarità e per i quali sia perciò possibile inserirsi nelle maglie non coperte dal piano di coordinamento regionale che, in ogni caso, rimane preminente. Ma, in secondo luogo, poiché come si è detto, ai sensi dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 142, spetta alle regioni di individuare, nelle materie loro attribuite, il "carattere unitario nei rispettivi territori" delle relative funzioni, l'ambito di incidenza del piano territoriale di coordinamento provinciale sarà sempre condizionato da tale preventiva individuazione da parte delle regioni».

■ 5. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione territoriale comunale?

In riferimento a tale problematica la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare come «Il piano territoriale di coordinamento provinciale ha natura di atto di coordinamento e di indirizzo tipico della programmazione intermedia e non è sovraordinato al Piano Regolatore Comunale, non ponendosi il rapporto tra la pianificazione provinciale e quella comunale in termini di gerarchia. In un contesto ordinamentale in cui il principio di sussidiarietà, da un lato, e la spettanza al Comune di tutte le funzioni amministrative che riguardano il territorio comunale, dall'altro, orientano i vari livelli di pianificazione urbanistica secondo il criterio della competenza, il ruolo del Comune non può infatti essere confinato nell'ambito della mera attuazione di scelte precostituite in sede sovraordinata. Ciò comporta che il Comune, se non può disattendere le prescrizioni di coordinamento dettate dagli enti (Regione o Provincia) titolari del relativo potere, può però discrezionalmente concretizzarne i contenuti». E più precisamente, poi, le determinazioni del p.t.c.p. per avere uno specifico effetto vincolante debbono essere recepite dallo strumento di pianificazione comunale ed in questo senso «solo le prescrizioni c.d. "dirette" possono avere natura conformativa della proprietà e incidere direttamente sul regime giuridico dei beni, regolandone gli usi e le trasformazioni ammissibili, nonché un'automatica prevalenza sulle disposizioni degli strumenti di pianificazione comunale vigenti», mentre «le prescrizioni "indirette" non sono immediatamente precettive, ma assumono efficacia attraverso il loro recepimento o negli strumenti urbanistici comunali o attraverso accordi con le amministrazioni interessate

comunali o sovra comunali» (Tar Milano Lombardia, sez. II, 9.9.2009, n. 4616).

■ **6. Qual è il rapporto tra piano territoriale di coordinamento provinciale e pianificazione di settore?** L'art. 57, d.lgs. n. 112 del 1998, «*Pianificazione territoriale di coordinamento e pianificazioni di settore»*, ha disposto che la regione, con legge regionale, prevede che il **piano territoriale di coordinamento provinciale 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 di tale intesa, infatti, 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'art. 149, c. 6, del medesimo d.lgs. a norma del quale «*Restano riservate allo Stato le*

funzioni e i compiti statali in materia di beni ambientali di cui all'art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, come modificato dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312».

In riferimento a tale disposizione il Tar Latina Lazio, sez. I, 4.8.2009, n. 768) ha precisato che «*È legittima la determinazione della Regione che, avendo deciso di adottare un unico e unitario strumento pianificatorio in materia ambientale a livello regionale, non abbia accettato di stipulare l'intesa prevista dall'art. 57 d.lg. 31 marzo 1998 n. 112 [...], preordinata a far assumere "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" al Piano territoriale generale provinciale (nella specie, della provincia di Latina); invero, la scelta se aderire o meno all'intesa in questione costituisce un atto frutto di una vera e propria valutazione politica, come tale espressione di ampia discrezionalità e pertanto sindacabile da parte del g.a. solo a fronte di una manifesta irragionevolezza delle ragioni esternate dalla regione a suo fondamento».*

L'Opera si propone l'ambizioso obiettivo di analizzare pressoché **tutte le questioni applicative poste dal Testo Unico degli Enti Locali.**

Si è inteso fornire agli operatori del diritto, nei fori amministrativi e nelle Amministrazioni locali, un supporto operativo, un aggiornato strumento di lavoro volto a sistematizzare il magma giurisprudenziale sviluppatosi in sede applicativa negli ultimi anni ed i fattori "esterni" (giurisprudenza costituzionale, modifiche legislative espresse, modifiche legislative tacite, circolari ministeriali, provvedimenti delle Autorità garanti) che incidono e continuano a modellare il contenuto sostanziale del Testo Unico vigente.

Quanto alla struttura, l'Opera è articolata nelle tre ormai classiche Sezioni sotto le singole disposizioni:

- l'inquadramento anche dottrinale, snello ed essenziale, con commento esteso anche alle ultime novità normative;
- le domande e le risposte, con l'indicazione degli interrogativi interpretativi emersi nell'applicazione delle previsioni normative, con connesse soluzioni tratte dalla più significativa e recente giurisprudenza;
- le formule utili all'operatore.

Completa l'Opera un **robusto ed utilissimo indice analitico.** Il codice è aggiornato al **Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201.**

Cristina NAPOLI, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali dell'Università degli Studi di Pisa, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa, Avvocato. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale. È autrice di una monografia dal titolo *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, 2011.

Nicola PIGNATELLI, Avvocato, Professore a contratto di Diritto costituzionale europeo presso l'Università di Pisa, Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale dell'Università di Pisa. È stato docente a contratto nella Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università di Pisa. È stato borsista post dottorato di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna di Pisa. È autore di una monografia dal titolo *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, 2008. Ha pubblicato vari saggi sulle principali riviste italiane di diritto pubblico e costituzionale.

€ 150,00

NEL DIRITTO
EDITORE

