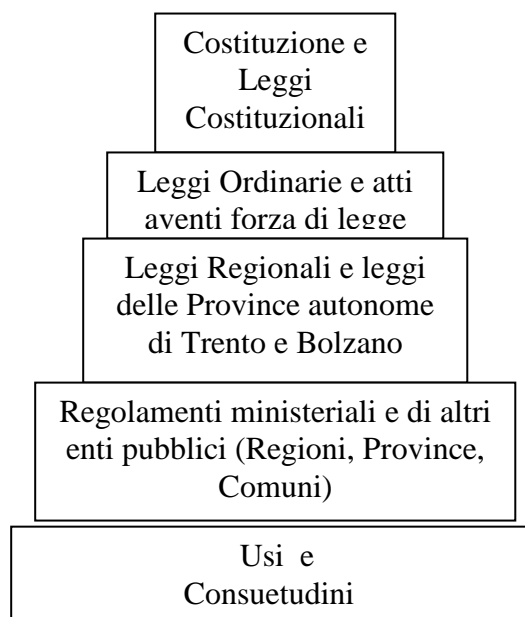


Il complesso delle norme che costituiscono l'ordinamento giuridico va ordinato razionalmente, dando la precedenza a quelle cui l'ordinamento stesso attribuisce la massima forza e facendo seguire man mano le altre. Ne risulta un sistema, la gerarchia delle fonti, la cui costruzione è indispensabile per definire i rapporti fra norme prodotte da diverse fonti: data la pluralità di queste ultime, la loro disordinata interferenza (che di fatto si verificò in taluni periodi storici) contrasterebbe con l'esigenza di certezza del diritto. Nella gerarchia delle fonti, una norma può essere abrogata, modificata o derogata solo da una norma del medesimo grado, cioè della stessa forza giuridica, o da una norma di grado superiore.



Le norme che si trovano sui primi tre gradini della scala sono dette anche fonti primarie. Le altre sono dette fonti secondarie.

Dato l'argomento che qui ci interessa, ovvero il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Napoli, rientrante nelle fonti di cui al quarto gradino della scala gerarchica sopra riportata, non è il caso d'indugiarsi in un'analisi completa delle fonti dell'ordinamento giuridico italiano. Le osservazioni che seguono saranno dunque limitate alla indicazione, nel quadro d'insieme delle fonti, di quegli aspetti che possono qui interessare in modo particolare ai fini dell'inquadramento giuridico del PTCP. Esaminiamo, dunque, le fonti normative secondarie. In una costruzione gerarchica del sistema delle fonti del diritto, il livello «secondario» dovrebbe accogliere i regolamenti del Governo e delle «altre autorità», secondo come suona la scarna e tradizionale formulazione dell'art. 4 disp. prel. Considerando invece il concreto piano positivo, la tipologia delle fonti «secondarie» si presenta straordinariamente variegata e immensamente più complessa della formula accolta dalle disposizioni preliminari. Mentre il nostro sistema costituzionale, rigido e fondato sul summenzionato principio di gerarchia, porta alla tipicità ed al numero chiuso delle fonti primarie, per quelle secondarie, data anche la loro natura complessa ed equivoca, c'è una

tendenza all'apertura, pur non mancando i limiti ben precisi rappresentati dai principi di legalità e di riserva di legge.

Nell'ambito delle fonti secondarie, intese come atti o fatti normativi subordinati alle norme di grado primario, prive di efficacia legislativa, assumono particolare rilievo i regolamenti e tra questi, per quanto qui interessa, i regolamenti adottati dalle autorità amministrative. Questi contengono norme attinenti alla sfera di azione che le disposizioni relative agli enti lasciano all'autorità normativa di questi. Tali atti, posti in essere dagli organi competenti secondo l'ordinamento dei singoli enti sono generalmente soggetti al controllo delle autorità statali ovvero al controllo dell'autorità regionale. Essi devono conformarsi agli atti di normazione primaria, nonché a quelli di normazione secondaria che dei primi siano legittima attuazione (i quali, quindi, prevalgono su di essi).

Per quanto riguarda, in particolare, le attribuzioni proprie delle Province, esse sono stabilite con legge dello Stato (art. 128 Cost). Le attribuzioni della Provincia non sono, in base alla normativa statale, di grande portata anche se nella legislazione più recente si tende in qualche modo a valorizzarne le possibilità, al servizio degli enti minori.

Di recente, con le disposizioni in materia di "federalismo amministrativo" contenute nella l. n. 59/97 e nel relativo d.lgs. attuativo n. 31 marzo 1998, n. 112, la materia dell'urbanistica è stata oggetto di una nuova virata, in quanto, da un lato le funzioni statali (in particolar modo quelle del Ministero dei lavori pubblici) sono state ridotte "all'osso" e, dall'altro, il sistema delle autonomie locali si è visto investire di una nuova serie di funzioni amministrative. In particolare il "federalismo urbanistico" è contenuto negli artt. 53, 54, 55, 56, 57, 58 del d.lgs. n. 112/98. L'art. 54, individua le funzioni residue in capo allo stato, che sinteticamente sono riconducibili alle seguenti materie: a) monitoraggio delle trasformazioni territoriali; b) predisposizione della normativa tecnica per le opere in cemento armato; c) funzioni di salvaguardia di Venezia e della zona lagunare; d) promozione di programmi innovativi in ambito urbano che implicino un intervento coordinato di diverse amministrazioni statali; f) localizzazione delle opere d'interesse statale da effettuarsi tramite conferenza di servizi. L'art. 56, conferisce tutte le funzioni non altrimenti elencate nell'art. 55, alle regioni ed agli enti locali: in altre parole tutte le funzioni urbanistiche vengono devolute alle autonomie locali. Di notevole impatto nel sistema di pianificazione delle autonomie locali è l'art. 57, dove la provincia viene vista come il punto di riferimento dei piani di coordinamento:

*"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 nelle forme di intesa 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 assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale."*

La norma ha un valore fondamentale, in quanto il legislatore trasferisce la funzione di pianificazione nei settori dell'ambiente, delle bellezze naturali, della tutela del suolo e delle acque alle Province. Ciò comporta che le province tramite il p.t.c.p., possono dettare una serie di prescrizioni che attualmente sono contenute in altri piani quali il p.u.t., il piano del parco, il piano di bacino, il piano cave. La provincia in definitiva diventa un centro d'imputazione unitario dei vari piani sovraordinati ed intermedi che disciplinano i vari usi del territorio (c.d. piano dei piani). Va, peraltro, specificato che la devoluzione di tale funzione è sottoposta alla condizione che tale potestà venga prevista da una legge regionale, la quale, inoltre, deve essere accompagnata da una serie di intese tra la provincia interessata e i vari enti pubblici che curano la pianificazione di settore. In mancanza di tale intesa, i piani di settore conservano la propria efficacia attribuita dalla legislazione regionale e nazionale.

Alla luce di quanto sopra delineato, l'art 20 della LEGGE REGIONALE 22 Dicembre 2004, n. 16 ha previsto il procedimento di formazione del piano territoriale di coordinamento provinciale, approvato dall'Amministrazione Provinciale di Napoli con delibera n. 1091.

In tale contesto il PTCP si pone dunque quale piano delle regole e delle grandi scelte in ambito provinciale, necessariamente coerente con il Piano Territoriale Regionale (Ptr) e quale strumento organico ed unitario di pianificazione e programmazione legittimato a dettare indirizzi, direttive e prescrizioni per la formazione dei Piani Urbanistici Comunali (Puc) i quali provvedono a specificare, approfondire ed attuare i contenuti e le disposizioni di tale Piano, adeguandosi ad esso.

Tutto ciò, nell'ambito del panorama costituzionale sopra sommariamente descritto, da un lato comporta il *"concorso della Provincia alla determinazione degli obiettivi, indirizzi e programmi d'intervento statali e regionali"* (art. 3 del PTCP), dall'altro pone in evidenza il fatto che il PTCP si pone in posizione mediana tra gli atti sovraordinati emanati dalla Regione e quelli subordinati emanati, invece, dai Comuni. Tale contesto ci porta inevitabilmente a sostenere, nella annosa ed irrisolta querelle sulla modifica dell'architettura istituzionale italiana, la tesi di chi propende per l'emanazione di una legge di revisione costituzionale che abbia ad oggetto l'abolizione delle Province al fine di *"ridurre i costi della politica"*. Ciò sarebbe in tale ottica, a sommosso parere di chi scrive, auspicabile, in un contesto nel quale Regioni e Comuni (anche associati, senza duplicazione di organismi, personale e risorse) sono perfettamente in grado di svolgere le poche funzioni affidate ad enti intermedi elettivi di cui non si ravvisa la necessità. I benefici, oltre ad una riduzione cospicua dei costi per il cittadino, consisterebbero altresì nel più agile funzionamento delle istituzioni, che, come attualmente strutturate, comportano una pluralità di passaggi burocratici, con relativi costi istruttori e ritardi.