

CHIOSE SULLA *RATIO* DEL DUP DI UN ENTE LOCALE E SPUNTI DI SNODO CON L'AUTONOMIA COMUNALE FALCIDIATA DALLE VARIANTI *EX LEGE* AGLI STRUMENTI URBANISTICI.

Antonio Mitrotti

Ricercatore in Diritto Amministrativo presso l'Università del Salento

Sintesi. Che cos'è il DUP di un ente locale? Non è affatto semplice (in tutta onestà) cogliere l'intima natura giuridica di un istituto dispiegatosi lungo l'ambiguo crinale tra politica e diritto, sviluppatosi a cavallo delle (sensibili) esigenze tra diritto ed economia e, concretamente, maturato nell'alveo di una costante dialettica (creatrice) tra il diritto positivo ed il diritto vivente. Ebbene, il "Documento Unico di Programmazione" che è anche noto - ai più - con l'acronimo di DUP viene a manifestarsi proprio come un istituto di questo tipo. Perciò, con queste pagine ci si offre di approfondire alcuni ragionamenti di analisi e di "inquadramento" giuridico del DUP. Anche perché lo scopo (più) "pragmatico" è quello di calare la (ricercata) natura del DUP all'interno del materiale contesto di funzionamento dell'autonomia comunale: rapportandolo in particolare con una fondamentale funzione degli enti comunali, qual è la - nevralgica - pianificazione territoriale di un Comune. Ciò viene ad assumere un pregnante rilievo sistematico, specialmente, alla luce delle recenti - e peculiari - fattispecie legislative produttrici di automatiche forme provvedimentali di varianti agli strumenti urbanistici comunali. Analisi senz'altro utile - se non preziosa - per farsi un'idea sullo stato di salute effettiva dell'autonomia dell'ente "Comune". Cosa non scontata in un cronico periodo di convulse misure emergenziali a contrasto dello scoppio del *Virus* da Covid-19.

Abstract. *What is the DUP of a local authority? It is certainly not an easy task to grasp the intimate juridical nature of a legal institution unfolding along the ambiguous border between politics and law, developed astride the (sensitive) needs of law and economics and, in practice, within the context of a constant (creative) dialectic between positive law in the books and law in action. The "Documento Unico di Programmazione" (Single Programming Document), which is also known - to most people - by the acronym of DUP, really is an institution of this kind. Therefore, the present contribution aims at examining in depth some arguments for the analysis and legal "framework" of the DUP. Also, because the (more) "pragmatic" purpose is to place the (sought-after) nature of the DUP within the material context of the functioning of municipal autonomy: relating it, in particular, to a fundamental function of municipal entities, that is to say the - neuralgic - territorial planning of a municipality. This comes to assume a significant systematic importance, especially in the light of the recent - and peculiar - statutory cases producing automatic forms of provision of variants to municipal planning instruments: an analysis certainly useful - if not invaluable - to get an idea of the actual "state of health" of the*

autonomy of the "Municipality". Something not to be taken for granted in a chronic period of convulsive emergency measures to contrast the outbreak of the Covid-19.

SOMMARIO: 1. Tra teoria e prassi, le ambiguità "incombenti" sulla natura giuridica del DUP - **2.** Il DUP come "atto amministrativo generale": effetti dell'"incoerenza" tra il DUP e gli atti "conseguenti" - **3.** Le relazioni tra DUP e pianificazione urbanistica ed edilizia comunale - **4.** Le recenti misure legislative di variante (automatica) agli strumenti urbanistici comunali: l'inversione prospettica tra il DUP e gli strumenti urbanistici comunali. **5.** Alcune riflessioni conclusive.

1. Tra teoria e prassi, le ambiguità "incombenti" sulla natura giuridica del DUP.

Sono vari gli elementi nel mondo istituzionale (della Repubblica italiana) che possono dirsi (con ambiguità) riposti lungo il nevralgico crinale tra il diritto e la politica (se soltanto si ponesse mente al celeberrimo istituto della "dirigenza apicale"¹) oppure tra l'economia ed il diritto (se ad esempio immaginassimo, già per

1 In dottrina *ex multis* P. L. PORTALURI, *Pensieri scomposti sugli incarichi dirigenziali*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, pp. 147-164; L. OLIVERI, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici [PNRR – Dirigenza pubblica]*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 6/2021, pp. 691-701; G. GARDINI, *La perenne riforma della dirigenza pubblica*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, n. 1/2020, pp. 45-73; M. IMMORDINO - C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; S. BATTINI, *L'invasione degli apicali: la Corte costituzionale riabilita lo "spoils system"*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2019, pp. 269-281; B. CIMINO, *La stabilizzazione dei precari e la precarizzazione dei dirigenti*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4/2019, pp. 456-465; M. INTERLANDI, *Il principio di separazione tra politica e amministrazione: una storia difficile*, in *Diritti fondamentali*, n. 1/2018, pp. 1-26; N. E. FRAGALE, *La distinzione tra politica e amministrazione: un modello da perfezionare?*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2018, pp. 827-872; G. GARDINI, *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2017, pp. 155-194; F. GELLI, *Profili di dirigenza pubblica e riforme amministrative*, in *Democrazia e diritto*, n. 1-2/2013, pp. 89-104; V. MAIO, *L'impossibile stabilizzazione della dirigenza pubblica, ovvero l'altra faccia dello spoils system all'italiana*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2011, pp. 3266-3275; G. D'AURIA, *Ancora su nomine fiduciarie dei dirigenti pubblici e garanzie contro lo spoils system*, in *Il Foro italiano*, n. 9/2010, pp. 2278-2286; V. CASARI GASPARINI, *"La dirigenza pubblica nel rapporto tra politica ed amministrazione" (dal d.lgs. 29/1993 al d.lgs. 150/2009)*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3-4/2009, pp. 543-594; P. CERBO, *La cessazione anticipata degli incarichi dirigenziali fra gestione, politica e legge*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 2/2007, pp. 449-466; G. F. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2007, pp. 1015-1017; C. SILVESTRO, *Spoils system statunitense e spoils system all'italiana a confronto*, in *Il Foro Amministrativo - TAR*, n. 3/2003, pp. 954-972; G. ENDRICI, *Il potere di scelta. Le nomine tra politica e amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2000; C. D'ORTA - C. MEOLI, *La riforma della dirigenza pubblica*, Padova, Cedam, 1994; M. D'ALBERTI (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1990.

un istante, le “cause” - con i relativi “effetti” - del noto principio di “equilibrio” dei bilanci pubblici²), come pure a cavallo, altalenante, tra il diritto positivo e ciò che è assai spesso definito nel gergo giuridico come il “diritto vivente”³ (in quanto animato, evolutivamente, dalle dirimenti interpretazioni “maturate” all’interno delle diverse aule di una giustizia non di rado “creatrice”⁴ del diritto ed in ogni caso “solutrice” - in potenza - di ogni sorta di possibile, controversa, questione concreta).

Tanto che spesso risulta pressoché impossibile (a rischio di vere *probationes* diaboliche) scindere tutto con una riserva mentale ovvero (per intendersi) con quella

² *Ex plurimis*, si confrontino, M. QUECCHIA, *Gli equilibri di bilancio degli enti locali. Analisi di tutti gli equilibri del sistema di bilancio degli enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2021; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell’esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020; G. PESCE, *Il problema del debito pubblico e il ruolo del diritto amministrativo*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 1/2017, pp. 429-465; L. TEDOLDI, *L’uso politico” del debito pubblico tra crisi delle istituzioni democratiche e sostenibilità dello Stato negli ultimi decenni del Novecento in Italia*, in *Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2017, pp. 82-91; F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. Atti del convegno, Roma - Camera dei Deputati, 12-13 maggio 2015*, Milano, Giuffrè, 2016; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2016; G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2014; C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie e ‘Stato sociale’*, in *Amministrare*, n. 1/2014, pp. 49-92; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, Cedam, 2013; E. FOLLIERI, *Il diritto amministrativo alla prova delle riforme “Monti”*, in *GiustAmm.it*, n. 10/2013, pp. 1-12; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l’equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, Jovene, 2013; A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell’economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, pp. 1-9; E. GIOVANNINI, *La lettura macroeconomica dei bilanci pubblici: cosa cambia?*, in *Queste Istituzioni*, n. 156-157/2010, pp. 87-104; M. D’AMORE, *I bilanci pubblici tra armonizzazione e autonomia. Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali*, Torino, Giappichelli, 2009.

³ Non si ritiene, qui, esagerato rilevare che ciò che oggi intendiamo per “diritto vivente” possa rinvenire il proprio “retaggio” giuridico/culturale nelle ricostruzioni (pur di taglio differente) *ex multis* sviluppate (all’interno della copiosa letteratura italiana) in C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, Giuffrè, 1940; S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946; C. MORTATI, *Costituzione dello Stato: dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XI, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 140-233; M. ZINGALES, *Tecnica legislativa e certezza del diritto*, in *Nuovi studi politici*, n. 3/1979, pp. 63-70; G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1986, pp. 1148-1166; M. S. GIANNINI, *Scienza giuridica e teoria generale in Costantino Mortati*, in M. GALIZIA - P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 7-30; A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”. Genesi, uso, implicazioni*, Milano, Giuffrè, 1994; F. PATRONI GRIFFI, *La “fabbrica delle leggi” e la qualità della normazione in Italia*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2000, pp. 97-130; M. CAVINO, *Il precedente tra certezza del diritto e libertà del giudice: la sintesi nel diritto vivente*, in *Diritto e Società*, n. 1/2001, pp. 159-174; V. MARINELLI, *Studi sul diritto vivente*, Napoli, Jovene, 2008; G. ALPA, *Il diritto giurisprudenziale e il diritto ‘vivente’. Convergenza o affinità dei sistemi giuridici?*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2008, pp. 47-81; A. CERRI, *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2011; AA. VV., *Giudici e legislatori*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2016, pp. 483-623; R. RORDORF, *Pluralità delle giurisdizioni ed unitarietà del diritto vivente: una proposta*, in *Il Foro italiano*, n. 3/2017, pp. 123-129; M. MAZZAMUTO, *Le Sezioni Unite della Cassazione garanti del diritto UE?*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5/2020, pp. 675-685.

⁴ Per delle recentissime e brillanti riflessioni sul “creazionismo” giurisprudenziale appare davvero interessante rinviare alle, autorevoli, riflessioni di P. L. PORTALURI, *La cambiale di Forsthoff. Creazionismo giurisprudenziale e diritto al giudice amministrativo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2021.

famosa “accetta” sempre chiamata in causa quando si sente la necessità di demarcare dove per esattezza termini il confine di una disciplina e dove, per converso, inizi il confine di un'altra.

La premessa (forse, teoricamente banale) mi è - qui - utile per offrire una intuitiva idea dell'elastica cornice disciplinare entro cui va a “materializzarsi” il nevralgico istituto del “*Documento Unico di Programmazione*” di un Ente locale: che da ora, in poi, indicheremo, più comodamente, con l'acronimo di “DUP”.

Eppure ci si rende - assolutamente - conto che agli occhi di un lettore esperto del diritto degli enti locali (penso ad autorevoli studiosi in dottrina, come anche ai valenti segretari e dirigenti comunali e provinciali) sembrerà una cosa oltre modo esagerata - se non proprio abnorme - che si “enfaticino” (così) le aleggianti venature “potenzialmente” ambigue intorno al DUP ed ai suoi pertinenti profili, a “scavalco” tra politica e diritto, tra diritto ed economia, come pure tra diritto positivo e diritto vivente. Ma si tratta di surrettizie ambiguità (se viste con il senno di poi) non proprio fantasiose, per lo scrivente, e che (quand'anche fossero irreali) sarebbe in ogni caso necessario fugare (per chiunque) con l'irrinunciabile ricorso alla sola (ed efficace) forza delle argomentazioni giacché, nella convulsa prassi istituzionale, i silenti dubbi e gli “equivoci” potrebbero opacamente confondere, i più, sulla (“effettiva”) natura giuridica del DUP: incidendo però (a cascata) su ogni corretta attività ermeneutica riguardante la disciplina - sia legislativa che regolamentare - dell'istituto, nonché - quel che è ancora peggio - inficiando (indirettamente) il “legittimo” esercizio delle attività amministrative oggetto del DUP.

Invece - tutto all'opposto - nella vita quotidiana di un ente locale ogni spinosa questione teorica verrebbe, tendenzialmente, liquidata con il mero rinvio (*tranchant*) all'articolo 170 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267: proprio rubricato “*Documento unico di programmazione*”.

Il punto è che non è sufficiente trincerarsi dietro una disposizione per risolvere (quasi chiudendo gli occhi) i casi emergenti - con schizofrenia - tra le pieghe degli eterogenei adempimenti cui un ente locale è tenuto, costantemente, ad adempiere.

Basti semplicemente pensare che qualsiasi disposizione va interpretata: affinché si possa cioè pervenire alla individuazione (letterale, logica, sistematica, storica, evolutiva) della norma del “caso”.

E questa, non banale, attività ermeneutica non può che competere - in prima battuta - a tutti i dipendenti pubblici coinvolti organicamente nell'esercizio delle - pregnanti - funzioni di “amministrazione attiva” di un Comune, di una Provincia o di una Città metropolitana, di una Comunità montana oppure isolana (come anche di una Unione di Comuni) e più in generale di un ente locale.

Anche perché (qui può iniziarsi a cogliere qualche discreto margine di una latente ambiguità) se si volessero approfondire i profili giuridici del DUP l'attento giuspubblicista rimarrebbe alquanto deluso: posto che dopo una doviziosa ricerca ci si accorgerebbe che gli studi pubblicati in materia manifestano un oggettivo taglio - prevalentemente - aziendalistico⁵ e poco attento alle ricadute (effettive) per il diritto pubblico⁶.

A ciò si aggiunga che per molti (pur apprezzabili) giuspubblicisti qualsiasi riflessione sul DUP sarebbe, quasi, antieconomica se non proprio (addirittura) un'inutile speculazione accademica: essendo ai loro occhi palese che si tratti di un mero atto di indirizzo politico, in ragione della provenienza dall'organo che delibera il DUP (ovverosia l'organo consiliare) e (per altro) a motivo di una "manifesta" natura non giuridica delle celebri "linee programmatiche" (sviluppo del "programma di mandato", dal carattere, senz'altro, politico⁷) in base a cui rinvengono (per dire la verità) una concreta - sostanziale e materiale - declinazione tutte le elementari "missioni" costituenti la, prima, "Sezione Strategica" del DUP (indicata con l'acronimo di "SeS") e da cui poi verrebbe a dipendere uno strisciante effetto di (sfumato) "condizionamento" (altrettanto "politico") per la - ricollegabile -

5 Si vedano, *ex multis*, E. MORI - E. GUARINI - E. ZUFFARDA, *La cultura strategica degli enti locali attraverso l'analisi del Documento Unico di Programmazione*, in *Azienda Pubblica*, n. 1/2021, pp. 37-62; G. LEONI, *La predisposizione del DUP nelle Unioni di Comuni: fasi ed elementi propedeutici*, in *Finanza e tributi locali*, n. 4/2021, pp. 16-20; L. MAZZARA, *Dal programma di mandato alla predisposizione della sezione strategica del DUP: linee guida*, in *Finanza e tributi locali*, n. 7/2019, pp. 5-12; F. FIORILLO - C. MUSCILLO - S. TARALLI, *Misure di benessere dei territori e programmazione strategica: il livello comunale*, in *Economia pubblica*, n. 1/2017, pp. 61-96; L. MAZZARA, *Il documento unico di programmazione - DUP: linee guida per un'efficace gestione degli enti locali*, Poggio Torriana, Myo Editore, 2015; D. LANZA, *Il DUP quale elemento essenziale della programmazione strategica*, in *Azienditalia*, n. 5/2015, pp. 396-403; E. CIVETTA, *Il Documento Unico di Programmazione*, in *La Finanza locale*, n. 5-6/2015, pp. 16-49; S. USAI, *Il Documento Unico di Programmazione semplificato per i Comuni con meno di 5 mila abitanti*, in *La Finanza locale*, n. 4/2015, pp. 14-30; C. G. GAIERA, *Il documento unico di programmazione (DUP)*, in *La Finanza locale*, n. 2/2014, pp. 16-17; E. MASINI, *Documento Unico di Programmazione: da adempimento a guida operativa dell'Ente*, in *Azienditalia*, n. 6/2018, pp. 829-838.

6 Tuttavia negli studi del diritto pubblico può comunque segnalarsi il (pionieristico) contributo di F. JORIO, *Il documento unico di programmazione degli enti locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2017, pp. 1-6.

7 A tal proposito giova, qui, rammentare quanto è prescritto dal terzo comma di cui all'art. 46 del D.Lgs. 267/2000, per cui (per esattezza) «entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato». In tal senso - ovviamente - l'art. 46 TUEL deve essere letto in maniera coordinata (e sistematica) con il secondo comma *ex art.* 71 del D.Lgs. 267/2000 (per l'elezione nei Comuni sino a 15000 abitanti) nonché (parimenti) congiuntamente al secondo comma di cui all'art. 73 TUEL (per l'elezione nei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti) a mente dei quali è - in ogni caso - prescritto che «con la lista di candidati al consiglio comunale deve essere anche presentato il nome e cognome del candidato alla carica di sindaco e il programma amministrativo da affiggere all'albo pretorio». In verità l'unica differenza per le elezioni nei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti è che «più liste possono presentare lo stesso candidato alla carica di sindaco. In tal caso le liste debbono presentare il medesimo programma amministrativo e si considerano fra di loro collegate».

“strutturazione” della “Sezione Operativa” (“SeO”) del DUP, quale - per intendersi - seconda (e “conseguente”) parte sezionale all’interno del DUP.

Malgrado ciò sarebbe sommario e frettolosamente sbrigativo etichettare il DUP (con nettezza e spensierata certezza) come un “atto politico” o di indirizzo politico del Consiglio comunale o provinciale (a seconda del caso).

Se non altro perché la dottrina e gli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa⁸ da tempo evidenziano come l’esistenza di un atto politico sia subordinata (per evitare vuoti di tutela giurisdizionale) al rigoroso ricorrere “simultaneo” di due essenziali requisiti: il primo, dal carattere soggettivo, inerisce «*alla natura dell’organo da cui promana l’atto in questione, atteso che per poter parlarsi di un ‘atto politico’ si deve trattare di una decisione posta in essere da un’autorità cui compete costituzionalmente la funzione di indirizzo politico e di suprema direzione, al massimo livello, della cosa pubblica*»⁹; il secondo e concorrente requisito possiede invece un carattere oggettivo, giacché concerne la libertà nei fini dell’atto e si manifesta attraverso decisioni adottate «*in funzione diretta, si badi, del ‘potere politico di indirizzo’ e non - piuttosto - nell’esercizio di attività meramente amministrative*»¹⁰.

Quest’ultimo profilo può, in particolare, sembrare pleonastico (se non banale) rispetto al primo requisito ed invece non andrebbe - mai - sottovalutato poiché è il più critico, come “ogni” pretesa di “oggettività”: ciò in quanto non può affatto escludersi (e lo dimostra la recentissima gestione statale dell’emergenza sanitaria, tramite i noti D.P.C.M.¹¹) che «*lo stesso organo a seconda della funzione che esercita (politica in certi casi, amministrativa in altri) segue regole diverse e laddove opera come organo [di vertice] amministrativo non può seguire i medesimi criteri operativi che segue quando opera come autorità politica (qui è libero, salvi i vincoli di natura politica che derivano*

8 *Ex plurimis* si confrontino le seguenti sentenze: Cons. Stato, Sez. Sesta, 29 febbraio 1996, n. 217; Cons. Stato, Sez. Quarta, 12 marzo 2001, n. 1397; Cons. Stato, Sez. Quinta, 23 gennaio 2007, n. 209; Cons. Stato, Sez. Quinta, 2 ottobre 2009, n. 6094; Cons. Stato, Sez. Quinta, 6 maggio 2011, n. 2718; Cons. Stato, Sez. Sesta, 18 novembre 2011, n. 6083; Cons. Stato, Sez. Quinta, 21 giugno 2012, n. 3670; Corte Cass., SS. UU., 28 giugno 2013, n. 16305; Cons. Stato, Sez. Quarta, 10 marzo 2015, n.1210; Cons. Stato, Sez. Sesta, 29 febbraio 2016, n. 808; Cons. Stato, Sez. Quinta, 9 gennaio 2017, n. 16; Cons. Stato, Sez. Sesta, 11 giugno 2018, n. 3550; Cons. Stato, Sez. Quarta, 26 settembre 2019, n. 6444; Cons. Stato, Sez. Quinta, 15 giugno 2021, n. 4642; Cons. Stato, Sez. Quarta, 3 agosto 2021, n. 5708.

9 A. MITROTTI, *L’atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne ‘tensione’ tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos. La attualità nel diritto*, n. 1/2020, pp. 8-9.

10 A. MITROTTI, *L’atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne ‘tensione’ tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos. La attualità nel diritto*, n. 1/2020, p. 9.

11 A. MITROTTI, “*Salus rei publicae*” e legalità alla prova dell’emergenza da COVID-19. *Inediti strumenti di gestione dei D.P.C.M.*, n. 3/2020, pp. 442-488; A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 597-644.

dai programmi “stipulati” con l’elettorato, li è vincolato dalla rigidità delle norme, dal principio di imparzialità, dal vincolo del fine, ect.)»¹².

Dal che saremmo in effetti poco saggi e connotabili di alte dosi di impavidità se considerassimo, *ex abrupto*, il DUP come un atto politico per il semplicistico e mero motivo di essere soggettivamente adottato (*ratione materiae*) dal Consiglio comunale o provinciale (più in generale dall’organo consiliare).

Ciò vale a maggior ragione se si esaminasse (con radicalità) la tenuta di un’eventuale libertà dei fini del DUP (ossia la sussistenza del suindicato requisito “oggettivo” di un atto politico) alla luce del rigido (e stringente) contenuto delle disposizioni legislative in base a cui il “Documento Unico di Programmazione” deve essere - prima - predisposto e redatto (tecnicamente) nonché - poi - deliberato ed approvato dall’organo consiliare.

Senza dimenticare che di “libertà dei fini” non si potrebbe proprio parlare (per evidenza) allorché in capo al Consiglio comunale sorgessero forme, seppur indirette, di obblighi legislativi di modifica al DUP: così come accade per i numerosi casi di variante automatica agli strumenti urbanistici comunali prescritti *ex lege*.

Sennonché tra (da un lato) maggiori attenzioni negli studi aziendalistici (in generale di carattere economico-contabile) e (dall’altro) la tendenziale insipienza parallela all’approfondimento da parte di addetti ai lavori e di studiosi del diritto pubblico (sbrigativamente arrestati sulla natura di atto politico) il DUP, la sua peculiare disciplina giuridica, la connessa collocazione (cruciale) rispetto al ciclo del bilancio e della programmazione rischierebbero - progressivamente - di degradarsi (ed appiattirsi) alla stregua di elementi “sintomatici” di un istituto “alieno” (a ben riflettere) al diritto amministrativo italiano nonché soprattutto estraneo in relazione al legittimo esercizio delle funzioni fondamentali di un ente locale: ancorché, per puro paradosso, si tratti di funzioni, sistematicamente, “programmate” nel DUP e (si badi bene) “conseguenti” *ex lege* al DUP stesso.

Ed allora carpire la natura giuridica del DUP di un ente locale (non arrendendosi al suo noto procedimento di formazione) può essere utile per cogliere la *ratio* dei suoi elementi strutturali e, specialmente, per collocare con razionale sistematicità il ruolo del DUP non solo all’interno del pertinente ordinamento degli enti locali, quanto (si badi) nel più vasto (e composito) panorama dell’ordinamento (multilivello e policentrico) italiano ed europeo.

Il che vale a maggior ragione nell’attuale fase storica: “governata”, come è noto, dall’emergenza pandemica e per l’effetto da discipline normative poco attente - con

¹² V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti “politici” e atti “di alta amministrazione”*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 107.

tutta onestà - sotto il (basilare) profilo sistematico delle relazioni materiali (e disciplinari) tra le diverse fonti competenti nell'ordinamento.

Ne è un evidente esempio la recentissima disciplina legislativa intervenuta in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi che (sotto il segno della celerità, pur, "necessaria" in una fase di emergenza) ha introdotto significative fattispecie di varianti automatiche agli strumenti urbanistici dell'ente comunale: tuttavia non pare proprio che il legislatore abbia considerato - parallelamente - tutti i derivabili effetti sugli essenziali documenti di programmazione di un Comune (documenti altrettanto soggetti ad una nevralgica disciplina di rango primario sull'armonizzazione contabile e finanziaria) ed in modo particolare desta più di qualche perplessità che le recenti disposizioni normative omettano, a piè pari, di valutare l'impatto delle varianti automaticamente prodotte per gli strumenti urbanistici comunali sul DUP di un Comune.

Quanto meno perché il DUP (in teoria) dovrebbe (a rigore) essere "a monte" del ciclo di bilancio, "a monte" della programmazione, "a monte" della pianificazione e, quindi, degli stessi strumenti urbanistici comunali: ed anche (si badi) di quelli per mero paradosso oggetto di un'automatica variante prodotta da fattispecie etero dirette *ex lege*¹³.

In queste ultime ipotesi (per intendersi, al meglio) gli effetti di legge tendono (con nettezza) a spingersi (un po') oltre la "fisiologica" generalità ed astrattezza di una (classica) disposizione normativa, andando - invece - pressoché a "sostituirsi" rispetto all'attività dell'organo che quotidianamente sarebbe competente, sul piano amministrativo, alla modifica sostanziale degli atti e degli strumenti - *ex se* - "variati" in via diretta (ed "automatica") dalle fattispecie (acceleratorie) prescritte dal legislatore.

L'effetto però non si limita al (solo) disallineamento dei "classici" rapporti tra il disporre ed il provvedere¹⁴, ma si estende fino al punto di mettere in dubbio - critico -

13 Appare, qui, illuminante rimandare alle autorevoli riflessioni in P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, pp. 16-50.

14 Per un'analisi delle molteplici questioni sottese alle distinzioni tra il disporre ed il provvedere è utile rimandare in dottrina, senza pretese di esaustività nei riferimenti, a L. MAZZAROLLI, *Osservazione in tema di piani regolatori approvati con legge*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1961, pp. 63-67; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e giusto procedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1962, pp. 130-143; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 67 ss.; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, Cedam, 1968, p. 29 ss.; L. PALADIN, *La legge come norma e come provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/1969, pp. 871-897; D. VAIANO, *La riserva di funzione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1996; M. DOGLIANI, *Riserva di amministrazione?*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2000, pp. 673-698; G. MANFREDI, *Leggi provvedimento, forma di Stato, riserva di amministrazione*, in *Il Foro Amministrativo - C.d.S.*, n. 4/2003, pp. 1290-1304; S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2006, pp. 229-247; G. U. RESCIGNO, *Leggi-provvedimento costituzionalmente ammesse e leggi-provvedimento costituzionalmente illegittime*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2007,

i poteri di programmazione di un ente locale, le finanziariamente condizionate funzioni amministrative degli enti territoriali e (ben più a monte) il ruolo e le funzioni del DUP, nonché la derivante posizione (seppur dotata di “autonomia”, rispetto al potere pubblico statale) dell’organo comunale che (di fatto) adotta il DUP.

2. Il DUP come “atto amministrativo generale”: effetti dell’“incoerenza” tra il DUP e gli atti “conseguenti”.

Come è, ben, noto il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (rubricato “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”, alias TUEL) contempla all’articolo 170 precise e significative prescrizioni - debitamente - “poste” sotto la rubrica di “*Documento unico di programmazione*”.

Se il primo comma dell’articolo 170 è focalizzato a scandire i tempi e le competenze nella deliberazione del DUP (sicché è espressamente scritto che “*entro il 31 luglio di ciascun anno la Giunta presenta al Consiglio il Documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni*”) il comma secondo puntualizza che “*il Documento unico di programmazione ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell’ente*”.

Ma che cosa si intende (e quali effetti giuridici derivano) per un documento avente “*carattere generale*”?

Di primo acchito la domanda è notevolmente ambigua ed insidiosa. Perché è a tutti noto, infatti, come la “generalità” costituisca nell’ordinamento una caratteristica parzialmente comune - ed in certa misura sovrapponibile - sia agli atti normativi, quali forme di espressione massima delle decisioni politiche, sia agli atti amministrativi generali¹⁵ (di per sé, veri e propri atti amministrativi): ed è,

pp. 319-343; F. CINTIOLI, *La riserva di amministrazione e le materie trasversali: ‘dove non può la Costituzione può la legge Statale’. Ossia ‘la trasversalità oltre se stessa’*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2008, pp. 3072-3086; G. ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, Milano, Giuffrè, 2013; F. CORTESE, *Sulla riserva preferenziale di procedimento come strumento di garanzia*, in *Le Regioni*, n. 4/2018, pp. 759-765; L. R. PERFETTI, *Legge-provvedimento, emergenza e giurisdizione*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, n. 3/2019, pp. 1021-1040; F. FERRARI, *Riserva di amministrazione o giudizio comparativo tra atti? Sul rapporto tra leggi-provvedimento regionali e atti amministrativi*, in *Le Regioni*, n. 3/2020, pp. 457-476; S. CALDARELLI, *L’illegittimità costituzionale della legge-provvedimento e la “riserva” di procedimento amministrativo (Nota a Corte costituzionale n. 116/2020)*, in *Giustizia Insieme*, 22 luglio 2020.

¹⁵ In dottrina si confrontino (senza pretese di esaustività nel rinvio) A. M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Il Foro Italiano*, n. 10/1954, pp. 217-224; G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, Giuffrè, 1963; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, Cedam, 2000; E. MAROTTA, *Atti amministrativi generali e normatività*, Napoli, Arte tipografica, 2006; M. RAMAJOLI - B. TONOLETTI, *Qualificazione e regime giuridico degli atti amministrativi generali*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1-2/2013, pp. 53-115; B. TONOLETTI, *Fuga dal regolamento e confini della normatività nel diritto amministrativo*, in *Diritto Amministrativo*, n. 2-3/2015, pp.

altrettanto, noto che il *discrimen* di generalità tra gli uni e gli altri si nasconde (però) nel modo in cui questa generalità si manifesta e si realizza.

Un atto politico possiede infatti una piena generalità «*intesa quale indeterminabilità a priori ed a posteriori dei soggetti ai quali l'atto si indirizza*»¹⁶, mentre (di converso) l'«*atto amministrativo generale*», «*rispetto a quello normativo, si caratterizza per la circostanza che i suoi destinatari sono indeterminabili [soltanto] a priori ma certamente determinabili a posteriori (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2012, n. 9)*»¹⁷.

Del resto - come puntualizzato in giurisprudenza - l'*intima ratio existendi* di un atto amministrativo generale risponde alla puntuale funzione di «*regolare specifici procedimenti amministrativi. Ulteriore considerazione che non può essere trascurata è che nei casi in cui l'Amministrazione esercita il pubblico potere conferitole dalla legge mediante l'utilizzo di atti amministrativi generali, questi si inseriscono in (anzi di norma avviano) una sequenza procedimentale che si conclude con dei provvedimenti amministrativi espressi. Si pensi alla relazione esistente tra bando di gara ed aggiudicazione all'operatore economico od a quella tra bando di concorso e graduatoria finale dei candidati vincitori*»¹⁸.

Si pensi (aggiungerei qui) alla "relazione" esistente tra il DUP ed i provvedimenti amministrativi di (specifica e concreta) "gestione" di un ente locale: e - si badi - non si allude solo e semplicemente ai provvedimenti di, cruciale, gestione finanziaria e contabile di un Comune (come è ad esempio l'impegno di una certa spesa o l'accertamento di una entrata) perché (nondimeno) dal DUP si dipanano delle altre nonché importantissime sequenze procedimentali destinate a concludersi con, noti, provvedimenti espressi dell'amministrazione.

Il che può (ben) comprendersi se soltanto si considerassero, "banalmente", le procedure per l'adozione dei provvedimenti di aggiudicazione degli appalti comunali: trattandosi (in verità) di determinazioni che, già, "a monte" dovrebbero, *ex lege*, rinvenire (a rigore) una generale programmazione nell'ambito del celeberrimo "Programma Triennale delle opere pubbliche" quale, per intendersi, essenziale ed indefettibile componente programmatica prevista all'interno del DUP di un ente locale, nonché (in particolare) da programmare nella Parte Seconda della "Sezione Operativa" ("SeO") del DUP.

389-432; S. PANIZZA (a cura di), *La qualità degli atti normativi e amministrativi*, Pisa, Pisa University Press, 2016.

16 Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 30 novembre 2016, n. 5035, par. 5 del Considerato in diritto.

17 Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 30 novembre 2016, n. 5035, par. 5 del Considerato in diritto. Per altro nel medesimo senso possono *ex plurimis* leggersi anche: Cons. Stato, Sez. Quarta, sent. 16 febbraio 2012, n. 812; Cons. Stato, Comm. Spec., parere 26 giugno 2013, n. 3014; Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 30 novembre 2016, n. 5035; 24 luglio 2017, n. 3665; Cons. Stato, Sez. Terza, sent. 10 febbraio 2020, n. 1111; Cons. Stato, Sez. Sesta, sent. 6 luglio 2020, n. 4323; Cons. Stato, Sez. Quarta, sent. 3 maggio 2021, n. 3475.

18 TAR Lazio, Sez. Terza Bis, sent. 20 luglio 2020, n. 8389.

Ma la stessa cosa vale - altresì - per l'affidamento dei servizi comunali: che, ben, dovrebbero essere oggetto di un'attenta programmazione da parte del *"Programma biennale degli acquisti di beni e servizi"*, parimenti costituente una *"essenziale"* componente programmatica della, citata, Parte Seconda relativa alla *"Sezione Operativa"* (*"SeO"*) del DUP.

Oltretutto gli esperti di diritto degli enti locali sanno bene che il ruolo del DUP e la funzione di *"regolazione"* degli *«specifici procedimenti amministrativi»*¹⁹ di interesse locale non finirebbe affatto qui, giacché sarebbe pure da non dimenticare la cruciale posizione assunta dalla *"Programmazione del fabbisogno del personale"* e, particolarmente, dal *"Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari"*: rispettivamente, componenti della Parte Seconda della *"Sezione Operativa"* del DUP.

Forse è il caso, a questo punto, di provare a rispondere all'iniziale domanda che ci si era posti nell'esordio di questo paragrafo: circa (cioè) il senso attribuibile al *"carattere generale"* del DUP. Essendo, intuitivamente, chiaro sul punto che occorrerebbe scrollarsi di dosso i timori del necessario sforzo che la risposta richiede, rifuggendo dal mascherare le insipienze, svogliatezze e (se non proprio) le incapacità di una risposta, dietro il più comodo espediente di attribuire al quesito una valenza squisitamente accademica e di scuola.

Anche perché se le implicazioni del DUP investono la programmazione delle opere pubbliche e dei lavori di un ente locale, il suo fabbisogno del personale, i basilari acquisti di beni e servizi dell'ente, fino al (cruciale) piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari viene sinceramente davvero difficile pensare che si tratti, realmente, di un documento sopra il quale riflettere rappresenti una (mera) operazione di scuola (e priva di concreti riflessi sul piano di esercizio delle funzioni amministrative di un ente locale).

Né - in tutta onestà - un atto politico o di indirizzo politico potrebbe realisticamente spingersi sino ad una tale capillarità come è quella richiesta per l'*"elaborazione"* e per la redazione (*"tecnica"*) delle - citate - parti del DUP.

D'altronde il terzo comma dell'articolo 170 di cui al D.Lgs. 267/2000 si spinge sino a precisare capillarmente che *«il Documento unico di programmazione si compone di due sezioni: la Sezione strategica e la Sezione operativa. La prima ha un orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo, la seconda pari a quello del bilancio di previsione»*; considerando - comunque - che (*ex art. 151, c. 3, TUEL*) il *"bilancio di previsione finanziario"* comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.

¹⁹ TAR Lazio, Sez. Terza *Bis*, sent. 20 luglio 2020, n. 8389.

Ecco allora che l'elemento della generalità attribuito al DUP dall'art. 170 del D.Lgs. 267/2000 può iniziare ad emergere con maggiore chiarezza, di significato, in termini di diritto pubblico. Specialmente se rileggessimo - bene - i descritti caratteri della generalità propria di un atto amministrativo generale in controluce all'altro connotato giuridico che il legislatore riferisce "testualmente" al DUP (con l'art. 170 TUEL).

Infatti a mente del (richiamato) secondo comma di cui all'art. 170 del D.Lgs. 267/2000 il DUP oltre ad avere un carattere "generale" costituisce (si badi bene) la "guida" strategica ed "operativa" dell'ente.

Ebbene (a ben riflettere) se il DUP fosse un atto politico che senso avrebbe positivizzarne legislativamente il carattere della generalità, pretenderne la "formalizzazione" in un apposito documento - costituito con certa rigidità in Sezioni e Parti - e oltre tutto evidenziarne il valore di guida operativa (e non soltanto strategica) per l'ente locale?

È chiaro che tutto ciò cozzerebbe, stridendo, con la classica libertà dei fini di un atto politico: che verrebbe a trovarsi trattenuta in ostaggio non soltanto sotto il profilo della libertà delle "forme", ma anche sul piano teleologico (in ragione dell'indicazione di "funzione" strategica e soprattutto operativa cui l'atto è chiamato *ex lege*).

All'opposto i conti - teoricamente - tornerebbero tutti se al DUP si attribuisse il peculiare inquadramento di "atto amministrativo generale": sia perché in questo caso avrebbe (con tutta sincerità) più senso l'espresso conferimento legislativo del carattere di generalità (invece "superfluo" se fosse stato un "atto politico"), ma soprattutto perché le funzioni di "atto amministrativo generale" si sposerebbero (in assoluta coerenza) con la preordinazione, *ex lege*, del DUP a guida "strategica" ed "operativa" dell'ente.

Non si dimentichi mai - infatti - che un atto amministrativo generale possiede una generalità 'parziale' ossia una generalità indeterminabile soltanto a priori, ma che nel tempo si "esaurisce" (*ex post*) con l'adozione dei (puntuali) provvedimenti conclusivi delle sequenze procedurali oggetto di programmazione "generale": in quest'ottica si può intuire perché il DUP possa rivestire al tempo stesso il carattere di generalità *ex ante* (da un lato) e (dall'altro lato) il ruolo di guida operativa dell'ente, *ex post*.

Trattandosi di una generalità progressivamente "degradata" e degradabile verso i connotati più operativi di guida per gli specifici - e concreti - procedimenti amministrativi (in cui si articola l'azione pubblica dell'ente): là dove vengono poi ad essere determinati i soggetti destinatari dei provvedimenti "programmati" nel DUP.

Viceversa la (“pienissima”) generalità di un atto politico (sia *ex ante* che *ex post* rispetto ai soggetti ai quali l’atto si indirizza) come farebbe a conciliarsi - senza strappi - con il “concreto” ruolo di guida “operativa” del DUP per un ente locale?

Né è una casualità - d’altra parte - che il Supremo Consesso Amministrativo sia (recentemente) pervenuto ad evidenziare che tanto le variazioni al DUP quanto (è chiaro) il DUP stesso *in primis*, oggetto di variazioni, «*esprimono l’evoluzione - anche in termini diacronici - della contabilità dell’ente*»²⁰ e - per l’effetto - si pongono come “inscindibilmente” connessi rispetto ad ogni specifico e “concreto” provvedimento adottato (via via) nel ciclo delle attività poste in essere dall’amministrazione: il che si spiega, proprio, in ragione della (“oggettiva”) programmazione nel DUP delle sequenze procedimentali dell’ente e - funzionalmente - dei consequenziali provvedimenti finali.

Da ciò possono, per lo meno, implicitamente “ricavarsi” i margini di potenziale impugnabilità del DUP come “atto amministrativo generale”.

Sia per gli ipotetici casi (piuttosto rari, in verità) in cui il DUP si trovasse ad essere “immediatamente lesivo” delle, diverse, sfere giuridiche soggettive dei destinatari, ma anche per tutte le ipotesi, più frequenti, in cui l’impugnazione venisse differita unitamente a quella dei puntuali atti applicativi del DUP, in quanto - vale a dire - atti al DUP “consequenziali” e - di per sé - “produttivi” di una “attuale”, “diretta” e “concreta” lesione dell’interesse sostanziale di un eventuale ricorrente rispetto alla “generale” attività di programmazione del DUP.

Per altro già dal 2019 può registrarsi una significativa sentenza del TAR Puglia che, in modo evidente e netto, non solo ha energicamente respinto le pretestuose eccezioni di inammissibilità di un’impugnazione avverso il DUP, ma è persino giunta ad accogliere (con varie e persuasive argomentazioni) il ricorso di annullamento «*incentrato sulla viziata formazione del DUP, il quale “ha carattere generale e costituisce la guida strategica ed operativa dell’ente” (art. 170, comma 2 del TUEL [...]) e [non di meno] “costituisce atto presupposto indispensabile per l’approvazione del bilancio di previsione” (art. 170, comma 5 del TUEL)*»²¹ e - a “cascata” - per ogni altro provvedimento amministrativo “conseguentemente” adottato dall’ente locale (se solo, qui, si ponesse

²⁰ Cons. Stato, Sez. Quinta, sent. 3 marzo 2021, n. 1812, par. 1 del Considerato in Diritto.

²¹ TAR Puglia, Sez. Prima, sent. 18 novembre 2019, n. 1505. Per un utile commento in dottrina si legga L. BISIO - D. CENTRONE, *Compendio di contabilità degli enti locali*, Molfetta, Nel Diritto Editore, 2020, pp. 75-80.

mente - fra l'altro - alla celebre funzione "autorizzatoria"²² dispiegata dal bilancio rispetto al legittimo esercizio delle azioni pubbliche di un ente).

Il summenzionato TAR Puglia, del resto, non ha mancato (neppure) di puntualizzare «che l'annullamento del DUP si ripercuote, per illegittimità derivata, sugli ulteriori atti impugnati, il tutto sostanziando una situazione analoga alla mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge»²³.

D'altro canto si sta parlando di pregnanti ricostruzioni del Giudice Amministrativo che per dirla tutta fanno il paio (eloquente) con gli autorevoli orientamenti (giuscontabili) della Corte dei Conti.

Tanto è vero che (dalla deliberazione n. 58/2015/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata) la Corte dei Conti ha avuto occasione di mettere a fuoco (nero su bianco) che «il DUP non si presenta come un atto di natura politica, ma costituisce il principale strumento per poter verificare, in concreto, la "compatibilità" dei programmi e degli indirizzi strategici individuati rispetto ai mezzi ed alle risorse umane, finanziarie e strumentali necessari per darvi effettiva esecuzione, e ciò proprio al fine di evitare che l'attività di programmazione si traduca in mere enunciazioni di principio»²⁴.

Sicché se (facendo confusione) la prassi istituzionale inquadrasse il DUP come un atto politico incapperebbe nel serio pericolo di eludere il «principio di programmazione, così come codificato ai sensi dell'art. 151 Tuel, effettivamente idoneo al perseguimento di una sana gestione "finanziaria" e [oggettivamente] "funzionale" dell'Ente. Il Documento Unico di Programmazione rientra, in sostanza, nel ciclo fisiologico dell'agere amministrativo, costituendo un'attività ordinaria»²⁵ degli enti locali.

In quest'ottica la lettura offerta dalla Corte dei Conti si pone rispetto agli addetti ai lavori (ed agli studiosi di diritto pubblico) come un, preziosissimo, "condensato" ermeneutico dei profili amministrativi (da un lato) e (dall'altro) dei risvolti contabili sottesi all'istituto del DUP, disciplinato dall'art. 170 di cui al D.Lgs. 267/2000: giacché il suo ruolo "programmatorio" di atto amministrativo generale assurge *ex lege* ad

22 La funzione autorizzatoria del bilancio è un principio universale nel sistema di contabilità pubblica (a qualsiasi livello, statale, regionale, locale, ma anche per tutti gli enti pubblici non territoriali ed in genere per enti di natura pubblica): in particolar modo per quanto riguarda agli enti locali la funzione autorizzatoria del bilancio è contemplata al secondo comma di cui all'art. 164 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a mente del quale «il bilancio di previsione finanziario ha carattere autorizzatorio, costituendo limite, per ciascuno degli esercizi considerati: a) agli accertamenti e incassi riguardanti le accensioni di prestiti; b) agli impegni e ai pagamenti di spesa. Non comportano limiti alla gestione le previsioni riguardanti i rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e le partite di giro».

23 TAR Puglia, Sez. Prima, sent. 18 novembre 2019, n. 1505.

24 Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 9.1 nel Merito.

25 Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 7 nel Merito.

essere funzionale alla «sostenibilità economica e finanziaria»²⁶ dell'ente locale nonché (ancora più diffusamente) strumentale al legittimo (e buon) andamento (*ex art. 97 Cost.*) delle attività amministrative degli enti locali.

Non è infatti (per nulla) un mistero (anzi è cosa nota ed assimilata) che “tutte” le Pubbliche Amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea siano costituzionalmente tenute, proprio, ad assicurare (con sistematicità funzionale ed organica) l'equilibrio dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito pubblico. E la periodicità e la ciclicità con cui gli equilibri devono essere “costantemente” garantiti rendono per altro l'idea delle sensibili distinzioni invalse in giurisprudenza tra l'indispensabile mantenimento (al rendiconto) di un “equilibrio” di bilancio in senso statico (o fotografico) e - per altro verso - la cruciale attività di attenta (ed impegnativa) “programmazione” - *ex se* - finalizzata al continuo mantenimento («*inteso come indefessa prospettiva*»²⁷) degli equilibri di bilancio in un senso, più, “dinamico”²⁸ e perciò in funzione evolutivamente “sistematica” per gli equilibri dell'ente e delle sue connesse attività.

Mettendosi nella prospettiva, vale a dire, dell'«*armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*»²⁹. Senonché nell'ambito della (così detta) «finanza pubblica allargata»³⁰ (in particolare)

26 Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 7 nel Merito.

27 C. cost. sent. 11 gennaio 2019, n. 6, par. 4.1.3.1. del Considerato in diritto.

28 *Ex multis*, si leggano, le seguenti decisioni: C. cost. sentt. 25 ottobre 2013, n. 250, par. 3.2 del Considerato in diritto; 10 marzo 2014, n. 40, par. 4.6 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2015, n. 10, par. 8 del Considerato in diritto; 20 luglio 2016, n. 188, par. 7 del Considerato in diritto; 20 dicembre 2017, n. 274, par. 4.1 del Considerato in diritto; 5 marzo 2018, n. 49, par. 2.5.7 del Considerato in diritto; 11 gennaio 2019, n. 6, par. 4.1.3 del Considerato in diritto; 28 gennaio 2020, n. 4, par. 5 del Considerato in diritto; 20 luglio 2020, n. 152, par. 6 del Considerato in diritto; 29 aprile 2021, n. 80, par. 6.1 del Considerato in diritto; 7 dicembre 2021, n. 235, par. 6 del Considerato in diritto.

29 C. cost. sent. 5 marzo 2018, n. 49, par. 2.5.7 del Considerato in diritto.

30 Per una ricostruzione del concetto e dell'effettiva portata della “finanza pubblica allargata” si rinvia *ex plurimis* alle seguenti decisioni del Giudice delle leggi: C. cost., sentenze 30 dicembre 2003, n. 376, par. 4 del Considerato in diritto; 29 dicembre 2004, n. 425, par. 5 e 6 del Considerato in diritto; 27 gennaio 2005, n. 35, par. 4 del Considerato in diritto; 14 novembre 2005, n. 417, par. 5.3 del Considerato in diritto; 7 giugno 2007, n. 179, par. 3.2 del Considerato in diritto; 24 luglio 2009, n. 237, par. 17 del Considerato in diritto; 24 febbraio 2010, n. 57, par. 4 del Considerato in diritto; 20 dicembre 2012, n. 309, par. 3.1 del Considerato in diritto; 28 aprile 2011, n. 155, par. 2.2 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 60, par. 5.1 del Considerato in diritto; 13 marzo 2014, n. 44, par. 6 del Considerato in diritto. Più di recente si confrontino altresì: C. cost., sentenze 12 maggio 2016, n. 107, par. 3 del Considerato in diritto; 11 maggio 2017, n. 103, par. 5 del Considerato in diritto; 2 novembre 2017, n. 231, par. 9.3.4 del Considerato in diritto; 26 novembre 2020, n. 250, par. 3.3 del Considerato in diritto; 23 marzo 2021, n. 44, par. 5 del Considerato in diritto. Per alcune riflessioni in dottrina, *ex multis*, G. C. DE MARTIN - M. DI FOLCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di Comunità montane*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2009, pp. 2970-2980; C. BUZZACCHI, *Il controllo sulla finanza pubblica allargata per l'unità economica della Repubblica*, in *Il diritto dell'economia*, n. 3/2013, pp. 753-768; C. BUZZACCHI, *Il “custode della finanza pubblica allargata” e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4/2016, pp. 748-759; G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle*

gli enti locali devono garantire che la programmazione delle attività amministrative risponda “costantemente” *«al reperimento e impiego delle risorse finanziarie e alla sostenibilità economico - finanziaria»*³¹.

Non è certo questa la sede per poter esaustivamente risalire alle matrici europeistiche ed internazionali che hanno condotto al perfezionamento della, celeberrima, Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1³²: e per cui si è giunti (com'è noto) alla modifica degli articoli 81, 97, 117 e 119 della Carta repubblicana.

Tuttavia è dalla costituzionalizzazione dell'equilibrio dei bilanci, della sostenibilità del debito pubblico e dal rafforzamento materiale dell'armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio (materia, nel 2012, transitata fra le competenze della legislazione esclusiva dello Stato) che si può arrivare a comprendere come e perché il legislatore statale (per l'esattezza l'articolo 1 del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126) abbia introdotto nel D.Lgs. 267/2000 lo strumento (amministrativo) del DUP per gli enti locali.

Da qui si può geneticamente cogliere appieno il senso sotteso al contenuto dell'art. 170 D.Lgs. 267/2000 e - in particolare - dei suoi commi 4 e 5, a mente dei quali il DUP *«è predisposto nel rispetto di quanto previsto dal principio applicato della programmazione di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. Il Documento Unico di Programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione»*. Tradotto in termini strettamente teorici si tratta di prescrizioni implicant, quanto meno, due fondamentali conseguenze sul piano generale dei principi connotanti il diritto pubblico degli enti locali.

Da un lato è palese che gli obiettivi del DUP non siano propriamente liberi nei fini: ma anzi è chiaro che già dalla predisposizione tecnica dell'atto si debbano rispettare -

risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 320-327; F. SUCAMELI, *“Patto di stabilità”, principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 1-48; M. ROMA, *Emergenza e decisioni di finanza pubblica: prima e dopo il Covid-19*, in *Persona e Amministrazione*, n. 2/2020, pp. 253-267.

31 Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 9.1 nel Merito.

32 Accanto al classico rispetto dei risalenti vincoli derivanti dalle fonti dell'Unione Europea la Repubblica italiana si è, infatti, solennemente impegnata al perseguimento (tradotto - poi - al livello costituzionale) degli obiettivi sanciti dal *“Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria”* (noto, ai più, come *“Fiscal Compact”*) che - è bene puntualizzare - ancorché stipulato (il 2 marzo 2012) al di fuori delle procedure di revisione del *“Trattato di funzionamento dell'Unione Europea”* ha introdotto “stringenti” misure di consolidamento del (“vecchio”) *“patto di stabilità e crescita”*. Si segnala - in particolare - il divieto di superamento dello 0,5% del PIL da parte del deficit strutturale riconducibile al bilancio degli Stati aderenti al *“Fiscal Compact”*, come pure si evidenzia qui l'obbligo della progressiva riduzione del debito pubblico (pari ad un ventesimo all'anno) per il (non infrequente) caso in cui il “rapporto” tra debito pubblico, stesso, e prodotto interno lordo di uno Stato contraente si rilevi superiore al 60%.

nei contenuti - gli stringenti indirizzi definiti al livello europeo (prima) e (poi) nel dettaglio dalla disciplina statale in materia di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica. Essendo intuitivamente comprensibile che per il DUP - ad iniziare dalla sua redazione, sino a considerarne i contenuti di concreta guida strategica ed operativa - il principio di equilibrio del bilancio e quello di sostenibilità del debito pubblico si atteggiino «*come pregnante vincolo di risultato dell'attività di programmazione economico-finanziaria*»³³.

Dall'altro lato il - "dovuto" - rispetto del principio applicato della programmazione (in evidenza al comma 5 dell'art. 170 TUEL, che a propria volta rinvia all'allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011 e successive modificazioni) esalta il DUP nella posizione di vero e proprio nevralgico strumento di raccordo tra (da una parte) l'esercizio delle "classiche" funzioni di "amministrazione attiva", di competenza di un ente locale, e (dall'altra parte) la - pertinente - declinazione dei principi contabili (sia generali, che applicati) su cui le funzioni amministrative poggiano (di fatto) il proprio (realistico) peso specifico.

Volendo - qui - sintetizzare al massimo non sarebbe affatto un fuor d'opera rilevare che l'effettivo spessore delle funzioni amministrative di un ente locale, ben, potrebbe pesarsi attraverso la strutturazione, nel DUP, di una generale programmazione di sostenibilità (finanziaria, economica e patrimoniale): funzionalmente "a monte" del legittimo dispiegamento delle diverse sequenze procedurali in cui, via via, si articola l'azione pubblica che gli enti locali intendono effettivamente intraprendere e perseguire.

Non si trascuri mai - d'altronde - che le disposizioni dell'"ordinamento finanziario e contabile" (contemplate nella *Parte II* del celebre D.Lgs. n. 267 del 2000) costituiscono per le attività amministrative di competenza degli enti locali un sicuro «*valore di limite inderogabile*»³⁴: un limite che se oltrepassato (si badi molto bene) esporrebbe i provvedimenti finali dell'amministrazione a chiare violazioni di legge o comunque a situazioni sintomatiche di una malsana gestione amministrativa (e quindi, ben, passibili di latenti forme di un eccesso di potere) nonché - più in generale - a potenziali censure di illegittimità.

Per altro soffermandosi ancora sul principio contabile (applicato) della programmazione non deve sfuggire - qui - che (al di là della forma) la funzione esercitata dal DUP richiede, sul piano sostanziale, la «*attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione* [che - non si trascuri -] è

³³ A. MITROTTI, *Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli "spazi" di contabilità regionale*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2021, p. 36.

³⁴ *Ex articolo 152, c. 4, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*. Per un commento in dottrina si legga L. TRAMONTANO, *Manuale di Diritto degli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020, p. 876 ss.

prova della affidabilità e credibilità dell'ente»³⁵: scomodando il noto processo di accountability, chiamato in causa (da tempo) quando si “cerca” di salvaguardare i legami tra quanto dichiarato e programmato nelle strategie degli enti (pubblici ma anche privati) e quanto poi di fatto realizzato ed ottenuto effettivamente³⁶. Pertanto, «i caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche sono: a) la valenza pluriennale del processo; b) la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione; c) la [effettiva] coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione»³⁷.

Ed è per questo che l'allegato 4/1 (rubricato “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”) al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, prescrive (al punto 8 dell'allegato) che «il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione». Ma tutto ciò (oltre a possedere l'oggettivo merito di porre in - manifesto - risalto i tanti, e possibili, profili politologici, aziendalistici, come pure sociologici, delle tratteggiate funzioni riconducibili DUP) cela - altresì - un basilare aspetto di strettissima natura giuspubblicistica: giacché appare evidente che non potrebbe (mai) neppure parlarsi di una programmazione - né (tanto meno) delle pertinenti funzioni programmatiche - se il legislatore non garantisse un'efficacia diretta ai principi contabili (generali) della coerenza e della congruità tra gli strumenti di programmazione e tutti gli applicativi (ed interconnessi) provvedimenti amministrativi di gestione concreta dell'ente.

Con tutta onestà, l'analisi puntuale ed esaustiva dei principi di coerenza e congruità meriterebbe un'apposita sede di trattazione (*ad hoc*) per il loro ambivalente carattere “trasversale” rispetto al diritto amministrativo (“puro”) ed alla (stretta) contabilità pubblica: come pure per la, gravida, attiguità col diritto costituzionale ed in specie con il principio di ragionevolezza e quello di proporzionalità. Tuttavia in questa sede ed ai precipui fini di un'analisi del DUP può essere sufficiente rilevare come secondo l'interpretazione autentica data dal legislatore il significato del principio contabile, generale, della coerenza sottenda la (necessaria) garanzia del «nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la

35 L. TRAMONTANO, *Manuale di Diritto degli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020, p. 892.

36 «A ben rilevare, il DUP rappresenta - in ossequio all'inevitabile principio del coordinamento e della coerenza della documentazione di supporto e di ispirazione del bilancio, annuale e triennale - l'atto preparatorio, quasi il presupposto condizionante, di tutti i documenti di programmazione dell'Ente di riferimento (si veda, Bisio, *Quotidiano EELL&PA del 10 agosto 2015*)» F. JORIO, *Il documento unico di programmazione degli enti locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2017, p. 3.

37 L. TRAMONTANO, *Manuale di Diritto degli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020, p. 893.

rendicontazione generale. La coerenza implica che queste stesse funzioni ed i documenti contabili e non, ad esse collegati, siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi. Il nesso logico infatti deve collegare tutti gli atti contabili preventivi, gestionali e consuntivi, siano essi di carattere strettamente finanziario, o anche economico patrimoniale, siano essi descrittivi e quantitativi, di indirizzo politico ed amministrativo, di breve e di lungo termine»³⁸.

Parallelamente secondo la - preziosa - interpretazione autentica offerta dal legislatore il principio contabile, generale, della congruità impegna l'Amministrazione nella meticolosa verifica della «adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti. Il principio si collega a quello della coerenza, rafforzandone i contenuti di carattere finanziario, economico e patrimoniale, anche nel rispetto degli equilibri di bilancio. La congruità delle entrate e delle spese deve essere [specificamente] valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione»³⁹. Tutte fasi a "monte" delle quali - strutturalmente - resta sempre e comunque (si badi bene) il DUP.

Da qui può comprendersi, sino in fondo, la *ratio* a base del comma 5 contemplato dall'art. 170 TUEL, per cui (segnatamente) il «Documento Unico di Programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione».

Tant'è che il bilancio deve essere inteso (e non potrebbe comunque essere altrimenti) come quel coerente e congruo sviluppo (di natura amministrativa e di carattere contabile) della "programmazione" (nel DUP e) del DUP.

Soprattutto da queste rapidissime considerazioni - fatte fin qui - si può pervenire a cogliere l'intima *ratio* di una disposizione tanto nevralgica sotto il profilo sistematico quanto poco ricordata nella prassi istituzionale degli enti locali, poiché non dovrebbe mai trascurarsi che l'ultimo comma dell'art. 170 del D.Lgs. 267/2000 (esaltando l'autonomia degli enti locali) si premura di prescrivere che ciascun ente nel proprio regolamento di contabilità debba prevedere «i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento Unico di Programmazione».

Il legislatore statale, detto in altri termini, ha tenuto a puntualizzare (con chiarezza) come tra le attribuzioni riconducibili all'autonomia normativa degli enti locali ricada anche la (significativa) competenza di esercizio della potestà regolamentare in materia di disciplina dei singoli casi in cui l'incoerenza con il DUP

³⁸ Allegato n. 1 (sotto la rubrica "Principi generali e postulati") al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, punto 10 dell'Allegato (sotto la rubrica "Principio della coerenza").

³⁹ Allegato n. 1 (sotto la rubrica "Principi generali e postulati") al D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, punto 8 dell'Allegato (sotto la rubrica di "Principio della congruità").

sia causa di inammissibilità o della improcedibilità di ogni “conseguente” tipo di deliberazione consiliare o giuntalesca (che sia).

Dal che si capisce bene, insomma, come l’“incoerenza” con le previsioni contenute nel DUP sia del tutto in grado di paralizzare sul piano amministrativo - ed a pena di inammissibilità o di improcedibilità - qualsiasi altro conseguente atto di competenza *ex art. 42 TUEL* del Consiglio comunale o provinciale nonché qualsiasi conseguente deliberazione riconducibile *ex art. 48 TUEL* alle funzioni della Giunta.

In pratica, la incoerenza con la programmazione del DUP può assurgere a motivo di paralisi per le attività di un ente locale: una paralisi promanante dalla inammissibilità/improcedibilità delle deliberazioni (di indirizzo e di controllo politico-amministrativo) degli organi di governo dell’ente, sino ad arrivare, per conseguenza, all’indiretta paralisi della gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, attribuita (come è noto) ai dirigenti o in ogni caso ai responsabili della direzione degli uffici e dei servizi degli enti locali privi di dirigenza. Laddove è - ben - chiaro che dinanzi ad un’incoerenza rispetto ai contenuti programmati nel DUP le “condizionate” funzioni di gestione amministrativa verrebbero a poter trovarsi (criticamente) “monche” dei legittimi atti deliberativi di (pur necessario) indirizzo da parte dell’organo consiliare o giuntalesca (a seconda cioè dei casi ed ovviamente delle, rispettive, competenze).

È indubbio infatti che per il legislatore ogni deliberazione (di per sé) incoerente con il DUP è inammissibile o comunque improcedibile: derivandone, a cascata, l’illegittimità per ogni atto amministrativo di gestione che si ponesse come applicativo od esecutivo delle deliberazioni passibili di inammissibilità o di improcedibilità.

Certo ci sarebbe - parallelamente - da chiedersi pure cosa accadrebbe di fatto se l’ente locale non sfruttasse l’occasione di disciplinare con regolamento i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta “incoerenti” con le previsioni del DUP: anche perché al netto di una esaltazione dell’autonomia normativa degli enti locali, in verità, qui si starebbe trattando di disposizioni regolamentari che essendo di competenza esclusiva dell’organo consiliare richiederebbero allo stesso Consiglio comunale, o provinciale, il compito (poco parziale) di autolimitarsi ovvero di prevedere le (nevralgiche) sanzioni (di inammissibilità ed improcedibilità) a carico delle proprie deliberazioni incoerenti rispetto al DUP.

Ma in ogni caso la sollevata questione sarebbe (a ben riflettere) puramente di scuola: e ciò per due evidenti ragioni.

In primo luogo perché il regolamento di contabilità degli enti locali andrebbe ricondotto alla natura propria di uno “stretto” regolamento di esecuzione: sicché se pure un ente locale non prevedesse i singoli casi della inammissibilità ed improcedibilità delle deliberazioni giuntali o consiliari incoerenti con il DUP permanerebbe comunque l’esistenza, a monte, della disciplina legislativa in materia di armonizzazione e di coordinamento della finanza pubblica, in base alla quale ciascun caso procedurale potrebbe essere (senza grosse difficoltà) interpretato sia alla stregua del principio di programmazione che, per l’effetto, in relazione al fondamentale rispetto dei principi di coerenza e di congruità tra il DUP ed i suoi atti conseguenti.

In secondo luogo (il dato risulta di estremo interesse) è rara l’ipotesi di un Consiglio comunale o provinciale che si tiri (realmente) indietro dal disciplinare i casi di inammissibilità o di improcedibilità delle deliberazioni incoerenti rispetto al DUP: perché sebbene ciò possa (di primissimo acchito) sembrare (sul piano formale) come una “autolimitazione” per il Consiglio, in realtà, l’organo consiliare può aggirare l’ostacolo ed evitare di incappare nelle sanzioni previste dal proprio regolamento di contabilità semplicemente procedendo ad una (“preventiva”) modifica del DUP.

È ovvio - infatti - che i principi di coerenza e di congruità (tra il DUP e tutti gli atti inscindibilmente connessi) verrebbero pur sempre preservati se l’organo consiliare provvedesse (di volta in volta) a puntuali e “mirate” modifiche del DUP: variandone a monte i contenuti programmatici incoerenti rispetto ad ogni conseguente atto deliberativo (suscettibile, così, di essere posto successivamente - in concreto - all’ordine del giorno).

Certo così facendo la natura generale, strategica ed operativa del “Documento Unico di Programmazione” subirebbe (passivamente) notevoli e strutturali pericoli deformanti, oltre che (drammatiche) strozzature (se non proprio sgonfiature) nella sua “sostanziale” funzione.

Ancorché, per altro verso, è pur vero che un eccessivo grado di rigidità del documento potrebbe senz’altro esporre al rischio (deprecabile) di temporanee paralisi delle funzioni amministrative allocate agli enti locali: senza - fra l’altro - chiudere gli occhi sul fatto che ciò “spingerebbe” sino al punto “massimo” di un - vero e proprio - appiattimento dell’autonomia⁴⁰ costituzionalmente riconosciuta e

⁴⁰ Per un approfondimento sui (diversi) significati del concetto di autonomia nell’ordinamento appare imprescindibile il rinvio a quanto - diffusamente - ricostruito nei preziosi contributi di V. E. ORLANDO, *Su l’autonomia comunale. Note e proposte*, in *Archivio di Diritto Pubblico e dell’Amministrazione italiana*, n. 6/1902, pp. 353-359; S. ROMANO, *Gli interessi dei soggetti autarchici e gli interessi dello Stato*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranalletti nel XXXV anno d’insegnamento*, Padova, Cedam, 1931, pp. 431-441; M. S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4/1951, pp. 851-883; V. SICA, *Contributo alla teoria dell’autonomia costituzionale*, Napoli, Jovene, 1951; G. TREVES, *Autarchia, autogoverno, autonomia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/1957, pp. 277-292; T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.

garantita (ex art. 5, 114 e 118 Cost) ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane.

«Si tratta di un tema particolarmente delicato, perché la Costituzione sancisce solennemente l'autonomia degli enti locali, ma l'effettiva precettività e vincolatività delle disposizioni costituzionali postula l'intervento del legislatore per la determinazione dei concreti contenuti e confini dell'autonomia, in nome della legalità [sia formale che sostanziale] delle funzioni amministrative e in ragione di una [interpretativa] formulazione ampia delle norme della Carta fondamentale»⁴¹.

Ed ecco, allora, perché la Corte dei Conti ha, altresì, tenuto ad evidenziare la peculiare «natura "mobile e flessibile"»⁴² del DUP: che non è escluso possa essere "aggiornato" ed oggetto di puntuali "rimodulazioni". Tuttavia la legittima possibilità di modifiche nella suindicata prospettiva deve sempre porsi come funzionale alla tutela della stessa *ratio* per cui il DUP esiste (in quanto, cioè, servente al "buon andamento" cui deve essere orientata l'azione degli enti locali) ed oggettivamente "strumentale" alla, buona, sana e sostenibile gestione (economica, finanziaria e patrimoniale) dell'ente locale, di volta in volta, considerato.

Se così non fosse - d'altronde - si arriverebbe potenzialmente al rischio di un fallimentare stallo gestionale per gli enti locali.

Anche se, in tutta onestà, a malsane gestioni economico-finanziarie di un ente locale si potrebbe benissimo arrivare sia nel caso in cui il DUP fosse oggetto di interpretazioni troppo lasche (e lo si considerasse, per capirsi, alla stregua di un mero atto politico o di indirizzo politico privo di effettive ricadute giuridiche per la buona e per la sana gestione amministrativa), sia nell'ipotesi (diametralmente) inversa in cui si attribuisse al DUP una eccessiva "rigidità" amministrativa, ovvero come un atto inflessibile, pericolosamente paralizzante le funzioni dell'ente e - più in generale - la sua autonomia politica (pur costituzionalmente riconosciuta).

1/1956, pp. 100-190; F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, Cedam, 1970; E. GUSTAPANE, "Autarchia": profilo storico di un termine giuridico in disuso, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1980, pp. 200-210. Per una preziosa analisi che tenga, per altro, conto anche del retroterra squisitamente filosofico e del lessico 'politico' sotteso al concetto ed alla nozione di autonomia appare significativo rimandare, ex plurimis, a N. BOBBIO, *Autonomia*, in *Parolechiave*, n. 4/1994, pp. 11-20; L. MANNORI, *Autonomia. Tracciato di un lemma nel vocabolario amministrativo italiano dal Settecento alla Costituente*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2014, pp. 26-37; G. C. DE MARTIN, *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2014, pp. 21-45; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 125 ss.

41 M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, p. 121. Qui l'Autore puntualizza che «non avendo gli enti locali accesso diretto alla Corte, eventuali invasioni o compressioni della loro sfera di autonomia debbono essere [inevitabilmente] tutelate, non sempre in modo efficace, dal Governo [o dalle Regioni] nei giudizi in via principale o dai giudici, di regola amministrativi, nei giudizi in via incidentale».

42 Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 9.1 nel Merito.

Tutto ciò si pone a chiara argomentazione e palmare testimonianza di quanto, già, anticipato in epigrafe del presente contributo ossia della rilevante circostanza per cui il DUP di un ente locale possa dirsi l'attore ed in verità il protagonista principale, anche se poco conosciuto e pubblicizzato negli studi sul diritto, dell'elastico bilanciamento (ricercato in via legislativa e in concreto ricercabile nell'attività delle amministrazioni locali⁴³) tra strette ragioni giuridiche e late esigenze politico/istituzionali, come pure tra tecniche ragioni (oggettive) di natura "economico/finanziaria" ed apprezzabili disposizioni normative "soggettivamente" interpretabili, nonché - per conseguenza - tra il diritto positivo e ciò che è, comunemente, noto come il "diritto vivente": essendo tuttavia lampante che (in ogni caso) rimanga assolutamente imprescindibile il punto di riferimento del diritto ed in particolare la indiscutibile centralità (per addetti ai lavori e studiosi) di alcuni fondamentali principi cardine per il diritto pubblico italiano.

Principi fra i quali, in particolare, devono (sempre) tenersi bene a mente il buon andamento e l'imparzialità amministrativa (*in primis*), la buona amministrazione dell'ente e la sua sana gestione economico-finanziaria (come aspetto specializzante del buon andamento) nonché, in relazione alle ragioni di "esistenza" degli enti locali, il principio (fondamentale) di effettivo riconoscimento e promozione delle autonomie (*ex art. 5 Cost.*) nel "pluralista" assetto istituzionale - di tipo policentrico e multilivello - della Repubblica italiana.

Considerazioni (forse) banali, eppure spesso perse di vista nella (convulsa) prassi istituzionale repubblicana: così come - per esempio - emerge per le differenti fattispecie legislative di previsione delle "automatiche" varianti prescritte nei confronti degli strumenti urbanistici comunali.

3. Le relazioni tra DUP e pianificazione urbanistica ed edilizia comunale.

Per quanto possano apprezzarsi i positivi effetti economici, istituzionali ed indirettamente - anche - politici dell'evidenziato principio "contabile/amministrativo" della programmazione (radicalmente "conformante" le diverse funzioni attribuite *ex lege* agli enti locali) non è affatto raro misurarsi

43 «Ogni decisore pubblico, dotato di autonomia, deve pertanto autoimporsi, a guida dei propri comportamenti, una sorta di "imperativo istituzionale", che conduca a concreta sintesi i principi costituzionali della buona amministrazione, dell'imparzialità e dell'equilibrio di bilancio nonché quelli della semplificazione, della trasparenza, dell'efficienza e della responsabilità diretta degli amministratori» F. JORIO, *Il documento unico di programmazione degli enti locali*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2017, p. 5.

(purtroppo) con affastellate discipline normative a dir poco disattente (quand'anche - pressoché - "incompatibili") rispetto alle - intime - "ragioni" esistenziali del tratteggiato ruolo programmatico del DUP.

Considerando poi la giovanissima età istituzionale del DUP (che introdotto formalmente nel 2014 è entrato a regime solo dall'esercizio 2016) preme assolutamente registrare come di recente (se, qui, tralasciassimo le problematiche ricollegabili alle fattispecie precedenti all'anno 2016) possono dirsi in effetti affiorati dei singolari casi in cui le - cruciali - funzioni del "Documento Unico di Programmazione" sembrerebbero essere state sottoposte ad una (decisa) "torsione": ovverosia (in altre parole) ad un fortissimo (seppur sottaciuto) *stress* legislativo.

Né pare qua esagerato asserire - salvo una riserva di argomentazione - l'inveramento di una (vera e propria) riduzione ai minimi termini dell'istituto ed addirittura la creazione di una surrettizia forma di sterilizzazione materiale del "ruolo" funzionale del DUP (come pure dell'organo consiliare competente ad adottarlo) da parte dell'attuale disciplina emergenziale di contrasto alle eterogenee difficoltà emerse col Covid-19: da cui il legislatore statale - fra le numerosissime, ed altrettanto "eterogenee", misure - ha "tratto" l'occasione per disporre (*rectius* per "provvedere" a) delle ("automatiche") forme procedurali di "varianti" modificative degli strumenti urbanistici comunali.

Senonché, giunti a questo punto, sarebbe (pure) legittimo domandarsi quale relazione sussista in sostanza tra il DUP e gli strumenti urbanistici di un Comune.

Ebbene è a tutti noto come tra le "funzioni fondamentali" - *ex art.* 117, co. 2, lett. p), Cost. - di un Comune ricada esplicitamente anche la, sensibile, attività amministrativa di «*pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale*» (per lo meno) a mente del celeberrimo D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (ed in particolare, del suo art. 14, co. 27, lett. d) che (tracciato nel segno di avvertite esigenze di *spending review*, storicamente "anticipatorie" della riforma costituzionale del 2012) ha poi trovato (definitiva) conversione nella Legge 30 luglio 2010, n. 122⁴⁴.

44 Per alcuni preziosi approfondimenti in dottrina si leggano, *ex multis*, E. PIRODDI, *Pianificazione strategica in ambiente urbano. Area vasta e pianificazione comunale nell'approccio strategico*, in *Urbanistica*, n. 148/2011, pp. 101-103; M. E. ALOTTO, *La pianificazione urbanistica deve tenere conto della natura del territorio comunale e delle esigenze della popolazione stabile. Nota a sentenza: Cons. Stato, sez. IV, 16 aprile 2015, n. 1949*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2/2015, pp. 258-260; E. BOSCOLO, *Nuove dimensioni della pianificazione comunale*, in F. DI LASCIO - F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, il Mulino, 2017, pp. 143-176; G. SCIULLO, *Regionalismo e municipalismo alla prova della pianificazione urbanistica comunale*, in *Rivista Giuridica di Urbanistica*, n. 3/2020, pp. 648-664.

Ma al netto di una storia politicamente travagliata (e di un'esperienza istituzionale segnata da una sentenza "additiva" del Giudice delle leggi⁴⁵) le richiamate prescrizioni legislative di cui al D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (e la sua, stessa, legge di conversione) costituiscono - tutt'ora - un importantissimo luogo di riferimento in materia di "funzioni fondamentali" degli enti locali: assurgendo a rivestire (per l'organicità ricognitiva della disciplina elaborata in punto di funzioni locali⁴⁶) i panni giuridici di nevralgiche norme interposte rispetto al parametro di costituzionalità di cui all'articolo 117, comma 2, lett. p., della Carta repubblicana.

In particolare sul (pregnante) carattere di funzione fondamentale della pianificazione urbanistica ed edilizia comunale sono intervenute - ed a più riprese⁴⁷ - anche le autorevoli decisioni della Corte costituzionale, che (per altro) non ha mancato di osservare, con incisività, proprio che «*nel nostro ordinamento, la funzione di pianificazione urbanistica è tradizionalmente rimessa all'autonomia dei Comuni, fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 (Espropriazioni per causa di utilità pubblica), né lo sviluppo dell'ordinamento regionale ordinario e la necessità di una pianificazione territoriale sovracomunale hanno travolto questo impianto fondamentale, pur tuttavia assoggettandolo a ineludibili esigenze di coordinamento tra differenti livelli ed istanze*»⁴⁸. Cosicché, nell'«*attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, il punto di sintesi è stato fissato dal legislatore statale tramite la disposizione per cui "sono funzioni fondamentali dei Comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: [...] la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale", ma [sempre] ferme restando le funzioni di*

45 C. cost. sent. 4 marzo 2019, n. 33. Per puntuali riflessioni sul D.L. 31 maggio 2010, n. 78, nonché sulla relativa legge di conversione e, per altro, in relazione alla summenzionata decisione del Giudice delle leggi si rimanda (senza pretese di esaustività) a M. AGNOLI, *Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 e gli Enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, n. 10/2010, pp. 1316-1321; C. D'ANDREA, *I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della "manovra bis"*, in *Federalismi.it*, n. 20/2011, pp. 1-17; M. MASSA, *L'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali. Profili costituzionali*, in *Amministrare*, n. 2/2013, pp. 253-277; P. RACCA, *Piccoli Comuni e obbligo di gestione associata dei servizi*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018, pp. 1-12; A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale della autonomie locali*, in *Le Regioni*, n. 2/2019, pp. 523-532; F. SPANICCIATI, *Il rilievo della dimensione territoriale per un'efficiente amministrazione locale*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2019, pp. 590-600; A. GENTILINI, *Il dimensionamento eteronomo degli enti territoriali autonomi: spunti di riflessione (e qualche provocazione) a margine di una giurisprudenza costituzionale oltremodo "coadiuvante"*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3/2019, pp. 1957-1976.

46 Appare qui utile - per un ragionato approfondimento relativo alla ricognizione del legislatore statale circa le funzioni fondamentali degli enti locali - rinviare all'analisi in M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, pp. 121-133 (in particolare si legga la nota 11 a pag. 126).

47 *Ex multis* si confrontino, in particolare, le seguenti decisioni: C. cost. sentenze 4 aprile 1990, n. 157; 24 maggio 1991, n. 212; 24 febbraio 1994, n. 61; 8 aprile 1997, n. 83; 30 luglio 1997, n. 286; 27 luglio 2000, n. 378; 26 novembre 2002, n. 478; 13 marzo 2014, n. 46; 16 luglio 2019, n. 179; 23 giugno 2020, n. 119; 28 ottobre 2021, n. 202.

48 C. cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119, par. 7.1 del Considerato in diritto.

programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118»⁴⁹ della Carta repubblicana.

Pertanto - in unisono alle ricostruzioni del Giudice delle leggi - pure il Supremo Consesso Amministrativo ha, recentemente, colto l'occasione per sottolineare che «*il sistema della pianificazione territoriale urbanistica successivo alla riforma costituzionale del 2001, caratterizzato dalle leggi regionali c.d. di "seconda generazione", si presenta in maniera ben diversa da quello rinveniente dalla legge urbanistica del 1942. Esso risponde, cioè, ad una visione meno "gerarchica" e più armonica, che vede nella leale collaborazione, oltre che nella sussidiarietà, i teorici principi ispiratori delle scelte. La pianificazione sovracomunale, affermata sia sul livello regionale sia provinciale, si connota pertanto per una natura "mista" relativamente ai contenuti - prescrittivi, di indirizzo e di direttiva - e ad efficacia, nonché per la flessibilità nei rapporti con gli strumenti sottordinati. La pianificazione comunale a sua volta non si esaurisce più nel solo tradizionale piano regolatore generale, ma presenta un'articolazione in atti o parti tendenzialmente distinti tra il profilo strutturale e quello operativo, e si connota per l'intersecarsi di disposizioni volte ad una programmazione generale che abbia come [pregnante] obiettivo lo sviluppo socio-economico dell'intero contesto»⁵⁰ territoriale.*

Dal che le conseguenze dell'ineludibile coordinamento competenziale tra i diversi livelli di governo coinvolti si manifestano, in concretezza, all'interno della (quotidiana) dialettica istituzionale e costituzionale «*sottesa al principio di sussidiarietà»⁵¹, che induce con (meticolosa) costanza l'attività ermeneutica del Giudice delle leggi a dover «valutare, nell'ambito della funzione pianificatoria riconosciuta come funzione fondamentale dei Comuni, "quanto [per esattezza] la legge regionale toglie all'autonomia comunale e quanto di questa residua, in nome di quali interessi attua questa sottrazione, quali compensazioni procedurali essa prevede e per quale periodo temporale la dispone", inteso che "il giudizio di proporzionalità deve perciò svolgersi, dapprima, in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con [maggior] riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti" (sentenza n. 179 del 2019). Proprio tale giudizio, così dinamicamente inteso, consente di verificare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, [...] non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così [dunque] da*

⁴⁹ C. cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119, par. 7.1 del Considerato in diritto.

⁵⁰ Cons. Stato, Sez. Seconda, sent. 15 ottobre 2020, n. 6263, par. 7 del Considerato in Diritto.

⁵¹ C. cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119, par. 7.1 del Considerato in diritto.

salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'articolo 5 Cost.»⁵².

Si tratta, in buona sostanza, di un orientamento pressoché cristallizzato nella giurisprudenza costituzionale e fra l'altro ribadito più di recente dai Giudici di Palazzo della Consulta con la sentenza del 28 ottobre 2021, n. 202, là dove è stato energicamente rimarcato, per l'ennesima volta, che nell'ordinamento repubblicano «assume rilievo la previsione con cui il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., ha individuato [sempre] “ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle Regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione”, quali funzioni fondamentali dei Comuni “la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale (art. 14, comma 27, lettera d, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122). Con tale previsione [si badi] è stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una [fondamentale] funzione [comunale] che non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché “il potere dei Comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le Regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di comprimere (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale “non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei Comuni” (sentenza n. 83 del 1997)»⁵³.

Certo è anche vero che la Corte costituzionale (in maniera un po' sibillina) ha soggiunto al tempo stesso che «l'autonomia comunale “non implica una riserva intangibile di funzioni, né [- comunque -] esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali (sentenza n. 160 del 2016)»⁵⁴.

Il che (al di là delle più o meno consapevoli ambiguità argomentative del dispositivo di una sentenza) può - comunque - interpretarsi nell'ordine fisiologico (e “normale”) delle cose: poiché nel sistema repubblicano della pianificazione e (ben più in generale) nel panorama italiano delle “fonti del diritto amministrativo”⁵⁵ è logico

⁵² C. cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119, par. 7.1 del Considerato in diritto.

⁵³ C. cost. sentenza 28 ottobre 2021, n. 202, par. 10.3 del Considerato in diritto.

⁵⁴ C. cost. sentenza 28 ottobre 2021, n. 202, par. 10.3 del Considerato in diritto.

⁵⁵ Sui cui, fra i tanti, appare prezioso rinviare a F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2007.

pensare che alla titolarità legislativa di certe competenze costituzionalmente attribuite corrisponda il potere di un'eventuale rimodulazione - "ragionevole" - dei contenuti riferibili alle funzioni amministrative oggetto di un conferimento agli enti chiamati ad "attuare" ed "eseguire" le finalità della singola materia di legge, di volta in volta, considerata.

Così come è altrettanto chiaro (se non pacifico) che il legislatore costituisca nell'ordinamento una «*fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali*»⁵⁶ e, quindi, capace di prevedere interventi "in deroga" a tali strumenti.

Il punto è che quello che la Corte costituzionale non si è ancora spinta a fare è portare sino in fondo ed alle "estreme" conseguenze il proprio ragionamento.

Perché (a ben riflettere) se la pianificazione urbanistica comunale è una funzione fondamentale dei Comuni in base ad una - puntuale - norma interposta rispetto al secondo comma dell'art. 117 Cost. allora ciò vuol dire che nei casi in cui il legislatore regionale esercitasse le proprie competenze (*ex art. 117 Cost.*, comma 3 e 4) intervenendo a rimodulazione e, finanche, a compressione delle funzioni comunali in ordine all'assetto ed all'utilizzazione del territorio in realtà (a monte di ciò) si starebbe, criticamente, determinando l'effetto di una complicata tensione e di un sensibile intreccio pressoché inestricabile tra competenze esclusive della legislazione statale (da una parte), materie di legislazione concorrente statale e regionale (dall'altra parte) e - non di meno - il più generale interesse pubblico sotteso ad i (sostanziali) profili delle tecniche possibili di - una effettiva - garanzia costituzionale di un principio fondamentale (ed elevabile a vero e proprio «*principio supremo*

⁵⁶ C. cost. sentenza 28 ottobre 2021, n. 202, par. 10.3 del Considerato in diritto.

dell'ordinamento»⁵⁷ italiano) come è quello autonomistico (ex art. 5, 114, 118 e 120, comma 2, Cost.).

A rischio di uscire fuori traccia non è - con tutta sincerità - affatto possibile in questa stessa sede affrontare le (verosimili) soluzioni prospettabili rispetto all'intreccio su evidenziato, limitandosi a poter ammettere che (sostanzialmente) si tratti di attesissime risoluzioni eluse (almeno sinora) nelle pur numerose decisioni della giurisprudenza costituzionale: salvo per la verità l'unica affermazione (poco soddisfacente sul piano teorico) secondo cui (a mente dei vari provvedimenti giurisdizionali deliberati dai Giudici di Palazzo della Consulta) il legislatore "competente"⁵⁸ (in ogni caso) può (sempre) «prevedere interventi in deroga a tali strumenti»⁵⁹ urbanistici comunali (sebbene - forse - sarebbe stato più corretto l'utilizzo del verbo "provvedere" da parte delle "dichiarazioni" della Corte costituzionale).

Ad ogni modo - come autorevolmente commentato in dottrina - di una cosa si può, senz'altro, andare certi: ossia della (fondamentale) «"riconoscibilità" generale del

57 In particolare, in relazione alle modifiche costituzionali intervenute ad introdurre i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità (complessiva) del debito pubblico e circa i discendenti rapporti con il supremo (ancorché, senz'altro, compresso) principio autonomistico può oggi essere utile andare a rileggere - *mutatis mutandis* - le risalenti riflessioni maturate in F. FINOCCHIARO, *La competenza della Corte costituzionale rispetto alle leggi costituzionali e alle leggi di esecuzione di trattati internazionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 2/1983, pp. 17-25; M. MANETTI, *I principi costituzionali come principi supremi*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1983, pp. 1130-1154; A. CERRI, *Il "principio" come fattore di orientamento interpretativo e come valore "privilegiato". Spunti e ipotesi per una distinzione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1987, pp. 1806-1830; S. BARTOLE, *La Corte pensa alle riforme costituzionali?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 10/1988, pp. 5570-5573; B. CARAVITA, *Principi supremi, principi sopracostituzionali o principi comuni?*, in *Giustizia e Costituzione*, n. 2-4/1994, pp. 105-109; F. P. CASAVOLA, *I principi supremi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il Foro Italiano*, n. 4/1995, pp. 153-161; A. CERRI, *Concezioni proceduralistiche e concezioni sostanzialistiche nel prisma della giurisdizione costituzionale*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 140-141/2003, pp. 7-44; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, pp. 1063-1139; G. C. DE MARTIN, *Il problema dello sviluppo dell'autonomia nella Repubblica*, in *Jus*, n. 1/2007, pp. 157-169; P. CARNEVALE, *Il fattore unitario nelle dinamiche della produzione normativa. Dalla statica, alla dinamica, per tornare di nuovo alla statica*, in *Diritto e Società*, n. 1/2011, pp. 1-22.

58 Sulla non banalità nell'individuazione di quale sia il "legislatore competente" si legga, fra tutti, L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43. Per delle riflessioni aggiornate si confrontino, *ex plurimis*, R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale". Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 295-342; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2007; M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012; F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Ariccia, Aracne, 2015; L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.

59 C. cost. sentenza 28 ottobre 2021, n. 202, par. 10.3 del Considerato in diritto.

territorio - custode e segno di identità collettive - da parte delle comunità locali. Un legame, questo, che pianificazioni o interventi "altri" non potrebbero legittimamente recidere»⁶⁰.

Ciò nella misura in cui l'attività pianificatoria in ordine all'assetto ed all'utilizzo del territorio è qualcosa che appartiene nell'intimità all'autonomia comunale «*fin dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359*»⁶¹ e che tonificata dalla "forza" del riconoscimento a livello costituzionale (dapprima con l'avvento del principio autonomistico nella Carta repubblicana del '48 e dopo con l'evoluzione espansiva della sussidiarietà e della posizione degli enti locali nella riforma costituzionale del 2001) tutt'oggi si pone (senza alcuna casualità) come quell'attività cui sul piano legislativo (si badi molto bene) corrisponde persino letteralmente ciò che può definirsi come la "prima" funzione attribuita ai Comuni. Basterebbe infatti aprire il TUEL (ovverosia il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e leggerne il suo articolo 13 (rubricato proprio "Funzioni") per apprendere che «*spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*».

Ebbene, come potrebbe non vedersi in questa disposizione il cuore "pulsante" della lettura sussidiaria (ai sensi del revisionato art. 118 Cost.) che "spinge" il legislatore verso il conferimento al livello di governo più vicino ai cittadini della (nevralgica) funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia?

Soprattutto (assodato il carattere di funzione fondamentale della pianificazione territoriale comunale) cosa resterebbe tra i contenuti delle funzioni *ex art.* 13 TUEL se comprimessimo (fino ad eliminarla totalmente) la pianificazione urbanistica ed edilizia di un Comune?

60 P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 35. Per un'analisi sui "classici" aspetti connotanti il territorio all'interno dell'ordinamento italiano appare - qui - significativo rimandare, *ex plurimis*, alle preziose ricostruzioni sviluppate in U. FORTI, *Il diritto dello Stato sul territorio*, in *Archivio di Diritto Pubblico e dell'Amministrazione italiana*, n. 6/1902, pp. 360-389; U. FORTI, *La funzione giuridica del territorio comunale*, in *Studi e questioni di diritto amministrativo*, Torino, Fratelli Bocca, 1906, pp. 61-86; R. ALESSI, *Intorno alla nozione di ente territoriale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2-3/1960, pp. 290-316; G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, Cedam, 1969, p. 67 ss.; M. MANETTI, voce *Territorio. I) Territorio dello Stato*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXV, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1985, pp. 1-13; V. CRISAFULLI, *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985; S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del Diritto*, n. 1/2003, pp. 115-128 (specialmente p. 125); G. L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 6 ss.; S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, il Mulino, 2016; M. MICHETTI, *Organizzazione del potere e territorio. Legittimità dello Stato e livelli di governo*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 7 ss.

61 C. cost. sentenza 23 giugno 2020, n. 119, par. 7.1 del Considerato in diritto.

Evidentemente non troppo. Per capirlo sarebbe sufficiente, soltanto, se ripensassimo bene al reale “senso” giuridico dei termini di “*popolazione e territorio comunale*”, se riflettessimo su ciò che in effetti per un ente locale può tradursi con il riferimento all’esercizio dei “*servizi alla persona ed alla comunità*” (“comunale”), come pure (è ovvio) se ragionassimo (con sano pragmatismo) sull’assetto e sull’utilizzazione del territorio di un Comune e parallelamente eliminassimo - però - da tutto quanto in su considerato (con ponderazione) il “complesso” dei poteri amministrativi - in concretezza - esercitabili da quel Comune in materia di edilizia (anche popolare), in ambito urbanistico e più generale nell’alveo del settore della pianificazione del (“suo”) territorio.

Ad esito di quest’operazione mentale (a ben riflettere) resterebbe poco altro (per non dire qui pochissimo) dell’art. 13 TUEL e dei suoi contenuti. Di grosso rimarrebbe - al più - l’unica eccezione dei “*settori organici dei servizi alla persona*”, sebbene - con totale onestà - si tratti di ambiti competenziali in cui è storicamente emersa tutta la (critica) difficoltà propria delle capacità amministrative comunali (specie dei piccoli enti) di assicurare effettivi servizi rispondenti ai livelli minimi essenziali: tant’è che in questo senso è intervenuto in ausilio il prezioso rinvigorimento legislativo del così detto “terzo settore” (attraverso il celeberrimo D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117), con le sue (varie) forme di “partenariato” con gli enti pubblici⁶² ed in particolare con gli enti comunali, più vicini al cittadino.

Certo non s’intende sminuire il ruolo costituzionale di un Comune - fino a ridurlo, banalmente - a quello di un mero ente di pianificazione⁶³: ma si vuole solo evidenziare (in maniera, forse, un po’ drastica, anche se mi auguro efficace) quanto sia importante la pianificazione territoriale per la “vita” (e l’esistenza) di un ente comunale (oltre che, non si trascuri affatto, per la sua stessa ‘credibilità’ nell’attuale

⁶² D’altra parte il D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, (ed in particolare l’articolo 55 ivi contemplato) costituisce (pregnante) «*espressione del principio contenuto nel quarto comma dell’art. 118 Cost., "realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell’azione sussidiaria sfruttando ed ampliando una prospettiva che era già stata prefigurata, [sebbene] limitatamente a interventi innovativi e sperimentali [proprio] in ambito sociale" dall’art. 1, comma 1, della legge 328/00 e dall’art. 7 del d.p.c.m. 30 marzo 2001 [...] Tra pubbliche amministrazioni e soggetti del Terzo settore si viene così ad instaurare "un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato". In tale contesto gli istituti della co - programmazione della co - progettazione e del partenariato si configurano, dunque, "come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico e il privato sociale"*» A. GUALDANI, *Il rapporto tra le pubbliche amministrazioni e gli enti del Terzo settore alla luce dei recenti interventi normativi*, in *Federalismi.it*, n. 21/2021, pp. 124-125. Qui l’Autrice richiama per altro quanto incisivamente deciso ed argomentato nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 26 giugno 2020, par. 2.1 del Considerato in diritto. Secondo l’orientamento del Giudice delle leggi è poi andata, fra l’altro, consolidandosi la posizione del Supremo Consesso Amministrativo: *ex plurimis*, si confronti Cons. Stato, Sez. Quinta, sent. 7 settembre 2021, n. 6232, par. 10 del Fatto e Diritto.

⁶³ Anche perché se così fosse dovremmo pure realisticamente riconoscere il fallimento di tantissime realtà istituzionali del municipalismo italiano.

inserimento all'interno del sistema pluricentrico, e multilivello, della nostra Repubblica italiana, così come "delineato" a partire dal revisionato articolo 114 della Carta repubblicana⁶⁴).

Da qui si può pervenire a cogliere come e (soprattutto) perché le fondamentali funzioni della pianificazione urbanistica ed edilizia comunale riescano ad intercettare il descritto ruolo del DUP, nonché l'intima *ratio* del DUP: corrispondente (da quanto ci si è sopra sforzati di ricostruire) al generale "raccordo" programmatico tra (da un lato) l'esercizio quotidiano delle ("classiche") attività di amministrazione attiva di un ente locale e (dall'altro lato) la - pertinente ed inscindibile - declinazione dei principi contabili (sia generali, che applicati) su cui (non si dimentichi, mai) le funzioni amministrative di un ente poggiano (di fatto) il proprio (realistico) peso specifico.

Orbene è piuttosto semplice ragionare circa il "come" nella prassi si dispieghino le modalità dei rapporti (e delle, tangibili, relazioni) tra DUP (da una parte) e pianificazione urbanistica ed edilizia comunale (dall'altra parte): infatti gli atti della pianificazione territoriale sono sempre l'oggetto di un'attenta programmazione nel DUP ed esattamente della sua Sezione Operativa (meglio nota, tra gli addetti ai lavori, con l'acronimo di "SeO"), all'interno della quale gli strumenti urbanistici generali (comprese le "varianti") dell'ente locale sono "soggetti" alla (così detta) "verifica di coerenza".

Si tratta - per intendersi senza equivoci - di una (delicatissima) verifica consistente nell'apprezzamento della aderenza degli atti generali di urbanistica ed edilizia dell'ente rispetto al principio contabile/amministrativo di programmazione ed ai (connessi) principi di coerenza e di congruità: ciò anche in ragione di un coerente sviluppo della pianificazione territoriale comunale nei confronti degli strumenti "sovraordinati" di governo del territorio.

64 Senza pretese di esaustività nel rimando si confrontino le autorevoli ricostruzioni sviluppate in F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1153-1196; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, Cedam, 2008; C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *L'organizzazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 86-128; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2015; F. BASSANINI - F. CERNIGLIA - A. QUADRIO CURZIO - L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, il Mulino, 2016; E. BALBONI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte richiede e tutela la leale collaborazione ... e «l'intendenza seguirà»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, pp. 122-124.

Il che (si badi) si inserisce nel solco della finalità, indispensabile, di garantire il legittimo e buon andamento dell'azione amministrativa comunale in ordine all'assetto ed all'utilizzo del proprio territorio.

Ma, andando a fondo, ci sarebbe ancora da chiedersi: perché tutto ciò?

Dovremmo - cioè - domandarci meglio (trascendendo la stessa finalità suesposta, ancorché comprensibile) quali siano - in fondo - le ragioni di "interesse locale" che conducono la prassi istituzionale (spingendola con energia) verso la redazione di un DUP sempre più attento circa la valutazione di "coerenza" degli strumenti urbanistici dell'ente.

Le ragioni prospettabili (a nostro avviso) sono per lo meno due: una di tipo sostanziale e l'altra di carattere procedimentale.

Sul piano sostanziale la coerenza e la congruità degli strumenti urbanistici con le previsioni di bilancio e con il principio contabile ("applicato") della programmazione soddisfa globalmente - e fino a 360° - l'esigenza di una rilevazione "unitaria" dei fatti gestionali dell'ente (*ex parte principis*), specie, sotto il profilo di carattere economico/patrimoniale (se soltanto si considerassero i riflessi sul bilancio di una corretta - piuttosto che approssimativa - attività di urbanistica ed edilizia comunale), come pure dall'altro lato garantisce (*ex parte civis*) la (nodale) dinamicità democratica del "percorso" di pianificazione comunale, assicurando (vale a dire) una costante verifica delle varie iniziative private in corso di attuazione o di quelle prive di attuazione, ma suscettibili di riproposizione negli strumenti programmatori.

In altri termini, sul piano sostanziale la verifica di coerenza tra DUP e strumenti urbanistici locali è pensata funzionalmente alla stessa possibilità di una più "consapevole" revisione delle scelte pianificatorie (cui, per altro, accederebbe l'annessa attivazione degli istituti partecipativi): in modo che vengano elaborati disegni pianificatori, sempre più, congeniali rispetto agli sfidanti obiettivi economici e sociali cui l'ente locale è vocato per propria natura a tendere, esponenzialmente, a beneficio della "propria" comunità di (stretto) riferimento.

D'altra parte non può - mai - ignorarsi come il "manifesto" dell'autonomia comunale si promuova, tutt'oggi, attraverso la circostanza (come recita l'art. 3, comma 2, del TUEL, rubricato "*Autonomia dei Comuni e delle Province*") per cui il «Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» economico e sociale. In questo "senso" la verifica all'interno del DUP di "coerenza" degli strumenti urbanistici è protesa ad assicurare un sostenibile sviluppo economico e sociale delle attività di governo del territorio comunale: combinatamente ad una lettura costituzionalmente orientata rispetto ad i novellati

articoli 81, 97, 114, 118 e 119 della Carta repubblicana⁶⁵. Né può dirsi un purissimo caso che la giurisprudenza amministrativa sottolinei - con enfasi - che l'esercizio del potere di pianificazione urbanistica «non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, ect.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti»⁶⁶, come quelli di cui agli articoli 81, 97, 114, 118 e 119 della Carta repubblicana⁶⁷.

Sul piano procedimentale - poi - l'intima ragione di una (necessaria e preziosa) "coerenza" tra le previsioni programmatiche del DUP e gli atti generali di urbanistica ed edilizia comunale è cosa quanto mai sensibile per il dispiegamento dell'autonomia dagli enti comunali, giacché gli effetti riconducibili ad un esito negativo della (così detta) "verifica di coerenza" sono piuttosto gravi: se qui almeno per un istante ci si ricordasse del già esaminato ultimo comma dell'art. 170 TUEL.

Infatti - lo ripetiamo ancora - l'ultimo comma contemplato dall'art. 170 TUEL "riconosce" (espressamente) l'esistenza di «casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento Unico di Programmazione».

"Tradotto" per il caso in esame ciò significa che se i contenuti di uno strumento urbanistico comunale non superassero la verifica di coerenza con le previsioni del DUP, allora, si ricadrebbe nel solco di una fattispecie deliberativa sanzionabile a pena d'inammissibilità o d'improcedibilità e qualora una deliberazione consiliare adottasse nonostante ciò il paventato strumento incoerente al DUP ci si troverebbe dinanzi ad una delibera (radicalmente) illegittima: in quanto (per l'esattezza) deliberazione inammissibile (in ragione dell'intrinseca carenza del presupposto - prescritto *ex lege* - di "coerenza" con il DUP) o comunque improcedibile (a fronte - cioè - di un evidente difetto di - pur necessaria - attività istruttoria per l'adeguamento al presupposto atto di DUP).

Sicché nel *genus* delle deliberazioni comunali illegittime per l'incoerenza con la programmazione del DUP si può registrare la *species* delle deliberazioni che, nel

65 Illuminante «ricordare che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente e da tempo precisato (da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343) che il disegno urbanistico definito da uno strumento di pianificazione generale o da una sua variante costituisce estrinsecazione del potere pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, che rispecchia delle scelte riguardanti non solo l'organizzazione del territorio, ma anche il quadro assai più vasto delle opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico» Cons. Stato, Sez. Seconda, sent. 10 marzo 2021, n. 2056, par. 5 del Considerato in Diritto.

66 Cons. Stato, Sez. Quarta, sent. 22 febbraio 2017, n. 821, par. 2.1 del Considerato in Diritto.

67 Da ultimo si confronti Cons. Stato, Sez. Seconda, sent. 10 marzo 2021, n. 2056, par. 5 del Considerato in Diritto.

dettaglio, risultassero negative all'esito della "verifica di coerenza" urbanistica programmata nel DUP: infatti sul piano procedimentale la generale programmazione del DUP (funzionale alla buona amministrazione dell'ente nonché alla sua migliore sostenibilità finanziaria, economica e patrimoniale) guida e "vincola" sotto il profilo operativo le, diverse, sequenze procedimentali in cui trova declinazione (articolandosi materialmente) l'azione pubblica di un Comune.

Ecco perché gli enti comunali iniziano a dedicare - a monte - sempre maggiore attenzione alla elaborazione tecnica della attività programmatrice nel DUP: per evitare - a valle - di incorrere nella successiva possibilità di deliberazioni inammissibili od improcedibili.

Per queste ragioni procedimentali e per gli interessi sostanziali legati al miglior soddisfacimento, possibile, della dimensione economica e sociale dischiusa nelle fondamentali funzioni di pianificazione urbanistica (ed edilizia) comunale si può, quindi, giungere ad argomentare come sia di vitale importanza per un Comune la redazione tecnica del DUP: quanto meno perché da una approssimativa programmazione nel DUP verrebbe a condizionarsi negativamente ogni legittimo atto e provvedimento successivo dell'ente (pure nella cruciale - *rectius* fondamentale - materia urbanistica e di edilizia).

Certo è anche vero che - come abbiamo, già, evidenziato - il DUP non può non manifestare una «*natura "mobile e flessibile"*»⁶⁸: non essendo di per sé escluso - infatti - che il Documento Unico di Programmazione sia suscettibile di essere "aggiornato" e sottoposto, cioè, a puntuali "rimodulazioni". Tant'è che i Consigli comunali per evitare di incappare nelle (note) sanzioni di inammissibilità o di improcedibilità di una delibera incoerente col DUP e (non di meno) per scongiurare "pericolose" paralisi amministrative dell'ente, spesso, ricorrono ad una "preventiva" nonché mirata modifica (*ad hoc*) del Documento Unico di Programmazione: "cercando" di adattarne "a monte" la coerenza (pressoché tarata) rispetto ai contenuti della successiva deliberazione che - più a valle - si intendesse per conseguenza voler, poi, adottare.

Il punto è che non sempre una operazione del genere risulta di fatto possibile e ciò specialmente in materia di pianificazione territoriale comunale.

Si pensi ad esempio al caso di una variante urbanistica che in quanto tale non sarebbe a rigore prevedibile a priori - per logica - e che perciò potrebbe ad ogni modo non riuscire a superare di fatto (proprio per la sua, stessa, natura "sopravvenuta") la necessaria "verifica di coerenza" contemplata nel DUP rispetto al (nodale) principio - "contabile/amministrativo" - della programmazione ed in particolare rispetto al più

⁶⁸ Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 9.1 nel Merito.

“coerente” sviluppo della pianificazione comunale nonché - nondimeno - rispetto agli stessi strumenti “sovraordinati” di governo del territorio. In questi casi - infatti - anche se si modificassero preventivamente i contenuti del DUP tarandoli rispetto all’oggetto della variante che in astratto si intendesse adottare comunque potrebbe rimanere (in punto di diritto) preclusa la legittima possibilità di una (successiva) deliberazione di variazione agli strumenti urbanistici comunali e la ragione è abbastanza chiara, quanto fondamentale: il DUP ancorché flessibile non può mai interpretarsi fino al punto di figurare come “cedevole” nei confronti della stessa *ratio legis* per cui esiste nell’ordinamento repubblicano.

E la *ratio* del DUP di un ente locale, in estrema sintesi, va inquadrata nella tutela del “buon andamento” e - specialmente - della buona, sana e sostenibile, gestione economica, finanziaria e patrimoniale dell’ente: a garanzia non soltanto della sostenibilità del debito pubblico e degli equilibri di bilancio, ma (si badi) anche a tutela della stessa preziosa autonomia degli enti locali, che non di rado sono minacciati da malsane gestioni amministrative sfocianti fino al punto di uno scioglimento dell’organo consiliare dell’ente ed a - drastiche - misure di commissariamento.

Cosicché la “flessibilità” del DUP e la sua passibilità di modifiche *ad hoc* andrebbero pur sempre valutate in ragione del “fine” cui questo atto amministrativo generale tende per chiara volontà del legislatore statale: quest’ultimo posto, a propria volta, in nevralgica attuazione della disciplina costituzionale ed europea in materia di equilibrio dei bilanci, di sostenibilità del debito pubblico e di rafforzamento dell’armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio di tutti gli enti pubblici.

Perciò la legittimità o meno di ogni preventiva modifica *ad hoc* del DUP che fosse tarata al fine esclusivo di permettere una successiva deliberazione consiliare di variante agli strumenti urbanistici comunali andrebbe - di volta in volta - letta ed interpretata non soltanto sotto il logico profilo di una coerenza con il sistema di pianificazione territoriale (“multilivello”) ma anche nell’ottica pregnante di una compatibilità con il principio contabile/amministrativo della programmazione e più in generale con la stringente disciplina del legislatore statale: tanto nelle materie di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica - da una parte - quanto - dall'altra - in materia di “sistematica” *reductio ad unum* dei contenuti (e specie dei vincoli) del complesso delle “funzioni fondamentali” di un Comune.

Quindi (per intendersi) occorrerà sempre valutare di caso in caso se ricorrano, o meno, i presupposti di una legittima delibera di preventiva modifica - *ad hoc* - del DUP: una valutazione - di per sé - assolutamente necessaria affinché le

“rimodulazioni” del DUP non si trasformino (cioè) in degeneranti forzature nonché in un - evidente - elemento di malsana amministrazione rispetto alla “compatibilità programmatica” di ogni successiva deliberazione consiliare di variante degli strumenti urbanistici comunali.

Sennonché di una cosa si può (anzi si deve) andare, senz’altro, certi.

Qualora un Consiglio comunale intendesse deliberare uno strumento urbanistico prima di tutto dovrebbe accertarsi della coerenza con i contenuti del DUP e semmai all’esito di questo accertamento si desse un risultato negativo sarebbe un onere dell’organo consiliare “cercare” di modificare preventivamente il DUP - “tentando” di rendere la “*verifica di coerenza*” conforme a tutti gli atti urbanistici già esistenti e al principio contabile/amministrativo della programmazione - per poi a quel punto (e solo a quel punto) procedere alla legittima deliberazione dello strumento desiderato.

Tutto ciò vale a maggior ragione, e con amplificata difficoltà, per le varianti agli strumenti urbanistici che un Consiglio comunale intendesse deliberare.

Quindi una variante agli strumenti urbanistici comunali non potrebbe essere “legittimamente” deliberata se incoerente con le previsioni del DUP e con la pertinente “*verifica di coerenza*”: se ciò accadesse il Consiglio comunale dovrebbe prima provvedere a modificare (a monte) il DUP e soltanto dopo “potrebbe” deliberare la variante. Ma sempre a condizione che (sia chiaro) l’oggetto della variante sia riuscito preliminarmente a superare (a monte) la - così detta - “*verifica di coerenza*” nel DUP. In caso contrario non sarà legittima una deliberazione di variante agli strumenti urbanistici comunali.

Scontato commentare, qui, che si tratti di una sensibile limitazione all’autonomia amministrativa di un ente comunale ed alla stessa posizione del Consiglio comunale: seppur (paradossalmente) al fine di garantire la autonomia politica ed istituzionale dell’ente, minacciabile da malsane forme di gestione (amministrativa e finanziaria) non di rado sfocianti nelle estreme misure di scioglimento dei Consigli comunali o di rimozione degli Amministratori locali.

Sicché le limitazioni - di caso in caso - ricavabili nei confronti della «*natura “mobile e flessibile”*»⁶⁹ del DUP rinvengono la propria giustificazione - ed il proprio bilanciamento - nei benefici conseguenti per la stessa (e piena) garanzia dell’“autonomia comunale”: preservata (*sub specie* di autonomia amministrativa) sia sotto il “cruciale” profilo della buona amministrazione⁷⁰ e del buon andamento, sia

⁶⁹ Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 9.1 nel Merito.

⁷⁰ Rispetto ad un tema tanto vasto quanto complesso come quello del principio di buona amministrazione l’autorevole dottrina pubblicistica ha profuso l’incisivo sforzo di focalizzare le fasi della sua (gravidata) evoluzione funzionale: dal che ci si permette di fare proprie le preziose ricostruzioni secondo cui la buona amministrazione all’inizio «*si afferma come principio limitato ad alcuni settori, e quindi come principio*

sul piano più specifico di una buona, sana e sostenibile gestione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente, fino a proteggere (non si trascuri affatto) le condizioni indispensabili per il coerente ed "armonico" sviluppo economico e sociale del (nodale) governo del "territorio comunale" e, per indiretta conseguenza dei vari "principi" sinora evocati, a beneficio finale (*sub specie* di autonomia politica) della preziosa stabilità istituzionale di governo degli enti comunali, spesso minacciati da impavide e malsane gestioni amministrative "sfocianti" fino al punto di uno scioglimento dell'organo consiliare dell'ente (ed a misure di commissariamento).

L'ago della bilancia - è evidente - passa (di fatto ed in diritto) per l'attenta e ponderata redazione tecnica del DUP, dinanzi alla cui "incoerenza" ogni deliberazione connessa - *repetita iuvant* - sarebbe "illegittima": compresa (come osservato) ogni variante agli atti generali di urbanistica ed edilizia comunale.

4. Le recenti misure legislative di variante (automatica) agli strumenti urbanistici comunali: l'inversione prospettica tra il DUP e gli strumenti urbanistici comunali.

Al netto della centralità istituzionale ed amministrativa del DUP (per la vita e lo sviluppo degli enti locali) nel precedente paragrafo si è esordito (forse in termini apparentemente apodittici) asserendo l'inveramento di una recente riduzione ai minimi termini dell'istituto: di una surrettizia forma di sterilizzazione materiale del "ruolo" funzionale del DUP da parte dell'attualissima disciplina emergenziale di contrasto alle "eterogenee" difficoltà emerse col Covid-19. In questo paragrafo si cercherà di soddisfare la "riserva" di argomentazione che sopra ci si era prefissi di affiancare all'assunto: evidenziando, però, sin da ora come la conclusione cui si vorrebbe pervenire è che alle torsioni ed alle fortissime compressioni legislative del nevralgico "Documento Unico di Programmazione" non sia (assolutamente) corrisposta una maggiore "forma" di autonomia per gli enti comunali (come forse qualcuno avrebbe potuto immaginare), ma anzi è (piuttosto) collimata una - vera e

speciale, per poi divenire di applicazione sempre più estesa, fino a valere come principio generale [...] La buona amministrazione si è [così] evoluta da principio a diritto. Nella prima veste ha valore programmatico, costituisce un obiettivo fissato dalla Costituzione e diretto al legislatore [...] Nella seconda veste si proietta all'esterno della cerchia dello Stato, nella comunità. Conferisce diritti ai quali fanno riscontro obblighi della pubblica amministrazione» S. CASSESE, *Il principio di buon andamento e quello di buona amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 15-16. Sulle più recenti evoluzioni del "diritto" ad una buona amministrazione appare prezioso il rinvio a D. U. GALETTA, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in M. C. PIERRO (a cura di), *Il diritto a una buona amministrazione nei procedimenti tributari*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 1-32.

propria - “falcidiazione” (drastica) della “posizione” autonomistica dei Comuni nel contesto del riparto di competenze, in sé, contraddistinguente la Repubblica italiana.

Per intendersi al meglio, adesso, è necessario focalizzare - qui - le attenzioni su alcune fattispecie legislative (un pò frettolosamente) poste in essere nell’ambito della (“concitata”) attuazione del celeberrimo PNRR⁷¹: acronimo del - noto - “Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”.

Sul punto la prevalente dottrina pubblicistica non ha mancato di stigmatizzare con persuasività proprio che «*nel segno del PNRR la normazione si orienta ormai verso schemi che prescindono da un ruolo protagonista delle autonomie*»⁷².

In verità a partire dal triste scoppio dell’allarme epidemiologico da più parti, nell’ordinamento italiano, può segnalarsi la crescente definizione di modelli normativi statali accentuatamente spinti nei propri baricentri verso l’unificante coordinamento (totalizzante) delle Amministrazioni centrali⁷³ che (a mente

71 Per alcune preziose riflessioni si confrontino, *ex multis*, M. P. CHITI, *La burocrazia tra nomorrea e anomia*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2021, pp. 326-328; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, pp. 113-160; A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021, pp. 199-209; C. DI MARZIO, *Il decreto semplificazioni 2021 'governance' del piano nazionale di rilancio e resilienza (PNRR)*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 3-4/2021, pp. 117-141; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 179-193; A. NATALINI, *Il PNRR e la capacità amministrativa dell’Italia*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2021; L. TORCHIA, *L’amministrazione presa sul serio e l’attuazione del PNRR*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2021; R. DE NICTOLIS, *Gli appalti pubblici del PNRR tra semplificazioni e complicazioni*, in *Urbanistica e Appalti*, n. 6/2021, pp. 729-750; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12/2021; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235-261.*

72 P. L. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 44. Per ulteriori (incisive) argomentazioni di un indebolimento del ruolo delle autonomie nella disciplina legislativa assunta a *governance* della pandemia si confrontino anche F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2021, pp. 7-25; C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, pp. 283-316; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021, pp. 179-193; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, n. 18/2021, pp. 235-261; G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, pp. 368-390; A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *Federalismi.it*, n. 6/2022, pp. 159-239.*

73 *Ex multis* si confrontino le analisi diffusamente sviluppate in Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, n. 4/2020, pp. 739-752; A. MITROTTI, *Interesse nazionale italiano ed emergenza pandemica: nihil sub sole novum*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 597-644; A. CONTIERI, *Presidente del Consiglio e ruolo del Parlamento: il mosaico dell’indirizzo politico (europeo)*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2/2021, pp. 92-109; S. CASSESE, *Il Governo legislatore*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2021, pp. 557-558; F. GALLO, *Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, pp. IV-XII.

dell'originario "spirito" animante le modifiche al *Titolo V* contemplato nella *Parte II* della Carta repubblicana⁷⁴) verrebbero quasi a provocare l'idea (via via incrostata nelle cronicità dell'emergenza pandemica - ormai - protesa verso un'evoluzione endemica⁷⁵) della genesi di una gravissima trasformazione nelle basi del diritto costituzionale ed amministrativo italiano. Tant'è che, sempre in dottrina, non si è potuto fare a meno di osservare come la «*visione prossimalista che accompagnò la riforma del 2001 suona [oggi, sempre di più, come una regola] remota*»⁷⁶, rischiando - cioè - di trasformarsi (silenziosamente) in una visione (sussidiaria) "confinata" nel (nostalgico) cassetto dei ricordi istituzionali (della Repubblica).

Un cassetto pericolosamente imprigionante però il ruolo (già in passato inespresso) delle autonomie (come pure il senso del principio di una leale collaborazione tra soggetti pubblici tendenzialmente pari ordinati) e - comunque - tenuto saldamente chiuso (ed a doppia mandata, soggiungerei) dalle ("centripete") misure di legge, convulsamente, intervenute sinora nei diversi settori giuridici "attraversati" dalla cronica emergenza pandemica: fra cui (per fare - solo - un esempio calzante) meriterebbe un'analisi (*ad hoc*) l'incisiva disciplina degli aspetti - cruciali - per l'esercizio delle "fondamentali" funzioni di pianificazione comunale.

Ma partiamo, con ordine, dal Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77: specificamente rubricato "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*" (poi convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108).

Codesto Decreto Legge (autoproclamatosi *sedes materiae* di *governance* del PNRR) reca una molteplicità di misure tra loro eterogenee (e di cui è assolutamente impossibile dare esaustiva contezza in questo stesso contributo) fra le quali, tuttavia, per ciò che interessa la fondamentale funzione di pianificazione comunale spiccano per lo meno tre (peculiari) disposizioni.

⁷⁴ Per una più recente ed aggiornata rilettura delle modifiche introdotte con la riforma costituzionale del 2001 sia, qui, consentito il riferimento alle analisi in A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020.

⁷⁵ Proprio lo scorso 12 gennaio 2022 le autorità di regolamentazione di tutto il mondo hanno discusso la risposta normativa globale alla variante del Covid-19 conosciuta sotto il nome di "Omicron": durante un seminario presieduto dall'*Agenzia Europea per i Medicinali* (EMA) e dalla *Food and Drug Administration* (FDA) statunitense. Il workshop si è svolto con la moderazione di Peter Marks, Direttore del *Center for Biologics Evaluation and Research* (CBER) presso la US FDA, e Marco Cavaleri, *Head of Biological Health Threats and Vaccines Strategy* presso EMA. È stato il terzo di una serie di seminari sullo sviluppo del vaccino Covid-19 e sulle varianti del *virus* tenuti da ICMRA nel 2021. In particolare per voce del Capo della strategia vaccinale dell'EMA è stato puntualizzato come l'emergenza a livello mondiale stia, via via, cambiando verso una fase di natura endemica. Si consulti la pagina <https://www.ema.europa.eu/en/news/global-regulators-discuss-path-towards-regulatory-alignment-response-omicron-variant>.

⁷⁶ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 44. Sul punto si legga altresì, più diffusamente, P. L. PORTALURI, *Contro il prossimalismo nel governo del territorio*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2021, pp. 81-111.

In primo luogo è da segnalare l'articolo 31 *bis* del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, che (nell'ottica della "sospirata" semplificazione ed accelerazione procedimentale) ha esteso l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 12 del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, finanche «*a tutte le opere infrastrutturali necessarie all'immissione del biometano nella rete esistente di trasporto e di distribuzione del gas naturale, per le quali il provvedimento finale deve prevedere anche l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in esso compresi nonché la variazione degli strumenti urbanistici ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327*».

Volendo cercare di sintetizzare al massimo si tratta di una sensibilissima novità normativa (specie nell'ottica della crisi energetica che si è - da poco - profilata, geopoliticamente, con lo scoppio dei conflitti in Ucraina) laddove a fronte di un unico procedimento amministrativo viene rilasciata - all'interessato - una altrettanto "unica" autorizzazione: la quale - "automaticamente" - «*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*»⁷⁷ comunale.

Ne conseguirà, dunque, il relativo rilascio all'interessato del titolo a costruire nonché ad esercire l'impianto di ("prezioso") biometano in conformità (è ovvio) al progetto approvato in sede procedimentale.

Senonché il menzionato «*art. 31 bis [del D.L. 31 maggio 2021, n. 77] parrebbe non voler lasciare spazio a dubbi interpretativi circa l'immediatezza della nuova conformazione territoriale derivante dall'adozione dell'autorizzazione unica: [infatti] rispetto all'art. 12 d.lgs. n. 387/03 ribadisce con più chiarezza, con più energia, che "il provvedimento finale deve prevedere anche l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in esso compresi nonché la variazione degli strumenti urbanistici"*»⁷⁸.

In questo caso è evidente la "velata" estromissione legislativa dell'organo consiliare comunale dalla potestà di esercizio delle ("ordinarie") competenze in materia di (propria) pianificazione territoriale e segnatamente in materia di varianti urbanistiche del Comune.

Giacché la delineata "fattispecie" di cui all'art. 31 *bis* del D.L. 77/2021 definisce (senza mezzi termini) uno schema procedimentale in cui (in nome dell'affascinante *slogan* della celerità e della semplificazione) alla fine per il ruolo della (seppur "fondamentale") autonomia pianificatoria comunale residuerebbe - al limite - la (sola, esclusiva) possibilità di una deliberazione consiliare squisitamente

⁷⁷ Art. 12, comma 4, del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

⁷⁸ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 42.

“ricognitiva” del provvedimento autorizzatorio posto in “automatica” variante degli strumenti urbanistici.

Si tratterebbe in verità di una delibera del Consiglio comunale da potersi (senza troppi dubbi) “inquadrate” «*come atto amministrativo di pianificazione, “vincolato” nella prassi. Eppure [...] nessuna norma prevede una riserva “di ricognizione” in capo al Comune, che s’impone semmai solo per ragioni di ordinata tenuta della pianificazione generale*»⁷⁹ nell’ordinamento repubblicano.

Dal che, oltre al “danno” di una - energica - compressione della propria autonomia pianificatoria, per i Comuni deriverebbe la “beffa” di un «*anomalo atto ricognitivo comunale*»⁸⁰: frutto non tanto di una logica sistematica pensata (o meditata) dal legislatore di disciplina delle “automatiche” varianti agli strumenti urbanistici, quanto (tutt’al più) frutto sintomatico dell’intimità comunale - profondamente - riconducibile alle funzioni di pianificazione territoriale, che per questo non potrebbero affatto essere funzioni totalmente “strappate” ai Comuni dal legislatore o quanto meno non potrebbero mai essere strappate fino al punto di ignorare la necessità di un ineluttabile spazio - ancorché vincolato - riservato all’amministrazione comunale per il recepimento (e la ricognizione) delle varianti “automatiche” per gli strumenti di urbanistica ed edilizia riferibili al Comune.

Ma le anomalie per l’autonomia comunale non finiscono qui: anzi, si può dire che incomincino.

Se, infatti, dalla pianificazione territoriale si volgesse lo sguardo (più in su) alla programmazione nel DUP di un ente locale, allora, ci si dovrebbe - agevolmente - ricordare che per essere “legittima” ogni deliberazione consiliare o giuntalesca non potrebbe (mai) trovarsi in “incoerenza” con quanto più a monte programmato nel Documento Unico di Programmazione dell’ente.

A rischio di possibili pleonasmii ripetiamo - qui - che l’ultimo comma contemplato dall’art. 170 TUEL “riconosce” (espressamente) l’esistenza di «*casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento Unico di Programmazione*».

Ebbene, come si atteggierebbe (secondo voi) la deliberazione consiliare “ricognitiva” di un provvedimento autorizzatorio posto in automatica variante degli strumenti urbanistici rispetto a quanto precedentemente già programmato nel DUP?

Per la verità è difficilissimo che quando il legislatore prescriva delle autorizzazioni “uniche” di automatiche varianti agli strumenti urbanistici, poi, queste varianti

⁷⁹ P. L. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 42.

⁸⁰ P. L. PORTALURI, *L’«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 42.

possano spontaneamente trovarsi in “coerenza” con quanto già programmato nel DUP: non fosse altro che in fattispecie del genere l’attività di programmazione degli enti locali si “ritrova” di fatto come temporalmente antecedente rispetto alle frenetiche previsioni del legislatore, sempre più, “ossessionato” dallo *slogan* di semplificazione e di accelerazione procedimentale⁸¹.

Di certo non si può programmare qualcosa che ancora non esiste nella realtà giuridica dell’ordinamento e, segnatamente, che non sia stato il puntuale oggetto di prescrizioni del legislatore (a mente dell’ineludibile principio di legalità “sotteso” all’azione amministrativa⁸²): ciò vale (come è ovvio) per la programmazione di qualsiasi soggetto pubblico, ma tanto più vale per gli enti locali - *ex lege* - guidati dall’istituto del DUP. Ed è chiaro che un ragionamento di questo tipo finisca, in sé, per riconnettersi ad ogni ipotesi sopravvenuta: sia di fatto ma soprattutto di diritto e per quel che riguarda la pianificazione territoriale ciò si riconnette ad ogni ipotesi di variante agli strumenti urbanistici comunali.

Senonché sussiste una notevolissima differenza tra le varianti urbanistiche cui gli enti locali provvedono discrezionalmente⁸³, da una parte, e, dall’altra parte, le varianti

81 Sul punto appare illuminante rinviare a L. A. MAZZAROLLI, *Considerazioni generali sul «semplificare» ... ma all’italiana*, in *Ambiente Diritto*, n. 4/2020, pp. 916-934; A. BONOMO, *Gli assenti ambientali e il contagio da “virus” semplificatorio: riflessioni critiche*, in *Ambiente Diritto*, n. 1/2021, pp. 667-691; L. LORENZONI, *Liberalizzazione e semplificazione dei procedimenti autorizzatori e razionalizzazione dei controlli amministrativi sui privati: obiettivi conciliabili?*, in *Munus*, n. 2/2021, pp. 299-328; A. MASSARI, *La chimera della semplificazione tra ‘opzione zero’ e ‘buon funzionamento del settore pubblico’*, in *Appalti & Contratti*, n. 3/2021, pp. 2-6.

82 Sul principio di legalità dell’azione amministrativa si confrontino, *ex plurimis*, F. SATTA, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, Cedam, 1966; A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1973; G. BERTI, *Legalità e razionalità nell’azione amministrativa: una difficile conciliazione*, in *Jus*, n. 3/1987, pp. 310-316; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1993; N. BASSI, *Principio di legalità e poteri amministrativi impliciti*, Milano, Giuffrè, 2001; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2001; M. MAGRI, *La legalità costituzionale dell’amministrazione. Ipotesi dottrinale e casistica giurisprudenziale*, Milano, Giuffrè, 2002; Q. CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 623-634; A. BERTANI, *‘Legalità sostanziale’ e pubblica amministrazione: spunti sui più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2005, pp. 695-719; F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, il Mulino, 2007; S. PARISI, *Dimenticare l’obiezione di Zagrebelsky? Brevi note su legalità sostanziale e riserva di legge nella sent. 115/2011*, in www.forumcostituzionale.it; F. MERUSI, *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, il Mulino, 2012; M. A. SANDULLI, *Principio di legalità e effettività della tutela: spunti di riflessione alla luce del magistero scientifico di Aldo M. Sandulli*, in *Diritto e società*, n. 4/2015, pp. 649-669; F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; G. MORBIDELLI, *Ricordando Nicola Bassi nella sua ricerca della legalità in difficile coabitazione con i poteri impliciti*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 2/2017, pp. 263-274; B. STAMPINATO, *Sulla «crisi» di legalità e di certezza del diritto in campo amministrativo*, in *Federalismi.it*, n. 11/2017.

83 In proposito giova proprio «ricordare che la giurisprudenza amministrativa ha costantemente e da tempo precisato (da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 giugno 2019, n. 4343) che il disegno urbanistico definito da uno strumento di pianificazione generale o da una sua variante costituisce estrinsecazione del potere

urbanistiche che gli enti locali “recepiscono” a fronte di conformazioni territoriali derivanti per l’effetto di autorizzazioni uniche prescritte dal legislatore.

Nel primo caso (quello cioè di varianti urbanistiche oggetto di provvedimenti discrezionali dell’ente locale) il Consiglio comunale dovrebbe sempre preliminarmente accertare la coerenza rispetto al DUP della variante che si intendesse discrezionalmente deliberare.

Per altro si deve rammentare, sempre, che semmai all’esito del summenzionato accertamento si desse un risultato negativo sarebbe onere dell’organo consiliare “cercare” di modificare “preventivamente” il DUP - “tentando”, cioè, di adattare la “*verifica di coerenza*” della variante desiderata agli *standards* di conformità con gli strumenti urbanistici, già, esistenti e (ancora) più in generale alla conformità rispetto al principio “contabile/amministrativo” della programmazione - per poi a quel punto (ma soltanto a quel punto) procedere alla legittima deliberazione dello strumento di variazione urbanistica voluta.

Sempre a patto che - sia chiaro - la “flessibilità” e la modificabilità “preventiva” del DUP lo consentano: in ragione della imprescindibile ed ineluttabile garanzia del buon andamento e della buona amministrazione, che mai potrebbero essere frustrate da una (preventiva) “flessibilità” illimitata del DUP. Sicché, quando il tentativo di una modifica preventiva del DUP fosse sintomo di degeneranti forzature ed elemento di una malsana amministrazione rispetto al principio di programmazione al Consiglio comunale potrebbe addirittura rimanere preclusa la possibilità di una legittima variante degli strumenti urbanistici.

Tutt’altra cosa invece accade per il secondo caso su considerato ossia per le ipotesi di varianti urbanistiche prodotte “automaticamente” per effetto di autorizzazioni “uniche”, prescritte *ex lege*: in queste fattispecie - infatti - gli effetti giuridici di variazione degli strumenti urbanistici derivano (direttamente) dalle previsioni con cui il legislatore attribuisce una tale efficacia al provvedimento finale di autorizzazione.

Perciò le varianti urbanistiche comunali discendenti - con immediatezza - dalle autorizzazioni “uniche” prescritte *ex lege* vengono a prodursi nell’ordinamento a prescindere da una coerenza con il DUP dell’ente locale ed a prescindere - quindi - da quanto preliminarmente (già) programmato nel DUP. Eppure, sullo sfondo,

pianificatorio connotato da ampia discrezionalità, che rispecchia delle scelte riguardanti non solo l’organizzazione del territorio, ma anche il quadro assai più vasto delle opzioni inerenti al suo sviluppo socio-economico (Consiglio di Stato, Sez. IV, 1 agosto 2018, n. 4734). Le scelte urbanistiche configurano dunque valutazioni di merito sottratte al sindacato giurisdizionale di legittimità, salvo i casi in cui siano inficiate da errori di fatto, violazioni procedurali, illogicità abnormi o siano confliggenti con particolari situazioni che abbiano dato luogo ad aspettative qualificate» Cons. Stato, Sez. Seconda, sent. 10 marzo 2021, n. 2056, par. 5 del Considerato in Diritto.

resterebbe (in ogni caso) la domanda su cosa accadrebbe, in effetti, all'ente comunale che con deliberazione consiliare recepisce - puntualmente - il provvedimento autorizzatorio di automatica variante connotata (però) da una "incoerenza" con le previsioni del DUP.

Qui non si discute affatto (si presti attenzione) sul legittimo effetto della variante, di per sé, già intervenuta nell'ordinamento ad opera dell'autorizzazione "unica", ma si ragiona (piuttosto) sulla legittimità formale di quella precipua deliberazione con la quale il Consiglio comunale recepisce la automatica variante ai propri strumenti urbanistici, ancorché - a ben riflettere - delibera manifestamente adottata in possibile incoerenza - intrinseca - rispetto alla precedente programmazione nel DUP e - per conseguenza - in antinomia con le previsioni dell'ultimo comma di cui all'art. 170 TUEL.

Anche qui si potrebbe pensare che (per tagliare la testa al toro e per non incappare nelle descritte sanzioni di inammissibilità ed improcedibilità) il Consiglio comunale dovrebbe preliminarmente modificare il DUP e solo dopo (ed a quel punto) procedere alla deliberazione di recepimento del provvedimento autorizzatorio di variante agli strumenti urbanistici. Sennonché (se ci riflettessimo per un istante) una soluzione di questo tipo (di fatto identica a quella adottata, nella prassi, per le varianti discrezionalmente deliberate dall'ente) non reggerebbe assolutamente: in ragione di una insuperabile motivazione di ordine logico/giuridico.

Come si fa - infatti - a programmare qualcosa che è già avvenuto? Come si fa, cioè, a programmare qualcosa che si è già prodotto nell'ordinamento?

Rispetto ad una automatica variante urbanistica prodotta da fattispecie legislative come quella dell'articolo 31 *bis* di cui al Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, gli enti locali non potrebbero (mai) programmare: né prima della variante - non avendo il dono di Cassandra - ma neppure dopo, essendo "illogico" programmare ciò che è già avvenuto e (con tutta sincerità) rasenterebbe i connotati di un *monstrum* giuridico la delibera di preventiva modifica *ad hoc* del DUP rispetto alla, successiva, deliberazione "ricognitiva" dell'intervenuta autorizzazione ("unica") di variante "automatica" agli strumenti urbanistici.

Ecco allora che per i casi di fattispecie legislative disciplinanti delle "automatiche" forme provvedimentali di varianti urbanistiche comunali il rapporto tra variazioni urbanistiche (da un lato) e DUP (dall'altro) si inverte rispetto alla classica ipotesi di una delibera di variante agli strumenti urbanistici discrezionalmente adottata dall'ente locale. Giacché per tutte le "specifiche" forme di variante urbanistica prodotta "automaticamente" *ex lege* (si badi attentamente) prima sarà "necessaria" una deliberazione consiliare con cui si "recepisce" il provvedimento autorizzatorio di

variazione agli strumenti urbanistici del Comune e, soltanto, dopo (a quel punto) lo stesso organo consiliare dovrà provvedere a modificare la programmazione nel DUP ed in particolare la parte sulla “*verifica di coerenza*” con tutti gli strumenti urbanistici.

Si tratta di uno schema inverso (e pressoché ribaltato, da capo a piede) rispetto alle (“ordinarie”) ipotesi di varianti urbanistiche discrezionalmente deliberate dagli enti comunali.

Da ciò possono estrapolarsi, per lo meno, due importantissimi elementi per il diritto pubblico italiano.

In primis va estrapolato l’elemento della (pacifica) legittimità di una deliberazione consiliare ricognitiva del provvedimento autorizzatorio (“unico”) di “automatica” variante degli strumenti urbanistici comunali: dal momento che si tratterebbe per la verità di una delibera giuridicamente esente dalle sanzioni di incoerenza con il DUP, tanto perché staremmo, in effetti, parlando di una incoerenza “sopravvenuta” sul piano storico rispetto ad ogni possibile momento di programmazione ragionevolmente richiedibile all’ente locale, quanto (e soprattutto) perché - comunque - non sarebbe più programmabile un effetto giuridico - di per sé - già accaduto, ossia prodotto e perfezionatosi nell’ordinamento, tanto più alla luce di una (serrata) previsione legislativa *ad hoc*.

Come ulteriore elemento (assai deprimente, per le autonomie locali) va sottolineata (e non può essere - affatto - sottaciuta) l’estrema illogicità sistematica della disciplina legislativa di «*determinazione dei concreti contenuti e confini dell’autonomia*»⁸⁴ comunale in materia di programmazione e pianificazione territoriale: illogicità alquanto evidente di fronte alla schizofrenia a base delle disposizioni con cui vengono attribuite e - parallelamente - definite le funzioni comunali nell’ambito delle materie di (pur cruciale) programmazione e di (pur fondamentale) pianificazione.

Ma cerco - qui - di spiegarmi meglio.

Ai Comuni viene dapprima richiesta una attenta, prudente, coerente e congrua⁸⁵ attività amministrativa di programmazione comunale: sfociante nel tratteggiato ruolo del DUP, quale istituto “condizionante” - nel complesso - la vita dell’ente, a pena di illegittimità per ogni deliberazione incoerente con il DUP, e ciò fino a ricomprendere la stessa legittimità delle (pur) fondamentali delibere ricadenti nelle competenze in materia di pianificazione territoriale.

⁸⁴ M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell’autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1/2020, p. 121.

⁸⁵ Ma si potrebbe, in effetti, continuare con tantissimi altri aggettivi: corrispondenti ad altrettanti (“basilari”) principi del diritto pubblico degli enti locali.

Dopo di che e (soprattutto) dopo avere (concretamente) “confinato” i poteri comunali e “determinato” i contenuti delle, correlate, responsabilità proprie dell’autonomia comunale il legislatore sembra nettamente contraddire se stesso: andando quasi a dimenticare l’esistenza del DUP (i titoli di competenza costituzionale in base ai quali era stato disciplinato) per gli enti locali ed anzi “costringendo” i Comuni a dover - ogni volta - riprogrammare tutto (non troppo coerentemente) dopo la produzione dei peculiari effetti riconducibili a quelle fattispecie in cui l’ente (per di più esautorato del ruolo del Consiglio comunale) si “ritrovasse” variati i propri strumenti urbanistici dinanzi alle peculiari forme di autorizzazione (uniche) che per “automatismo” legislativo costituiscono, «*ove occorra, variante [specifica] allo strumento urbanistico*»⁸⁶ comunale.

Quanto descritto immortalava una fotografia legislativa pressoché abnorme ed irragionevole giuridicamente per l’autonomia degli enti comunali.

Ma il punto massimo si tocca con mano - per l’appunto - dinanzi alle irragionevoli differenze tra le varianti discrezionalmente deliberate da un Consiglio comunale e le varianti prodotte automaticamente da forme di autorizzazioni uniche prescritte *ex lege*.

Poiché nei casi di varianti urbanistiche deliberate discrezionalmente da un ente locale il Consiglio comunale dovrebbe prima attentamente verificare la “coerenza” della variante con il DUP e soltanto dopo e se non ci fossero incoerenze potrebbe, poi, procedere alla deliberazione della variante. Mentre all’opposto per i casi di varianti urbanistiche prodotte “automaticamente” per l’effetto, vincolato, delle autorizzazioni “uniche” prescritte *ex lege* si “crea” (con più di qualche strappo sistematico) una - completa - inversione prospettica dei rapporti tra DUP e variante (con una gravissima nonché irrazionale disparità di trattamento legislativo): giacché in questi casi il DUP viene completamente superato (per non dire, qui, ignorato) dal legislatore e - paradossalmente - proprio in quanto “superato” dalle specifiche prescrizioni di legge si genererà il bizzarro contrappasso, nell’ordinamento, di un onere in capo al Consiglio comunale di provvedere (con meticolosità) alla modifica e, per l’esattezza, all’adeguamento della generale programmazione nel DUP, per aggiornarla - in particolare - nella parte sulla (puntuale) verifica di coerenza con gli strumenti urbanistici.

Il punto è che così facendo la (frenetica) produzione legislativa rischia di frustrare - totalmente - la tutela della stessa *ratio* per cui il DUP è stato istituito: a triste scapito del “buon andamento” nonché della “sana” e sostenibile gestione (economica, finanziaria e patrimoniale) dell’ente locale (su un piano di stretto diritto

⁸⁶ Art. 12, comma 4, del D. Lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

amministrativo), ma soprattutto a (netto) detrimento (sul piano squisitamente costituzionale) dell'effettivo riconoscimento della posizione di autonomia dei Comuni nell'alveo della nostra (pluralista, policentrica e multilivello) Repubblica italiana.

Anche perché, in fin dei conti, il risvolto della medaglia nascosta dietro tutto ciò è che il DUP (più che essere funzionale al buon andamento ed al dispiegamento dell'autonomia comunale) rischi di "trasformarsi" in un formalistico quanto, però, piuttosto oneroso adempimento per gli enti comunali: specie da quanto emerge tra le pieghe delle peculiari fattispecie legislative di "automatiche" varianti "prescritte" (con altissime dosi di specificità e concretezza) nei confronti degli strumenti urbanistici comunali.

In pratica da documento "generale", posto in funzione di guida "strategica" ed "operativa" dell'ente, il DUP rischia di trasformarsi in un semplicistico documento da "dover" aggiornare minutamente: e la cosa è di marchiana evidenza nei casi (frutto di, nette, semplificazioni ed acceleramenti) delle "automatiche" varianti urbanistiche prescritte *ex lege*.

Per di più in questi frequenti casi il DUP si trasformerebbe in un documento richiedente più adempimenti di quanti benefici funzionali (di fatto) corrispondono all'ente comunale (dopo un "meditato" bilanciamento).

Infatti, dinanzi alle fattispecie legislative di "automatiche" varianti degli strumenti urbanistici comunali l'organo consiliare del Comune non potrebbe sottrarsi affatto (si badi) né dal porre in essere l'«*anomalo atto ricognitivo*»⁸⁷ dei provvedimenti autorizzatori di automatica variante degli strumenti urbanistici né - tanto meno - potrebbe mai esimersi dalla (non banale) modifica successiva del DUP e quindi dal (connesso) procedimento amministrativo cui è necessario ricorrere per una "strutturale" revisione del DUP rispetto agli strumenti urbanistici variati *ex lege*.

Per altro il vero, grande, paradosso è che là dove non sarebbe possibile una illimitata flessibilità preventiva del DUP rispetto ad ogni conseguente delibera discrezionale di variante degli strumenti urbanistici (perché altrimenti si esporrebbe l'ente ad evidenti forzature e malsane gestioni amministrative) il legislatore con le recenti fattispecie produttrici di automatiche forme provvedimentali di varianti urbanistiche in realtà crea una indefinita ed illimitata flessibilità a posteriori del DUP: non preoccupandosi, però, di nessuna forzatura per l'attività dei Comuni, né di alcun aggravio né di ogni sorta di possibile effetto negativo che l'automatica variante urbanistica sarebbe in grado di ingenerare sulle - non di rado esili - capacità

⁸⁷ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 42.

amministrative degli enti comunali (oltre tutto, non proprio uniformi “strutturalmente”⁸⁸) dislocati nel territorio della Repubblica italiana.

Ma quel che è peggio in relazione al DUP è che il legislatore sembra non mostrare alcuna preoccupazione dell’impatto prodotto dalle automatiche varianti urbanistiche sul coerente sviluppo della programmazione e sul sano (e buon) andamento riconducibile all’azione pubblica dei Comuni coinvolti - passivamente - dalle fattispecie di variante automatica degli strumenti urbanistici.

Non dovrebbero esserci grossi dubbi (è bene rimarcare) che quanto ricostruito corrisponda ad uno schema oggettivamente avvilente l’autonomia comunale, niente meno che appiattita e ridimensionata su originarie forme, storiche, dell’autarchia prerепubblicana: anzi verosimilmente l’interpretazione autarchica dell’ente comunale avrebbe “riconosciuto” - forse - maggior rilievo all’organo consiliare del Comune di quanto oggi accada, effettivamente.

Eppure lo schema delle fattispecie legislative produttrici di automatiche forme provvedimentali di varianti agli strumenti urbanistici comunali trova (sistematico) riscontro non soltanto ad esito di quanto disposto *ex art. 31 bis* del D.L. n. 77/2021: dal momento che (come già osservato in premessa) il noto Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, contempla (quanto meno) altre due disposizioni passibili di attenzione per la vita degli enti comunali in materia di (fondamentali) funzioni di pianificazione territoriale.

Da un lato è, infatti, significativo segnalare - qui - l’articolo 44 presente nel D.L. n. 77/2021, che (posto sotto l’evocativa rubrica di “*Semplificazioni procedurali in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto*”) al comma 4, espressamente, dispone (fra le altre prescrizioni) che «*la determinazione conclusiva della conferenza approva il progetto e tiene luogo dei pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell’opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell’intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensative. La determinazione conclusiva delle conferenza perfeziona, ad ogni fine urbanistico ed edilizio, l’intesa tra Stato e Regione o Provincia autonoma, in ordine alla localizzazione dell’opera, ha effetto di variante degli strumenti urbanistici vigenti [...] La variante urbanistica, conseguente alla determinazione conclusiva della conferenza, comporta l’assoggettamento dell’area a vincolo preordinato all’esproprio [...] Gli enti locali provvedono alle necessarie*

⁸⁸ Specialmente «*nei piccoli Comuni si registrano enormi difficoltà che impattano sulla capacità delle amministrazioni di soddisfare i bisogni della comunità rappresentata. La scarsità di risorse, l’inadeguatezza degli apparati burocratici, l’invecchiamento della popolazione, lo spopolamento delle aree interne, l’aumento della povertà dei ceti medi, come fenomeno strutturale, sono, ad oggi, solo alcuni dei problemi che gravano [già] sugli enti territoriali di piccole dimensioni*» M. INTERLANDI, *Il ruolo degli enti locali per lo sviluppo del territorio, nell’era della “ripresa” e della “resilienza”: verso nuovi assetti istituzionali?*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1/2021, pp. 139-173.

misure di salvaguardia delle aree interessate e delle relative fasce di rispetto e non possono autorizzare interventi edilizi incompatibili con la localizzazione dell'opera».

In questo caso l'effetto legislativo di ridimensionamento ad un ruolo servente (anziché autonomistico) degli enti locali è - se taluno avesse mai nutrito qualche dubbio - lampante: non soltanto infatti non esiste alcuno spazio «*per propaggini*»⁸⁹ dell'organo consiliare dei Comuni (nettamente estromesso), ma - per di più - all'ente di prossimità (quasi per ironia della - triste - sorte del principio autonomistico) viene attribuita la completa "responsabilità" di provvedere - attivamente - ad ogni necessaria misura per la concreta gestione in salvaguardia dell'intervento oggetto di "automatica" variante degli strumenti urbanistici del Comune. Qui è - insomma - del tutto chiaro come si vada ben oltre ed al di là dell'adempimento (comunque non banale) riconducibile ai necessari - ed attenti - aggiornamenti del DUP in caso di automatica variante urbanistica.

Anche se (per dire tutta la verità) dalle modifiche al DUP si deve pur sempre passare (dopo l'«*anomalo atto ricognitivo*»⁹⁰ della variazione "automatica" agli strumenti urbanistici), soprattutto per il gravido fatto che il legislatore - come evidenziato - faccia un espresso, e netto, divieto agli enti locali di «*autorizzare interventi edilizi incompatibili con la localizzazione dell'opera*». Cosicché il Documento Unico di Programmazione dovrà - necessariamente - essere modificato ossia aggiornato alla luce dell'inserimento di una previsione di, netta, incompatibilità per qualsiasi strumento urbanistico "incoerente" con l'opera oggetto dell'intervenuta autorizzazione unica.

Dall'altro lato - poi - non può (e non deve) passare inosservata un'altra (pregnante) disposizione contenuta nell'intelaiatura normativa del celeberrimo D.L. n. 77/2021: il riferimento, qui, cade (per l'esattezza) sul suo articolo 57, posto sotto la rubrica di "*Zone Economiche Speciali*".

Segnatamente l'articolo 57 del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, è intervenuto nella sensibile modifica di alcune prescrizioni del precedente Decreto Legge 20 giugno 2017, n. 91 (rubricato "*Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*") convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2017, n. 123.

In modo particolare preme segnalare come siano stati novellati i contenuti di quanto disposto *ex art. 5 bis* del D.L. n. 91/2017: un articolo - proprio - concernente la "*Autorizzazione unica*" (tale è per altro l'espressa rubrica di cui all'*art. 5 bis*) all'interno delle "*Zone Economiche Speciali*".

⁸⁹ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 43.

⁹⁰ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 42.

Pertanto - ad opera delle modifiche introdotte *ex art.* 57 del D.L. n. 77/2021 - oggi l'articolo 5 *bis* del D.L. n. 91/2017 prescrive che per tutti i "progetti" riguardanti le attività economiche - l'insediamento delle attività industriali, produttive e logistiche - all'interno delle "Zone Economiche Speciali" «l'autorizzazione unica, ove necessario, costituisce variante agli strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale, ad eccezione del piano paesaggistico regionale».

Evidente come pure in questa fattispecie legislativa produttrice di una automatica variante degli strumenti urbanistici il potere comunale di veto possa, pressoché, dichiararsi come «un ricordo lontano: insostenibile nella sua dimensione politica tutta calibrata sulle esigenze della municipalità»⁹¹, ma parimenti "indigesta" nella sua dimensione amministrativa completamente schiacciata in nome delle ragioni di semplificazione ed accelerazione procedimentale.

Oltre tutto, come se non bastasse, il *trend* è proseguito anche al di là del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, e dei suoi stessi - tratteggiati - articoli 31 *bis*, 44 e 57.

Tant'è che più di recente la Legge 9 novembre 2021, n. 156 (di conversione del Decreto Legge 10 settembre n. 121) ha introdotto nel *corpus* del Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, un "nuovissimo" articolo 48 *bis*: posto sotto la peculiare rubrica di "Interventi sulle infrastrutture energetiche lineari".

Cosicché - specificamente - il risultante articolo 48 *bis* del D.L. n. 77/2021 recita (fra le diverse prescrizioni ivi contemplate) proprio che per gli "interventi sulle infrastrutture energetiche lineari" la determinazione conclusiva della Conferenza di servizi «in caso di difformità dallo strumento urbanistico vigente ha effetto di variante con contestuale imposizione del vincolo preordinato all'esproprio, con attribuzione del relativo potere espropriativo al soggetto gestore dell'infrastruttura lineare energetica».

Pure in questo caso la sequenza è rimasta inesorabile: con la nettissima estromissione dell'effettivo ruolo del Consiglio comunale in materia di pianificazione urbanistica, ma soprattutto con il bizzarro contrappasso dell'onere in capo al medesimo Consiglio comunale di "provvedere" (con meticolosità) alla modifica e, per l'esattezza, all'adeguamento della generale programmazione nel DUP, per aggiornarla - in particolare - nella parte sulla (puntuale) verifica di coerenza con gli strumenti urbanistici.

Con la conseguenza per l'ente comunale di ritrovarsi in capo più adempimenti di quanti benefici funzionali - di fatto - corrisponderebbero legislativamente (dopo un "meditato" bilanciamento) al riconoscimento della propria autonomia pianificatoria.

Né - per il vero - si può dire che la disciplina legislativa di semplificazione ed accelerazione procedimentale manifesti qualche minima preoccupazione derivante

⁹¹ P. L. PORTALURI, *L'«incanto che non so dire»: unicità e unicismi procedurali nel governo del territorio*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021, p. 44.

dalle automatiche variazioni agli strumenti urbanistici per le forzature rispetto all'ordinaria attività dei Comuni né (tanto meno) per ogni sorta di possibile effetto negativo che le automatiche varianti urbanistiche sarebbero (concretamente) in grado di ingenerare sulle (di per sé, fragili) capacità amministrative (fra l'altro, non proprio uniformi) degli enti comunali.

Ma quello che è ancora peggio è che il legislatore sembra non mostrare alcuna preoccupazione dell'impatto prodotto dalle forme di automatiche varianti urbanistiche sul più coerente sviluppo della programmazione dei Comuni interessati: scordando - paradossalmente - l'esistenza per gli enti locali del DUP, la cui *ratio iuris* è posta a (nevralgica) garanzia del "sano" e del buon andamento dell'azione pubblica comunale, senza fare eccezioni od esclusioni (mi pare ovvio) dei vari Comuni coinvolti passivamente dalle fattispecie legislative di "automatica" variante agli strumenti urbanistici.

Giunti sin qui - e prima di chiudere il presente paragrafo e passare alle sintetiche considerazioni conclusive - mi sembra (però) opportuna una - essenziale - puntualizzazione.

I cultori del diritto della semplificazione ed accelerazione procedimentale avranno senz'altro notato come, sinora, la trattazione abbia fatto in sé a meno di affrontare il Provvedimento autorizzatorio unico regionale: noto, ai più, con l'acronimo di "PAUR" e segnatamente disciplinato all'art. 27 *bis* del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

In effetti il celeberrimo Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, ha modificato (*ex art.* 24 del D.L. n. 77/2021) alcuni contenuti (ai commi 3, 4, 5, 7, 7-*bis*, 7-*ter*) dell'art. 27 *bis* contemplato nel D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Tuttavia in relazione ai peculiari rapporti tra PAUR e strumenti urbanistici non sembra (a nostro sommo avviso) che la disciplina di cui all'art. 24 del D.L. n. 77/2021 abbia sostanzialmente innovato qualcosa.

È vero che il testo risultante dal vigente comma 7-*ter ex art.* 27 *bis* del D.Lgs. n. 152/2006 oggi prescrive che «*laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscano carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne da' atto*».

Però (come pare del tutto evidente) codesta novellata disposizione nel riferirsi alle possibili varianti degli strumenti urbanistici fa salva - con nitidezza - la disciplina di cui al comma 7 del medesimo articolo 27 *bis*: dal quale comunque non si evince testualmente la consacrazione di una fattispecie (di per sé) produttrice di un (unico) provvedimento "automaticamente" posto in variazione degli strumenti urbanistici

(come invece accade *expressis verbis* per i casi - già sopra descritti - di cui agli art. 31 *bis*, 44, 48 *bis* e 57 Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77).

Anzi, da una sistematica lettura del vigente comma 3 contemplato dallo stesso articolo 27 *bis* di cui al D.Lgs. n. 152 del 2006 si ricava che nei casi in cui sia richiesta (“anche”) la variante urbanistica «*l’amministrazione competente effettua la verifica del rispetto dei requisiti per la procedibilità*». Il che non suona propriamente come un sinonimo di (possibile) automatismo della variante urbanistica.

Né può dirsi una banalissima coincidenza che pure negli stessi “*Indirizzi operativi per l’applicazione dell’art. 27-bis, d.lgs. 152/2006*” (pubblicato all’epoca dal Ministero dell’Ambiente, della tutela del territorio e del mare ed oggi confrontabile sul sito del Ministero della Transizione Ecologica⁹²) sia stato significativamente puntualizzato (senza che ciò abbia mai subito alcuna modifica) che «*con l’eccezione dei casi specifici, in cui vi è una variante automatica (ad esempio ex art. 208, D.lgs. 152/2006 o art. 12, L. 387/2001) o semplificata (ad esempio art. 10, comma 1, D.P.R. 327/2001 o art. 8, D.P.R.160/2010), la variante al piano urbanistico, costituendo un presupposto per l’adozione anche del provvedimento di VIA, sembra dover essere acquisita necessariamente prima dell’istanza di PAUR. A suffragio di tale ipotesi interpretativa milita, inoltre, l’effettiva natura dei titoli di conformità urbanistica, i quali, in effetti, se sottoposti ad un’analisi sistematica non sembrano essere assimilabili a dei titoli autorizzativi tout court. Le modifiche ai piani urbanistici adottate secondo la procedura ordinaria – ad eccezione dunque delle varianti automatiche o semplificate – seguono lo stesso iter necessario per l’approvazione del piano stesso*»⁹³.

«*In altri termini, la conformità urbanistica è un presupposto per il rilascio del PAUR, e, dunque, perché il PAUR venga rilasciato è necessario che l’eventuale variante venga ottenuta in via preventiva*»⁹⁴.

Sicché facendo il paio tra queste indicazioni e quanto, tutt’ora, espressamente prescritto dall’art. 27 *bis* di cui al D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, sembrerebbe, con onestà, una estrema forzatura ermeneutica riconoscere che la normativa a *governance* del PNRR abbia introdotto nel PAUR delle automatiche varianti urbanistiche.

Senonché quanto meno in un caso non affatto marginale come è quello del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (meglio noto come “PAUR”) non è peregrino argomentare che sopravviva (in eroica forma resiliente) la fondamentale autonomia pianificatoria degli enti comunali - unitamente al “ruolo” di governo dei

⁹² Al sito: <https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/1849>.

⁹³ “*Indirizzi operativi per l’applicazione dell’art. 27-bis, d.lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*”, p. 13, reperibile al sito web: <https://va.minambiente.it/it-IT/Comunicazione/DettaglioDirezione/1849>.

⁹⁴ “*Indirizzi operativi per l’applicazione dell’art. 27-bis, d.lgs. 152/2006: il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale*”, p. 14.

Consigli comunali - e soprattutto non appare un fuor d'opera registrare il prezioso raccordo funzionale - nonché il coordinamento (ragionevole) - con l'istituto del DUP, che così continua infatti a rimanere a monte di ogni atto pianificatorio del Comune (dispiegando, come dovrebbe, la propria efficacia programmatoria).

5. Alcune riflessioni conclusive.

Dopo l'iniziale sforzo proteso nel cercare di dissipare le incertezze e titubanze sorte nella prassi intorno alla cornice disciplinare entro cui è andato (via via) materializzandosi, nell'ordinamento, l'istituto del DUP (ed a margine dei ragionamenti criticamente sviluppati) ci si può qui impegnare nel costruire qualche ultimissima considerazione conclusiva.

Da quanto è emerso si è agevolmente in grado di poter argomentare come il DUP non sia un "atto politico": nella misura in cui, ragionandoci su, esso corrisponderebbe (piuttosto) ai naturali caratteri propri di un atto amministrativo generale, con delle pregnanti funzioni di guida strategica e - soprattutto - di guida operativa dell'ente comunale.

Se il DUP fosse un atto politico non ci sarebbe affatto la "necessità" (*sub specie* di cogente obbligatorietà) di redigerlo in modo così tecnico (giacché predisposto in Sezioni e queste a loro volta in parti) per strutturalo - funzionalmente - rispetto all'attività di guida dei procedimenti in cui si articola l'azione pubblica dell'ente.

Dalla guida per i procedimenti in materia di aggiudicazione degli appalti comunali, passando per la basilare "programmazione" degli affidamenti dei servizi comunali, senza per altro escludere la "Programmazione del fabbisogno del personale" e particolarmente le (sempre più importanti) strategie operative per la (nodale) costruzione - ed attuazione - del "Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari"⁹⁵, fino a comprendere (è chiaro) la stessa "programmazione" degli atti di - cruciale - gestione finanziaria e contabile di un Comune.

Quest'ultimo aspetto di programmazione del DUP è quello - paradossalmente - più importante: in quanto si impone come un profilo "pervadente" la legittimità di tutte le altre attività amministrative "programmate".

⁹⁵ «Al DUP si ricorre per programmare le opere pubbliche, la programmazione del fabbisogno del personale, il piano delle alienazioni e le valorizzazioni dei beni patrimoniali. Con l'adozione di questo atto si sono correlati una serie di documenti che andavano ad appesantire in modo significativo l'azione programmatica dell'ente pubblico [locale], individuando una sorta di filiera programmatica [unitaria]» R. DIPACE, *L'attività di programmazione come presupposto di decisioni amministrative*, in *Diritto e Società*, n. 4/2017, p. 671.

Infatti, le disposizioni dell'“ordinamento finanziario e contabile” (minuziosamente contemplate nella *Parte II* del D.Lgs. n. 267 del 2000) costituiscono per le (varie) attività amministrative di competenza degli enti locali un «valore di limite inderogabile»⁹⁶: ed è a fronte di questo limite che il ruolo “programmatorio” del DUP si è evoluto, così, andando - a poco a poco - caricandosi (*secundum legem*) come quell'atto - oggettivamente - funzionale alla «sostenibilità economica e finanziaria»⁹⁷ degli enti locali nonché (più diffusamente) come - nevralgico - atto strumentale al legittimo (al più sano) ed al buon andamento (*ex art. 97 Cost.*) delle attività amministrative degli enti locali.

Sicché più che un atto politico il DUP corrisponde alla posizione di vero e proprio strumento amministrativo di generale raccordo tra (da una parte) l'esercizio delle “classiche” funzioni pubbliche di competenza di un ente locale e (dall'altra parte) la - pertinente - declinazione dei principi contabili (sia generali, che applicati) su cui (in concreto) le funzioni amministrative dell'ente poggiano (di fatto) il proprio (realistico ed effettivo) peso specifico.

Da qui si può anche arrivare a comprendere, per bene, il perché l'ultimo comma di cui all'art. 170 del D.Lgs. 267/2000 riconosca esplicitamente l'esistenza di (pregnanti) «casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento Unico di Programmazione».

Proprio questo punto (non si trascuri mai) è dirimente circa l'esatto “inquadramento” della natura giuridica del DUP negli enti locali: perché dall'incoerenza tra il DUP (posto a monte) e le successive deliberazioni del Consiglio o della Giunta comunale (a valle) viene a giocarsi la “impegnativa” partita (giuridica, ma di riflesso anche istituzionale) nel campo delle legittime possibilità procedurali di una, mirata, modifica preventiva del DUP rispetto ad ogni successiva e conseguente deliberazione consiliare o giuntalesca - a seconda delle, rispettive, competenze - per evitare di incappare nelle sanzioni di inammissibilità o improcedibilità stabilite per la “incoerenza” col DUP.

Ebbene, se il DUP fosse un atto politico quale necessità avrebbe di essere soggetto a puntuali modifiche od aggiornamenti? Evidentemente se “fosse” atto politico (in quanto libero nei fini) non avrebbe nessunissima ragione di essere soggetto a (serrati) procedimenti di modifica od aggiornamento.

⁹⁶ *Ex articolo 152, c. 4, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*. Per un commento in dottrina si legga L. TRAMONTANO, *Manuale di Diritto degli Enti locali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2020, p. 876 ss.

⁹⁷ Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58, par. 7 nel Merito.

Il che aderisce coerentemente a quanto rilevato negli autorevoli orientamenti del Giudice contabile⁹⁸.

Per di più se il DUP fosse un atto politico non sarebbe - affatto - soggetto nei contenuti e nei fini a stringenti disposizioni legislative - capillarmente - delineanti un sensibilissimo «vincolo di risultato dell'attività di programmazione economico-finanziaria»⁹⁹: com'è l'evidente perseguimento del nodale vincolo di equilibrio dei bilanci, l'indispensabile "sostenibilità" del debito pubblico e (ancora più in generale) la "sana" gestione amministrativa sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale.

Cosicché si ritiene - da tutto ciò - di poter serenamente pervenire a questa prima conclusione: il DUP è un atto amministrativo generale negli enti locali e per la sua struttura e la sua complessiva funzione è dotato di una generalità tale da poter essere considerato come la cartina di tornasole per le attività di un ente locale e - per diretta conseguenza - come l'oggetto di studio che sia i costituzionalisti quanto gli amministrativisti potrebbero prendere in considerazione per misurare (e tastare con mano) l'effettivo "grado" di autonomia goduto (nell'ordinamento repubblicano) dagli enti locali (al netto delle formali garanzie, pur, solennemente rinvenibili in Costituzione).

Come tratteggiato, tra le pagine delle riflessioni offerte finora, una simile proposta metodologica può, oltre tutto, testarsi in relazione ad una delle fondamentali funzioni comunali: qual è la pianificazione territoriale, urbanistica ed edilizia di un Comune.

Senonché ponendo sotto la lente di ingrandimento la, fondamentale, funzione di pianificazione territoriale *ex lege* attribuita ai Comuni da tempi addirittura antecedenti alla stessa età repubblicana e focalizzandola - per bene - rispetto alle (recentissime) novità normative generate dall'emergenza epidemiologica, da Covid-19, spiccherebbe un quadro legislativo assolutamente "distonico" in rapporto alla (nevralgica) disciplina del DUP ed al suo (cruciale) ruolo amministrativo di guida strategica ed operativa per la vita di un ente locale.

Tanto è vero che in diverse disposizioni il celebre Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77 (autoproclamatosi, in rubrica, *sedes materiae* di *governance* del PNRR) non soltanto ha consacrato fattispecie di "automatiche" varianti degli strumenti urbanistici dei Comuni: in assoluta compressione del ruolo esercitato in materia dai Consigli comunali.

⁹⁸ Corte dei Conti, Sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione 15 ottobre 2015, n. 58.

⁹⁹ A. MITROTTI, *Il bilancio e la programmazione economico-finanziaria nello Statuto della Regione Umbria: alla ricerca degli "spazi" di contabilità regionale*, in *Queste Istituzioni*, n. 1/2021, p. 36.

Ma (andando a fondo dell'autonomia comunale, toccata in radice) il Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, ha completamente ignorato la (stessa) esistenza (giuridica ed istituzionale) del DUP di un ente locale.

Non è, infatti, difficile poter constatare che nei vari articoli con cui il D.L. n. 77/2021 ha "consacrato" le "automatiche" forme provvedimentali di variante agli strumenti urbanistici comunali del DUP (purtroppo) non vi è assolutamente traccia, potendo dirsi pressoché scavalcato, quand'anche superato e se non (per l'appunto) ignorato dal legislatore di *governance* del PNRR: nonostante, per paradosso, la programmazione generale di un ente - specie la programmazione nel DUP - venga ordinariamente prima delle stesse attività di pianificazione territoriale e soprattutto delle possibili varianti agli strumenti urbanistici ed edilizi.

Considerazione, questa, forse banale eppure (con sorpresa) sfuggita proprio al legislatore di *governance* di un Piano assai importante: come è il *Piano nazionale di ripresa e resilienza*.

Ma il punto problematico non è che il legislatore abbia ignorato uno strumento di programmazione: la cosa, se vogliamo, è agevolmente sostenibile nel panorama italiano delle "fonti del diritto amministrativo"¹⁰⁰.

Ciò che è grave corrisponde - piuttosto - al fatto che il celebre Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, ignori (a piè pari) la (trasversale) disciplina legislativa posta a base della (nevralgica ed ineludibile) istituzione del DUP negli enti locali: la cui fonte costituzionale trae titolo nella - non trascurabile - materia (di competenza esclusiva dello Stato) della armonizzazione dei bilanci pubblici, in quella (di competenza concorrente) del coordinamento della finanza pubblica (in cui per vero l'elevato tasso di tecnicismo ha finito per deformare, a vantaggio dello Stato, il già travagliato rapporto tra disposizioni statali di principio e disciplina regionale di dettaglio¹⁰¹), fino, poi, a ricomprendere (naturalmente) la stessa lettera p) di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., ovvero sia la materia delle "funzioni fondamentali" dei Comuni, Province e Città Metropolitane.

¹⁰⁰ *Ex multis* F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 2007.

¹⁰¹ Si confrontino, *ex multis*, le puntuali ricostruzioni efficacemente sviluppate in F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, n. 6/2014, pp. 1199-1213; A. IANNUZZI, *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica*, in *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, n. 185-186/2014, pp. 109-121; R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Diritto Amministrativo*, n. 4/2015, pp. 639-655; W. GIULIETTI - M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 3/2016, pp. 925-963; E. D'ORLANDO, *Corti costituzionali, crisi economico-finanziaria e forma di Stato regionale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2019, pp. 1-19.

Per di più il conflitto antinomico tra il celebre Decreto Legge 31 maggio 2021, n. 77, e la disciplina legislativa sottostante all'esistenza (giuridica ed istituzionale) del DUP si aggrava (a maggior ragione) per il fatto che la competenza dei titoli legislativi sia riconducibile ad un unico e medesimo livello di esercizio della potestà di normazione primaria: ossia il livello statale.

Ci si rende assolutamente conto che così ragionando il discorso si sposti sul titolo di competenza in base a cui è stato posto in essere il D.L. n. 77/2021 e, più in generale, sui titoli competenziali che hanno legittimato la disciplina (ed il governo) dell'emergenza epidemiologica da Covid-19: un discorso che ci porterebbe - poi - sin troppo lontani (sino alla, discutibile, ricostruzione giurisprudenziale della «assorbente»¹⁰² materia della profilassi internazionale o finanche sino al forzato recupero delle riflessioni sull'interesse nazionale italiano) tuttavia ciò non poteva esimerci dall'evidenziare come, in fin dei conti, il legislatore statale avrebbe potuto manifestare senz'altro una maggiore (e, qualitativamente, migliore) attenzione sotto il profilo sistematico dei rapporti tra misure emergenziali e funzioni fondamentali degli enti locali, che - di fatto - rimangono (pur nelle emergenze) gli enti più vicini ai cittadini.

Non può pertanto nascondersi una evidente svista, se non un'indolenza, caratterizzante il legislatore statale dell'emergenza, da Covid-19, sul piano di disciplina della funzione di pianificazione territoriale dei Comuni: soprattutto nell'ottica del trascurato ruolo dei titoli competenziali astrattamente legittimanti l'esistenza del DUP, negli enti locali, e (per diretta conseguenza) la sua tangibile funzione di atto amministrativo generale della programmazione dell'ente, particolarmente in relazione alle attività di - fondamentale - pianificazione territoriale.

102 C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7 del Considerato in diritto. Quest'ultima sentenza, per altro, deve essere letta anche alla luce di quanto successivamente pronunciato in C. cost., sent. 22 ottobre 2021, n. 198. Per un utile commento in dottrina si leggano, *ex multis*, B. CARAVITA, *La sentenza della Corte costituzionale sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, PAPER - 21 aprile 2021, pp. 1-5; C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale" il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell'emergenza sanitaria?*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2021, pp. 450-456; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/2021, pp. 474-483; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e Regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 11-18; A. SAIITA, *Il Codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, n. 3/2021, pp. 841-848; A. MORELLI, *Le "convergenze parallele" dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3/2021, pp. 1-8; A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, n. 3/2021, pp. 523-541; A. POGGI - G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali effetti?)*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, pp. 231-261.

Non fosse altro che in questo modo si è finito per falciare completamente l'autonomia degli enti comunali cui oltre al "danno" di una (*tranchant*) compressione della propria autonomia pianificatoria è corrisposto il faticoso onere di "rincorrere" con scrupolosa meticolosità l'aggiornamento e l'adeguamento della generale programmazione nel DUP rispetto alle "nuovissime" (e, tendenzialmente, crescenti) fattispecie legislative di automatiche varianti degli strumenti urbanistici comunali: a fronte di cui si rendono necessarie le modifiche al DUP nella pertinente parte sulla verifica di "coerenza" con gli strumenti urbanistici.

Al di là del procedimento amministrativo cui è necessario ricorrere (*ex art.* 170 TUEL) per una "strutturale" revisione del DUP rispetto agli strumenti urbanistici "variati" *ex lege* non ci si può, sinceramente, coprire gli occhi dinanzi alle potenziali forzature per l'attività dei Comuni ed ai possibili effetti negativi che le (diverse) varianti urbanistiche automatiche sarebbero capaci di ingenerare sulle (frequentemente, già, esili) capacità amministrative degli enti comunali.

Soprattutto non andrebbe ignorato l'impatto sul più coerente sviluppo della programmazione dei Comuni interessati dalle "automatiche" forme provvedimentali di variante agli strumenti urbanistici del "proprio" territorio.

Se lo facessimo dimenticheremmo - così come ha fatto paradossalmente il legislatore - l'esistenza per gli enti locali del fondamentale Documento Unico di Programmazione, la cui *ratio iuris* è posta a (nevralgica) garanzia del "sano" e del buon andamento dell'azione pubblica comunale: ovverosia dei, vari, procedimenti attraverso cui questa azione materialmente viene ad articolarsi, declinandosi in funzione - come recita l'art. 3, comma 2, del TUEL - della ipersensibile cura di uno sviluppo economico e sociale della "comunità comunale".

Come seconda considerazione conclusiva possiamo pertanto ritenere che se è vero che il DUP (come sopra argomentato) costituisce la cartina di tornasole delle funzioni di un ente locale e, per conseguenza, il metro di misurazione scientifica dell'effettivo "grado" di autonomia, concretamente, goduto dai Comuni allora l'autonomia comunale sembrerebbe - in tempi odierni - essere stata "ridotta" ai minimi termini e pressoché "falcidiata": se soltanto si considerasse (con minima ponderazione sistematica) che del DUP il recentissimo legislatore statale (ancorché competente in materia) si è del tutto (e completamente) dimenticato¹⁰³.

103 Eppure, già, dall'inizio dell'emergenza pandemica era stato evidenziato ed attentamente argomentato che «gli enti locali rappresentano il livello di governo che maggiormente è esposto a livello finanziario per le possibili conseguenze negative del Covid-19» A. PIAZZA, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2020, p. 1016.