

**LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA E PAESAGGISTICA. PRINCIPI FONDAMENTALI, COMPETENZE, LIMITI LEGISLATIVI, E RAPPORTI TRA LE PIANIFICAZIONI DI DIVERSO LIVELLO.**

**Scuola superiore della Magistratura**

**Siracusa**

**6 novembre 2023**

**Relazione**

Il tema che mi è stato affidato di apertura del corso sui reati in materia edilizia e urbanistica e paesaggio è quello di delineare il quadro complessivo della disciplina, riguardo due fondamentali materie quali l'urbanistica, cui si riconnette l'edilizia, e il paesaggio.

Due materie che hanno in comune un unico oggetto: il territorio, ma che ciascuna materia vede da un angolo visuale contrapposto. La prima, infatti, attiene alla **disciplina delle trasformazioni**, mentre la seconda a quella **delle conservazioni**. Materie, come si dirà, oggetto di attenzione del legislatore unitario fin dal 1865, codificate poi successivamente dalla Costituzione del '48.

Al centro, da un lato, il godimento della proprietà immobiliare; dall'altro, il potere conformativo attribuito ai pubblici poteri nell'interesse della collettività. È bene dire subito che in entrambe le materie – sulla base dei diversi interessi da soddisfare – sussiste da parte dei diversi soggetti pubblici competenti la stessa potestà conformativa dei beni immobili. In sintesi, quel rapporto tra autorità e libertà che per M.S. Giannini esprime un perenne conflitto.

### **1. Nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica**

Fatte queste premesse, partirei dall'esame della nozione ed evoluzione della disciplina urbanistica. Le ragioni di una disciplina giuridica delle trasformazioni risiedono nell'evolversi, nel tempo, dei fenomeni sociali ed economici indotti dall'industrializzazione e dallo sviluppo dei commerci con lo spostamento della popolazione verso le aree urbane.

Ne discende, *in primis*, che l'urbanistica riguarda l'*urbs*, la città, termine che assume via via nel tempo una dimensione territoriale che supera i confini ristretti del borgo medievale. Il tema degli assetti territoriali acquista, quindi, rilevanza giuridica nel momento in cui la concentrazione in aree urbanizzate di rilevanti masse di popolazione, da un lato, e la contrapposizione dei diversi interessi privati sul territorio, residenziali, produttivi, etc., dall'altro, ne impone una regolamentazione sotto il profilo delle tematiche dell'igiene, dell'edificabilità delle aree, della sicurezza delle persone e dei beni immobiliari.

Il presupposto giuridico di tutta la legislazione della materia sta, quindi, nel riconoscimento che l'ordinato assetto del territorio rientri nella sfera della cura degli interessi dello Stato.

Basti pensare alla legge 2359 del 1865 sull'espropriazione che introduce per la prima volta i "piani regolatori edilizi" ed i "piani di ampliamento" diretti a introdurre norme per il risanamento e l'ampliamento delle città, anche attraverso interventi espropriativi. Nello stesso senso la legge 2892 del 1885 sul risanamento di Napoli, a causa del colera, ove lo strumento dell'esproprio costituì il mezzo principale del riassetto dei quartieri degradati igienicamente.

È solo con la legge urbanistica del 1942 n.1150 – prima legge fondamentale della materia – indotta da una legislazione speciale per i piani urbanistici di alcune città (Milano 1914, Roma 1930) approvati con legge, che si tendono a regolare i processi di trasformazione urbanistica su tutto il territorio nazionale, attraverso gli strumenti di pianificazione, mediante l'esercizio dei poteri amministrativi attribuiti ai comuni.

Una legge illuministica, cui tentò di opporsi lo stesso Giovanni Agnelli per evitarne l'entrata in vigore, ma sostenuta caldamente da Adriano Olivetti.

Legge la cui attuazione fu rinviata, prima con i piani di ricostruzione post-bellici, poi dovuta al *vulnus* della non obbligatorietà del piano urbanistico, sanato solo nel 1967, che sancì il logo "*senza piano non si costruisce*".

Legge che, se calata nello sterile e attuale dibattito sulla riduzione del consumo di suolo, potrebbe essere antesignana di questa filosofia inattuata, lì dove il co 2 dell'art. 1 recita "*Il Ministero dei lavori pubblici vigila sull'attività anche allo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo*".

Per il raggiungimento di tali complesse finalità l'ordinamento attribuisce ai comuni la potestà conformativa dei beni immobili, attraverso lo strumento del piano – provvedimento amministrativo definito dalla dottrina atto complesso per via del procedimento di adozione e approvazione – e, secondo Giannini, *ordinata spaziale e temporale a fini di risultato* – determinando la destinazione d'uso dei suoli e delimitando, in tal modo, il contenuto e il godimento della proprietà, nei tempi e nei modi fissati da quest'ultimo. La potestà ha carattere generale e riguarda qualsiasi sorte del bene immobile poiché il fine ultimo della pianificazione è quello della conformazione dei suoli a fini di utilità sociale. La finalità sociale può essere raggiunta anche attraverso l'esproprio dei beni immobili ma si tratta pur sempre di attività conformativa del pubblico potere (Giannini).

Qui è bene chiarire subito un punto. Il termine "*in conformità agli strumenti urbanistici, del regolamento edilizio e della disciplina urbanistico-edilizia*" di cui all'art. 12 co. 1 sul permesso di costruire, affiancato dall'art. 44 lett. a) in materia di sanzioni penali, non fanno altro che ribadire un aspetto decisivo della disciplina urbanistica, ovvero quello che può essere sintetizzato in una battuta: il *software* – l'edilizia – non può porsi in contrasto con l'*hardware* – il piano! Basti citare recentemente le disposizioni regionali sul "Piano Casa" introdotto dal governo Berlusconi nel 2009 che prevedeva interventi edilizi anche in deroga al piano mentre, come ribadito più volte anche recentemente dalla

Corte costituzionale nel censurare le leggi regionali adeguatesi al Piano Casa, è il piano che determina l'assetto dei suoli.

Inoltre, la conformità si misura sulle NTA (norme tecniche di attuazione) e sulle planimetrie dello strumento urbanistico. Sul punto, in caso di contrasto, secondo orientamento consolidato del Consiglio di Stato, prevalgono le NTA sulle seconde. Le NTA costituiscono prescrizioni, ovvero comandi, cui si devono attenere sia le amministrazioni locali sia i proprietari di beni immobili.

## **2. Diritto di proprietà e disciplina urbanistica**

Queste considerazioni impongono di esaminare il regime della proprietà immobiliare poiché, come abbiamo visto, affrontare il tema dell'urbanistica e dell'edilizia significa toccare il tema della proprietà, poiché la prima riguarda la disciplina della trasformazione più o meno rilevante degli usi del territorio mentre l'attività edilizia riguarda l'utilizzo edificatorio della proprietà immobiliare.

L'intreccio tra proprietà e trasformabilità è quindi strettissimo e inscindibile.

Lo testimonia il codice civile del 1942 che all'art. 832 titolo II della proprietà "contenuto del diritto" nel quale si afferma che *"il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo nei limiti e nell'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico"* (art. 42 Cost.).

Se passiamo alla sezione V dello stesso titolo *"della proprietà edilizia"* l'art. 869 *"piani regolatori"* si afferma che *"nei comuni dove sono formati piani regolatori, i proprietari di beni immobili devono osservare le prescrizioni dei piani nelle costruzioni e nelle riedificazioni delle costruzioni esistenti"*.

L'art. 845, parlando della proprietà fondiaria, afferma che questa è soggetta a regole particolari per il conseguimento di scopi di pubblico interesse.

La Costituzione del '48, poi, all'art. 42 chiarisce che la disciplina della proprietà è oggetto di riserva di legge (co. 2) che ne determina i modi di godimento ed i limiti al fine di assicurarne la funzione sociale.

Ma ancora l'art. 44 Cost. prevede che la legge imponga obblighi o vincoli alla proprietà terriera privata al fine del razionale sfruttamento dei suoli.

E l'art. 41 Cost. afferma che l'attività economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale e quest'ultimo prevede che la legge determini programmi e controlli perché la legge sia indirizzata a fini sociali. Qui indirettamente – poiché oggi attività economica ha riflessi diretti sul territorio – il riferimento coinvolge anche la pianificazione urbanistica.

Tutti e tre i riferimenti declinano un nuovo concetto di proprietà privata che costituisce una svolta rispetto allo Statuto Albertino (1848) e alla concezione ottocentesca della sacralità e inviolabilità della proprietà privata, introducendo il concetto di *funzione sociale* a indicare quindi una determinata funzionalizzazione della proprietà in rapporto agli interessi generali.

Funzione sociale che secondo il costituzionalista Livio Paladin costituisce "concetto valvola" capace d'incidere sulla tradizionale concezione dell'istituto in parola, poiché le forme di tale incisione

potranno variare a seconda dei mutamenti della realtà sociale, così come rilevato dalla Corte costituzionale che ritiene la mutevolezza del diritto domenicale coerentemente con le convinzioni e le richieste nell'attuale momento storico (55/68).

In questo quadro la legge ponte n. 765 del 1967 con l'introduzione degli standard urbanistici; la legge 10 del 1977 sulla "cattura di valore" con l'onerosità della concessione edilizia, ripercorrono tutta l'evoluzione della funzione sociale dell'art. 42 Cost.

Tutto ciò porta a dire che **l'urbanistica governa l'economia**, come sosteneva già negli anni '60 un grande amministrativista, Feliciano Benvenuti, poiché qualunque iniziativa economica che si localizzi sul territorio è subordinata alla conformità delle previsioni del piano urbanistico.

### **3. Urbanistica e governo del territorio**

Occorre ora passare al tema della potestà legislativa in materia urbanistica che, come è noto, rientra nella disciplina concorrente ai sensi del co. 3 dell'art. 117 vigente Cost.

Il nuovo titolo V cost. parla di *governo del territorio* ampliando così il concetto relativo all'assetto (degli usi) e al governo (degli usi e della gestione) del territorio. Termine che risale all'art 80 del DPR 616/77 riguardante la seconda regionalizzazione delle funzioni amministrative. Qui si sono poste due questioni, immediatamente risolte dalla Corte costituzionale.

#### **La prima**

La dottrina si è interrogata subito se l'urbanistica e l'edilizia, non più citate in Costituzione secondo il precedente art. 117, fossero materie residuali ai sensi del co. 4 dell'art. 117.

Ma sull'assorbimento dell'urbanistica nel concetto di governo del territorio la Corte costituzionale nella sent. n. 303 del 2003 afferma che anche se *"la parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio"*.

#### **La seconda**

Se nella nozione di governo del territorio andasse ricompresa anche la *disciplina delle conservazioni*, di cui diremo tra poco, così da ricomprendere nella potestà concorrente delle Regioni anche la disciplina del paesaggio, dell'ambiente, delle acque.

Ma anche su questo è ancora la Corte a chiarire che *"la nozione allargata di urbanistica cui sembrerebbe essersi ispirato oggi il costituente del Titolo V per la definizione del governo del territorio, nozione rispondente ad esigenze di considerazione integrale del territorio e di globale disciplina dell'uso e delle trasformazioni di questo, non esclude, tuttavia, la configurabilità in ordine*

*al territorio di valutazioni e discipline diverse, neppure se improntate anch'esse ad analoghe esigenze di integralità e di globalità" (Corte cost. n. 307 del 2003).*

Sostiene, cioè, la Corte che *"il territorio è il punto di riferimento di una regolazione orientata alla soddisfazione di interessi "differenziati" che non possono essere ricompresi nella tradizionale disciplina d'uso dei suoli propria della materia urbanistica"*.

Resta così ferma l'attribuzione ai poteri pubblici – risalente al 1865 – della soddisfazione degli interessi pubblici ai fini dell'ordinato assetto degli usi del territorio, mediante la potestà di conformazione dei suoli (art. 42 co. 2 Cost.), parallelamente alla potestà statale di salvaguardia per la conservazione di intere categorie di beni immobili – paesaggistici e del patrimonio storico artistico – (art. 9 co. 2 Cost.) e dei beni ambientali e naturalistici (art. 117 co. 2 lett. s).

#### **4. Potestà concorrente e principi fondamentali**

La potestà concorrente delle Regioni va esercitata nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato, *o di quelli desumibili dalla legislazione vigente*.

Questo comporta che nelle materie di disciplina concorrente accorrebbe l'emanazione di una legge di principi o legge cornice, che peraltro non è stata mai emanata.

Ma cosa sono i principi fondamentali? Qui è ancora la Corte in numerose sentenze ad affermare che *"questi esprimono valori, scelte di fondo sui fini e sui mezzi, sui diritti dei cittadini sulle relative garanzie sostanziali e procedurali; esprimono opzioni di civiltà giuridica"*.

Ma già l'art 17 della l. 281 del 1970<sup>1</sup> afferma: *"L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti"*.

Già nel 1970 quindi, in procinto di attuare l'ordinamento regionale il legislatore, conscio della difficoltà di emanare le leggi cornice, trova un correttivo.

Questo ha portato la Corte costituzionale – chiamata a giudicare della costituzionalità delle leggi regionali emanate, ad es. in materia urbanistica – non solo a definire i principi fondamentali della materia tutte le volte che la legge regionale è intervenuta, sostenendo che quelle emanate fossero norme di dettaglio, ma anche a sostenere che non basta che la legge statale definisca un principio

---

<sup>1</sup> Che modifica l'articolo 9 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 Costituzione e funzionamento degli organi regionali.

fondamentale della materia, poiché spetta alla Corte, in caso di giudizio di costituzionalità, accertare se questo vada considerato effettivamente principio fondamentale della materia.

Il risultato è sugli occhi di tutti poiché, almeno a partire dal 1995, le Regioni hanno cominciato ad emanare leggi regionali in materia urbanistica, spesso in contrasto con i principi fondamentali della materia, regolarmente censurate dalla Corte.

Nella materia urbanistica possiamo dire che principio fondamentale è il piano urbanistico, gli standard urbanistici, il controllo dell'attività edilizia (ovvero la subordinazione degli interventi a provvedimento abilitativo). Segnalo solo un punto: quello relativo alle modifiche del PRG trasformandolo in Piano strutturale/operativo presente ormai nel 70% delle Regioni. Ebbene, la Corte ha ritenuto il piano urbanistico principio fondamentale, ma ha lasciato alla disciplina concorrente la potestà di mutarne i contenuti, ma certamente non gli effetti sulla proprietà immobiliare. Con il nuovo strumento urbanistico in vigore in molti medi e grandi comuni (es., Bologna, Milano, etc.) occorre in caso di verifica della liceità degli interventi avere particolare attenzione alle NTA di tali strumenti che spesso rinviano ad accordi pubblico-privato tra le parti ai sensi dell'art. 11 della l. 241/90.

Oggi che si parla di "autonomia differenziata" ai sensi del co. 3 dell'art. 116 Cost., che prevede che le Regioni possano richiedere nuovi poteri legislativi e amministrativi in varie materie anche di competenza esclusiva dello Stato, nella materia urbanistica questo è già avvenuto di fatto!

## **5. La tutela del paesaggio**

Si tratta ora di affrontare il tema della tutela del paesaggio che rientra nella *disciplina delle conservazioni*. Per disciplina delle conservazioni intendo tutta quella legislazione che si è mossa nel tempo ai fini della salvaguardia di intere categorie di beni immobili, la cui tutela risponde alla cura degli interessi da parte dello Stato. Certamente i beni paesaggistici, ma anche i beni ambientali e naturalistici, i parchi, le acque, le aree archeologiche.

Per stare al paesaggio certamente la legge 11 giugno 1922, n.778, meglio nota come Legge Croce, ideata da Benedetto Croce, fu la prima legge sul paesaggio che segnò un vero e proprio spartiacque nella legislazione ambientale del nostro Paese, introducendo per la prima volta uno specifico regime di tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico.

Ma a ciò vanno aggiunte le due leggi del 1939 che si devono all'impegno di Giuseppe Bottai – n. 1089 patrimonio storico artistico e n. 1497 bellezze naturali. Di qui l'art. 9 Cost che le cristallizza in Costituzione. Disposizioni oggi tutte assorbite dal D. Lgs. 42 del 2004.

I soggetti competenti alla soddisfazione di tali interessi sono i poteri centrali e i loro organi periferici. Lo strumento è il provvedimento amministrativo che assume la caratteristica del vincolo storico-artistico o paesaggistico – la c.d. dichiarazione di notevole interesse pubblico – che conforma anche qui la proprietà immobiliare, determinandone il contenuto. Si parla qui di *vincolo eteronomo* ovvero

che riceve da fuori di sé la norma della propria azione. O anche *differenziati* per distinguerli da quelli che possono essere apposti dal piano urbanistico (come quelli espropriativi).

Si tratta di vincoli a tempo indeterminato che non comportano alcun indennizzo per la perdita di valore del bene.

Siamo quindi nella piena discrezionalità dei poteri centrali circa l'apposizione di vincoli di tutela. Tuttavia, nel 1985 si aggiungono i *vincoli ex lege* grazie all'intervento di Giuseppe Galasso, sottosegretario ai beni culturali, che per intere categorie di beni introduce il *vincolo ex lege*. Famoso quello dei 300 m dalla linea di battigia anche per i terreni elevati sul mare (legge 431/1985). Ciò significa che questi non richiedono un provvedimento amministrativo ma sono identificati appunto direttamente dalla legge, come i 150 m. dalla riva dei fiumi o dei laghi o i terreni sopra i 1200 m. (vedi ora art. 142 codice beni culturali e del paesaggio).

Per tutte queste categorie di beni, provvedimenti o *ex lege*, per qualunque intervento possa essere posto in essere dalla proprietà, occorre il preventivo parere paesaggistico o storico-artistico da parte dei soggetti preposti alla tutela di quegli interessi.

È bene chiarire che l'apposizione del vincolo prevale immediatamente su qualunque previsione urbanistica o edilizia, indipendentemente dal suo recepimento da parte del comune nel piano urbanistico.

Tuttavia, tornando ai vincoli provvedimentali, si trattava di vincoli **nudi** ovvero di valutazioni delle caratteristiche del bene senza che se ne prevedessero i limiti di trasformazione, sottoposti perciò all'autorizzazione paesaggistica. Ciò ha comportato, specie sui 300 m. dal mare ancorché poi divenuti vincoli *ex lege*, la piena discrezionalità dei sovrintendenti, circa la valutazione della compatibilità delle eventuali trasformazioni con l'interesse protetto. Ciò anche a causa della potestà del comune di poter comunque pianificare il proprio territorio con il piano urbanistico. Il che significa che pur essendoci il vincolo, le stesse aree possono essere oggetto di pianificazione.

Interviene allora il codice Urbani ex D.lgs. 42/2004 che impone la **vestizione di tali vincoli** d'intesa con la Regioni, anche perché si aggiunge l'entrata in vigore, dal 1985 del **piano paesaggistico** di competenza delle Regioni – già previsto dalla l. 1497/39 – rimasto inattuato per decenni anche dopo l'ingresso delle Regioni, che allarga lo sguardo a tutto il territorio regionale e al cui contenuto, fissato

tassativamente nel codice – art. 143 – devono attenersi le Regioni, per di più **co-pianificando** con le Sovrintendenze il contenuto del piano.

Ecco che qui si ricongiunge, dopo più 80 anni dall'entrata in vigore della l. 1150/42, il principio di pianificazione urbanistica con quello della pianificazione delle tutele differenziate.

Questione che coinvolge anche gli altri interessi degni di tutela: il piano di assetto idrogeologico per le acque (Autorità di bacino), quello dei parchi con il relativo piano.

Si può dire cioè che anche le “tutele parallele” si ordinano per piani.

I singoli vincoli eteronomi richiamati sono così “assorbiti” nel piano paesaggistico, ma resta sempre la potestà del Ministero di intervenire anche fuori dal piano paesaggistico, lì dove in vigore.

Ma poiché il procedimento del piano paesaggistico – adozione, pubblicazione, approvazione da parte del consiglio regionale – ha tempi lunghi, ecco la norma che prevede che i contenuti del piano paesaggistico prevalgono immediatamente, dal momento dell'adozione, sulle diverse destinazioni d'uso degli strumenti urbanistici.

La materia del paesaggio, come la tutela degli altri interessi differenziati, rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 co. 2 lett. s). Manca la citazione del paesaggio ma lo ritroviamo nell'art. 9 Cost. Ciò significa che le Regioni hanno la mera competenza attuativa delle disposizioni dell'art. 143 del D.lgs. 42/2004.

La Corte ha riaffermato il principio per cui la tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, *“precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali”* (sentenza n. 367 del 2007). La Corte ha ribadito che *“Il piano paesaggistico regionale – le cui prescrizioni sono “cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province” e “immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici” (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) – è “strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio”* (sentenza n. 172 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 86 del 2019). Per tale motivo, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che è necessario salvaguardare *«la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)»* (sentenza n. 74 del 2021”).

Non ha mancato di ricordare, la Corte, nella citata sentenza n. 219 del 2021, che il potere di pianificazione urbanistica *“non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio [...], ma è rivolto anche alla realizzazione temperata di una pluralità di differenti interessi*



*pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 9 maggio 2018, n. 2780)” (sentenza n. 202 del 2021).*

Quanto al regime autorizzatorio, a seguito dell'entrata in vigore del Codice Urbani, gli interventi edilizi subordinati al parere paesaggistico sono rilasciati dalla Regione, su parere vincolante della sovrintendenza regionale, che tuttavia diviene non vincolante per la Regione, nel caso del recepimento dei vincoli nello strumento urbanistico.

È bene comunque ribadire che in assenza dell'autorizzazione paesaggistica regionale, siamo in presenza dell'inefficacia del permesso di costruire, e di altri atti simili, senza autorizzazione, come affermato recentemente dal Consiglio di Stato, derivandone, quindi, la fattispecie dell'abuso edilizio. In conclusione, e ripercorrendo un arco temporale centenario, possiamo dire che all'inizio il paesaggio doveva costituire il cerchio più ampio, il *genus*, e l'urbanistica la *species*, il cerchio più stretto ricompreso nel primo. Ma l'urbanistica ha avuto per anni il sopravvento diventando al contrario il *genus*, mentre le tutele parallele solo la *species*. Ma l'incapacità dell'urbanistica di frenare e razionalizzare l'enorme consumo di suolo che si andava realizzando in quei decenni, ha ridotto nel tempo la tutela degli interessi sensibili<sup>2</sup>.

Oggi, l'espansione delle “tutele”, specie attraverso lo strumento dei piani di settore, paesaggistico o idrogeologico, hanno agito in funzione di supplenza di fronte alla crisi dell'urbanistica: gli strumenti di tutela degli interessi “sensibili” si sono rivelati più forti ed efficaci perché ritenuti “primari e assoluti”, perché senza indennizzi e senza termini di scadenza in quanto conformativi e non espropriativi (come stabilito dalle famose sentenze della Corte costituzionale n. 55 e n. 56 del 1968), perché di competenza centrale e non locale<sup>3</sup>. Essi, dunque, hanno cercato di supplire, a partire dalla legge Galasso del 1985, al fallimento dell'urbanistica. D'altronde, il principio di prossimità vale per l'amministrazione erogatrice di beni e servizi, ma non va bene per l'amministrazione di tutela, poiché a livello locale il *regolatore si fa catturare dal regolato!*

Roma, 10 novembre 2023

---

<sup>2</sup> P. Carpentieri, *Riflessi della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale sulla disciplina urbanistico-edilizia* in Corso di formazione per i Referendari di T.a.r. di prima nomina, **13 dicembre 2021**

<sup>3</sup> Così P. Carpentieri, *Riflessi della tutela e della valorizzazione del patrimonio paesaggistico-culturale sulla disciplina urbanistico-edilizia*.