

Università degli Studi “La Sapienza” - Roma
Facoltà di Architettura “L. Quaroni”
Corso di laurea “Tecniche dell’Architettura e della Costruzione”
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)
Corso di “**Legislazione urbanistica ed edilizia**” – Docente Roberto Gallia

Lezione 2^a (14 marzo 2006)

LA REGOLAMENTAZIONE URBANISTICA

Premessa

La legge urbanistica nazionale tuttora vigente (legge 17 agosto 1942 n.1150) è stata promulgata in un periodo nel quale l’ordinamento dello Stato non comprendeva l’istituto regionale, affidando agli enti locali (Comuni e Province) meri compiti amministrativi, rimanendo in capo ai ministeri le funzioni regolamenti e i connessi compiti amministrativi.

Nel 1947 la Costituzione della Repubblica introduce le Regioni a statuto ordinario e prevede la loro potestà legislativa e regolamentare in alcune materie definite, fra le quali l’urbanistica, “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale e con quello di altre Regioni”. Dopo la prima elezione dei Consigli regionali, nel 1970, le funzioni regionali vengono definite con il DPR 8/1972 e il DPR 616/1977; questo ultimo, in particolare, estende la definizione normative della disciplina urbanistica da regolatrice de *“l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere “* (legge 1150/1942, art.1, comma 1) a *“disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente”* (DPR 616/1977, articolo 80).

La successiva riforma del Titolo V della Costituzione, nel 2001, ridefinisce la potestà legislativa, individuando le materie riservate allo Stato, le materie oggetto di legislazione concorrente, riservando alle Regioni la potestà legislativa in tutte le altre materie, nonché una generale potestà regolamentare. Nelle materie oggetto di legislazione concorrente, tra le quali è contemplato il governo del territorio, alle Regioni spetta “la potestà legislativa, salvo che la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato”.

Nel frattempo, l’adesione dell’Italia al processo di costruzione dell’Unione europea richiede di adeguare la legislazione nazionale, che ha l’obiettivo prioritario di tutelare l’azione della Pubblica Amministrazione, alla legislazione comunitaria, che ha l’obiettivo primario di tutelare la concorrenza.

Si pone quindi il problema di comprendere come la legge urbanistica nazionale abbia potuto assolvere le proprie funzioni, subendo numerose successive modifiche ed integrazioni, per un così lungo periodo di tempo, che ha visto profondamente modificare gli scenari di riferimento, non solo istituzionali.

La legge urbanistica nazionale

La legge 17 agosto 1942 n.1150 è stata introdotta con lo scopo di disciplinare *“l’assetto e l’incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere”* (art.1, comma 1).

Nel rispetto delle caratteristiche ideologiche del regime che la promulga, la legge ha anche *“lo scopo di assicurare, nel rinnovamento ed ampliamento edilizio delle città, il rispetto dei caratteri tradizionali, di favorire il disurbamento e di frenare la tendenza all’urbanesimo”* (articolo 1, comma 2), e presenta una impostazione gerarchica della disciplina urbanistica che *“si attua a mezzo dei piani regolatori territoriali, dei piani regolatori comunali e delle norme sull’attività costruttiva edilizia”* (articolo 4).

Tuttavia questa legge innova rispetto alla legislazione precedente, soprattutto perché attribuisce ai Comuni precise competenze in materia urbanistica, estende il piano all’intero territorio comunale e prevede di creare un demanio pubblico di aree edificabili.

Rispetto la legislazione precedente, incentrata sulle espropriazioni per pubblica utilità (legge 2359/1865) e sulla gestione straordinaria degli interventi in città determinate disposti da leggi speciali e derogatorie (relativamente sia all’attribuzione di risorse finanziarie sia all’attuazione di procedure speciali), la legge urbanistica del 1942 introduce un sistema che si fonda sulla presenza congiunta dei poteri statali e comunali: l’approvazione dei piani regolatori (e dei programmi di fabbricazione) risulta un «atto complesso» alla cui formazione concorrono ugualmente la volontà del Comune e l’autorità dello Stato. Rimane di esclusiva competenza dello Stato il piano territoriale di coordinamento, il quale tuttavia non ha contenuti operativi ed assume un valore direttivo nei confronti della pianificazione comunale.

Per quanto riguarda la costituzione di un demanio pubblico di aree edificabili, il principio innovativo introdotto dalla legge del 1942 (stabilendo che, dopo l’approvazione del PRG, i Comuni possano espropriare i terreni edificabili senza tenere conto degli incrementi di valore derivanti dalle previsioni di piano) consiste nell’aver indicato un interesse pubblico insito nella destinazione del terreno ad uso urbano, finalizzato ad evitare che il singolo privato possa appropriarsi dell’intero plusvalore prodotto dall’azione pubblica, che si esplica sia tramite la regolazione dell’attività edilizia sia con la realizzazione di opere pubbliche. Principio che sarà al centro di tutte le vicende urbanistiche e di tutti i dibattiti sull’urbanistica che hanno attraversato la seconda metà del secolo scorso per pervenire fino ai giorni nostri.

Il piano regolatore comunale, che è facoltà di ciascun Comune formare (articolo 8, comma 1), è obbligatorio per i comuni inclusi in appositi elenchi ministeriali (articolo 8, comma 2). I comuni sprovvisti di piano regolatore devono includere nel proprio regolamento edilizio un programma di fabbricazione (articolo 34).

Prima dell’entrata in vigore della legge 1150/1942 erano obbligati alla redazione del piano regolatore i Comuni più importanti, il cui piano era disposto per legge, nonché i comuni dichiarati stazioni di cura, di soggiorno o turismo (legge 1380/1926, successivamente modificata ed integrata) al fine dell’esecuzione “di tutte le opere che si ritengono utili e giovevoli alla dimora dei forestieri nel territorio della stazione e particolarmente al miglioramento ed abbellimento delle strade, delle piazze, delle spiagge, dei giardini e dei pubblici passeggi”.

Con D.M. 391/1954 è stato redatto un primo elenco di 95 Comuni obbligati alla redazione del piano regolatore generale.

Nonostante l'obbligo della formazione del piano regolatore comunale, e quindi la possibilità di costituire un demanio pubblico di aree edificabili, fosse di fatto limitata ai comuni maggiori (e comunque da individuare con successivo atto amministrativo), la necessità di una rapida ed intensa ricostruzione nel dopoguerra consente di non applicare la legge urbanistica, introducendo il nuovo strumento del **piano di ricostruzione**, la cui applicazione ha riguardato 343 comuni.

Il piano di ricostruzione degli abitati danneggiati dalla guerra è definito dalla legge 27 ottobre 1951 n.1402, che ha sostituito norme precedenti (decreto legislativo 154/1945, legge 409/1949, legge 834/1949).

Il piano, redatto dai comuni compresi in appositi elenchi definiti dal Ministero dei LL.PP. con spese a carico del medesimo ministero, ha l'efficacia di un piano particolareggiato, con analoghe modalità di pubblicazione ed approvazione. Sono previste misure di salvaguardia in pendenza della sua approvazione, ed è possibile proporre varianti.

La formulazione tecnica è semplice: due planimetrie su base catastale (indicanti, rispettivamente, lo stato dell'abitato a seguito dei danni subiti e il piano di ricostruzione progettato), una relazione illustrativa e “un breve compendio delle norme edilizie necessarie per la buona esecuzione del piano”.

Il progetto di piano deve indicare:

- a) le sedi stradali e ferroviarie,
- b) le aree per edifici pubblici e gli spazi ad uso pubblico,
- c) le zone destinate a demolizioni, ricostruzioni, riparazioni e costruzioni di edifici, e quelle sottoposte a vincoli speciali,
- d) le zone che fuori del perimetro dell'abitato sono destinate all'edificazione, perché riconosciute necessarie per la ricostruzione dell'aggregato urbano.

L'attuazione può avvenire tramite esproprio e/o concessione.

La validità del piano, la cui durata originaria avrebbe dovuto essere di cinque anni, è stata successivamente prorogata; la legge 12 agosto 1993 n.317, con la propria entrata in vigore, ne ha decretato la perdita di efficacia.

La Costituzione, promulgata con l'avvio della Repubblica, prevede l'istituzione delle Regioni ed alle stesse attribuisce la potestà di emanare norme legislative, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, in alcune materie fra le quali l'urbanistica.

In attesa che l'istituto regionale prenda concreto avvio, numerose modifiche vengono apportate alla legge urbanistica.

La **legge 3 novembre 1952 n.1902** introduce l'obbligo di applicare le misure di salvaguardia ai PRG adottati, nelle more della loro approvazione.

La **legge 18 aprile 1962 n.167** introduce il piano delle zone da destinare all'edilizia economica e popolare, obbligatorio per i Comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti e facoltativo per gli altri, la cui estensione non può essere inferiore al 40% e superiore al 70% del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa nel periodo considerato (in origine di dieci anni, successivamente prorogato fino ad essere esteso a 18 anni). Introduce il **piano di zona** quale strumento di attuazione, analogo al piano particolareggiato e con procedure semplificate.

La **legge 6 agosto 1967 n.765** (cd. “legge-ponte”), introdotta a seguito di gravi calamità generate dall'antropizzazione distorta del territorio, innova profondamente la legge urbanistica: limita la possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, incentiva la formazione dei piani e prevede l'intervento sostitutivo degli organi dello Stato, punisce le illegittimità e gli abusi edilizi,

regolamenta le lottizzazioni a scopo edilizio e introduce il piano di lottizzazione, introduce gli standard urbanistici.

Il **decreto interministeriale 2 aprile 1968 n.1444** definisce le zone territoriali omogenee, gli standard urbanistici, i limiti di densità edilizia, di altezza dei fabbricati e distanza fra gli stessi.

La **legge 19 novembre 1968 n.1187**, emanata a seguito della sentenza n.55/1968 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dei vincoli urbanistici preordinati all'esproprio imposti a tempo indeterminato in assenza di indennizzo, stabilisce che le previsioni che comportano vincoli aventi contenuto espropriativi cessano di aver vigore entro cinque anni dall'approvazione del PRG, qualora non siano stati approvati i relativi piani particolareggiati o autorizzate le lottizzazioni convenzionate.

La **legge 22 ottobre 1971 n.865**, di riforma della politica della casa, oltre a norme sulla programmazione edilizia e sulle espropriazioni, introduce modifiche ai piani di zona della 167, che non possono superare il 60% del fabbisogno complessivo di edilizia abitativa in un decennio, possono essere approvati anche in attuazione di un PRG adottato, possono comprendere aree edificate, possono essere variati con una procedura semplificata.

Nel frattempo la Corte Costituzionale, intervenuta più volte in materia urbanistica e di espropriazioni, con alcune sentenze indica principi che verranno assunti quali indirizzi per le successive riforme. Con la n.22/1965 dichiara illegittimo il meccanismo di acquisizione delle aree previsto dalla legge 167/1962, perché l'indennità di esproprio deve costituire un serio ristoro del danno patrimoniale dell'espropriato, anche se è legittimo decurtare il valore venale. Con la n. 55/1968 dichiara che i vincoli urbanistici (previsti dagli articoli 7 e 40 della L.U.), imposti alle aree per destinazioni pubbliche e di uso pubblico, hanno carattere “espropriativo” e quindi risultano illegittimi se non indennizzati. Contestualmente, con la sentenza n.56/1968 dichiara legittimi i vincoli di inedificabilità apposti ad intere categorie di beni per la tutela del paesaggio.

Nel 1970 vengono eletti per la prima volta i Consigli regionali; i quali, a seguito del DPR 15 gennaio 1972 n.8 e del DPR 24 luglio 1977 n.616, cominciano a definire una propria legislazione urbanistica finalizzata a regolamentare i diversi aspetti dell'assetto del territorio.

La **legge 27 gennaio 1977 n.10** modifica il regime di edificabilità dei suoli, stabilendo che ogni trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio è subordinata al rilascio di una concessione, che comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione. Viene inoltre introdotto (art.13) il **Programma pluriennale di attuazione (PPA)** quale strumento di programmazione temporale dell'attività edilizia e quindi delle attività regolamentate dal piano regolatore.

La **legge 5 agosto 1978 n.457**, che definisce le diverse tipologie degli interventi edilizi ed introduce in normativa il recupero urbano ed edilizio, chiude il ciclo della regolamentazione urbanistica attuato pressoché esclusivamente tramite norme emanate dalla Stato, e il periodo successivo vede le Regioni protagoniste, nei limiti consentiti dalle norme nazionali.

La **legge 28 febbraio 1985 n.47** è l'ultima legge organica nazionale in materia di attività urbanistico-edilizia che, pur finalizzata alla sanatoria delle costruzioni abusive, introduce alcune innovazioni alle norme urbanistiche: esclusione dall'approvazione regionale per gli strumenti attuativi di strumenti urbanistici generali (art.24), possibilità che gli strumenti attuativi siano proposti anche in variante agli strumenti urbanistici generali (art.25, comma 1), abolizione della preventiva autorizzazione per le varianti agli strumenti urbanistici (art.25, comma 3), introduzione dei piani di recupero urbanistico degli insediamenti urbanistici (articolo 29).

Inizia in questo periodo un complesso processo di trasformazione istituzionale, incentrato sul principio di “delegificazione”, intesa quale sostituzione di norme legislative con norme regolamentari, e sul principio di “devoluzione”, inteso quale trasferimento da parte dello Stato di competenze e compiti in materie e funzioni precedentemente attribuitegli, in favore di altri livelli di governo, regionale e degli enti locali.

Il **decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112**, relativo al conferimento di funzioni e compiti amministrativi, definisce le funzioni mantenute allo Stato e le funzioni trasferite alle Regioni ed agli Enti locali, dedicando – all'interno del Titolo III Territorio Ambiente e Infrastrutture - il Capo II “Territori ed urbanistica” alle linee fondamentali di assetto del territorio (art.52), all'urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali (artt. 53-58), all'edilizia residenziale pubblica (artt. 59-64), al catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari (artt.65-67).

La **legge 24 novembre 2000 n.340** prevede (dopo numerosi precedenti provvedimenti, a partire dalla legge 537/1993) la delegificazione di norme e la semplificazione di procedimenti amministrativi; riferite ad un lungo elenco allegato, che comprende anche i procedimenti per la formazione dei piani attuativi, per i collaudi delle strutture, per la tutela dall'inquinamento acustico, per gli atti di trasferimento di terreni, per il catasto edilizio, per le autorizzazioni edilizie, per l'installazione di impianti tecnologici negli edifici, ecc.

Dopo la modifica, nel 2001, del Titolo V della Costituzione e la definizione delle materie oggetto di legislazione concorrente, tra le quali è incluso il “governo del territorio”, nelle quali le Regioni legiferano nel rispetto di principi fondamentali espressamente fissati dallo Stato, la **legge 5 giugno 2003 n.131** ha stabilito che tali principi fondamentali – in prima applicazione – siano definiti tramite specifici decreti legislativi.

Sulla base di questa legge sono stati emanate, tra le altre, le norme relative ai beni culturali e paesaggistici (**decreto legislativo 22 gennaio 2004 n.42** «Codice dei beni culturali e del paesaggio»), alla tutela dell'ambiente ed ai contratti pubblici (questi ultimi ancora in corso di pubblicazione); i quali tuttavia non hanno trovato accoglienza positiva da parte della Conferenza Stato-Regioni, la quale ha rilevato come alcune norme inserite nei provvedimenti rivestano carattere innovativo e non meramente ricognitivo (per cui il Parlamento sarebbe stato espropriato della propria ed esclusiva potestà legislativa).

La posizione critica delle Regioni ha incontrato il sostegno della Corte Costituzionale, la quale – con sentenza n.280/2004 – ha ricordato che i decreti legislativi devono operare il coordinamento di disposizioni preesistenti e che le norme vigenti, qualora “*non abbiano la natura di principio fondamentale*”, non possono introdurre

innovazioni (azione riservata al Parlamento) al fine di orientare la legislazione regionale nelle materie della legislazione concorrente.

*Si tratta perciò di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè – come già detto – fino al momento della "entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali". Per di più, è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, **senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali**, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, "o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".*

Corte Costituzionale, sentenza 280/2004 (NdR: il carattere grassetto è redazionale)

Non ha invece concluso l'iter, entro il termine della XIV legislatura, lo schema di decreto legislativo predisposto dal Governo in tema di governo del territorio (composto di cinque parti: urbanistica, edilizia, e – per gli aspetti strettamente collegati al governo del territorio – edilizia residenziale pubblica, lavori pubblici ed espropri); in merito al quale le Commissioni parlamentari hanno espresso parere favorevole, mentre non ha trovato accoglienza positiva da parte della Conferenza Stato-Regioni sia per motivi procedurali (alcune norme inserite nel provvedimento sono state giudicate di carattere innovativo e non meramente ricognitivo) sia per motivi di merito (in particolare le Regioni hanno contestato l'inserimento dell'edilizia residenziale pubblica, tematica che rientra nelle loro competenze esclusive e non è materia di legislazione concorrente, ed hanno fatto osservare come la ricognizione della normativa urbanistica comprenda disposizioni di dettaglio vecchie e superate dalle normative regionali ormai consolidate).

Parimenti, la “Legge quadro sul governo del territorio”, approvata dalla Camera il 28 giugno 2006, non ha completato il proprio iter approvativo entro la conclusione della XIV Legislatura.