

# Legislazione nazionale in materia di Edilizia e Urbanistica: dalla L. 1150/1942 alla Bucalossi (L. 10/1977)

## Introduzione

Benvenuti!

In questa video lezione faremo un rapido excursus sulla legislazione regolatoria dell'attività edilizia ed urbanistica in Italia. In particolare vedremo:

- la Legge 1150 del 1942, che stabilisce le fondamenta della ricostruzione post-bellica
- la Legge 765 del 1967, cosiddetta Legge "ponte"
- le Leggi 1187/68 e la 756/73 che stabiliscono un primo limite per i proprietari di aree sottoposte a vincolo
- e, infine, la Legge Bucalossi, che scorpora lo "jus aedificandi" dal diritto di proprietà

Bene, non ci resta che cominciare...

## La Legge 1150 del 1942

Se vogliamo individuare simbolicamente il momento temporale in cui ha avuto sostanzialmente inizio l'organica legislazione regolatoria dell'attività edilizia ed urbanistica in Italia, occorre senza dubbio partire dall'anno 1942.

Precisamente con la **Legge n° 1150 del 17/08/1942** si costruirono le fondamenta che, negli anni successivi della fase di ricostruzione post-bellica, riordinò la materia di pianificazione urbanistica ed edilizia, affidandone la principale responsabilità ai Comuni.

Il cardine era costituito dall'obbligo, per i Comuni, di dotarsi di un Piano Regolatore Generale, con il limite però di concentrare la sua azione regolatoria non a tutto il territorio comunale, ma prioritariamente al centro urbano (costituito dal nucleo già edificato e dalle aree prossime alla cintura urbanizzata).

## La Legge 765 del 1967

Con l'avvento della fase post-industriale, gli strumenti regolatori di vecchia generazione (cioè il solo regolamento edilizio ed il Programma di Fabbricazione) cominciarono a non rappresentare più uno strumento idoneo allo sviluppo ordinato

delle città. Per questo, nel 1967 con la Legge “Ponte” (**Legge n° 765 del 06/08/1967**) si provvede ad introdurre delle modifiche importanti alla Legge 1150/1942, quali ad esempio:

- ai Comuni viene conferita la facoltà di formare il Piano regolatore generale del proprio territorio. Il P.R.G. è approvato entro un anno dal suo inoltro al Ministero dei lavori pubblici. Con lo stesso Decreto di approvazione possono essere apportate al piano le modifiche che non comportino sostanziali innovazioni, nonché quelle che siano riconosciute indispensabili per assicurare:

- a) il rispetto delle previsioni del piano territoriale di coordinamento a norma dell’articolo 6, secondo comma
- b) la razionale e coordinata sistemazione delle opere e degli impianti di interesse dello Stato
- c) la tutela del paesaggio e di complessi storici, monumentali, ambientali ed archeologici
- d) l’osservanza dei limiti di cui agli articoli 41-quinquies, sesto e ottavo comma e 41-sexies della presente legge

- il fatto che i Piani particolareggiati di esecuzione del Piano regolatore generale sono approvati con Decreto del provveditore regionale alle opere pubbliche
- ed anche i primi timidi segnali di contrasto all’abusivismo edilizio. Infatti, la legge prescrive che quando siano eseguite, senza la licenza di costruzione o in contrasto con questa, opere non rispondenti alle prescrizioni del Piano regolatore, del programma di fabbricazione od alle norme del regolamento edilizio, il Ministro dei LL.PP., per i Comuni capoluoghi di Provincia, o il provveditore regionale alle opere pubbliche, per gli altri Comuni, possono disporre la sospensione o la demolizione delle opere stesse

- inoltre, con l’art. 34 viene stabilito che in assenza del Piano regolatore generale o del Programma di fabbricazione **è vietato procedere alla lottizzazione dei terreni a scopo edilizio**
- con l’art. 31 s’introduce l’obbligatorietà del titolo abilitativo della licenza edilizia per attuare costruzioni in ogni parte del territorio comunale e non solo nel centro urbano. Chiunque intenda nell’ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti, ovvero procedere all’esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al Sindaco

Infine, non meno importante, con l’art. 41 quinquies della stessa Legge viene prescritto che nei Comuni sprovvisti di Piano regolatore generale o di Programma di fabbricazione, l’edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:

- a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio
- b) gli edifici non possono comprendere più di tre piani
- c) l’altezza di ogni edificio non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e limitazioni alla distanza fra edifici

Con la dichiarazione d’illegittimità da parte della Corte Costituzionale dei vincoli di inedificabilità assoluta per le aree destinate a servizi pubblici, si configurò un limite all’uso da parte dei proprietari di aree sottoposte a vincoli, che non

venivano poi indennizzati equamente dagli Enti Locali che avrebbero dovuto acquisire le aree e provvedere alla realizzazione dei servizi programmati. Questa questione venne poi affrontata dalla Legge 1187/68 e dalla Legge tampone n. 756/73 ma, definitivamente risolta - almeno ai fini teorici - un decennio dopo dalla L. 10/77 (cosiddetta legge "Bucalossi") con il famoso scorporo dello "ius aedificandi" rispetto al diritto di proprietà, come disciplinato dal Codice Civile. Con i riflessi conseguenti che tale innovazione determinò anche nella determinazione delle indennità nelle procedure di espropriazione per pubblica utilità. La Legge, infatti, ridefiniva il titolo autorizzatorio, da Licenza Edilizia in Concessione Edilizia, in ragione del principio che il potere edificatorio non era più elemento insito all'esercizio del diritto di proprietà del terreno, ma veniva ricondotto esclusivamente al potere conformativo della P.A. che poteva disporre l'assenso.

## L'importanza dei Decreti ministeriali del 1968

Con i Decreti Ministeriali del 1968, precisamente il **D.M. n° 1404 del 01.04.1968** e il **D.M.LL.PP. n° 1444 del 02/04/1968** si rinforzano le maglie della disciplina edificatoria.

In particolare, il D.M. n° 1404 introduce i limiti da osservarsi nella edificazione fuori del perimetro dei centri abitati in attuazione dell'art. 19 della Legge "ponte" 765/1967.

La consapevolezza che la realizzazione di servizi pubblici da destinare alla collettività non poteva essere decontestualizzata dagli interventi edilizi privati, sia di tipo residenziale, che di tipo produttivo, porta poi alla introduzione dei cosiddetti "standards urbanistici" con il parallelo DM 1444/1968. Diventa norma cogente l'obbligatorietà, per gli interventi lottizzatori nelle nuove zone di espansione, residenziale (zone C) e produttive (zone D), di cedere gratuitamente una porzione delle aree sottoposte alla trasformazione urbanistica, nella misura non inferiore a:

- 18 mq/100 mc. per gli interventi residenziali
- e del 10% della Superficie totale per gli interventi nelle zone produttive

Questa norma, dunque, pone fine al sacco edilizio che si era determinato nella realizzazione di interi quartieri sprovvisti di spazi pubblici e servizi urbanizzativi. Inoltre, sempre il Decreto 1444/68, fissa i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico e parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, in attuazione dell'art. 17 della Legge 765/1967. Quella che apparentemente si era palesata come una norma di traghettamento e transitorietà (perciò definita "ponte"), in attesa di un riordino organico della Legge fondamentale del 1942, si rivelò, invece, nei decenni successivi come la fonte giuridica primaria per regolamentare l'edificazione delle zone di espansione delle città, sia residenziale, che produttiva.

## La Legge Bucalossi e gli oneri di urbanizzazione

La **Legge n° 10 del 28.01.1977** (cosiddetta "Bucalossi" dal nome del proponente ex Sindaco di Milano) innovò sostanzialmente alcuni istituti fondamentali dell'attività edificatoria:

- in primis scorporando lo "ius aedificandi" dal contenuto del diritto di proprietà, riformando anche il lessico dell'atto autorizzativo da Licenza Edilizia in Concessione Edilizia
- e come secondo step, attribuisce la facoltà di edificare esclusivamente alla disciplina pianificatoria della Pubblica Amministrazione

Tuttavia, la Corte Costituzionale, pochi anni dopo, con sentenza n. 5\1980 ha negato carattere costitutivo alla concessione edilizia, affermando l'inerenza del diritto di edificare al diritto di proprietà come disciplinato dal Codice Civile.

Altro principio introdotto dalla Legge n° 10/1977, di dirompente novità, statuiva che ogni intervento edificatorio di trasformazione del territorio, determinando un onere economico (erariale) per la collettività attraverso la realizzazione e manutenzione delle opere di urbanizzazione, deve essere – almeno in parte – posto a carico del beneficiario della Concessione Edilizia. E perciò, il titolare della Concessione Edilizia risultò obbligato a contribuire a tale onere attraverso una contribuzione, parametrata alla tipologia dell'edificato (dimensione volumetrica e destinazione d'uso), ma anche alla sua localizzazione nel territorio, secondo le destinazioni di Piano Regolatore.

Gli istituti contributivi introdotti assumono così la denominazione di Oneri di urbanizzazione – primaria e secondaria – e contributo del Costo di Costruzione. L'art. 9 della Legge, tuttavia, elencava alcune fattispecie di esonero totale o parziale di tali oneri concessori. Le Leggi Regionali, secondo tale principio istitutivo, hanno poi regolamentato la disciplina di determinazione degli oneri e dei casi di gratuità, in funzione:

- della peculiare localizzazione dell'intervento edificatorio
- della zonizzazione dello strumento urbanistico generale
- della classe demografica dei Comuni
- e delle ipotesi edificatorie (nuova costruzione, demolizione e ricostruzione, ampliamento, ristrutturazione, ecc.).

L'attività legislativa concorrente delle Regioni nella materia in parola ha avuto come conseguenza una notevole produzione normativa, determinando una situazione molto eterogenea fra Regioni del territorio nazionale, a volte poco equilibrate nella comparazione di fattispecie equipollenti.

I principali casi di gratuità, secondo l'art. 9 della Legge 10/1977, sono ancorati a due fattispecie sostanziali:

- l'esecuzione di opere nella zona agricola 'E', quando sussistenti i requisiti soggettivi (del proponente quale imprenditore agricolo e/o coltivatore diretto) e oggettivi della strumentalità delle opere con la conduzione dei fondi agricoli (normalmente accertati dall'Ispett.to Prov.le all'Agricoltura)
- l'esecuzione di opere urbanizzative in esecuzione di interventi convenzionati, attuativi di strumenti urbanistici di secondo livello (Piani di Lottizzazione, Piani Particolareggiati, Piani di rigenerazione urbana, ecc.)

## Conclusioni

Bene, con questo siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Vi ricordo che abbiamo parlato:

- dell'importanza della Legge 1150 del 1942, che per prima ha introdotto delle limitazioni ai diritti di edificazione dei proprietari terrieri
- della Legge 765 del 1967, cosiddetta Legge "ponte" e dei Decreti ministeriali del 1968
- e, infine, della Legge Bucalossi, che scorpora lo "jus aedificandi" dal diritto di proprietà



Grazie per la vostra attenzione e alla prossima lezione!