

Università degli Studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di Architettura  
Corso di Laurea Magistrale 5UE  
Corso di Tecnica della Pianificazione Urbanistica e Urbana  
(a.a. 2017-18)  
Prof. Arch. Salvatore Visone

**LEZIONE N.6 – LA LEGISLAZIONE URBANISTICA  
NAZIONALE DAL 1942 AD OGGI**

**Obiettivi della lezione**

La presente lezione analizza la normativa urbanistica italiana, caratterizzata, a partire dal 1942, da un sovrapporsi di norme non sempre di carattere esclusivamente urbanistico, che hanno modificato ma non hanno sostituito quelle precedenti, creando un corpus normativo che non è mai giunto a costituire un testo unico. Inoltre è stato costante fin dagli anni sessanta il dibattito sulla necessità di una "riforma urbanistica", mai varata dal Parlamento.

**Paragrafi**

- 1. La normativa precedente alla legge urbanistica del 1942**
- 2. La legge urbanistica n.1150 del 1942**
- 3. Le modifiche Le modifiche legislative dal dopoguerra agli anni '70**
- 4. Dalla Concessione edilizia al Permesso di Costruire**

## LEZIONE N.6

# LA LEGISLAZIONE URBANISTICA NAZIONALE DAL 1942 AD OGGI

1. LA NORMATIVA PRECEDENTE ALLA LEGGE URBANISTICA DEL 1942; LA LEGGE URBANISTICA N.1150 DEL 1942; LE MODIFICHE LE MODIFICHE LEGISLATIVE DAL DOPOGUERRA AGLI ANNI '70; DALLA CONCESSIONE EDILIZIA AL PERMESSO DI COSTRUIRE

### **1. La normativa precedente alla legge urbanistica del 1942**

Il periodo successivo all'unificazione nazionale, vede lo Stato impegnato ad emanare leggi che tendono ad unire culturalmente e amministrativamente il paese: si vuole in questo modo affermare la presenza dell'apparato pubblico in ogni parte del territorio.

Vengono realizzate così sul territorio tutta una serie di strutture e servizi pubblici, come caserme, sedi dell'amministrazione pubblica, acquedotti e ferrovie.

L'economia in questo periodo è essenzialmente agricola, e non si registrano rilevanti fenomeni di industrializzazione (fatta eccezione per alcune città come Torino e Milano), con conseguente crescita smisurata ed incontrollata delle città.

Il primo provvedimento legislativo avente riferimenti urbanistico-edilizi, fu la legge 20 marzo 1865, n. 2248 per l'unificazione amministrativa del Regno che prevedeva la facoltà per i Consigli Comunali di deliberare sui “regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale”. Il Regolamento di attuazione di tale legge, (R.D. 8 giugno 1865, n. 2321), individuò, come contenuto fondamentale del Regolamento Edilizio comunale, “*i piani regolatori dell'ingrandimento e di livellazione, o di nuovi allineamenti delle vie, piazze o passeggiate*”.

Il 25 giugno 1865, fu emanata la legge n. 2359, sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità. Questa legge ha rappresentato la disciplina fondamentale in campo urbanistico – edilizio, fino all'entrata in vigore della legge urbanistica del 1942.

Tale norma disciplinava:

- l'esproprio per causa di pubblica utilità, definendo i beni oggetto di esproprio “*indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica*”; l'indennità di esproprio da corrispondere al proprietario, che “*consisterà nel giusto prezzo che a giudizio*

*dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita*";

- i Piani regolatori edilizi, (facoltativi per i comuni aventi una popolazione superiore ai 10.000 abitanti), che riguardavano il centro abitato, o parte di esso, ed avevano la funzione di tracciare *“le linee ad osservarsi nella ricostruzione di quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici”*;
- i Piani di ampliamento che a differenza dei precedenti si riferivano ad un territorio non ancora edificato e sul quale si prevedeva una futura attività edilizia. L'approvazione di tali piani *“equivale ad una dichiarazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese”*

Le disposizioni della legge 2359/1865, circa i Piani regolatori e i Piani di ampliamento, non trovarono molta applicazione da parte delle amministrazioni comunali sostanzialmente per due motivi:

- l'impreparazione tecnica delle amministrazioni, incapaci di affrontare progetti urbanistici di sistemazione ed ampliamento della città;
- L'enorme esborso finanziario, al quale le amministrazioni comunali sarebbero state esposte nell'espropriare gli immobili da demolire, ricadenti nel piano.

Di conseguenza, dal 1865 al 1942, i Regolamenti Edilizi Comunali svolsero un ruolo sostitutivo dei piani di natura urbanistica. Infatti spesso, oltre a dettare le norme più propriamente edilizie, queste venivano integrate con prescrizioni di zonizzazione del territorio comunale.

Tali prescrizioni individuavano le aree di ampliamento con le relative destinazioni d'uso, e fornivano indicazioni circa la plano-volumetria da realizzare.

Alcuni Regolamenti Edilizi, prevedevano già l'obbligo da parte dei privati di munirsi di apposita autorizzazione per poter svolgere attività edilizia. Va precisato che le autorizzazioni relative alle costruzioni, contemplate nei R.E., erano volte soprattutto alla salvaguardia estetica ed igienica degli edifici. <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Un esempio della tipologia di queste norme, lo possiamo riscontrare nel Regolamento Edilizio del Comune di Padova del 1908, dove all'art.1 si riporta: *“Prima di intraprendere nuove costruzioni, di modificare le costruzioni esistenti, di eseguire o modificare decorazioni o tinte visibili da luogo pubblico, e di apporre nell'esterno dei fabbricati ed in vista del pubblico, tende, padiglioni, stendardi [...], deve*

L'obbligo di richiedere l'autorizzazione preventiva alla costruzione venne previsto prima dal R.D.L. 640/1935 e poi dal R.D.L. 22 novembre 1937, n. 2105, (successivamente convertito nella legge 25 aprile 1938, n. 710), che prevedeva l'obbligo di richiedere la necessaria autorizzazione preventiva -per gli interventi di nuova costruzione e per i lavori eseguiti su edifici esistenti, su tutto il territorio comunale.

Questo è un passo importante, che verrà in seguito ulteriormente modificato dalla legge urbanistica fondamentale 1150/1942.

Nel 1939 vengono approvate due leggi organiche in materia di beni culturali e beni paesaggistici, ovvero la legge 1 giugno 1939 n. 1089, relativa alla tutela delle cose d'interesse artistico e storico, e la legge 29 giugno 1939, n. 1497, relativa alla protezione delle bellezze naturali e panoramiche. Tuttavia la legge 1497 non tutelava il paesaggio nella sua interezza come bene ambientale non rinnovabile, ma puntava alla mera conservazione del “visibile” e dello “scenario naturale”, in un senso che mira a tutelare i valori paesistici sotto il profilo dei quadri naturali che essi realizzano, non considerando la dinamicità insita nel paesaggio che si concretizza principalmente nell'azione positiva o distruttiva dell'uomo.

## **2. La legge urbanistica n.1150 del 1942**

La legge n.1150 del 1942 costituisce tuttora la base fondamentale della legislazione urbanistica italiana. L'art.1 della suddetta legge individua la nozione di urbanistica nello “sviluppo urbanistico del territorio in genere e nell'assetto e nell'incremento edilizio dei centri abitati”.

La nuova legge era stata preceduta da lunghi studi e nelle commissioni legislative si scontrarono a lungo i difensori ad oltranza della proprietà privata, con quelli che intendevano porre dei limiti alla proprietà. Alla conclusione del dibattito, il ministro dei lavori pubblici Giuseppe Gorla dichiarò che la legge approvata “non può far timore ai galantuomini, ma solo a coloro che, attraverso il diritto di proprietà, vogliono difendere la speculazione”.

---

*essere prodotta domanda al Sindaco, onde riconosca e dichiarare nulla ostare nei riguardi di ornato e della viabilità”. All'art. 41 si legge: “Le fronti esterne dei fabbricati formanti in complesso un corpo architettonico [...] dovranno conservarsi uniformi anche nelle tinte”.*

L'impianto della L. 1150/42 prevede un sistema di pianificazione territoriale a cascata articolato su tre livelli collegati per vie gerarchiche, la pianificazione sovracomunale, che traccia le linee generali dell'uso del territorio, la pianificazione comunale che regola l'organizzazione del territorio comunale e la pianificazione attuativa che consente di intervenire sui singoli usi edilizi.

Al primo livello la legge prevede il Piano territoriale di coordinamento e il Piano regolatore intercomunale.

Il Piano territoriale di coordinamento, redatto dal Ministero dei lavori pubblici, ha il compito di *“orientare o coordinare l'attività urbanistica da svolgere in determinate parti del territorio nazionale”*.

Il Piano regolatore intercomunale, che ha il compito di coordinare lo sviluppo di comuni limitrofi quando *“per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei comuni stessi”*.

La grande novità della legge è indubbiamente il Piano regolatore generale comunale (PRG) che viene esteso a tutto il territorio comunale, (prima i piani riguardavano “il centro edificato” o le zone di “ampliamento”).

La norma prevede che ogni comune ha la facoltà di dotarsi del PRG ma inizialmente sono obbligati a formarlo tutti i capoluoghi di provincia e i comuni con oltre 20 mila abitanti. I comuni non dotati di PRG sono comunque tenuti a predisporre oltre al Regolamento edilizio, anche un Programma di fabbricazione, che costituisce lo strumento minimo di disciplina delle trasformazioni edilizie.

Il PRG definisce le linee dell'assetto fisico e funzionale del territorio (le reti infrastrutturali, gli spazi pubblici, le attrezzature collettive e la suddivisione del territorio comunale in “zone” diversamente caratterizzate).

La specificazione e l'attuazione delle scelte del Piano regolatore è affidata al Piano particolareggiato d'esecuzione (PPE), il quale determina la composizione urbanistica delle parti di città cui si riferisce.

Viene prevista la possibilità (per i comuni), di espropriare, *“entro le zone d'espansione dell'aggregato urbano”* definite dal PRG, *“le aree inedificate e quelle su cui insistano costruzioni che siano in contrasto con le destinazioni di zona ovvero abbiano carattere provvisorio”*.

Mentre il PRG ha validità a tempo indeterminato, il PPE ha validità di dieci anni. Purtroppo essendo nata in pieno periodo bellico, tale legge stenta ad essere concretamente attuata a causa delle impellenti necessità della ricostruzione post-bellica per la quale vengono adottati piani di ricostruzione. Con questi piani, nei primi anni cinquanta, l'apparato industriale viene rapidamente ricostruito localizzando gli insediamenti produttivi esclusivamente nel nord Italia, in aree dove l'esigenza di infrastrutture e di servizi può consentire una rapida crescita dei profitti. Si assiste ad un vero e proprio fenomeno di migrazione dal sud verso il nord, con effetti devastanti a causa di un caotico processo conurbativo che investe buona parte del territorio nazionale. Nel tentativo di trovare soluzioni ovvianti la paralisi, vengono prodotte una serie di leggi settoriali e provvedimenti tampone, che contribuiscono ad appesantire il quadro legislativo. Pur tuttavia, le leggi intervenute successivamente, (sia quelle nazionali fino al 1970, sia quelle emanate dalle regioni dopo la loro istituzione), pur aggiungendo nuovi elementi, spesso complicando e contraddicendo la norma, non hanno sostanzialmente mutato l'impianto originario e, in particolare, il meccanismo di pianificazione previsto dalla legge urbanistica n.1150.

### **3. Le modifiche legislative dal dopoguerra agli anni '70**

La legge urbanistica del 1942 aveva posto le premesse per un possibile razionale governo del territorio e dell'attività edilizia. Purtroppo gli eventi bellici non permisero di applicarla, in quanto i danni provocati dalla guerra sono enormi, sebbene meno gravi che in altri paesi europei. Drammatico il problema della casa ma anche le infrastrutture sono state colpite duramente.<sup>2</sup> Con l'alibi di dare risposte immediate alla ricostruzione dei centri abitati fu accantonata la legge urbanistica e fu varata la legge sui piani di ricostruzione che avevano quale unico scopo quello di far presto.

---

<sup>2</sup> Sono distrutti più di tre milioni di vani, un terzo della rete stradale e tre quarti di quella ferroviaria. I danni sono accentuati nelle zone industriali e nelle grandi città.

Fu immediatamente abbandonata la logica dei piani regolatori sostituendola con quella dei piani di ricostruzione, la cui finalità doveva essere quella di *“contemperare le esigenze inerenti ai più urgenti lavori edilizi con la necessità di non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati, e ciò attraverso soprattutto una procedura più semplice di quella prevista per i piani regolatori”*, ma che in realtà erano costituiti da qualche macchia di colore su di una planimetria per indicare le zone d’espansione e alcune linee nella città edificata per indicare i nuovi allineamenti.

La legislazione speciale per l’emergenza della ricostruzione fu impiegata per molti anni, ben al di là del cessare dell’esigenza che l’aveva giustificata.

In realtà la scelta fu quella di assegnare un ruolo determinante per la ripresa economica a un’attività edilizia espansionistica incontrollata e senza regole.

Dal dopoguerra fino praticamente alla metà degli anni '60, la pianificazione viene sistematicamente trascurata o apertamente boicottata dagli organi più politicizzati del governo, ed i comuni sono stati assiduamente educati a non pianificare.

#### La proposta del Ministro Sullo del 1962

Il Ministro dei Lavori Pubblici Fiorentino Sullo nel 1962 è l’autore di una proposta coraggiosa ed innovativa che prende spunto dall’articolo 18 della legge urbanistica del 1942 ma è impostata su basi completamente nuove.



*Il Ministro Fiorentino Sullo*

Il progetto di legge stabilisce che l’indirizzo e il coordinamento della pianificazione urbanistica debbono attuarsi nel quadro della programmazione economica nazionale ed in riferimento agli obiettivi fissati da questa. La pianificazione urbanistica si articola, sia

nella fase statale che regionale prevedendo ai vari livelli il piano regionale, il piano comprensoriale, il piano regolatore comunale e il piano particolareggiato.

In seguito alla stesura dei piani particolareggiati, il comune provvede all'esproprio di tutte le aree inedificate e delle aree che successivamente all'approvazione del piano particolareggiato vengano a rendersi edificabili per qualsiasi causa.

Acquisite le aree, il comune provvede alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria cedendo attraverso un'asta pubblica, il diritto di superficie sulle aree destinate ad edilizia residenziale, che restano di proprietà del comune. A base d'asta viene assunto un prezzo pari all'indennità di esproprio maggiorata del costo delle opere di urbanizzazione e di una quota per spese generali.

L'indennità di espropriazione viene determinata, a seconda della destinazione urbana o meno dei terreni.

Lo schema Sullo tende a modificare profondamente il regime proprietario delle aree. Restano di proprietà privata soltanto una parte delle aree edificate, mentre gran parte di esse, edificate o edificabili, diventano gradualmente di proprietà dei comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per le utilizzazioni previste dai piani.

In un primo momento sembra che la proposta sia destinata a passare. Ma nell'aprile 1963 prima delle elezioni si scatena "lo scandalo urbanistico", una furibonda campagna di stampa contro il Ministro Sullo, che porta alla caduta della proposta di legge, insieme al governo, e nel frattempo in tutta Italia vengono rilasciate una valanga di licenze edilizie.

Al Ministro Sullo si deve comunque l'approvazione della legge n. 167 del 1962, "*per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*", che si propone in primo luogo di porre fine alla prassi seguita fino ad allora nella localizzazione degli insediamenti di edilizia economica e popolare da parte dei comuni, degli Istituti autonomi per le case popolari e dalla miriade di enti che erano stati via via beneficiari di provvedimenti per la costruzione di edilizia a basso costo.

Per evitare che le aree venissero scelte dove il loro costo era più basso, o magari dove apparenti benefattori le cedevano sottocosto per ottenere la valorizzazione dei terreni circostanti, la legge impose che le aree per l'edilizia economica e popolare dovessero essere scelte all'interno di quelle destinate dai piani all'espansione.

## La legge Ponte del 1967

Verso la metà degli anni '60, in seguito ad eventi calamitosi quali la frana di Agrigento, e le quasi contemporanee alluvioni di Firenze e acqua alta eccezionale di Venezia, si riaccende il dibattito sulla gravità della situazione urbanistico-edilizia del paese e sulla necessità di una riforma urbanistica in grado di arrestare il processo di disgregazione e di saccheggio urbanistico sul territorio italiano.

Nell'attesa di una riforma urbanistica, il 1° settembre 1967 viene approvata in Parlamento la "legge ponte", un simbolico ponte tra la situazione attuale e la normativa urbanistica futura, con il compito di limitare le possibilità di edificazione nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici (che sono la grande maggioranza) e di incentivare la formazione dei piani, anche con la previsione dell'intervento sostitutivo degli organi dello Stato in caso di inerzia dei comuni.

La legge oltre ad introdurre la previsione dell'obbligo di munirsi preventivamente della licenza edilizia<sup>3</sup>, al fine di dar corso a qualsiasi costruzione da effettuarsi in ogni parte del territorio comunale ed a sanzioni più rigide per punire le illegittimità e gli abusi edilizi, tende a disciplinare le lottizzazioni edilizie, proibendone l'attuazione nei comuni sprovvisti di piano regolatore o di programma di fabbricazione ed accollando ai privati le spese per le opere di urbanizzazione primaria (strade, fognature, acqua, luce, verde di vicinato, ecc.), e per parte di quella secondaria (scuole, ambulatori, parchi, centri sociali, ecc.).

Ma l'innovazione più importante della legge è rappresentata dall'introduzione degli standard urbanistici, cioè le quantità minime di spazio che ogni piano deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico.<sup>4</sup>

Gli Standard vengono definiti tecnicamente dal decreto ministeriale n. 1444 del 4 aprile 1968 che prevede standard riferiti a diversi tipi di attrezzature, quelle di interesse locale, cioè tali da dover essere direttamente accessibili dagli utenti con percorsi pedonali o comunque superabili in archi di tempo brevi, e quelle di interesse generale e/o

---

<sup>3</sup> La licenza edilizia per poter edificare una costruzione fu introdotta per la prima volta in Italia dalla Legge 17 agosto 1942 n. 1150, che in particolare all'art. 31 subordinava il suo rilascio "alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte dei Comuni dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio o all'impegno dei privati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alle costruzioni oggetto della licenza".

<sup>4</sup> Si intende per "standard urbanistici" la determinazione delle quantità minime di spazi pubblici o di uso pubblico, espresse in metri quadrati per abitante, che devono essere riservati nei piani, sia generali che attuativi.

territoriale, che per la loro natura o per dimensione, dovevano essere localizzate in relazione a bacini d'utenza più vasti.

Il decreto contempla la suddivisione del territorio comunale in diverse "zone omogenee" all'interno delle quali siano previste norme diverse in relazione al conteggio degli standard e ad altre prescrizioni della legge.

Nella volontà del legislatore, insomma, le zone omogenee sono sostanzialmente uno strumento di verifica dell'applicazione degli standard.

Purtroppo nella prassi corrente la suddivisione del territorio comunale in zone omogenee è diventata una tecnica di progettazione della città, consolidando una concezione del disegno urbano basato sulla rigida mono-funzionalità delle diverse zone e sulla negazione del carattere complesso tipico e caratterizzante dell'organismo urbano.

#### La legge 865 del 1971 e le altre leggi sulla "Casa"

Nonostante le riforme legislative operate a partire dal 1962 la questione della casa all'inizio degli anni '70 resta ancora un problema irrisolto e si pone al centro delle lotte sociali.

Per la prima volta dalla nascita della repubblica viene indetto uno sciopero generale (il 19 novembre 1969) su una serie di questioni (casa, servizi, trasporti, squilibri territoriali) che esulano dallo stretto terreno contrattuale.

Il serrato confronto tra sindacati e Governo, porta all'approvazione nell'autunno del 1971, di una nuova legge per la casa, la n.865/71.

Questa legge ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo della legislazione che ha regolato l'intervento pubblico in edilizia residenziale in quanto ha introdotto il principio di una programmazione unitaria di tutti gli interventi di edilizia residenziale pubblica e la riorganizzazione degli organi e degli enti preposti a tale scopo.

Con l'istituzione del CER (Comitato per l'Edilizia Residenziale) per la distribuzione dei fondi previsti in esecuzione dei programmi pubblici di edilizia residenziale alle singole Regioni, l'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP), diventa l'unico soggetto incaricato dell'esecuzione degli interventi di edilizia residenziale pubblica.

Vengono ampliate le possibilità di intervento dei Comuni, consentendo l'espropriazione delle aree ad un prezzo non elevato sia all'interno che all'esterno dei centri urbani, per la formazione non solo dei PEEP, ma anche di Piani per gli Insediamenti Produttivi (PIP).

Viene inoltre stabilito che le aree PEEP possono coprire fino al 60% del fabbisogno totale di edilizia abitativa per un decennio.

Per la verità, la legislazione specifica sull'edilizia residenziale pubblica e la conseguente costruzione di alloggi destinati alle famiglie in condizioni economiche disagiate hanno avuto in Italia una lunga tradizione, che parte con il Testo Unico sull'Edilizia Popolare ed Economica del 1938 (R.D. 28 aprile 1938, n.1165), dal quale sono nati gli Istituti Autonomi Case Popolari e arriva ai giorni nostri con un iter molto complesso che può essere suddiviso in tre grandi fasi ben distinte tra loro.

Alla prima fase appartengono una serie di provvedimenti legislativi succedutisi dal primo dopoguerra al 1971, che vedono la nascita del piano INA-CASA nato con la legge n.43 del 28 febbraio 1949 (legge Fanfani) e il piano GESCAL (1963-1973), istituita con la legge 14 febbraio 1963, n.60, che ha operato avvalendosi della legge 18 aprile 1962, n.167, riguardante le "Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare".

La seconda fase (1971-1995) è caratterizzata appunto dalla legge quadro sulla casa 22 ottobre 1971, n.865, e dalle leggi n.10 del 28 gennaio 1977 sul regime dei suoli, e n.457 del 5 agosto 1978, sul recupero del patrimonio edilizio esistente.

Proprio la legge 457/78 dà un notevole apporto alla politica per la casa prevedendo un piano decennale di edilizia residenziale riguardante:

- gli interventi di edilizia sovvenzionata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio degli enti pubblici;
- gli interventi di edilizia convenzionata e agevolata diretti alla costruzione di abitazioni e al recupero del patrimonio edilizio esistente;
- l'acquisizione e l'urbanizzazione di aree destinate agli insediamenti residenziali.

La terza fase (1995 ad oggi), è caratterizzata dalla necessità della trasformazione dell'IACP da Istituto in Azienda, in quanto lo Stato, avendo delegato le funzioni alle Regioni, non è più in grado di garantire i finanziamenti a pioggia derivanti dai piani pluriennali (865/71, 513/77, 457/78). Tale trasformazione si rende necessaria anche per garantire all'ente pubblico la possibilità di poter operare con i criteri di economicità e di efficienza tipici dell'impresa privata, adeguandosi alle nuove richieste abitative, alla flessibilità del mercato e soprattutto al nuovo regime ed alla nuova tipologia dei finanziamenti.

#### 4. Dalla Concessione edilizia al Permesso di Costruire

Di fondamentale importanza per comprendere l'attuale regime dell'edificabilità dei suoli è la legge n. 10 del 28 gennaio 1977 (legge Bucalossi).

Con tale intervento il legislatore ha inteso affermare il principio che la facoltà di edificare non è più da ritenere riconnessa al diritto di proprietà vantato dal titolare sul proprio terreno, ma viene concessa al privato in esito ad un procedimento amministrativo che avrebbe avuto inizio con una richiesta di concessione.

Oltre all'affermazione del principio dello "Ius aedificandi" gli elementi fondamentali della legge sono:

- la sostituzione della licenza edilizia con la concessione edilizia onerosa che prevede il pagamento di un contributo concessorio diviso in, costo di costruzione ed oneri di urbanizzazione;
- l'introduzione del programma pluriennale di attuazione dei piani urbanistici che regola l'esigenza di governare nel tempo l'attuazione delle previsioni dei piani regolatori, correlando l'attuazione delle opere di competenza pubblica con quelle d'interesse privato;
- una nuova norma contro gli abusi edilizi che prevede, la demolizione o l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale dell'opera abusiva.

Con il trasferimento delle funzioni urbanistiche dallo Stato alle Regioni avvenuto tra il 1972 ed il 1977, con cui vengono affidate alle Regioni a statuto ordinario le funzioni amministrative statali in materia di urbanistica, viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale, si completa un percorso previsto dalla Costituzione, ma in realtà Fino alla metà degli anni '90, le regioni anziché legiferare, si limitano a precisare, e ad articolare ulteriormente la legislazione nazionale, nell'alveo della "vecchia" legge urbanistica del 1942.

Il particolare attivismo giuridico e legislativo mette ben presto in crisi con alcune famose sentenze della Corte Costituzionale del 1980 e del 1982, sia i criteri di indennizzo in caso di esproprio, previsti dalla Bucalossi, che il concetto dello "*Ius aedificandi*" e cioè la separazione del diritto di edificare dal diritto di proprietà che questa legge aveva introdotto.

Allo stesso tempo una situazione di emergenza abitativa pone in contrasto nuove leggi speciali quali la 25/80 e la 94/82, con gli obiettivi programmati dalla L.457/78.

Gli anni 80' sono anche caratterizzati da una nuova attenzione ambientale.

Nascono la L.431/85 sulla Tutela ambientale che fa riferimento al Ministero dei Beni Culturali, la L.183/89 sulla Difesa del suolo che fa riferimento al Ministero dei Lavori Pubblici, la L.394/91 sulle Aree protette che fa riferimento al Ministero dell'Ambiente, provvedimenti legislativi che lasciano alquanto perplessi a causa di una disordinata sovrapposizione alla legislazione vigente, che crea una sostanziale confusione istituzionale, lasciando ampi margini di incertezza interpretativa sui rapporti tra i nuovi enti territoriali (Autorità di bacino ed Ente parco) e gli enti istituzionali responsabili della pianificazione e gestione del territorio (Regioni, Province, Comunità montane).

Purtroppo la stagione dei condoni con le leggi 47/85 e 724/94 che legalizzano l'abusivismo edilizio, e una nuova serie di piani, legati a provvedimenti legislativi settoriali, quali i "Piani di risanamento" legati al D.P.C.M. del 1991 sull'inquinamento acustico, i "Programmi integrati" introdotti dalla L.179/92, i "Piani urbani del traffico" previsti dal nuovo codice della strada, i "Piani di recupero urbano" introdotti dalla L.493/93, sono la conferma di una involuzione settoriale inarrestabile che rende improcrastinabile una legge di riforma che riorganizzi completamente la materia e che racchiuda in un testo unico tutta la struttura legislativa che a partire dalla legge del 1942 si è susseguita contribuendo a creare una grande quantità di norme, strumenti e provvedimenti spesso contraddittori e quasi impossibili da applicare.

All'inizio del nuovo millennio, viene approvato il Testo unico dell'edilizia (DPR 6 giugno 2001 n. 380), che detta i principi fondamentali e generali e le disposizioni per la disciplina dell'attività edilizia. Questa legge non riguarda la materia urbanistica in senso stretto, ma la sua sub-materia dell'edilizia, attinente al controllo preventivo dell'attività edilizia, la vigilanza e le sanzioni contro gli abusi.

Tra le novità introdotte dal testo unico vi sono: L'istituzione dello sportello unico dell'edilizia, l'abolizione dell'autorizzazione edilizia e della concessione edilizia che vengono sostituite dalla introduzione della Denuncia di inizio attività edilizia e dal Permesso di Costruire, l'individuazione di un nuovo procedimento amministrativo per ottenere l'agibilità che viene ad assorbire anche quello per ottenere l'abitabilità. Il testo unico dell'edilizia è stato successivamente modificato con una serie di provvedimenti

legislativi che hanno di fatto semplificato l'iter autorizzativo dell'attività edilizia, come ad esempio l'introduzione nel 2010 della Scia (Segnalazione certificata di inizio attività), e della CIL o CILA (Comunicazione di inizio lavori – asseverata) e dei successivi decreti Sblocca Italia e Decreto del Fare, che hanno ulteriormente liberalizzato ed ampliato il campo delle autocertificazioni.

## Bibliografia

- Bonora P., Cervellati P.L., Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare, Reggio Emilia 2009;
- Carta M., Teorie della pianificazione: questioni, paradigmi e progetto, Palermo 2003;
- D'Angelo G., Compendio di legislazione urbanistica ed edilizia. Edizioni Le Pensur, Potenza 2015;
- De Lucia V., Le mie città. Mezzo secolo di urbanistica in Italia, Reggio Emilia 2010;
- Filpa A., Talia M., Fondamenti di governo del territorio Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche Carocci editore 2009;
- Guidoni E., L'arte di progettare le città', Italia e Mediterraneo dal medioevo al settecento, Roma 1992;
- Scattoni P., L'Urbanistica dell'Italia contemporanea. Dall'unità ai giorni nostri, Roma 2004;
- Secchi B., Prima lezione di Urbanistica, Bari 2000;
- Salzano E., La legislazione urbanistica dal 1942 alla fine del secolo In "Enciclopedia dell'architettura italiana – Il secondo Novecento", a cura di F. Dal Co, Electa, Milano 1997;
- Visone S., La Strumentazione Urbanistica, in Manuale di Gestione del Territorio. Fratelli Fiorentino, Napoli, 1997;