



Analisi evolutiva della normativa: 1° periodo, fino al 1960

SOMMARIO

2.1 Evoluzione storica delle regole edilizie urbane. - 2.2 La legge «Pisanelli». - 2.3 Le leggi speciali. - 2.4 La prima legge urbanistica n. 1150/42. - 2.5 I piani di ricostruzione. - 2.6 Le prime leggi di tutela delle bellezze naturali e delle cose di interesse artistico e storico. - 2.7 Le misure di salvaguardia. - 2.8 Il dibattito urbanistico prima e dopo il 1960.

2.1 Evoluzione storica delle regole edilizie urbane

Comunemente si ritiene che le **prime norme edilizie e urbanistiche** vedano la luce solo nella *seconda metà del XVIII secolo* e nell'era napoleonica; in realtà *regole di edificazione dei centri urbani* sono esistite sin da epoche antichissime presso gli Egizi (3000 a.C.), gli Assiro-Babilonesi, la Grecia classica, la Roma repubblicana ed imperiale, nel senso che oltre ai centri di formazione spontanea e direttamente connessi alla condizione naturale dei siti, sorgono quelli di creazione preconstituita, secondo criteri determinati dalle autorità di governo.

In molti casi le regole non consistevano solo in dettami afferenti l'estetica, la forma, le ragioni di difesa e l'igiene degli abitati, ma prefiguravano la trama della città con l'individuazione di percorsi e spazi pubblici delimitanti le aree destinate all'edificazione.

Il sistema ortogonale ippodameo, ad esempio, sorto, come si è visto, nella Magna Grecia, mutuato dai Romani e assunto da questi a sistema generale per i vantaggi pratici di rapida sistemazione dei territori conquistati, consisteva in una vera e propria *lottizzazione*, la cosiddetta *centuriatio*, ricavata tracciando strade parallele ai due assi fondamentali (*maximi*) ortogonali, denominati *cardi* in direzione nord-sud, e *decumani* in direzione est-ovest, con i lotti assegnati in proprietà a chi doveva edificarli nel rispetto dei confini e degli allineamenti

Le prime norme edilizie e urbanistiche

Il sistema ortogonale ippodameo

stradali, oltre all'altezza degli edifici che dovevano lasciare la vista dei templi e degli altri edifici pubblici.

Normativa edilizia di Cesare, Augusto e Traiano Norme edilizie furono emanate all'epoca di G. Cesare, come le norme di rispetto degli acquedotti, al tempo dell'Impero dopo l'incendio di Roma, e regolamenti che limitavano l'altezza delle case furono emessi da Augusto e Traiano; ciò dimostra che anche nell'antichità, benché non si sia mai pervenuti a dettare norme per così dire urbanistiche secondo il significato che in epoca moderna si attribuirà al termine, furono tuttavia prodotte regole e norme intese a disciplinare l'edificazione urbana di parte pubblica e privata.

Lo Statuto romano (1410) Parimenti nel Medioevo e nel Rinascimento, esistono testimonianze di regolamentazione dell'attività edilizia: nel XII secolo a Parigi opera un corpo di *maestri delle strade* introdotti anche a Roma nel 1410 con lo *Statuto romano* e confermati con l'ampliamento dei poteri attraverso bolle di diversi pontefici, aventi il compito di provvedere alla sistemazione e ristrutturazione delle strade, delle fogne e anche dei fabbricati da demolire per aprire nuove strade sia *intra urbe* che *extra urbem* (1).

Il piano di ristrutturazione e ampliamento della Roma papale Con la *Constitutio de aedificiis* di Gregorio XIII del 1574 e con il *piano di ristrutturazione e ampliamento della Roma papale*, progettato da D. Fontana per disposizione di Sisto V, secondo uno schema stellare di percorsi congiungenti i maggiori edifici religiosi, la regolamentazione delle strutture urbane si affina tanto da prevedere disposizioni *per creare nuove strade o piazze, ovvero per rettificare e porre in comunicazione quelle esistenti* e norme per i proprietari espropriati per pubblica utilità, oltre all'attenzione molto forte, in questo periodo, prestata all'architettura della città (2).

Tuttavia la finalità dell'insieme delle norme, emesse nei secoli precedenti alla seconda metà del '700, non era volta a istituire norme per la disciplina dello sviluppo urbano e per la dotazione di opere pubbliche e sociali per le esigenze degli agglomerati urbani, ma essenzialmente per *disciplinare in modo uniforme l'esercizio del diritto di proprietà*, sottraendolo ad ogni iniziativa arbitraria.

Lo sviluppo urbano alla fine del XVIII sec. L'esigenza di **disciplinare lo sviluppo urbano** si avverte in modo acuto verso la fine del XVIII secolo, quando con il venir meno delle ragioni di difesa e con l'insorgere della rivoluzione industriale e la conseguente trasformazione profonda del tessuto economico e sociale, inizia l'esodo dalle campagne verso le città, intorno alle quali sorgono i primi impianti industriali, mentre con il superamento, ad opera dell'Illuminismo e della Rivoluzione francese, del concetto di Stato assolutista, si afferma, con norme positive, il diritto di controllo dello Stato nel settore economico e dell'organizzazione dei centri urbani.

La legislazione normativa nell'Italia preunitaria Infatti, in questo periodo vede la luce la legislazione relativa ai *piani generali di allineamento* per le strade e piazze esistenti e per quelle nuove

(1) E. RE, *Maestri di strade*, Roma, 1920.

(2) TESTA, *Disciplina urbanistica*, Milano, 1971

da costruire, con l'introduzione, nel 1807, della disciplina degli *espropri per pubblica utilità*, recepita dal Regno italiano nel 1813 (3).

L'influenza della legislazione francese si risentirà in tutti gli Stati italiani preunitari dove pur preesistevano sporadiche norme, come ad esempio, il piano stradale di Milano risalente al 1778, o le prescrizioni a Napoli per la difesa del panorama della collina di Posillipo a mezzo dell'imposizione dell'inclinazione del 30%, da non superare per le costruzioni a valle delle strade (4).

La prima legge nell'Italia preunitaria, in materia di legislazione urbanistica, si ebbe nel 1851 nel Regno del Piemonte (legge n. 1221 relativa ai piani di allineamento e ampliamento), un anno prima della legge francese del 1852, con cui si disciplinava la futura grandiosa trasformazione urbana di Parigi, ad opera del Prefetto Haussmann, e in anticipo rispetto ad analoghe legislazioni nei paesi europei.

2.2 La legge «Pisanelli»

I principi ispiratori della legge piemontese (n. 1221/51) furono recepiti, sostanzialmente, nella **legge Pisanelli (L. n. 2359 del 25-6-1865)** del nuovo Stato italiano. Il provvedimento contiene una prima sistematica disciplina urbanistica ed edilizia, nonché la normativa sulle espropriazioni per pubblica utilità. **La legge Pisanelli (L. n. 2359/1865)**

Sotto l'aspetto urbanistico la legge prevedeva in modo differenziato:

- la facoltà per i Comuni, superiori a 10.000 abitanti, di dotarsi di un *piano regolatore edilizio* dell'esistente nucleo urbano, indicante le regole da osservare nelle costruzioni e ricostruzioni, con validità non superiore a 25 anni (5);
- la facoltà, per i Comuni che avessero la dimostrata esigenza di dovere estendere l'abitato, di adottare un *piano regolatore di ampliamento* contenente le norme da osservare nelle costruzioni;
- il diritto di espropriare da parte degli enti pubblici, anche gli edifici monumentali, benché efficientemente conservati dai proprietari.

Ai fini espropriativi, oltre all'obbligo della cessione delle aree occorrenti per la costruzione delle *opere pubbliche* previste dal piano di ampliamento (l'indennizzo era da valutarsi per differenza tra l'originario valore dell'intera area e quello dell'area residua) la L. n. 2359/1865 prevedeva, ai Titoli I e II, una normativa organica sulle espropriazioni per pubblica utilità, specificativa degli atti che dovevano precedere la dichiarazione di pubblica utilità (6) (Capi I e II), la designazione dei beni da espropriare (Capo III), l'indennità e il modo di determinarla (Capo IV), la procedura espropriativa (Capo V), il concetto di retrocessione (Capo VI), mentre il Titolo II riguardava disposizioni particolari per le occupazioni temporanee di cave di pietra necessarie per l'esecuzione di opere pubbliche. **Finalità espropriative ed urbanistiche**

(3) Si veda G. FURITANO, *Istituzioni di diritto urbanistico*, Milano, 1971.

(4) Norma ripresa anche nel Regolamento edilizio comunale di Napoli del 1935.

(5) Art. 87 (Capo VI). Nel decreto di approvazione del piano «sarà determinante il tempo, non maggiore di anni 25, entro il quale dovrà essere eseguito il piano». L'approvazione del piano (art. 92) equivale a dichiarazione di pubblica utilità.

(6) Art. 2 - Sono opere di pubblica utilità quelle espressamente dichiarate tali con atto dell'autorità competente.

Ai fini urbanistici, rispetto alla proposta Pisanelli, tale legge prevedeva: la facoltà e non l'obbligo dei Comuni di dotarsi di piani; la separazione tra *piano regolatore edilizio* (7) e *piano di ampliamento* (8) (non essendo ancora maturi i tempi della pianificazione unitaria); il limite dei 25 anni per l'attuazione dei piani; la circostanza che l'approvazione del piano comportava la validità della dichiarazione di pubblica utilità per le opere connesse con ragioni di *salubrità dell'abitato* e delle necessarie comunicazioni, sia quelle nuove sia quelle previste per *rimediare alla viziosa disposizione degli edifici*, dovendosi perseguire *la finalità di una più sicura, comoda e decorosa disposizione dell'abitato*.

Altre finalità, come quelle estetiche ed architettoniche, pure previste nella proposta Pisanelli, non furono inserite nella legge in questione, per cui nei decenni successivi le stesse verranno recuperate in sede di adozione dei singoli interventi, da approvarsi a cura del Ministero dei LL.PP., ovvero in sede di predisposizione dei regolamenti edilizi comunali, di cui si doteranno molti Comuni a prescindere dai piani regolatori; mentre l'autorizzazione a costruire diventerà obbligatoria solo con il D.L. n. 640/35.

I principi generali della L. n. 2359/1865 in materia espropriativa, malgrado le leggi speciali sopravvenute ed i tentativi di formazione di una nuova legislazione in materia, restarono immutati per oltre un secolo, perdurando la loro validità fino ai nostri giorni.

La L. n. 2359/1865, sotto l'aspetto urbanistico, ebbe una modesta applicazione, per una pluralità di motivi, quali l'urbanesimo ancora contenuto, l'impreparazione degli enti locali, ma soprattutto la difficoltà dei Comuni a reperire fondi per far fronte agli oneri, anche consistenti, per la bonifica urbana, nel caso di piani regolatori edilizi e per la costruzione di nuove infrastrutture, nel caso di piani di ampliamento, cui si aggiunge che il nuovo Stato unitario era molto impegnato nello sviluppo delle attività industriali per aumentare il peso internazionale del paese.

Il *primo piano generale di ampliamento* fu adottato per la città di Firenze, evidentemente per le necessità connesse con lo spostamento della capitale da Torino, nello stesso anno dell'approvazione della legge del 1865 (Fig. 27).

2.3 Le leggi speciali

Prevalse, tuttavia, nei decenni successivi al 1865 e nei primi decenni del '900, la prassi di *approvare i piani regolatori di alcune città, con singoli provvedimenti legislativi*, in quanto in tale sede si andavano a prevedere: finanziamenti e contributi statali per gli interventi, agevolazioni tributarie per le demolizioni e le ricostruzioni, ma soprattutto criteri espropriativi meno onerosi rispetto a quello dell'equo ristoro previsto dalla L. n. 2359/1865.

La legge speciale n. 2892/1885 Tale ultima tendenza si consolida tanto che, in occasione del risanamento di alcuni quartieri storici di Napoli, colpiti da epidemia, viene emanata la **L. n. 2892/1885** che verrà largamente ripresa e utilizzata in numerosi interventi di natura espropriativa in altre città, perché più conveniente in

(7) Art. 86 (Capo VI): nel piano regolatore edilizio sono tracciate le linee da osservarsi nella ricostruzione di quelle parti dell'abitato, in cui sia «da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici». Abrogato dalla L. n. 1150/42.

(8) Art. 93 (Capo VII): è previsto il piano di ampliamento in cui sono tracciate le norme da osservare nei nuovi edifici, al fine di provvedere alla salubrità dell'abitato ed alla più sicura, comoda e decorosa sua disposizione. Abrogato dalla L. n. 1150/42.

quanto il valore venale degli immobili era mediato, e quindi ridotto, con il coacervo dei fitti dell'ultimo decennio (9).

Nell'elenco che segue si riportano fra parentesi gli anni dei provvedimenti di approvazione dei piani regolatori più significativi delle grandi città italiane: Firenze (1883), Milano (1912), Roma (1932), Novara (1937), Palermo (1894), Torino (alcune zone urbane) (1930), Napoli (1939).

L'evoluzione del concetto di piano regolatore

Nel periodo 1865-1942 si ha una notevole *evoluzione del concetto di piano regolatore*, nel senso che emerge la consapevolezza dell'unitarietà del piano per tutto il territorio comunale e della diversa funzione del piano generale rispetto a quello esecutivo, mentre si avverte sempre più l'utilità e la necessità di dotarsi di un piano regolatore per governare i processi di trasformazione e espansione delle città e dei centri abitati, connessi al crescente sviluppo industriale e dei sistemi di trasporto.

Infatti, già la legge di approvazione del piano regolatore di Roma (10) del 1932 conteneva molti principi, norme e prescrizioni che caratterizzarono, dieci anni dopo, la prima legge urbanistica generale, tra cui il concetto che i *piani regolatori sono strumenti atti ad assicurare l'armonico assetto degli abitati con le infrastrutture pubbliche*, mentre altri strumenti sussidiari (regolamenti edilizi, piani di lottizzazione, comparti edificatori) servono a disciplinare precipuamente la realizzazione e le trasformazioni delle unità edilizie.

Nel 1942, in pieno periodo bellico, viene varata la **legge urbanistica generale 17-8-1942 n. 1150**, tuttora vigente, benché in parte modificata e integrata con leggi stralcio parziali e settoriali, intervenute nell'ultimo mezzo secolo, che dà alla materia urbanistica finalmente una disciplina unitaria e autonoma.

La legge urbanistica generale n. 1150/1942

2.4 La prima legge urbanistica n. 1150/42

La L. n. 1150/42 (11) rappresenta il *primo ordinamento sistematico di organi e mezzi per la disciplina dell'uso del territorio*, al fine di conseguire lo sviluppo quantitativo e il miglioramento qualitativo degli aggregati urbani, con un preciso rapporto dei ruoli delle opere pubbliche (attrezzature) e dell'edilizia privata, secondo una visione territoriale della pianificazione urbanistica (*piani di coordinamento e piani intercomunali*) e unitaria, perché comunque riguardante l'intero territorio comunale (*piano regolatore generale*).

Il contenuto della L.U. n. 1150/42

La legge urbanistica si articola in quattro Titoli.

Il Titolo I (artt. 1-3), «*Ordinamento statale dei servizi urbanistici*», contiene alcune disposizioni programmatiche, fissa le competenze del Ministero dei LL.PP. e degli organi compartimentali periferici in tema di istruttoria, di pareri, di approvazione e vigilanza sull'at-

(9) Art. 13 legge 15-1-1885, n. 2892 dispone: «L'indennità dovuta ai proprietari degli immobili espropriati sarà determinata sulla media del valore venale e dei fitti osservati dell'ultimo decennio, purché essi abbiano la data certa, corrispondente al rispettivo anno di locazione. In difetto di tali fitti accertati, l'indennità sarà fissata sull'imponibile netto agli effetti delle imposte su terreni e fabbricati».

(10) Legge 24-3-1932 n. 355 - Con il piano, sono approvate le *norme generali* e le *prescrizioni tecniche d'attuazione*.

(11) La *legge urbanistica 17-8-1942 n. 1150*, allo stato vige nel testo coordinato con le successive leggi di modifica e integrazione della stessa, ossia delle leggi nn. 765/67, 1187/68, 291/71, 865/71, 10/77, 9/82, 94/82 e 47/85.

tuazione dei piani. Il Titolo I non è stato variato da leggi successive, sebbene i poteri siano stati trasferiti in seguito alle Regioni (12).

Il Titolo II (artt. 4-36), «*Disciplina urbanistica*», è suddiviso in quattro capi: il Capo I (art. 4) stabilisce che la disciplina urbanistica si attua a mezzo di *piani regolatori territoriali e piani regolatori comunali*; il Capo II (artt. 5-6), *piani territoriali di coordinamento* prevede la competenza per la redazione di tali piani da parte del Ministero dei LL.PP., con l'obbligo per i Comuni di uniformare ad essi il piano regolatore comunale. Il Capo II è rimasto immutato, a meno delle competenze trasferite alle Regioni (13).

Il Capo III (artt. 7-30), relativo ai *piani regolatori comunali* specifica che gli strumenti urbanistici comunali sono: Sez. 1 i *piani regolatori generali* (P.R.G.), Sez. 2 i *piani regolatori particolareggiati* (P.P.E.), Sez. 3 le *norme tecniche di attuazione* (N.T.A.), precisandone il contenuto e la funzione (14). Il Capo III ha subito notevoli modificazioni e integrazioni con le leggi n. 765/67, n. 1187/68 e successive.

Il Capo IV, profondamente modificato dalle L. n. 765/67 e n. 10/77, disciplina l'istituto della *licenza edilizia* obbligatoria (artt. 31-36); fissa l'obbligatorietà dei Comuni a munirsi del *regolamento edilizio* specificandone i punti fondamentali; dispone, per i Comuni sprovvisti di piano regolatore, l'obbligo di dotarsi di un *programma di fabbricazione* (15), da includere nel regolamento edilizio comunale.

Il Titolo III (relativamente agli artt. 37 e 40) «*Determinazione dell'indennità di espropriazione*», riguarda anche le espropriazioni per pubblica utilità ed è stato profondamente modificato dalle successive leggi n. 1187/68, n. 865/71 e n. 10/77.

Il Titolo IV (artt. 41-45), «*Disposizioni generali e transitorie*», ha subito parimenti vaste e importanti modificazioni in materia di sanzioni per violazioni di leggi urbanistiche, di rilascio di concessioni (ex licenze) in deroga, di norme limitatrici dell'attività edilizia per Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, di regole da osservare per la formazione di nuovi piani e per la variazione di quelli esistenti.

[Della disciplina attuale, si parlerà specificamente nei prossimi capitoli].

La legge prevedeva inoltre la formazione di un *regolamento attuativo*, che, analogamente a casi simili, non è stato mai adottato.

Va detto che, rispetto al particolare periodo di emanazione, *la legge urbanistica n. 1150/42 era molto avanzata*, e in linea con le tendenze più moderne della cultura urbanistica europea, ben strutturata, chiara e lungimirante nelle finalità e nei contenuti, benché prescindesse dal problema delle risorse finanziarie connesse all'attivazione dei piani; ma tale limite caratterizzerà anche la successiva legislazione in materia.

Per via della guerra prima, e del tormentato periodo della ricostruzione post-bellica dopo, la legge rimase a lungo praticamente inattuata, eppure la stessa poteva consentire l'attivazione di una moderna e razionale pianificazione territoriale, la sola capace di evitare l'espansione urbana senza regole e lo spontaneismo edilizio, che contraddistinguono i processi urbanistici caotici e sconsiderati dei successivi decenni.

(12) Poteri trasferiti alle Regioni con D.P.R. 15-1-72 n. 8 con effetto dal 30-3-1972.

(13) Le competenze dello Stato e delle Regioni in materia urbanistica sono state precisate con il D.P.R. n. 616/77 e con il D.Lgs. n. 112/98.

(14) L'espropriabilità delle aree urbane è disciplinata dall'art. 18 come modificata dalla legge n. 865/71, «allo scopo di predisporre l'ordinata attuazione del P.R.G., relativamente alle aree inedificate o interessate da costruzioni in contrasto con il P.R.G.».

(15) Il programma di fabbricazione previsto dall'art. 34, deve indicare «i limiti di ciascuna zona, secondo le delimitazioni in atto o da adottarsi, nonché con le precisazioni dei tipi propri di ciascuna zona, con possibilità di indicare le eventuali direttrici di sviluppo».

2.5 I piani di ricostruzione

Nell'immediato dopoguerra urgevano interventi di ricostruzione dei numerosi centri urbani distrutti o danneggiati dagli eventi bellici, per cui, anche in considerazione delle difficoltà oggettive dei Comuni a promuovere i piani particolareggiati previsti dalla legge del 1942, i soli idonei a governare urbanisticamente la ricostruzione degli abitati, si cercò uno strumento più agile, con l'introduzione dei *piani di ricostruzione* a mezzo del **D.Lgs.Lgt. 1-3-1945, n. 154**, dando così inizio alla pratica della **legislazione urbanistica speciale**, che purtroppo proseguirà nei successivi decenni, secondo la logica dell'emergenza.

La legislazione urbanistica speciale (D.Lgs.Lgt. n. 154-1945)

I PRG della L. 1150/42 vennero, dunque, in pratica sostituiti, seppur temporaneamente, dai detti piani di ricostruzione prescritti dal D.Lgs. Lgt. n. 154/45 e dalla L. n. 1402/49, ed infatti, il decreto n. 154/45 e quelli successivi (nn. 261/48 e 740/49) trovarono forma definitiva e compiuta, nella legge 27-10-1949, n. 1402 sui piani di ricostruzione che prevede: «allo scopo di contemperare nei paesi danneggiati dalla guerra le esigenze inerenti ai più urgenti lavori con la necessità di non compromettere il razionale futuro sviluppo degli abitati, i Comuni, che saranno compresi in apposito elenco approvato dal Ministero dei LL.PP., devono, nel termine di tre mesi (16), adottare un piano di ricostruzione», consistente in una relazione e in due planimetrie, su carte catastali, su cui riportare:

La L. n. 1402/1949 sui piani di ricostruzione

- a) le reti stradali;
- b) le aree per attrezzature pubbliche;
- c) le aree destinate a demolizione, ricostruzione, riparazione e costruzione di edifici, compresi quelli vincolati;
- d) le zone di nuova costruzione fuori del perimetro dell'abitato;
- e) le caratteristiche edilizie delle costruzioni, oltre alle *norme edilizie* necessarie per la buona esecuzione delle opere.

Nella legge sono esplicitati le modalità di pubblicazione e approvazione (17) del piano (di competenza dello Stato per i capoluoghi di Provincia, dei Provveditorati alle OO.PP. per i Comuni non capoluoghi di Provincia), l'espropriabilità delle aree di intervento, la procedura abbreviata degli espropri, nonché gli adempimenti e le procedure da perseguire nella fase esecutiva.

Dal punto di vista della rilevanza urbanistica di tali piani, vanno sottolineate:

- l'efficacia del piano di ricostruzione come *piano regolatore generale ed esecutivo* allo stesso tempo;
- la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza delle opere del piano;
- la praticabilità delle *varianti* per necessità di adeguare le previsioni del piano;
- la durata del piano fissato in 5 anni con salvezza di proroghe;
- la valenza delle norme urbanistiche della L. n. 1150/42, se non incompatibile con il piano di ricostruzione, che pertanto prevale rispetto a tale legge.

(16) Il termine utile, fissato al 31-12-1952 verrà prorogato successivamente al 31-12-1957 con L. n. 222/57 e al 13-7-1966 con L. n. 510/66.

(17) La competenza è poi stata trasferita alle Regioni con D.P.R. n. 8/72.

I piani di ricostruzione sono stati largamente utilizzati negli anni '40 e '50 dai Comuni danneggiati dalla guerra. Questi spesso non riguardavano tutto il centro abitato ma, per molti centri, tali piani costituivano i soli strumenti urbanistici esistenti.

2.6 Le prime leggi di tutela delle bellezze naturali e delle cose di interesse artistico e storico

La tutela paesistica ed artistico-storica

Coevamente alla fase conclusiva e di studio, e ben tre anni prima dell'approvazione della legge urbanistica generale n. 1150/42, erano state promulgate due **leggi sulla tutela paesistica e artistico-storica**, entrambe improntate a grande organicità e a elevata e avanzata qualità culturale, tale da costituire ancora oggi la struttura normativa portante per la tutela del paesaggio e delle cose di interesse storico-artistico. I due provvedimenti sono la **L. 29-6-1939, n. 1497** sulla «*Protezione delle bellezze naturali*» con regolamento attuativo (R.D. 3-6-1940 n. 1497) e la **L. 1-6-1939 n. 1089** sulla «*Tutela delle cose di interesse artistico e storico*» (18).

L. n. 1497/1939

La **L. n. 1497/39 sulla protezione delle bellezze naturali** nasceva dalla consapevolezza che l'utilizzazione delle aree, a fini edificatori indiscriminati all'interno e all'esterno dei centri urbani, potesse provocare grave

pregiudizio alle bellezze naturali e monumentali presenti in modo considerevole sul territorio, e che la legge preesistente sulla *tutela del panorama* (L. n. 778/22) fosse inadeguata allo scopo, non prevedendosi l'obbligatorietà dei pareri degli organi competenti sui progetti di nuova edificazione, né la perimetrazione delle aree meritevoli di tutela panoramica da salvaguardare.

Con la L. n. 1497/39 sono state, invece, definite in modo preciso le cose che andavano sottoposte a tutela per il notevole interesse pubblico rivestito dalle stesse, così individuate:

- 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale e di singolarità geologica;
- 2) le ville, i parchi, i giardini che si distinguono per la loro non comune bellezza;
- 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale;
- 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e quali punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico.

È stata prevista la istituzione di *due distinti elenchi*, uno per le cose di cui ai punti 1) e 2) e l'altro per le cose di cui ai punti 3) e 4) da formarsi a cura di apposite Commissioni provinciali e da approvarsi con decreti del Ministero della Pubblica Istruzione, successivamente dal Ministero per i Beni culturali e ambientali, seguendo procedure precise a tutela dei proprietari dei beni interessati (19).

(18) Entrambe le leggi del 1939 sono state abrogate dal recente D.Lgs. 29-10-1999, n. 490, Testo unico sui beni culturali e ambientali (vedi Cap. IV, par. 15).

(19) Le procedure per la formazione degli elenchi sono disciplinate dagli artt. 2, 3, e 4 della legge. Con la **L. 3-8-1985 n. 431**, l'impostazione della norma del 1939 è stata fortemente modificata, in quanto alle aree già sottoposte o da sottoporre a vincolo con decreto ministeriale, si aggiungono quelle individuate direttamente dalla stessa legge del 1985, come le fasce costiere e le rive dei laghi per 300 m dalla battigia, le rive dei corsi d'acqua per una fascia di 150 m, i boschi e le foreste, le zone montane oltre una certa quota (1200 e 1500 m); i parchi e le riserve e altro ancora.

Gli strumenti di tutela sono: il *vincolo generico* consistente nella dichiarazione (con decreto ministeriale) di notevole interesse paesistico di un territorio più o meno esteso, e il *piano paesistico* per quelle aree meritevoli di un piano preventivo di tutela concepito con «criteri unitari razionali ed estetici».

Il vincolo paesistico non è, di per sé, un vincolo di inedificabilità o di immutabilità assoluta ma da esso deriva che qualsiasi trasformazione del bene vincolato è sottoposta al parere preventivo e all'autorizzazione dell'autorità amministrativa competente.

L'individuazione delle aree da assoggettare a vincolo generico di interesse paesistico è trasferita alle Regioni, residuando tuttavia il potere del Ministero per i Beni culturali e ambientali di integrare gli elenchi delle aree da vincolare predisposti dalle Regioni, che hanno il potere di disporre per tali aree la formazione di un piano paesistico.

Il **piano paesistico** deve redigersi secondo le direttive dell'art. 25 del **decreto attuativo R.D. 3-6-1940, n. 1357** (20), tutt'ora vigente indicando:

- 1) le *zone di rispetto* non suscettibili di utilizzazione e trasformazione non solo a scopo edilizio;
- 2) il rapporto tra aree libere e aree dove si ritiene possibile edificare;
- 3) le norme tecniche per diversi tipi di costruzione;
- 4) la distribuzione e l'allineamento delle costruzioni in relazione ai caratteri ambientali;
- 5) le istruzioni per la scelta e la varia distribuzione della flora.

Il tutto, come si vede, è teso non all'immutabilità, ma alla disciplina e al miglioramento delle aree con organici e unitari criteri estetici.

I piani paesistici, che possono essere redatti anche per le aree individuate dalla L. n. 431/85, vengono approvati con decreto del Presidente della Giunta regionale, su conforme delibera della Giunta regionale e del Consiglio regionale, sentito il parere del Servizio regionale dei Beni ambientali.

Il *nulla osta* ad eseguire interventi in aree vincolate o rientranti in piani paesistici è di competenza della Regione o di enti delegati in tutto o in parte dalla stessa.

Si verifica spesso che i piani paesistici intervengono su vasti territori comprensivi di più Comuni, per i quali già sono vigenti strumenti urbanistici comunali per cui le previsioni dei due strumenti risultano spesso incompatibili se non contrastanti. In questo caso prevalgono le norme più restrittive contenute nei piani paesistici, cui vanno adeguati quelli urbanistici. È opportuno per questo, tenuto conto che la tendenza è quella di preferire i piani paesistici alla semplice individuazione e perimetrazione delle aree sottoposte al solo vincolo generico, che le Regioni tengano conto dei piani regolatori esistenti, in dotazione ai Comuni ricadenti nel territorio interessato dal piano paesistico e che i Comuni provvedano ad adeguare i propri strumenti urbanistici alle previsioni dei piani paesistici di iniziativa regionale, in modo da pervenire ad una *disciplina unitaria e congruente del territorio*. Tale sensibilità e cultura urbanistica stenta ad affermarsi, per cui spesso vengono prodotti piani paesistici inutilmente generalizzati e totalizzanti, in quanto comprensivi di interi territori comunali, in modo indiscriminato, e non circoscritti alle aree effettivamente meritevoli di tutela, producendo dei veri e propri blocchi per qualsiasi intervento edilizio e urba-

Gli strumenti di tutela della L. n. 1497/39

Il piano paesistico ex R.D. n. 1357/40

(20) Regolamento per l'applicazione della legge 29-6-39 n. 1947 sulla protezione delle bellezze naturali.

nistico; mentre i Comuni, in sede di formazione di PRG o loro varianti, si limitano a riportare sulla planimetria di piano la sola perimetrazione delle aree vincolate, senza alcun approfondimento sulle interconnessioni di natura ambientale tra piano paesistico e piano urbanistico.

L. n. 1089/39

La coeva **L. 1-6-1939, n. 1089 sulla «Tutela delle cose d'interesse artistico e storico»** (anch'essa abrogata dal citato T.U.)

sottopone a tutela: a) le cose, immobili e mobili, che presentano interesse artistico, storico, archeologico e geografico; b) le cose che interessano la paleontologia, la preistoria e le primitive civiltà; c) le cose numismatiche; d) i manoscritti, i carteggi, i documenti, gli incunaboli, le stampe e quant'altro abbia carattere di rarità e di pregio, compresi palazzi (o parti di essi), parchi e giardini che abbiano interesse storico o artistico (21).

Sotto l'aspetto edilizio e urbanistico, la legge è di estrema importanza, in quanto la tutela riguarda edifici, complessi monumentali, aree archeologiche, parchi, giardini che, quasi sempre, ricadono nei centri abitati e più specificamente nelle zone storiche di essi, la cui presenza qualifica e dà rilievo alla struttura urbana, come *luogo della memoria da conservare e salvaguardare* come risorsa non solo culturale. In tal senso la legge è servita allo scopo, in quanto essa ha previsto la formazione di *elenchi* delle cose d'interesse artistico e storico tenuti a cura del Ministero dei Beni culturali, da notificarsi ai proprietari, possessori o detentori delle cose a qualsiasi titolo, e da trasciversi nei registri delle Conservatorie delle ipoteche, come *vincolo permanente sul bene*.

Ne consegue che i proprietari dei beni sono obbligati all'uso conservativo di essi e ad assicurarne l'integrità e la sicurezza, per cui tutti i progetti delle opere che essi intendono eseguire, vanno sottoposti al parere preventivo per l'autorizzazione delle competenti Soprintendenze. Il Ministero ha, inoltre, facoltà di «prescrivere distanze, misure e altre norme dirette ad evitare che sia messa in pericolo la integrità delle cose immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro», e di promuovere scavi e ricerche archeologiche su aree, anche private, senza che i proprietari delle stesse possano opporsi (22), non potendo tuttavia esercitare tutti i diritti connessi con le occupazioni temporanee o con le espropriazioni per pubblica utilità.

Per i beni di interesse storico-artistico dei privati la legge, come si è visto, prevede un elenco degli stessi, di libera consultazione, mentre per quelli di proprietà pubblica e di enti locali si prevede che «l'elenco» resti a cura degli enti medesimi.

Ciò ha ingenerato non poche confusioni, perché molti Comuni o enti pubblici non hanno proceduto a redigere gli elenchi dei propri beni, mobili e soprattutto immobili, rientranti nella tutela della L. n. 1089/39, per cui, in sede di contestazione giudiziale, è emerso anche l'orientamento di alcuni giudici a ritenere vincolati, indistintamente, tutte le proprietà e gli edifici pubblici di proprietà degli enti, per la loro natura e destinazione. Ciò è certamente eccessivo. La questione è risolvibile in sede di redazione o di variazione degli strumenti urbanistici, prevedendo sulle cartografie dei piani urbanistici l'elenco e l'individuazione dei beni e manufatti meritevoli di tutela ai sensi della L. n. 1089/39, di concerto

(21) Per le cose d'interesse artistico, storico e archeologico, è vietata l'esportazione, se costituisca danno per il patrimonio storico e culturale nazionale (art. 35 L. n. 1089/39 modificato da L. n. 88/98).

(22) Il proprietario delle aree ha diritto ad un indennizzo per i danni subiti. Le cose ritrovate appartengono allo Stato. Al proprietario spetta un «premio», o in denaro o in cose, per un valore non superiore ad una quota di quello delle cose ritrovate.

con la competente Soprintendenza, ovvero con specifiche deliberazioni consiliari da assumere con le stesse procedure della strumentazione urbanistica.

La legge del 1939 riguarda la tutela di beni o di complessi di beni storico-artistico ben individuati, ma in essa non vi è il concetto di **centro storico** come insieme di beni meritevoli di conservazione nel loro complesso e nella loro articolazione urbana consolidata e sedimentata nei secoli di storia del centro abitato. È solo con la L. 6-8-1967, n. 765 che vengono per la prima volta disciplinate le attività edilizie nei *centri storici* o di *particolare pregio ambientale*, in quanto questa, all'art. 17, prevede, per i Comuni sprovvisti di piano, che per «gli agglomerati urbani, con i caratteri storici sopracitati, sono consentite *solo opere di consolidamento o restauro, senza alterazione dei volumi*. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del PRG». La perimetrazione dei centri storici doveva avvenire in uno con quella dei centri abitati.

La mancanza di un concetto di centro storico fino alla L. n. 765/67

Da tale impostazione scaturisce il cosiddetto periodo di *conservazione passiva dei centri storici*, con esiti positivi e negativi allo stesso tempo, in quanto essa, da una parte, consentirà la importante salvaguardia del tessuto urbano storico, compresi l'edilizia e gli spazi liberi, dall'altra ne provocherà il progressivo degrado per mancanza d'interventi. Ciò ha prodotto altre norme specifiche sul recupero (23), come si vedrà in seguito, perché il problema del *recupero dei centri storici* acquisterà sempre più rilevanza e centralità nella pianificazione urbana.

2.7 Le misure di salvaguardia

Agli inizi degli anni '50, con l'aumentare del numero dei Comuni tenuti a dotarsi di piano regolatore per effetto di appositi decreti, emerse la necessità di regolamentare il *regime intercorrente tra l'adozione dello strumento urbanistico e l'approvazione dello stesso*, non disciplinato dalla L. n. 1150/42.

L. n. 1902/52 sulle misure di salvaguardia

A tal fine fu emanata la L. 3-11-1952, n. 1902 sulle «*Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione dei piani regolatori*», successivamente emendata con le leggi nn. 1357/55, 517/66 e 1187/68.

Tale norma prevede che *a decorrere dalla data della deliberazione comunale di adozione dei PRG e dei PPE, e fino alla emanazione del relativo decreto di approvazione*, il Sindaco, su conforme parere della Commissione edilizia, può, con provvedimento motivato da notificare al richiedente, *sospendere ogni determinazione sulle domande di licenza di costruzione*, di cui all'art. 31 L. n. 1150/42, quando riconosca che tali domande siano in contrasto con il piano adottato.

Per i lavori iniziati, la sospensione può essere disposta dal Prefetto (24), su richiesta del Sindaco, quando le opere in corso compromettano o rendano più onerosa l'attuazione del piano. «Le sospensioni non potranno essere protratte oltre *tre anni* dalla data della delibera di adozione», estensibile ad un periodo non superiore a 5 anni, qualora, entro un anno dalla pubblicazione del piano, questo sia stato trasmesso per la superiore approvazione agli

(23) Le norme sulle aree e zone di recupero vengono introdotte con la L. n. 457/78.

(24) Allo stato, la sospensione è di competenza dello stesso Comune, e in via sostitutiva, della Regione.

organi competenti. Nel caso di riadozione, i tempi predetti decorrono dalla data della delibera di riadozione.

Le misure di salvaguardia sono divenute *obbligatorie* in forza delle successive L. n. 765/67 (art. 10) e n. 1187/68 (artt. 3 e 4). Per effetto di tali norme, l'adozione degli strumenti urbanistici, solo in pochi casi strumentale al blocco edilizio in alcune aree, ha comportato la riduzione dei fenomeni di edilizia spontanea o abusiva, in quanto il rilascio delle licenze (oggi concessioni) è subordinato al *contestuale* rispetto degli eventuali piani esistenti e di quelli adottati.

2.8 Il dibattito urbanistico prima e dopo il 1960

Nella seconda metà degli anni '50 e nei primi anni '60, mentre si susseguivano i decreti del Ministero dei Lavori pubblici di aggiornamento dell'elenco dei Comuni obbligati a redigere il piano regolatore generale nel proprio territorio, vennero emanate alcune significative leggi di natura urbanistico-edilizia: L. 9-8-1954, n. 640 «*Provvedimenti per l'eliminazione delle abitazioni malsane*», D.P. (Sicilia) 18-11-1955, n. 477/A «*Commissione regionale di urbanistica*», L. 29-7-1957 n. 634 «*Provvedimenti per il Mezzogiorno*» (costituzione della CASMEZ), L. 30-12-1960, n. 1676 «*Norme per la costruzione di abitazioni agricole*», D.P.C.M. 12-7-1991 «*Costituzione della Commissione per i piani regolatori territoriali delle aree di sviluppo industriale e dei nuclei di industrializzazione*», L. 24-7-1962, n. 1073 «*Provvedimenti per lo sviluppo delle scuole*», L. 25-11-1962, n. 1684 «*Provvedimenti per l'edilizia, con particolare riferimento alle zone sismiche*».

L'urbanistica negli anni '60

Ai primi del 1960 il dibattito urbanistico attraversa una fase di grande tensione culturale, sotto le spinte di qualificati territorialisti ed esperti, come Piccinato ed Astengo e di intellettuali facenti capo alla rivista *Urbanistica*, tanto che per effetto del clima creatosi con la *Nota aggiuntiva* (25) dell'allora Ministro del Bilancio (U. La Malfa) e dell'incipiente breve stagione della *Programmazione economica*, si pervenne al progetto del Ministro ai Lavori pubblici (F. Sullo) di una **nuova legge urbanistica** di respiro europeo, fondata sulla sostanziale **riforma del «regime dei suoli»**, e caratterizzata dalle previsioni dell'esproprio generalizzato delle aree per l'attuazione dei piani regolatori. Ne seguì una opposizione violentissima dei poteri forti della proprietà fondiaria, che travolse lo stesso Ministro e la sua coraggiosa iniziativa legislativa, ridimensionando le aspettative in essa riposte dalla cultura urbanistica, all'epoca, di grande e irripetibile qualità.

(25) «*Note aggiuntive*»: documenti sul modello di sviluppo dell'economia, in un quadro di programmazione, inteso a ridurre gli squilibri dello sviluppo, territoriale e sociale, dell'Italia nel periodo del *boom* economico