

Università di Pisa



Facoltà di Ingegneria

AA 2017/2018

---

CORSO DI LAUREA IN INGEGNERIA EDILE-ARCHITETTURA

Luisa Santini

TECNICA URBANISTICA I

**Storia dell'urbanistica e della città**

*La disciplina edilizia: dalla proposta Sullo alla  
legge 457/1978*

# LA DISCIPLINA EDILIZIA

---

**le amministrazioni (e in particolare le amministrazioni comunali) hanno necessità di strumenti specifici per disciplinare la realizzazione delle opere edilizie**

**VERIFICARE LA CONFORMITÀ DEI RELATIVI PROGETTI AGLI STRUMENTI URBANISTICI ESISTENTI**

**PRESCRIVERE MODI E TEMPI PER LA REALIZZAZIONE DELLE OPERE**

**IMPORRE IL PAGAMENTO DI EVENTUALI ONERI**

# LA LICENZA EDILIZIA

---

La legge LUN (1150/42) introduce la **LICENZA EDILIZIA**

**OBBLIGATORIA PER TUTTE LE NUOVE COSTRUZIONI DA REALIZZARE NELL'AMBITO DELL'AGGREGATO URBANO**

Nel 1967 (legge 765/67) la LICENZA EDILIZIA venne stesa alle **ZONE AGRICOLE**

**LA LICENZA DIVENNE OBBLIGATORIA SULL'INTERO TERRITORIO COMUNALE**

# LA RIFORMA ALLA LUN

---

**Nel 1963 LA PROPOSTA SULLO di riforma della legge urbanistica NON VENNE APPROVATA**

**IL MINISTRO SULLO RIESCE COMUNQUE A FAR APPROVARE LA LEGGE N. 167/1962**

**Legge per favorire l'acquisizione di ree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare mediante un meccanismo di l'esproprio**

**NEL FRATTEMPO LA SPECULAZIONE EDILIZIA E L'ESPANSIONE DELLE CITTÀ AVANZA**

**IN TUTTA ITALIA VENGONO RILASCIATE MOLTISSIME LICENZE EDILIZIE**

# GLI ANNI '60: SFRENATA SPECULAZIONE EDILIZIA

**LA MANCATA APPROVAZIONE DELLA  
RIFORMA URBANISTICA COMPORTÒ PER  
TUTTI GLI ANNI '60 LA RINUNCIA DA PARTE  
DEGLI URBANISTI AL DIBATTITO  
CULTURALE SULLA RIFORMA URBANISTICA**

**INTANTO LE CITTÀ SONO SOGGETTE AD  
UNA MASSICCIA SPECULAZIONE EDILIZIA  
E CRESCITA A MACCHIA D'OLIO**

**LE AREE MAGGIORMENTE LOTTIZZATE SONO:  
TRIANGOLO INDUSTRIALE  
PIANA VENETA  
ROMA  
NAPOLI  
LE COSTE**

# LA FRANA DI AGRIGENTO

---

**NEL LUGLIO DEL 1966 UNA IMPROVVISA  
FRANA DISTRUGGE GRAN PARTE  
DELL'ABITATO DI AGRIGENTO**

**LA FRANA È CAUSATA DALL'ENORME SOVRACCARICO  
EDILIZIO, DERIVANTE DA EDILIZIA COSTRUITA  
SELVAGGIAMENTE NEGLI ULTIMI ANNI A DISPETTO  
DI TUTTE LE NORME URBANISTICHE ED EDILIZIE**

**INOLTRE SI VERIFICANO LE ALLUVIONI DI  
FIRENZE E VENEZIA E FRANE ED ALLUVIONI  
IN VENETO**

**si ricomincia a parlare seriamente della  
necessità di una riforma urbanistica**

# LA LEGGE PONTE

---

**Nel 1967 viene emanata la legge n. 765 detta LEGGE PONTE recante MODIFICHE ED INTEGRAZIONI ALLA LUN**

**Introduce**

**IL DIVIETO DI LOTTIZZARE I TERRENI PRIMA DELL'APPROVAZIONE DEL PDF O DEL PRG**

**L'ESTENSIONE DELLA LICENZA EDILIZIA A TUTTO IL TERRITORIO COMUNALE**

**SANZIONI PER ABUSI EDILIZI (IN ASSENZA DI LICENZA O IN CONTRASTO CON PIANO)**

# LA LEGGE PONTE

---

**IL PAGAMENTO DA PARTE DEL PRIVATO  
DEGLI ONERI DI URBANIZZAZIONE  
PRIMARIA E DI PARTE DI QUELLA  
SECONDARIA**

**L'INTRODUZIONE DI STANDARD  
URBANISTICI (MQ A PERSONA DI SPAZI  
PUBBLICI)**

**INTRODUZIONE DI STANDARD EDILIZI  
(DISTANZA DELLE ABITAZIONI DALLE  
STRADE E TRA DI LORO, ALTEZZE MASSIME)**

# Attuazione della legge ponte e DM 1444/'68

---

**La legge ponte venne approvata con un emendamento che ne rimandava l'attuazione di un anno**

**IN QUEL ANNO SONO STATE RILASCIATE  
QUASI IL TRIPLO DELLE LICENZE EDILIZIE  
CHE VENIVANO RILASCIATE MEDIAMENTE  
OGNI ANNO**

**NEL 1968 VENNE FINALMENTE EMANATO IL  
REGOLAMENTO TECNICO DELLA LEGGE 765  
CON **DECRETO MINISTERIALE N. 1444****

## Sentenze della Corte Costituzionale del 1968

---

**Il 29 maggio del 1968 la Corte Costituzionale emana due sentenze che hanno delle fortissime ripercussioni in urbanistica e riaprono il dibattito sul regime immobiliare**

**Sentenza n. 55 sancì la incostituzionalità dell'art. 7 della legge 1150**

**Sentenza n. 56 relativa alla legge della provincia di Bolzano sul paesaggio**

## Sentenze n. 55 del 1968

---

**dell'art. 7 della legge 1150**

**I vincoli di inedificabilità previsti dal PRG hanno, come il PRG, validità a tempo indeterminato**

**SONO INCOSTITUZIONALI I PIANI REGOLATORI QUANDO VINCOLANO COME INEDIFICABILI I TERRENI, DETERMINANDO DI FATTO, A DANNO DEI PROPRIETARI, UNA SORTA DI "ESPROPRIO SENZA INDENNIZZO"**

**I vincoli di inedificabilità sono legittimi solo se a tempo determinato, essendo altrimenti necessaria la previsione di un indennizzo**

## Sentenza n. 55 del 1968

---

**Il legislatore può porre limitazioni fortissime alla proprietà a **3 condizioni****

**Le limitazioni devono valere per **tutte le proprietà** appartenenti alla **stessa categoria** di beni**

**Le limitazioni devono derivare da una **esigenza di interesse generale****

**Le limitazioni non devono annullare il **valore economico del bene**, in caso contrario c'è bisogno di un **indennizzo****

## Sentenza n. 56 del 1968

---

**La provincia di Bolzano venne sospettata di illegittimità dal Consiglio di Stato quando, con l'approvazione della legge sulla tutela del paesaggio, stabilì che nel caso di divieto assoluto di edificabilità può essere concesso un contributo ma non prevedeva un indennizzo**

**Il vincolo paesistico su un bene è un modo per esercitare la potestà amministrativa sui beni considerati di valore e perciò da tutelare**

**La C.C. dichiara non fondata questa accusa poiché **sono legittimi i vincoli di inedificabilità per la tutela del paesaggio****

## Sentenze della Corte Costituzionale del 1968

---

**Le due sentenze quindi dichiarano:**

**ILLEGITTIMI I VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ  
DEI PRG**

**LEGITTIMI I VINCOLI PAESISTICI**

**Le amministrazioni si trovarono con **strumenti urbanistici delegittimati****

**Quando furono pubblicate fecero molto scalpore in tutti gli ambienti (urbanisti, politici, giuristi, opinione pubblica)**

## Il dibattito e le proposte

---

**Da tutti gli ambienti provengono proposte**

**Si basano tutte sulla OPPORTUNITÀ  
DI RICONOSCERE ALLA PROPRIETÀ  
PRIVATA IL DIRITTO DI EDIFICARE  
COME DIRITTO CONNATURATO E  
QUINDI PREVEDERE O MENO UN  
INDENNIZZO QUANDO VIENE  
IMPEDITO**

## La proposta dell'INU

---

**L'INU si riunisce in assemblea straordinaria**

- 1** la **proprietà privata** non deve più coincidere con il **diritto di edificare**
- 2** il **diritto di edificare** appartiene ai **comuni** ed è una facoltà che può essere **concessa** ai privati
- 3** l'**edificazione** deve essere regolata unicamente dai **PRG**
- 4** i comuni possono **espropriare** con un **indennizzo** compensativo del **valore** derivante dall'opera dell'uomo ma non di quella derivante dalla collettività

## Proposte a favore indennizzo

---

È necessario **acquisire al demanio pubblico** i suoli che i piani destinano ad uso pubblico, pagano un **prezzo pari al 70-75% del valore di mercato**: si propone un prestito pubblico per procurare il denaro dell'operazione

Assegnare una **bassa densità edificatoria** a tutto il territorio pianificato (**diritto universale di tutti**) e in base a quel valore **compensare chi ne viene privato prelevando da chi può edificare con densità maggiori**

# La legge TAMPONE

---

Mentre il dibattito non produceva alcuna legge

Per restituire validità ai PRG vigenti, venne immediatamente emanata la legge **1187/68**, detta appunto "**LEGGE TAMPONE**"

**I VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ PERDONO VALIDITÀ SE ENTRO 5 ANNI DALLA DATA DI APPROVAZIONE DEL PRG NON SONO STATI APPROVATI I RELATIVI PIANI ATTUATIVI**

Tale termine fu prorogato fino al **1977**, quando il problema della legittimità dei PRG venne infine risolto

## Reazioni alla legge TAMPONE

---

La legge tampone venne accolta in tutti gli ambienti come un compromesso ragionevole ma

### **Gli studenti di architettura dissentono**

**irrompono per attaccare manifesti nel teatro della Mostra d'Oltremare dove stavano iniziando i discorsi d'apertura del Congresso dell'INU a Napoli nel novembre del 1968**

**Erano presenti autorità pubbliche e massime cariche e rappresentanti INU**

**Il congresso viene sciolto e l'INU riprenderà le proprie attività solo l'anno successivo**

# ISTITUZIONE DELLE REGIONI

---

**LE REGIONI FURONO ISTITUITE DALL'ART. 115 DELLA COSTITUZIONE (1 GENNAIO 1948) CHE INDIVIDUAVA NELLE REGIONI ENTI AUTONOMI CON PROPRI POTERI E FUNZIONI**

**IL PROCESSO DI REGIONALIZZAZIONE DURÒ DAL 1948 AL 1977**

**Il passaggio di competenze avvenne tardi e lentamente, con leggi e decreti dal 1970 al 1977**

**Vengono trasferiti alle Regioni tutti i poteri che la legge 1150/1942 attribuiva al Ministero dei Lavori Pubblici:**

- **approvazione degli strumenti urbanistici e dei piani per l'edilizia economica e popolare**
- **controllo e vigilanza sull'attività edilizia e urbanistica**

**Le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la 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.**

## Gli anni '50 e '60 e il problema della casa

---

**Gli anni '50 sono caratterizzati dallo sviluppo delle città ad opera dei piani di ricostruzione e delle leggi speciali**

**Iniziano i primi squilibri territoriali**

**Inizia il problema della casa**

**Gli anni '60 sono caratterizzati dallo sviluppo indiscriminato e dalla speculazione edilizia**

**Gli squilibri territoriali si aggravano**

**Legge 167/1962 su edilizia economica e popolare ma il problema della casa non viene risolto**

**Le case ci sono ma hanno prezzi troppo alti  
Il patrimonio immobiliare resta sottoutilizzato**

## Gli anni '70 e il problema della casa

---

**All'inizio degli anni '70 il governo e le amministrazioni devono dare risposte alle istanze dei lavoratori e dei cittadini**

**Necessità di colmare i divari territoriali**

**Necessità di programmare sviluppo economico**

**Necessità di risolvere il problema della casa e di direzionare lo sviluppo edilizio**

**Marzo 1971 inizia un dibattito parlamentare intorno ad una proposta di legge per riformare le norme **sull'esproprio contenute nella legge 167/62** e autorizzare **interventi straordinari** nell'edilizia economica e popolare**

# La legge 865/1971 LEGGE PER LA CASA

---

**Il dibattito porta all'approvazione della legge 865 nel 1971 che affronta**

- 1. Programmazione e coordinamento intervento pubblico; le regioni devono gestire i finanziamenti per l'edilizia pubblica provenienti dallo stato**
- 2. Esproprio delle aree per gli interventi di edilizia economica e popolare e per le opere di urbanizzazione e per tutti gli altri interventi pubblici**
- 3. Modifiche alla legge 167 del 1962 perfezionando la legge in relazione alle esperienze fino ad allora fatte**

# Legge 865/1971 e la riforma dell'esproprio

---

**1971 LEGGE PER LA CASA N. 865 riforma della procedura di  
STIMA DELL'INDENNITÀ DI ESPROPRIO**

**AREE ESTERNE AI CENTRI ABITATI  
L'INDENNITÀ È STABILITA IN BASE AL V.A.M**

**VAM = VALORE AGRICOLO MEDIO  
CORRISPONDENTE AL TIPO DI COLTURA IN ATTO  
NELL'AREA DA ESPROPRIARE**

**AREE INTERNE AI CENTRI ABITATI  
L'INDENNITÀ È STABILITA IN BASE AL V.A.R.**

**VAR = VALORE AGRICOLO DELLA COLTURA PIÙ  
REDDITIZIA, FRA QUELLE CHE, NELLA REGIONE  
AGRARIA IN CUI RICADE L'AREA DA  
ESPROPRIARE, COPRONO UNA SUPERFICIE  
SUPERIORE AL 5 % DELL'AREA DELLA REGIONE  
STESSA**

# Legge 865/1971 e Valore agricolo

---

la **RENDITA AGRICOLA** come componente "naturale",

la **RENDITA DIFFERENZIALE** come componente "artificiale", dipendente dalla destinazione urbanistica che la collettività gli assegna

**FINALMENTE SI STABILISCE CHE SPETTI AL PROPRIETARIO IL RICONOSCIMENTO DI UN VALORE COMMISURATO ALLA SOLA RENDITA NATURALE, E QUINDI DEPRIVATO DELLA QUOTA ADDIZIONALE DI VALORE VENALE DERIVANTE AL TERRENO DALLA ATTIVITÀ DELLA COLLETTIVITÀ**

## Sentenze della Corte Costituzionale del 1968

---

**Le due sentenze quindi dichiarano:**

**ILLEGITTIMI I VINCOLI DI INEDIFICABILITÀ  
DEI PRG**

**LEGITTIMI I VINCOLI PAESISTICI**

**Le amministrazioni si trovarono con **strumenti urbanistici delegittimati****

**Quando furono pubblicate fecero molto scalpore in tutti gli ambienti (urbanisti, politici, giuristi, opinione pubblica)**

## Risoluzione della illegittimità dei vincoli

---

**a seguito della sentenza che dichiara illegittimi i vincoli di indeficabilità le amministrazioni si trovarono con **strumenti urbanistici delegittimati****

**La legge tampone 1187/68 stabilisce che i vincoli debbano avere durata di 5 anni**

**LA SOLUZIONE DEL PROBLEMA VENIVA DALLA STESSA CORTE COSTITUZIONALE CHE SUGGERIVA DI SEPARARE LO IUS AEDIFICANDI DAL DIRITTO DI PROPRIETÀ**

# IUS AEDIFICANDI E PROPRIETÀ

---

Per risolvere il problema era necessario  
**SEPARARE IL DIRITTO DI EDIFICARE (IUS  
AEDIFICANDI) DAL DIRITTO DI PROPRIETÀ**

**ASSEGNANDO IL DIRITTO DI EDIFICARE ALLA  
COLLETTIVITÀ**

**ogni vincolo alla edificabilità dei suoli non  
lede pertanto alcun diritto dei proprietari**

**l'apposizione di vincoli su terreni che non  
siano per il proprietario "naturalmente  
edificabili" non comporta la necessità di  
alcun indennizzo**

## LA LEGGE 10/1977

---

**Nel 1977 scade la proroga di validità dei vincoli, viene emanata**

**LA LEGGE 10/1977 LEGGE "BUCALOSSI" CHE SEPARA DEFINITIVAMENTE LO IUS AEDIFICANDI DAL DIRITTO DI PROPRIETÀ**

**il Comune è titolare del diritto di trasformare il territorio mediante interventi sul patrimonio immobiliare**  
**DIRITTO DI EDIFICARE**

**MENTRE AL PRIVATO RIMANE LA PROPRIETÀ DEL TERRENO**

# LA LEGGE 10/1977 E LA CONCESSIONE EDILIZIA

---

**Il Comune, qualora ravvisi la conformità delle richieste di un intervento con le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, **concede tale diritto al singolo**, per interventi conformi agli strumenti urbanistici**

## **LA CONCESSIONE EDILIZIA**

**È onerosa, così da ripagare in parte alla collettività del plusvalore che genera il guadagno del privato**

# LA LEGGE 10/1977 E IL PROBLEMA DELLA CASA

---

## **EDILIZIA CONVENZIONATA**

**IL PRIVATO CHE VOGLIA REALIZZARE  
EDILIZIA DA METTERE SUL MERCATO A  
PREZZI AGEVOLATI**

**CANONI DI AFFITTO E PREZZI DI VENDITA  
CONCORDATI CON IL COMUNE PER LE CLASSI  
A REDDITO BASSO**

**PER CONTRIBUIRE ALLA RISOLUZIONE DEL  
PROBLEMA DELLA CASA**

**È ESONERATO DAL PAGAMENTO DELLA  
CONCESSIONE**

# LA LEGGE 10/1977 E LA CRESCITA DELLE CITTÀ

---

**La legge istituisce il**  
**PROGRAMMA POLIENNALE DI ATTUAZIONE**  
**Attraverso il quale le amministrazioni comunali potevano definire quali opere previste dal PRG verranno realizzate in un periodo di tempo definito, organizzando anticipatamente le proprie risorse economiche**

**Ciò doveva servire ad evitare la crescita disordinata delle città che avveniva principalmente a seguito della necessità dei comuni di realizzare opere di urbanizzazione (e di utilizzare risorse economiche) in aree edificate in deroga al PRG o soggette alla speculazione**

# IL PROBLEMA DELLA CASA

---

**Nonostante la legge Bucalossi il problema della casa non trova soluzione**

**Si manifestano moltissimi casi diversi, che creano disparità di trattamento**

- **Alloggi abitati direttamente dai proprietari in numero enorme rispetto agli altri paesi**
- **Alloggi privati affittati sul libero mercato con affitti sempre più alti**
- **Alloggi affittati a canone bloccato senza tener conto dell'inflazione**
- **Alloggi privati realizzati in aree PEEP, preventivamente espropriate e assegnati a fitti convenzionati**
- **Alloggi di proprietà pubblica affittati a canoni sociali**

# L'EQUO CANONE

---

**Viene emanata nel 1978 la LEGGE SULL'EQUO CANONE, CHE STABILIVA PER UNA PARTE DELLO STOCK ABITATIVO UN CANONE FISSO E DIPENDENTE DALLA SUPERFICIE E DAL COSTO UNITARIO DI PRODUZIONE MOLTIPLICATO AD UNA SERIE DI COEFFICIENTI CORRETTIVI**

**L'introduzione dell'equo canone doveva SERVIRE DA CALMIERE e ripristinare gradualmente il mercato, i coefficienti e il costo di produzione sarebbero dovuti essere aggiornati ogni anno a seconda delle esigenze.**

**Ma così non fu  
IL MERCATO DELL'EDILIZIA ASSUME SEMPRE PIÙ  
ASPETTI CONFUSI E DISTORTI**

# LA LEGGE 457/1978

---

**LA LEGGE 10 AVEVA COMINCIATO AD AFFRONTARE LA QUESTIONE DELLA PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DI EDILIZIA PUBBLICA**

**LA LEGGE 457/1978 NORME PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE** DEFINISCE COMPIUTAMENTE LE PROCEDURE DELL'INTERVENTO PUBBLICO

**PIANO DECENNALE** fissa gli obiettivi di lungo periodo e le linee di azione statale nel settore edilizio

**PROGRAMMA QUADRIENNALE** è lo strumento per la realizzazione degli obiettivi attraverso la ripartizione settoriale tra regioni dei finanziamenti stabiliti nel piano decennale

**PROGETTO BIENNALE** strumento di raccordo tra la programmazione delle risorse e il loro impiego (tra settore edilizio e finanziaria)

## LA LEGGE 457/1978

---

La legge introduce **ALTRI DUE ASPETTI INNOVATIVI E DI RILEVANZA URBANISTICA**

- **la DEFINIZIONE DEGLI INTERVENTI SUL PATRIMONIO EDILIZIO**
- **UNO STRUMENTO AD HOC PER IL RECUPERO EDILIZIO: IL PIANO DI RECUPERO**

**IL MECCANISMO ECONOMICO DELLA LEGGE SEMBRA TEORICAMENTE PERFETTO ED INFATTI INIZIALMENTE VIENE ATTUATO PUNTUALMENTE  
POI CON IL PASSARE DEL TEMPO LE REGIONI COMINCIANO AD ACCUMULARE RITARDI ED INADEMPIENZE CHE PORTANO ALLO SPRECO DELLE RISORSE FINANZIATE CON LA LEGGE E AL FALLIMENTO DI TALI PROCEDURE**

# BIBLIOGRAFIA PER APPROFONDIMENTI

---

**G. Astengo, Relazione generale introduttiva, "Vent'anni di battaglie urbanistiche", XII Congresso dell'Inu, Napoli 1968, in *Urbanistica* n. 54-55, 1969, p. 45.**