

EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE URBANISTICA POSTUNITARIA

I. 1861 – 1942 Il piano regolatore come intervento di carattere eccezionale.

Dall'effetto espropriativo all'effetto conformativo.

1. Per individuare le linee dell'evoluzione della materia urbanistica in Italia dall'Unità ad oggi occorre fermare l'attenzione soprattutto su due grandi temi: le finalità degli interventi legislativi che si sono succeduti e il rapporto tra pubblico potere e diritto di proprietà.

La rilevanza del primo tema deriva dal fatto che le finalità perseguite sono ripetute volte mutate nel periodo considerato, dando luogo a problematiche diverse sia sotto il profilo dell'estensione delle aree oggetto di pianificazione e di intervento, sia sotto quello dei soggetti investiti della relativa competenza, sia infine della gerarchia degli interessi da soddisfare.

La rilevanza del secondo tema deriva dal fatto che nella nostra legislazione alla disciplina urbanistica non è stato affidato, se non in misura del tutto marginale, il compito di pianificare le attività economiche, quanto piuttosto quello di stabilire gli usi del suolo e quindi, in sostanza, la sorte delle singole proprietà immobiliari.

Tali due grandi temi sono evidentemente distinti, ma il loro intreccio e reciproco condizionamento consiglia di trattarli parallelamente nei vari periodi che vanno dall'Unità ai giorni nostri.

2. Il primo periodo può essere individuato negli anni che vanno dal 1961 al 1942, data di approvazione della prima legge urbanistica generale.

Nella fase iniziale l'ideologia dominante che condiziona la legislazione è quella del capitalismo e della libera iniziativa; il principio della proprietà privata intoccabile ne è il fondamento.

Dal punto di vista dello stato della industrializzazione v'è grandissima disomogeneità tra le varie parti del territorio nazionale. Le maggiori urgenze di un intervento legislativo riguardano le zone più arretrate e tali urgenze dettano l'agenda del Parlamento.

In conseguenza il raggio di azione pubblica nel primo lungo periodo è limitato all'aggregato urbano ed è teso al ripristino delle condizioni minimali della civile convivenza, al riallineamento, all'ampliamento dell'abitato, piuttosto che a una pianificazione complessiva e ordinata degli usi dell'intero territorio comunale e men che meno regionale o nazionale.

Qui va infatti sottolineata una caratteristica di tutta la storia della nostra legislazione in materia (ma forse di tutta la storia della nostra legislazione *tout court*): quella di rincorrere costantemente le emergenze, cercando di porvi riparo o quanto meno di limitare i danni, piuttosto che dettare regole atte a prevenirle.

In particolare, al momento dell'unificazione la normativa sull'organizzazione sanitaria era talmente carente che, ad esempio, non era neppure previsto l'obbligo della denuncia delle malattie infettive; di qui una serie di interventi condizionati fortemente dalle epidemie della peste e del colera, ma anche del tifo che trovava la causa della sua diffusione nella mancanza degli impianti di acquedotto e fognatura e nell'insufficiente controllo sanitario di quelli esistenti.

In proposito un dato significativo: nel 1885 venne eseguita la prima grande inchiesta sanitaria, dalla quale, fra l'altro, risultò, per quanto si riferiva all'approvvigionamento idrico, che su una popolazione complessiva di 32.474.253 abitanti, solo 12.988.062 (circa il quaranta per cento) si servivano di acquedotti, mentre oltre il sessanta per cento della popolazione stessa era costretto ad utilizzare pozzi o cisterne.

A tale grave situazione non poteva evidentemente porre rimedio il solo regolamento edilizio e di igiene, destinato per sua natura a disciplinare solo le nuove costruzioni; occorreva un intervento attivo sulle costruzioni esistenti, che fu attuato appunto con la introduzione nella legge sull'espropriazione per pubblica utilità dell'istituto del piano regolatore edilizio, da utilizzare nel caso di "*attuale bisogno di provvedere alla salubrità e alle necessarie comunicazioni*" in "*quella parte dell'abitato in cui sia da rimediare alla viziosa disposizione degli edifici*" (art. 86 legge 25 giugno 1865 n. 2359).

L'urbanistica nasce dunque figlia dell'espropriazione per pubblica utilità e il piano regolatore come atto ablatorio, privo di effetti conformativi. Il suo raggio di azione è limitato all'aggregato urbano o al più al suo ingrandimento. Siamo dunque assai lontani da una visione

complessiva dell'intero territorio comunale; inoltre si trattava di un istituto di applicazione assai limitata, attesa la necessità dei ricordati presupposti specifici (e comunque non esteso a tutti i Comuni, ma solo a quelli con oltre 10.000 abitanti). È interessante notare che la natura di norma eccezionale fu espressamente sottolineata nella Relazione al re e i commentatori ebbero ad escludere che i piani potessero *“avere per fine immediato e principale l'abbellimento e l'ornato, sì da perdere di vista lo scopo essenziale della salubrità e della viabilità avuto di mira dal legislatore”*.¹

Per superare tali limiti si ricorrerà per decenni all'approvazione dei piani regolatori delle singole città di maggiore importanza, sia in Italia che nelle colonie, con atto avente valore legislativo. Tale lungo periodo storico, che giunge fino al 1942, anno dell'approvazione della legge urbanistica generale, non è però senza rilevanza per la materia in quanto consentì di sperimentare soluzioni che finiranno per confluire appunto nella legge generale.

Più interessante è la ricostruzione del procedimento logico con cui si passerà dal piano come atto sostanzialmente espropriativo al piano come atto conformativo della proprietà. Tale particolare e nuovo effetto venne ammesso in relazione alla *“facoltà di procedere anche alla espropriazione delle zone laterali alle nuove strade o piazze, e quindi (quando) si tratti di obblighi imposti non in via assoluta, ma quasi come condizione per sfuggire alla forzata cessione, ossia, in altre parole, si tratti di modalità di edificazione stabilite in generale per determinati edifici situati lungo una strada o un una piazza pubblica, che i proprietari debbano osservare se, piuttosto che essere espropriati, preferiscano costruire essi stessi sulle aree di loro proprietà o riedificare gli stabili esistenti nella forma e con le norme prescritte”*.²

II. Dal 1942 al 1967. L'inversione del rapporto tra piano e proprietà.

¹ SABBATINI, *Commento alle leggi sulle espropriazioni per pubblica utilità*, Torino, vol. II, pag. 631.

² *Ivi*, pag. 638.

Che la legge del 1942 segni una tappa fondamentale nella storia della nostra legislazione è fuor di dubbio: per la prima volta infatti una legge regola organicamente la materia in tutto il territorio nazionale.

I giudizi degli storici del diritto sono però divisi, osservando gli uni che per il suo carattere astratto essa ha finito per non essere mai integralmente applicata e per avere reso necessario un numero indeterminato di modifiche, replicando gli altri che ciò è dipeso essenzialmente dall'essere entrata in vigore nel pieno di una guerra mondiale, con connesse successive straordinarie emergenze di ricostruzione delle città e dell'intero apparato industriale.

Come spesso accade, la verità sta nel mezzo. La legge fu elaborata con lo sguardo rivolto al passato: ciò significa per un verso che fece tesoro della lunga esperienza della fase precedente (si pensi alla fondamentale distinzione tra piano regolatore generale e piani particolareggiati di esecuzione, già introdotta con il piano per Roma del 1931, che è alla base del futuro moltiplicarsi dei tipi di piani attuativi e dell'attuale tendenza della legislazione regionale alla distinzione tra piano strutturale e piano operativo; si pensi altresì alla fondamentale prescrizione dell'art. 7, secondo il quale "*il piano regolatore generale di un Comune deve considerare la totalità del territorio comunale*", anche se la stessa è rimasta a lungo disapplicata nella prassi della redazione dei piani), ma anche che non seppe prevedere e quindi governare l'imminente passaggio della nostra società da agricola in industriale prima e postindustriale poi.

D'altro canto, la sua ambiguità è praticamente dichiarata, dal momento che la legge si propone espressamente (art. 1) "*di favorire il disurbanamento e di frenare la tendenza all'urbanesimo*", mentre nessuna delle sue disposizioni è oggettivamente preordinata a tal fine.

Inutile dire che si trattava di concezione di singolare arretratezza, essendo del tutto pacifico il ruolo sempre più determinante delle città nello sviluppo culturale, economico e sociale.

Dal punto di vista della sua struttura, la legge si presenta come una bella architettura del tutto astratta, fondata sul principio della gerarchia dei piani, destinata in breve ad essere

sostituito da quello della gerarchia degli interessi. La convinzione di fondo è che il piano regolatore sia lo strumento idoneo a risolvere tutti i problemi del governo del territorio, mentre tutti sappiamo quante diversificate siano le funzioni dell'urbanistica.

Sebbene la concezione del diritto di proprietà fosse ormai notevolmente cambiata, la legge del 1942 appare ancora ispirata a una sostanziale sua intangibilità; sintomatica in proposito una delle tante norme che non hanno mai avuto applicazione: l'art. 25 sul "*vincolo su aree sistemate a giardini privati*" che avrebbe dovuto essere indennizzato per la eventuale "*superficie superiore a quella di prescrizione secondo la destinazione della zona*".

Di lì a poco, invece, con la Costituzione repubblicana, alla proprietà sarebbe stata assegnata una "*funzione sociale*" e quindi un contenuto affatto diverso, destinato, come si vedrà, a un nuovo mutamento nel 2001.

Per quel che riguarda le vicende strettamente urbanistiche, il periodo che segue, superata la fase scarsamente significativa dei piani di ricostruzione, è caratterizzato dal contrasto tra una intensa e aggressiva attività edilizia privata, in prevalenza di "*seconde case*", e una drammatica carenza di alloggi per i ceti economicamente più deboli. La legislazione è conseguentemente dominata dal "*problema della casa*" che diede luogo al primo sciopero generale del dopoguerra.

Decisamente positivo è il giudizio da dare sulla legge 18 aprile 1962 n. 167, i cui punti interessanti sono costituiti dall'esproprio preventivo delle intere zone in cui realizzare l'edilizia economica e popolare e dall'inserimento dei fabbricati abitativi in quartieri urbani compiutamente pianificati e realizzati.

L'aggressività cui sopra si è fatto cenno fu causa di un episodio (il crollo dei palazzi affacciati sulla valle dei templi ad Agrigento) che scosse l'opinione pubblica e portò all'approvazione della legge che, malgrado l'umile denominazione corrente di "*legge ponte*", rappresenta l'intervento legislativo più significativo del dopoguerra.

Ne vanno ricordati i punti qualificanti.

Anzitutto la fissazione di limiti rigorosi di edificabilità nei Comuni sprovvisti di piano, provvidenziale misura di salvaguardia del territorio non pianificato e al tempo stesso causa del ribaltamento del rapporto tra proprietà fondiaria e piano regolatore. Quest'ultimo era stato

infatti sempre visto come fonte di limitazioni amministrative al diritto di proprietà, in principio del tutto libero, e aveva quindi dato luogo a resistenze da parte dei proprietari di suoli che avevano spesso impedito l'approvazione del piano regolatore; ora invece il diritto stesso ha in origine una facoltà di trasformazione limitatissima e il proprietario ha quindi interesse all'approvazione di un piano da cui può derivare un ampliamento di tale facoltà. Conseguenza di grande momento è stata che, dopo il 1967, pressochè tutti i Comuni sono riusciti a dotarsi di una disciplina urbanistica del proprio territorio.

Il secondo punto qualificante della legge del 1967 è costituito dalla introduzione dei cosiddetti standard urbanistici. Si tratta della forma più significativa di disciplina del potere di pianificazione, che, se non assicura senz'altro la realizzazione di tutti i servizi e le infrastrutture pubblici, assicura almeno la riserva del relativo presupposto necessario: lo spazio per poterli realizzare.

Il terzo punto qualificante è rappresentato dalla innovativa disciplina della lottizzazione convenzionata, con la quale si introduce il principio che le opere di urbanizzazione della zona sono un compito dei proprietari delle aree che vengono urbanizzate e non più del Comune come nell'ipotesi di ricorso al piano particolareggiato di esecuzione.

III. Dal 1967 ai giorni nostri. L'introduzione della nozione di espropriazione sostanziale e il nuovo diritto di proprietà immobiliare. L'avvento della perequazione e del predominio degli interessi differenziati.

L'importanza dei punti appena richiamati consente a mio avviso di considerare la legge del 1967 come un evento che chiude la seconda fase dell'evoluzione legislativa e detta i temi della successiva.

È dell'anno seguente un evento fondamentale nella storia della nostra urbanistica: la pubblicazione delle sentenze con le quali la Corte costituzionale ha creato (e delimitato) la nozione di espropriazione sostanziale e quindi la categoria dei vincoli a contenuto sostanzialmente espropriativo.³

³ Mi riferisco ovviamente alle notissime sentenze n. 55 e 56 del 1968.

Sul tema, che può darsi come universalmente conosciuto, la dottrina era nettamente divisa. Da una parte erano schierati Sandulli e Guicciardi; sull'altro versante era la tesi che – sulla base dell'orientamento di studiosi come Esposito, Motzo, Piras e Predieri – venne riassunta nel saggio, davvero straordinario per ampiezza di orizzonti e forza argomentativa, pubblicato da Giannini con il titolo *Basi costituzionali della proprietà privata*⁴. Ivi si ricorda che “*i procedimenti ablatori reali sono tutti contraddistinti dal contenuto dell'effetto, che dà luogo sempre ad una vicenda che interessa diritti reali. Gli effetti sono sempre due: l'uno estintivo, l'altro acquisitivo*”, anche se “*tra essi non v'è necessaria corrispondenza (ossia non è che ciò che si perde dall'un soggetto si acquista necessariamente dall'altro)*”. E si osserva che nella vicenda dei vincoli in questione non si riscontra nè un effetto estintivo, nè un effetto acquisitivo, ma un effetto conformativo del diritto di proprietà; gli strumenti urbanistici invece “*si iscrivono in altra categoria di procedimenti – quelli precettivi -, che non si rivolgono a questo o a quel soggetto, che non costituiscono mai un diritto o altra situazione soggettiva a favore dell'autorità*”.

Ho ricordato questo contrasto dottrinario non solo per la importanza del tema nell'economia della materia, ma altresì per sottolineare come il confronto tra i due grandi Maestri – Giannini e Sandulli, appunto – non fu poi risolto nella sede propria, cioè nell'ambito del dibattito dottrinario, ma dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, cui il secondo era stato prestato.

In tal modo si è avviata una stagione nella quale i problemi, lungi dall'essere avviati a soluzione si sono invece moltiplicati. Ciò non tanto perchè ancora non si sia riusciti ad approvare una legge statale di principi, della quale a mio avviso possiamo benissimo fare a meno, quanto perchè non siamo riusciti a fare intendere al legislatore che, se c'è una materia il cui problema di fondo dei rapporti tra autorità e cittadino non è più (o, forse, non è mai stato) un problema di tutela della libertà del secondo, ma un problema di eguaglianza nei confronti dell'azione amministrativa, quella materia è proprio l'urbanistica. La differenziazione delle destinazioni degli spazi è infatti il connotato intrinseco e insopprimibile dell'attività di governo del territorio, cui non può porsi rimedio altrimenti che mediante una

⁴ In *Politica del diritto*, 1971, p. 443.

disciplina di natura perequativa, alla quale il legislatore (almeno quello statale) non ha mai seriamente inteso por mano.

In tal modo la perequazione è entrata nel nostro ordinamento nel modo peggiore e più disordinato possibile; attraverso cioè le più disparate leggi regionali, quando addirittura con semplici piani regolatori, quindi con atti amministrativi privi di riferimenti legislativi.

L'avvento delle Regioni ha poi posto il problema, centrale e insoddisfacentemente risolto, della definizione delle varie materie elencate dall'articolo 117 della Costituzione e in particolare della materia oggi denominata "*governo del territorio*".

A seguito della revisione costituzionale del 2001 è poi mutata sostanzialmente la nozione stessa del diritto di proprietà.

Che nel 1948 la proprietà privata – significativamente inserita nel titolo dei "*rapporti economici*", piuttosto che in quello dei "*rapporti civili*" o dei "*rapporti etico sociali*" – non rientrasse tra i "*diritti inviolabili dell'uomo*" e non fosse neppure un attributo della persona, cioè della relativa libertà, è fuori discussione. Ne è prova il fatto che la sua tutela fu affidata a una semplice riserva di legge nonchè la sua espressa funzionalizzazione ("*allo scopo di assicurarne la funzione sociale*"). Ne è conferma la cinquantennale giurisprudenza della Corte in tema di indennità di espropriazione per pubblica utilità, che ha costantemente affermato che la stessa non dovesse essere necessariamente pari al valore di mercato del bene, ma dovesse unicamente corrispondere all'importo massimo compatibile – a discrezionale valutazione del Parlamento – con l'equilibrio della finanza pubblica allargata e sempre che risultasse "*non meramente simbolica*".

Alla concezione liberale ottocentesca la Costituzione del 1948 sostituì dunque la concezione della proprietà – funzione sociale. Le ripetute condanne della Repubblica Italiana pronunciate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non hanno mai modificato la giurisprudenza ricordata nè quindi inciso su tale nozione fino appunto alla legge costituzionale n. 3 del 2001 non ha riscritto il primo comma dell'art. 117, stabilendo che "*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto*" (anche) "*dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali*". Ciò ha indotto la Corte costituzionale a ritenere introdotto un nuovo tipo di fonte (la cosiddetta norma interposta) e, conseguentemente, un

nuovo parametro di legittimità costituzionale: la conformità della legge ordinaria alle norme della convenzione europea dei diritti dell'uomo, così come interpretata dalla Corte di Strasburgo. La relativa concezione della proprietà privata, come diritto inerente alla libertà della persona, si è così sostituita nel nostro sistema costituzionale alla concezione originaria della proprietà funzionalizzata. Ne consegue che la normativa urbanistica attuale, prescrittiva del se, del come, del dove e del quando delle trasformazioni immobiliari, anche le più minute e insignificanti, è ormai assolutamente inammissibile, oltre che sul piano del comune sentire, anche sul piano più strettamente legato alla sua legittimità costituzionale.

Altro tema che assumerà una dimensione completamente nuova è quello relativo al paesaggio, ai beni culturali, alla difesa del suolo.

La giusta rivendicazione dell'importanza della tutela di questi interessi, cosiddetti "differenziati"⁵, porterà in tempi a noi prossimi a un completo rovesciamento del loro rapporto con la pianificazione urbanistica generale. Oggi infatti a una pianificazione deputata ad armonizzare tutti gli interessi comunque incidenti sull'uso del territorio, che trovava un limite solo in singole e previamente individuate zone sottoposte a speciale vincolo, si è sostituita la pianificazione di settore (il piano paesistico soprattutto, ma anche il piano di bacino e in generale i piani territoriali tematici), estesa a tutto il territorio nazionale, con il conseguente totale schiacciamento della prima.

Ad una funzione amministrativa di ponderazione e di contemperamento di vari interessi si è così sostituito un criterio di prevalenza assoluta dell'interesse ritenuto prioritario che imporrà un generale ripensamento dell'intera materia.

(Paolo Stella Richter)

⁵ CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 386.