

URBANISTICA, DAL CAOS ALL'ENERGIA

Passato e futuro della legge urbanistica, un caos lungo 80 anni...

Arch. Stefano Casagrande, urbanista,
Arch. Luigi Fregoni, urbanista, Dirigente Area 5 Pianificazione territoriale, Comune di Rho



26 Febbraio 2026 The Hive Mind Village

LEGGE URBANISTICA NAZIONALE? A VOLTE RITORNANO...

La legge 1150/1942, una storia breve ma non tanto

- «Ha fatto anche cose buone»
- L. 1039/1939 tutela dei beni culturali
- L. 1497/1939 tutela del paesaggio

L. 1150/1942 LEGGE URBANISTICA NAZIONALE

- 1932 Commissione ministeriale
- 1937 durante il I Congresso Nazionale dell'Inu ricomincia la discussione per la nuova legge.
- Nel 1940 l'Inu pubblica i “Criteri fondamentali di una legge urbanistica”
- Nel 1941 il Ministro dei Lavori Pubblici insedia una commissione discussione fu breve ma intensa, soprattutto fra i difensori a oltranza della proprietà e coloro che alla proprietà intendevano porre dei limiti
- **Agosto 1942 approvazione della legge**

L. 765/1967 (legge ponte)

DM 1404 e 1444/1968

- Ultimo aggiornamento importante della Legge Urbanistica nazionale
- Estende la pianificazione a tutto il territorio comunale e a tutti i comuni italiani
- Indici e limiti di densità, distanze inderogabili
- Standard urbanistici minimi di servizi pubblici
- Per gli edifici oltre i 25m e i 3mc/mq obbligo di Piano Attuativo

Patrocinio di



re | FORMA srl
società di ingegneria



LEGGE URBANISTICA NAZIONALE? A VOLTE RITORNANO...

La legge 1150/1942 o quel che resta di lei, analisi comparata.

	Normattiva	Bosetti & Gatti
1.1	Incremento e sviluppo	Incremento e sviluppo
1.2	Caratteri trad. disurbanamento	(omissis)
2	Competenza Consiglio Sup LLPP	soppresso da Dlgs 112/1998
3	Sezioni urbanistiche genio civile	(omissis)
4	Livelli di pianificazione e reg.ed.	Livelli di pianificazione e reg.ed.
5.1	Competenza stato per PTC	soppressa da Dlgs 112/1998
5.2	Contenuti Piano Territoriali C.	Contenuti Piano Territoriali C.
5.3-4	Approvazione PTC statali	(annota che è passata alle reg.)
6	Durate e prescrittività PTC	Durate e prescrittività PTC
7.1	PRG è su tutto territorio	PRG è su tutto territorio
7.2-3	Zoning, vincoli di interesse pub.	Zoning, vincoli di interesse pub.
7.5	Vincoli storici paes. amb.	Vincoli storici paes. amb.
7.6	Norme	Norme
8.1	Facoltà di formare PRG	Facoltà di formare PRG
8.2	Obbligo per comuni in elenchi	Obbligo per comuni (in elenchi)
8.3-9	(procedura di approvazione min.)	(omissis)
9	Pubbl. e Osservazioni 30+30	Pubbl. e Osservazioni 30+30
10.1	(Approvazione PRGC min.)	Approvazione PRGC min. (soppr)
10.2	Prescrizioni statali (risp. 41 V!)	Prescrizioni statali (risp. 41 V!)
10.3	Parere Min. Istr.	Parere Min. Istr.
10.4	Controded. al ministero	Controded. al ministero (soppr)
10.5	Salvaguardie L. 1902/1952	Salvaguardie L. 1902/1953
10.6-9	Pubbl. finale e (varianti min.)	Pubblicazione finale + omissis
11.1-2	Durata ed effetti PRGC	Durata ed effetti PRGC
11.3	Soppresso dalla 765/1967	Decadenza dei vincoli dopo 5a

	Normattiva	Bosetti & Gatti
22 e altri	Il Podestà dispone le rettifiche, parecchie note sovrapposte lo danno per abrogato totalmente o per le parti concernenti l'esproprio.	Il Sindaco dispone le rettifiche come diversi altri articoli è "abrogato per quanto riguarda le norme relative all'espropriazione"
16.12	((Piani attuativi non sono sottoposti a VAS o screening solo se PRG già oggetto di VAS contiene prescrizioni planivolumetriche. Procedimento VAS è compreso in adozione e approvazione.)) (il fatto che sia aggiunto e vigente e in una nota a tendina che va persa nell'esportazione pdf!)	Piani attuativi non sono sottoposti a VAS o screening solo se PRG già oggetto di VAS contiene prescrizioni planivolumetriche. Procedimento VAS è compreso in adozione e approvazione. (aggiunto da L.106/2011)

LEGGE URBANISTICA NAZIONALE? A VOLTE RITORNANO...

Il 41 quinquies comma 6!

41-quinquies (art. 17)

1. 5. *(abrogati dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)*

6. Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25 non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.

7. *(abrogato dall'articolo 136 del d.P.R. n. 380 del 2001)*

8. In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

9. I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministero per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

(si veda il [decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444](#))

Art. 41-quinquies

~~((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15)) ((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15)) ((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15)) ((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15)) ((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15))~~

Nei Comuni dotati di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione, nelle zone in cui siano consentite costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero siano consentite altezze superiori a metri 25, non possono essere realizzati edifici con volumi ed altezze superiori a detti limiti, se non previa approvazione di apposito piano particolareggiato o lottizzazione convenzionata estesi alla intera zona e contenenti la disposizione planivolumetrica degli edifici previsti nella zona stessa.

~~((COMMA ABROGATO DAL [D.P.R. 6 GIUGNO 2001, N. 380](#))) ((15))~~

In tutti i Comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi.

I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima.

(6)

AGGIORNAMENTO (6)

La [L. 6 agosto 1967, n. 765](#), ha disposto (con l'art. 22, comma 2) che quando nel presente articolo si fa riferimento alla "entrata in vigore della presente legge", il riferimento medesimo si intende fatto al 1° settembre 1967.

AGGIORNAMENTO (15)

Il [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), come modificato dal [D.L. 23 novembre 2001, n. 411](#), convertito con modificazioni dalla [L. 31 dicembre 2001, n. 463](#), ha disposto (con l'art. 138, comma 1) la proroga dell'entrata in vigore dell'abrogazione dei commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 del presente articolo dal 1° gennaio 2002 al 30 giugno 2002.

Il [D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380](#), come modificato dal [D.L. 20 giugno 2002, n. 122](#), convertito con modificazioni dalla [L. 1 agosto 2002, n. 185](#) ha disposto (con l'art. 138, comma 1) la proroga dell'entrata in vigore dell'abrogazione dei commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 del presente articolo dal 30 giugno 2002 al 30 giugno 2003.

«LA L. 1150/1942 ERA UNA BUONA LEGGE» (Edoardo Salzano) <https://eddyburg.it/>

- una legge in gran parte inattuata e inutilizzata
- con significativi gradi di flessibilità
- determina in realtà 3 livelli PRG, Piani Particolareggiati e Piani di Lottizzazione che non sono molto diversi da quelli previsti da quasi tutte le leggi regionali.
- È crollata sul tema degli espropri, ma non si poteva fare proprio nulla?

- fortemente orientata all'interesse pubblico

(es. art.28c11 Nei Comuni forniti di programma di fabbricazione e in quelli dotati di piano regolatore generale anche se non si è provveduto alla formazione del piano particolareggiato di esecuzione, il sindaco ha facoltà di invitare i proprietari delle aree fabbricabili esistenti nelle singole zone a presentare entro congruo termine un progetto di lottizzazione delle aree stesse. Se essi non aderiscono, provvede alla compilazione d'ufficio è forse diverso dalle normative recenti sulla rigenerazione urbana e gli immobili dismessi con criticità? – addirittura il c12 Il progetto di lottizzazione approvato con le modificazioni che l'autorità comunale abbia ritenuto di apportare è notificato per mezzo del messo comunale ai proprietari delle aree fabbricabili con invito a dichiarare, entro 30 giorni dalla notifica, se l'accettino. Ove manchi tale accettazione, il sindaco ha facoltà di variare il progetto di lottizzazione in conformità alle richieste degli interessati o di procedere all'espropriazione delle aree è più efficace.)

L'INDEROGABILE DM 1444/1968 DISAPPLICATO

due aspetti conflittuali

- Le modifiche della 765/1967 e Il DM 1444/1968 su standard, densità e distanze
(iniziamo richiamando cos'è perché non tutti se lo ricordano...)
- da una parte è chiarissimo, preciso, efficace anche se forse non più attuale
- dall'altra abbiamo centinaia di sentenze che si occupano della “distanza tra pareti finestrate”

LEGGI REGIONALI 1977-2001 Il big bang dell'Urbanistica Italiana

DIRETTIVE EUROPEE
(NON URBANISTICHE):
VAS, VIA (PUBBLICITA' DELLE DECISIONI)
ALLUVIONI **PAESAGGIO**

NORMATIVA NAZIONALE
CODICE CIVILE (distanze, servitù, **registrazione diritti edificatori separati**)
L. 1150/1942 LEGGE URBANISTICA NAZIONALE
(Mod. L. 765/1967, + DM 1404/1968 distanze e DM 1444/1968 indici zone standard)
(Mod. L. 122/1989 parcheggi)
L. 167/1962 L. 457/1978 (edilizia sociale e recupero del patrimonio edilizio)
L. 10/1977 ora confluita in DPR 380/2001 Testo unico edilizia
DLGS 267/2000 Pianificazione Territoriale Provinciale

ART 9 Costituzione
Patrimonio

L.1089 e 1497/39
DLGS 42/2004

DPR 616/1977 Delega alle regioni, L.R. subordinata **Riforma costituzionale 2001 L.R. LEGISLAZIONE CONCORRENTE**

LOMBARDIA

L.R. 12/2005
Urbanistica Edilizia Paesaggio
MOD. L. 31/2014
MOD. L. 18/2019
(totale circa 50 modifiche dal 2005)

LIGURIA

L.R. 36/1997 (Urb.)
L.R. 16/2008 (Edilizia)

PIEMONTE
L.R. 56/1977

TOSCANA

L.R. 5/1995 (Urbanistica)
Sost. L.R. 1/2005 (Urbanistica)
Sost. L.R. 65/2014
Urbanistica, edilizia paesaggio
(seguono altre 30 modifiche in 10 anni)

Legislazione
regionale resta
Subordinata

Pianificazione
sovracomunale
solo in accordo

LEGGI REGIONALI 1977-2001

Se tre livelli di pianificazione sembrano pochi

LEGISLAZIONE NAZIONALE

1

PTC
Piano Territoriale di Coordinamento
(Provinciale o metropolitano)

2

PRG Comunale

Illimitato

Vincoli espropriativi decadono dopo 5 anni

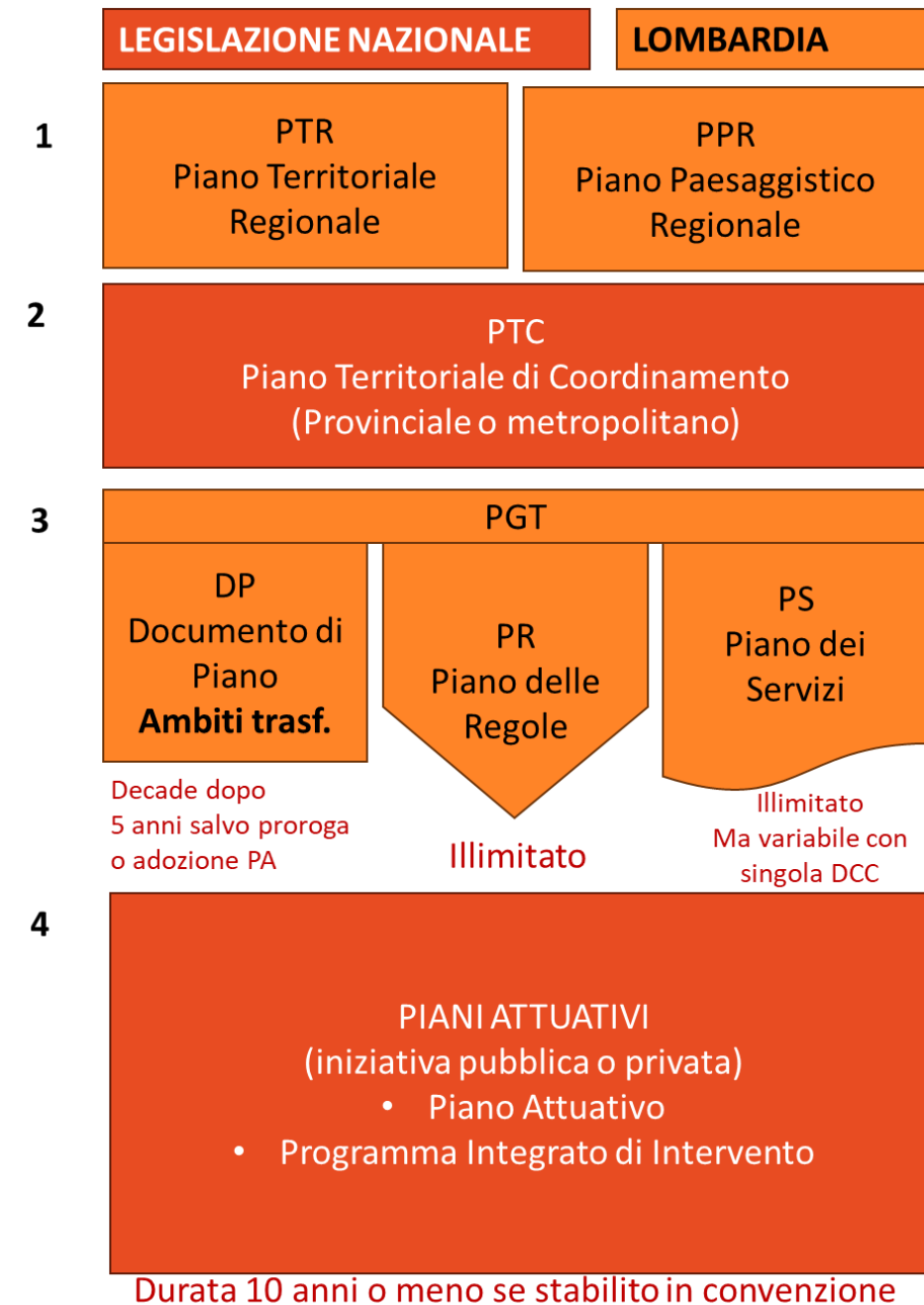
3

PIANI ATTUATIVI
(iniziativa pubblica o privata)
• Piano Attuativo
• Programma Integrato di Intervento

Durata 10 anni o meno se stabilito in convenzione

LEGGI REGIONALI 1977-2001

Se tre livelli di pianificazione sembrano pochi



ASPETTI CRITICI EMERSI RECENTEMENTE

Divergenza delle Leggi Regionali dopo la riforma del titolo V della costituzione

Cosa si voleva ottenere quando si è passati alle Leggi Regionali?

- efficacia – mai più PRG che durano vent'anni e non si riesce né a modificare né ad attuare
- stretta connessione tra mandato amministrativo e politiche urbanistiche
- flessibilità

In totale, la L.R. 12/2005 risulta essere stata modificata da almeno **53 leggi regionali** (oltre a diverse sentenze della Corte Costituzionale e circolari regionali). Si tratta dunque di una legge estremamente dinamica, che ha subito continue integrazioni e aggiustamenti nel corso dei suoi vent'anni di vita, a testimonianza della complessità della materia urbanistica e delle continue evoluzioni del quadro normativo regionale e nazionale.

Patrocinio di



re | FORMA srl
società di ingegneria



DOV'È IL PROBLEMA?

Procedure: si fa prima a modificare una legge che a variare un Piano

- certezza
- flessibilità
- gestione (per gli investitori il *rischio amministrativo* = *flessibilità e mancanza di certezza*; le opportunità non interessano)
- (es. mancata applicazione art. 16 c.12 L.1150/1942 mod.L. 106/2011 per unificare consultazione Vas e pubblicazione urb.)

Patrocinio di



re | FORMA srl
società di ingegneria



IL CASO DEI DATA CENTER

l'impianto normativo urbanistico e il nuovo mondo.

- Il punto di vista dell'Amministrazione Pubblica
- Il punto di vista dei progettisti e degli investitori

GOVERNMENT E GOVERNANCE

dalla regolazione dall'alto ai processi bottom-up

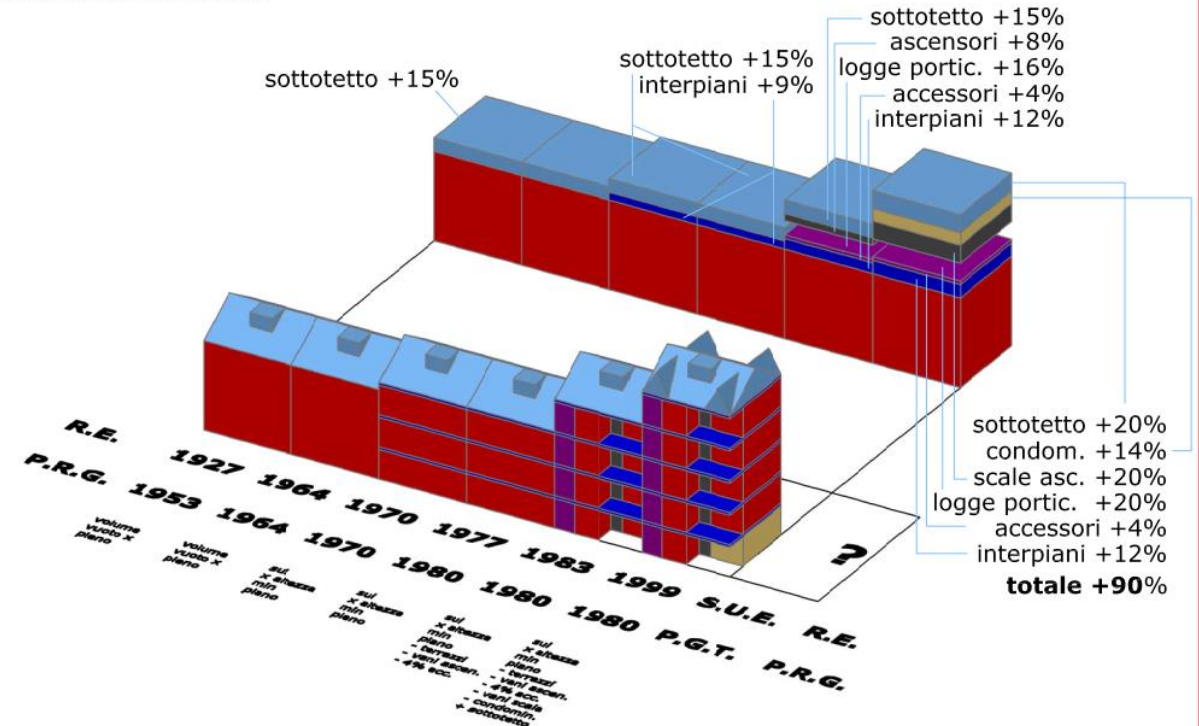
- un dialogo tra pubblico e privato
- *dove c'è il mattone e dove c'è il prato* – cosa raccontiamo alle persone?

PARAMETRI EDILIZI

La radice del problema?

- una caratteristica specifica della normativa e della prassi urbanistica italiana, è il fatto che **a un mq di Superficie Lorda computabile o a un “Mc Urbanistico” corrisponda una sagoma edificata più ampia**, per la presenza di **superfici accessorie e tecniche non computabili** in questi parametri urbanistici.
- Questa modalità di calcolo, che si è consolidata con **il nuovo regolamento tipo nazionale e regionale** (DGRL 695/2018), non trova corrispondenza nella normativa di altri paesi europei, se non in misura molto limitata (per esempio **Inghilterra e Paesi Bassi usano la GFA, Gross Floor Area, che include tutte le superfici interne**, inclusi collegamenti verticali e spazi comuni, escludendo solo le superfici esterne).
- Lo **sviluppo non controllato da parametri urbanistici della sagoma dell’edificio** ha come conseguenza la **perdita del controllo del disegno urbano** nella pianificazione generale e attuativa, e la **necessità per i progettisti di incrementare nei lotti piccoli, l’altezza delle costruzioni**.
- E’ un aspetto tecnico dell’urbanistica al di là di singoli episodi o città, **influisce sull’impatto dei progetti, causando conflitti**.

Volume esterno realizzabile con lo stesso volume urbanistico dal 1953 a oggi (la parte rossa è un ipotetico fabbricato di 1 mc, gli altri colori e i vuoti sono i volumi non computabili)



URBANISTICA: LE PROPOSTE DI LEGGE SUL TAVOLO

La proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, un cold case...

«Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione»

<https://www.inu.it/wp-content/uploads/appendice-ui-313-legge-principi-def.pdf>

- In preparazione da 30 anni... un cold case!
- Omnicomprensiva, principi, contenimento del consumo, rigenerazione urbana, perequazione
- La pianificazione territoriale è titolarità delle Regioni (PTR e PPR), delle Città metropolitane - Province, per i rispettivi livelli e competenze di governo del territorio
- copianificazione e partecipazione divengono interazione tra i soggetti del Gdt...
- Piano Comunale (articolato in tre strumenti paralleli, due obbligatori)
 - a) funzione strutturale e con profilo strategico (di seguito strutturale-strategica), non avente efficacia conformativa della proprietà;
 - b) funzione regolativa, avente efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali;
 - c) funzione operativa avente, mediante i suoi strumenti, efficacia conformativa della proprietà e degli altri diritti reali.

Possiamo pensare sia attuale una legge che conferma la complessità dei livelli decisionali?

URBANISTICA: LE PROPOSTE DI LEGGE SUL TAVOLO

Il Testo Unico dell'edilizia e il disegno di legge che delega il Governo alla revisione

L'articolo 1 conferisce al Governo una delega legislativa finalizzata a un'ampia e necessaria revisione della normativa in materia di edilizia e costruzioni. L'obiettivo primario è la semplificazione e il riordino di un settore strategico per il Paese, che oggi sconta le conseguenze di un quadro normativo complesso, frammentato e spesso obsoleto.

La delega autorizza il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, uno o più decreti legislativi.

Il fulcro dell'intervento è la redazione del "Codice dell'edilizia e delle costruzioni", volto a una riforma organica della disciplina. Tale riforma avverrà mediante la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino nonché la sostituzione della disciplina vigente in materia di edilizia e di sicurezza delle costruzioni.

Puo essere una legge così importante delegata al governo, e magari approvata a colpi di fiducia?

Ma soprattutto che fine fanno le leggi regionali degli ultimi 30? E il linguaggio usato nei Piani, lo cambiamo così?

URBANISTICA: LE PROPOSTE DI LEGGE SUL TAVOLO

Il Testo Unico dell'edilizia e il disegno di legge che delega il Governo alla revisione

In secondo luogo, l'articolo in commento prevede che i decreti delegati rechino, altresì, *"le disposizioni in materia urbanistica strettamente afferenti alla disciplina edilizia"*. L'analisi di questa disposizione rivela la natura e i confini precisi dell'intervento del legislatore delegato in campo urbanistico. Trattasi – come meglio si vedrà nei singoli criteri di delega - di un intervento volto a risolvere antinomie, disallineamenti e criticità che nascono nell'intersezione tra le due discipline. A titolo esemplificativo, l'obiettivo è garantire che il rilascio di un titolo abilitativo edilizio (es. Permesso di Costruire, SCIA) non sia ostacolato o reso incerto da disposizioni urbanistiche obsolete o non coordinate.

Ha senso la divisione tra urbanistica ed edilizia?

Puo essere una legge così importante delegata al governo, e magari approvata a colpi di fiducia?

Ma soprattutto che fine fanno le leggi regionali degli ultimi 30? E il linguaggio usato nei Piani, lo cambiamo così?

GRAZIE PER L'ATTENZIONE