

## **CRONISTORIA DELLA NORMATIVA SUI REGOLAMENTI EDILIZI 1865-1942**

Si procede ad un'elencazione delle normative succedutesi nel tempo, dall'Unità d'Italia alla l. 1150/1942, in materia di regolamenti edilizi.

Nell'**Allegato A** (*Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale*) della **l. 20 marzo 1865, n. 2248**:

- l'art. 87, co. 1, n. 6 afferma che nell'una e nell'altra sessione (ordinaria o straordinaria) il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni;
- l'art. 138, co. 1, n. 6 afferma che sono altresì soggetti all'approvazione della deputazione provinciale i regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni. Il successivo comma 2 statuisce che il prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla deputazione e che siano relativi alle materie di cui al n. 6. Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Nel **r.d. 10 febbraio 1889, n. 5921**, *Testo unico della legge comunale e provinciale*:

- l'art. 111, co. 1, n. 6 – ad oggi abrogato dal d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212 – affermava che nell'una e nell'altra sessione (ordinaria o straordinaria) il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni;
- l'art. 138, co. 1, n. 5 – ad oggi abrogato dal d.lgs. 13 dicembre 2010, n. 212 – affermava che sono altresì soggetti all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa i regolamenti di edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni. Il successivo comma 2 statuisce che il prefetto trasmetterà al competente Ministero copia dei regolamenti approvati dalla Giunta provinciale e che siano relativi alle materie di cui al n. 6. Il Ministero, udito il Consiglio di Stato, può annullarli in tutto o in parte, in quanto siano contrari alle leggi e ai regolamenti generali.

Nel **r.d. 21 maggio 1908, n. 269**, *Testo unico della legge comunale e provinciale*, l'art. 126, co. 1, n. 6 – ad oggi abrogato dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, come convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133 – affermava che nell'una e nell'altra sessione (ordinaria o straordinaria) il Consiglio comunale, in conformità delle leggi e dei regolamenti, delibera intorno ai regolamenti sui modi di usare dei beni comunali e sulle istituzioni che appartengono al Comune, come pure ai regolamenti d'igiene, edilità e polizia locale attribuiti dalla legge ai Comuni.

Nel **r.d. 3 marzo 1934, n. 383**, *Testo unico della legge comunale e provinciale*, l'art. 53, co. 1, n. 6 – abrogato una prima volta dalla l. 8 giugno 1990, n. 142 con salvezza delle norme pregresse fino all'entrata in vigore dello statuto comunale, e poi abrogato definitivamente dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, cd. TUEL – affermava che il Podestà, quale amministratore del Comune, delibera intorno ai regolamenti di uso dei beni comunali, d'igiene, edilità e polizia locale, attribuiti dalla legge ai Comuni, nonché a quelli concernenti le istituzioni che appartengono al Comune.

Nel **r.d.l. 25 marzo 1935, n. 640**, come convertito dalla l. 23 dicembre 1935, n. 2471, *Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*, l'art. 3, co. 1 – abrogato dal d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, come convertito dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9 – affermava che in tutti i Comuni del Regno nei quali non è prescritta l'osservanza delle norme contenute negli articoli 5 e successivi (questi ultimi concernenti le località sismiche), le Amministrazioni comunali debbono provvedere, quando ciò non sia stato già fatto, a che nei regolamenti edilizi di cui all'art. 53 r.d. 383/1934 sia resa obbligatoria in qualsiasi opera

edilizia l'osservanza delle buone regole dell'arte del costruire, in relazione anche ai materiali e ai sistemi costruttivi adottati nei loro rispettivi territori<sup>1</sup>.

Nel **r.d.l. 22 novembre 1937, n. 2105**, come convertito dalla l. 25 aprile 1938, n. 710, *Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti*, l'art. 6 – abrogato dal d.l. 22 dicembre 2008, n. 200, come convertito dalla l. 18 febbraio 2009, n. 9 – affermava che coloro che intendano fare nuove costruzioni, ovvero modificare od ampliare quelle esistenti, debbono chiedere al Podestà apposita autorizzazione, obbligandosi ad osservare le norme particolari dei regolamenti di edilizia e d'igiene comunali (comma 1). La domanda di autorizzazione deve contenere l'elezione di domicilio nel Comune dove si

---

<sup>1</sup> I successivi commi ponevano le seguenti norme: *“Tra le norme tecniche da prescrivere debbono essere principalmente comprese quelle indicate nei seguenti paragrafi:*

*a) è vietato costruire edifici sul ciglio o al piede dei dirupi, su terreni di eterogenea struttura, detritici o franosi, o comunque atti a scoscendere. Tuttavia è consentito di costruire edifici su appicchi di roccia compatta, sempre quando venga lasciata tra il ciglio e il piede degli edifici adeguata banchina o ritiro;*

*b) le fondazioni, quando è possibile, debbono posare sulla roccia viva e compatta opportunamente ridotta a piani orizzontali e denudata dal cappellaccio, ovvero su terreno di buona consistenza, nel quale debbono essere convenientemente incassate.*

*Quando non si possa raggiungere il terreno compatto e si debba fabbricare su terreni di riporto recente o comunque sciolti, si debbono adottare i mezzi dell'arte del costruire per ottenere un solido appoggio delle fondazioni, oppure, eventualmente, queste debbono essere costituite da una platea generale;*

*c) le murature debbono essere eseguite secondo le migliori regole d'arte, con buoni materiali e con accurata mano d'opera. Nelle fondazioni dovranno essere sempre impiegate malte cementizie o idrauliche, e queste dovranno essere preferite anche nelle murature di elevazione.*

*Nella muratura di pietrame è vietato l'uso dei ciottoli di forma rotonda se non convenientemente spaccati. Quando il pietrame non presenti piani di posa regolari deve prescriversi che la muratura stessa venga interrotta da corsi orizzontali di mattoni a due filari o da fasce continue di conglomerato di cemento dello spessore non inferiore a centimetri dodici estesi a tutta la larghezza del muro e che la distanza reciproca di tali corsi o fasce non sia superiore a m. 1,50.*

*Nello stabilire il numero e lo spessore dei muri portanti, si deve tener conto, nei calcoli, anche dell'azione del vento;*

*d) nei piani superiori a quello terreno debbono essere vietate le strutture spingenti contro i muri perimetrali ove non siano munite di robuste catene.*

*I tetti debbono essere costruiti in modo da escludere qualsiasi spinta orizzontale;*

*e) le travi in ferro dei solai a voltine o tavelloni devono appoggiare sui muri per almeno due terzi dello spessore dei muri stessi ed essere ancorate ai medesimi. Nei corpi di fabbrica multipli le travi degli ambienti contigui debbono essere, almeno ogni m. 2,50, rese solidali fra loro in corrispondenza del muro comune di appoggio;*

*f) in tutti i fabbricati deve eseguirsi, ad ogni ripiano e al piano di gronda, un telaio di cemento armato sui muri perimetrali e su tutti gli altri muri portanti. Tali telai debbono essere estesi a tutta la larghezza dei muri su cui poggiano ed avere un'altezza minima di centimetri 20;*

*g) i lavori di muratura, qualunque sia il sistema costruttivo adottato, debbono essere sospesi nei periodi di gelo, nei quali la temperatura si mantenga per molte ore, al di sotto di zero gradi centigradi.*

*Quando il gelo si verifichi solo per alcune ore della notte, le opere in muratura ordinaria possono essere eseguite nelle ore meno fredde del giorno, purché, al distacco del lavoro, vengano adottati i provvedimenti di uso comune per difendere le murature dal gelo notturno.*

*Nelle strutture di cemento armato debbono essere osservate le prescrizioni per l'accettazione dei leganti idraulici e per l'esecuzione delle opere in conglomerato cementizio vigenti al momento dell'inizio dei lavori.*

*Per gli altri materiali da costruzione sono da richiamare le norme fissate per la loro accettazione dal Ministero per i lavori pubblici.*

*Nel regolamento deve essere imposto il divieto di eseguire miglioramenti, lavori di riparazione e di grande manutenzione ad edifici non rispondenti per strutture, altezza o larghezza delle vie ai regolamenti edilizi vigenti, a meno che non trattisi di fabbricati di eccezionale importanza artistica, storica, archeologica. Come pure è fatto obbligo ai proprietari, venuto il momento di rimediare ai guasti del tempo, di ridurre o ricostruire gli edifici secondo le norme contenute nei regolamenti stessi.*

*Tutti i progetti che saranno presentati per opere di costruzioni o ricostruzioni in qualsiasi Comune debbono essere firmati da un professionista autorizzato ai sensi delle leggi e dei relativi regolamenti professionali nonché ai sensi della legge 29 luglio 1933, n. 1213, per l'accettazione dei leganti idraulici e per la esecuzione delle opere in conglomerato cementizio.*

*I lavori devono essere diretti da un professionista autorizzato ai sensi delle leggi e dei regolamenti di cui al precedente comma”.*

eseguono i lavori, oltre quelle altre formalità richieste dalle locali disposizioni regolamentari (comma 2). Qualora i lavori iniziati in base ad autorizzazione non siano condotti secondo le norme stabilite dal regolamento edilizio comunale, il Podestà, fatti gli accertamenti del caso, ne ordina la sospensione. Contro l'ordinanza del Podestà, da notificarsi al proprietario nel domicilio eletto sulla domanda di autorizzazione, è ammesso ricorso al Prefetto, il quale decide con provvedimento definitivo. Il ricorso non ha effetto sospensivo (comma 3). Qualora vengano iniziati i lavori senza autorizzazione ovvero vengano proseguiti quelli per i quali sia stata notificata ordinanza di sospensione, il Podestà ordina la demolizione a spese del contravventore senza pregiudizio delle sanzioni penali di cui all'art. 106 r.d. 383/1934 o di quelle maggiori contenute nei regolamenti edilizi. L'ordinanza del Podestà ha carattere di provvedimento definitivo (comma 4). Successivamente, l'art. 4, co. 2 r.d. 11 dicembre 1941, n. 1555 ha disposto che l'autorizzazione prescritta per le nuove costruzioni dall'art. 6 in commento è subordinata alla osservanza delle norme contenute nel prefato art. 4.

\*

Si segnala che la Corte Costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 7 l.r. Veneto 30 giugno 2021, n. 19 (*Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – “Veneto cantiere veloce”*), che ha introdotto l'art. 93-bis nella legge della Regione Veneto 27 giugno 1985, n. 61 (*Norme per l'assetto e l'uso del territorio*), ha svolto le seguenti considerazioni: “La norma, nel dissociare lo stato legittimo dell'immobile dal titolo abilitativo edilizio, apparentemente si correla al secondo periodo dell'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che esclude, ai fini dello stato legittimo, la necessità di tale documentazione per il periodo in cui il titolo edilizio non era obbligatorio. E, in effetti, prima della legge n. 765 del 1967, entrata in vigore proprio il 1° settembre 1967, l'art. 31 della legge n. 1150 del 1942 imponeva in via generale la licenza di costruzione solo nei centri abitati e, per i comuni dotati di un piano regolatore generale, nelle zone di espansione esterne a essi.

*Sennonché, pure al di fuori dei centri abitati e delle zone di espansione, nonché prima della legge n. 1150 del 1942, la necessità di un titolo abilitativo edilizio veniva, a ben vedere, disposta anche da altre fonti.*

*Anzitutto, per gli immobili realizzati in comuni ricadenti in zone sismiche, l'obbligo era sancito a livello di fonte primaria dal regio decreto-legge 25 marzo 1935, n. 640 (Nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti) e dal regio decreto-legge 22 novembre 1937, n. 2105 (Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti), il cui Allegato comprendeva alcune province della Regione Veneto.*

*Inoltre, l'obbligo di previa autorizzazione alla costruzione poteva essere disposto dal regolamento edilizio comunale, emanato in esecuzione della potestà regolamentare attribuita ai comuni nella materia edilizia dai testi unici della legge comunale e provinciale susseguiti nel tempo: regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 (Che approva il testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 21 maggio 1908, n. 269 (Che approva l'annesso testo unico della legge comunale e provinciale), regio decreto 4 febbraio 1915, n. 148 (È approvato l'annesso nuovo testo unico della legge comunale e provinciale).*

*Se ne desume, dunque, che, prima della data indicata nel comma 2 della disposizione regionale impugnata, vi erano comuni nei quali era obbligatorio munirsi di un titolo abilitativo edilizio, sia sulla base di fonti primarie riferite a territori sismici, sia sulla base di fonti non primarie, che però attingevano la loro legittimazione dalla fonte primaria attributiva del potere regolamentare.*

*Ne consegue che l'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, là dove si riferisce alla obbligatorietà del titolo, abbraccia certamente anche le citate fonti, il che determina il disallineamento dell'art. 93-bis, comma 2, della legge regionale impugnata che, viceversa, ascrive tali casi, in cui era obbligatorio il titolo, alla modalità semplificata di attestazione dello stato legittimo.*

*A ciò si aggiunga che il citato art. 93-bis, comma 2, non si limita a riconoscere – ai fini dello stato legittimo – la possibilità di avvalersi di altri documenti in mancanza del titolo edilizio, ma dispone altresì d'imperio la non efficacia di titoli abilitativi rilasciati in adempimento di obblighi previsti da fonti primarie speciali o da fonti non primarie.*

*Senonché, altro è consentire – come fa l'art. 9-bis, comma 1-bis, secondo periodo, t.u. edilizia – l'attestazione semplificata dello stato legittimo per gli immobili realizzati in epoche in cui il titolo non era obbligatorio, altro è negare l'efficacia di titoli abilitativi legittimamente rilasciati*

*Questo, peraltro, non sarebbe in sintonia con la giurisprudenza amministrativa che ha ribadito la persistente vigenza dei regolamenti comunali emanati anteriormente all'approvazione della legge urbanistica (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 29 luglio 2019, n. 5330 e, sezione sesta, sentenza 28 luglio 2017, n. 3789)".*

Daniele Iselle – per [www.italiaius.it](http://www.italiaius.it)