

Un breve articolo per “sfatare” la credenza, assai in voga tra i colleghi, dell’inizio dell’obbligo di licenza edilizia all’anno 1967, più precisamente dal 01 settembre 1967



di [Carlo Pagliai](#)

segui su:   

[**Richiedi una consulenza**](#)

Iscriviti alla [**Newsletter**](#) 19/12/2015

Avvertenza:

trattasi di riflessione commentata in materia di normativa urbanistica, pertanto non deve essere intesa come trattazione giurisprudenziale avente valore verso o presso terzi.

*L'equivoco è stato generato dall'errata interpretazione di alcuni articoli in materia di **compravendita immobiliare** inseriti in norme urbanistica, a partire dalla Legge n. 47/1985 sul **Condominio edilizio**.*

La Legge 47/1985 introduceva con l'art. 17 **[1]** l'obbligo di menzionare negli atti di trasferimento immobiliare (compravendite) gli estremi della concessione ad edificare e della concessione in sanatoria per gli edifici la cui costruzione fosse iniziata dopo l'entrata in vigore della presente legge (02/03/1985). Con l'art. 40 c. 3 **[2]** della suddetta Legge 47/85 il Legislatore introdusse anche l'obbligo di citare negli atti di compravendita immobiliare gli estremi delle licenze edilizie, concessioni edilizie e concessioni in sanatoria, specificando una precisa fattispecie relativa alle « opere iniziate anteriormente al 2 settembre 1967 », giorno successivo all'entrata in vigore della **Legge "Ponte" n. 765/1967**. Quest'ultima disposizione, **valevole solamente negli atti di trasferimento** o costituzione di diritti reali su edifici, consente in alternativa la presentazione di « *dichiarazione sostitutiva di atto notorio con la quale la parte venditrice attesta che i lavori di costruzione dell'immobile sono iniziati prima del 1° settembre 1967* ».

Tale procedura è una mera semplificazione offerta dal Legislatore agli alienanti: in nessuna ipotesi può avere efficacia sostitutiva di un atto abilitativo o licenza edilizia.

La Ratio di tale articolo è basata sulla consapevolezza che accurate ricerche di vecchie licenze edilizie ante '67 sarebbe stata farraginosa e costosa per diversi motivi:

- impossibilità di reperire le pregresse licenze edilizie a causa di archivi disordinati;
- licenze edilizi con elaborati grafici assai approssimativi o carenti;
- edificazione di manufatti in territorio aperto in Comuni privi di PRG/PdF e/o Regolamenti edilizi;

Resta il fatto che tale procedura di Autodichiarazione non esenta il Venditore dalle responsabilità e oneri relativi alla Legittimazione - Conformità urbanistica dell'oggetto di vendita, appunto l'immobile.

Per certi aspetti è apprezzabile l'intento semplificatorio adottato dal Legislatore, di converso tale norma ha creato le condizioni per avviare un approccio riduttivo nell'ambito della **legittimazione e conformità urbanistica** degli immobili, che per cultura e prassi del settore non è rimasta circoscritta negli atti notarili di trasferimento, ma si è riversata in buona parte anche negli atti abilitativi (pratiche edilizie).

La legittimazione urbanistica degli immobili discerne dalla storia normativa in materia edilizia, e quindi dei relativi obblighi abilitativi e autorizzativi.

In estrema sintesi si propone un quadro sul profilo di **Legittimazione urbanistica**, sempre fatto salvo quanto disposto da:

- *PRG, PdF e/o Regolamenti edilizi vigenti;*
- *previgente vincolistica sovraordinata;*
- *Successivo rilascio di Condoni e sanatorie edilizie;*

In base all'epoca e localizzazione della costruzione:

1. **ANTE 1942 - all'interno che all'esterno dei centri abitati**
immobili edificati con o senza licenza: **sono legittimi;**
2. **DAL 1942 AL 1967 - all'interno dei centri abitati**
immobili edificati senza licenza: **non sono legittimi;**
3. **DAL 1942 AL 1967 - all'esterno dei centri abitati**
immobili edificati senza licenza: **sono legittimi;**
4. **DAL 1967 AD OGGI - in tutto il territorio comunale**
immobili edificati senza licenza: **non sono legittimi;**

Si estende la descrizione alle **TIPOLOGIE DI INTERVENTO**, sempre fatto salvo quanto disposto da:

- *PRG, PdF e/o Regolamenti edilizi vigenti;*
- *previgente vincolistica sovraordinata;*
- *Successivo rilascio di Condoni e sanatorie edilizie;*

In base all'epoca e localizzazione della costruzione:

1. **ANTE 1942 - all'interno che all'esterno dei centri abitati**
interventi eseguiti in **assenza di titolo o difformità** dal titolo abilitativo: **sono legittimi;**
2. **DAL 1942 AL 1967 - all'interno dei centri abitati**
interventi eseguiti in **assenza di licenza o difformità** dal titolo abilitativo: **non sono legittimi;**
3. **DAL 1942 AL 1967 - all'esterno dei centri abitati**
interventi eseguiti in **assenza di licenza o difformità** dal titolo abilitativo: **sono legittimi;**
4. **DAL 1967 AD OGGI - in tutto il territorio comunale**
interventi eseguiti in **assenza di licenza o difformità** dal titolo abilitativo: **non sono legittimi;**

APPROFONDIMENTO CONSIGLIATO:

[Legittimazione urbanistica nei Comuni dotati di Regolamenti edilizi Ante '67 →](#)

STORIA DELL'OBBLIGO DI LICENZA EDILIZIA

Dal 20/03/1865 al 12/02/1911: dal R.D. n. 2248/1865 al R.D. n. 297/1911

Il provvedimento, unificante gli aspetti e procedure amministrative postunitarie, prevedendo la facoltà per i Consigli comunali di deliberare sui regolamenti in materia di igiene, polizia urbana ed edilizia, il cui Regolamento attuativo fu approvato con R.D. n. 2321 del 08/06/1865.

Dal 12/02/1911 al 22/05/1935: dal R.D. n. 297/1911 al Regio Decreto Legge n. 640/1935

Con l'Art. 111 del R.D. 297/1911 (Regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale approvata con R.D. n. 269 del 21 maggio 1908) fu disposto che la materia edilizia fosse riservata e demandata ai Regolamenti edilizi comunali.

Dal 22/05/1935 al 31/10/1942: dal Regio Decreto Legge n. 640/1935 alla Legge Fondamentale

Fermo restando che tutte le opere realizzate prima del 31 ottobre 1942 sono da considerarsi tacitamente legittimate da sentenze del Consiglio di Stato, da molti addetti la Legge "Fondamentale" n. 1150, approvata il 17 agosto 1942, è pacificamente considerata "l'anno zero" della legislazione urbanistica italiana su cui merita fare approfondimento.

Il Regio Decreto Legge n. 640 del 25 marzo 1935 [8] con l'Art. 4 prescriveva l'obbligo di ottenimento di Autorizzazione per coloro che intendevano effettuare nuove costruzioni, modificare o ampliare quelle esistenti, senza specificare l'ambito territoriale.

In seguito tale Art. 4 fu integralmente riproposto in via sostitutiva dall'Art. 6 del Regio Decreto Legge n. 2105 [9] del 22/09/1937.

Dal 17/08/1942 al 01/09/1967: dalla Legge Fondamentale alla Legge Ponte

Fino all'approvazione della Legge Ponte in materia di edificazione vigeva l'art. 31 [6] della Legge "Fondamentale" n. 1150 promulgata il 17 agosto 1942 e con efficacia dal 31/10/1942.

Occorre contestualizzare questa norma: fu approvata negli ultimi anni del Regime Fascista, quando l'ente comunale non deliberava attraverso i Consigli e Giunte, ma al contrario l'intero processo decisionale era concentrato nelle mani del Podestà, e la Guerra aveva già iniziato l'inversione sfavorevole alle Forze dell'Asse.

Esso prevedeva e statuiva che « *Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune.* »

De facto la norma prevedeva implicitamente due casi:

- 1) Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici;
- 2) Comuni dotati di strumenti urbanistici (Piani Regolatori);

Nel primo caso disponeva l'obbligo di licenza edilizia all'interno dei Centri abitati; qualora i Comuni fossero dotati di PRG, l'obbligo di licenza era esteso anche alle zone di espansione designate dal PRG comunale, **sottacendo** su tutte le altre casistiche non esplicitate, in particolare sul cosiddetto **territorio "aperto" o agricolo**.

La sottacienza non era tuttavia perentoria, infatti l'Art. 33 [7] della stessa legge disponeva ai Comuni l'obbligo di dotarsi di un Regolamento Edilizio avente contenuti minimi, in particolare facendo distinzione agli ambiti di « nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale ». Ciò avvalorava così la tesi opposta, ovvero che il Legislatore non si era affatto dimenticato del territorio aperto, ritenne sufficiente lasciare il potere decisionale a livello comunale suo tramite i Regolamenti edilizi, aventi valore prevalente e/o complementare ai PRG eventualmente approvati.

In estrema ratio un [Regolamento edilizio poteva prescrivere l'obbligo di licenza edilizia su tutto il territorio comunale, anche in assenza di PRG o Programmi di Fabbricazione.](#)

Dal 01/09/1967 in poi: la Legge Ponte n. 765/1967

Il Legislatore volle assumere come "spartiacque" la data di entrata in vigore della Legge "Ponte" n. 765/1967. Tale norma modificò in via sostanziale l'allora vigente normativa urbanistica in particolare modificò l'Art. 31 [3] della Legge "Fondamentale" 1150/1942, col quale fu esteso a tutto il territorio comunale l'obbligo di costruire con licenza edilizia, a prescindere dalla dotazione o meno di strumenti urbanistici da parte dei Comuni.

La Legge Ponte distingueva esplicitamente con l'art. 17 [4] alcune limitazioni in termini urbanistici:

- 1) Comuni sprovvisti di strumenti urbanistici;
- 2) Comuni dotati di strumenti urbanistici (Piani Regolatori o Programmi di Fabbricazione);

Nella prima fattispecie il Legislatore, per non scoraggiare l'attività edilizia, introdusse severe limitazioni in termini di "**cubaggio**" edificatorio valevoli nei centri abitati (1,5 mc/mq) e in territorio aperto (0,10 mc/mq), la cui entrata in vigore fu differita di un anno di tempo dall'entrata in vigore della Legge Ponte, ovvero al 01 settembre 1968.

Risultato: dal 01/9/1967 al 31/9/1968 si scatenò la richiesta di licenze edilizie soprattutto nei Comuni sprovvisti di PRG e PdF, e nell'anno transitorio furono licenziati 8.500.000 di vani residenziali, quasi il triplo della media annuale di vani legittimati nel decennio precedente[5], praticamente una vera "colata".

Note e Riferimenti:

[1] *L. 47/1985 Art. 17. (Nullità degli atti giuridici relativi ad edifici) (Abrogato con DPR 380/2001)*

Gli atti tra vivi, sia in forma pubblica, sia in forma privata, aventi per oggetto trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali, relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo l'entrata in vigore della presente legge, sono nulli e non possono essere stipulati ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della concessione ad edificare o della concessione in sanatoria rilasciata ai sensi dell'articolo 13. Tali disposizioni non si applicano agli atti costitutivi, modificativi o estintivi di diritti reali di garanzia o di servitù.

Nei casi in cui sia prevista l'irrogazione di una sanzione soltanto pecuniaria, ma non il rilascio della concessione in sanatoria, agli atti di cui al primo comma deve essere allegata la prova dell'integrale pagamento della sanzione medesima.

La sentenza che accerta la nullità degli atti di cui al primo comma non pregiudica i diritti di garanzia o di servitù acquisiti in base ad un atto iscritto o trascritto anteriormente alla trascrizione della domanda diretta a far accertare la nullità degli atti.

Se la mancata indicazione in atto degli estremi non sia dipesa dalla insussistenza della concessione al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, essi possono essere confermati anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa

[2] *L. 47/1985 Art. 40. (Mancata presentazione dell'istanza)*

Se nel termine prescritto non viene presentata la domanda di cui all'articolo 31 per opere abusive realizzate in totale difformità o in assenza della licenza o concessione, ovvero se la domanda presentata, per la rilevanza delle omissioni o delle inesattezze riscontrate, deve ritenersi dolosamente infedele, gli autori di dette opere abusive non sanate sono soggetti alle sanzioni di cui al capo I. Le stesse sanzioni si applicano se, presentata la domanda, non viene effettuata l'oblazione dovuta. In ogni altra diversa ipotesi di abusivismo, la tardiva presentazione della domanda di sanatoria, comunque nel termine massimo di un anno dall'entrata in vigore della presente legge, comporta il pagamento di una somma pari al doppio della oblazione.

Gli atti tra vivi aventi per oggetto diritti reali, esclusi quelli di costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di garanzia o di servitù, relativi ad edifici o loro parti, sono nulli e non possono essere rogati se da essi non risultano, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi della concessione ad edificare o della licenza edilizia o della concessione rilasciata in sanatoria ai sensi dell'articolo 31 ovvero se agli atti stessi non viene allegata copia conforme della relativa domanda, corredata della prova dell'avvenuto versamento delle prime due rate dell'oblazione di cui al sesto comma dell'articolo 35. Per le opere iniziate anteriormente al 2 settembre 1967, in luogo degli estremi della licenza edilizia può essere prodotta una dichiarazione sostitutiva di atto notorio, rilasciata dal proprietario o altro avente titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, attestante che l'opera risulti iniziata in data anteriore al 2 settembre 1967. Tale dichiarazione può essere ricevuta e inserita nello stesso atto, ovvero in documento separato da allegarsi all'atto medesimo.

Se la mancanza delle dichiarazioni o dei documenti, rispettivamente da indicarsi o da allegarsi non sia dipesa dalla insussistenza della concessione o dalla inesistenza della domanda di concessione in sanatoria al tempo in cui gli atti medesimi sono stati stipulati, essi possono essere confermati anche da una sola delle parti mediante atto successivo, redatto nella stessa forma del precedente, che contenga la menzione omessa o al quale siano allegate la dichiarazione sostitutiva di atto notorio o la

copia della domanda indicate nel comma precedente.

Si applica in ogni caso il disposto del terzo comma dell'articolo 17.

[3] Art. 10 Legge 765/1967

L'articolo 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, è sostituito dal seguente:

Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco.

...omissis...

[4] Art. 17 Legge 765/1967

Nei Comuni sprovvisti di piano regolatore generale o di programma di fabbricazione la edificazione a scopo residenziale è soggetta alle seguenti limitazioni:

a) il volume complessivo costruito di ciascun fabbricato non può superare la misura di un metro cubo e mezzo per ogni metro quadrato di area edificabile, se trattasi di edifici ricadenti in centri abitati, i cui perimetri sono definiti entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge con deliberazione del Consiglio comunale sentiti il Provveditorato regionale alle opere pubbliche e la Soprintendenza competente, e di un decimo di metro cubo per ogni metro quadrato di area edificabile, se la costruzione è ubicata nelle altre parti del territorio;

b) gli edifici non possono comprendere più di tre piani;

c) l'altezza di ogni edificio non può essere superiore alla larghezza degli spazi pubblici o privati su cui esso prospetta e la distanza dagli edifici vicini non può essere inferiore all'altezza di ciascun fronte dell'edificio da costruire.

Per costruzioni di cui alla legge 30 dicembre 1960 n. 1676, il Ministro per i lavori pubblici può disporre con proprio decreto, sentito il Comitato di attuazione del piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, limitazioni diverse da quelle previste dal precedente comma.

Le superfici coperte degli edifici e dei complessi produttivi non possono superare un terzo dell'area di proprietà.

Le limitazioni previste ai commi precedenti si applicano nei Comuni che hanno adottato il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione fino ad un anno dalla data di presentazione al Ministero dei lavori pubblici. Qualora il piano regolatore generale o il programma di fabbricazione sia restituito al Comune, le

limitazioni medesime si applicano fino ad un anno dalla data di nuova trasmissione al Ministero dei lavori pubblici.

Qualora l'agglomerato urbano rivesta carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale sono consentite esclusivamente opere di consolidamento o restauro, senza alterazioni di volumi. Le aree libere sono inedificabili fino all'approvazione del piano regolatore generale.

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.

Le disposizioni di cui ai commi primo, secondo, terzo, quarto e sesto hanno applicazione dopo un anno dalla entrata in vigore della presente legge. Le licenze edilizie rilasciate nel medesimo periodo non sono prorogabili e le costruzioni devono essere ultimate entro due anni dalla data di inizio dei lavori.

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.

[5] Dossier scientifico sulla legislazione in materia urbanistica, CCIAA Lucca, Giugno 2013.

[6] Art. 31 Legge n. 1150/1942 - Licenza di costruzione.

Responsabilità comune del committente e dell'assuntore dei lavori.

Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di

espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune.

Le determinazioni del podestà sulle domande di licenza di costruzioni devono essere notificate all'interessato non oltre il sessantesimo giorno della ricezione delle domande stesse.

[7] Art. 33 Legge n. 1150/1942 Contenuto dei regolamenti edilizi comunali.

I comuni debbono con regolamento edilizio provvedere, in armonia, con le disposizioni contenute nella presente legge e nel testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934-XII, n. 1265,

a dettare norme precipuamente sulle seguenti materie, tenendo, se ne sia il caso, distinte quelle riguardanti nucleo edilizio esistente da quelle riguardanti la zona di ampliamento e il restante territorio comunale;

1° la formazione, le attribuzioni e il funzionamento della commissione edilizia comunale;

2° la presentazione delle domande di licenza di costruzione o trasformazione di fabbricati e la richiesta obbligatoria dei punti fissi di linea e di livello per le nuove costruzioni;

3° la compilazione dei progetti di opere edilizie e la direzione dei lavori di costruzione in armonia con le leggi in vigore;

4° l'altezza minima e quella massima dei fabbricati secondo le zone;

5° gli eventuali distacchi dai fabbricati vicini e dal filo stradale;

6° l'ampiezza e la formazione dei cortili e degli spazi interni;

7° le sporgenze sulle vie e piazze pubbliche;

8° l'aspetto dei fabbricati e il decorso dei servizi ed impianti che interessano l'estetica dell'edilizia urbana (tabelle stradali, mostre e affissi pubblicitari, impianti igienici di uso pubblico, ecc.);

9° le norme igieniche di particolare interesse edilizio;

10° le particolari prescrizioni costruttive da osservare in determinati quartieri cittadini o lungo determinate vie o piazze;

11° la recinzione o la manutenzione di aree scoperte, di parchi e giardini privati e di zone private interposte tra fabbricati e strade e piazze pubbliche e da queste visibili;

12° l'apposizione e la conservazione dei numeri civici;

13° le cautele da osservare a garanzia della pubblica incolumità per l'esecuzione delle opere edilizie,

per l'occupazione del suolo pubblico, per i lavori nel pubblico sottosuolo, per le ribalte che si aprono nei luoghi di pubblico passaggio, ecc.;

14° la vigilanza sull'esecuzione dei lavori per assicurare l'osservanza delle disposizioni delle leggi e dei regolamenti.

Nei comuni provvisti del piano regolatore il regolamento edilizio deve altresì disciplinare:

la lottizzazione delle aree fabbricabili e le caratteristiche dei vari tipi di costruzione previsti dal piano regolatore;

l'osservanza di determinati caratteri architettonici e la formazione di complessi edilizi di carattere unitario, nei casi in cui ciò sia necessario per dare conveniente attuazione al piano regolatore;

la costruzione e la manutenzione di strade private non previste nel piano regolatore.

[8] *R.D.L. n. 640/1935, convertito nella Legge n. 2471 del 23 dicembre 1935 - nuovo testo delle norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti (G.U. 120 del 22 maggio 1935).*

Art. 4 - 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. omissis...

[9] *R.D.L. n. 2105 del 22 novembre 1937 pubblicato su G.U. n. 298 del 27/12/1937 - Norme tecniche di edilizia con speciali prescrizioni per le località colpite dai terremoti.*