

## Istituto Nazionale di Urbanistica

### Osservazioni critiche sul Disegno di legge recante "Delega al Governo per l'adozione del Codice dell'edilizia e delle costruzioni"

a cura di Carlo Alberto Barbieri con Michele Talia, Emanuele Boscolo, Marcello Capucci, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Renato Perticarari e Paolo Urbani

#### Osservazioni critiche generali

Il Ddl delega sul "Codice dell'edilizia e delle costruzioni" del 24.2.26, di iniziativa del Governo, nei fatti ed intenzioni più di una complessiva riscrittura del Dpr n. 380/ 2001 (Tu Edilizia e sue, da allora, molteplici modificazioni), conferma ancora (a 25 anni dal 2001!) un carattere del legislatore assai poco interessato a porre in una convinta agenda la formulazione di una indispensabile "Legge statale di principi sul Governo del territorio e la pianificazione".

Una legge (come insistentemente ripetuto dall'Inu che ne ha predisposto un'articolata, organica e multifunzionale proposta nel 2024),<sup>1</sup> ineludibile e necessaria, rispetto ad una materia, il Governo del territorio, costituzionalmente a competenza legislativa concorrente (mentre il Codice dell'Edilizia e delle costruzioni, come già il vigente Tu Edilizia dovrebbe contenere un significativo novero di norme di immediata e uniforme applicabilità sull'intero territorio nazionale). Una legge che dovrebbe finalmente tenere luogo della legge urbanistica nazionale del 1942, questione non considerata, sorprendentemente trascurata o marginalmente affrontata (con superficialità) dal Ddl delega governativo (vedi il riferimento al solo art. 41 *quinquies* di essa!); eppure la Legge n. 1150/1942 non può che costituire un riferimento lontano e inadeguato, da cui forse si possono ancora soltanto estrarre due principi, peraltro rilevanti ma necessitanti anch'essi di attualizzazione: quello di pianificazione dell'intero territorio e quello di procedimentalizzazione delle scelte incidenti sul territorio.

Nella delega i principi concernenti l'urbanistica sono demandati (vedi art. 3, c.3) come eventualità di apparizione e trattazione, in quanto "strettamente afferenti", all'ambito dei vari Dlgs inerenti la materia edilizia; è una evidente marginalizzazione e residuale parcellizzazione del riferimento al Governo del territorio e ai suoi principi, rinviandolo ad una trattazione per singolo decreto.

Resta comunque il rischio di innesto di disposizioni di principi incidentalmente dislocate al di fuori della sede propria rappresentata da una legge di principi sul Governo del territorio e l'urbanistica, con amplificarsi dei rischi di asistematicità e di contraddizioni interne al sistema.

*In primis* e più sostanzialmente il testo di delega va dunque fortemente criticato per il suo profilo di incostituzionalità.

#### L'urbanistica nel Disegno di legge delega: profili d'incostituzionalità

In primo luogo, si osserva che il titolo della delega non fa alcun riferimento alla materia dell'urbanistica, nonostante nel testo vi siano numerose norme intrusive che attengono alla materia *de qua*. L'intrusione riguarda:

- art. 2, lett. b) adeguamento normativa urbanistica afferente attività edilizia;
- art. 3, c. 2 (Lep), c. 2, lett. c) (comuni sprovvisti di strumenti urbanistici);
- art. 3, c. 3 individuazione dei principi fondamentali in materia di Governo del territorio art. 117, c. 3, Cost.;
- art. 4, c. 5, lett. d) deroga all'art.41 *quinquies* L. n. 1150/1942;
- art. 4, c. 5, c. 9 individuare i principi fondamentali perequazione, compensazione (non individuati preventivamente).

Peraltro, nella redazione del vigente Tu n. 380/2001 era stato adottato il criterio di identificare come principi vincolanti le disposizioni segnate con lett. L (Legge) mentre le norme di dettaglio modificabili dalla legge regionale con la lett. R (Regolamento), non riprodotti oggi nel testo della delega poiché con numerose sentenze della Corte costituzionale (n. 84/2017, n. 125/2024, n. 217/2022), quest'ultima ha ribadito che le norme del Tu n. 380/2001 hanno il valore di principi fondamentali.

Le disposizioni in materia urbanistica del Ddl, per il loro tenore (vedi i Lep, la modifica dell'art. 41 *quinquies*, i comuni sprovvisti di piani urbanistici, ecc.), dovrebbero assumere il carattere di principi vincolanti (L) con il risultato che questi sarebbero separati da quanto previsto nel testo di delega ove all'art. 3, c. 3 si prevede "la individuazione nei decreti di cui all'art. 1 delle disposizioni che determinano i principi fondamentali adottati in materia di Governo del territorio di cui all'art. 117, c. 3 Cost.". Ne discende che uno specifico decreto legislativo dovrebbe individuare paradossalmente i principi fondamentali del Governo del territorio non individuate nel testo di delega.

Ma è bene ricordare che il Titolo V Cost. introducendo il concetto e la materia di Governo del territorio ricomprende l'urbanistica e l'edilizia, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003. Ma se per l'edilizia il Tu n. 380/2001 vigente fissava le norme vincolanti (lett. L), per la materia dell'urbanistica regolata ancora dalla L n. 1150/1942 il legislatore non ha mai provveduto ed emanare una legge di principi.

L'art. 3, c. 3 del Ddl, che ha l'obiettivo di determinare i principi fondamentali del Governo del territorio, include quindi anche l'urbanistica senza però individuarli preventivamente.

Ma mentre la giurisprudenza costituzionale prevede che in caso di delega ne vadano fissati preventivamente i contenuti,<sup>2</sup> ci si deve anche porre il problema se sia opportuno agire attraverso l'uso della delega legislativa in una materia, l'urbanistica, rientrando nel Governo del territorio che già l'art. 117 Cost. previgente riservava alle leggi dello Stato e successivamente la Legge n. 62/1953 all'art. 9 prevedeva che le Regioni potessero legiferare nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti. La modifica apportata all'art. 117 Cost. con la Legge n. 131/2003 al comma 3 parla espressamente di determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

Ora non vi è dubbio che tale compito e obiettivo<sup>3</sup> possa essere perseguito con un atto normativo che comporti il ricorso alla delega legislativa, ma sorgono forti perplessità che per la materia Governo del territorio e urbanistica siano identificati per la prima volta i principi fondamentali in un decreto legislativo, senza che la delega chiesta al Parlamento ne espliciti per la sua attuazione gli indispensabili (e di adeguata qualità ed ampiezza) finalità, criteri direttivi, ambiti dei contenuti e tempi, che delimitino l'azione legislativa dell'esecutivo.

Tutto ciò si configurerebbe così come "eccesso di delega" o meglio una incostituzionale "delega in bianco" (vedi art. 76 Cost. e la relativa giurisprudenza costituzionale).<sup>4</sup>

Peraltro, l'individuazione dei principi dell'urbanistica dovrebbe riguardare, preventivamente, almeno il principio della pianificazione, della partecipazione, gli standard urbanistici ed edilizi (i Lep),<sup>5</sup> il contenimento del consumo di suolo, la consensualità ai sensi dell'art. 11, Legge n. 241/1990, la perequazione, la compensazione, la disciplina dei diritti edificatori. Sono tutti principi fondamentali della materia ma che non sono individuati come tali nella proposta di legge delega.

Analoga forte critica riguarda l'art. 3, c. 2, per un tema di assoluto rilievo quali i Livelli essenziali delle prestazioni-Lep e standard come disposizioni statali ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m). Ma qui i Lep sembrano essere riferiti all'attività edilizia e in particolare:

- unico punto di accesso (Sue/Sportello unico integrato);
- divieto di richieste di dati già in possesso della Pa;
- requisiti minimi per edificare in comuni senza strumenti o in aree prive di piani attuativi;
- regole inderogabili su stato legittimo, correlazione intervento/titolo, requisiti procedurali, vigilanza, tipologie di violazioni, sanatorie, sicurezza/igiene/risparmio energetico, barriere architettoniche e sismica.

Si usa dunque la legge delega per stabilire requisiti inderogabili, ma con un rischio: se i Lep vengono impiegati come strumento per uniformare in blocco aspetti dell'edilizia che sono invece anche di organizzazione amministrativa regionale e soprattutto comunale (potrebbero nascere conflitti di attribuzione) e inevitabilmente di Governo del territorio; a questo proposito il Ddl nulla dice in riferimento agli standard ex Dm n. 1444/1968 già identificati come i "Lep

del Governo del territorio" dal Rapporto Clep presieduto da Sabino Cassese): è dunque fondamentale precisare che si tratta di Lep di ordine meramente procedurale, da non confondere con l'esigenza che vengano definiti Lep attinenti alle dotazioni territoriali minime da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio, profilo che ripropone l'esigenza di una legge di principi da riservare all'urbanistica.

Ma soprattutto va detto che la produzione dei principi del Governo del territorio e l'urbanistica dovrebbe (configurandosi come principi d'apice immanenti nel sistema) procedere in un ordine gerarchico e sequenziale, cosicché principi e la loro incidenza sulla pianificazione, sull'urbanistica e sulla stessa edilizia (e dunque dovendo contenere anche i principi per quest'ultima) dovrebbero infatti precedere i decreti riguardanti le disposizioni sull'edilizia.

### **Le criticità riguardanti la sequenza di predisposizione dei Dlgs e il loro procedimento di approvazione**

Quello che più sorprende e molto preoccupa è l'assenza nella delega di una sequenzialità, per priorità, per logica e sostanza, nella predisposizione ed emanazione dei Dlgs da parte del Governo, come se all'esecutivo sia consentito di procedere da qualunque parte della delega a seconda di necessità o opportunità.

Sul procedimento, l'art. 5 del Ddl per l'approvazione dei decreti prevede pareri obbligatori, non vincolanti (con un termine perentorio di 60 giorni e relativo silenzio-assenso) da parte di: Consiglio superiore dei lavori pubblici, Consiglio di Stato, intesa Conferenza unificata (Stato, Regioni, Enti locali) e la trasmissione alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari (45 giorni anche qui); nonché correzioni e integrazioni ai Dlgs approvati entro due anni dall'entrata in vigore con medesima procedura.

Del tutto sottovalutato risulta il necessario sostanziale coinvolgimento delle Regioni come soggetto legislativo chiamato così fortemente in causa.

A proposito del trascurato fondamentale ruolo delle Regioni in una materia concorrente o per norme di immediato recepimento, vi sarà un'inevitabile accresciuta invasione di campo del futuro Codice dell'edilizia e delle costruzioni in discipline che dovrebbero competere alle Regioni e ai piani urbanistici.<sup>6</sup>

### **L'urbanistica 'intrusa' nel Disegno di legge, ma senza principi per essa**

Molti dei punti in cui sono scanditi gli artt. 2 "Principi e criteri direttivi generali", 3 "Principi e criteri direttivi sul riparto competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni", 4 "Principi e criteri direttivi specifici, toccano sensibilmente rilevanti aspetti urbanistici e non solo edilizi, quando non addirittura propri del Governo del territorio, entrando nel vivo nella materia di pianificazione soprattutto del tessuto urbanizzato.

Dai titoli abilitativi edilizi, alla rigenerazione urbana, agli istituti perequativi-compensativi (dove peraltro mancano riferimenti alle basi giuridiche dei diritti edificatori, alla stessa fiscalità urbanistica che sarebbero proprie della competenza statale), alla disciplina dei cambi d'uso, agli oneri e ai contributi economici e alla loro possibile scontistica pro rigenerazione dell'edificato.

Si verrebbe così ad attribuire al nuovo Codice dell'edilizia e delle costruzioni anche il campo proprio della materia urbanistica e dell'edilizia rivolto alla rigenerazione urbana dell'esistente (peraltro citata alcune volte e relegata, marginalmente, alla sola lettera n) del vastissimo art. 4).

Molteplici sono le norme urbanistiche 'intruse' già interne al vigente Tu Edilizia. Il Ddl delega, si pone esplicitamente su questa linea, profilando una programmatica dilatazione di tale scelta normativa, veicolata dalla prefigurazione di norme urbanistiche che siano però prodromiche (o subordinate) alla disciplina edilizia; al fondo di ciò vi è l'idea della delega che l'urbano sia prevalentemente luogo di trasformazioni puntuali da 'semplificare', svincolate dalla cornice di senso e dal disegno ordinatore del piano urbanistico, nonché da disciplinare sulla scorta dell'evidente contraddittorio confronto con vigenti nazionali norme di conformità, che si vogliono però sempre più elastiche o in qualche modo 'non frenate' dalla pianificazione e dalla normativa urbanistica. È però evidente, così operando, il rischio di un aumento della confusione applicativa multi profilo che si vorrebbe eliminare.

In altri termini, l'intento del Governo appare quello di trattare in prima persona la materia edilizia con leggi di disciplina unitaria di livello nazionale ma che, tuttavia, non possono essere circoscritte al solo campo edilizio; norme che rischiano di riproporre gli stessi problemi che intendono risolvere se non mettono mano anche a un organico riordino, abrogazione di norme superate (come quelle della Legge n. 1150/42 e all'innovazione dello stesso Dm n. 1444/1968) e se non muovono soprattutto da un nuovo e originale telaio di principi fondamentali a cui ispirarsi (non guidati dal solo obiettivo di semplificazione per riduzione), che dovrebbe costituire l'essenza utile del nuovo Codice.

Il rischio è quello di contraddittoriamente continuare ad alimentare contenziosi giuridici e amministrativi applicati a una casistica infinita di situazioni a cui un'astratta disciplina nazionale non può dare risposte esaustive e unitarie, in quanto molte risposte spettano alla legislazione delle Regioni e alla pianificazione urbanistica (che è funzione fondamentale in capo ai comuni).

In altri termini, pur cercando di circoscrivere tale attività di razionalizzazione, riordino e semplificazione attorno alla materia edilizia, la portata del Ddl delega incontra inevitabilmente punti nevralgici del campo del Governo del territorio e della materia urbanistica senza esplicitarne i principi fondamentali; ciò soprattutto con riferimento agli aspetti riguardanti la pianificazione e regolamentazione urbanistica dei tessuti urbanizzati, la rigenerazione urbana, sembrando volerne affrontare ed esaurire le problematiche da una prospettiva e con ottica esclusivamente edilizie.

I principi specifici per il Governo del territorio vanno però preventivamente enunciati, per essere poi trattati mediante la delega; principi che l'Inu ritiene che dovrebbero (almeno) essere quelli di sostenibilità, sussidiarietà, della pianificazione, di coerenza, di copianificazione interistituzionale, di dotazioni territoriale e urbane e di quelle minime e inderogabili intese come Lep, oltre ad alcune norme generali riferite al contenimento del consumo di suolo, alla consensualità e concertazione pubblico privato, ai sensi dell'art. 11,

Legge n. 241/1990, alla perequazione e compensazione, alla rigenerazione urbana e alla stessa disciplina dei diritti edificatori.

### **Pur non entrando nella critica delle estese e multiformi parti 'edilizie' della delega**

La disciplina dell'edilizia non dovrebbe determinare effetti di scala urbanistica, in quanto i 'fatti urbani' da sottoporre a regole edilizie dovrebbero essere solo quelli atti a produrre esternalità circoscritte nella scala micro-particellare.

Per contro, il vigente Dpr n. 380/2001 si è progressivamente trasformato in un impalcato sul quale si sono sempre più frequentemente innestate disposizioni profondamente eterogenee, spesso episodiche e contraddittorie, emergenziali, o mirate settorialmente, talune delle quali espressione di norme, anch'esse di analogo profilo, ma di matrice propriamente urbanistica.

Senza alcun ordine logico né sequenziale, accanto agli obiettivi necessari di *razionalizzazione*, di *riordino* e *restituzione di certezza del diritto*, nel Ddl delega vengono affiancate istanze come quelle di semplificazione, di fluidificazione dei procedimenti attraverso l'allargamento del ricorso al silenzio assenso, il superamento della doppia conformità dello stato legittimo; nonché altre, presenti in filigrana, quali l'esercizio di poteri di deroga (nei titoli abilitativi volti alla rigenerazione o nel regime giuridico distinto per gli interventi delle pubbliche amministrazioni o di qualsivoglia disciplina funzionale grazie al ricorso all'indifferenza funzionale, generalizzabile oltre le possibilità offerte dal decreto Salva Casa); o ancora di uno stato di condono permanente, che sembra prendere forma dal futuro esercizio delle discipline in sanatoria, da emanare mediante la delega.

Il Ddl ha l'ambizione di trattare (in conformità al suo stesso titolo) tutte le questioni dell'edilizia: destinazioni, rigenerazione, sostituzione-demo-ricostruzione, echi del 'caso Milano',<sup>7</sup> tassonomie degli interventi e dei titoli, regolarizzazioni e stato legittimo, ecc.

Ma quali sono i principi fondamentali dell'edilizia? Anche questi non sono adeguatamente configurati nella delega (eppure sarebbero necessari per correttamente operare con Dlgs) e potrebbero (dovrebbero) almeno essere:

- presupposizione della regola conformativa di piano alle trasformazioni;
- correlazione tra incidenza degli interventi sul territorio (e sulla sfera dei terzi) ed effettività dei controlli (antecedenti nel modello provvedimentale, con o senza silenzio-assenso; successivi nella Scia - vigilanza Cila, etc.);
- procedimentalizzazione, partecipazione dei terzi, pubblicità, trasparenza;
- semplificazione, ossia riduzione al minimo dei compliance cost, in un quadro di effettività dei controlli e della vigilanza, con autore-sponsabilità del privato
- liberalizzazione, ossia restituzione al privato della possibilità di avviare attività con minima incidenza territoriale, nel rispetto della cornice di regole di piano e a tutela di interessi sensibili;
- dovere di contribuzione (e di riassorbimento delle esternalità);
- non interferenza (ma rapporti di integrazione) con le materie a protezione costituzionale (paesaggio, ambiente, sicurezza, etc.);

• effettività delle misure repressive (e sanzionatorie).

Inoltre, va considerato che il Codice dell'edilizia che scaturirà dai decreti legislativi avrà importanti ricadute sul più generale e complesso tema abitativo e sue importanti criticità, intrecciandosi inevitabilmente anche con il Piano Casa Italia 2025 e 2026, mirato a ridurre il disagio abitativo e a valorizzare il patrimonio esistente senza consumare nuovo suolo, nonché, più in generale, con il Piano europeo per l'edilizia abitativa.

### Tre domande

In questo campo di incrocio di materie differenti che il Codice dell'edilizia e delle costruzioni delimita, è possibile individuare principi esclusivamente 'edilizi' o 'urbanistico-edilizi' senza un'articolazione più ampia, preliminare e propedeutica, dei principi per il Governo del territorio e per la pianificazione?

Qual'è l'idea di pianificazione del territorio urbanizzato in chiave rigenerativa (anche dentro i processi più ampi che sfidano l'urbano contemporaneo) che il Disegno di legge (e il conseguente futuro Codice, che si configurerebbe come sommatoria di molteplici Dlgs) porta avanti?

È l'idea di una disciplina edilizia unitaria nazionale che rende superflua la pianificazione in funzione del Governo del territorio?

Ma la rigenerazione urbana, il progetto per i tessuti urbanizzati della città esistente in chiave rigenerativa non può certo esaurirsi entro una disciplina regolativa di natura solo edilizia.

Sembra invece che la delega rafforzi la concezione che l'intervento sull'esistente sia riconducibile alle sole norme edilizie; trascurando così che il sistema insediativo e infrastrutturale esistente è oggi il primario campo di intervento della pianificazione, che non si esaurisce affatto nella regolazione edilizia, ma trova riscontro in articolate discipline morfologiche, funzionali, prestazionali, economico-sociali e ambientali di diversa forma e natura. ■

### Riconoscimenti

Il testo, a cura di Carlo Alberto Barbieri con Michele Talia, Emanuele Boscolo, Marcello Capucci, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Renato Perticarari e Paolo Urbani, è l'esito della discussione del Gruppo di studio nazionale dell'Inu costituito, oltre che da Michele Talia e Carlo Alberto Barbieri che lo hanno coordinato, anche dai citati curatori e da Andrea Arcidiacono, Carmen Giannino, Simone Ombuen, Fabio Pellicani, Laura Pogliani, Stefano Stanghellini.

### Note

1 La Proposta di legge di principi e norme generali del Governo del territorio e della pianificazione (Galuzzi *et al.* 2024; Gruppo di lavoro Inu 2024; Talia e Barbieri 2024) è stata elaborata dall'Inu fra il 2022 e il 2024 ed è stata approvata dall'Assemblea ordinaria dei Soci Inu a Genova il 9 febbraio 2024.

2 "La norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato" (Sentenza n. 158/1985).

3 I fondamentali e urgenti compito e obiettivo a cui ci si riferisce sono quelli di dotare il Paese della "Legge che non c'è", come affermato e denunciato continuamente dall'Inu.

4 "In sede di attuazione della delega di cui all'articolo 1, il Governo individua, nell'ambito dei relativi decreti delegati, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2 e 4, le disposizioni che determinano i principi fondamentali adottati nella materia del Governo del territorio di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione".

5 Non individuati nel Ddl, poiché l'art. 3 parlando di Lep fa riferimento all'attività edilizia e alla sicurezza delle costruzioni.

6 Si pensi ad esempio all'aggiramento dell'art. 41 *quinquies* della L. n. 1150/1942 o all'eccesso di dettaglio per alcune casistiche critiche e attuali che potrebbe essere fatale, se non prioritariamente ricondotto a principi fondamentali ordinatori della materia, per dipanare troppi anni di giurisprudenza amministrativa controversa.

7 Dovrebbe essere chiaro che la pianificazione attuativa non è necessaria solo ove si impongano infrastrutturazione nel sito, ma anche quando si impongono esigenze di disegno e progetto urbano. Inoltre, le contribuzioni dovrebbero alimentare le politiche pubbliche di infrastrutturazione e servizi di scala comunale, al di là del grado di urbanizzazione dell'intorno stretto del nuovo intervento. Il Ddl sembra invece tornare (come il primo tentativo di *Salva Milano*) a riproporre l'idea della prescindibilità del piano attuativo sulla scorta di un giudizio da esprimere caso per caso (da quale organo? sulla base di quali parametri? con quale procedura? con quale partecipazione?).

### Riferimenti

Galuzzi P., Barbieri C.A., Talia M., Boscolo E., Giaimo C. (a cura di) (2024), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione. Bozza della Relazione", *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 148-156. <https://doi.org/10.62661/ui313-2024-148>

Gruppo di lavoro Inu (2024), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione. Articolato", *Urbanistica Informazioni*, no. 313, p. 157-173. <https://doi.org/10.62661/ui313-2024-157>

Talia M., Barbieri C.A. (a cura di) (2024), "Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione", *Urbanistica Informazioni*, no. 315, p. 73-81.