

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero innanzitutto porgere un cordiale saluto e ringraziare per l'invito a questa Audizione.

A titolo di premessa ricordo che l'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) ha da tempo evidenziato l'esigenza di un riordino organico della disciplina urbanistico-edilizia. In questa prospettiva, ha promosso e presentato al Senato, il 16 luglio 2024, una proposta di legge di principi sul governo del territorio, finalizzata a definire un quadro sistematico e coerente con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Anche alla luce di tale esperienza, l'INU guarda con forte preoccupazione alla proposta di legge delega oggi in discussione, una preoccupazione condivisa da una parte ampia e qualificata della comunità degli urbanisti italiani. Tale posizione è stata espressa con chiarezza sin dal mio primo intervento del 5 dicembre 2025, all'indomani dell'approvazione del provvedimento in Consiglio dei Ministri.

Le considerazioni qui presentate si fondano anche sul lavoro svolto dal Gruppo di Studio Nazionale dell'INU, da me coordinato insieme a Carlo Alberto Barbieri, cui hanno contribuito autorevoli studiosi di urbanistica e di diritto urbanistico, e ha predisposto una memoria tecnica sul disegno di legge delega C. 2826, evidenziando criticità che attengono:

- alla coerenza costituzionale della delega (artt. 76 e 117 Cost.);
- al rapporto tra edilizia e governo del territorio;
- ai possibili conflitti di competenza tra Stato e Regioni;
- al rischio di una trattazione frammentaria dei principi;
- alle interferenze con il quadro normativo e giurisprudenziale vigente (già evidenziate dal caso milanese);
- in ultimo alla marginalizzazione del governo del territorio, i cui principi risultano dispersi nei diversi decreti attuativi.

### **1. Criticità di metodo: assenza di una regia unitaria**

L'impostazione dei lavori della Commissione, che pone in discussione congiunta una pluralità di iniziative legislative eterogenee – una legge delega di iniziativa governativa (C. 2826), proposte di legge parlamentari (C. 535 e C. 2332), nonché, sullo sfondo, ulteriori interventi normativi in itinere quali il testo unificato sulla rigenerazione urbana e l'imminente decreto legislativo sul Piano Casa – evidenzia una criticità di fondo.

Questa sovrapposizione di strumenti, differenti per natura, funzione e grado di coerenza, segnala l'assenza di una chiara regia complessiva su una materia strategica e complessa quale quella dell'edilizia e del governo del territorio. Ne deriva un quadro frammentato, nel quale risulta difficile ricondurre le diverse iniziative a un disegno ordinatore unitario e coerente.

Le osservazioni che seguono si concentrano sul disegno di legge delega C. 2826, ma vanno lette alla luce di questa criticità più generale.

## **2. Scelte di contenuto**

Una delle criticità più delicate riguarda l'attenuazione — se non la cancellazione — della distinzione tra normativa urbanistica e normativa edilizia. Si tratta di una differenziazione essenziale del nostro ordinamento, che ha un fondamento costituzionale negli articoli 9, 41, 42 e 117. Confondere o sovrapporre urbanistica ed edilizia rischia non solo di offuscare la centralità del dibattito in corso sul governo del territorio, ma anche di generare contrapposizioni improprie fra due ambiti che devono invece operare in un continuo equilibrio: la libertà di iniziativa e la garanzia dei diritti proprietari da un lato, la tutela dell'interesse pubblico, del paesaggio e dell'ambiente dall'altro.

## **3. Una assenza strutturale: la legge di principi sul governo del territorio**

Il disegno di legge delega interviene in modo ampio sulla materia edilizia, ma non affronta il nodo centrale del sistema: la mancanza di una legge statale di principi sul governo del territorio.

A venticinque anni dalla riforma del Titolo V, continua quindi a mancare il quadro ordinatore che dovrebbe definire il quadro dei principi fondamentali, orientare la pianificazione e costituire il riferimento per la disciplina edilizia.

Il disegno di legge delega interviene invece in modo ampio sulla materia edilizia senza colmare questa lacuna. Con il rischio di accentuare uno squilibrio già esistente, in cui la normativa edilizia incide su ambiti propri dell'urbanistica senza essere sorretta da un sistema di principi.

Questa criticità si pone in evidente tensione con il perdurante rinvio di una legge di principi, nonostante anche recenti iniziative – tra cui la proposta elaborata dall'INU nel luglio 2024 – abbiano offerto una possibile base di discussione.

## **4. Profili di criticità costituzionale della delega**

Il disegno di legge presenta rilevanti criticità anche sotto il profilo della legittimità costituzionale.

In particolare:

- l'ampiezza del perimetro della delega;
- la carenza di criteri direttivi sufficientemente determinati;
- l'attribuzione al Governo del compito di individuare principi fondamentali in materia concorrente

pongono questioni rilevanti rispetto all'articolo 76 della Costituzione.

Al contempo, emergono possibili tensioni con l'articolo 117, terzo comma, in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni, con il rischio di un'invasione di ambiti regionali.

Queste criticità risultano ancora più rilevanti se considerate alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia e hanno indotto l'INU a segnalare formalmente le proprie preoccupazioni anche al Presidente della Repubblica.

Il rischio è quello di una delega che, per indeterminatezza e ampiezza, eccede il perimetro fisiologico dello strumento, alterando l'equilibrio tra funzione legislativa e funzione attuativa.

### **5. Una delega ampia ma priva di struttura e sequenzialità**

Un ulteriore elemento problematico riguarda l'assenza di una chiara architettura nell'esercizio della delega e, soprattutto, la mancanza di una **sequenzialità logica, sostanziale e temporale** nella sua attuazione.

Non risultano definiti:

- quali debbano essere le priorità nell'adozione dei decreti legislativi;
- quale sia l'ordine logico tra definizione dei principi, pianificazione e disciplina edilizia;
- come evitare sovrapposizioni o incoerenze tra i diversi decreti.

Il rischio è quello di una attuazione frammentaria, nella quale i principi emergano in modo episodico, i decreti legislativi risultino disomogenei e si indebolisca la coerenza complessiva del futuro Codice.

### **6. Urbanistica “intrusa” e indebolimento della pianificazione**

Il disegno di legge contiene numerose disposizioni che, pur se riferite all'edilizia, incidono direttamente su materie proprie del governo del territorio:

- l'adeguamento della normativa urbanistica connessa alla disciplina edilizia;
- la definizione di livelli essenziali delle prestazioni e standard;
- la disciplina dei comuni privi di strumenti urbanistici;
- il riferimento ai principi fondamentali del governo del territorio;
- i meccanismi di perequazione e compensazione;
- il contenimento del consumo di suolo
- la rigenerazione urbana.

Si configura in questo modo una urbanistica “intrusa”, inserita nel Codice edilizio senza una previa definizione dei principi fondamentali della materia, con la conseguenza di determinare

Questa impostazione genera una duplice criticità un ampliamento implicito e indebito della disciplina edilizia, e di intervenire su una materia – il governo del territorio – soggetta a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, senza definirne il quadro di riferimento.

Si rischia in definitiva di indebolire il ruolo della pianificazione, e di determinare uno spostamento del baricentro dal piano alla singola trasformazione, con effetti di frammentazione e aumento della conflittualità applicativa.

Naturalmente l'individuazione dei principi dell'urbanistica dovrebbe riguardare, preventivamente, almeno i principi della pianificazione, della partecipazione, degli standard urbanistici ed edilizi (i LEP), il contenimento del consumo di suolo, la consensualità ai sensi dell'art 11, legge 241/90, 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.

Per quanto riguarda più in particolare i LEP, l'impostazione scelta dalla Delega sembra assai riduttiva occupandosi esclusivamente dell'attività edilizia e considerando quasi esclusivamente gli aspetti burocratici (previsione di uno Sportello unico "integrato", divieto di richieste di dati già in possesso della PA, requisiti procedurali, ecc.).

## **7. Una contraddizione di fondo**

Le criticità evidenziate convergono in una contraddizione di fondo, che potrebbe compromettere il risultato dell'attuale percorso normativo.

Il legislatore:

- interviene in modo sempre più esteso sull'edilizia;
- incide indirettamente sul governo del territorio;
- ma continua a rinviare la definizione di una legge statale di principi,

Una riforma organica richiederebbe invece un percorso inverso:

1. la definizione dei principi del governo del territorio;
2. la costruzione di un quadro ordinatore della pianificazione;
3. solo successivamente il riordino della disciplina edilizia.

## **Conclusioni**

L'obiettivo della semplificazione della disciplina edilizia è certamente condivisibile.

Tuttavia, il nodo centrale non è **se** intervenire, ma **come** farlo:

- se a partire da un sistema chiaro e ordinato di principi;
- oppure attraverso un'estensione progressiva della disciplina edilizia a materie che richiederebbero un diverso fondamento legislativo.

In assenza di una chiara regia politica e di un quadro di principi, il rischio è quello di una riforma ampia ma disorganica, con effetti incerti sul piano applicativo e istituzionale.

Per queste ragioni, appare necessario:

- riconsiderare l'impianto della delega;
- rafforzare la definizione dei principi e dei criteri direttivi;
- e, soprattutto, riportare al centro dell'agenda legislativa la costruzione di una legge statale di principi sul governo del territorio.

Le osservazioni qui richiamate intendono evidenziare alcuni profili di carattere sistemico – \_in particolare riguardo alla definizione dei principi del governo del territorio, al coordinamento con la pianificazione urbanistica e al rapporto con altri percorsi legislativi in corso – \_che potrebbero meritare ulteriore attenzione nel prosieguo dell'iter parlamentare.

In questo campo di incrocio di materie differenti che il Codice dell'edilizia e delle costruzioni delimiterà, sembra inevitabile che il legislatore risponda ad alcuni interrogativi che sembrano di fondamentale importanza:

- è possibile individuare principi esclusivamente “edilizi” senza una più ampia definizione preliminare dei principi del governo del territorio e della pianificazione?
- quale idea della pianificazione dei tessuti urbanizzati – in particolare in chiave di rigenerazione urbana – emerge dal Disegno di legge e dal futuro Codice?
- la costruzione di una disciplina edilizia unitaria a livello nazionale può essere interpretata come complementare alla pianificazione territoriale, oppure come sostitutiva di quest'ultima?
- ed infine la rigenerazione urbana può esaurirsi in una disciplina meramente edilizia, mentre è abbastanza evidente che essa richieda una visione integrata che coinvolga dimensioni morfologiche, funzionali, ambientali ed economico-sociali, tradizionalmente affidate alla pianificazione urbanistica?