

Camera dei Deputati, Commissione 8° Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Audizione informale delle proposte di legge C. 535 Santillo e C. 2332 Mazzetti, recanti delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia.

16 dicembre 2025

Osservazioni di ASViS – Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile

a cura di Simone Ombuen, co-coordinatore del GdL sul Goal 11 – Città e comunità sostenibili

1. Osservazioni in linea generale, valide per entrambi le proposte

L'iniziativa di prevedere una legge delega al Governo per il riordino della normativa edilizia, nella fattispecie avanzata sia dalla proposta C.535 che dalla C.2322, appare opportuna, per dare una risposta organica ai problemi prodotti dall'affastellarsi di molteplici interventi legislativi puntuali che nel tempo hanno trasformato il Testo Unico Edilizia (D. Lgs. n. 380/2001), ed in particolare la sezione relativa alla definizione dei diversi tipi di titoli abilitativi edilizi, in un ginepraio di difficile comprensione e ancor più problematico utilizzo concreto.

Per quanto riguarda i titoli abilitativi, la scelta di ricomprendere all'interno della categoria "ristrutturazione edilizia" ogni attività di modifica degli organismi edilizi, dalla riduzione di piccoli abusi fino a interventi di demolizione e ricostruzione, con sostituzione edilizia integrale e vistosi ampliamenti delle superfici utili e delle altezze, esentando tali interventi dalle valutazioni della pianificazione urbanistica quale luogo di verifica di un corretto rapporto fra interesse pubblico e interesse privato, è stata una importante concausa dei fenomeni di disordine amministrativo e di incertezza del diritto di recente prodottisi nel contesto milanese, su cui è in corso un importante intervento della magistratura.

Nel T.U. edilizia sono poi finite, in modo improvvisato e senza adeguata riflessione, alcune importanti definizioni, anche di provenienza da provvedimenti cogenti assunti in sede europea, ma ancora non organicamente definite nel quadro legislativo nazionale. Per quanto riguarda le materie provenienti da atti europei, ne è esempio tipico **il tema della tutela del suolo e dei limiti al suo consumo**, che viene richiamata all'art. 14 comma 1-bis del vigente D. Lgs. N. 380/2001 in modo del tutto insoddisfacente.

Nello stesso comma del D. Lgs. N. 380/2001 nella sua attuale versione vengono inoltre richiamate anche le **finalità di rigenerazione urbana e di recupero sociale e urbano** quali interessanti e condivisibili condizioni di interesse pubblico, che però nel testo legittimano il rilascio di permessi di costruire in deroga per interventi di ristrutturazione edilizia senza che tali concetti trovino l'adeguato organico riscontro nella legislazione statale e le specifiche istruzioni per l'esercizio di tutela e promozione di tali interessi pubblici, che pure dovrebbero ai sensi dell'art. 117 3° comma della Costituzione costruire componente essenziale del sistema dei principi fondamentali di governo del territorio a cui le regioni dovrebbero attenersi nella loro legislazione di dettaglio.

Competenze e esclusive e competenze concorrenti nell'azione legislativa in materia di “Governo del territorio”, e sulla natura della delega al Governo per la materia

Ai sensi dell' art. 117, 4° comma della Costituzione, “*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*” Tale dizione, se letta nell'interezza del suo portato, implica che la legislazione nelle materie espressamente riservate alla legislazione statale, fra le quali il governo del territorio, è essenziale a garantire che l'attività legislativa regionale possa essere esercitata in pieno e organico coordinamento con l'insieme del quadro legislativo. Da questo punto di vista risalta in particolare **l'importanza che la legislazione statale di principi in materia di governo del territorio riveste per un organico e coordinato recepimento di norme sovraordinate e cogenti prodotte a livello europeo**, quali sono il Regolamento Europeo sul Ripristino della natura¹ (Regolamento (UE) 2024/1991) e la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del Suolo² (Direttiva (UE) 2025/2360). Tale importanza della norma statale di principi è fra l'altro particolarmente significativa per questi due provvedimenti, in quanto in essi trovano applicazione alcuni principi essenziali della **Convenzione sulla diversità biologica**³ delle Nazioni Unite (Rio 1992), e del **Quadro Globale sulla Biodiversità** di Kumming-Montreal al 2030 e al 2050 (Montreal 2022), a cui l'Italia ha aderito. Si tratta di principi in materia di ambiente per i quali **la competenza legislativa statale è esclusiva**, e che è necessario trovino il corretto coordinamento e contemperamento con altri principi che convergono nella materia complessa “governo del territorio”.

Corre qui obbligo segnalare come i principi di tutela in materia ambientale abbiano portato di recente alla modifica degli art. 9 e 41 della Costituzione (L. Cost. n. 1/2022)⁴, riaffermandone l'importanza, ed introducendo una questione di primario profilo ed estremamente importante, vale a dire la **trattazione giuridica degli enti di natura**.

Sinora la logica della protezione della natura è stata esercitata essenzialmente come tutela, creando "territori liberati"; ad esempio sottraendo le aree naturali protette alla pianificazione urbanistica ordinaria. La presente crisi climatico-ecosistemica e i più recenti profili di protezione della natura a causa di ciò affermatisi dal 2022 sia a livello globale ed europeo che con la modifica della Costituzione ci dicono invece che **tal approccio non è più sufficiente**, e che occorre entrare nel merito di tutti gli aspetti degli ecosistemi, ed anche degli **equilibri degli ecosistemi urbani**, sinora trattati in sede di valutazione ambientale non in modo integrale, ma per lo più nel senso di ridurre le cause più rilevanti di danno (approccio DNSH).

Ora con il nuovo testo degli art. 9 e 41 della Costituzione ci sono gli elementi per introdurre questi temi nella legislazione statale, sia per dettare le discipline per le quali la legislazione

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202502360

³ <https://www.cbd.int/convention/text>

⁴ Art. 9: “La Repubblica ... tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.” Art. 41: “L'iniziativa economica ... non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.”

statale ha competenze esclusive, sia per dettare principi fondamentali in quelle, come il governo del territorio, che hanno natura concorrente e svolgono funzione di coordinamento.

Da tali constatazioni emerge quindi la **valenza particolare** che rivestono i principi fondamentali nella materia complessa “governo del territorio”, sia di **coordinamento verticale** fra livelli legislativi, da quello dell’Unione fino a quello regionale, sia di **coordinamento orizzontale** fra materie di competenza statale esclusiva e materia di competenza concorrente. È proprio tale caratteristica, ampiamente riconosciuta sia all’interno di sentenze della Corte Costituzionale (dalla sentenza C. Cost. n. 303/2003 in poi) che in molte sentenze del Consiglio di Stato e del ricco dibattito disciplinare su tale tema anche di recente sviluppatosi (si vedano ad esempio l’intervento del Presidente dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, prof. Emanuele Boscolo su Urbanistica Informazioni⁵ e l’intervento del prof. Paolo Urbani su DiarioDIAC⁶) a costituire la fondamentale **indicazione negativa rispetto all’utilizzo della delega legislativa al Governo**. Tale valenza particolare investe **funzioni primarie del potere legislativo** in Costituzione e del Parlamento per quanto riguarda il ruolo dello Stato, ed **appare quindi totalmente improprio delegare tale funzione al Governo**, fra l’altro all’interno di un provvedimento che per la stessa dichiarazione dei proponenti ha una **valenza essenzialmente settoriale**.

Per completezza e correttezza va rilevato che tale questione risale anche al tempo passato, e che proprio dall’inserimento di riferimenti, già richiamati in premessa, che riguardano la materia complessa “governo del territorio” all’interno del T.U. Edilizia sono derivati grandi

⁵ Cfr. <http://www.urbanisticainformazioni.it/Principi-e-natura-multifunzionale-della-legge.html>

⁶ Del 5 dicembre scorso. Per praticità si riporta qui il testo citato: **“Nella legge delega edilizia riferimento equivoco al governo del territorio, una legge statale definisca i principi fondamentali in materia urbanistica La Relazione tecnica relativa allo schema di disegno di legge recante «delega al governo per l’adozione del codice dell’edilizia e delle costruzioni», che si caratterizza per la sua evanescenza, nasconde un riferimento equivoco alla determinazione dei principi fondamentali della materia “governo del territorio” cui dovrebbe riconnettersi l’urbanistica e l’edilizia (vedi sent. Corte Cost. 303/2003).”**

Premesso che i principi non sono fissati, mentre la giurisprudenza costituzionale prevede che in caso di delega ne vadano fissati preventivamente i contenuti, ci si deve porre il problema se sia ammissibile agire attraverso l’uso della delega legislativa in una materia – l’urbanistica – che il 117 cost previgente riservava alle leggi dello Stato e successivamente una legge del 1953 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 al 117 con la legge 131 del 2003 al comma 3 parla di determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Ora non vi è dubbio che il ricorso alla delega legislativa ed alla previsione che i principi fondamentali del governo del territorio non identificati ricoprendano anche l’urbanistica, e siano fissati da un decreto legislativo, si pone a mio parere in espresso contrasto con la previsione costituzionale. Peraltro, l’individuazione dei principi dovrebbe riguardare, preventivamente, almeno il principio della pianificazione, la partecipazione, il contenimento del consumo di suolo, la consensualità ai sensi dell’art 11 della legge 241/90, la perequazione, la compensazione, e la disciplina dei diritti edificatori.

Inoltre, con la delega non si può non notare che, in tal modo, l’urbanistica venga assorbita nell’edilizia sovertendo il principio base del rapporto autorità/libertà tanto caro a Massimo Severo Giannini, ove è il piano il presupposto dell’attività edilizia ovverosia viene prima l’hardware (il piano) sul quale deve girare il software (l’edilizia) stabilendo quindi che è la conformazione dei suoli che determina l’edificabilità delle aree. Concetto ribadito più volte dalla Corte cost.

Nella storia dell’urbanistica il legislatore ha sempre previsto l’emanazione di leggi statali come la legge 1150 del ’42, la legge ponte 765 del 1967 e la legge 10 del 1977, cardini dell’ordinato assetto del territorio. Come potrebbe una legge delega equivoca espropriare il ruolo del Parlamento?”

problemi di prassi e di interpretazione che oggi sono all'attenzione non solo dello scrutinio della Corte Costituzionale ma anche della giustizia amministrativa, e persino della giustizia penale (il noto casso di Milano docet). Anzi, assunto che grandi problemi derivano ad oggi proprio dal mancato esercizio (ormai quasi venticinquennale) dei poteri legislativi del Parlamento in materia Governo del territorio, **appare assolutamente negativo e controproducente che il Parlamento deleghi tali poteri primari al Governo**, e che invece sia più che mai giunto il momento che li eserciti direttamente e responsabilmente, nelle richiamate e complesse dimensioni verticali e orizzontali.

Corre obbligo richiamare che ASViS all'interno delle due ultime edizioni – 2024 e 2025 - sia del Rapporto Annuale⁷ che del Rapporto Territori⁸, riprendendo la proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica⁹, ha sottolineato la necessità della scrittura di una legge organica di principi in materia di governo del territorio centrata sull'introduzione del **principio di coerenza**, che trova un essenziale riferimento alla **policy coherence** assunta in sede di revisione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile sviluppata a partire dal 2019. Tale revisione ha prodotto il varo nel 2022 del *National Action Plan for the Coherence for Sustainable Development* (PCSD NAP)¹⁰, ad oggi in via di piena implementazione, con **impegni vincolanti** nel definire sin dal livello legislativo il quadro delle interazioni e delle interdipendenze fra le diverse politiche settoriali nella prospettiva della definizione delle priorità per la transizione allo Sviluppo Sostenibile e per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità al 2030 e al 2050 assunti come impegno in sede Nazioni Unite.

Va inoltre rilevato che senza alcuni provvedimenti che trasformino in articolato legislativo il portato del nuovo testo costituzionale gli scenari possibili appaiono essere due, entrambi negativi; o che le norme producano un testo generico, che non produce effetti cogenti (cosa che nemmeno il Parlamento Europeo e la Commissione vorrebbero); oppure che facendo il salto e dichiarando l'efficacia del nuovo quadro costituzionale sui procedimenti urbanistici senza un adeguato quadro giuridico di riferimento si generi un profluvio di ricorsi, alla Corte Costituzionale come ai TAR e al Consiglio di Stato, che di fatto limiterebbero fortemente l'operatività di un nuovo Testo Unico inconsapevole dei suoi complessi effetti.

A maggior sostegno di tali argomenti, si segnala in particolare che **il ripristino degli ecosistemi urbani rimette in discussione le scelte storiche di antropizzazione**. Non solo destinazioni urbanistiche di suoli ancora naturali, ma potenzialmente anche scelte fatte quando la pianificazione urbanistica non esisteva. Ad esempio, un fondovalle sottratto ad un fiume. In tali casi il ripristino della natura vuol dire immaginare piani di sgombero e trasferimento insediativo; del resto, con il cambiamento climatico i rischi in contesti del genere aumentano drasticamente: si pensi al caso delle reiterate alluvioni in Romagna. Oggi il governo del territorio

⁷ <https://asvis.it/rapporto-asvis/>

⁸ <https://asvis.it/rapporto-territori/>

⁹ La proposta dell'INU, che è anche corredata di un vero e proprio testo che esplora i diversi aspetti da affrontare, è stata presentata in Senato in data 16 luglio 2024 <https://www.inu.it/wp-content/uploads/presentazione-proposta-inu-locandina-16-luglio-senato-ore-17-definitiva.pdf> ed è disponibile al link <https://www.inu.it/wp-content/uploads/appendice-ui-313-legge-principi-def.pdf>

¹⁰ <https://www.mase.gov.it/portale/national-action-plan-for-policy-coherence-for-sustainable-development>

si trova a dover affrontare rischi rilevanti, già molto presenti in Italia e che a causa della crisi climatico-ambietale si vanno aggravando: vulcanesimo, bradisismo, corsi fluviali pensili, dissesto idrogeologico, sismicità, tutte condizioni di rischio insediativo a cui porre mano ripristinando un corretto rapporto fra natura e antropizzazione. Vari rischi per affrontare i quali fra l'altro esistono già cospicue risorse programmate, ma che abbisognano di un quadro unitario di coerenza che consenta di affrontare in modo coordinato le diverse dimensioni interconnesse di un modello sostenibile di sviluppo, una volta auspicabile e oggi indispensabile, vitale alla sopravvivenza dell'ecosistema, della vita sulla terra e, fra l'altro, anche della stessa democrazia rappresentativa.

Elementi di primario e vitale interesse pubblico che non possono – e non meritano - di essere trattati solo a partire dalla loro capacità di giustificare la deroga alle previsioni urbanistiche (quanto di più distante esista dal principio di coerenza) nell'ambito del rilascio di titoli abilitativi edilizi.

2. Osservazioni line-by-line al testo C.535

All'art. 1 al comma 2 lettera a) il testo propone come primi criteri da adottare “... *l'aggiornamento e la revisione delle categorie di intervento edilizio attraverso una chiara distinzione tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del suolo inedificato, anche in funzione dell'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana, tenuto conto dell'obiettivo di consumo del suolo a saldo zero;*” Come già si è detto, senza una definizione generale del ruolo che il contrasto al consumo di suolo e i processi di rigenerazione urbana debbono e possono svolgere nel governo del territorio e nella tutela e ripristino dell'ambiente, è di fatto impossibile dedurne le specifiche applicazioni da osservare nel rilascio dei titoli abilitativi edilizi.

Per il resto invece il resto del comma richiama argomenti di delega per lo più condivisibili, fra i quali corre obbligo segnalare in particolare le lettere dalla r) alla u):

- r) *individuare criteri indicativi della sostenibilità ambientale applicabili a tutte le categorie di costruzioni e non esclusivamente agli edifici;*
- s) *definire un sistema premiante volto a incentivare la diffusione della sostenibilità ambientale delle costruzioni;*
- t) *operare il necessario coordinamento con la normativa strettamente correlata;*
- u) *elaborare un'adeguata disciplina transitoria al fine di prevenire effetti distorsivi della riforma sui procedimenti in corso e sugli strumenti urbanistici vigenti.*

L'art. 1 comma 3 richiama inoltre criteri di scrittura del testo legislativo pienamente condivisibili, e che dovrebbero essere assunti non in sede di delega, ma di scrittura primaria della legislazione di principi in materia di governo del territorio:

- a) *coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo;*

- b) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;
- c) adeguamento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- d) indicazione esplicita delle norme abrogate.

In subordine alla sostanziale improponibilità di una delega al Governo delle funzioni legislative del Parlamento in materie così complesse, si segnala inoltre l'incoerenza presente al comma 4. con il mancato concerto dei provvedimenti con il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, titolare della competenza primaria in materia di Sviluppo Sostenibile e di attuazione del già citato Piano Nazionale di Azione per la Coerenza delle Politiche di Sviluppo Sostenibile (PCSD NAP).

3. Osservazioni line-by-line al testo C.2332

Art. 1 - Va anzitutto rilevato come il riferimento al comma 1 sia assai generico: “*disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia e pianificazione urbana*,” e non contenga chiari riferimenti alle materie per come articolate all’interno dell’art. 117 Cost. Se il riferimento fosse stato assunto, apparirebbe chiaro come in Costituzione non si parla mai di “pianificazione urbana”, semplicemente perché tale attività, come emerge ai sensi della Sentenza C. Cost. n. 303/2003, è normata all’interno della materia complessa “Governo del territorio” per la quale il Parlamento ha solo competenza per i principi fondamentali. Quindi, semplicemente, il parlamento non può delegare il Governo a legiferare in materia di pianificazione urbana se non per i principi fondamentali, e non per aspetti di specifica disciplina.

In subordine alla delega al Governo, su cui si conferma il parere fortemente negativo per gli aspetti di governo del territorio, va poi segnalato come, così come già rilevato commentando il C.535, sia particolarmente vistoso il mancato concerto dei provvedimenti con il Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica; si rimanda a quanto già esposto in merito nel paragrafo precedente.

Art. 2 – I commi a), b), c), f), g) ed h) impattano direttamente sul tema della delega al Governo per la materia complessa “Governo del territorio”, su cui è stato già espresso e si reitera un motivato giudizio fortemente negativo.

Più nel dettaglio, alla lettera h) si trascurano alcuni fatti essenziali:

- che mentre il principio di residualità per il dettato legislativo è discendente, al contrari per le attività regolative esso è ascendente; vale a dire che in materia di regolamentazione – fra cui i regolamenti edilizi – resta al potere regolativo di livello statale solo ciò che non è già coperto dai poteri regolativi che la Costituzione assegna alle autonomie territoriali; cioè nel caso in specie, quasi nulla;
- che il D.I. n. 1444/1968 ha valore di legge, in quanto espressione dell’art. 17 della L. n. 765/1967, e quindi di principio fondamentale in materia urbanistica – *rectius* in materia di governo del territorio a valle della L.C. n. 3/2003 – e che pertanto può essere modificato solo in sede di definizione dei principi fondamentali, ricadendo così nelle già espresse indicazioni

fortemente negative indicate per la delega al Governo per tali materie;

- che in forza di legislazioni già vigenti per certi aspetti il D.I. 1444/1968 è già stato in alcune parti già derogato dalla legislazione di alcune regioni, e che quindi ogni attività in merito va preceduta da una opportuna doverosa ricognizione da condurre di concerto stretto con la Conferenza delle Regioni;

- che la dizione "pianificazione edilizia" di cui al n. 4 in legislazione vigente non esiste.

Appare invece apprezzabile il riferimento alla lettera n) alla opportunità della istituzione del c.d. fascicolo di fabbricato, già sperimentato in alcune realtà locali, e possibile veicolo di razionalizzazione e trasparenza della gestione del patrimonio edilizio, specie alla luce della ondata di ristrutturazioni prevista dal Green Deal europeo.

Appare inoltre apprezzabile il riferimento alla sostenibilità ambientale nelle costruzioni, individuato alla lettera q), che è argomento di diretta pertinenza di un Testo Unico Edilizia.

Si fa infine notare come, in relazione all'estensione della definizione di "ristrutturazione edilizia" con l'ampliamento di superfici e altezze che verrebbero esentate dalle valutazioni della pianificazione urbanistica – in particolare di quella attuativa - si tratta di una fattispecie che può impattare anche gravemente sulla qualità della vita e dell'abitare di privati residenti e fruitori dell'ambiente urbano, che si vedrebbero privati della possibilità di esprimersi sui processi decisionali della pianificazione, come già prevedeva la legge urbanista n. 1150 del 1942 e come espressamente indica anche il target 11.3 dell'Agenda 2030. Per tali profili si individua quindi la necessità di promuovere "capacità di pianificazione e gestione partecipata", che consentano la maturazione degli interessi diffusi e collettivi a fronte delle esigenze e delle richieste di trasformazione d'interesse privato.