

Prof. Alberto Roccella
già professore associato di Diritto urbanistico nell'Università degli Studi di Milano

Camera dei Deputati, VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici
Memoria sul disegno di legge C. 2920, *Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa*.

1. La presente memoria reca osservazioni *a prima lettura*, senza pretesa di completezza e approfondimento, sul decreto-legge n. 66 del 2026 e non comporta, neanche implicitamente o indirettamente, valutazioni di merito sull'opportunità politica del decreto-legge e della relativa conversione in legge, valutazioni rimesse all'esclusiva competenza del Parlamento.

Le osservazioni, di carattere giuridico, sono formulate in spirito collaborativo e non contestativo o oppositivo, con l'intento di richiamare l'attenzione su questioni che appaiono meritare una riflessione critica.

2. Il decreto-legge n. 66 si presta a valutazione critica di legittimità costituzionale in relazione all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, che ammette i decreti-legge soltanto in casi straordinari di necessità e urgenza. In attuazione di tale disposizione costituzionale l'art. 15 della l. 23 agosto 1988, n. 400, dispone al comma 1 che i decreti-legge recano *l'indicazione, nel preambolo, delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza che ne giustificano l'adozione*. Questa disposizione non è rispettata nella sua sostanza. Il preambolo del decreto-legge n. 66 afferma per quattro volte la straordinaria necessità e urgenza di adottare le misure previste, ma senza alcuna precisazione sulle circostanze che rendano effettiva e concreta tale affermazione. Si tratta dunque di mere clausole di stile, riproducibili in qualsiasi decreto-legge, non di effettivo adempimento dell'obbligo previsto dalla l. 400 del 1988, che richiede una descrizione delle circostanze straordinarie di necessità e di urgenza specifiche per il singolo decreto-legge. Le disposizioni del decreto-legge inoltre appaiono rivolte a fronteggiare problemi non improvvisi e imprevisti, ma oggetto di attenzione politica già da lungo tempo (come risulta anche dal Dossier n. 694 del Servizio Studi del Senato, di data 12 maggio 2026, sul D.L. 66/2026 – A.C. 2920).

Il decreto-legge n. 66 si presta altresì a valutazione critica in relazione all'art. 15, comma 3, della predetta l. n. 400/1988, secondo cui *“I decreti devono contenere misure di immediata applicazione (...)”*. Il decreto-legge contiene infatti numerose previsioni di provvedimenti attuativi (art. 2, comma 3; art. 3, comma 1; art. 4, comma 2; art. 5, comma 1; art. 9, commi 8 e 9), che condizionano la messa in atto delle misure previste.

Benché il decreto-legge affermi la straordinaria necessità e urgenza di tutte le misure da esso previste, non risulta che sia stato ancora nominato il Commissario straordinario previsto dall'art. 3, comma 1. Per questo aspetto la straordinaria necessità e urgenza di provvedere è differita nel tempo.

3. L'art. 2, comma 3, del decreto-legge n. 66 non appare coerente con l'art. 12 della l. 7 agosto 1990, n. 241 secondo cui la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari è subordinata alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi.

Secondo l'art. 2, comma 3, del decreto-legge i criteri e le modalità di selezione delle offerte presentate dai soggetti attuatori saranno determinati con un atto convenzionale intercorrente tra il Ministero delle infrastrutture e i trasporti e una società per azioni di diritto privato, sia pure integralmente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, quale Invitalia s.p.a. (Agenzia nazionale per lo sviluppo), invece che con un atto amministrativo del soggetto pubblico, il Mit, sulle cui disponibilità finanziarie gravano gli ausili da concedere, in difformità quindi dalla regola generale (e razionale) della l. 241/1990.

Il sistema previsto dal decreto-legge è suscettibile di determinare incertezze sull'autorità giudiziaria competente alla risoluzione delle possibili controversie relative alla violazione dei criteri e delle modalità di selezione dei soggetti attuatori.

4. La funzione di indirizzo e coordinamento attribuita al Commissario straordinario dall'art. 3, comma 1, quarto periodo, del decreto-legge n. 66 può esercitarsi nei confronti delle amministrazioni statali e degli enti dipendenti dallo Stato, ma appare difficilmente compatibile con l'autonomia delle Regioni alle quali il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, ha attribuito le funzioni in materia edilizia residenziale pubblica (art. 60), salvo quelle espressamente mantenute allo Stato (art. 59).

5. Il potere di ordinanza in deroga a ogni disposizione di legge (salvo limitate eccezioni) attribuito al Commissario straordinario dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge si presta a critica per due distinte ragioni.

In primo luogo quel potere di ordinanza non appare strettamente funzionale ai compiti del Commissario e quindi appare in violazione dei principi di congruità, proporzionalità e ragionevolezza che costituiscono parametro di legittimità costituzionale di tutte le disposizioni di legge. Quel potere di ordinanza riprende quanto già disposto dall'art. 10, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, *Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136, per il Commissario straordinario per la realizzazione di programmi di investimento di interesse strategico nazionale. Tuttavia i compiti del nuovo Commissario straordinario previsto dall'art. 3 del decreto-legge n. 66 non appaiono assimilabili a quelli del Commissario previsto dal d.l. n. 104 del 2023 e quindi non appare sufficientemente giustificata l'estensione di quel modello al nuovo Commissario straordinario.

In secondo luogo il potere di ordinanza in deroga alle leggi costituisce una sospensione del principio di legalità che va molto oltre il conferimento di funzioni amministrative. Il titolare di questo tipo di potere non ha soltanto il compito di provvedere in attuazione e nel rispetto di previe regole di legge ma può porre egli stesso le regole della propria azione. Un potere siffatto non può sfuggire al rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e comunque, sempre in ragione dei principi di congruità, proporzionalità e ragionevolezza, appare ammissibile soltanto in circostanze eccezionali, ossia eventi imprevedibili che richiedano interventi urgenti a salvaguardia di beni primari come la vita e la salute delle persone.

6. L'art. 9 del decreto-legge n. 66 è dedicato a *programmi infrastrutturali di edilizia integrata*. L'aggettivo *integrata* si riferisce alla compresenza in uno stesso programma di edilizia residenziale in libero mercato e di edilizia convenzionata a prezzi di vendita e di locazione calmierati. Rimane invece in ombra la portata dell'aggettivo *infrastrutturali* dato che l'art. 9 non menziona mai le infrastrutture, cioè le attrezzature, le reti, gli impianti complementari all'edificazione residenziale. Non appare sufficiente né chiara la disposizione del comma 3, lettera i), n. 4, dell'art. 9, secondo cui spetta all'atto convenzionale col Comune *assicurare una adeguata dotazione di servizi pubblici a servizio degli insediamenti oggetto degli interventi di cui al comma 3, lettera b), con particolare riferimento alla presenza di esercizi commerciali di vicinato, nel rispetto delle esigenze delle realtà territoriali interessate e sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative*. Gli esercizi di vicinato sono attività commerciali di libero mercato, non opere pubbliche complementari alla residenza su cui nulla hanno da dire le associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

Già molti decenni fa la l. 18 aprile 1962, n. 167, *Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare* aveva previsto la formazione di piani delle zone da destinare alla costruzione di alloggi a carattere economico o popolare, *nonché alle opere e servizi complementari, urbani e sociali, ivi comprese le aree a verde pubblico*. In seguito il d.m. 2 aprile 1968, n. 1444 ha stabilito i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. La legislazione successiva inoltre ha precisato le opere di urbanizzazione primaria e secondaria indispensabili per la creazione di ambienti urbani equilibrati quantità di spazi.

Un chiarimento su questi aspetti nella conversione in legge del decreto-legge appare vivamente opportuno.

7. La previsione da parte del decreto-legge n. 66 di un altro Commissario straordinario (art. 9, comma 8), da nominare ai sensi dell'art. 10, comma 3, del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136, desta ugualmente perplessità per la profonda alterazione del sistema amministrativo ordinario che, data la materia, appare richiedere coordinamento e collaborazione tra amministrazione statale e amministrazioni locali piuttosto che un organo amministrativo statale straordinario, dotato di potere di ordinanza in deroga alle leggi.

8. L'art. 10, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 66, secondo cui «*la superficie direttamente interessata dall'intervento di edilizia residenziale convenzionata non concorre al conteggio della superficie lorda dell'intervento*» è criticabile perché comporta come sua conseguenza che sia escluso il conferimento al Comune delle dotazioni territoriali conseguenti al maggior carico urbanistico determinato dalla parte dell'intervento consistente in edilizia residenziale convenzionata.

La disposizione in esame del decreto-legge n. 66 prevede dunque un aggravio di carico urbanistico non compensato dalle dotazioni territoriali occorrenti per le opere complementari alla residenza. Tali dotazioni territoriali rimarranno insoddisfatte oppure dovranno essere assunte a carico dei Comuni che difficilmente potranno provvedervi con le proprie risorse ordinarie.

9. L'art. 10, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 66 consente di portare i costi di bonifica a scomputo dell'importo dovuto al Comune a titolo di oneri di urbanizzazione.

La disposizione è criticabile perché priva i Comuni delle risorse finanziarie occorrenti per la realizzazione delle attrezzature tecniche e delle attrezzature sociali indispensabili per la realizzazione di un ambiente urbano equilibrato. La combinazione della disposizione in esame con quella considerata al precedente punto 8 (tenuto conto anche del punto 6) è suscettibile di determinare effetti pratici fortemente negativi per l'ambiente urbano e per le finanze comunali. Essa interrompe il necessario rapporto tra beneficio dell'edificazione e sacrificio per le opere pubbliche complementari all'edificazione, ma addossa alla collettività i costi dei benefici di cui si avvantaggiano i fruitori delle opere di edilizia residenziale convenzionata, cosicché entrambe le disposizioni sono criticabili come disposizioni ingiuste.

10. L'art. 10, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 66 consente al Commissario straordinario previsto dall'art. 9 di provvedere agli interventi compresi nel programma di investimento riconosciuto di rilevante interesse strategico nazionale anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi ovvero in assenza di pianificazione urbanistica, secondo le previsioni di cui all'articolo 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, concernenti il Commissario straordinario per la realizzazione di programmi di investimento di interesse strategico nazionale.

La disposizione incide su una funzione fondamentale dei Comuni, quella di pianificazione urbanistica del proprio territorio, ma anche sul principio di pianificazione, due aspetti del governo del territorio che hanno fondamento e valore costituzionale, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza 18 aprile 2025, n. 51.

Anche per questa disposizione si rileva la distanza rispetto alla l. 18 aprile 1962, n. 167, che aveva inserito l'edilizia economica e popolare nel quadro della pianificazione urbanistica comunale.

Milano, 20 maggio 2026

Prof. Alberto Roccella

