



LEGAMBIENTE

**Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia
e delle costruzioni
(C. 2826)**

15 maggio 2026

Premessa

Nel 2001, il DPR 380 aveva finalmente messo ordine nella materia edilizia prima governata da una pluralità di norme, e la riforma costituzionale del Titolo V aveva individuato i diversi ambiti in cui si sarebbero dovute articolare le politiche di trasformazione del territorio. Purtroppo, negli ultimi venticinque anni il Parlamento non ha approvato una legge sul Governo del territorio che avrebbe dovuto fornire la cornice di principi alle legislazioni urbanistiche regionali, e queste hanno continuato a evolversi ignorando molto spesso la normativa nazionale ancora vigente. Nel frattempo, il DPR 380 è stato modificato continuamente nella direzione di una semplificazione esasperata.

Queste semplificazioni, concentrate soprattutto sui titoli edilizi, hanno prodotto molta confusione e una invasione dell'ambito edilizio nel campo delle trasformazioni che hanno una dimensione urbanistica. Tutto ciò, appunto in assenza di un quadro nazionale di principi aggiornato entro il quale portare a coerenza le leggi urbanistiche regionali, ha generato spazi di manovra per operazioni disinvoltate di appropriazione di rendite urbane, di cui le distorsioni del "Caso Milano" sono l'esempio più emblematico: un *caso* politico, molto prima che giudiziario.

Questa è la premessa necessaria per ragionare obiettivamente sul disegno di legge delega che definisce il nuovo Testo unico dell'edilizia, approvato con procedura d'urgenza dal Consiglio dei ministri il 4 dicembre del 2025. La direzione che sembra caratterizzare le proposte di modifica non tiene minimamente conto degli errori che hanno prodotto il "Caso Milano". Anzi rafforza il mito della semplificazione come bacchetta magica, con ciò rischiando una pericolosa deriva verso la deregolamentazione e il conflitto di poteri. Il rischio che la riscrittura del Testo unico dell'edilizia attenui o cancelli del tutto la distinzione tra normativa urbanistica ed edilizia, sostanzialmente marginalizzando la prima, è più che concreto.

Questo è lo scenario con il quale ci stiamo confrontando ormai da molti anni. Scenario con cui ci si dovrebbe misurare nel momento in cui si decide di mettere mano a una normativa che avrà degli effetti sulle trasformazioni del territorio e che, invece, sembra del tutto ignorato dal dibattito politico in corso sulla rigenerazione urbana e sulla revisione del Testo unico dell'edilizia.

È oggi indiscutibile l'esigenza di ripensare profondamente il nostro modello di uso del suolo per adattarci al cambiamento climatico, mitigando i rischi a esso connessi, efficientando energeticamente il patrimonio edilizio esistente, ridisegnando le città per migliorarne la qualità in termini di servizi. Tutto ciò passa dal rilancio della pianificazione quale strumento essenziale per la regolazione delle trasformazioni del territorio e non dalla sua cancellazione. Immaginare, infatti, che questa rivoluzione culturale, ancor prima che disciplinare, si possa ottenere per sommatoria di singoli interventi edilizi, è surreale. Eppure, si tratta dell'impostazione sostanziale che caratterizza le proposte di modifica di cui si stavano discutendo in Parlamento e della presente legge delega.

I cittadini italiani hanno bisogno di più sicurezza, di una maggiore qualità dell'abitare ma, soprattutto, che i processi di trasformazione dei territori in cui abitano siano partecipati e, quindi, democratici. Le imprese hanno bisogno di certezze che solo una pianificazione adeguata alle mutate esigenze della società può garantire. Le nuove condizioni indotte dal cambiamento climatico impongono un nuovo rapporto con i sistemi naturali: una maggiore permeabilità dei suoli, più spazio ai fiumi e al mare, un nuovo ruolo del verde urbano.

È sicuramente necessaria una profonda innovazione normativa che favorisca questo processo, cominciando dall'approvazione di una legge di principi sul governo del territorio, passando dall'adeguamento delle normative urbanistiche regionali, e arrivando alla revisione del Testo unico dell'edilizia. Ma è necessario che la direzione sia coerente con i bisogni sopra descritti.

Tutto ciò premesso, nel dettaglio del testo si segnala che:

Art.3, comma 2, lettera b)

La materia urbanistica è di competenza esclusiva delle regioni. Lo Stato dovrebbe invece intervenire legiferando sull'ambito del governo del territorio che è materia concorrente. In questo ambito lo Stato dovrebbe stabilire i principi generali che costituirebbero la cornice di riferimento tanto per l'urbanistica quanto per l'edilizia. In questo testo si vuole invertire l'ordine stabilito dal Titolo V della Costituzione prevedendo che norme teoricamente sovraordinate si dovrebbero adeguare a un intervento legislativo sul Testo unico dell'edilizia. Così come sono sovraordinate le normative di tutela dei beni culturali e paesaggistici nonché quelle sanitarie. Normative alle quali, quindi, il settore edilizio si deve necessariamente adeguare, e non viceversa. Qualora si volesse legittimamente modificarle, per esempio per favorire l'efficientamento energetico o la diffusione delle rinnovabili, sarebbe più corretto intervenire sulla normativa specifica di settore (Testo unico dei BBCC) piuttosto che interpretarla attraverso la normativa edilizia come si è fatto negli ultimi venti anni, creando proprio le sovrapposizioni e le contraddizioni che si intende risolvere.

Art.3, comma 2, lettera o)

Il riferimento alla necessità che la sanabilità sia discendente dalla conformità dell'abuso alla disciplina urbanistica ed edilizia è generico e quindi rischia di aprire la strada al superamento della "doppia conformità" che fu approvato già nel 2024 con il decreto Salva casa. In quel caso, per fortuna, il passaggio dalla doppia alla semplice conformità è stato limitato esclusivamente agli abusi minori, quelli sanabili ai sensi dell'art.37 del DPR 380. La cancellazione della doppia conformità avrebbe un effetto criminogeno perché un abuso insanabile potrebbe essere sanato cambiando ex post, per esempio, le previsioni di uno strumento di pianificazione.

Art.3, comma 3

Ci si propone esplicitamente di utilizzare la delega per la modifica del Testo unico dell'Edilizia quale strumento per dare attuazione al dettato dell'art.117 della Costituzione, scrivendo "le disposizioni che determinano i principi fondamentali nella materia del governo del territorio". Non deve apparire paradossale questa scelta perché è coerente con l'impostazione di altre norme (proposte) come quella sulla rigenerazione urbana. Sostanzialmente si ribalta la fisiologica gerarchia degli ambiti che dovrebbe andare dalla dimensione maggiore (governo del territorio) a quella minore (edilizia) passando da quella intermedia (urbanistica). Si tratta di una scelta non condivisibile perché strumentale alla mortificazione degli ambiti del "governo del territorio" e della "urbanistica" che dovrebbero invece stabilire i principi e le regole generali per la tutela e la trasformazione del territorio, di cui l'edilizia non è che una parte.

Art.4, comma 1, lettera c), punto 2)

Questo punto mette insieme fattispecie molto diverse per dimensione e quindi per impatto urbanistico. La demolizione e ricostruzione di un piccolo edificio ha un impatto trascurabile, ma la demolizione e ricostruzione con ampliamento di uno stabilimento industriale, con la normativa vigente, per impatto urbanistico rientrerebbero nelle categorie "nuova costruzione" o "ristrutturazione urbanistica". Considerare due interventi così diversi come rientranti nella medesima fattispecie è assolutamente fuorviante, e nasconde l'obiettivo di affermare l'idea che qualsivoglia intervento sull'edificato esistente vada talmente incentivato da cancellare qualsiasi valutazione sugli impatti urbanistici.

Tale obiettivo viene reso leggibile dal combinato disposto del presente punto con la **lettera d), punti 5) e 6) dello stesso articolo**

Art.4, comma 1, lettera e), punto 8)

La norma è troppo generica e replica testi già scritti e approvati più volte in normative nazionali e regionali. Stabilire una data entro la quale definire le istanze di condono del 1985, 1994, 2003, è velleitario. Il blocco di queste pratiche ha ragioni diverse, tra cui le più importanti sono due: istanze non assentibili per assenza di presupposti ma che i comuni preferiscono non definire con il rigetto e la conseguente demolizione; carenza sempre più grave di personale (è mancato il turnover negli ultimi decenni) in tutti i comuni delle principali regioni caratterizzate dalla presenza di abusivismo edilizio.

Art.4, comma 1, lettera f)

Questa parte del DPR 380 (opere realizzate in assenza o in difformità dai titoli edilizi) è stata profondamente innovata con il decreto Salva Casa del 2024, proprio per le ragioni che oggi si utilizzano a sostegno della tesi che è necessario intervenire sulla materia. La deregolamentazione a cui si è giunti con le modifiche apportate dal decreto Salva Casa meno di due anni addietro piuttosto che razionalizzare ha reso più confuse le procedure. Non si comprende quindi quale sia l'obiettivo che ci si pone, a meno che non si voglia, come sopra già paventato, far saltare la doppia conformità quale presupposto della sanatoria anche per gli abusi edilizi maggiori.

In questo ambito, invece, bisognerebbe intervenire per:

- riformulare la disciplina del controllo sostitutivo da parte delle Prefetture, come previsto dall'art.10bis legge n.120/2020, così da superare gli attuali limiti temporali e stabilirne l'applicazione in caso di mancata realizzazione della demolizione entro il termine di diciotto mesi dall'accertamento dell'abuso;
- finanziare il Fondo per la demolizione di opere abusive del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, inserendo tra i beneficiari anche le Prefetture, per quanto previsto dall'art. 10bis della Legge 11 settembre 2020 n. 120;
- rifinanziare il Fondo di rotazione per la demolizione di opere abusive, istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti
- prevedere nel bilancio del Ministero della Giustizia un Fondo di ripristino dello stato dei luoghi da parte delle Procure della Repubblica e delle Procure generali;
- rendere finalmente effettiva la Banca dati per l'abusivismo edilizio prevista, dal 2017, presso il ministero dei Trasporti e aggiornare annualmente in collaborazione con l'Istat, come previsto dal Bes, l'indicatore relativo all'incidenza dell'abusivismo edilizio nel nostro Paese;
- elaborare un Piano nazionale di contrasto dell'abusivismo edilizio, finalizzato a monitorare l'applicazione delle norme, l'utilizzo delle risorse, i risultati raggiunti a partire dalle aree caratterizzate dalle maggiori criticità.