

Legge delega: il mito della semplificazione non può (e non deve) attenuare la distinzione fra disciplina edilizia e urbanistica

11 Dic 2025 ▶ di Michele Talia

L'approvazione, nel Consiglio dei Ministri del 4 dicembre 2025, del Disegno di legge delega per la riforma del Testo Unico dell'edilizia ha chiarito fin da subito che il percorso del nuovo Codice dell'Edilizia si preannuncia complesso e carico di incognite. Le difficoltà non derivano solo dall'ampiezza degli obiettivi dichiarati – dalla riorganizzazione complessiva della disciplina alla semplificazione della legislazione vigente, fino alla gestione degli illeciti edilizi e delle possibili forme di sanatoria – ma soprattutto dalla natura eterogenea e talvolta divergente delle finalità che il Governo intende cumulare in un unico provvedimento.

L'esperienza degli ultimi vent'anni insegna che la semplice sommatoria di norme temporanee, derogatorie o emergenziali non produce semplificazione, ma alimenta conflitti interpretativi e indebolisce la coerenza dell'ordinamento. Lo testimoniano provvedimenti assai diversi fra loro – dallo "Sblocca Italia" al "Decreto del Fare", dalle varie "Semplificazioni" alla ridefinizione della ristrutturazione edilizia, fino al Superbonus e, più recentemente, al "Salva Casa" – che hanno progressivamente

stratificato regole parallele, spesso in contrasto con l'impianto urbanistico-edilizio originario.

In questo quadro, la riforma dovrebbe garantire clausole di abrogazione realmente efficaci e un solido coordinamento con la normativa preesistente. Senza una chiara disciplina transitoria, il rischio è che il nuovo Codice finisca per aggiungere complessità invece di risolverla, producendo un sistema ancora più frammentato, con ricadute negative sulle amministrazioni e sugli operatori. E' sempre più evidente che la complessità non può essere intesa come un incidente da eliminare, ma piuttosto come una componente strutturale e ineliminabile dei processi decisionali contemporanei, che coinvolgono ambiente, paesaggio, città, diritti e risorse sempre più limitate. Ridurla a un tema di eccesso documentale significa ignorare il carattere intrinsecamente politico delle scelte: la gestione dei conflitti, la tutela dei valori non negoziabili, la necessità di arbitraggi pubblici non possono essere banalizzate tramite automatismi come il "silenzio-assenso".

Una delle criticità più delicate riguarda inevitabilmente 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.

È compito dei tecnici, delle forze politiche e, ovviamente, dei cittadini riconoscere che un conflitto permanente fra questi settori di intervento può produrre conseguenze sistemiche: la perdita di coerenza delle politiche territoriali, la progressiva deregolamentazione, l'indebolimento dell'azione pubblica e, in ultima analisi, il deterioramento dei valori socio-economici e culturali delle nostre città e dei territori più fragili o di pregio. Per questo il mito della semplificazione non può essere considerato una scorciatoia in grado di garantire risultati ambiziosi come il soddisfacimento del fabbisogno abitativo, il contenimento del consumo di suolo o l'attivazione dei processi di rigenerazione urbana. Una semplificazione mal progettata può al contrario favorire un'ulteriore frammentazione normativa, una confusione dei ruoli tra urbanistica ed edilizia e un conflitto di poteri tutt'altro che produttivo.

La difesa della funzione pubblica della pianificazione resta dunque un obiettivo irrinunciabile. Ciò implica la necessità di mantenere un quadro di principi solidi, che siano capaci di orientare diritti e responsabilità, di contrastare la proliferazione incoerente di norme e di ribadire che il territorio non è la sommatoria di interessi privati, ma costituisce in primo luogo un bene comune.

In questo contesto, il Disegno di legge delega si presenta con un numero ridotto di articoli che dovranno definire l'oggetto, i principi e i criteri direttivi dei futuri decreti legislativi da adottare nei dodici mesi successivi all'entrata in vigore della legge. Una

struttura così essenziale, che Paolo Urbani ha definito “evanescente”, rischia di gravare sul Parlamento, chiamato a delineare in tempi rapidi un quadro normativo capace di connettere pianificazione territoriale e urbanistica, tutela del paesaggio, ambiente, efficienza energetica, sicurezza degli impianti e legislazione regionale.

Alcuni elementi appaiono allo stato attuale solo enunciati. Da essi dipenderà la capacità della legge delega di superare il controllo di legittimità della Corte Costituzionale. Un possibile “eccesso di delega” potrebbe emergere infatti dalla scarsa definizione dei principi e dei limiti assegnati al Governo, come anche dall’impianto – oggi troppo procedurale e poco sostanziale – relativo ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che rischia di accentuare le disparità territoriali invece di ridurle.

Per affrontare queste criticità, un riferimento utile è rappresentato dalla proposta presentata dall’INU al Senato il 16 luglio 2024: una legge di principi fondamentali e norme generali per il governo del territorio e la pianificazione. La proposta offre un quadro aggiornato e condiviso della disciplina, introduce finalità rilevanti come la rigenerazione urbana e territoriale, il contenimento del consumo di suolo, la tutela ambientale e paesaggistica, l’equità territoriale e la partecipazione. Propone inoltre una revisione degli standard urbanistici in chiave di LEP territoriali e promuove la co-pianificazione tra diversi livelli istituzionali e prevede strumenti dedicati per sostenere la rigenerazione. Infine, contempla – negli articoli 4 e 19 – la possibilità di delegare al Governo decreti legislativi su temi mirati come la fiscalità urbanistica e la rigenerazione.

Si tratta di una cornice ordinatrice che potrebbe orientare il legislatore verso una riforma equilibrata, capace di coniugare esigenze di semplificazione, tutela dell'interesse pubblico e coerenza del sistema. È in questa direzione che il dibattito dovrebbe concentrarsi, per far sì che il nuovo Codice dell'Edilizia rappresenti davvero un passo in avanti verso il governo del territorio e del settore edilizio, e non l'ennesima occasione mancata.