



**Audizione informale, nell'ambito dell'esame, in sede  
referente, del disegno di legge C. 1896 Governo, di  
conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024,  
n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di  
semplificazione edilizia e urbanistica**

**Commissione VIII della Camera dei deputati (Ambiente,  
Territorio e Lavori pubblici)**

**Andrea Toma, Responsabile Area Economia, Lavoro e Territorio**

**Roma, 18 giugno 2024**

## Indice

1. Gli obiettivi e gli strumenti del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica	3
2. Il mercato immobiliare in flessione	4
3. La casa è ormai solo un costo?	8
4. Conclusioni	14

## **1. GLI OBIETTIVI E GLI STRUMENTI DEL DECRETO-LEGGE 29 MAGGIO 2024, N. 69, RECANTE DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE EDILIZIA E URBANISTICA**

Il decreto-legge reca disposizioni puntuali di carattere urgente in materia edilizia finalizzate a fornire un riscontro immediato e concreto al **crescente fabbisogno abitativo**, supportando, al contempo, gli obiettivi di recupero del patrimonio edilizio esistente e di riduzione del consumo di suolo.

In particolare, le predette disposizioni muovono, per un verso dall'interesse pubblico e privato alla **riqualificazione e alla valorizzazione economica** degli immobili e delle unità immobiliari interessate da lievi difformità e, per altro verso, dall'interesse dell'intero "settore casa" e del mercato delle abitazioni, nell'ottica del **pieno utilizzo degli immobili e delle unità immobiliari che non sono pienamente commerciabili** a causa di rigidità amministrative non sorrette da reali esigenze di tutela dell'interesse pubblico.

### **Obiettivi del DL 69/2024:**

- Crescente fabbisogno abitativo;
- Riqualificazione e valorizzazione economica degli immobili;
- Pieno utilizzo degli immobili attualmente non pienamente commerciabili;
- Semplificazione amministrativa.

### **Strumenti previsti dal DL 69:**

- Modifiche della normativa in essere:
  - Edilizia libera
  - Stato legittimo degli immobili
  - Mutamento della destinazione d'uso
  - Sorte delle opere acquisite dal Comune eseguite in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali
  - Tolleranze costruttive
  - Superamento della cosiddetta doppia conformità.
- Nuove disposizioni sulle sanzioni
- Nuove disposizioni relative a strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria

## 2. IL MERCATO IMMOBILIARE IN FLESSIONE

Il DL 69/2024 si inserisce in una situazione di contesto in cui il mercato immobiliare risulta in flessione per quanto riguarda le compravendite, ma segnala nello stesso tempo una condizione critica per quanto riguarda la disponibilità di locazioni o di case da acquistare in base a prezzi accessibili.

In una recente indagine del Censis sulla città di Bologna, è stato chiesto a un campione rappresentativo di residenti quale fosse il principale problema della città. Al primo posto è stato indicato la difficoltà di trovare una casa in affitto (45,0% sul totale delle risposte, mentre a seguire, oltre alla microcriminalità (38,8%), la terza indicazione – su cui convergeva il 35,8% delle risposte – riguardava la possibilità di trovare una casa di proprietà, stanti i prezzi di mercato (tab. 1).

**Tab. 1 – I principali problemi della città di Bologna secondo il parere della popolazione residente (\*) (val. %)**

Problematiche	Val. %
La difficoltà a trovare una casa in affitto	45,0
La microcriminalità	38,8
La difficoltà a trovare una casa in proprietà a prezzi accessibili	35,8
Il traffico urbano	34,6
L'inquinamento	27,9
L'innalzamento della popolazione	18,4
La gestione dei rifiuti	17,0
La presenza straniera	13,6
Il disagio giovanile	11,9

(\*) Possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2023

Fra i comuni a alta tensione abitativa, di cui Bologna può essere considerata un valido esempio, nel primo semestre 2023, rispetto al primo trimestre del 2022, si è riscontrato un aumento del 3,2% nel numero di abitazioni locatate,

al quale però è corrisposto un incremento del canone annuo complessivo dell'8,5% (tab. 2).

**Tab. 2 – Numero di abitazioni locate e rispettivo canone annuo (v.a., var. % e val. in milioni di euro)**

	1° trimestre 2022	1° trimestre 2023	Var. % 2022-2023
<i>Tutti i comuni</i>			
Abitazioni locate (v.a.)	223.625	232.550	4,0
Canone annuo (in milioni di €)	1.312,5	1.432,0	9,1
<i>Comuni ad alta tensione abitativa</i>			
Abitazioni locate (v.a.)	144.946	149.639	3,2
Canone annuo (in milioni di €)	943,3	1.023,3	8,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Agenzia delle Entrate

Se si prendono in esame tutti i comuni, si possono osservare incrementi anche più elevati: +4,0% nel numero delle locazioni, +9,1% nel valore economico corrispondente.

Dal lato delle compravendite, i dati riferiti al primo trimestre di quest'anno non sono incoraggianti. Nel confronto con il periodo equivalente del 2023, sul totale Italia la flessione è del 7,2%, una riduzione che raggiunge l'8,5% nel Nord Ovest, il 9,3% nel Nord Est e l'8,2% fra i comuni non capoluoghi di provincia, un segnale questo che sembra confermare come, anche all'interno della dinamica negativa come quella che oggi colpisce il mercato immobiliare, le città meno "centrali" soffrano della concorrenza delle città più attrattive (tab. 3).

**Tab. 3 – Le compravendite di abitazioni (NTN – numero di transazioni normalizzate), 1° trimestre 2024 e confronto con il primo trimestre 2023 (v.a. e var. %)**

Area	NTN 1° trimestre 2024	Var. % 23-24
Nord Ovest	52.033	-8,5
Nord Est	28.105	-9,3
Centro	31.098	-7,7
Sud	28.047	-3,8
Isole	15.486	-3,9
Capoluoghi	106.350	-6,8
Non capoluoghi	48.420	-8,2
Italia	154.770	-7,2

Fonte: elaborazione Censis su dati Osservatorio del mercato immobiliare

Sul piano delle transazioni, si osserva, fra l'altro, una riduzione, nel 2023, del 13,8% nelle compravendite della prima casa fra privati (tab. 4).

**Tab. 4 – Il rallentamento del mercato immobiliare in Italia. Variazioni attese delle compravendite 2023 (var. % sull'anno precedente)**

Tipologia di compravendite	Var. % sul 2022
Prima casa fra privati	-13,8
Seconda casa fra privati	-2,5
Totale fabbricati abitativi	-10,5
Mutui (n. finanziamenti per acquisto di abitazioni)	-23,8

Fonte: elaborazione Censis su dati Consiglio Nazionale del Notariato

Anche il mercato delle seconde case subisce una flessione, anche se si ferma al 2,5%.

Più evidente il riflesso sul numero di mutui richiesti per l'acquisto di abitazioni: sempre nel 2023, la riduzione delle domande di finanziamento è stata pari al 23,8%.

### 3. LA CASA È ORMAI SOLO UN COSTO?

Una sorta di disincanto nei confronti della casa di proprietà – rispetto alle aspirazioni tradizionali e consolidate delle famiglie italiane – si legge tra le righe delle opinioni espresse dai risparmiatori.

Dovendo collocare le proprie risorse accantonate, una quota di risparmiatori, pari al 45,8%, nel 2024, considera come opzione principale l'investimento in strumenti finanziari, con un incremento del 20,7% rispetto al 2020 (tab. 5).

Ancora più rilevante il segnale che proviene dalla lettura parallela di chi pensa di mantenere liquide le risorse e chi, invece, è intenzionato a investire in immobili: nel primo caso si osserva una riduzione del 12,6% se si considera il dato del 2020; nel secondo caso la propensione all'acquisto di immobili si riduce dell'8,1%.

**Tab. 5 – Intenzioni dei risparmiatori su come investire i propri risparmi: confronto 2020-2024**

<i>Dovendo investire i suoi risparmi, in questo momento storico, lei pensa che li userebbe per acquistare immobili, strumenti finanziari o li terrebbe liquidi?</i>				
	2020	2024	Diff.	
			2020-2024	
Investirei in strumenti finanziari	25,1	45,8	+20,7	
Li terrei liquidi	45,0	32,4	-12,6	
Investirei in immobili	29,9	21,8	-8,1	
Totale	100,0	100,0	-	

Fonte: indagini Censis 2020 e 2024

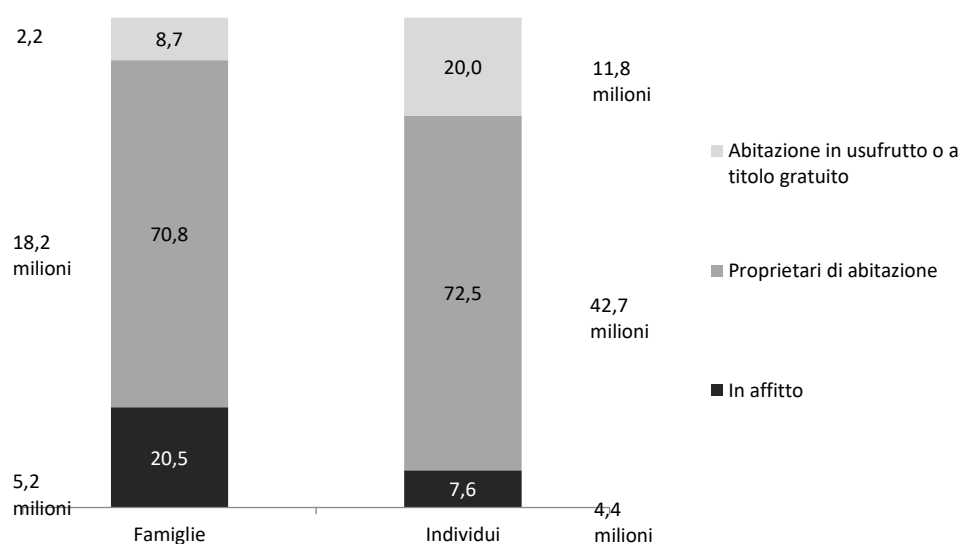
A questo tendenziale ridimensionamento della casa come obiettivo primario nel collocamento del risparmio privato, si pone, in ogni caso, la situazione



attuale della proprietà della casa da parte degli italiani. Su 25,6 milioni di famiglie, 18,2 milioni sono proprietarie (70,8% sul totale delle famiglie), 5,2 milioni sono in affitto (20,5%) e altri 2,2 milioni hanno un titolo gratuito di godimento o in usufrutto (fig. 1).

Se si rapportano i dati in termini di individui, 42,7 milioni di italiani vivono nella casa di proprietà (72,5%), 7,5 milioni vivono in case affittate (7,5%) e ben 11,8 milioni vivono in abitazioni a titolo gratuito o in usufrutto (20,0%).

**Fig. 1 – Titolo di godimento dell’abitazione di famiglie e individui, 2021 (val. % e v.a.)**



Fonte: indagine Censis, 2024

Nel dettaglio del profilo degli affittuari e dei proprietari, fra i primi si annidano tendenzialmente le componenti più deboli come le persone con un’età fino a 34 anni (47,8% su 100 giovani con età fino a 34 anni), le coppie senza figli giovani (39,9%), le persone sole (24,7%), le persone sole con un’età compresa fra i 35 e i 64 anni (33,2%, tab. 6).

Fra i proprietari, sono sovrarappresentati i residenti delle regioni centrali (74,5%), le coppie senza figli (82,2%), le persone sole anziane (78,7%).

**Tab. 6 – Caratteristiche delle famiglie per titolo di godimento dell’abitazione, 2021 (val. %)**

	Abitazione in affitto	Proprietà			Usufrutto, uso gratuito	Totale
		Totale proprietà	<i>di cui: con mutuo</i>	<i>di cui: senza mutuo</i>		
<b>Italia</b>	20,5	70,8	12,8	58,0	8,7	100,0
Nord	22,2	69,7	15,1	54,6	8,1	100,0
Centro	17,5	74,5	13,3	61,2	8,1	100,0
Sud e Isole	19,7	70,1	9,1	61,0	10,2	100,0
Persona sola	24,7	61,8	6,0	55,8	13,5	100,0
Persona sola, fino a 34 anni	47,8	29,8	7,6	22,2	22,4	100,0
Persona sola, 35-64 anni	33,2	51,2	10,3	40,9	15,7	100,0
Persona sola con 65 anni o più	11,7	78,7	1,6	77,1	9,5	100,0
Coppie senza figli	12,7	82,2	9,2	73,0	5,1	100,0
Coppie senza figli, con p.r. fino a 34 anni	39,9	41,9	27,2	14,7	18,2	100,0
Coppie con figli	19,4	73,9	22,4	51,5	6,6	100,0
Coppie con figli minori	23,8	67,4	29,4	38,0	8,7	100,0
Monogenitori	23,8	68,3	11,6	56,7	7,9	100,0

Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

A fronte di questa situazione, occorre anche considerare l’andamento delle spese delle famiglie per l’abitazione. Fra il 2019 e il 2022, il costo per abitazione e utenze è aumentato dell’1,9%, mentre quello per mobili, elettrodomestici e manutenzione della casa del 4,8% (fig. 2).

Il totale delle spese per la casa è cresciuto del 2,5%, ma questi dati restano ancora al riparo degli effetti inflattivi che sono maturati durante tutto il 2023. Per una maggiore percezione del *sentiment* degli italiani nei confronti della casa, possono risultare utili i dati di una recente indagine del Censis sulla Direttiva Case Green dell’Unione Europea.

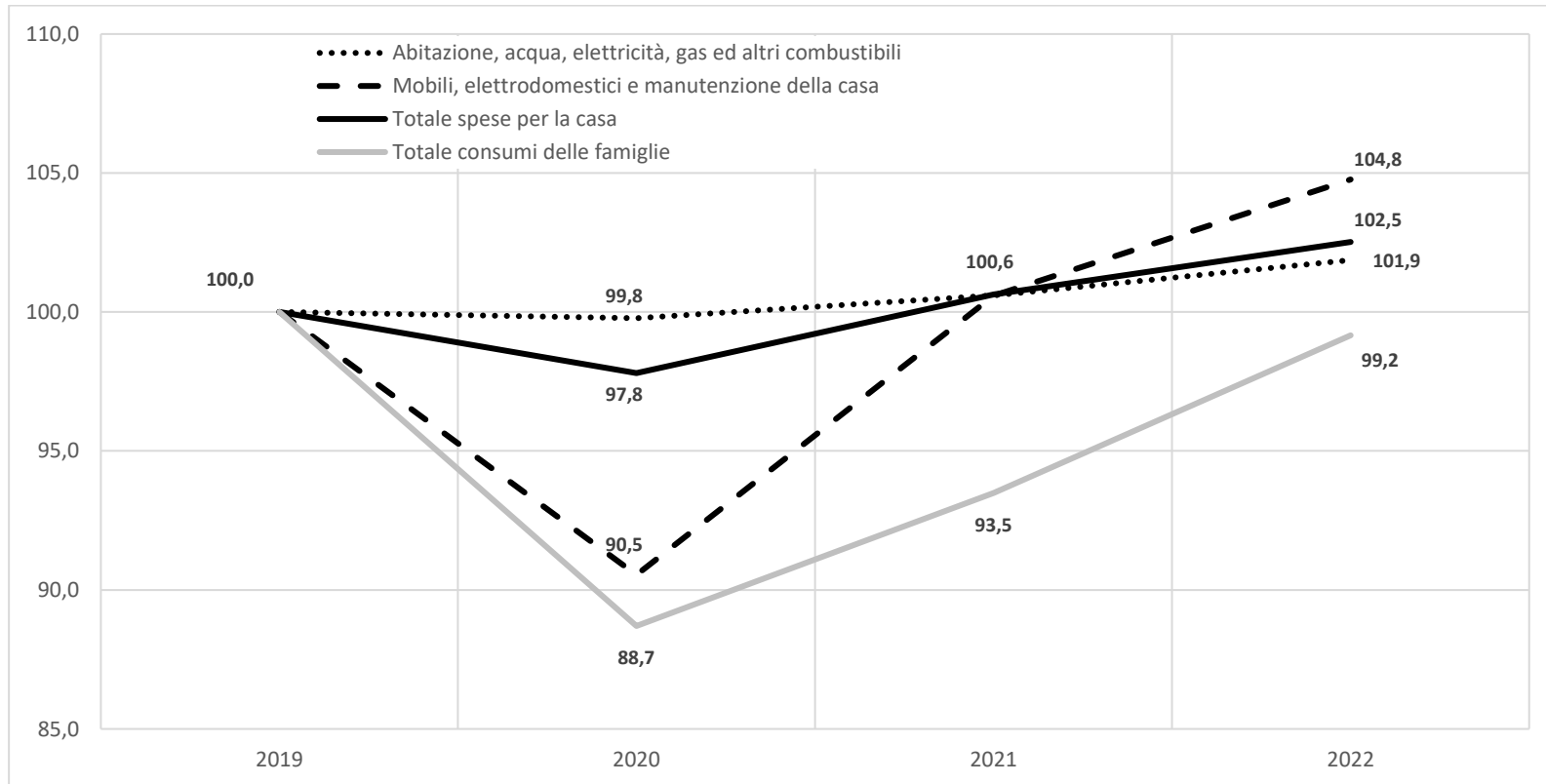
Fra i proprietari di casa, il 39,8% considera positivamente i contenuti della direttiva perché prevede di risparmiare in futuro sui costi della propria abitazione, il dato sale al 41,2% fra chi non è proprietario di case (tab. 7).

Più della metà dei rispondenti (il 51,1%) vede nella Direttiva l'opportunità di ottenere risultati positivi nella riduzione dell'inquinamento, mentre l'8,1% attribuisce importanza all'aspetto economico e alla conseguente valorizzazione dell'immobile.

All'opposto, le opinioni negative si concentrano su aspetti come il costo di interventi che ci si può permettere (16,3%, sul totale, 20,2% fra i proprietari di case), l'aggravio di costi ulteriori che vanno a caricarsi sull'immobile (22,0% sul totale, 20,7% fra i proprietari di case), il rischio di svalutazione dell'immobile, nel caso che gli interventi previsti non vengano effettuati (10,7%).

Ne emerge, dall'analisi di questi dati, sebbene collegati al caso degli interventi per rendere le case più sostenibili, una quota di proprietari in sofferenza (circa il 20%), o comunque non disposti a intervenire per adeguare la propria abitazione agli standard di sostenibilità, nonostante ciò possa valorizzare la propria casa e migliorare anche la qualità dell'abitare.

**Fig. 2 – La spesa delle famiglie per l'abitazione, 2019-2022 (numeri indice sui valori concatenati, 2019=100)**



Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

**Tab. 7 – Le opinioni degli italiani sugli effetti della Direttiva Case Green dell’Unione Europea (val. %) (\*)**

<i>Considera la Direttiva Case Green dell’Unione Europea positiva o negativa?</i>	Proprietario di casa	Non proprietario di casa	Totale
Positiva, sono interventi che consentono di risparmiare	39,8	41,2	40,1
Positiva, sono interventi necessari per ridurre l’inquinamento	49,3	58,6	51,1
Positiva, sono interventi che fanno accrescere il valore degli immobili	8,2	7,9	8,1
Negativa, sono interventi costosi che non mi posso permettere	20,2	0,0	16,3
Negativa, sono un ulteriore aggravio sui già onerosi costi di gestione degli immobili	20,7	27,0	22,0
Negativa, si rischia di far crollare il prezzo delle case dove non vengono fatti questi interventi	11,0	9,7	10,7
Totale	100,0	100,0	100,0

(\*): possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2024

## 4. CONCLUSIONI

Gli obiettivi del DL 69/2024 sono individuati nella necessità di affrontare il crescente fabbisogno abitativo, nell'opportunità di conseguire una riqualificazione e una valorizzazione economica degli immobili, nel raggiungere un pieno utilizzo degli immobili attualmente non pienamente commerciabili e, infine, nel mettere in atto un percorso di semplificazione amministrativa per ciò che riguarda la casa e le procedure che ne regolano la gestione.

Dati questi obiettivi, gli strumenti contenuti nel Decreto, e tali da permettere il conseguimento degli obiettivi enunciati, sono individuati nell'adozione di modifiche della normativa in essere per quanto riguarda: l'edilizia libera; lo stato legittimo degli immobili; il mutamento della destinazione d'uso; la sorte delle opere acquisite dal Comune ed eseguite in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali; le tolleranze costruttive; il superamento della cosiddetta doppia conformità.

Inoltre, sono previste nuove disposizioni sulle sanzioni e nuove disposizioni relative a strutture amovibili realizzate durante l'emergenza sanitaria.

Come risultati attesi, sebbene allo stato attuale non quantificabili, si prospetta l'innalzamento del livello di commerciabilità degli immobili, o che dovrebbero ricadere nel perimetro del provvedimento, dal quale dovrebbe discendere un miglioramento della situazione sul piano del fabbisogno abitativo, con ulteriori effetti positivi sul settore dell'edilizia e sul valore degli immobili.

Manca però una stima degli immobili attualmente non commerciabili a vario titolo, elemento questo che consentirebbe di misurare nel tempo l'efficacia del provvedimento e, in prospettiva, di affrontare il disagio di chi, come si è visto nell'analisi, non può permettersi interventi sull'immobile o considera già molto onerosi i costi che si sostengono per la gestione degli immobili (circa il 20% dei proprietari di case, con riferimento agli interventi previsti dalla Direttiva Case Green).

Dall'assenza di una quantificazione dei risultati attesi deriva anche l'impossibilità di misurare l'impatto che si andrebbe a riversare sulle

strutture amministrative che dovranno farsi carico delle procedure previste dal provvedimento, impatto in parte compensato dagli elementi di semplificazione e di facilitazione nella gestione delle procedure che riguardano la regolarità dell'immobile.