Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino
e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia
(AC 2332)
e
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni
(AC 535)

CAMERA DEI DEPUTATI
VIII Commissione
(Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)

14 Ottobre 2025

1. Premessa

Confcommercio-Imprese per l'Italia accoglie con favore la volontà, espressa nelle proposte di legge in esame (A.C. 2332 e A.C. 535), di avviare un aggiornamento e un riordino ampio e organico della complessa disciplina in materia di urbanistica, edilizia e uso del territorio.

L'intento, infatti, di superare la cronica frammentazione normativa che caratterizza il settore, consolidatasi in oltre ottant'anni di interventi legislativi stratificati, parziali e spesso disorganici, rappresenta un'esigenza non più rinviabile per la competitività del Paese. Le criticità procedurali e l'incertezza del quadro autorizzativo generano oggi costi e tempi che penalizzano fortemente cittadini, professionisti e operatori economici, ostacolando investimenti e processi di sviluppo urbano. Condividiamo pertanto la necessità di un intervento che, come esplicitato alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 2 dell'A.C. 2332, restituisca coerenza, logica e chiarezza all'intero corpus normativo, adottando un linguaggio aggiornato e semplificato.

Altresì, il criterio direttivo di cui alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 2 dell'A.C. 2332, di definire i princìpi fondamentali della materia del governo del territorio a livello statale, è un elemento che sosteniamo. Questo intervento normativo offre l'opportunità di superare l'impostazione della Legge Nazionale Urbanistica (Legge 1150/1942), ancorata a una visione dello sviluppo basata sull'espansione, per approdare a un paradigma moderno fondato sulla rigenerazione dell'esistente, sulla sostenibilità, sulla resilienza e sull'inclusività, come peraltro richiesto dalle più recenti sfide economiche e sociali in ambito urbano.

Questi temi sono prioritari per Confcommercio, poiché le attività del terziario di mercato che rappresentiamo – commercio, turismo, servizi, trasporti, professioni e cultura – operano principalmente all'interno dei contesti urbani, con i quali sono legate da un rapporto biunivoco: da un lato, una città vitale e accogliente è un fattore indispensabile per lo sviluppo delle imprese; dall'altro, sono proprio le imprese a qualificare quel contesto, agendo come punti di servizio di prossimità, consolidando l'identità dei luoghi, accrescendo la coesione sociale e rafforzando la percezione urbana di vitalità e vivibilità.

Tuttavia, questa relazione virtuosa è oggi minacciata. Come rilevato dal nostro Ufficio Studi, il Rapporto 2025 sulla demografia di impresa indica che, nelle città italiane, il cosiddetto fenomeno della desertificazione commerciale è aumentato significativamente, con una perdita di circa 118.000 attività commerciali in sede fissa, tra il 2012 e il 2024, pari a una diminuzione del 21,4%. Il fenomeno è particolarmente accentuato nei centri storici rispetto alle periferie urbane, sia nelle città del Sud (-20,3%) che in quelle del Centro-Nord (-24,6%). A risentirne di più sono i settori merceologici tradizionali, in particolare: libri e giocattoli (-36,5%); mobili e ferramenta (-34,8%); vestiario e calzature (-26%). Questo assottigliamento del tessuto economico di prossimità riduce i servizi a disposizione dei cittadini, specialmente delle fasce più deboli, e impoverisce l'attrattività, anche turistica, dei nostri centri urbani.

Proprio per contrastare la desertificazione commerciale, attraverso la definizione e la sperimentazione di politiche innovative e iniziative di sviluppo locale delle economie di prossimità, Confcommercio ha attivato il progetto nazionale denominato Cities, acronimo di "Città e Terziario: Innovazione Economia Socialità", che ha l'obiettivo di evidenziare il ruolo economico, sociale e urbano del terziario di mercato e di promuovere uno sviluppo urbano fondato sulla prossimità.

In quest'ottica, Confcommercio ha più volte sostenuto, in sede istituzionale, che il governo del territorio (urbanistica, edilizia, rigenerazione urbana) non deve essere solo una materia che si occupa di questioni "fisico-spaziali" ma deve rappresentare un nuovo modello multidimensionale di sviluppo delle città, in grado di valorizzare il ruolo fondamentale delle economie di prossimità. È un segnale positivo che tale concetto, da tempo al centro della visione di Confcommercio, trovi oggi riconoscimento nel nuovo testo del disegno di legge sulla rigenerazione urbana, attualmente all'esame del Senato.

Tuttavia, affinché princìpi così importanti si traducano in azioni concrete ed efficaci, è fondamentale che il processo decisionale sia altrettanto inclusivo. A tal proposito, con riferimento al comma 5 dell'articolo 1 dell'A.C. 535, si ritiene fondamentale che la consultazione prevista per la predisposizione dei decreti legislativi, oggi limitata a ordini professionali e costruttori, sia estesa anche alle organizzazioni di rappresentanza delle imprese, comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

Le regole che governano la trasformazione fisica delle città hanno, infatti, un impatto diretto e decisivo sulla vitalità del loro tessuto socio-economico. Pertanto, definire una riforma così organica senza un confronto strutturato con le rappresentanze del terziario urbano di mercato significherebbe progettare il "contenitore" (gli edifici e gli spazi urbani) senza ascoltare le esigenze di chi ne anima e ne determina il "contenuto" (le attività economiche e sociali).

2. Osservazioni all'A.C. 2332: i punti chiave per il terziario di mercato

Con riferimento all'A.C. 2332, di cui si condivide l'impianto generale e le finalità, desideriamo soffermarci sui princìpi direttivi che potrebbero avere il maggiore impatto sulle imprese che rappresentiamo, al fine di contribuire sin da ora a indirizzarne correttamente l'attuazione.

Accogliamo, innanzitutto, con particolare favore il principio fondamentale di inclusività, esplicitato alla lettera f), punto 2), del comma 1 dell'articolo 2, che impegna il legislatore delegato non solo a garantire infrastrutture e servizi fruibili da tutti, ma soprattutto a "sostenere le imprese locali nel promuovere la diversità economica all'interno della città".

Questa previsione è di significativa importanza e sposa una visione che la nostra Confederazione promuove da tempo. Riteniamo, infatti, che una pianificazione che riconosce e promuove la diversità economica come un valore da tutelare sia lo strumento più efficace per contrastare i fenomeni di desertificazione commerciale e di omologazione dell'offerta che

minacciano l'identità dei nostri centri urbani, i servizi resi ai cittadini e, più in generale, la qualità della vita nelle città.

La proposta di legge delega, alla lettera h), del comma 1 dell'articolo 2, interviene poi su una serie di istituti urbanistici ed edilizi che rappresentano il cuore del governo del territorio e che, se non correttamente indirizzati, rischiano di indebolire la capacità dei Comuni di pianificare uno sviluppo ordinato ed equilibrato. Ci riferiamo, in particolare, ai princìpi direttivi riguardanti il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per interventi privati di recupero di aree industriali dismesse o di aree urbane degradate (punto 8), i mutamenti delle destinazioni d'uso urbanisticamente rilevanti in assenza di opere edilizie (punto 10) e l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dallo strumento urbanistico per la riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse (punto 11).

Secondo la Confederazione lo strumento della deroga generalizzata, slegata da una visione d'insieme, rappresenta un detrattore dell'ordinato sviluppo del territorio. Per questo, si ritengono centrali le normative di settore e il potere decisionale dei Comuni, che – in virtù del principio di prossimità – risultano gli organi pubblici più adeguati a definire una visione urbana integrata, all'interno della quale le semplificazioni e la flessibilità sono strumenti governati e non forme di deregolamentazione.

2.1 Il permesso di costruire in deroga

Con riferimento al principio direttivo, di cui al sopracitato punto 8, che prevede di definire la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, comprendiamo l'intento di dotare l'ordinamento di strumenti agili per favorire la realizzazione di interventi di rigenerazione di interesse pubblico, come il recupero di aree industriali dismesse o di tessuti urbani degradati, tuttavia la definizione della disciplina di questo istituto merita la massima cautela, poiché un suo utilizzo non correttamente perimetrato potrebbe generare significative criticità.

La riconversione di un'area ex industriale, infatti, non è un semplice intervento edilizio, ma una vera e propria trasformazione urbana che può presentare rischi connessi ai grandi volumi edilizi ivi collocati e alle loro variazioni d'uso, con impatti diretti sulla viabilità, sui servizi e, soprattutto, sulla sostenibilità della rete economica urbana di prossimità esistente, con possibilità di innescare nuovi fenomeni di desertificazione commerciale nei quartieri circostanti.

È necessario, quindi, che la disciplina del permesso di costruire in deroga continui ad essere concepita come uno strumento eccezionale, la cui applicazione sia sempre e comunque subordinata al rispetto delle normative di settore e alla preventiva deliberazione del consiglio comunale, per garantire una visione integrata del progetto di trasformazione con il resto della città e assicurare un adeguato bilanciamento dei diversi interessi, pubblici e privati.

Inoltre, nel caso di insediamenti a destinazione commerciale, riteniamo necessario integrare il principio di delega con la previsione – già contenuta nell'articolo 14 del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001) – di salvaguardare le caratteristiche commerciali urbane specifiche nell'esercizio della libertà di stabilimento delle imprese commerciali (come previso dall'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201). Ciò anche a garanzia del modello italiano di pluralismo distributivo, che rappresenta un valore e un tratto distintivo del nostro sistema economico.

2.2 Mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti

In merito alla disciplina dei mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, cioè tra categorie funzionali diverse, seppur in assenza di opere edilizie, di cui al sopracitato punto 10, riteniamo che essa debba essere declinata su due ambiti dimensionali differenti: da un lato le singole unità immobiliari e dall'altro gli interi immobili.

Per quanto riguarda le singole unità immobiliari, riteniamo cruciale che la futura disciplina continui a prevedere specifiche disposizioni per governare il cambio d'uso di quelle poste ai piani terra, il cui ruolo è strategico per la vitalità delle città. A questo proposito, abbiamo apprezzato la previsione, introdotta dal decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (c.d. Decreto Salva Casa) all'articolo 23-ter del Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 380/2001), che demanda la loro regolamentazione alla legislazione regionale e agli strumenti urbanistici comunali. Una norma che va nella giusta direzione per contrastare la desertificazione commerciale; la trasformazione indiscriminata dei locali commerciali in altre funzioni accelera infatti i fenomeni di rarefazione del tessuto economico urbano, incidendo sulla vivibilità dei luoghi e sulla coesione delle comunità.

Discorso diverso vale per il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante di interi immobili senza opere edilizie o in presenza di opere riconducibili all'attività edilizia libera; fattispecie non rientrante nelle ultime semplificazioni introdotte dal c.d. Decreto Salva Casa all'articolo 23-ter del Testo Unico dell'Edilizia e quindi – come chiarito anche dalle Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, redatte dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti – assoggettata a procedura ordinaria (ristrutturazione edilizia con permesso di costruire o SCIA), secondo la normativa regionale o locale. La trasformazione dell'uso di un intero immobile non è, infatti, un atto neutro ma una variazione urbanistica che può generare impatti significativi sul territorio, pertanto, anche in questo caso, riteniamo fondamentale mantenere centrale il rispetto della normativa di settore e la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, al fine di scongiurare possibili impatti negativi sul tessuto urbano e socio-economico preesistente.

2.3 L'uso temporaneo di edifici ed aree urbane

Con riferimento all'utilizzazione temporanea di edifici e aree per la riqualificazione di contesti urbani degradati o dismessi, di cui al sopracitato punto 11, riteniamo che questo istituto

possa rappresentare un modello virtuoso di flessibilità a cui tendere per innescare processi condivisi di rigenerazione.

L'uso temporaneo, infatti, consente di riattivare “dal basso” il tessuto urbano, riportando vita e presidio in luoghi altrimenti abbandonati. Si tratta di uno strumento utile che permette di sperimentare nuove funzioni (commerciali, culturali e sociali), di rafforzare il senso di comunità, di testare la risposta del mercato e di agire come catalizzatore per investimenti a lungo termine. Tuttavia, è essenziale che la disciplina configuri l'uso temporaneo non come deroga ma come uno strumento di pianificazione governato dal Comune, che ne regolerà – tramite apposita convenzione – ambiti di applicazione, limiti temporali e condizioni, garantendo la compatibilità con il contesto circostante e assicurando che la temporaneità non si traduca in precarietà, ma in un'opportunità di rinascita per intere parti di città.

3. Conclusioni

In conclusione, Confcommercio-Imprese per l'Italia conferma il proprio auspicio per una rapida approvazione della delega in esame, che considera un passo importante verso una legislazione edilizia e urbanistica moderna e, auspicabilmente, chiara ed efficiente. Un quadro normativo certo è infatti il primo e più importante fattore abilitante per liberare le energie del mercato, attrarre investimenti nelle città e trasformare le nostre città.

Affinché questo processo si traduca in norme efficaci, è però essenziale che la definizione dei decreti legislativi di attuazione veda il pieno coinvolgimento delle rappresentanze delle imprese. E proprio per contribuire a questo scopo, confermiamo sin da ora la nostra piena disponibilità a collaborare per ogni ulteriore attività, anche nella fase attuativa della delega.