Unione
Piccoli
Proprietari
Immobiliari

Il Presidente Nazionale

Alla
VIII Commissione Ambiente,
Territorio e Lavori Pubblici
Camera dei Deputati

1. **Premessa**

La presente relazione illustrativa è depositata ai sensi dell'attività consultiva delle organizzazioni rappresentative nel procedimento legislativo e accompagna la memoria formale dell'Unione Piccoli Proprietari Immobiliari (UPPI) sulle proposte di legge C. 2332 e C. 535, attualmente all'esame della VIII Commissione.

Le iniziative legislative in oggetto attribuiscono al Governo una delega di ampio respiro finalizzata al riordino dell'intera disciplina edilizia, oggi contenuta nel DPR 380/2001 e nella normativa regionale attuativa.

La riforma incide direttamente sui diritti e sugli obblighi dei proprietari privati, in particolare dei piccoli proprietari, che costituiscono la parte maggioritaria del tessuto immobiliare nazionale.

2. **Finalità dell'intervento normativo**

Le proposte di legge prevedono una delega per:

- la revisione organica delle definizioni e categorie di intervento edilizio;
- la razionalizzazione e semplificazione dei titoli abitativi;
- la digitalizzazione integrale delle procedure;
- l'istituzione o l'aggiornamento dell'anagrafe nazionale dell'edilizia;
- il coordinamento tra normativa statale e regionale;
- l'introduzione di strumenti di controllo più efficaci sulla sicurezza strutturale e sulla qualità edilizia.

Tali obiettivi, se tempestivamente e coerentemente attuati, rispondono a esigenze da tempo evidenziate da operatori, professionisti e cittadini.

3. **Considerazioni generali dell'UPPI**

L'UPPI esprime valutazione favorevole all'intento di:

- semplificare procedimenti che oggi risultano eccessivamente frammentati;
- garantire uniformità delle definizioni edilizie;
- ridurre l'onere interpretativo a carico dei Comuni;
- introdurre modelli digitali uniformi e interoperabili.

L'UPPI rileva tuttavia la necessità che i decreti delegati:

- rispettino il principio di proporzionalità, evitando che l'inasprimento degli adempimenti gravi sui piccoli proprietari;
- garantiscano la continuità e certezza per i procedimenti in corso;
- definiscano chiaramente le modalità di attuazione del fascicolo del fabbricato;
- prevedano misure di supporto economico per gli obblighi energetici e sismici eventualmente previsti nella delega.

4. Profilo soggettivo: la centralità del piccolo proprietario

Il patrimonio immobiliare italiano è detenuto per oltre il 90% da persone fisiche proprietarie di meno di due unità immobiliari.

L'UPPI evidenzia che:

- il piccolo proprietario non dispone delle strutture tecniche dei grandi operatori;
- ogni aggravio documentale o procedurale può tradursi in un ostacolo alla manutenzione ordinaria del patrimonio edilizio;
- una disciplina edilizia complessa può determinare aumento del contenzioso, rallentamento degli interventi e minore propensione all'emersione delle irregolarità minori.

Per tali ragioni, si ritiene necessario che i criteri direttivi della delega inseriscano esplicitamente;

- il principio di oneri amministrativi ridotti per gli interventi di modesta entità;
- modalità semplificate per gli immobili di limitata dimensione o privi di impatti strutturali;
- meccanismi di accompagnamento tecnico gratuito all'utenza privata.

5. Analisi di criticità

a. Procedimenti pendenti

La delega, nella formulazione attuale, non chiarisce la disciplina applicabile alle pratiche edilizie presente prima dell'entrata in vigore dei decreti.

L'UPPI osserva la necessità di:

- tutelare il legittimo affidamento del cittadino;
- evitare sospensioni o regressi procedimentali;
- consentire, eventualmente, una opzione del privato per il nuovo regime.

b. **Fascicolo del fabbricato**

Pur riconoscendone l'utilità, l'UPPI ritiene indispensabile:

- una fase transitoria di almeno 24 mesi;
- parametri tecnici semplificati per edifici fino a 3 unità e per unità fino a 150 mq;
- strumenti digitali gratuiti e uniformi sul territorio nazionale

c. **Digitalizzazione**

La digitalizzazione dei titoli edilizi deve prevedere:

- modelli unici nazionali;
- assistenza telematica agli utenti;
- interoperabilità effettiva tra piattaforme comunali, catastali e regionali.

6. Illustrazione delle proposte emendative UPPI

Le proposte presentate nella memoria allegata si articolano nei seguenti ambiti:

1) principio di proporzionalità: obblighi graduati in base alla dimensione del patrimonio immobiliare;
2) regime dei procedimenti pendenti: applicazione del regime previgente salvo opzione del privato;
3) fascicolo del fabbricato semplificato: parametri ridotti e costi contenuti per il monitoraggio dello stato di fatto dei fabbricati raccogliendo tutte le informazioni dello stesso anche ai fini della sicurezza al fine di avere una mappa conoscitiva del patrimonio edilizio esistente;
4) sportelli tecnici di supporto gratuiti per i proprietari;
5) ridefinizione delle categorie di intervento: mantenimento dell'edilizia libera per le opere interne prive di rilevanza strutturale; Individuazione e specifica delle categorie di intervento urbanistico - edilizio, distinguendo tra interventi di trasformazione del territorio, interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente, interventi di adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente, opere e interventi minori, non incidenti sulla trasformazione del territorio, nonché opere e manufatti privi di rilevanza edilizia;
6) i regimi amministrativi delle diverse categorie di intervento urbanistico-edilizio devono essere individuati solo nel permesso di costruire, nella segnalazione certificata di inizio attività e nell'attività edilizia libera, secondo canoni di proporzionalità e gradualità;
7) supporti finanziari per gli eventuali nuovi obblighi energetici o sismici;
8) semplificazioni specifiche per centri storici e immobili vincolati;

9) fase sperimentale dei decreti delegati per almeno sei mesi;

10) tavolo tecnico permanente Governo – Associazioni dei proprietari;

11) regolarizzazione varianti interventi ante Legge 10/1977:

- il nuovo articolo 34-ter, rubricato "Casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo" contempla regole nuove che ampliano la possibilità di regolarizzazione delle stesse;

- deve considerarsi che prima dell'entrata in vigore di tale legge non era disciplinata l'ipotesi di parziale difformità dal titolo, né erano regolate le varianti in corso d'opera le quali quindi, non venivano presentate. La nuova previsione dovrà mirare, quindi, a farsi carico di questa situazione ad integrazione dei disposti della Legge 105/2024, che interessa diversi immobili, stante il carattere risalente del patrimonio edilizio italiano;

- gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità e non solo dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con modalità semplificate qualora le opere siano state realizzate in un periodo coevo con la costruzione del fabbricato. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità sulla base unicamente della documentazione in atti in caso contrario nell'impossibilità di poterlo accertare sarà il proprietario o il richiedente la regolarizzazione dell'abuso a dichiarare l'anno di realizzazione dell'opera difforme;

- un altro emendamento importante riguarda la qualificazione dell'abuso: gli interventi realizzati come varianti non devono costituire solamente parziali difformità dal titolo ma devono ricomprendere tutte le difformità anche per aumenti di volume derivanti da regole costruttive quali a titolo esemplificativo e non esaustivo il maggior spessore dei solai e le misure planimetriche oltre le tolleranze previste con la Legge 105/2024 tenendo conto appunto dell'epoca di realizzazione dei fabbricati. Le difformità realizzate in epoca coeva con il fabbricato devono necessariamente essere sanate con procedure speciali espressamente semplificate e mirate;

- i titoli Abilitativi interessati i dalla semplificazione sono: licenza Edilizia / concessione edilizia; ogni altro titolo, autorizzazione, nulla osta comunque denominato rilasciato a fini edilizi anteriormente alla suddetta legge n. 1150 del 1942, come accaduto spesso in base ai Regolamenti edilizi comunali di molte grandi città italiane;

- la prova dell'epoca di realizzazione delle varianti può essere fornita: in via generale, mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del Testo Unico e quindi con difformità conclamate e coeve con la

realizzazione del fabbricato mediante attestazione della data di realizzazione da parte del tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. La dichiarazione del tecnico deve essere redatta solo ed unicamente in tale specifica situazione e cioè con abusi coevi con la costruzione. In caso contrario e cioè laddove la difformità non possa essere accertata con precisione dal tecnico per obiettivi e logiche motivazioni in quanto non presente all'epoca dell'abuso e quindi nell'impossibilità di certificare questa deve essere rilasciata dal richiedente la sanatoria mediante la documentazione sopra indicata, mediante attestazione della data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. Ovviamente sarà necessario allegare all'istanza il titolo rispetto al quale si è verificata, in sede esecutiva, tale modifica. Quindi si richiede una modifica al testo di Legge nei termini sopra indicati;

12) i costi della sanatoria per le varianti ante 1977:

- La sanzione per le motivazioni sopra esposte anche in relazione al fatto che si deve regolarizzare difformità non realizzate dal piccolo proprietario non può essere quella prevista dall'articolo 36-bis, comma 5, lettera b), prima parte, pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile valutato dai competenti uffici dell'Agenzia delle Entrate, in una misura, determinata dal responsabile del procedimento, non inferiore a 1.032 euro e non superiore a 10.328 euro.

- Tale disposizione non trova riscontro nelle premesse delle linee guida che prima dell'entrata in vigore di tale legge non era disciplinata l'ipotesi di parziale difformità dal titolo, né erano regolate le varianti in corso d'opera, che, quindi, non venivano presentate e dall'altra si prevedono sanzioni elevate. La proposta è quella prevedere sanzioni minime di € 513,00 e massime di € 1.032,00. La regolarizzazione dovrà essere rilasciata per interventi coevi con la costruzione anche in zone sottoposte a vincolo paesaggistico;

13) datazione delle opere

- per ottenere la sanatoria edilizia, l'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo del Testo Unico Edilizia

- l'art.36-bis comma 3 specifica che l'epoca di realizzazione dell'intervento è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, introdotti dal Salva Casa.

- per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare

- se è impossibile accertare l'epoca di realizzazione dell'intervento mediante la documentazione, la norma prevede che il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la sua responsabilità. Quanto riportato deve essere necessariamente rivisto in quanto il tecnico non può dichiarare quello che invece chi ha commesso l'abuso deve necessariamente e doverosamente dichiarare sotto la sua specifica responsabilità

- viene previsto che tale dichiarazione in via generale, redatta mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo, del Testo Unico sia effettuata dal tecnico; ma solo con difformità univoche ,conclamate e coeve con la realizzazione del fabbricato l'attestazione della data di realizzazione deve essere resa da parte del tecnico incaricato con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. La dichiarazione del tecnico deve essere redatta solo ed unicamente in tale specifica situazione e cioè con abusi coevi con la costruzione. In caso contrario e cioè laddove la difformità non possa essere accertata con precisione dal tecnico per obiettivi e logiche motivazioni in quanto non presente all'epoca dell'abuso e quindi nell'impossibilità di certificare questa deve essere rilasciata dal richiedente la sanatoria mediante la documentazione sopra indicata, mediante attestazione della data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. Ovviamente sarà necessario allegare all'istanza il titolo rispetto al quale si è verificata, in sede esecutiva, tale modifica. Quindi si richiede una modifica al testo di Legge nei termini sopra indicati;

- 12) regolarizzazione le varianti in corso d'opera con specifiche chiare;

- 13) determinazione dei mutamenti della destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, prevedendo che questi siano eseguiti in assenza di opere edilizie.

7. Conclusioni

L'UPPI ribadisce la propria disponibilità a collaborare istituzionalmente con la Commissione e con il Governo per l'elaborazione dei futuri decreti delegati.

Una riforma edilizia realmente efficace deve fondarsi su:

- semplicità normativa;
- proporzionalità degli adempimenti:
- digitalizzazione accessibile;
- tutela del patrimonio immobiliare diffuso;
- riduzione del contenzioso;
- certezza del diritto.

La piccola proprietà immobiliare rappresenta una componente essenziale del sistema economico e sociale del Paese. Essa deve essere posta al centro del processo riformatore.

Roma, 18 novembre 2025

Il Presidente Nazionale U.P.P.I

Avv. Fabio PUCCI

Il Segretario Generale U.P.P.I

Dr. Jean-Claude MOCHET

Il Presidente Commissione Urbanistica U.P.P.I.

Ing. Paolo MORINI