



AUDIZIONE

Camera dei Deputati

Commissione Ambiente

**Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e
delle costruzioni**

AC2826

Roma, 6 maggio 2026

Premessa

L'Anci condivide l'esigenza di razionalizzazione e riscrittura omogenea del Dpr 380/2001 (Testo Unico per l'Edilizia), oggetto da oltre 15 anni di interventi emergenziali e settoriali che ne hanno reso difficile l'interpretazione e la conseguente corretta e conforme applicazione.

Se, dunque, è pienamente condiviso l'obiettivo del disegno di legge delega de quo, si rileva tuttavia che l'accento posto sui principi di semplificazione delle procedure edilizie rischia di provocare, per i Comuni, una insostenibile perdita di gettito di oneri di urbanizzazione e contributo di costruzione che deve trovare una forma di compensazione.

In via generale, si osserva che la riscrittura omogenea del D.P.R. 380/2001 non può avvenire attraverso contestuali e parziali modifiche anche della disciplina urbanistica. Le due materie, edilizia e urbanistica, afferiscono a fonti normative strutturalmente diverse, rispondono a logiche ordinamentali distinte e si fondano su competenze e funzioni non perfettamente sovrapponibili. Confondere i piani di delega equivarrebbe a generare un'ulteriore disomogeneità sistematica, anziché semplificazione e sistematizzazione nonché, come già detto, prevedere possibili perdite di gettito relative ad oneri di urbanizzazione finanziariamente insostenibili e che inciderebbero sulla capacità di investimenti (vedi già sentenza della Corte Costituzionale n. 61 del 30 aprile 2026)

Positivi invece i criteri di delega relativi alla ridefinizione, con chiarezza tassonomica e non meramente terminologica, della natura e tipologia dei titoli edilizi e abilitativi con l'obiettivo, condiviso, di declinarne le caratteristiche sostanziali e procedurali in modo tale da consentire ai Comuni e Città Metropolitane un'applicazione univoca, tempestiva e giuridicamente certa della disciplina. Ad avviso di ANCI, infatti, le attuali denominazioni e regimi, dal permesso di costruire alle SCIA, CILA ed edilizia libera, necessitano di una ricomposizione sistematica che ne chiarisca i confini, le condizioni di applicabilità e le conseguenze giuridiche, sì da rendere effettivamente più efficace ed efficiente l'azione amministrativa.

Si segnala, infine, come ulteriore questione di carattere generale, l'esigenza di accompagnare qualsivoglia riforma della disciplina edilizia con un concreto ed effettivo potenziamento degli uffici tecnici comunali. In tale prospettiva, sarebbe opportuno prevedere ulteriori e maggiori forme di incentivazione del personale tecnico dei Comuni, commisurati ad obiettivi di performance rispetto all'attività effettivamente espletata e con particolare riguardo anche alla vigilanza degli abusi edilizi.

Si illustrano, di seguito, le osservazioni puntuali sul provvedimento, distinguendo tra profili positivi, criticità e richieste di modifica con la relativa motivazione.

Articolo 1 (comma 1) – Delega al Governo

Come già detto in premessa, va delimitato l'oggetto della delega alla sola materia edilizia, con esclusione della disciplina urbanistica, ovvero prevedere sempre una clausola espressa di salvaguardia delle previsioni degli strumenti di pianificazione comunale.

Si evidenziano, inoltre, i rischi connessi all'estensione del silenzio assenso di cui all'art. 4, lett. d) del provvedimento, in considerazione della riduzione dei tempi per l'esercizio del potere di autotutela che oggi è di soli 180 giorni.

Si ritiene, altresì, che vada disciplinato con criteri di delega anche l'istituto della sanatoria con prescrizioni (come avviene con l'applicazione del DPR 31/2017), della sanabilità degli interventi su immobili con vincolo storico-monumentale.

Articolo 2 (comma 1) – Principi e criteri direttivi

- **Lettera a)** – Si valuta positivamente l'intento di razionalizzazione, il riordino della materia ma si ribadisce nuovamente di salvaguardare la discrezionalità dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica.

Appare, inoltre, indifferibile che il nuovo testo unico dell'edilizia provveda alla definizione giuridica e funzionale di nuove destinazioni d'uso e tipologie di impianti che, pur avendo assunto una rilevanza territoriale e urbanistica di primaria importanza, non trovano ancora un inquadramento adeguato nella vigente normativa edilizia. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai parchi fotovoltaici, ai data center, alle centrali di accumulo energetico, ai gassificatori e, più in generale, a tutte quelle infrastrutture connesse alla transizione energetica e digitale che stanno progressivamente ridisegnando la geografia funzionale del territorio, senza che il legislatore ne abbia ancora disciplinato la collocazione entro categorie edilizie e urbanistiche certe.

- **Lettera b)** – La norma prevede l'adeguamento della normativa urbanistica "strettamente afferente" al Testo Unico per l'edilizia. Come già specificato, occorrerebbe invece distinguere la materia dell'edilizia da quella dell'urbanistica. Inoltre, per il coordinamento con il Codice dei beni culturali, sarebbe preferibile intervenire direttamente sul Codice per alcuni

aggiornamenti puntuali della disciplina paesaggistica che appaiono da tempo indispensabili. (soprattutto sull'art. 167 - Ordine di remissione in pristino o di versamento di indennità pecuniaria e sull'art.181 - Opere eseguite in assenza di autorizzazione o in difformità da essa).

Si osserva, altresì, che qualora il legislatore delegato decidesse di intervenire sulla materia urbanistica, dovrebbe farlo nella piena possibilità di integrare il sistema di gestione urbanistica con modelli informatici evoluti, capaci di consentire la verifica immediata e in tempo reale della suscettività e della trasformabilità dei suoli, attraverso l'interrogazione telematica diretta dello strumento urbanistico vigente, semplificando in questo modo davvero l'attività amministrativa degli uffici comunali preposti.

- **lettera c), si valuta molto positivamente tale criterio di delega ma si osserva anche che** il superamento di tale *frammentazione normativa* non potrà considerarsi effettivamente conseguito se il nuovo Testo Unico non ricomprenda l'intera disciplina edilizia e si escluda la possibilità di affidare correzioni, integrazioni e deroghe ad altri provvedimenti legislativi estranei al corpus normativo di riferimento. La storia recente del D.P.R. 380/2001 insegna che gli interventi frammentati delle norme edilizie all'interno di decreti-legge, leggi di bilancio annuali e provvedimenti settoriali hanno prodotto un tessuto normativo ormai contraddittorio e di ardua intellegibilità. È divenuto ormai fondamentale e improcrastinabile superare le duplicazioni e le sovrapposizioni normative.

Articolo 3 – Riparto competenze Stato/Regioni e livelli essenziali

Comma 2:

- **Lettera a)** – Appare positiva la previsione di un punto unico di accesso: la suddivisione degli “ingressi” delle pratiche edilizie tra SUE e SUAP è una delle (annose) complicazioni da eliminare.
- **Lettera b)** - Si valuta molto positivamente la previsione che i cittadini richiedenti un titolo edilizio non debbano essere obbligati a fornire documenti, informazioni o dati già in possesso della Pubblica Amministrazione.
- **Lettera c)** – Si ritiene che le attività ammissibili nelle more degli strumenti attuativi debbano essere definite dagli strumenti urbanistici generali comunali e non dal Testo Unico per l'edilizia in modo uniforme.
- **Lettera d)** – Il criterio di delega è positivo, ma va rafforzato chiarendo espressamente che anche i titoli abilitativi in sanatoria rilasciati a seguito di istanze di condono edilizio concorrono alla determinazione dello stato legittimo degli immobili, coordinando il tutto con la disciplina della L. 241/1990.

- **Lettere e) -f)** – Si considera molto positivamente la riforma delle categorie di intervento e dei requisiti procedurali inderogabili.
- **Lettera g)** – Tale principio, pienamente condivisibile, andrà meglio specificato ribadendo che gli interventi di edilizia cd libera restano subordinati alla conformità alla pianificazione e al regolamento edilizio, oltre che alle normative di settore, in modo da avere una disciplina chiara e uniforme di attuazione anche per tali interventi.
- **Lettera h)** - sarebbe opportuno attenersi a un principio di semplificazione nelle categorie edilizie e nei titoli necessari, che è insito nella **lettera e)** e **nell’art. 4, comma 1, lettera c)**. Le lettere g) -h) invece paiono riprendere alcune tematiche legate alle attuali categorie edilizie e quindi di difficile coordinamento con i principi enunciati.
- **Lettera i)** – **Si osserva la criticità di tale criterio di delega** (l’indifferenza funzionale dei cambi di destinazione d’uso all’interno della stessa categoria funzionale e tra categorie funzionali diverse, in assenza di variazioni significative del carico urbanistico) **in termini di possibile compromissione dell’autonomia dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica.** È prioritaria per questo la definizione del concetto di “carico urbanistico” che deve essere elaborata in termini “prestazionali” e non quantitativi. Ciò in quanto il carico urbanistico è abitualmente valutato dalla giurisprudenza sia come criterio per definire le variazioni essenziali (e le conseguenti sanzioni), sia come parametro essenzialmente legato al piano urbanistico comunale.
- **Lettera o)** - La previsione dell’individuazione di regole procedurali obbligatorie per ottenere i titoli abilitativi in sanatoria, garantendo comunque che gli interventi realizzati rispettino le norme urbanistiche ed edilizie, risulta ambigua e andrebbe chiarita rispetto all’istituto della doppia conformità che oggi viene applicata solo per le fattispecie di abuso di maggiore rilevanza.

Sarebbe, altresì, opportuno chiarire il collegamento tra sanatoria edilizia e quella per i beni paesaggistici – culturali e la sanatoria con possibilità di eseguire opere conformative sul bene da sanare.

- **Lettera p)** - sarebbe necessario chiarire il rapporto tra interventi edilizi per il superamento delle barriere architettoniche e la necessità, attualmente prevista, di ottenere titoli edilizi in deroga (con il procedimento dell’art. 14 del TUED), nonché la relazione tra abbattimento di barriere architettoniche e diritti di terzi (es. assensi condominiali).

Articolo 4 (comma 1) – Principi e criteri direttivi specifici

Lettera b) – In merito alla previsione relativa all’attestazione dello stato legittimo, il principio direttivo risulta eccessivamente dettagliato. Sarebbe preferibile una delega più ampia e coordinata con la L. 241/1990 che consenta successivamente i necessari approfondimenti (vedi anche commento all’art. 3 comma 2 lettera d).

- **Lettera c)** – Si valuta molto positivamente il riordino delle Categorie Edilizie.
 - 2) Si ritiene opportuna l’introduzione della Demolizione/ricostruzione come categoria autonoma (sostituzione edilizia) **distinta sia dalla nuova costruzione che dalla ristrutturazione edilizia;**
 - 3) Si valuta positivamente anche ricondurre la ristrutturazione edilizia tra gli interventi di adeguamento **funzionale** del patrimonio **edilizio esistente. Nella categoria della manutenzione straordinaria andrebbe altresì superato il pressoché assoluto divieto di modifica ‘puntuale’ dei prospetti: ad es. la trasformazione di finestra in portafinestra è una modifica di scarsissima rilevanza che può rientrare tranquillamente in tale categoria.**

In sintesi, su questo criterio molto importante di delega, si ritiene che l’aggiornamento di alcune definizioni degli interventi edilizi sia la principale innovazione che il nuovo Testo Unico per l’edilizia debba affrontare. In particolare, e in modo imprescindibile occorre definire in modo univoco:

- il confine tra manutenzione straordinaria e ristrutturazione edilizia;
- la definizione di ristrutturazione edilizia quando ricomprende la demolizione e ricostruzione (pertanto si valuta positivamente l’introduzione della categoria della cd “sostituzione edilizia”);
- il confine tra ristrutturazione edilizia e nuova costruzione laddove la ristrutturazione può prevedere incrementi di volume.

Infine, nell’ottica del dovuto riordino della disciplina della ristrutturazione edilizia, dell’incentivazione della rigenerazione e sostituzione edilizia, visto anche lo stato di obsolescenza tecnologica, impiantistica e strutturale di gran parte del costruito attuale, occorre affrontare e risolvere le possibili e non omogenee interpretazioni sull’applicazione del DM 1444/68, soprattutto in tema di distanze e altezze.

- **Lettera d)** – Come ampiamente esposto anche rispetto ad altri criteri di delega, è opportuno limitare la semplificazione dei “regimi amministrativi” alla sola edilizia, evitando che essa si traduca in una compressione dell’autonomia comunale nella pianificazione urbanistica e prestare attenzione ai rischi connessi all’estensione del silenzio assenso, in considerazione della riduzione dei tempi per l’esercizio del potere di autotutela da parte dei Comuni, che oggi è di soli 180 giorni.
- **Lettera e) punto 8:** Positivo definire una scadenza certa per i condoni, ma occorre coordinare gli stessi con la disciplina prevista per i pareri richieste alle Sovrintendenze per i condoni in aree protette da vincolo.
- **Lettera f)** – Abusi e sanatorie: condivisibile il riordino delle difformità e delle tolleranze; si chiede di evitare ambiguità che possano portare ad interpretazioni differenti territorialmente circa l’abrogazione totale della cd "doppia conformità", oggi richiesta per le fattispecie di abuso di maggiore rilevanza.
- **Lettera g)** – Cambi di destinazione d’uso: si rinvia alle potenziali criticità di cui all’art. 3 lett. i): sarebbe opportuno definire solo i cambi di destinazione d’uso senza opere, senza deroghe rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, rimettendo i restanti alle categorie di intervento edilizio.
- **Lettera h)** – Onerosità interventi edilizi secondo principi di proporzionalità: come già ampiamente motivato in più punti del presente documento, il principio di per sé condivisibile in termini di semplificazione procedurale non può provocare una diminuzione di gettito per i Comuni, perdita che andrebbe compensata con fondi statali.
- **Lettera i)** – Agibilità: si chiede di superare la SCIA di agibilità a favore di certificazione tecnica depositabile telematicamente in occasione di ogni variazione delle condizioni di salubrità e/o di sicurezza dell’immobile e integrabile nell’istituendo fascicolo del fabbricato.
- **Lettera n)** – Priorità di rigenerazione/efficienza/sicurezza: condivisibili gli obiettivi ma sarebbe opportuno anche affrontare il tema cruciale dei parametri edilizi applicabili al recupero, che non sono sovrapponibili a quelli delle trasformazioni di aree nude e che non sono solo quelli degli standard qualitativi, architettonici ecc.
- **Lettera o)** – Disciplina delle costruzioni: condivisibili gli obiettivi (classi di rischio, NTC, responsabilità, vigilanza) ma si raccomanda un coordinamento con le norme del Codice dei beni culturali.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Principi direttivi generali: distinzione fra Edilizia e Urbanistica

Articolo 2 (Principi e criteri direttivi generali)

All'Art. 2, comma 1, lett. b), sopprimere le parole da “*adeguamento della normativa*” a “*alla disciplina edilizia*”.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di circoscrivere il principio di delega alla sola disciplina edilizia, distinguendola dall'urbanistica.

Articolo 3 (Principi e criteri direttivi sul riparto competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni)

All'Art. 3, comma 2, sopprimere la lett. c).

Motivazione

L'ambito oggettivo del ddl in esame deve essere la materia edilizia. La norma in commento impatta invece sulla disciplina urbanistica.

Stato legittimo dell'immobile

Articolo 3

(Principi e criteri direttivi sul riparto competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni)

All'Art. 3, comma 2, lett. d), aggiungere in fine le parole “*in cui rientrano anche i titoli rilasciati in sanatoria ivi compresi quelli in applicazione dei provvedimenti di condono edilizio*”.

Motivazione

L'emendamento ha la finalità di rafforzare il principio di delega chiarendo che anche la concessione in sanatoria è una certificazione dello stato legittimo.

Edilizia libera

Articolo 3

(Principi e criteri direttivi sul riparto competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni)

All'Art. 3, comma 2, lett. g), all'inizio del periodo sono aggiunte le seguenti parole: “*Ferma restando la conformità alla pianificazione e al regolamento in materia di edilizia*”.

Motivazione

L'emendamento ha l'obiettivo di ribadire che l'edilizia libera resta subordinata alla conformità alla pianificazione e al regolamento edilizio, oltre che alle normative di settore.

Mutamenti di destinazione d'uso

Articolo 3

(Principi e criteri direttivi sul riparto competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni)

All'Art. 3, comma 2, lett. i), dopo la parola "criteri" sopprimere la parola: "inderogabili" e in fine aggiungere le parole "e comunque fatta salva la pianificazione urbanistica comunale"

Motivazione

L'emendamento ha l'obiettivo di salvaguardare la pianificazione urbanistica pur nel rispetto del principio di semplificazione previsto dal ddl delega dei cambi di destinazione all'interno delle stesse categorie funzionali ovvero tra categorie funzionali diverse.

Rafforzamento capacità amministrativa Comuni

Articolo 4 (Principi e criteri direttivi specifici)

All'art. 4, comma 1, lett. d), dopo le parole "attestati," inserire le parole "e mediante il rafforzamento della capacità amministrativa dei Comuni in materia edilizia, anche attraverso il supporto di professionisti abilitati e accreditati"

Motivazione

*La proposta si inserisce nel quadro delle richieste formulate dai Comuni volte a **rafforzare la capacità amministrativa e il ruolo istituzionale degli enti locali nella gestione dei processi edilizi.***

*Le politiche di semplificazione possono produrre effetti concreti solo se accompagnate da **un rafforzamento del presidio pubblico**, in particolare a livello comunale, dove si realizza l'effettivo governo delle trasformazioni del territorio.*

*In tale prospettiva, la cooperazione con gli Ordini professionali deve essere interpretata e disciplinata come **strumento funzionale all'azione amministrativa**, capace di: favorire l'uniformità delle interpretazioni, migliorare la qualità delle pratiche edilizie, rendere più efficaci e selettivi i controlli, ridurre il contenzioso.*

*È tuttavia essenziale che tale cooperazione si sviluppi **all'interno di un quadro di chiara gerarchia delle responsabilità**, nel quale il Comune mantiene il ruolo di autorità pubblica titolare delle funzioni di governo e controllo e gli Ordini professionali operano in una logica di supporto e collaborazione istituzionale.*

Regimi amministrativi edilizi e urbanistici

Articolo 4 (Principi e criteri direttivi specifici)

All'art. 4, comma 1, lett. d), sopprimere le parole: “*e urbanistici*”.

Motivazione

L'ambito oggettivo del ddl in esame deve essere la materia edilizia. La norma in commento tratta anche i regimi amministrativi urbanistici.

Cambi di destinazione d'uso

Articolo 4 (Principi e criteri direttivi specifici)

All'art. 4, comma 1, lett. g), sopprimere le parole: “*anche in deroga alla pianificazione urbanistica*”.

Motivazione

L'ambito oggettivo del ddl in esame deve essere la materia edilizia. La norma in commento impatta invece sulla disciplina urbanistica.