

Memoria Confprofessioni sui disegni di legge recanti “Delega al Governo per l’aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia”

(C. 535 – Santillo, C. 2332 – Mazzetti e C. 2826 – Governo)

VIII^a Commissione “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici” della Camera dei deputati

29 aprile 2026

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati,

i provvedimenti al Vostro esame si pongono l’obiettivo di razionalizzare, semplificare e riordinare le disposizioni legislative in materia di edilizia e di tecnica delle costruzioni, al fine di aumentare l’efficienza della pubblica amministrazione e garantire certezza giuridica e prevedibilità dei tempi nelle attività edilizie.

Si tratta di un obiettivo del tutto condivisibile, che negli ultimi anni noi stessi abbiamo più volte rappresentato alle istituzioni come prioritario per cittadini, professionisti e imprese. Occorre tuttavia rilevare che il ricorso a una legge delega, in una fase ormai molto avanzata della legislatura, rende incerta la possibilità di giungere all’adozione dei decreti legislativi delegati entro tempi utili.

Resta ferma, in ogni caso, la priorità di un intervento strutturale di semplificazione normativa: il lavoro avviato potrà dunque costituire una base solida per il prossimo futuro.

Entrando nel merito dei criteri ispiratori, esprimiamo pieno sostegno all’impostazione del pdl C. 2332 (Mazzetti), il quale correttamente riconosce la necessità di un **riordino normativo che ponga al centro la valorizzazione del rapporto tra l’individuo e il tessuto urbano**. È infatti essenziale che la pianificazione e l’attività edilizia siano orientate alla creazione di centri urbani progettati a misura di comunità, con l’obiettivo prioritario di migliorare la qualità della vita dei residenti.

Il punto di partenza deve essere, quindi, la pianificazione e la progettazione di lungo periodo prevedendo e anticipando i cambiamenti per avere città adattabili ad essi. Siamo convinti che ogni progetto debba partire dall’analisi urbana – luoghi e segni lasciati dagli uomini – considerando le città nel loro complesso, in un’ottica di sostenibilità e rispetto degli obiettivi ambientali.

Manifestiamo apprezzamento per l’impianto complessivo di tutti e tre i testi al Vostro esame, i quali presentano contenuti e finalità ampiamente convergenti. Tuttavia, data la natura più recente e il carattere di maggiore puntualità tecnica del testo di iniziativa governativa, nel prosieguo della presente memoria concentreremo la nostra analisi sull’articolato del disegno di legge di iniziativa del Governo (C. 2826).

1. Obiettivi generali e metodologici della semplificazione (art. 2, co. 1, lett. a)

Il Testo Unico dell’Edilizia ha subito nel tempo numerosi interventi normativi, spesso introdotti in via d’urgenza, che ne hanno progressivamente compromesso l’originaria organicità. Ne è derivato un quadro frammentato, caratterizzato da sovrapposizioni, incoerenze e lacune applicative. A ciò si aggiunge la natura trasversale della materia edilizia, che interseca ambiti normativi altrettanto complessi: disciplina urbanistica, tutela dei beni culturali e del paesaggio, normativa ambientale, disciplina antisismica, efficienza energetica, sicurezza degli impianti, eliminazione delle barriere architettoniche. Su tutto questo pesa l’articolazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, che rende più complesso il quadro normativo.

Il superamento di tale frammentazione normativa costituisce un intervento strategico per la modernizzazione del Paese, per la competitività del settore delle costruzioni – componente rilevante del PIL nazionale – e per il rafforzamento della certezza del diritto sul patrimonio edilizio.

In questa memoria formuliamo valutazioni dettagliate sull’articolato, indicando proposte migliorative e priorità da considerare in sede attuativa.

In via preliminare, è tuttavia necessario indicare tre esigenze metodologiche che assumono un rilievo generale.

In primo luogo, nel governo del territorio permane una ripartizione non sufficientemente chiara delle competenze tra Stato e Regioni, che genera un intreccio di disposizioni di difficile interpretazione, produce incertezze applicative per gli operatori del settore e determina una marcata eterogeneità delle regole edilizie sul territorio nazionale.

Occorre, pertanto, **operare una distinzione più netta tra competenze statali e regionali, individuando con precisione gli ambiti riservati alla potestà legislativa statale e quelli rimessi alla disciplina regionale, così da ridurre le incertezze applicative e l’eterogeneità territoriale.** Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso una normativa generale – condivisa con le Regioni – contenente la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, la disciplina di competenza esclusiva statale e i principi fondamentali delle materie che ricadono, per la legislazione di dettaglio, nelle competenze regionali.

In secondo luogo, i procedimenti amministrativi risultano spesso lunghi, complessi e onerosi; il contenzioso è ampio e comporta un significativo dispendio di risorse pubbliche e private. È quindi necessario intervenire per semplificare la normativa e i procedimenti, rendendo certi e prevedibili i tempi di rilascio dei titoli abilitativi.

Una riforma dell’edilizia non può dunque prescindere da un parallelo intervento sui procedimenti amministrativi, allo scopo di rendere perentori ed efficaci i termini dei procedimenti, così da garantire certezza giuridica, senza imporre scorciatoie procedurali che trasferiscano impropriamente sul privato e sui professionisti abilitati valutazioni che sono proprie dell’amministrazione. Peraltro, l’esigenza di certezza riguarda non soltanto il rilascio dei titoli, ma l’intero ciclo dell’attività edilizia, dall’avvio dell’intervento fino alle verifiche finali.

Un terzo passaggio preliminare riguarda l’attenzione alla proporzionalità rispetto alla straordinaria diversità del patrimonio edilizio italiano, che si riflette anzitutto sul piano della conformità edilizio-urbanistica degli edifici.

È infatti necessario evidenziare come il patrimonio edilizio italiano sia estremamente eterogeneo per epoca di costruzione, tecniche costruttive e caratteristiche territoriali. Gli edifici storico-documentali sono spesso privi di titoli abilitativi originari; quelli del secolo scorso, che ne sono dotati, rispondono a normative e tecniche costruttive profondamente diverse da quelle attuali. La stessa legislazione di settore si è evoluta nel tempo regolando aspetti in precedenza non considerati, quali l’efficienza energetica, la sostenibilità ambientale, la sicurezza degli impianti, la gestione delle risorse idriche, l’eliminazione delle barriere architettoniche e la sicurezza antisismica. In questo quadro diventa centrale la dimostrazione dello stato legittimo, la definizione delle difformità edilizie e l’assetto delle procedure di sanatoria, per consentire il recupero del patrimonio esistente e garantire certezza del diritto.

Ne consegue che un riordino complessivo della materia richiede massima attenzione nella traduzione operativa dei principi generali. In assenza di una profonda conoscenza del patrimonio edilizio e della sua intrinseca diversità, il rischio è quello di perseguire una semplificazione superficiale, generando un sistema in cui pochi casi rientrano nelle regole e la maggioranza resta confinata in ambiti eccezionali di difficile gestione.

Occorrerà pertanto **prevedere livelli differenziati di regolazione, riservando quelli più esigenti alle tipologie di intervento che lo richiedano effettivamente**, in coerenza con la disciplina dei beni culturali, del paesaggio e con le altre normative trasversali, e tendendo a semplificare oneri e adempimenti per quegli interventi che implicano impatti e rischi meno ingenti sugli interessi della collettività.

2. Osservazioni sui principi e criteri direttivi della delega (Art. 2)

Procediamo ora con il commento più puntuale degli ulteriori principi di delega contenuti nell’articolato.

4

Art. 2, lettera b) – Adeguamento della disciplina urbanistica strettamente connessa all’esercizio dell’attività edilizia

Riteniamo preferibile che il nuovo Codice dell’edilizia mantenga un ambito di applicazione strettamente riferito alla materia edilizia e alla tecnica delle costruzioni, evitando un’estensione diretta e generalizzata alla disciplina urbanistica e alla rigenerazione urbana.

Questo perché la materia urbanistica, pur strettamente connessa all’attività edilizia, presenta presupposti, finalità e strumenti propri, riconducibili al più ampio governo del territorio, con un diverso equilibrio tra competenze statali e regionali. Un ampliamento eccessivo del perimetro del Codice rischierebbe di compromettere la chiarezza sistematica dell’intervento e di generare sovrapposizioni e conflitti interpretativi.

Tale rischio sarebbe particolarmente elevato qualora, in fasi successive, intervenissero ulteriori provvedimenti normativi di riforma della disciplina urbanistica o della rigenerazione urbana, con possibili interferenze tra testi normativi destinati a operare su piani distinti ma parzialmente sovrapposti. L’obiettivo di una codificazione dovrebbe essere quello di assicurare stabilità nel tempo, e non subire frequenti modifiche dettate da scelte legislative: per conseguire questo risultato è essenziale pervenire ad una normativa coesa e circoscritta ad un nucleo ben delimitato di ambiti materiali.

- **Limitare l’ambito del Codice alla disciplina edilizia e delle costruzioni, evitando un assorbimento della normativa urbanistica e della rigenerazione urbana, che dovrebbero essere oggetto di interventi normativi autonomi.**

Una delimitazione chiara dell’ambito oggettivo della delega appare condizione necessaria per garantire coerenza normativa, certezza applicativa e stabilità del quadro regolatorio.

Art. 2, lettera c) – Allegati attuativi ai decreti legislativi

La previsione di allegati attuativi ai decreti legislativi può costituire uno strumento utile per garantire maggiore chiarezza tecnica e flessibilità operativa nella disciplina di dettaglio. Tuttavia, la loro efficacia dipenderà in modo determinante dai tempi e dalle modalità di elaborazione.

Considerata la complessità delle materie coinvolte e la ristrettezza dei tempi connessi alla delega, è necessario evitare che la definizione degli allegati avvenga in modo affrettato, con il rischio di generare incertezze applicative o soluzioni difficilmente sostenibili nella pratica professionale.

- **Prevedere una congrua valutazione dei tempi di attuazione degli allegati, assicurando un confronto strutturato e continuativo con i professionisti e gli operatori del settore.**
- **Istituire un periodo transitorio di applicazione, finalizzato a verificare la concreta fattibilità e la semplicità operativa delle disposizioni, anche attraverso strumenti di monitoraggio e osservatori dedicati.**
- **Prevedere meccanismi di revisione e aggiornamento tempestivo degli allegati, sulla base delle criticità emerse nella fase di prima applicazione.**

Un impianto attuativo efficace richiede infatti non solo chiarezza normativa, ma anche capacità di adattamento e di correzione in presenza di disfunzioni operative.

3. Osservazioni sui principi e criteri direttivi della delega sul riparto di competenze tra lo Stato e le regioni nella materia edilizia e delle costruzioni (Art. 3)

Art. 3, commi 1 e 2– Competenza nazionale e locale e definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)

La definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su tutto il territorio nazionale rappresenta un passaggio centrale per garantire uniformità applicativa e certezza del diritto, e dovrà essere il cuore del nuovo codice.

Non si tratta soltanto di individuare principi fondamentali della materia, che lascerebbero ampi margini di disciplina differenziata a livello regionale con il rischio di frammentazioni applicative: l'intervento sui LEP è giustificato dalla necessità di assicurare un nucleo uniforme di tutela di diritti e interessi primari che, nella disciplina edilizia e delle costruzioni, assumono rilievo diretto.

L'attività edilizia incide infatti su diritti fondamentali della persona e su interessi generali della collettività, quali la sicurezza delle persone e dei beni; la tutela della salute e della salubrità degli ambienti; la qualità ambientale e il risparmio energetico; la prevenzione dei rischi connessi agli edifici, in particolare in zona sismica; l'accessibilità e l'eliminazione delle barriere architettoniche; la trasparenza e la legalità dell'azione amministrativa.

In presenza di tali profili, l’individuazione dei LEP non costituisce un’estensione impropria della competenza statale, ma uno strumento necessario per garantire standard minimi uniformi di tutela su tutto il territorio nazionale.

Questa esigenza riguarda primariamente la disciplina edilizia in senso stretto. Con riferimento ai profili che intersecano la materia urbanistica, occorre precisare che l’individuazione di eventuali LEP potrà essere rilevante esclusivamente nell’ipotesi in cui il perimetro regolativo del Codice venisse esteso anche a tali ambiti. Come già evidenziato, riteniamo preferibile che la disciplina urbanistica resti collegata alla materia edilizia, ma non venga integralmente assorbita nel Codice.

Riteniamo fondamentale disciplinare in modo chiaro e uniforme:

- l’accesso unico alla pubblica amministrazione;
- il divieto di richiedere documentazione già in possesso delle amministrazioni;
- i requisiti edilizi minimi;
- i requisiti inderogabili per l’attestazione dello stato legittimo;
- le categorie di intervento edilizio e i relativi titoli abilitativi;
- la riduzione degli adempimenti amministrativi;
- gli interventi senza titolo abilitativo e quelli soggetti a CILA;
- la semplificazione dei cambi d’uso senza variazioni sostanziali di carico urbanistico;
- i requisiti essenziali in materia di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico, eliminazione delle barriere architettoniche e costruzioni in zona sismica;
- la vigilanza sull’attività urbanistica-edilizia;
- le difformità consentite in corso d’opera;
- le procedure per le sanatorie.

Art. 3, comma 3— Principi fondamentali statali nelle materie di competenza legislativa concorrente

Come già chiarito, la mancanza, nel tempo, di una distinzione sufficientemente chiara tra principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e norme di dettaglio rimesse alla disciplina regionale ha prodotto un ampio contenzioso e rilevanti incertezze applicative.

È pertanto necessario qualificare in modo esplicito e sistematico le due categorie normative, così da garantire un’applicazione omogenea sul territorio nazionale nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze.

In tale prospettiva, occorre distinguere con chiarezza tra:

- i livelli minimi di tutela e le prestazioni essenziali da garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, che come evidenziato nel paragrafo

precedente sono presenti in questi ambiti, visti i diritti fondamentali che entrano in gioco;

- i principi fondamentali della materia, vincolanti per la legislazione regionale;
- la disciplina di dettaglio rimessa alla competenza delle Regioni.

È solo entro tale cornice normativa, costituita da una disciplina completa in tema di livelli essenziali delle prestazioni e principi fondamentali inderogabili, che potrà riconoscersi alle Regioni la possibilità di intervenire con norme di dettaglio coerenti.

- **Qualificare espressamente nel testo delegato le disposizioni riconducibili ai livelli essenziali e ai principi fondamentali della materia, distinguendole dalle norme di dettaglio, così da prevenire sovrapposizioni e contenziosi.**

Dovranno inoltre essere definite e coordinate le competenze specifiche attribuite dalle Regioni a Comuni, Province e Città metropolitane, al fine di evitare sovrapposizioni, conflitti interpretativi e lacune applicative nell’esercizio delle funzioni regolamentari e amministrative.

4. Osservazioni sui principi e criteri direttivi specifici (Art. 4)

Art. 4, lettera a) – Modelli digitali uniformi

Si condivide l’introduzione di modelli digitali uniformi per i rapporti tra cittadini, professionisti e pubbliche amministrazioni, quale strumento imprescindibile per la semplificazione procedurale e per la riduzione delle disomogeneità applicative sul territorio nazionale.

L’uniformità dei modelli, se effettivamente adottata e resa interoperabile tra le diverse amministrazioni, può contribuire in modo significativo alla certezza dei procedimenti, alla riduzione degli errori formali e alla trasparenza dell’azione amministrativa.

- **Assicurare che i modelli digitali siano effettivamente uniformi, obbligatori e interoperabili su tutto il territorio nazionale, evitando adattamenti locali che ne compromettano la funzione semplificatrice.**

L’efficacia dell’intervento dipenderà tuttavia dalla concreta implementazione tecnologica, dall’integrazione tra banche dati e dalla formazione del personale amministrativo, elementi che dovranno accompagnare la riforma normativa.

Art. 4, lettera b) – Revisione e semplificazione dello stato legittimo

La verifica della conformità edilizio-urbanistica e l’attestazione dello stato legittimo dell’immobile costituiscono uno snodo cruciale della riforma. Tale attività implica la ricostruzione dei titoli abilitativi rilasciati o formatisi per silenzio-assenso, nonché della documentazione utile a dimostrare la legittimità dello stato di fatto dell’immobile.

La legittimità così ricostruita, a partire dal titolo originario e dagli eventuali atti successivi, dovrà essere asseverata da un professionista qualificato, il quale assume una responsabilità tecnica rilevante.

È pertanto necessario prevedere regole chiare e uniformi in ordine alla documentazione minima idonea a fondare l’attestazione dello stato legittimo, nonché alla delimitazione delle responsabilità del professionista incaricato. In assenza di criteri univoci, il rischio è un aumento del contenzioso e un allungamento dei tempi procedurali.

- **Definire in modo puntuale la documentazione minima necessaria per l’attestazione dello stato legittimo e circoscrivere in modo chiaro le responsabilità dei tecnici abilitati, evitando incertezze interpretative.**

La verifica della legittimità dell’immobile pone inoltre il tema delle difformità tra lo stato di fatto e i titoli abilitativi rilasciati o formatisi per silenzio-assenso. Ne consegue la necessità di distinguere con chiarezza tra tolleranze costruttive e difformità vere e proprie, nonché di qualificare queste ultime in base alla loro tipologia ed entità, individuando le ipotesi eventualmente sanabili e le relative procedure.

- **Stabilire criteri nazionali chiari per la qualificazione delle difformità, per la distinzione rispetto alle tolleranze costruttive e per l’individuazione delle procedure applicabili nei casi sanabili.**

Proprio perché lo stato legittimo costituisce il presupposto di gran parte delle operazioni sul patrimonio edilizio esistente, esso potrà essere dimostrato anche attraverso strumenti di regolarizzazione degli abusi sanabili o delle irregolarità, quali il pagamento delle sanzioni previste e il completamento delle relative procedure amministrative, nei casi consentiti dalla legge.

Ne deriva che la disciplina dello stato legittimo non può prescindere da una conoscenza effettiva del patrimonio edilizio esistente, storico e più recente. La regolazione

dovrà pertanto armonizzarsi con la pluralità delle normative succedutesi nel tempo, evitando di applicare in modo retroattivo requisiti non previsti al momento della realizzazione degli interventi.

Art. 4, lettera c) – Riorganizzazione delle categorie di intervento edilizio

La proposta di riorganizzazione delle categorie di intervento edilizio – distinguendo tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del territorio – costituisce un presupposto condivisibile, in quanto mira a rendere più chiara la classificazione degli interventi e più coerente il collegamento con i relativi titoli abilitativi.

Tuttavia, il confine tra le categorie risulta spesso labile. Le definizioni legislative generali difficilmente riescono a esaurire la variabilità delle soluzioni concrete che caratterizzano l’attività edilizia. A ciò si aggiunge la presenza di discipline specifiche – come quelle relative alle aree agricole e alle connesse deroghe – che complicano ulteriormente il quadro normativo. Le molteplici interpretazioni degli operatori del settore, pubblici e privati, finiscono così per compromettere l’univocità della classificazione.

Si condivide che la distinzione tra le categorie debba fondarsi su criteri chiari, quali (i) la rilevanza effettiva dell’intervento; (ii) la natura dell’intervento, definita attraverso parametri il più possibile oggettivi e misurabili, al fine di ridurre le interpretazioni soggettive; e (iii) l’impatto urbanistico-edilizio dell’intervento, ossia gli effetti sull’assetto del territorio, sulla qualità urbana, sulla sicurezza sismica, sui parametri igienico-sanitari e sulla destinazione d’uso.

Proprio la complessità e la diversità del patrimonio edilizio esistente, tuttavia, rendono particolarmente delicata la definizione delle categorie normative. Le caratteristiche degli edifici – specie nei centri storici e nelle aree consolidate – sono spesso conoscibili in modo adeguato soltanto da chi opera quotidianamente sul campo. Demandare la definizione delle categorie a strutture di competenza prevalentemente giuridica rischia di produrre soluzioni formalmente coerenti ma difficilmente applicabili nella pratica. Ne consegue che la riorganizzazione delle categorie dovrà essere sottoposta a una verifica preventiva di sostenibilità tecnica e operativa.

- **Istituire un gruppo di lavoro tecnico, con la partecipazione di professionisti esperti del settore, incaricato di valutare l’effetto concreto delle definizioni proposte e la loro reale applicabilità.**

In assenza di tale verifica, il rischio è che la nuova classificazione risulti eccessivamente rigida: una “maglia” ben definita ma troppo stretta, capace di lasciare fuori numerosi casi concreti, con conseguente aumento del contenzioso e allungamento dei tempi procedurali.

La presenza dei liberi professionisti, che conoscono la natura dei luoghi e le caratteristiche delle costruzioni, appare quindi indispensabile per rendere effettivo il processo di semplificazione e per assicurare che il riordino della disciplina edilizia e della tecnica delle costruzioni sia realmente funzionale alla pratica applicativa.

Art. 4, lettera d) – Riordino dei regimi amministrativi edilizio-urbanistici

Si condivide l’obiettivo di riordino e semplificazione dei regimi amministrativi in materia edilizio-urbanistica. Tuttavia, il possibile ricorso esteso a istituti di autocertificazione e asseverazione, nonché l’ampliamento dei meccanismi di silenzio-assenso, richiedono particolare attenzione.

Se da un lato questi strumenti possono contribuire all’accelerazione dei procedimenti, dall’altro vi è il rischio che la pubblica amministrazione venga progressivamente relegata a un ruolo meramente verificatore, trasferendo all’esterno valutazioni qualitative che restano proprie dell’autorità pubblica. In assenza di regole chiare, precise e non equivoche, ciò potrebbe determinare un aumento delle responsabilità improprie in capo ai professionisti e un incremento del contenzioso. Senza contare che sovente gli istituti di credito si attengono a standard molto rigorosi in materia di certezza documentale, anche rigettando titoli derivanti dal silenzio della p.a.

Ne consegue che la semplificazione dovrà poggiare anzitutto su una disciplina normativa semplice, precisa e non arbitrariamente restrittiva. L’obiettivo deve essere il miglioramento e l’adeguamento del patrimonio edilizio esistente, in armonia con le sue caratteristiche storiche, architettoniche e territoriali, che costituiscono un elemento distintivo del nostro Paese.

In questa prospettiva, appare necessario:

- abbinare in modo chiaro le categorie di intervento ai corrispondenti procedimenti amministrativi (CILA, SCIA, Permesso di Costruire), evitando sovrapposizioni e incertezze applicative;
- definire in modo puntuale le condizioni per il rilascio dei titoli abilitativi e i termini procedurali nei casi di coinvolgimento di più amministrazioni, prevedendo meccanismi idonei ad assicurare il rispetto dei tempi, anche attraverso poteri sostitutivi nei casi di inerzia o disaccordo.

Con specifico riferimento alla tutela dei beni culturali, occorre tuttavia considerare che la materia rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato. L’eventuale introduzione di meccanismi alternativi o sostitutivi rispetto al parere delle Soprintendenze dovrà essere oggetto di attenta valutazione e, se del caso, di una fase sperimentale, al fine di verificarne l’effettiva sostenibilità e compatibilità con le esigenze di tutela.

Appare inoltre necessario:

- definire con chiarezza le procedure relative agli immobili tutelati o situati in aree a rischio sismico o idrogeologico;
 - aggiornare il regime dell’edilizia libera;
 - individuare le attività edilizie eseguibili in assenza di strumenti urbanistici attuativi;
 - disciplinare il Permesso di Costruire in deroga agli strumenti urbanistici per interventi di interesse pubblico o per interventi privati cui sia formalmente riconosciuta una finalità di rigenerazione urbana, nel rispetto della pianificazione di protezione civile.
- **Individuare regole minime uniformi per le procedure amministrative riferite a ciascuna categoria di intervento, lasciando alle Regioni la possibilità di introdurre ulteriori semplificazioni coerenti con il quadro nazionale.**

Particolare rilievo assume inoltre la definizione delle responsabilità successive al rilascio del titolo abilitativo. È positiva l’estensione espressa delle responsabilità al progettista, accanto a quelle della proprietà, del committente, del costruttore e del direttore dei lavori. La progettazione dovrà essere effettivamente esecutiva e tecnicamente realizzabile, e non mero adempimento formale.

Infine, la disciplina degli strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica può rappresentare un elemento virtuoso del sistema, in particolare attraverso il riconoscimento di premialità volumetriche per interventi privati che perseguano obiettivi di interesse pubblico, quali la sostenibilità ambientale, la rigenerazione urbana o il miglioramento sismico. La normativa delegata dovrà tuttavia definire con precisione le modalità procedurali attraverso cui tali strumenti si integrano con i titoli abilitativi, evitando margini di incertezza applicativa.

Art. 4, lettera e) – Semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi

Con la formulazione di questo principio di delega, si mira a razionalizzare l’intero percorso volto al conseguimento del titolo abilitativo – ordinario o in sanatoria – attraverso un approccio integrato che valorizza la digitalizzazione e il coordinamento tra le amministrazioni coinvolte.

In tale prospettiva, assumono rilievo:

- l’istituzione di un unico punto di accesso digitale;
- la distinzione tra procedimenti per titoli ordinari e per titoli in sanatoria;

- la differenziazione tra provvedimenti espressi, formazione tacita del titolo e segnalazione dell’interessato;
- il coordinamento tra le amministrazioni competenti;
- la riduzione dei tempi di rilascio, anche mediante meccanismi di silenzio-assenso o silenzio devolutivo;
- la previsione di valutazioni uniche e coordinate nei casi di competenza plurima;
- la realizzazione di infrastrutture digitali interoperabili e di banche dati integrate, anche attraverso l’istituzione di un’anagrafe e di un fascicolo digitale delle costruzioni;
- la definizione di termini certi per la conclusione delle pratiche di condono ancora pendenti.

La semplificazione procedimentale mediante digitalizzazione e informatizzazione rappresenta un obiettivo condiviso, già più volte enunciato dal legislatore. Tuttavia, l’esperienza dimostra che tali previsioni non sempre hanno trovato piena attuazione.

Ne consegue che la riforma dovrà assicurare effettività alle disposizioni, garantendo il reale funzionamento dello sportello unico dell’edilizia e il dialogo interoperabile tra le amministrazioni, con reciproco trasferimento degli atti e superamento delle duplicazioni documentali.

- **Rendere effettivo il principio secondo cui le amministrazioni non possono richiedere documentazione già in loro possesso o detenuta da altre amministrazioni, prevedendo strumenti di responsabilizzazione in caso di violazione.**

La completa digitalizzazione dei procedimenti edilizi, nonché l’istituzione di un fascicolo digitale per ciascun fabbricato o unità immobiliare, costituiscono obiettivi di grande rilievo sistemico. Tuttavia, la notevole eterogeneità del patrimonio edilizio, la diversa organizzazione delle amministrazioni e la variabile disponibilità di risorse economiche rendono necessario accompagnare tali previsioni con investimenti adeguati, attribuzione chiara di competenze e una tempistica definita. In assenza di tali condizioni, il rischio è che l’innovazione resti programmatica.

Particolare attenzione merita la definizione delle pratiche di condono ancora pendenti. A distanza di oltre quarant’anni dal primo intervento legislativo in materia, la presenza di procedimenti non conclusi determina una situazione di persistente incertezza giuridica, con rilevanti ricadute sul diritto di proprietà, sulla circolazione degli immobili e sull’operatività del settore.

- **Rendere effettiva la riforma dei procedimenti edilizi attraverso l’obbligatorietà del coordinamento tra le amministrazioni, l’integrazione delle banche dati, termini certi e perentori per la conclusione dei procedimenti e strumenti organizzativi idonei a garantire il superamento dell’arretrato, inclusi i condoni pendenti**

In questa prospettiva, è davvero urgente promuovere il ricorso a risorse tecniche sussidiarie, quali professionisti qualificati, in supporto alle amministrazioni, al fine di smaltire l’arretrato in modo efficiente e nel rispetto delle competenze pubbliche.

Art. 4, lettera f) – Disciplina degli interventi in assenza di titolo o in difformità da esso

La revisione della disciplina degli interventi realizzati in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso costituisce uno dei passaggi più delicati dell’intera riforma, in quanto incide direttamente sulla certezza dei rapporti giuridici, sulla tutela del territorio e sulla sicurezza degli edifici.

In primo luogo, appare fondamentale procedere a una classificazione nazionale delle tipologie di difformità e della disciplina delle tolleranze costruttive, definendo ciascuna categoria attraverso parametri oggettivi e misurabili, sia in termini qualitativi sia quantitativi.

La classificazione dovrà tuttavia tenere conto della straordinaria eterogeneità del patrimonio edilizio esistente. Non è possibile trattare in modo uniforme edifici realizzati in epoche, con materiali e tecniche costruttive differenti (muratura, legno, ferro, calcestruzzo, acciaio), né ignorare l’evoluzione degli strumenti progettuali e delle modalità esecutive.

Ne consegue che le tolleranze costruttive e i gradi di difformità dovranno essere calibrati anche in relazione: all’epoca di costruzione; ai materiali utilizzati; alle tecniche costruttive adottate; al contesto normativo vigente al momento della realizzazione.

Un ulteriore profilo critico riguarda la disciplina delle variazioni essenziali; si condivide pertanto l’obiettivo di uniformare tali definizioni a livello nazionale, individuando i livelli essenziali della disciplina e lasciando alle Regioni la possibilità di specificazioni coerenti, senza alterare la ratio unitaria del sistema.

- **Introdurre una classificazione nazionale delle variazioni essenziali e delle difformità, fondata su criteri oggettivi e misurabili, idonea a garantire uniformità applicativa su tutto il territorio nazionale.**

Con riferimento agli abusi risalenti, in particolare a quelli anteriori alla legge n. 765 del 1967, la disciplina dovrà tener conto delle norme tecniche di settore oggi vigenti, soprattutto in materia strutturale. Potrà essere necessario prevedere interventi di messa in sicurezza o di adeguamento alle Norme Tecniche per le Costruzioni.

Tuttavia, non sempre sarà possibile raggiungere il livello di sicurezza proprio degli edifici di nuova realizzazione, specie quando ciò comporterebbe modifiche sostanziali agli organismi edilizi non compatibili con la tutela storico-artistica o economicamente insostenibili.

In tale prospettiva, appare opportuno valorizzare il concetto di miglioramento sismico, già sperimentato in contesti emergenziali, quale criterio tecnico idoneo a incrementare il livello di sicurezza senza imporre adeguamenti integrali non proporzionati.

Quanto alla razionalizzazione dei regimi sanzionatori connessi al rilascio delle sanatorie, è condivisibile l'impostazione che li correla alla gravità delle opere difformi e al valore dell'intervento realizzato. Tuttavia, il coordinamento con il Codice dei beni culturali e del paesaggio presenta criticità operative: i nulla osta delle Soprintendenze sono caratterizzati da ampi margini valutativi, e la carenza di personale può determinare tempi lunghi e trattamenti disomogenei.

Sarà pertanto necessario definire con chiarezza: (i) i percorsi amministrativi; (ii) le tempistiche; (iii) la responsabilità del procedimento, che appare opportuno attribuire in via principale all'amministrazione comunale, assicurando al contempo strumenti informatici adeguati e accesso ad archivi digitali condivisi con le Soprintendenze e le altre amministrazioni interessate.

Per quanto concerne le opere realizzate da aziende agricole, occorre valutare con attenzione le specificità connesse alle esigenze produttive e alla gestione aziendale, evitando che situazioni di lieve difformità siano assoggettate a regimi sanzionatori sproporzionati.

Infine, con riferimento ai casi non sanabili – riduzione in pristino, demolizione, acquisizione al patrimonio comunale – è necessario stabilire responsabilità, tempi e modalità operative sia per i privati sia per la pubblica amministrazione, prevedendo strumenti effettivi di attuazione in caso di inadempienza.

- **Definire in modo puntuale responsabilità e termini sia per i privati sia per le amministrazioni nei casi di demolizione o acquisizione, assicurando l'effettività dei provvedimenti repressivi.**

Art. 4, lettera g) – Mutamento di destinazione d'uso (senza o con opere o in sanatoria)

Si condivide il principio di favorire l'adattabilità degli edifici alle mutevoli esigenze della società e del mercato, in particolare all'interno delle aree urbane consolidate, ove determinate destinazioni d'uso possono alternarsi senza generare un impatto urbanistico significativo.

In questa prospettiva, appare condivisibile l'introduzione di standard e procedimenti comuni a livello nazionale, idonei a garantire uniformità applicativa e certezza del diritto,

limitando l’intervento degli enti territoriali alla definizione di condizioni specifiche coerenti con le caratteristiche del contesto locale.

La disciplina del mutamento di destinazione d’uso assume un rilievo particolare con riferimento al patrimonio edilizio rurale. Le residenze agricole e i relativi edifici accessori, un tempo funzionali allo svolgimento dell’attività agricola, risultano in molti casi abbandonati, con conseguente degrado e rischio di perdita irreversibile di manufatti che costituiscono parte integrante del patrimonio storico e paesaggistico.

Occorre quindi consentire, attraverso strumenti urbanistici snelli e procedure semplificate, il recupero di questi immobili e il mutamento di destinazione verso usi compatibili con il contesto, purché non determinino impatti urbanistici o ambientali non sostenibili.

- **Prevedere una disciplina nazionale che favorisca il recupero e il mutamento di destinazione degli edifici rurali dismessi, nel rispetto delle caratteristiche paesaggistiche e agricole dei luoghi e con procedure proporzionate all’impatto dell’intervento.**

La revisione della disciplina delle zone agricole dovrà inoltre considerare la stretta continuità tra aree rurali e contesti abitati, soprattutto nelle aree periurbane, dove un corretto governo delle trasformazioni può consentire uno sviluppo ordinato e coerente con le caratteristiche originarie dei luoghi.

In questo ambito, particolare attenzione dovrà essere riservata anche alle aree non costruite, che costituiscono il tessuto connettivo tra le parti edificate e svolgono una funzione essenziale sotto il profilo ambientale, paesaggistico e territoriale. La loro valorizzazione e tutela devono accompagnare ogni intervento di riuso o trasformazione.

Art. 4, lettera b) – Onerosità degli interventi edilizi e contributo di costruzione

È corretto l’obiettivo di riorganizzare il sistema degli oneri edilizi e del contributo di costruzione, superando una logica meramente impositiva e valorizzandone la funzione di leva per orientare le trasformazioni del territorio.

In questo ambito, il contributo di costruzione non dovrebbe essere concepito esclusivamente come forma di prelievo, ma come strumento capace di promuovere comportamenti coerenti con gli obiettivi di interesse generale già richiamati: sostenibilità ambientale, efficientamento energetico, miglioramento sismico, rigenerazione del patrimonio esistente.

Una modulazione degli oneri, calibrata sulla qualità dell’intervento e sul livello di miglioramento conseguito, può costituire un incentivo efficace a favore di politiche abitative

virtuose e di interventi di riqualificazione ad alto valore aggiunto sotto il profilo ambientale e della sicurezza.

- **Prevedere criteri nazionali che consentano la riduzione o la modulazione del contributo di costruzione in presenza di interventi che assicurino un significativo miglioramento in termini di sostenibilità ambientale, efficientamento energetico o sicurezza strutturale.**

Art. 4, lettera i) – Revisione della disciplina dell’agibilità

La certificazione della conclusione del processo edilizio rappresenta un passaggio essenziale ai fini della certezza del diritto e della piena commerciabilità degli immobili. L’agibilità costituisce infatti il presupposto per l’utilizzo legittimo del bene e per la stabilità dei rapporti giuridici connessi. Proprio per questa ragione, la disciplina dell’agibilità non può tradursi in un ulteriore aggravio documentale, né in una duplicazione di adempimenti già assolti nel corso del procedimento edilizio. La richiesta di atti già nella disponibilità dell’amministrazione o di attestazioni ridondanti rispetto a quanto già verificato rischia di appesantire inutilmente il sistema, senza apportare un effettivo valore aggiunto in termini di tutela.

Appare quindi necessario semplificare modalità e termini di presentazione e di perfezionamento della Segnalazione Certificata di Agibilità, anche mediante meccanismi di formazione per silenzio-assenso, nel rispetto delle esigenze di controllo sostanziale.

- **Ridefinire in modo uniforme i requisiti essenziali oggetto di attestazione ai fini dell’agibilità, limitandoli agli aspetti realmente indispensabili per l’uso dell’immobile, quali sicurezza, igiene, salubrità e prestazioni energetiche.**

Una delimitazione puntuale dei contenuti della certificazione consentirebbe di ridurre gli oneri per cittadini e professionisti, evitando sovrapposizioni con le verifiche già svolte in sede di rilascio del titolo edilizio e assicurando al contempo un livello adeguato di tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Art. 4, lettere l) e m) – Vigilanza sull’attività urbanistica ed edilizia e regime delle opere pubbliche

La disciplina della vigilanza sull’attività urbanistica e edilizia richiede un riordino organico che ne assicuri l’effettività su tutto il territorio nazionale, estendendone l’ambito in modo coerente anche agli interventi di competenza o interesse statale.

La funzione di vigilanza costituisce infatti uno strumento essenziale per garantire la legalità dell’azione amministrativa, la tutela del territorio e la sicurezza delle trasformazioni edilizie. In particolare, con riferimento alle opere pubbliche, l’esigenza di controllo assume

un rilievo ancora maggiore, trattandosi di patrimonio destinato alla collettività. La realizzazione di queste opere deve quindi avvenire nel rispetto di standard esemplari sotto il profilo dei tempi, delle modalità esecutive e dell’impiego delle risorse economiche.

Nel medesimo contesto si prospetta l’introduzione di un regime giuridico speciale per l’attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, distinto da quello applicabile all’edilizia privata. Una differenziazione eccessiva tra i due regimi non appare tuttavia convincente. La chiarezza e l’effettività della disciplina risultano meglio garantite da un quadro normativo unitario, fondato su regole comuni e su procedure trasparenti, ferma restando la possibilità di prevedere specifiche semplificazioni giustificate dalla natura pubblica dell’intervento.

- **Mantenere un regime sostanzialmente unitario per edilizia pubblica e privata, evitando duplicazioni o discipline parallele che possano generare incertezza applicativa.**

Quanto alla disciplina delle opere private in zona agricola, il tema riveste un rilievo significativo anche sotto il profilo della tutela del suolo e del paesaggio. La qualità delle strutture esistenti e la loro corretta gestione contribuiscono in modo determinante alla conservazione degli equilibri territoriali.

In questo quadro, si rende necessario definire una normativa nazionale chiara, coordinata con le discipline regionali e con la normativa paesaggistica vigente, in modo da assicurare coerenza sistemica e tempi ragionevoli di decisione. Solo attraverso regole semplici e coordinate sarà possibile rendere effettiva l’azione amministrativa – a tutti i livelli di governo – e conseguire risultati concreti nell’interesse delle imprese e della collettività.

Art. 4, lettera n) – Disciplina dell’attività edilizia: recupero edilizio e rigenerazione urbana

La revisione della disciplina dell’attività edilizia dovrà assumere come obiettivi prioritari il recupero del patrimonio edilizio esistente e la rigenerazione urbana, con particolare attenzione all’efficientamento energetico, alla sicurezza antisismica, alla prevenzione del rischio idrogeologico, al contenimento del consumo di suolo e alla riduzione delle emissioni climalteranti, nel rispetto del patrimonio artistico, storico e paesaggistico.

L’esigenza di favorire la riqualificazione e il rinnovamento dell’esistente, al fine di adeguarlo agli attuali standard architettonici, energetici, tecnologici, di sicurezza e di accessibilità, rende necessaria una disciplina chiara e realmente orientata alla semplificazione degli interventi in questa direzione.

Condividiamo pienamente il principio del recupero del patrimonio edilizio e quello, più ampio, della rigenerazione urbana, che può coinvolgere non soltanto singoli edifici, ma isolati, quartieri e porzioni estese di città. Tuttavia, qualsiasi intervento di trasformazione deve fondarsi su una conoscenza puntuale delle caratteristiche dell’esistente. Ogni

operazione di recupero deve infatti prendere avvio dall’analisi dello stato di fatto, al fine di individuare la soluzione più appropriata: demolizione e ricostruzione, trasformazione integrale, manutenzione straordinaria o altre tipologie di intervento coerenti con la natura dell’immobile.

Allo stesso tempo, la valutazione non può arrestarsi al singolo edificio, ma deve estendersi al contesto urbano di riferimento. È necessario comprendere le esigenze dell’area interessata, le eventuali carenze infrastrutturali e di servizi, la presenza di spazi pubblici e di attrezzature collettive, così da collocare l’intervento all’interno di una visione più ampia e coerente di riqualificazione urbana.

La specificità della realtà italiana – caratterizzata da un’elevata percentuale di edifici plurimi e da una stratificazione storica molto articolata – impone competenze multidisciplinari e una conoscenza approfondita dei precedenti costruttivi. In questa prospettiva, l’accesso agli archivi esistenti, la loro completa digitalizzazione e la fruibilità condivisa tra amministrazioni e operatori privati rappresentano condizioni indispensabili per una progettazione consapevole. La ricostruzione della storia edilizia del fabbricato, integrata con un rilievo accurato dello stato attuale, consente di delineare un quadro affidabile sotto il profilo urbanistico-edilizio e di orientare la progettazione verso interventi realmente idonei a adeguare gli immobili agli standard contemporanei, oggi più elevati e articolati rispetto al passato.

Non vi è dubbio che la semplificazione e la razionalizzazione della disciplina restano obiettivi condivisi e attesi. Esse, tuttavia, non possono tradursi in una riduzione meramente formale delle regole. Una semplificazione efficace richiede prima un’analisi approfondita e poi una sintesi normativa consapevole, altrimenti il rischio è di produrre effetti contrari a quelli perseguiti.

D’altronde, le potenzialità offerte dallo sviluppo tecnologico, unite alla conoscenza maturata dagli operatori del settore sul territorio, mettono oggi a disposizione strumenti adeguati a trasformare i principi della rigenerazione e del recupero in una regolazione chiara, applicabile ed effettivamente orientata al miglioramento del patrimonio esistente.

Art. 4, lettera o) – Revisione della disciplina delle costruzioni (resistenza, stabilità, sostenibilità e accessibilità)

La revisione della disciplina delle costruzioni assume un rilievo centrale con riferimento ai profili di sicurezza, resistenza, stabilità, accessibilità e sostenibilità ambientale.

In questo ambito, si prevede:

- l’individuazione delle classi di rischio di una costruzione in relazione a specifiche sorgenti di pericolo;

- la definizione dei criteri e delle modalità di applicazione delle norme tecniche in funzione delle diverse classi di rischio;
- la determinazione dei criteri per la suddivisione del territorio in zone sismiche e dei conseguenti regimi applicabili;
- la chiarificazione di ruoli, responsabilità e adempimenti degli operatori coinvolti nel processo edilizio;
- la semplificazione della vigilanza, attraverso una puntuale attribuzione di compiti e responsabilità;
- il riordino dei criteri in materia di sostenibilità ambientale;
- il coordinamento di questi profili con la tutela dei beni culturali, storico-testimoniali e paesaggistici.

È un’impostazione che introduce un approccio fondato sulla valutazione preventiva del rischio costruttivo, guidato da criteri di sostenibilità e da analisi di proporzionalità tra costi e benefici. L’individuazione di classi di rischio differenziate consente di calibrare il livello di affidabilità richiesto in relazione alla specifica tipologia di intervento e alle condizioni di contesto.

Sotto questo profilo, si configura un modello prestazionale, nel quale non viene imposta un’unica soluzione prescrittiva, ma si consente di modulare gli interventi in funzione del livello di miglioramento conseguibile, sia nelle nuove costruzioni sia sull’esistente.

Un simile approccio può essere condiviso, a condizione che le prestazioni richieste siano definite in modo chiaro, oggettivo e non suscettibile di interpretazioni divergenti. In assenza di parametri univoci, il rischio è quello di generare incertezza applicativa, difficoltà nella fase di attestazione e un incremento del contenzioso.

È inoltre previsto il collegamento tra classificazione sismica del territorio e procedimenti amministrativi applicabili, nonché la puntualizzazione delle responsabilità dei diversi attori del processo costruttivo. La chiarezza in questo ambito è essenziale per evitare sovrapposizioni, zone grigie e trasferimenti impropri di responsabilità.

Il riordino dovrà altresì includere profili oggi centrali, quali l’impiego di materiali riciclati, la gestione dei materiali da demolizione, l’efficienza energetica e la qualità acustica, assicurando al contempo un coordinamento effettivo con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, anche per quanto riguarda gli immobili di valore storico-testimoniale.

Proprio questo coordinamento rappresenta uno dei passaggi più complessi dell’intervento riformatore. L’integrazione tra normativa tecnica delle costruzioni e disciplina di tutela richiede un lavoro accurato, che difficilmente potrà essere svolto in tempi estremamente ridotti, pur condividendone pienamente l’obiettivo.

* * *

Il riordino e l’aggiornamento della normativa sulle costruzioni rappresentano un’esigenza non più rinviabile. Il settore delle costruzioni, così come l’intero sistema Paese, necessita di regole chiare, coordinate e moderne.

I liberi professionisti multidisciplinari di Confprofessioni mettono a disposizione competenze ed esperienza per contribuire a un processo di razionalizzazione e semplificazione che, se adeguatamente progettato e realizzato, potrà rafforzare sicurezza, qualità e sostenibilità del patrimonio edilizio nazionale.