

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE «DELEGA AL GOVERNO PER L'ADOZIONE DEL CODICE DELL'EDILIZIA E DELLE COSTRUZIONI»

1. Premessa

Il disegno di legge ha ad oggetto il conferimento di una delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi volti a realizzare un'ampia e organica riforma della disciplina in materia edilizia e di sicurezza delle costruzioni. L'obiettivo primario è quello di superare le innumerevoli criticità che affliggono il Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (di seguito, **“Testo Unico dell’Edilizia”** o **“TUE”**), per restituire al Paese un quadro normativo certo, semplice, moderno e capace di sostenere lo sviluppo economico, la sicurezza dei cittadini e la riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale.

A oltre vent'anni dalla sua entrata in vigore, il TUE, pur avendo rappresentato un lodevole e necessario tentativo di codificazione di una materia storicamente frammentata, mostra oggi i segni di un'obsolescenza strutturale che ne inficia l'efficacia e ne rende l'applicazione un esercizio di complessità per cittadini, professionisti e per la stessa pubblica amministrazione, ai suoi diversi livelli.

L'intervento normativo che si propone non è più differibile. Esso costituisce una leva strategica per la modernizzazione del Paese, per la competitività del settore delle costruzioni – che, secondo i dati ISTAT e ANCE, rappresenta una componente fondamentale del Prodotto Interno Lordo italiano – e per la certezza dei diritti dei proprietari di immobili.

1.1. Il contesto normativo attuale

Il Testo Unico dell'Edilizia nacque con l'ambizioso proposito di unificare e razionalizzare la pluralità di fonti normative che si erano stratificate in modo disorganico per quasi sessant'anni. L'intento del legislatore del 2001 era quello di creare un corpus normativo unitario che offrisse un riferimento stabile per l'attività edilizia, definendo titoli abilitativi, procedure, vigilanza e sanzioni.

Tale proposito, tuttavia, è stato progressivamente eroso da un processo di modifiche puntuali, integrazioni e deroghe. Ad oggi, il TUE ha subito decine di interventi legislativi, spesso realizzati tramite decretazione d'urgenza per rispondere a contingenze economiche o emergenziali. Questi interventi, nascendo comunque da esigenze condivisibili, hanno trasformato il TUE in un mosaico normativo disorganico, generando sovrapposizioni, antinomie e vuoti interpretativi.

A questa frammentazione interna si aggiunge una frammentazione esterna, altrettanto problematica. L'attività edilizia è, per sua natura, una materia trasversale che interseca una pluralità di altri interessi pubblici tutelati da normative di settore altrettanto complesse. Ci si riferisce, in particolare, a:

- la disciplina urbanistica (Legge 17 agosto 1942, n. 1150), che, attraverso gli strumenti di pianificazione come il Piano Regolatore Generale, predetermina la vocazione e l'edificabilità dei suoli, stabilendo a monte le condizioni e i limiti (destinazioni d'uso, indici, altezze) per qualsiasi intervento di trasformazione edilizia;

- la disciplina dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004, "Codice dei beni culturali e del paesaggio"), che introduce procedimenti autorizzativi autonomi e spesso temporalmente disallineati rispetto ai titoli edilizi;
- la normativa ambientale (D.Lgs. 152/2006, "Testo Unico Ambientale"), che impone valutazioni e adempimenti specifici;
- la normativa antisismica;
- la disciplina in materia di efficienza energetica, sicurezza degli impianti e barriere architettoniche, anch'essa contenuta in una pluralità di fonti di rango primario e secondario;
- la legislazione regionale, che, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di "governo del territorio", ha spesso introdotto discipline procedurali e definizioni non sempre coerenti con il quadro nazionale.

Al riguardo, appare opportuno ricordare che il decreto-legge "Salva Casa" ha rappresentato una prima iniziativa del governo volta a rimuovere alcune delle più significative criticità che hanno storicamente afflitto il settore edilizio italiano.

In tale contesto, la delega legislativa assume la funzione di strumento normativo imprescindibile per dare piena attuazione al processo di riforma già in corso dal suddetto decreto. Essa costituisce l'elemento necessario al completamento di un più ampio e organico quadro regolatorio, la cui finalità precipua è la razionalizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi. Tali procedimenti, nella loro attuale configurazione, aggravano l'iter autorizzativo dell'attività edilizia, ponendosi come ostacolo agli interventi di sviluppo e di rigenerazione del patrimonio immobiliare.

1.2. Le principali criticità dell'assetto vigente

Le ragioni che impongono un intervento di riforma organica possono essere sintetizzate nelle seguenti macro-criticità:

1.2.1. Ambiti di competenza statale e regionale e il ruolo dei LEP

La disciplina del governo del territorio in Italia è da anni caratterizzata dalla non chiara ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. Nonostante la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale n. 3/2001) avesse l'intento di definire meglio i rispettivi ambiti, la realtà ha mostrato un quadro ancora frammentato e complesso. Questa ambiguità non è un mero tecnicismo giuridico, si traduce in problemi concreti e tangibili che impattano direttamente sulla pianificazione e sullo sviluppo del territorio.

Le criticità emergenti dalla frammentazione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio si manifestano in plurimi e gravosi effetti.

Si osserva, innanzitutto, una frequente incidenza di sovrapposizioni normative e conflitti di attribuzione: la coesistenza di interventi legislativi statali e regionali su materie contigue o interconnesse determina un intricato groviglio di disposizioni di difficile interpretazione. Tale scenario genera una diffusa incertezza applicativa per i cittadini, le imprese e gli operatori del settore, ciò compromettendo la certezza del diritto.

L'assenza di una chiara e univoca delimitazione dei confini giurisdizionali è causa di un elevato numero di ricorsi dinanzi alla Corte Costituzionale e ai tribunali amministrativi. Questi contenziosi rallentano drasticamente l'approvazione di strumenti urbanistici, l'emissione di permessi di costruire e, più in generale, l'attuazione di qualsivoglia iniziativa edilizia o infrastrutturale, con un significativo impatto negativo sugli investimenti e sull'economia complessiva del Paese.

Ulteriore conseguenza è la generazione di disparità territoriali. Talvolta l'assenza di principi unitari chiari e cogenti può condurre a significative eterogeneità nelle regole edilizie tra le diverse aree regionali.

Un tentativo di introdurre maggiore chiarezza e uniformità in questo contesto è stato l'introduzione dei **Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)**. I LEP sono stati pensati per definire uno standard minimo di servizi e prestazioni che lo Stato deve garantire su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla Regione di appartenenza, in materie di competenza concorrente. Nel contesto del governo del territorio e dell'edilizia, la definizione di LEP costituisce uno strumento cruciale volto a **superare le frammentazioni**.

Al riguardo si rappresenta che in data 19 maggio 2025 è stato approvato in Consiglio dei ministri il disegno di legge recante Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (AS 1623). Tale disegno di legge – volto ad apportare i correttivi resi necessari dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 al percorso di determinazione dei LEP già avviato con l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), e proseguito con la legge n. 86 del 2024 – riguarda in particolare le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente nelle materie, tra le quali il governo del territorio, suscettibili di autonomia differenziata indicate dall'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86. Il disegno di legge delega in esame si coordina con i contenuti del DDL LEP in materia di edilizia e si basa sull'istruttoria svolta ai fini della predisposizione del medesimo disegno di legge.

Si ricorda che il citato DDL LEP è stato elaborato sulla base di un'approfondita istruttoria condotta in seno alla "Cabina di regia per la determinazione dei LEP" istituita ai sensi dell'articolo 1, comma 792, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e composta dal Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dai ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI.

Peraltro, al fine di assicurare un supporto tecnico qualificato alla Cabina di regia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito un Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), con compiti di studio, approfondimento tecnico ed elaborazione di contributi ai fini dell'espletamento delle funzioni della Cabina di regia. Nell'ambito del CLEP sono stati costituiti 10 sottogruppi distinti per aree tematiche, ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; poiché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale è configurata dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione come una competenza statale attinente a tutta la legislazione, ai 10 iniziali è stato poi aggiunto un undicesimo sottogruppo, al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Ciascun sottogruppo, con la partecipazione dei referenti delle singole amministrazioni interessate, ha definito una relazione sugli ambiti di propria competenza, in cui sono stati riportati gli esiti dell'analisi svolta, anche con indicazioni alternative. È stato quindi pubblicato, in data 30 ottobre 2023, un primo rapporto complessivo del Comitato, che, oltre ad individuare le cd "materie LEP", nel perimetro di quelle suscettibili di autonomia differenziata, ha definito criteri e indirizzi sulla base dei quali individuare e redigere i LEP, ha identificato le prestazioni, a legislazione vigente, per le quali definire i medesimi LEP e ha formulato le ipotesi di LEP. Il successivo Rapporto, prodotto nel dicembre 2024, ha riportato i risultati della successiva fase di attività del CLEP, relativa alle materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. (sottogruppo 11) e all'analisi della metodologia per l'individuazione di costi e fabbisogni standard rispetto ai LEP individuati nella prima fase (sottogruppo 12).

Sul punto va infine precisato che, nonostante l'illegittimità costituzionale dei commi da 791 a 801-*bis* dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022, dichiarata in via consequenziale con la sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha espressamente statuito che resta fermo il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto sulla base di dette norme e ha menzionato espressamente il lavoro svolto dal CLEP quale possibile ausilio nella determinazione dei LEP.

Infine, la persistente incertezza per gli investitori rappresenta un deterrente non indifferente. Il settore edilizio, per attrarre capitali, necessita di un quadro giuridico stabile e prevedibile. Un assetto normativo instabile e soggetto a continue modifiche o a interpretazioni contrastanti scoraggia sia gli investitori nazionali che quelli esteri, frenando così la necessaria riqualificazione urbana e la costruzione di nuove e strategiche infrastrutture.

1.2.2. Eccessiva complessità e onerosità dei procedimenti amministrativi

La scelta del corretto titolo abilitativo (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata - CILA, Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA, Segnalazione Certificata di Inizio Attività Alternativa al Permesso di costruire – SCIA Alternativa e Permesso di Costruire - PdC) è divenuta una questione di esegesi giuridica. Le definizioni degli interventi edilizi contenute nell'articolo 3 del TUE (manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia), pur essendo state oggetto di ripetute modifiche, rimangono ambigue sui confini applicativi, alimentando un vastissimo contenzioso.

Secondo un'analisi dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), i tempi medi per l'ottenimento di un Permesso di Costruire in Italia superano di gran lunga quelli dei principali partner europei, con costi burocratici che incidono in maniera significativa sul costo finale dell'opera. Questa lentezza non solo frena gli investimenti, ma genera anche un clima di sfiducia verso le istituzioni. Lo Sportello Unico per l'Edilizia (SUE), che doveva rappresentare il punto di accesso unificato per l'interessato, è spesso un'interfaccia non pienamente funzionante, che non riesce a coordinare efficacemente i pareri e gli atti di assenso degli altri enti coinvolti (Soprintendenze, Vigili del Fuoco, ASL, Genio Civile).

1.2.3. L'instabilità interpretativa e il proliferare del contenzioso

La scarsa chiarezza del dato normativo ha delegato di fatto alla giurisprudenza amministrativa il compito di definire i contorni di istituti fondamentali. Ciò ha generato un'allarmante instabilità interpretativa, con orientamenti dei Tribunali Amministrativi Regionali (TAR) e del Consiglio di Stato spesso ondivaghi e mutevoli nel tempo.

Questioni cruciali come la nozione di "ristrutturazione edilizia pesante", la distinzione tra "volume tecnico" e "nuova volumetria", o i limiti di applicabilità della SCIA, sono state oggetto di sentenze contrastanti, rendendo impossibile per i professionisti e i cittadini avere un riferimento certo. Questo "diritto vivente" di fonte giurisprudenziale, per quanto inevitabile, ha assunto proporzioni patologiche. Il Rapporto sulla giustizia amministrativa evidenzia ogni anno come il contenzioso in materia urbanistico-edilizia rappresenti una delle fette più cospicue del totale, con un enorme dispendio di risorse pubbliche e private.

1.3. I macro-obiettivi della delega legislativa

Il disegno di legge delega in esame si prefigge di superare le criticità evidenziate attraverso il perseguimento di obiettivi chiari e misurabili, che guideranno l'azione del Governo nell'esercizio della delega, volti a modernizzare e rendere più efficiente l'intero corpus normativo. Si precisa che l'elencazione che segue, pur individuando le direttrici principali dell'intervento riformatore, non è esaustiva delle finalità perseguite dalla delega, per le quali si rimanda alla più dettagliata descrizione dei singoli principi e criteri direttivi.

Un obiettivo di fondamentale importanza, volto a superare le attuali criticità interpretative e applicative, è **chiarire gli ambiti di competenza statale e regionale**. La non chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo ha storicamente generato incertezze, sovrapposizioni normative e frequenti contenziosi, rallentando l'efficacia dell'azione amministrativa e la certezza del diritto. La delega intende definire con maggiore precisione i rispettivi ambiti di intervento, contribuendo a un quadro normativo più coeso e funzionale.

Tra i principali scopi vi è la **semplificazione della normativa e dell'attività amministrativa**. L'attuale assetto normativo, caratterizzato da stratificazioni e complessità, ha spesso generato oneri procedurali eccessivi per cittadini e imprese, rallentando l'avvio e la conclusione delle iniziative edilizie. L'obiettivo è, pertanto, la razionalizzazione delle disposizioni e dei procedimenti, al fine di ridurre i tempi e i costi amministrativi.

Strettamente connessa a ciò è la volontà di dare **certezza ai procedimenti di rilascio dei titoli abilitativi**. L'efficienza e la trasparenza delle procedure di rilascio dei permessi di costruire, delle segnalazioni certificate di inizio attività (SCIA) e di altri titoli sono essenziali per il buon funzionamento del settore. L'intervento normativo intende eliminare le discrezionalità e innalzare il livello di prevedibilità degli esiti procedurali.

In tale contesto, si persegue altresì l'obiettivo di **semplificare la dimostrazione dello stato legittimo dell'immobile**. La complessità nell'accertamento della conformità urbanistico-edilizia degli immobili rappresenta un ostacolo significativo nelle transazioni immobiliari e negli interventi edilizi. La delega mira a introdurre meccanismi più agili e certi per la comprova della regolarità degli immobili.

Si intende, inoltre, procedere al **riordino delle difformità e delle procedure in sanatoria**. L'attuale disciplina, spesso frammentata e disorganica, ha generato inefficienze e incertezze nella gestione delle difformità edilizie. La riforma è volta a razionalizzare l'intero sistema delle sanzioni e delle procedure di regolarizzazione, favorendo la certezza del diritto e il recupero del patrimonio esistente.

2. Descrizione dell'articolato

Articolo 1 (Delega al governo)

L'articolo 1 conferisce al Governo una delega legislativa finalizzata a un'ampia e necessaria revisione della normativa in materia di edilizia e costruzioni. L'obiettivo primario è la semplificazione e il riordino di un settore strategico per il Paese, che oggi sconta le conseguenze di un quadro normativo complesso, frammentato e spesso obsoleto.

La delega autorizza il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in esame, uno o più decreti legislativi.

Il fulcro dell'intervento è la redazione del "Codice dell'edilizia e delle costruzioni", volto a una riforma organica della disciplina. Tale riforma avverrà mediante la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino nonché la sostituzione della disciplina vigente in materia di edilizia e di sicurezza delle costruzioni.

In particolare, l'intervento si concentra sulle norme di cui al Testo Unico dell'Edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 (disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica) e alla legge 2 febbraio 1974, n. 64 (provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche).

Fermo restando che l'oggetto primario e diretto della riforma è la disciplina edilizia, il cui fulcro è attualmente rappresentato dal D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo Unico dell'Edilizia), l'intervento si estende, in primo luogo, alla disciplina legislativa di settore relativa alla sicurezza delle costruzioni, che

necessita di un aggiornamento alla luce delle moderne tecniche costruttive e delle accresciute esigenze di sicurezza sismica ed energetica.

In secondo luogo, l'articolo in commento prevede che i decreti delegati rechino, altresì, *"le disposizioni in materia urbanistica strettamente afferenti alla disciplina edilizia"*. L'analisi di questa disposizione rivela la natura e i confini precisi dell'intervento del legislatore delegato in campo urbanistico. Trattasi – come meglio si vedrà nei singoli criteri di delega - di un intervento volto a risolvere antinomie, disallineamenti e criticità che nascono nell'intersezione tra le due discipline. A titolo esemplificativo, l'obiettivo è garantire che il rilascio di un titolo abilitativo edilizio (es. Permesso di Costruire, SCIA) non sia ostacolato o reso incerto da disposizioni urbanistiche obsolete o non coordinate.

In terzo luogo, si favorisce il coordinamento con altre normative di settore. In particolare, si mira a garantire il coordinamento con la disciplina dei beni culturali e paesaggistici, sanitaria e fiscale. Questo coordinamento è essenziale per superare le attuali disarmonie che spesso generano ostacoli e rallentamenti nell'attuazione delle iniziative edilizie, assicurando un approccio integrato e sostenibile al governo del territorio. Inoltre, si prevede il coordinamento con qualsiasi altra normativa settoriale che abbia incidenza sull'attività edilizia, in un'ottica di completezza e chiarezza del quadro regolatorio, precisandosi, tuttavia, che sono fatte salve le disposizioni in materia di ricostruzione post-calamità di cui alla legge 18 marzo 2025, n. 40.

La delega impone al Governo di adottare i decreti legislativi delegati nel rispetto dei principi e criteri direttivi specificamente indicati all'articolo 2. Questi principi rappresenteranno la bussola che guiderà l'azione riformatrice, garantendo coerenza e direzionalità all'intervento normativo.

Il processo di adozione dei decreti legislativi prevede un iter che garantisce il coinvolgimento dei diversi attori istituzionali. La proposta sarà formulata dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, dell'interno, dell'ambiente e della sicurezza energetica, della salute, della cultura, della giustizia, per la protezione civile e le politiche del mare e per gli affari regionali e le autonomie. Questo approccio interministeriale assicura che la riforma tenga conto di tutte le implicazioni settoriali e delle diverse sensibilità istituzionali.

Sarà rispettata la procedura di cui all'articolo 3, che definirà ulteriormente i passaggi procedurali per l'adozione degli atti delegati.

Articolo 2 (Principi e criteri direttivi)

L'articolo 2, **comma 1**, reca i principi e criteri direttivi per l'attuazione della delega.

A fini di maggior chiarezza espositiva i principi e criteri direttivi sono stati raggruppati in 11 tematiche, di seguito illustrate:

#	Tematica	Principio e criterio di delega (articolo 2, comma 1)
1.	Principi generali	lettere a), b) e c)
2.	Competenze Stato, Regioni e EELL	lettere d), f) e g)
3.	LEP	lettera e)
4.	Stato legittimo	lettera h)
5.	Categorie intervento edilizio	lettera i)
6.	Titoli abilitativi	lettera l)

7.	Procedure	lettera m)
8.	Illeciti e forme di sanatoria	lettera n)
9.	Specifici criteri di delega	lettere o), p), q), r) ed s)
10.	Rigenerazione urbana	lettera t)
11.	Costruzioni	lettera u)

1. PRINCIPI GENERALI

La **lettera a)** reca un principio di delega volto a realizzare un'opera di **razionalizzazione, semplificazione e riordino** profonda e necessaria nel vasto e spesso frammentato panorama normativo italiano relativo all'edilizia e alle costruzioni.

L'obiettivo primario è la creazione di un **testo normativo omogeneo**, che possa fungere da riferimento unico e coerente per tutti gli operatori del settore, dai professionisti ai cittadini, dalle imprese alle pubbliche amministrazioni.

La razionalizzazione si concentrerà su più fronti, tutti interconnessi per garantire un approccio olistico e integrato alla disciplina legislativa:

- **edilizia**: saranno oggetto di riordino tutte le disposizioni che regolano l'attività edilizia in senso lato;
- **tecnica per le costruzioni**: un focus specifico sarà posto sulle disposizioni di rango legislativo applicabili alle costruzioni. Di talché non risultano ricomprese le cd. norme tecniche per le costruzioni (NTC), le quali rimarranno ad un rango di disciplina sub-primaria;
- **raccordo con normative connesse**: la delega prevede esplicitamente un raccordo sistematico con altre normative fondamentali che incidono direttamente sul processo costruttivo e sull'utilizzo del territorio, ivi inclusa la di tutela dell'assetto idrogeologico, di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, di resistenza, stabilità, affidabilità e sostenibilità ambientale delle costruzioni

In linea con il principio di delega di cui alla lettera a), la **lettera b)** mira a garantire il massimo coordinamento normativo. Non si tratta solo di riordinare le disposizioni interne all'edilizia, ma di assicurare che le modifiche apportate in questo settore siano armonicamente integrate con una serie di altre discipline che, pur essendo autonome, hanno una profonda incidenza sull'attività edilizia e sulle costruzioni. L'obiettivo è eliminare sovrapposizioni, contraddizioni e lacune che spesso rallentano i processi e generano incertezze per operatori e cittadini.

La legge delega autorizza altresì un'operazione di manutenzione normativa in ambito urbanistico mirata e funzionale alla riforma edilizia. I decreti legislativi delegati interverranno sulla disciplina urbanistica in modo limitato e strumentale, con l'obiettivo di: (i) eliminare le sovrapposizioni e le incongruenze tra la normativa urbanistica e quella edilizia; (ii) semplificare gli aspetti procedurali della pianificazione attuativa che condizionano direttamente l'attività costruttiva; (iii) armonizzare gli istituti di confine (es. destinazioni d'uso, standard) per garantire certezza giuridica e celerità.

Inoltre, la delega prevede un'integrazione attenta con i seguenti ambiti:

- **tutela dei beni culturali e paesaggistici**: l'edilizia, soprattutto in Italia, incide profondamente sul patrimonio storico, artistico e paesaggistico. Le nuove disposizioni edilizie dovranno essere coerenti con il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D.Lgs. 42/2004) e con le normative regionali e locali in

materia. Questo significa armonizzare i procedimenti autorizzativi, le definizioni e le prescrizioni, garantendo che lo sviluppo edilizio avvenga nel pieno rispetto e nella valorizzazione delle identità culturali e ambientali dei luoghi. Sarà fondamentale bilanciare le esigenze di modernizzazione e sviluppo con la conservazione del patrimonio;

- **sanitaria:** tale aspetto include le disposizioni in materia di requisiti igienico-sanitari, tra le quali, quelle recate dal decreto ministeriale 5 luglio 1975 in relazione ai locali d'abitazione;
- **fiscale:** l'attività edilizia è fortemente influenzata dalla normativa fiscale, che include incentivi (es. bonus edilizi, detrazioni fiscali per ristrutturazioni e riqualificazioni energetiche) e oneri (es. imposte, contributi di costruzione). Il coordinamento con la normativa fiscale mira a garantire che le disposizioni edilizie non creino frizioni con il sistema tributario, ma piuttosto lo supportino nel raggiungimento degli obiettivi di politica economica e di stimolo agli investimenti nel settore. Ad esempio, è cruciale che le definizioni di intervento edilizio siano allineate per evitare interpretazioni contrastanti tra il Testo Unico dell'Edilizia e le leggi finanziarie;
- **normative di settore con incidenza sull'attività edilizia:** tale aspetto include tutte quelle disposizioni specialistiche che, pur non essendo primariamente edilizie, hanno un impatto diretto o indiretto sulle costruzioni. Si pensi a titolo esemplificativo alle normative ambientali, alle normative sull'efficientamento energetico ed alle normative sanitarie.

La **lettera c)** mira alla ricostituzione di un corpus normativo unitario e coerente, intervenendo per eliminare le norme ridondanti, dirimere i contrasti tra disposizioni apparentemente simili ma sostanzialmente divergenti, e colmare le lacune che oggi costringono spesso a interpretazioni complesse o a ricorsi a fonti diverse, con il rischio di applicazioni disomogenee sul territorio.

Un aspetto innovativo e particolarmente rilevante di questo principio di delega risiede nella volontà di promuovere la completezza, l'eshaustività e l'immediata applicabilità dei futuri decreti legislativi. Per raggiungere tale obiettivo, si prevede, tra l'altro, l'inserimento della disciplina attuativa in appositi allegati ai decreti legislativi, che possono essere successivamente modificati o sostituiti con regolamenti adottati secondo la procedura relativa al rango della disciplina regolamentare oggi vigente e, quindi, attraverso le procedure previste dall'articolo 17, commi 1 o 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Ciò consentirà un aggiornamento più agile e tempestivo delle disposizioni tecniche e attuative, senza la necessità di ricorrere ogni volta a un nuovo intervento legislativo di pari rango al decreto. Tale opzione appare tanto più necessaria in un settore come quello dell'edilizia, in costante evoluzione

2. COMPETENZE STATO, REGIONI E EE.LL.

I principi e criteri di delega di cui alle **lettere d), f) e g)** sono volti a rafforzare la coerenza e l'unitarietà dell'ordinamento attraverso chiarendo i **limiti** derivanti dalle competenze esclusive statali nonché la **cornice** costituita dai principi fondamentali nella materia concorrente "governo del territorio". Ciò, al fine di chiarire le competenze degli enti locali e assicurare efficienza e certezza del diritto nell'esercizio delle funzioni in materia edilizia.

L'attuazione di tali principi richiederà un attento bilanciamento tra le esigenze di uniformità nazionale e le autonomie territoriali, nella consapevolezza che una disciplina chiara, efficiente e coerente in materia edilizia e delle costruzioni è presupposto essenziale per lo sviluppo economico, la tutela del territorio e la qualità della vita dei cittadini.

In particolare, con la **lettera d)** introduce un criterio di delega improntato alla certezza del diritto e alla prevenzione del contenzioso costituzionale. Poiché la disciplina edilizia (parte del "governo del territorio", materia concorrente) si interseca inevitabilmente con materie di **competenza esclusiva statale** (come

l'ordinamento civile, la tutela dell'ambiente o la sicurezza pubblica), questo criterio impone al legislatore delegato un'operazione di “**qualificazione**” delle norme.

Il Governo dovrà, pertanto, individuare e specificare all'interno del nuovo Codice quali disposizioni sono adottate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva (ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost.). L'obiettivo è fornire alle Regioni, agli enti locali e agli operatori un chiaro discrimine tra le norme statali inderogabili (in quanto di competenza esclusiva) e le norme che costituiscono "principi fondamentali" della materia concorrente (oggetto della successiva lettera 'f'), riducendo così le sovrapposizioni e le incertezze applicative che hanno afflitto il settore. A titolo esemplificativo, si fa riferimento a:

- **Giurisdizione e norme processuali:** assicura che le controversie in materia edilizia siano trattate secondo principi processuali unitari e che la competenza giurisdizionale sia definita in modo chiaro e inequivocabile su tutto il territorio nazionale;
- **Ordinamento civile e penale:** implica il rispetto delle norme fondamentali del diritto privato (es. distanze minime) e del diritto penale (es. reati edilizi);
- **Giustizia amministrativa:** concerne il regime dei ricorsi e delle tutele contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione in materia edilizia;
- **Coordinamento informativo statistico e informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale:** sottolinea l'esigenza di un sistema unitario di raccolta e gestione dei dati relativi all'edilizia;
- **Funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane:** la ricognizione, in quest'ambito, è essenziale per assicurare la certezza delle competenze e per evitare sovrapposizioni o lacune che potrebbero ostacolare l'efficacia dell'azione amministrativa, con l'intento di perimetrare le attribuzioni proprie dei Comuni (es. rilascio dei titoli abilitativi, vigilanza edilizia, repressione degli abusi), delle Province (per le funzioni residuali o di area vasta, se pertinenti) e delle Città Metropolitane (per le funzioni urbanistiche e di pianificazione territoriale su larga scala che possono ricadere sulla materia edilizia);
- **Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali:** la Costituzione assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. s)). Conseguentemente, tutte le norme statali volte a preservare tali interessi primari devono essere considerate inderogabili e prevalenti rispetto a qualsiasi normativa edilizia, sia essa statale o regionale, che possa incidere su tali ambiti. Questo garantisce la salvaguardia del patrimonio paesaggistico, storico-artistico e naturale, anche nel contesto delle trasformazioni del territorio.

In sintesi, il criterio sub d) impone al legislatore delegato di operare una ricognizione rigorosa delle norme statali che, per la loro natura di principi informatori dell'ordinamento o per la competenza esclusiva dello Stato, costituiscono un limite invalicabile alla potestà legislativa regionale in materia di governo del territorio.

Con la **lettera f)** si intende delegare il governo all'individuazione delle disposizioni che determinano i principi fondamentali della materia di legislazione concorrente “governo del territorio”, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. In tal senso, la lettera f) è speculare alla lettera d) e completa il riparto costituzionale delle competenze.

Storicamente, la principale criticità del Testo Unico dell'Edilizia è stata la mancata distinzione tra “principi fondamentali” statali e “norme di dettaglio” regionali, generando un vasto contenzioso.

Questo criterio di delega impone al Governo di superare tale ambiguità attraverso una clausola di “qualificazione”. Il legislatore delegato dovrà individuare e specificare espressamente quali disposizioni del nuovo Codice costituiscono i “principi fondamentali” della materia.

L’obiettivo è duplice: da un lato, garantire un’applicazione omogenea su tutto il territorio nazionale dei pilastri della disciplina (come le definizioni degli interventi o i titoli abilitativi); dall’altro, delimitare chiaramente l’ambito di autonomia legislativa delle Regioni, che potranno legiferare nel dettaglio nel rispetto dei principi così definiti dallo Stato.

La **lettera g)** introduce un forte impulso alla semplificazione amministrativa e alla standardizzazione delle procedure. Il legislatore delegato è chiamato a promuovere, non a imporre unilateralmente, l’adozione di modelli uniformi e standardizzati. Lo strumento individuato per raggiungere tale obiettivo è quello degli accordi e intese in sede di Conferenza Unificata.

3. LEP

La **lettera e)** conferisce delega al Governo per la determinazione dei LEP in materia di “governo del territorio”, con particolare riferimento alle specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente in tema di attività edilizia.

In sintesi, la ratio legis sottesa a tali disposizioni è la creazione di un quadro normativo uniforme a livello nazionale per garantire livelli minimi di prestazioni demandando al potere esecutivo, tramite l’esercizio della delega legislativa, la specificazione tecnica di tali LEP, in un’ottica prestazionale.

Con particolare riferimento all’attività edilizia, si pone l’accento, tra l’altro, sul divieto di duplicazione delle richieste documentali, sulla definizione di standard inderogabili relativi allo stato legittimo degli immobili, sulla correlazione tra categorie di interventi e titoli abilitativi, sulla semplificazione procedimentale, sulla semplificazione dei mutamenti di destinazione d’uso, sui requisiti igienico sanitari e sugli standard tecnici di sicurezza, sulle forme di vigilanza, sulla tipizzazione delle violazioni edilizie, sugli standard procedurali per la sanatoria e sugli standard edilizi statali.

Il criterio di delega si coordina rispetto a quanto previsto dal **disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni approvato in data 19 maggio dal Consiglio dei ministri**. Al riguardo, si ricorda in questa sede che il disegno di legge è volto, in particolare, a dare seguito alla sentenza della Corte costituzionale (n. 192 del 2024).

4. STATO LEGITTIMO

La **lettera h)** reca uno specifico criterio di delega in relazione allo stato legittimo.

Focus: lo stato legittimo negli anni

Preliminarmente appare opportuno ricordare che le verifiche di regolarità e conformità dell’immobile verso i profili urbanistico-edilizi hanno preso il nome di **stato legittimo** con il decreto-legge n. 76/2020 (c.d. “Decreto Semplificazioni”).

La disciplina dello **Stato Legittimo dell’immobile**, sebbene formalmente introdotta nel Testo Unico dell’Edilizia (D.P.R. 380/01) dall’**articolo 9-bis, comma 1-bis**, ad opera del Decreto Legge n. 76/2020 (convertito dalla Legge n. 120/2020), affonda le sue radici in un preesistente quadro normativo e giurisprudenziale che già imponeva la verifica della conformità edilizia.

Con l’avvento del D.L. 76/2020, si è inteso definire in modo esplicito tale concetto, correlato alla disciplina delle **tolleranze edilizie** (nuovo articolo 34-bis del D.P.R. 380/01). Quest’ultimo articolo, al terzo comma, ha

cristallizzato l'obbligo di una **preventiva verifica immobiliare**, distinguendo tra:

1. **Stato Legittimo "commerciale"**: richiesto negli atti di trasferimento immobiliare tra vivi (es. compravendite);
2. **Stato Legittimo "amministrativo"**: necessario per le pratiche edilizie.

Come chiarito dalla giurisprudenza (Cons. di Stato n. 7829/2023 e n. 8339/2023), l'introduzione dello Stato Legittimo nel 2020 non ha creato un nuovo obbligo, ma ha piuttosto formalizzato e reso esplicito un principio preesistente e permanente dell'ordinamento giuridico: l'obbligo di edificare previo titolo autorizzatorio. Le verifiche di Stato Legittimo e conformità urbanistica erano, pertanto, implicitamente ma saldamente richieste anche prima dell'espressa previsione del D.L. 76/2020.

Il recente **decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 c.d. "Salva Casa"**, convertito con modificazioni dalla Legge n. 98 del 24 luglio 2024, è intervenuto in maniera significativa sulla disciplina dello stato legittimo dell'immobile, apportando modifiche all'articolo 9-bis del DPR n. 380/2001, al fine di razionalizzare gli adempimenti a carico dei legittimi proprietari o aventi titolo per comprovare lo stato legittimo degli immobili e unità immobiliari mediante una duplice semplificazione, di natura formale e sostanziale.

L'attuale formulazione dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo unico semplifica, **dal punto di vista formale**, i titoli necessari a dimostrare lo stato legittimo degli immobili e riduce gli oneri documentali a carico dei privati, prevedendo che:

- a) per gli immobili o unità immobiliari interessati da interventi edilizi successivi al momento del rilascio del titolo abilitativo originario, lo stato legittimo possa essere comprovato con la presentazione del titolo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio sull'intero immobile o unità immobiliare;
- b) la predetta semplificazione possa essere fatta valere a condizione che il titolo edilizio più recente sia stato rilasciato dall'amministrazione competente all'esito di un procedimento che abbia riguardato, anche parzialmente, il medesimo immobile o unità immobiliare e che, in ragione degli elementi forniti all'Amministrazione, abbia posto la medesima nella condizione di verificare la legittimità dei titoli pregressi.

Inoltre, l'articolo 9-bis, comma 1-bis, del Testo unico opera una **semplificazione sostanziale** dei titoli abilitativi rilevanti ai fini della dimostrazione dello stato legittimo degli immobili, che alla luce del DL Salva Casa comprendono anche:

- a) i titoli rilasciati o assentiti all'esito delle procedure:
 - di regolarizzazione degli interventi realizzati come variante in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (segnalazione certificata di inizio attività ex articolo 34-ter, comma 3, del Testo unico);
 - di accertamento di conformità (permesso di costruire in sanatoria ex articolo 36 del Testo unico; permesso di costruire o SCIA in sanatoria ex articolo 36-bis del Testo unico);
 - relative a interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato, ovvero a interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo. In particolare, si fa riferimento al rilascio di un permesso di costruire postumo, in sede di riesame dell'originaria domanda di permesso di costruire ai sensi dell'articolo 38, comma 1 ovvero al pagamento delle sanzioni ex articolo 38 del Testo unico, che, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo, produce i medesimi effetti del permesso di costruire in sanatoria di cui all'articolo 36 del Testo unico;
- b) il pagamento delle sanzioni previste nei seguenti casi:

- interventi di ristrutturazione edilizia eseguiti in assenza di permesso di costruire o in totale difformità da esso, ovvero interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico, eseguiti in assenza di segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (cd. Super-SCIA) o in totale difformità da essa (pagamento delle sanzioni ex articolo 33, commi 2, 4 e 6-bis, del Testo unico);
- interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire, ovvero interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico, eseguiti in parziale difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (cd. Super-SCIA) (pagamento delle sanzioni ex articolo 34, commi 2 e 2-bis del Testo unico);
- interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività (pagamento delle sanzioni ex articolo 37 del Testo unico);
- interventi eseguiti in base a permesso di costruire annullato, ovvero interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, del Testo unico in caso di accertamento dell'inesistenza dei presupposti per la formazione del titolo (pagamento delle sanzioni ex articolo 38); c) la dichiarazione relativa alle tolleranze costruttive, esecutive e in materia di distanze e requisiti igienico-sanitari, incluse quelle risultanti dall'applicazione del disposto di cui all'articolo 34-ter, comma 4, del Testo unico (dichiarazione di cui all'articolo 34-bis, comma 3, del Testo unico).

La ratio delle disposizioni in esame è quella di consentire che lo stato legittimo degli immobili ovvero delle singole unità immobiliari possa essere comprovato non solo attraverso i titoli "tradizionali", assentiti dall'amministrazione competente o formati implicitamente per silenzio assenso (come la SCIA e il permesso di costruire, ordinari o in sanatoria), ma anche attraverso strumenti di "regolarizzazione" degli abusi sanabili o delle irregolarità (come il pagamento delle sanzioni e le dichiarazioni asseverate).

Tale obiettivo risulta coerente con le esigenze di certezza del diritto, che impongono di definire chiaramente l'impatto dei singoli procedimenti disciplinati dal Testo unico sullo stato legittimo di un immobile o di una unità immobiliare

Orbene, il criterio di delega in esame, in coerenza con le modifiche già introdotte, rappresenta un'opportunità significativa per razionalizzare e semplificare ulteriormente la disciplina dello stato legittimo dell'immobile.

L'intervento del legislatore delegato dovrà mirare a una revisione complessiva della disciplina, **basandosi sul principio guida specificamente indicato dalla delega: la tutela dell'affidamento del legittimo proprietario o dell'avente titolo**. Tale tutela dovrà fondarsi sulla **validità del titolo abilitativo più recente**, anche formatosi per silenzio-assenso, a condizione che in quest'ultimo siano indicati gli estremi del titolo originario e degli eventuali titoli successivi, asseverati mediante attestazione di un professionista qualificato, ai sensi e per gli effetti, anche penali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

In coerenza con questo principio, l'intervento dovrà:

- definire in maniera più puntuale i criteri e le procedure per l'attestazione dello stato legittimo, anche attraverso la creazione di modulistiche unificate o piattaforme digitali.
- chiarire la documentazione necessaria e sufficiente per la dimostrazione, riducendo l'attuale farraginosità e la discrezionalità interpretativa.
- prevedere meccanismi di tutela dell'affidamento che siano efficaci e garantiscano la circolazione dei beni senza generare nuovi contenziosi.

- armonizzare la disciplina dello stato legittimo con le altre normative vigenti in materia edilizia e urbanistica.

5. CATEGORIE DI INTERVENTO EDILIZIO

La **lettera i)** reca uno specifico criterio di delega relativo al riordino delle categorie di intervento edilizio sulla base della rilevanza dell'intervento, della natura delle attività e del relativo impatto urbanistico ed edilizio.

Si intende quindi operare una complessiva riorganizzazione delle categorie di intervento edilizio, con più chiara distinzione tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del territorio.

Preliminarmente, appare opportuno premettere che le disposizioni del Testo Unico dell'Edilizia, a legislazione vigente, recano le seguenti categorie di intervento edilizio:

- attività in edilizia libera (cd. opere minori) - articolo 6, ivi inclusa:
 - manutenzione ordinaria - articolo 3, comma 1, lettera a)
- opere minori residuali (opere non riconducibili alle altre categorie) – articolo 6-bis
- manutenzione straordinaria – articolo 3, comma 1, lettera b), ai fini dell'individuazione del titolo si distingue in:
 - cd. strutturale e prospetti - SCIA
 - non strutturale - CILA
- restauro e risanamento conservativo - articolo 3, comma 1, lettera c), ai fini dell'individuazione del titolo si distingue in:
 - strutturale - SCIA
 - non strutturale - CILA
- ristrutturazione edilizia - articolo 3, comma 1, lettera d), ai fini dell'individuazione del titolo si distingue in:
 - cd. leggera - SCIA
 - cd. pesante – PdC / SCIA Alternativa
- nuova costruzione - articolo 3, comma 1, lettera f)
- ristrutturazione urbanistica - articolo 3, comma 1, lettera f)

La principale difficoltà risiede nel confine labile tra le diverse categorie, poiché non di rado interventi che a prima vista paiono ascrivibili a una specifica tipologia possono sconfinare in un'altra o presentare caratteri ibridi.

Emblematico è il caso di una manutenzione straordinaria particolarmente estesa, che può talvolta assumere connotazioni prossime a una ristrutturazione edilizia “leggera”, o un intervento di restauro e risanamento conservativo che implichi opere strutturali tipiche della ristrutturazione.

A complicare ulteriormente il quadro contribuisce la mancanza di casistiche esaustive nelle definizioni legislative, le quali, essendo di natura generale, non possono esaurire la multiforme varietà delle situazioni concrete. Ciò lascia un ampio margine di interpretazione agli operatori del settore, siano essi tecnici professionisti, enti comunali o autorità giudiziarie, generando una potenziale disomogeneità nell'applicazione delle norme.

Un'altra area critica è rappresentata dal difficile discrimine tra ristrutturazione edilizia attecnicamente definita come “pesante” e nuova costruzione. Sebbene la ristrutturazione possa comportare anche la demolizione e fedele ricostruzione, la qualificazione di “nuova costruzione” subentra qualora l'intervento

trasfiguri l'organismo edilizio preesistente in modo significativo, alterandone la sagoma, il volume, la destinazione d'uso o la localizzazione. In tale contesto, l'accertamento della preesistente consistenza si rivela cruciale, ma non sempre agevole da dimostrare con la necessaria certezza documentale, specialmente nel caso di demolizioni e ricostruzioni finalizzate al ripristino.

Infine, la natura nazionale del Testo Unico dell'Edilizia si scontra con una persistente disomogeneità applicativa a livello locale. Le diverse interpretazioni possono variare considerevolmente, creando disparità di trattamento e accrescendo l'incertezza per i professionisti che operano su più territori.

La corretta individuazione della categoria appare fondamentale per determinare il titolo abilitativo necessario e la disciplina applicabile a ciascun intervento.

Ciò posto, il criterio di delega in esame mira a superare le criticità descritte attraverso un intervento legislativo che si fondi su pilastri ben definiti:

- rilevanza dell'intervento: la nuova classificazione dovrà prioritariamente considerare l'effettiva rilevanza dell'intervento;
- natura oggettiva dell'intervento: le nuove definizioni dovranno basarsi su parametri il più possibile oggettivi e misurabili, riducendo gli spazi per interpretazioni soggettive. Si tratta di identificare elementi concreti e verificabili che consentano di inquadrare inequivocabilmente un'opera in una data categoria;
- impatto urbanistico-edilizio: la riorganizzazione delle categorie deve tener conto dell'impatto che l'intervento produce sull'assetto del territorio, sulla qualità urbana, sulla sicurezza sismica e igienico-sanitaria, nonché sulla destinazione d'uso. La qualificazione non dovrà limitarsi alla mera descrizione fisica delle opere, ma considerare le loro conseguenze sull'organismo edilizio e sul contesto.

Il legislatore delegato dovrà elaborare definizioni chiare e precise per ciascuna categoria, possibilmente corredate da esempi esplicativi o da indicatori specifici che facilitino l'individuazione delle attività edilizie riconducibili. L'obiettivo è fornire un lessico giuridico che riduca al minimo le zone d'ombra e le incertezze interpretative.

Infine, il riordino non dovrà limitarsi a una mera riscrittura delle definizioni, ma dovrà perseguire un coordinamento organico tra le diverse categorie e con il resto della normativa edilizia e urbanistica.

6. TITOLI ABILITATIVI

La **lettera l)** reca principi e criteri di delega volti a riformare il sistema dei titoli abilitativi edilizi e delle procedure amministrative, mantenendo le attuali tipologie (Permesso di Costruire - PdC, Segnalazione Certificata di Inizio Attività - SCIA, e Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata - CILA) ma puntando a una loro più precisa associazione alle categorie di intervento e a una complessiva modernizzazione. L'obiettivo primario è innalzare il livello di certezza del diritto, accelerare i tempi di conclusione dei procedimenti e favorire la digitalizzazione dell'intero processo.

La delega mira a un'azione di individuazione puntuale dei titoli associati a ciascuna categoria di intervento edilizio. Non si tratta di una mera conferma dello *status quo*, bensì di una ridefinizione precisa del rapporto tra la natura dell'intervento e il titolo abilitativo richiesto, al fine di eliminare le attuali zone grigie interpretative che generano incertezza e contenzioso. Questa chiarezza è essenziale per orientare correttamente cittadini e professionisti, riducendo il rischio di errori formali che possono comportare gravi conseguenze.

A corollario di ciò, si intende promuovere la certezza dei tempi di conclusione di ciascun procedimento. Questo include non solo i procedimenti di competenza di una singola amministrazione, ma anche quelli più complessi che coinvolgono la competenza di una pluralità di enti. Si dovranno, pertanto, definire

meccanismi procedurali che assicurino il rispetto di termini perentori, eventualmente prevedendo poteri sostitutivi o soluzioni per superare i blocchi derivanti da ritardi o disaccordi tra le diverse amministrazioni coinvolte.

La delega contempla inoltre la definizione delle circostanze in cui, in ragione dello stato delle urbanizzazioni, la realizzazione di interventi edilizi può essere consentita senza la preventiva adozione di strumenti attuativi. Questo principio mira a superare la rigidità di una pianificazione che talvolta blocca interventi in aree già dotate delle necessarie infrastrutture e servizi, consentendo una maggiore flessibilità e tempestività nella riqualificazione o nello sviluppo di zone consolidate, senza per questo bypassare le esigenze di controllo urbanistico.

Un punto di particolare rilevanza strategica della delega è contenuto nel criterio n. 6) della lettera (l), relativo alla revisione del Permesso di Costruire in Deroga. Oltre a confermare l'utilizzo di questo strumento per la realizzazione di edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico, la delega ne estende significativamente l'ambito di applicazione. Il legislatore delegato dovrà, infatti, disciplinare la possibilità di ricorrere al Permesso in Deroga anche per interventi edilizi privati ai quali l'amministrazione comunale abbia riconosciuto formalmente una finalità di rigenerazione urbana. Al riguardo, il criterio fissa due limiti invalicabili per l'esercizio di tale facoltà: la necessità di un riconoscimento "formale" della finalità di rigenerazione e l'imprescindibile osservanza della pianificazione di protezione civile.

Parallelamente, si pone l'accento sulla necessità di adottare modelli procedimentali uniformi e standardizzati per la presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni, attraverso la predisposizione di una modulistica unica. L'uniformità della modulistica è un fattore abilitante per la semplificazione, riducendo la burocrazia per i professionisti e agevolando l'interoperabilità tra i diversi enti.

Infine, si conferisce al Governo la delega a definire e regolare i principi fondamentali relativi agli istituti della perequazione, compensazione ed incentivazione urbanistica, in modo trasversale ai diversi regimi amministrativi edilizi. Tale delega legislativa mira alla creazione di un corpus normativo organico, volto a superare le disuguaglianze di trattamento proprietario generate dalla tradizionale pianificazione per zone, introducendo criteri di giustizia distributiva.

La perequazione opera una scissione tra lo ius aedificandi e la proprietà del suolo, attribuendo un indice di edificabilità territoriale omogeneo che consente una più equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri derivanti dalle scelte pianificatorie. Ad essa si affianca la compensazione, strumento alternativo all'espropriazione monetaria, che consente all'amministrazione di acquisire aree per pubblica utilità riconoscendo al proprietario inciso crediti edilizi, da questi liberamente negoziabili o utilizzabili su altre aree idonee. Completa il quadro l'incentivazione, che prevede il riconoscimento di premialità volumetriche a fronte di interventi edilizi privati che perseguano obiettivi di interesse pubblico, quali la sostenibilità ambientale, la rigenerazione urbana o il miglioramento sismico del patrimonio esistente.

La normativa delegata dovrà, pertanto, definire le modalità procedimentali con cui tali strumenti si integrano con titoli abilitativi.

7. PROCEDURE

In continuità con i precedenti criteri di delega, la **lettera m)** ha ad oggetto la semplificazione, razionalizzazione e non duplicazione dei procedimenti amministrativi, riduzione degli adempimenti e degli oneri documentali gravanti sui cittadini e sulle imprese, al fine di incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa.

L'intervento normativo mira a razionalizzare l'intero percorso che conduce al conseguimento di un titolo abilitativo, sia esso ordinario o in sanatoria, attraverso un approccio integrato che valorizza la digitalizzazione e il coordinamento tra le amministrazioni.

In particolare, la delega prevede una chiara distinzione tra le procedure di rilascio o formazione dei titoli. Si stabiliranno percorsi differenziati a seconda che il titolo sia conseguito tramite un provvedimento amministrativo esplicito o tacito ovvero si formi a seguito di una segnalazione dell'interessato. Questa distinzione è volta a migliorare la prevedibilità e la trasparenza di ogni percorso procedurale.

Parallelamente, si opererà una netta separazione tra i procedimenti finalizzati al conseguimento di un titolo edilizio in via ordinaria e quelli relativi alle sanatorie. Tale distinzione è cruciale per gestire con la dovuta specificità le diverse esigenze, mantenendo la coerenza del sistema sanzionatorio pur consentendo procedure di regolarizzazione più efficaci.

Per ottimizzare l'efficienza dei procedimenti, siano essi ordinari o in sanatoria, la delega impone la previsione di meccanismi di coordinamento più efficaci tra le diverse amministrazioni interessate. Spesso, la complessità deriva dal coinvolgimento di più enti con competenze sovrapposte o intersecanti. La riforma intende superare tali criticità attraverso protocolli e procedure che garantiscano una sinergia operativa, riducendo i rallentamenti dovuti alla mancanza di coordinamento.

Un obiettivo primario è la riduzione dei termini previsti per il rilascio o la formazione dei titoli edilizi, accompagnata dalla previsione di idonee garanzie per il rispetto degli stessi. Questo si tradurrà in una rinnovata enfasi sul meccanismo del silenzio-assenso o del silenzio-devolutivo in caso di inerzia dell'amministrazione competente, rafforzandone l'applicazione come strumento per garantire la certezza dei tempi e contrastare l'immobilismo burocratico, anche mediante il recepimento degli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa in materia.

In un'ottica di riduzione degli oneri amministrativi e di valutazione congiunta delle istanze, la delega prevede l'introduzione di semplificazioni procedurali che consentano al proprietario o all'avente titolo di conseguire, con la presentazione di un'unica istanza, una pluralità di finalità autorizzative o in sanatoria relative al medesimo intervento. Questo approccio multifunzionale dell'istanza unica è pensato per snellire ulteriormente il percorso amministrativo, evitando duplicazioni e oneri inutili.

Infine, la riforma mira a promuovere, in coordinamento con gli interventi di infrastrutturazione digitale già in atto, processi di digitalizzazione dei procedimenti edilizi, promuovendo l'interoperabilità delle banche dati in possesso delle pubbliche amministrazioni. Tale integrazione potrà essere altresì funzionale all'istituzione e alla progressiva attuazione di un'anagrafe e di un fascicolo digitale delle costruzioni, strumenti indispensabili per una gestione trasparente, efficiente e tracciabile del patrimonio edilizio, per un accesso semplificato alle informazioni e una maggiore certezza sulle vicende amministrative degli immobili.

Con particolare riguardo all'unico punto di accesso in relazione a tutte le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni, le vicende amministrative riguardanti i titoli abilitativi e i relativi interventi edilizi e di raccordo con le altre amministrazioni interessate si evidenzia che lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) è già compiutamente disciplinato dall'articolo 5 del Testo unico edilizio.

LA DIGITALIZZAZIONE DEI PROCEDIMENTI EDILIZI

Preliminarmente, appare opportuno ricordare che – in relazione allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) - l'articolo 2, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 stabilisce che le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni concernenti le attività produttive ed i relativi elaborati tecnici e allegati “sono presentati esclusivamente in modalità telematica

allo sportello unico”.

Questo principio si integra con il quadro generale del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), che all'articolo 10 definisce il SUAP come uno strumento nativo digitale. Inoltre, ai sensi dell'art. 48, comma 2, del CAD, la trasmissione telematica tramite il SUAP ha pieno valore giuridico e produce gli stessi effetti della notificazione a mezzo posta raccomandata.

Il recente Decreto Interministeriale del 26 settembre 2023, aggiornando le regole tecniche del D.P.R. 160/2010, ha ulteriormente dettagliato l'obbligo. Esso impone che tutti i portali SUAP, indipendentemente dal fornitore, si adeguino a standard tecnici uniformi definiti dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Tali standard riguardano l'interoperabilità con le altre amministrazioni (es. Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente - ANPR), l'usabilità delle interfacce e la piena accessibilità, garantendo un'esperienza utente omogenea a livello nazionale.

Questa evoluzione normativa, si pone in linea con gli obiettivi e le milestone del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), mira a standardizzare e rendere pienamente interoperabili le piattaforme a livello nazionale. Si tratta in particolare della Missione 1: “Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo”, Componente 1 (M1C1): “Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA”, Investimento 2.2: “Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance”, Sub-investimento 2.2.3: “Digitalizzazione delle procedure (SUAP e SUE)”. Il progetto «Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE» ha come obiettivo la realizzazione di un ecosistema digitale ed interoperabile per lo svolgimento delle procedure amministrative afferenti allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) e allo sportello unico per l'edilizia (SUE), con lo scopo di offrire a cittadini, professionisti ed imprese servizi più efficienti e facilmente accessibili.

Sul punto appare opportuno ricordare che il SUAP è il punto di contatto unico per un imprenditore che deve avviare o gestire un'attività produttiva, ivi incluse le eventuali pratiche edilizie connesse all'attività produttiva stessa. Ne consegue che ogni Comune è già obbligato a possedere un'infrastruttura digitale (il SUAP) pienamente operativa e capace di gestire i flussi procedurali edilizi.

Pertanto, da un lato, il PNRR ha affrontato in modo specifico la necessità di adeguamento tecnologico degli sportelli unici. Il predetto sub-investimento ha stanziato risorse dedicate proprio a realizzare un ecosistema digitale e interoperabile per entrambi gli sportelli. Ciò consente di garantire l'interoperabilità delle banche dati, richiamata dal criterio di delega, in aderenza agli standard tecnici uniformi definiti dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID), come ribadito dal D.M. 26 settembre 2023.

Dall'altro, per i Comuni che, nonostante i finanziamenti PNRR, non si fossero ancora dotati di un portale SUE digitale dedicato, l'attuazione del criterio di delega potrebbe essere attuato mediante l'utilizzo vicario dell'infrastruttura SUAP: i Comuni sfruttano la piattaforma SUAP, che devono obbligatoriamente possedere e mantenere, estendendone l'utilizzo anche alla gestione delle pratiche SUE di natura meramente residenziale.

ANAGRAFE ED AL FASCICOLO DIGITALE DELLE COSTRUZIONI

Quanto all'anagrafe ed al fascicolo digitale delle costruzioni, la delega intende aprire alla creazione di un asset informativo nazionale (database). Tale intervento implica la creazione di un'infrastruttura tecnologica e di un modello di dati volto ad associare a ogni unità immobiliare un “fascicolo” contenente la sua intera storia (titoli abilitativi, dati catastali, certificazioni energetiche, informazioni sulla sicurezza statica, ecc.).

Sul punto, si rappresenta che, nell'ambito della delega, i principali fattori di valutazione che dovranno essere considerati includono il modello tecnologico (centralizzato o decentrato), il perimetro dei dati da censire e, soprattutto, le modalità e i costi per l'eventuale popolamento iniziale del database con i dati

storici del patrimonio edilizio esistente.

Infine, il decreto legislativo delegato dovrà prevedere termini e modalità di definizione delle procedure amministrative relative all'esame e alla definizione delle istanze di condono edilizio (di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, alla legge 23 dicembre 1994, n. 724, alla legge 24 novembre 2003, n. 326) presentate ma non concluse. Ciò al fine di stabilire una data certa per la conclusione delle attività istruttorie e per l'adozione dei relativi provvedimenti da parte delle competenti amministrazioni, nel rispetto dei presupposti e delle modalità previsti dalle disposizioni legislative che ne regolano lo svolgimento. L'intervento normativo previsto dalla delega è, quindi, essenziale per restituire certezza al diritto di proprietà, sbloccare il mercato immobiliare e liberare immense risorse, sia pubbliche che private.

8. ILLECITI E FORME DI SANATORIA

La **lettera n)** reca un criterio di delega per individuare un percorso normativo volto a razionalizzare, riordinare e rivedere l'intera disciplina concernente gli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso. L'obiettivo primario è introdurre chiarezza e certezza giuridica, attraverso una classificazione delle difformità che sia proporzionale alla loro gravità e un'efficiente gestione dei processi di sanatoria e ripristino.

Il punto di partenza di questa è la necessità di definire a livello nazionale una comune classificazione delle tipologie di difformità dal titolo abilitativo edilizio, includendo in questa rivisitazione anche la disciplina delle tolleranze edilizie.

Al riguardo appare opportuno ricordare che la legislazione vigente disegna un sistema delle difformità edilizie, che parte dalle **tolleranze**, considerate non violazioni, passa per le **parziali difformità** (sanabili o fiscalizzabili) e alle **variazioni essenziali**, fino a giungere alla **totale difformità** e all'**assenza di titolo**, che comportano le sanzioni più gravi e l'obbligo di demolizione.

Focus: la definizione delle tolleranze edilizie

L'articolo 34-bis del TUE, come modificato dal decreto-legge "Salva Casa", ha configurato due distinti regimi giuridici in relazione alle tolleranze edilizie, sia costruttive che esecutive, applicabili a seconda che i relativi interventi siano stati realizzati entro o successivamente il 24 maggio 2024.

In particolare, per quanto riguarda le **tolleranze costruttive**, immutata la regola di cui al comma 1 per la quale non rilevano quale illecito edilizio le difformità sussistenti tra l'opera realizzata e il progetto approvato ove ritenute entro la percentuale del 2%, il comma 1-bis ha introdotto una disciplina applicabile ai soli interventi realizzati entro la data del 24 maggio 2024, caratterizzata da una progressione inversamente proporzionale delle soglie di tolleranza (comprese tra il 2 e il 6%) a seconda della superficie utile dell'unità immobiliare interessata dall'intervento.

Allo stesso modo, per quanto riguarda le **tolleranze esecutive**, il comma 2-bis del citato articolo 34-bis del TUE ha introdotto una disciplina *ad hoc* per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, per i quali è stato previsto che configurino tolleranze esecutive una serie di ipotesi ulteriori rispetto a quelle già indicate, a regime, dal comma 2, sicché, limitatamente a tali interventi, non costituiscono violazione edilizia, per esempio, il minore dimensionamento dell'edificio, gli errori progettuali corretti in cantiere e gli errori materiali di rappresentazione progettuale delle opere.

La *ratio* di siffatta disciplina trova giustificazione nelle differenti tecniche progettuali e costruttive invalse nel passato; se, infatti, in ragione delle tecniche moderne la sussistenza di difformità rispetto al progetto risulta ipotesi più remota, per gli interventi eseguiti nel passato si riscontrano più spesso difformità di

minima entità, stante i metodi e le tecniche meno precisi cui si è fatto ricorso.

Considerata l'esigenza di tener conto del duplice regime giuridico recentemente introdotto dal decreto-legge "Salva Casa" e, quindi, della *ratio* che ha condotto, per gli interventi realizzati in passato, a un ampliamento del novero delle difformità configurabili quali tolleranze, in sede di esercizio della delega, **accanto a una disciplina di carattere generale** volta a definire e precisare le ipotesi di tolleranze edilizie **"a regime"**, sarà introdotta anche una **disciplina transitoria** specificamente dedicata al trattamento degli scostamenti di lieve entità, dipendenti dalle tecniche costruttive utilizzate in passato, realizzati durante l'esecuzione dei lavori afferenti a titoli edilizi rilasciati o formati nel medesimo periodo regolatorio di cui all'articolo 34-bis, commi 1-bis e 2-bis, del TUE.

Focus: la definizione delle parziali difformità

L'articolo 32 del TUE, in materia di **variazioni essenziali**, prevede che queste siano stabilite da ciascuna regione sulla base di una serie di parametri indicati al comma 1, lettere da a) a e), destinati ad essere **specificati e declinati dalle singole legislazioni regionali**, le quali dettano spesso criteri quantitativi precisi funzionali a delimitare con chiarezza le difformità rientranti in questa categoria di abuso. Tuttavia, è proprio in questo processo di specificazione regionale che emergono **notevoli divergenze da regione a regione**, rendendo l'inquadramento di una variazione essenziale tutt'altro che uniforme sul territorio nazionale.

A livello nazionale, la parziale difformità è definita dall'articolo 34 del D.P.R. 380/2001 come la realizzazione di opere non conformi al titolo abilitativo rilasciato, ma che non configurano una variazione essenziale.

Questo approccio "in negativo" genera una criticità fondamentale: poiché la definizione di variazione essenziale è stata tradizionalmente lasciata alla competenza delle legislazioni regionali, e le stesse presentano differenze significative tra loro, ne consegue che il confine tra ciò che è una semplice difformità e ciò che è un abuso grave non è affatto uniforme sul territorio nazionale.

La conseguenza diretta di questa impostazione è che, in tali contesti regionali, il campo d'applicazione delle parziali difformità risulta significativamente "schiacciato verso il basso". Se la soglia per la variazione essenziale è facilmente superabile, allora un gran numero di difformità che in altre regioni sarebbero considerate parziali (e quindi sanabili con sanzioni pecuniarie) vengono classificate come abusi più gravi.

Questo crea un paradosso: la stessa opera, con le medesime caratteristiche costruttive, può avere un diverso inquadramento giuridico e diverse conseguenze sanzionatorie a seconda della regione in cui è stata realizzata.

L'intento è di superare l'attuale frammentazione interpretativa, individuando standard univoci di inquadramento per le diverse situazioni di patologia edilizia riscontrabili nella pratica. Ciò consentirà di uniformare l'applicazione delle norme su tutto il territorio nazionale, riducendo l'incertezza per i cittadini e gli operatori del settore.

In questo contesto, si mira a definire in maniera chiara ed esaustiva ciascuna tipologia di difformità edilizia. L'obiettivo è prevenire incertezze interpretative, anche attraverso la fissazione di soglie, quantitative e qualitative, oggettivamente misurabili di scostamento tra lo stato di fatto dell'immobile e quanto risulta dai titoli posseduti. Questa precisione nella definizione è cruciale per delimitare con esattezza le fattispecie di abuso e le relative conseguenze.

Un aspetto centrale della delega riguarda l'individuazione delle difformità edilizie che, in ragione della loro natura ed entità, nonché dell'epoca di realizzazione dell'abuso ovvero di ottenimento del titolo abilitativo, possono essere sanate a legislazione vigente, e del relativo titolo in sanatoria. I principi e criteri per la

definizione di tali titoli dovranno essere chiari e coerenti, anche in relazione alle disposizioni generali sulla semplificazione procedurale. In particolare, il criterio direttivo non intende superare l'attuale impianto normativo, ma delega il Governo a individuare e classificare in modo più chiaro le difformità che, nei limiti di quanto previsto a legislazione vigente, possono già accedere ai titoli in sanatoria.

Si intende, in particolare, semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio o alla formazione dei titoli in sanatoria. La finalità non è quindi modificare i requisiti sostanziali per la sanatoria, ma intervenire sui processi per renderli più efficienti. Si mira altresì a favorire la regolarizzazione degli abusi storici, ovvero quelli realizzati prima dell'entrata in vigore della Legge 6 agosto 1967, n. 765. È inoltre prevista la possibilità di subordinare il rilascio di tali titoli in sanatoria alla realizzazione, da parte del proprietario o avente titolo, di interventi essenziali di messa in sicurezza dell'immobile o di adeguamento alle inderogabili norme tecniche di costruzione.

Parallelamente, si procederà alla razionalizzazione dei regimi sanzionatori propedeutici al rilascio dei relativi titoli in sanatoria. Le sanzioni saranno commisurate all'entità della trasformazione edilizia o urbanistica, alla gravità della difformità, ovvero al valore delle opere realizzate. Particolare attenzione sarà dedicata alla disciplina dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali, per i quali le specificità saranno adeguatamente considerate nella definizione delle sanzioni.

La delega prevede la razionalizzazione del regime sanzionatorio per le difformità edilizie che non consentono il rilascio di titoli in sanatoria. In tali ipotesi, si cercheranno procedure di riduzione in pristino che siano più efficaci e basate sulla responsabilizzazione del soggetto proprietario o dell'avente titolo. L'obiettivo è semplificare gli adempimenti e ridurre gli oneri a carico dell'ente territorialmente competente, favorendo soluzioni rapide ed efficienti per il ripristino della legalità edilizia.

Inoltre, si propone di riordinare e razionalizzare la disciplina che regola l'accesso ad agevolazioni fiscali, contributi e altre provvidenze statali o di enti pubblici, in relazione a opere edilizie che presentino difformità. L'obiettivo principale è stabilire un quadro normativo chiaro e rigoroso che subordini l'erogazione di tali benefici alla piena conformità edilizia, distinguendo nettamente le situazioni sanabili da quelle non regolarizzabili.

Il proposto criterio di delega si pone in linea di continuità con i principi introdotti dal nuovo articolo 36-bis del d.P.R. n. 380/2001, consolidando il superamento della rigida "doppia conformità" di cui all'articolo 36 limitatamente alle lievi difformità. A tal proposito, per "lievi difformità" o irregolarità di minore entità si intendono, alla luce della normativa vigente e in particolare delle innovazioni del D.L. 69/2024 (c.d. "Salva Casa"), le fattispecie riconducibili alle parziali difformità (art. 34 TUE) e alle variazioni essenziali (art. 32 TUE), distinte dalle ipotesi più gravi di assenza di titolo o totale difformità che permangono soggette al regime ordinario. Tale perimetro si coordina, per esclusione, con la disciplina delle "tolleranze edilizie" (art. 34-bis TUE) – costruttive ed esecutive – le quali, entro le soglie percentuali e dimensionali stabilite, non costituiscono violazione edilizia e sono pertanto giuridicamente irrilevanti ai fini sanzionatori. Pertanto, in coerenza con il citato articolo 36-bis, la norma conferma l'adozione di un regime di "conformità asincrona" – che richiede il rispetto della disciplina urbanistica attuale e di quella edilizia dell'epoca di costruzione – consentendo la regolarizzazione di interventi che, pur non contrastando con l'assetto territoriale odierno, non potrebbero essere sanati per il mancato rispetto di standard sopravvenuti. Con particolare riferimento alla disciplina antisismica, si prevede che, ferma restando la possibilità di eseguire opere di adeguamento (c.d. sanatoria condizionata), per le costruzioni in zona sismica permane l'obbligo della doppia conformità alle norme tecniche (vigenti sia al momento della realizzazione sia al momento della sanatoria), a garanzia della sicurezza strutturale.

Si intendono, altresì, introdurre meccanismi procedurali, anche di carattere sostitutivo, volti ad assicurare l'effettività delle demolizioni in caso di inerzia del comune successiva all'accertata inottemperanza all'ingiunzione a demolire, prevedendo la definizione di un ordine di priorità degli interventi di demolizione basato su criteri oggettivi e predeterminati.

Con particolare riferimento al principio di delega che interviene sulle procedure di lottizzazione, si rappresenta che si intende intervenire su due aspetti cardine: da un lato la regolarizzazione della procedura di lottizzazione, quale strumento urbanistico attuativo essenziale per la trasformazione pianificata del territorio, e, dall'altro, il relativo regime sanzionatorio, volto a reprimere il grave fenomeno della lottizzazione abusiva. In tale contesto, il legislatore delegato dovrà intervenire:

- sul piano procedimentale, definendo in modo chiaro e organico le fasi dell'iter di approvazione del piano di lottizzazione, scandendo i termini per la conclusione del procedimento, istituendo meccanismi formali di interlocuzione (es. conferenze di servizi, audizioni) che assicurino al lottizzante la possibilità di rappresentare le proprie ragioni e di apportare modifiche progettuali in risposta alle osservazioni dell'amministrazione, coordinare la procedura con le altre valutazioni di settore (ambientale, paesaggistica, ecc.), in un'ottica di semplificazione e certezza dei tempi.
- sul piano sanzionatorio, la normativa delegata dovrà: tipizzare le diverse fattispecie di lottizzazione abusiva, distinguendole per grado di offensività e introdurre un ventaglio di sanzioni, sia pecuniarie che ripristinatorie e ablativo, modulabili dal giudice o dall'amministrazione.

9. SPECIFICI CRITERI DI DELEGA

La **lettera o)**: il criterio di delega in esame si propone di riordinare e semplificare la complessa disciplina relativa al mutamento di destinazione d'uso degli immobili e delle singole unità immobiliari, con l'obiettivo strategico di promuovere la formazione di un tessuto edilizio più dinamico e pienamente funzionale alle mutevoli esigenze economiche e sociali dei territori. Si mira a superare le rigidità attuali introducendo standard procedurali comuni a livello nazionale, che, pur consentendo deroghe alla pianificazione urbanistica, preservino la facoltà degli enti territoriali di imporre condizioni specifiche.

Il cuore della riforma risiede nell'introduzione di misure idonee a **valorizzare il principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee nell'ambito del tessuto urbanizzato**. Questo significa riconoscere che, all'interno di aree urbane consolidate, alcune destinazioni d'uso (ad esempio, residenziale, commerciale di vicinato, terziario di prossimità) possono alternarsi o convivere senza generare un impatto urbanistico significativo tale da richiedere procedure complesse o impedimenti ingiustificati. L'obiettivo è favorire l'adattabilità degli edifici alle nuove esigenze del mercato e della società, riducendo gli ostacoli burocratici per le riconversioni d'uso che non alterano sostanzialmente l'assetto del territorio.

A completamento di tale principio, la delega prevede l'individuazione chiara dei regimi amministrativi applicabili a ciascuna ipotesi di mutamento di destinazione d'uso. Questi regimi dovranno essere graduati secondo criteri di proporzionalità, basati sulla reale rilevanza urbanistica del mutamento. Sarà fondamentale operare una netta distinzione tra le ipotesi di mutamento di destinazione d'uso che avvengono senza l'esecuzione di opere edilizie e quelle che, al contrario, sono associate alla realizzazione di interventi edilizi o al rilascio di un titolo edilizio in sanatoria. Questa distinzione permetterà di applicare regimi autorizzativi differenziati e commisurati all'impatto effettivo sull'immobile e sull'ambiente circostante.

L'introduzione di standard procedurali uniformi a livello nazionale, pur rispettando l'autonomia degli enti territoriali nel fissare specifiche condizioni, è un passo cruciale per superare la frammentazione normativa attuale. La disciplina così concepita favorirà una maggiore certezza del diritto, accelererà i processi di

riqualificazione del patrimonio edilizio e contribuirà alla formazione di città più resilienti e capaci di rispondere alle dinamiche socio-economiche contemporanee, promuovendo il riuso e la valorizzazione degli spazi esistenti.

La **lettera p)**: il criterio di delega mira a una revisione completa della disciplina sugli oneri edilizi e sul contributo di costruzione, inclusi i contributi straordinari. L'obiettivo è ridefinire questi costi basandosi sui principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da incentivare la rigenerazione urbana e il contenimento del consumo di suolo. Si prevede una semplificazione delle modalità di versamento del contributo di costruzione, chiarendo le conseguenze di ritardi o mancati pagamenti e razionalizzando le procedure di riscossione. Saranno inoltre riviste le ipotesi di riduzione o esonero dal contributo, per allineare gli incentivi fiscali agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Questo approccio intende trasformare gli oneri da semplice prelievo a strumento attivo di promozione delle politiche territoriali virtuose, garantendo equità e trasparenza nell'intero processo.

La **lettera q)**: il criterio di delega mira a una revisione completa della disciplina dell'agibilità, con l'obiettivo di semplificare e chiarire il processo. La riforma si concentrerà sulle modalità e i termini di presentazione della Segnalazione Certificata di Agibilità (SCA), cercando di renderli meno onerosi e più intuitivi per cittadini e professionisti.

Verrà definita con maggiore precisione la natura della segnalazione, specificando chiaramente quali aspetti dell'immobile debbano essere attestati per garantirne sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico. Questa chiarezza eviterà richieste documentali eccessive o, al contrario, carenze informative.

Infine, la delega prevede una razionalizzazione della documentazione richiesta a corredo della SCA. L'obiettivo è eliminare documenti superflui e richiedere solo ciò che è strettamente necessario per l'attestazione di agibilità, snellendo ulteriormente il procedimento. L'intera riforma punta a rendere l'istituto dell'agibilità più efficiente e meno gravoso, senza però compromettere la sua essenziale funzione di tutela.

La **lettera r)**: il criterio di delega in oggetto mira a un riordino, nell'ottica della semplificazione amministrativa, delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento dei poteri di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia. La delega contempla inoltre la necessità di chiarire l'ambito della vigilanza su opere e lavori di competenza statale o di interesse statale, o eseguiti per conto dello Stato in concessione. L'obiettivo è garantire un quadro normativo chiaro e senza lacune, assicurando un controllo efficace e coerente sull'intero spettro delle attività costruttive che impattano sul territorio e sul patrimonio pubblico e culturale.

La **lettera s)**: il criterio di delega prevede l'introduzione di un regime giuridico distinto per l'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, anche da realizzarsi su aree demaniali. L'obiettivo è riconoscere la specificità delle opere pubbliche e delle finalità di interesse generale, differenziando le relative procedure da quelle applicabili all'edilizia privata. Questo consentirà di snellire i processi e ottimizzare l'efficienza, pur mantenendo i necessari controlli. La previsione mira a superare le attuali rigidità, accelerando la realizzazione delle infrastrutture e dei servizi essenziali, senza compromettere la tutela del territorio e dell'ambiente. Si cerca quindi un equilibrio tra la necessità di velocizzare l'azione pubblica e la garanzia di legalità e trasparenza, con un regime più calibrato e funzionale.

10. RIGENERAZIONE URBANA

La **lettera t)** reca principi e criterio di delega in materia di rigenerazione urbana.

La delega segna un'importante svolta nell'approccio alla disciplina dell'attività edilizia, spostando l'attenzione dalla mera regolamentazione delle nuove edificazioni verso una priorità strategica: il recupero del patrimonio edilizio esistente, la rigenerazione urbana, l'efficientamento energetico degli edifici, la tutela

dal rischio idrogeologico, la sicurezza antisismica, il contenimento del consumo di suolo e la riduzione delle emissioni climalteranti.

Questa prospettiva innovativa intende superare le rigidità attuali per promuovere interventi che contribuiscano in maniera significativa alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica dei contesti urbani e territoriali.

A tal fine, la delega prevede l'introduzione di semplificazioni volte a favorire la riqualificazione, la sostituzione e il rinnovamento del patrimonio edilizio esistente. Si intende incentivare gli interventi necessari per adeguare gli immobili agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, con particolare attenzione alla tutela delle disabilità. Questo si traduce nella promozione di specifiche tipologie di interventi: quelli di efficientamento della prestazione energetica, inclusa l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili; l'eliminazione delle barriere architettoniche per promuovere l'accessibilità; la realizzazione di opere di manutenzione ordinaria o straordinaria basate sull'utilizzo di materiali di recupero e la creazione di coperture a verde, per favorire la sostenibilità ambientale; e, infine, gli interventi finalizzati all'installazione di sistemi per il recupero dell'acqua piovana, contribuendo alla gestione sostenibile delle risorse idriche.

11. COSTRUZIONI

La **lettera u)** reca un criterio di delega che mira a una revisione organica delle norme tecniche per la sicurezza delle costruzioni.

La delega legislativa mira a una revisione organica e profonda della normativa sulle costruzioni, con un'attenzione particolare alla sicurezza, resistenza, stabilità, sostenibilità e accessibilità.

L'obiettivo primario è armonizzare e riordinare la disciplina, introducendo un approccio basato sulla valutazione preventiva del rischio costruttivo, guidato da criteri di sostenibilità e analisi costi-benefici.

Questo si traduce nella definizione di **classi di rischio per le costruzioni**, calibrate sulle sorgenti di pericolo e ottimizzate in base al rapporto benefici-costi, prevedendo un'affidabilità decrescente all'aumentare dei costi o al diminuire dei benefici. Fondamentale sarà anche l'individuazione di **criteri per suddivisione del territorio in zone sismiche**, con la sua integrazione vincolante nella pianificazione urbanistica. La delega intende inoltre razionalizzare e chiarire i **ruoli e le responsabilità di tutti gli attori coinvolti**, e riorganizzare gli strumenti di vigilanza e repressione.

Si prevede anche una revisione del collaudo statico e lo sviluppo della sussidiarietà con gli ordini professionali.

Il **comma 2** prevede che i decreti legislativi di cui all'articolo 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino e comunque quelle con essi incompatibili e recano le opportune disposizioni di coordinamento in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, nonché le necessarie disposizioni transitorie e finali, anche finalizzate alla salvaguardia dei procedimenti avviati anteriormente all'entrata in vigore.

Articolo 3 (Procedimento di adozione dei decreti delegati)

L'articolo 3 definisce il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi volti a rivedere e semplificare la disciplina in materia di edilizia e costruzioni, come previsto dall'articolo 1. In particolare, il comma 1 prevede l'acquisizione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, da parte di importanti organi consultivi:

- il **Consiglio superiore dei lavori pubblici**, limitatamente alle disposizioni in materia di sicurezza delle costruzioni: organo tecnico di consulenza per l'Amministrazione dello Stato in materia di opere pubbliche, il cui parere è fondamentale per gli aspetti tecnico-costruttivi;
- la **Conferenza unificata**: organismo che assicura il raccordo tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, essenziale per garantire la coerenza della normativa edilizia con le autonomie territoriali e superare le criticità legate alla ripartizione delle competenze;
- il **Consiglio di Stato**: supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa, il cui parere è volto a garantire la corretta impostazione giuridica e la legittimità costituzionale degli schemi di decreto.

Per ciascuno di questi pareri è previsto un termine perentorio di trenta giorni dalla trasmissione dello schema. Se il parere non viene reso entro tale termine, il Governo ha comunque la facoltà di procedere, evitando così che ritardi nell'acquisizione dei pareri possano bloccare l'iter legislativo.

Una volta acquisiti i pareri degli organismi consultivi, gli schemi di ciascun decreto legislativo devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Anche in questo caso, è previsto un termine di trenta giorni per l'espressione del parere, scaduto il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato.

Nel caso in cui le Commissioni parlamentari esprimano un parere che indichi specifiche disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge delega, il Governo, qualora non intenda conformarsi al parere, è tenuto a ritrasmettere i testi alle Camere. Questa ritrasmissione deve essere accompagnata dalle osservazioni del Governo, da eventuali modificazioni proposte e da tutti gli elementi informativi e motivazionali necessari a giustificare la propria posizione. Le Commissioni hanno quindi la possibilità di esprimersi su queste osservazioni entro ulteriori dieci giorni dall'assegnazione, dopodiché il decreto legislativo può essere comunque emanato. Infine, per evitare che i tempi ristretti per l'espressione del parere parlamentare possano compromettere l'esercizio della delega o la facoltà di correzione, è prevista una proroga dei termini di delega di tre mesi qualora il termine per il parere parlamentare scada nei trenta giorni precedenti la scadenza dei termini stessi, o successivamente. Questa clausola di salvaguardia è cruciale per la funzionalità del procedimento legislativo delegato.

Il **comma 2** prevede la possibilità per il Governo di apportare correzioni e integrazioni ai decreti legislativi già entrati in vigore. Questa facoltà può essere esercitata entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, utilizzando la stessa procedura e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi previsti per l'adozione iniziale.

Articolo 4 (Clausola finanziaria)

Il **comma 1** prevede che i decreti legislativi che deriveranno dalla legge in esame devono essere adottati senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Per assicurare il rispetto di tale principio, il testo precisa che le amministrazioni coinvolte dovranno provvedere agli adempimenti di loro competenza utilizzando esclusivamente le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente. In altre parole, non saranno previsti nuovi stanziamenti di bilancio o assunzioni di personale aggiuntivo per l'attuazione delle nuove norme.

Ciò posto, il **comma 2** introduce un meccanismo di salvaguardia qualora, nonostante il principio di invarianza finanziaria, uno o più decreti legislativi dovessero comunque comportare nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno. In tali circostanze, i decreti legislativi in questione potranno essere adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore di specifici provvedimenti legislativi volti a stanziare le risorse finanziarie occorrenti.

Questa previsione è volta a garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e delle norme sulla contabilità pubblica. Il riferimento all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica), rafforza l'obbligo di copertura finanziaria. Questo articolo prevede che i provvedimenti che comportano nuovi o maggiori oneri debbano indicare in maniera esplicita la fonte di copertura, attraverso la riduzione di altre spese o l'aumento delle entrate.

Articolo 5 (*Clausola di salvaguardia*)

L'articolo 5 definisce il rapporto tra la nuova legislazione in materia edilizia e le autonomie speciali riconosciute dalla Costituzione italiana. Essa regola l'adeguamento legislativo da parte delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

La ratio della disposizione è duplice:

- da un lato, la norma mira a estendere i principi generali della riforma edilizia, contenuti nella legge delega, a tutto il territorio nazionale, comprese le Regioni a statuto speciale e le Province autonome;
- dall'altro, la disposizione tutela in modo esplicito le peculiarità costituzionali e le competenze legislative primarie o concorrenti che gli statuti speciali e le relative norme di attuazione attribuiscono a queste autonomie.

Il principio dell'adeguamento non significa quindi una mera "copia" della legislazione statale, ma un processo di armonizzazione che rispetti le prerogative e le specificità di ciascun ente autonomo.

Tale adeguamento dovrà avvenire in conformità:

- ai principi contenuti nella legge delega, il che implica l'assunzione delle finalità e delle direttrici fondamentali della riforma, come la semplificazione delle procedure, la certezza del diritto, il riordino delle categorie di intervento; e
- nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione, che rappresentano la fonte primaria della loro autonomia.