

# dossier

XIX Legislatura

30 marzo 2026

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

A.C. 2826



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) – ✕ [@SR\\_Studi](https://www.instagram.com/SR_Studi)

Dossier n. 669



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Ambiente

Tel. 06 6760-9253 - ✉ [st\\_ambiente@camera.it](mailto:st_ambiente@camera.it) ✕ [@CD\\_ambiente](https://www.instagram.com/CD_ambiente)

SERVIZIO PER I RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

Tel. 066760-2145-✉ [rue\\_segreteria@camera.it](mailto:rue_segreteria@camera.it)-✕ @CD\_europa-europa.camera.it

Progetti di legge n. 595

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Am0113

# INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	3
-----------------------	---

## **SCHEDE DI LETTURA**

▪ Articolo 1 ( <i>Delega al Governo</i> ) .....	13
▪ Articolo 2 ( <i>Principi e criteri direttivi generali</i> ) .....	16
▪ Articolo 3 ( <i>Principi e criteri direttivi sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni</i> ) .....	19
▪ Articolo 4 ( <i>Principi e criteri direttivi specifici</i> ) .....	29
▪ Articolo 4, comma 1, lettera a) ( <i>Standardizzazione delle procedure</i> ) .....	30
▪ Articolo 4, comma 1, lettere b)-e) ( <i>Stato legittimo, categorie di interventi edilizi, titoli abilitativi, procedure</i> ) .....	32
▪ Articolo 4, comma 1, lettera f) ( <i>Illeciti e forme di sanatoria</i> ) .....	43
▪ Articolo 4, comma 1, lettere g)-m) ( <i>Specifici criteri di delega</i> ) .....	49
▪ Articolo 4, comma 1, lettere n) e o) ( <i>Rigenerazione urbana e disciplina delle costruzioni</i> ) .....	57
▪ Articolo 4, comma 2 ( <i>Disposizioni abrogative, di coordinamento, transitorie e finali</i> ) .....	63
▪ Articolo 5 ( <i>Procedimento di adozione dei decreti legislativi</i> ) .....	64
▪ Articolo 6 ( <i>Disposizioni finanziarie</i> ) .....	67
▪ Articolo 7 ( <i>Clausola di salvaguardia</i> ) .....	68



## PREMESSA

### *Il testo unico in materia edilizia (TUE)*

Il testo vigente del D.P.R. 380/2001 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) si compone di più di 130 articoli che sono finalizzati, in estrema sintesi:

- a regolamentare l’attività edilizia, in particolare disciplinando le varie tipologie di interventi edilizi e provvedendo a classificarli in categorie;

L’art. 3, individua le seguenti categorie e ne fornisce delle definizioni che, per quanto espressamente stabilito dal comma 2 del medesimo articolo, prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi:

- a) interventi di manutenzione ordinaria
- b) interventi di manutenzione straordinaria
- c) interventi di restauro e di risanamento conservativo
- d) interventi di ristrutturazione edilizia (che nella prassi sono suddivisi in due sottoclassi, la ristrutturazione c.d. leggera e quella c.d. pesante, per le quali sono previsti due differenti titoli abilitativi)
- e) interventi di nuova costruzione
- f) interventi di ristrutturazione urbanistica

- a disciplinare i titoli abilitativi, stabilendo i permessi e le procedure necessarie per avviare i lavori e specificando per quale tipo di intervento edilizio sono richiesti;

In estrema sintesi, i titoli abilitativi previsti dal titolo II del TUE sono:

- la Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA), disciplinata dall’art. 6-*bis*;
- la Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) e la SCIA alternativa al permesso di costruire (c.d. super SCIA), disciplinate rispettivamente dagli artt. 22 e 23;
- il permesso di costruire, disciplinato dagli artt. 10 e seguenti (costituenti il capo II del titolo II della parte I).

Si fa inoltre notare che l’articolo 6 individua gli interventi che – “fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio” – possono essere eseguiti senza alcun titolo abilitativo (attività edilizia libera).

- a delineare il riparto di competenze tra Stato, Regioni e Comuni e a fornire i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nella loro legislazione concorrente in materia;

Si fa notare che il governo del territorio, in cui sono ricomprese l'urbanistica e l'edilizia (come sottolineato in più occasioni dalla Corte costituzionale, cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003), è materia assegnata dall'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Ciò significa che in tale ambito le leggi regionali devono osservare i principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale. Numerose, infatti, sono le leggi regionali che hanno disciplinato la materia, anche introducendo innovazioni e sperimentazioni diverse da territorio a territorio.

In linea con quanto evidenziato, l'art. 2 del TUE dispone, tra l'altro, che “le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico” e che i comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa, disciplinano l'attività edilizia. Il successivo articolo 4 dispone che i regolamenti edilizi comunali devono “contenere la disciplina delle modalità costruttive, con particolare riguardo al rispetto delle normative tecnico-estetiche, igienico-sanitarie, di sicurezza e vivibilità degli immobili e delle pertinenze degli stessi”, mentre l'art. 5 impone alle amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di provvedere a costituire un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia, dedicato a curare tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio.

Si ricorda altresì che la Corte costituzionale ha avuto modo di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia ed espressi da disposizioni del TUE, tra i quali il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, il principio della “doppia conformità” urbanistico-edilizia, i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968, i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile.

- a disciplinare l'agibilità degli edifici;

La disciplina relativa all'agibilità è contenuta nel titolo III (artt. 24-26) della parte I del TUE. In particolare, l'art. 24 dispone, tra l'altro, che “la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, e, ove previsto, di rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante segnalazione certificata”.

- a disciplinare l'attività di vigilanza da parte delle autorità competenti e a stabilire le sanzioni in caso di abusi edilizi;

Si ricorda, in particolare, il disposto dell'art. 27, in base al quale “il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività

urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”.

Per le opere eseguite da amministrazioni statali, l’art. 28 stabilisce che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale informa, nelle ipotesi di irregolarità (opere eseguite senza titolo, casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, ...), immediatamente la regione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al quale compete, d’intesa con il presidente della giunta regionale, l’adozione dei provvedimenti sanzionatori.

- a regolamentare gli aspetti tecnici, disciplinando in particolare i requisiti di sicurezza degli edifici, con particolare riguardo alle costruzioni nelle zone sismiche.

L’intera parte II del TUE (costituita dagli articoli da 52 a 135-*bis*) è dedicata alla normativa tecnica per l’edilizia.

L’art. 52 dispone, in particolare, che “in tutti i comuni della Repubblica le costruzioni sia pubbliche sia private debbono essere realizzate in osservanza delle norme tecniche riguardanti i vari elementi costruttivi fissate con decreti del Ministro per le infrastrutture e i trasporti”. Si ricorda, in proposito, che l’ultimo aggiornamento delle citate norme tecniche per le costruzioni è stato operato con il [D.M. infrastrutture e trasporti 17 gennaio 2018](#).

Specifiche disposizioni per favorire il superamento e l’eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico sono recate dagli articoli 77-82 (costituenti il capo III della parte II).

La specifica disciplina tecnica relativa alle costruzioni nelle zone sismiche è invece contenuta negli articoli 83-106 (costituenti il capo IV della parte II).

Ulteriori disposizioni riguardano gli impianti negli edifici, l’infrastrutturazione digitale degli edifici, nonché la certificazione energetica degli edifici stessi.

### ***I motivi della riforma del TUE***

La relazione illustrativa al disegno di legge in esame sottolinea che a oltre vent’anni dalla sua entrata in vigore, il testo unico in materia edilizia (TUE) di cui al D.P.R. 380/2001, “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”.

Una parte della dottrina<sup>1</sup> ha evidenziato che “la legislazione edilizia esistente (risalente fondamentalmente all’inizio degli anni 2000, con il DPR

---

<sup>1</sup> S. Paparo, V. Cerulli Irelli, F. Bassanini, A. Miraglia, Proposte per un disegno di legge delega di revisione del testo unico in materia edilizia, Astrid paper n. 103 del 2025.

6 giugno 2001, n. 380) fu adottata in un contesto profondamente diverso da quello attuale; e rispecchiava le esigenze del tempo. Allora la disciplina edilizia era prevalentemente orientata all'espansione, più che al recupero del patrimonio esistente. Oggi gli obiettivi principali sono la riduzione del consumo del suolo, la rigenerazione urbana, il recupero del patrimonio edilizio esistente e l'efficientamento energetico degli edifici: obiettivi cruciali per la transizione energetica, per lo sviluppo sostenibile e per il futuro stesso del nostro Paese. Essi sono rafforzati, se non sostanzialmente imposti, dal nuovo, stringente quadro di principi e obiettivi fissati a livello internazionale (Agenda ONU 2030) e a livello europeo (azzeramento del consumo di suolo al 2050, riduzione delle emissioni di gas effetto serra degli edifici entro il 2030, proposta di modifica della direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici, etc.). Per ciò, la riforma del 'Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia' (DPR 6 giugno 2001, n. 380) appare necessaria ed urgente. Come è noto, nell'ultimo decennio numerose modifiche a quel testo unico sono state apportate da vari provvedimenti legislativi, quai sempre da decreti-legge, per lo più finalizzati a semplificazioni delle procedure. Si pensi, solo per fare qualche esempio, alla introduzione della SCIA, della CILA e della segnalazione certificata di agibilità, agli ampliamenti del perimetro della cosiddetta attività edilizia libera, alle semplificazioni in materia di Conferenza di servizi, di edilizia sismica, di demolizione e ricostruzione".

Tali considerazioni sono state condivise da numerosi soggetti auditi nel corso delle [audizioni informali svolte dall'VIII Commissione \(Ambiente\)](#) nell'ambito dell'esame delle proposte di legge abbinata C. 2332 e C. 535, in tema di riordino della normativa edilizia, avviato nel settembre 2025.

In particolare l'ANCE, oltre a ribadire quanto sopra evidenziato, ha anche sottolineato che, in aggiunta alle numerose modifiche ed integrazioni apportate al TUE, "la frequenza degli interventi normativi ha riguardato anche altre disposizioni collegate al Dpr 380/2001 (es. Conferenza dei servizi, autorizzazione paesaggistica, ecc.), spesso non coordinate tra loro, generando difficoltà applicative nonché la formazione di diversi indirizzi interpretativi".

La relazione illustrativa sottolinea che "alla frammentazione interna", determinata dalle numerose modifiche e integrazioni che "hanno trasformato il TUE in un mosaico normativo disorganico", 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 (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio), che introduce procedimenti autorizzativi autonomi e spesso temporalmente disallineati rispetto ai titoli edilizi;
- la normativa ambientale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, cosiddetto «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”.

Sempre in dottrina<sup>2</sup> è stato ricordato che il D.P.R. 380/2001 “è il risultato di un riordino ‘ragionato’ di un vasto compendio di disposizioni in materia edilizia emanate dal legislatore statale nella seconda metà del XX secolo (tra queste in particolare le leggi nn. 765/1967, 10/1977, 457/1978, 94/1982 e 47/1985)”.

Alle disposizioni citate vanno aggiunte le seguenti discipline, che sono in gran parte confluite nel TUE o alle quali si sono sovrapposte le nuove norme dettate dal medesimo testo unico, e che sono oggetto, insieme al TUE, della delega recata dal disegno di legge in esame (v. art. 1):

- la legge 1086/1971, recante “Norme per la disciplina delle opere di conglomerato cementizio armato, normale e precompresso ed a struttura metallica”;
- la legge 64/1974, recante “Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”.

La dottrina da ultimo richiamata evidenzia altresì che il TUE “ha subito numerosi interventi modificativi e integrativi, con un ritmo particolarmente intenso dal 2010 in poi, negli anni della difficile crisi economica che ha colpito pesantemente, tra gli altri settori produttivi, anche il comparto delle costruzioni edilizie”.

---

<sup>2</sup> L. Paoli, G. Muraca, “L’edilizia privata - Le innovazioni amministrative”, Parte Sessantesima della “Guida normativa per l’amministrazione locale 2025”.

L'ultimo di tali interventi modificativi e integrativi è stato operato con il decreto-legge 69/2024 (c.d. salva casa).

Come sintetizzato efficacemente dalle [Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del D.L. 69/2024](#), diramate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), le novelle al TUE recate dal citato decreto-legge “possono essere articolate convenzionalmente intorno a quattro macro-aree di intervento:

1. ridefinizione dei titoli che consentono di comprovare lo stato legittimo degli immobili;
2. nuova disciplina relativa ai mutamenti di destinazione d'uso;
3. regime delle tolleranze e semplificazione delle procedure finalizzate a sanare o regolarizzare situazioni di difformità (tolleranze costruttive ed esecutive); casi particolari di interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo; ridefinizione della cd. doppia conformità, limitatamente alle parziali difformità dal permesso di costruire o dalla segnalazione certificata di inizio attività, alle ipotesi di assenza o difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, nonché alle variazioni essenziali;
4. adeguamento degli standard edilizi alle trasformazioni del contesto sociale ed urbano (recupero dei sottotetti; edilizia libera; certificato di agibilità)”.

#### • Iniziative europee in materia di rigenerazione urbana

Per promuovere la ristrutturazione degli edifici esistenti, l'Unione europea ha introdotto nell'ambito del Green Deal misure volte alla **decarbonizzazione del patrimonio edilizio**, tra cui la [direttiva](#) sulla prestazione energetica degli edifici, il nuovo sistema [ETS 2](#) (sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra) e la [direttiva](#) sull'efficienza energetica.

La [direttiva](#) in materia di **prestazione energetica nell'edilizia** (c.d. “**case green**”) introduce **requisiti minimi di prestazione energetica** per gli edifici e le unità immobiliari di **nuova costruzione**, ma impone anche ad ogni Stato membro di stabilire un **piano nazionale di ristrutturazione** degli edifici per garantire la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, allo scopo di trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero.

Il 21 novembre 2025 la Commissione europea ha [deciso](#) di avviare una **procedura di infrazione** (n. 2186/2025) nei confronti dell'**Italia** per l'incompleto recepimento nel diritto nazionale dell'articolo 17, paragrafo 15, della direttiva, in quanto ha concluso che l'Italia non ha pienamente attuato né pienamente illustrato l'eliminazione graduale degli incentivi finanziari per l'installazione di caldaie autonome a combustibili fossili entro il termine del 1° gennaio 2025.

L'11 marzo 2026 la Commissione europea ha [avviato](#) inoltre una **procedura d'infrazione** nei confronti dell'**Italia** (n.2024/2026) poiché non ha presentato la

**proposta di piano nazionale di ristrutturazione degli edifici** entro il 31 dicembre 2025 come previsto dalla [direttiva](#).

Il nuovo sistema di scambio di quote di emissioni denominato ETS 2, introdotto nell'ambito della revisione del 2023 della [direttiva ETS](#) e che riguarda le emissioni di CO<sub>2</sub> derivanti dalla **combustione dei carburanti negli edifici**, nel trasporto su strada e in altri settori (principalmente le piccole industrie non coperte dall'attuale sistema ETS dell'UE), dovrebbe fornire un **incentivo** di mercato per gli investimenti nella **ristrutturazione degli edifici**.

Il 5 marzo 2026 il Consiglio ha definitivamente [approvato](#), recependo l'accordo con il Parlamento europeo nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, la [proposta](#) di regolamento relativo al **traguardo climatico dell'UE per il 2040**, che posticipa di un anno, **dal 2027 al 2028**, il momento in cui l'ETS2 diventerà pienamente operativo.

Con riferimento all'ETS2 la Commissione europea il 27 novembre 2025 ha inoltre presentato una [proposta](#) di modifica della [decisione](#) relativa alla corrispondente **riserva stabilizzatrice**; proposta rispetto alla quale, il 18 febbraio 2026, il Consiglio ha [adottato](#), nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, il proprio mandato in vista dell'avvio dei negoziati interistituzionali.

Presso la Camera, in esito all'esame ai fini della verifica della conformità al principio di **sussidiarietà**, la **Commissione Politiche dell'UE** ha adottato, il 24 febbraio 2026, un [documento](#) recante una **valutazione di conformità** sulla proposta.

La proposta ha fatto seguito ad una lettera inviata in risposta alle preoccupazioni di 19 Stati, tra cui l'Italia, e presentata al Consiglio Ambiente del 21 ottobre 2025, con la quale il commissario UE Wopke Hoekstra aveva riferito che la Commissione fosse al lavoro su una serie di **misure** per mantenere sotto controllo i prezzi dell'ETS2 e sostenere ulteriormente la transizione verso il riscaldamento e la mobilità puliti.

Oltre alla modifica della riserva stabilizzatrice del mercato proposta, tra le altre misure relative al quadro di attuazione dell'ETS2 figurano l'**avvio anticipato delle aste ETS2** e una nuova **struttura di prefinanziamento** per gli Stati membri ([ETS2 Frontloading Facility](#)) della **Banca europea degli investimenti** in collaborazione con la Commissione europea.

Nella riunione del **Consiglio europeo** del 23 ottobre 2025 i leader dell'UE avevano preso atto, attraverso [conclusioni](#) scritte, di tale intenzione, manifestata anche dalla Presidente von der Leyen in una lettera inviata ai capi di Stato e di Governo, e **avevano invitato** la **Commissione** a **presentare** una **revisione** del quadro di attuazione dell'**ETS 2**, compresi tutti gli aspetti pertinenti.

Con riferimento al **consumo di suolo** l'**articolo 12** della [direttiva](#) sul **monitoraggio** e la **resilienza del suolo**, definitivamente approvata dal Parlamento europeo in seconda lettura il **23 ottobre 2025**, stabilisce i principi di mitigazione che gli Stati membri devono rispettare, fatta salva l'autonomia nazionale per quanto riguarda la **pianificazione territoriale**, in caso di nuova impermeabilizzazione del suolo o di nuova rimozione del suolo. Secondo il primo di tali principi (lettera *a*), gli Stati devono evitare o ridurre il più possibile la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici mediante azioni volte, tra l'altro, a ridurre, quanto più possibile, la superficie di suolo

interessata dall'impermeabilizzazione del suolo e dalla rimozione del suolo, in particolare incoraggiando il **riutilizzo** e la **riconversione** dei **suoli impermeabilizzati**, come gli **edifici esistenti**.

Infine, come risposta alla **emergenza abitativa**, l'UE ha avviato una serie di iniziative coordinate, a partire dal primo **Piano europeo** per aumentare l'offerta di alloggi a prezzi **accessibili, sostenibili e di qualità**, con azioni coordinate tra i Paesi dell'UE. Il Piano punta a **mobilitare investimenti**, ma anche a sostenere l'**efficienza energetica** e la **ristrutturazione** degli edifici.

Parallelamente, la Commissione ha presentato una **decisione** riveduta sui **servizi di interesse economico generale** e una **Strategia europea per la costruzione di alloggi**, mentre il Parlamento europeo ha recentemente adottato una **risoluzione** che sottolinea la necessità di iniziative per contribuire ad affrontare l'aumento dei prezzi e la carenza di abitazioni, sostenendo la costruzione e la ristrutturazione.

Le prossime tappe annunciate dal Piano includono, tra l'altro, **future iniziative legislative** sulle **locazioni a breve termine** e sui **servizi di costruzione**. Nel contempo la Commissione, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e le banche nazionali e regionali di promozione stanno elaborando una **piattaforma** per gli investimenti nel settore dell'edilizia abitativa.

Grazie alla revisione intermedia della politica di coesione, la Commissione europea fa presente che gli Stati Membri hanno complessivamente riallocato verso nuove priorità **34 miliardi** di euro, di cui **3,3 miliardi** destinati ad **alloggi sostenibili a prezzi accessibili**, a sostegno dell'inclusione sociale.

Per quanto riguarda l'**Italia**, dei circa **7 miliardi** riprogrammati, circa **1,1 miliardi** di euro è stato destinato al settore dell'**edilizia abitativa**.

## **Schede di lettura**



## **Articolo 1** *(Delega al Governo)*

L'**articolo 1** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti il Codice dell'edilizia e delle costruzioni per la riforma organica e la semplificazione della disciplina in materia di edilizia e di sicurezza delle costruzioni, anche al fine di adeguarla ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, mediante la semplificazione, la razionalizzazione e il riordino nonché la sostituzione della disciplina vigente. I decreti legislativi recano altresì le disposizioni in materia urbanistica strettamente afferenti alla disciplina edilizia, nonché le disposizioni di coordinamento con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici, sanitaria e con quella di settore avente comunque incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Sono fatte salve le disposizioni in materia di ricostruzione post-calamità di cui alla legge n. 40 del 2025.

L'**articolo 1**, che si compone di un solo comma, **delega il Governo** ad adottare, **entro dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del 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, per gli affari regionali e le autonomie, dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, nel rispetto della procedura di cui all'articolo 5 (alla cui scheda di lettura si rinvia), **uno o più decreti legislativi** recanti il **Codice dell'edilizia e delle costruzioni** per la **riforma organica e la semplificazione** della disciplina in materia di **edilizia e di sicurezza delle costruzioni**, anche al fine di adeguarla ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, mediante:

- la semplificazione, la razionalizzazione e il riordino;
- nonché la sostituzione della disciplina vigente.

Vengono, in particolare, richiamati, come discipline oggetto dell'intervento di riordino ad opera del Codice:

- il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380);
- la legge 5 novembre 1971, n. 1086;

- la legge 2 febbraio 1974, n. 64.

Come evidenziato nella relazione illustrativa, l'intervento si concentra in particolare 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).

Il secondo periodo del comma unico dell'articolo in esame precisa che i decreti legislativi di cui al primo periodo recano altresì:

- le **disposizioni in materia urbanistica** strettamente afferenti alla disciplina edilizia;

In proposito, la relazione illustrativa segnala che “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”.

- nonché le **disposizioni di coordinamento** con la disciplina di **tutela dei beni culturali e paesaggistici**, sanitaria e con quella di settore avente comunque incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

Sul punto, la relazione illustrativa evidenzia che “in particolare, si mira a garantire il coordinamento con la disciplina dei beni culturali e paesaggistici e sanitaria. 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”.

Il terzo periodo dispone che sono **fatte salve le disposizioni in materia di ricostruzione post-calamità** di cui alla legge 18 marzo 2025, n. 40.

La [legge n. 40/2025](#) definisce una **cornice unitaria** per la fase di **ricostruzione** nei territori colpiti da eventi calamitosi, quando **lo stato di emergenza nazionale è cessato o è stato revocato** (fase “post-emergenziale”). La legge prevede, in particolare, fatte salve le competenze del Servizio nazionale per la protezione civile, il coordinamento delle procedure e delle attività di ricostruzione nei territori colpiti da eventi calamitosi di origine naturale o antropica, per i quali sia cessato o sia stato revocato lo stato di emergenza di rilievo nazionale e per i quali ricorrano le condizioni per la deliberazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale. La legge risulta composta di 28 articoli, così suddivisi: Capo I (artt. 1-7), recante i principi organizzativi per la ricostruzione post-calamità; Capo II (artt. 8-17) sulle misure per la ricostruzione; Capo III sulle misure per la tutela ambientale (artt. 18-19), Capo IV (artt. 20-26) sulle disposizioni in materia di

controllo, trasparenza, tutela dei lavoratori, assicurazioni private e sistema produttivo e Capo V (artt. 27-28) recante le disposizioni transitorie e finali. Per approfondire, si veda il [dossier](#) curato dai Servizi Studi di Camera e Senato.

Il quarto periodo prevede che i decreti legislativi di cui al primo periodo sono adottati nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2, 3 e 4 (alle cui schede di lettura si rinvia).

## **Articolo 2** *(Principi e criteri direttivi generali)*

L'**articolo 2** detta i principi e i criteri direttivi generali della delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 1. La lettera a) prevede come primo criterio direttivo la razionalizzazione, semplificazione e riordino, all'interno di un testo normativo omogeneo, di tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia e di disciplina tecnica delle costruzioni. La lettera b) prevede come secondo criterio direttivo l'adeguamento della normativa in materia urbanistica strettamente afferente alla disciplina edilizia e il coordinamento delle modifiche apportate in materia di edilizia e di costruzioni con la normativa in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici, con la normativa sanitaria nonché con le normative di settore. La lettera c) prevede, come terzo criterio direttivo, il superamento della frammentazione della normativa in materia di edilizia e di costruzioni, promuovendo la completezza, l'eshaustività e l'immediata applicabilità dei decreti legislativi, anche tramite l'inserimento della disciplina attuativa in appositi allegati ai medesimi decreti legislativi, che possono essere successivamente abrogati o sostituiti con regolamenti.

L'**articolo 2** detta i principi e i criteri direttivi generali della delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 1.

Nel dettaglio, la **lettera a)** prevede come primo criterio direttivo la **razionalizzazione, semplificazione e riordino**, all'interno di un testo normativo omogeneo, di tutte le **disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia e di disciplina tecnica delle costruzioni**, anche in raccordo con la normativa di tutela dell'assetto idrogeologico, di superamento ed eliminazione delle barriere architettoniche, comprese le barriere senso-percettive e quelle che ostacolano l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo, e in materia di resistenza, stabilità, affidabilità e sostenibilità ambientale delle costruzioni.

La relazione illustrativa sottolinea che "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" e che "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".

La **lettera b)** prevede:

- l'adeguamento della normativa in materia urbanistica strettamente afferente alla disciplina edilizia;

Nella relazione illustrativa, al riguardo, si legge che "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".

- e il **coordinamento** delle modifiche apportate in materia di edilizia e di costruzioni con la normativa in materia di **tutela dei beni culturali e paesaggistici**, con la **normativa sanitaria** nonché con le **normative di settore** aventi comunque incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia.

In proposito, nella relazione illustrativa si evidenzia che "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". Il coordinamento con la normativa sanitaria "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". Infine, sempre la relazione illustrativa ricorda che il coordinamento con le normative di settore con incidenza sull'attività edilizia dovrà includere "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)** prevede:

- il **superamento della frammentazione della normativa** in materia di edilizia e di costruzioni, assicurando la risoluzione delle

duplicazioni, delle sovrapposizioni, delle incongruenze e delle antinomie esistenti e promuovendo la **completezza**, l'**esaustività** e l'**immediata applicabilità** dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, anche **tramite l'inserimento della disciplina attuativa in appositi allegati ai medesimi decreti legislativi**, che possono essere **successivamente abrogati o sostituiti con regolamenti** adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 o 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Si osserva che la tecnica normativa prevista dalla lettera in esame riproduce il modello già sperimentato con il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 36/2023), i cui 36 allegati — contenenti la disciplina di dettaglio — sono parte integrante del decreto legislativo ma possono essere successivamente sostituiti con regolamenti governativi o ministeriali, senza necessità di un nuovo intervento legislativo.

L'Analisi tecnico-normativa (ATN) allegata al disegno di legge in esame sottolinea che la finalità della previsione secondo cui la disciplina attuativa e tecnica di dettaglio è inserita in appositi allegati di rango regolamentare, modificabili con procedure semplificate (art. 17, L. 400/1988), è quella di “garantire un aggiornamento agile alle evoluzioni tecniche senza ricorrere alla legislazione primaria”.

La disposizione richiama i commi 1 e 3 dell'art. 17 della legge n. 400/1988 — che disciplinano, rispettivamente, i regolamenti governativi di esecuzione e attuazione e i regolamenti ministeriali — ma non il comma 2, che costituisce la sede propria della delegificazione e che prevede requisiti procedurali specifici (in particolare, la necessità che la legge autorizzi l'esercizio della potestà regolamentare, determini le norme generali regolatrici della materia e disponga l'abrogazione delle norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari). Il mancato richiamo del comma 2 e il ricorso ai commi 1 e 3 potrebbe sollevare interrogativi circa la corretta base giuridica dell'operazione, posto che i regolamenti di cui ai commi 1 e 3 non sono ordinariamente abilitati a sostituire fonti di rango primario.

Nella misura in cui gli allegati ai decreti legislativi contengano disposizioni riconducibili ai principi fondamentali del governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.) ovvero ai LEP (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.), la loro eventuale sostituzione con regolamenti governativi o ministeriali potrebbe risultare problematica sotto il profilo della riserva di legge che presiede all'esercizio della competenza concorrente. Il meccanismo degli allegati sostituibili appare pertanto meritevole di essere calibrato con attenzione, distinguendo le disposizioni di mero dettaglio tecnico — legittimamente delegificabili — da quelle che, pur collocate in allegato, esprimano contenuti di principio fondamentale o di livello essenziale delle prestazioni.

### Articolo 3

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

L'**articolo 3** disciplina i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nell'individuare, all'interno dei decreti legislativi, il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni. Il comma 1 prevede che il Governo, in sede di esercizio della delega, individui le disposizioni dei decreti legislativi adottate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con particolare riferimento ai tre titoli competenziali di cui alle lettere l) (ordinamento civile), m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Il comma 2 disciplina le modalità di individuazione dei LEP in materia edilizia e di sicurezza delle costruzioni, stabilendo che il Governo è chiamato a determinare, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente, le misure atte a garantire i livelli essenziali individuati dal medesimo comma 2, con l'obbligo di salvaguardare i livelli di semplificazione già raggiunti, anche in attuazione del PNRR. Il comma 3 prevede che il Governo, in sede di attuazione della delega, individui le disposizioni dei decreti legislativi che determinano i principi fondamentali nella materia del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Il **comma 1** prevede che in sede di attuazione della delega di cui all'articolo 1, il Governo **individua**, nell'ambito dei relativi decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2 e 4, le **disposizioni incidenti sulla disciplina edilizia e della sicurezza delle costruzioni** adottate nell'esercizio della **potestà legislativa esclusiva dello Stato**, con particolare riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l), m) e s) della Costituzione.

Le lettere l), m) e s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione attribuiscono alla legislazione esclusiva dello Stato, rispettivamente, le materie dell'**ordinamento civile**, della **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e della **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**. La scelta di richiamare esplicitamente queste tre lettere appare coerente con la giurisprudenza costituzionale, che ha costantemente riconosciuto la natura «trasversale» di tali competenze esclusive statali. In particolare, la competenza in materia di ordinamento civile rileva con riferimento alla disciplina dei rapporti

privatistici connessi all'attività edilizia (contratti, proprietà, responsabilità); la competenza in materia di tutela ambientale e dei beni culturali opera come limite esterno alla legislazione regionale in materia urbanistico-edilizia; la competenza in materia di LEP costituisce il fondamento per l'imposizione di standard uniformi su tutto il territorio nazionale.

Nella relazione illustrativa si sottolinea che “I principi e criteri di delega di cui all’articolo 3 sono volti a rafforzare la coerenza e l’unitarietà dell’ordinamento 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”. La medesima relazione evidenzia che “poiché la disciplina edilizia (parte del «governo del territorio», materia concorrente) si interseca inevitabilmente con materie di competenza esclusiva statale, questo criterio impone al legislatore delegato un’operazione di «qualificazione» delle norme con particolare riferimento a: ordinamento civile e penale (lettera l)): per garantire l’uniformità dei rapporti tra privati (ad esempio distanze, proprietà) e delle fattispecie di reato; LEP (lettera m)): per assicurare diritti civili e sociali uniformi su tutto il territorio (dettagliati al comma successivo); tutela dell’ambiente e dei beni culturali (lettera s)): per porre limiti inderogabili a tutela di interessi primari costituzionalmente protetti”.

Il **comma 2** stabilisce che ai fini dell’individuazione delle disposizioni statali di cui al comma 1 che determinano **livelli essenziali delle prestazioni** (LEP) ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il Governo esercita la delega di cui all’articolo 1 determinando, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente con riferimento all’attività edilizia e alla sicurezza delle costruzioni, le **misure atte a garantire, salvaguardando i livelli di semplificazione raggiunti** anche attraverso le misure introdotte in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza:

a) la presenza di un **unico punto di accesso** per il privato interessato in relazione a tutte le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni, le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l’intervento edilizio oggetto dello stesso e di raccordo con le altre amministrazioni interessate;

Tale previsione si pone in continuità con l’attuale art. 5 del TUE, che già prevede lo Sportello unico per l’edilizia (SUE), estendendone tuttavia la portata nella direzione di un raccordo effettivo con tutte le amministrazioni coinvolte.

b) il diritto di tutti gli interessati di **non essere destinatari di richieste di documenti, informazioni e dati già in possesso** della pubblica amministrazione ai fini del rilascio dei titoli edilizi;

La lettera in esame eleva a livello essenziale il principio, già presente nell'ordinamento (artt. 18 e 18-*bis* della L. n. 241/1990; art. 43 del D.P.R. n. 445/2000), per cui al privato non può essere richiesto di produrre documenti, informazioni o dati già in possesso della pubblica amministrazione.

c) l'individuazione di **requisiti minimi per l'esercizio di attività edilizie nei casi di comuni sprovvisti di strumenti urbanistici** o di aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione;

Si segnala che l'individuazione di requisiti minimi per l'edificazione in assenza di strumenti urbanistici tocca un profilo particolarmente delicato del rapporto tra disciplina statale e autonomia comunale. La sent. n. 51/2025 della Corte costituzionale ha ribadito che la pianificazione urbanistica è funzione fondamentale del Comune e che essa non può essere compressa dal legislatore regionale (né, a maggior ragione, da quello statale) fino al punto di negarla.

d) la **sussistenza di requisiti inderogabili relativi all'attestazione dello stato legittimo** dell'immobile e dell'unità immobiliare;

e) la **correlazione tra le categorie di interventi edilizi e i titoli abilitativi** che devono essere rilasciati o assentiti per la realizzazione degli interventi stessi;

f) la sussistenza di **requisiti procedurali inderogabili per l'ottenimento dei titoli abilitativi** e di criteri omogenei per l'individuazione delle relative controprestazioni, tenuto conto delle esigenze di semplificazione, razionalizzazione e non duplicazione dei procedimenti amministrativi, nonché delle esigenze di riduzione degli adempimenti gravanti sui cittadini e sulle imprese, assicurando l'efficienza dell'azione amministrativa;

g) l'**esecuzione di interventi edilizi di modesta entità** che non determinano una significativa trasformazione edilizia, **in assenza di titolo abilitativo o di comunicazione**, ferma restando la necessità di rispettare le normative di settore, comunque, incidenti sulla disciplina dell'attività edilizia;

h) l'esecuzione di interventi edilizi, per i quali **non siano espressamente previsti l'esenzione dal titolo abilitativo** o l'ottenimento dello stesso, subordinati a comunicazione dell'inizio lavori;

i) la sussistenza di **criteri inderogabili di semplificazione dei mutamenti di destinazione d'uso** all'interno della stessa categoria funzionale e tra categorie funzionali diverse, in assenza di variazioni significative del carico urbanistico;

La formulazione della lettera i) riprende e generalizza l'impostazione già introdotta dall'art. 23-ter del TUE, come modificato dal D.L. n. 69/2024.

l) l'individuazione dei **requisiti tecnici inderogabili di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico** degli edifici e degli impianti;

m) i criteri inderogabili relativi alle **forme di vigilanza** sull'attività urbanistico ed edilizia;

n) l'individuazione di **tipologie uniformi di violazioni edilizie** e degli **scostamenti consentiti dalle misure progettuali** previste nel titolo abilitativo edilizio, eseguiti in corso d'opera;

o) l'individuazione di **parametri procedurali inderogabili per il conseguimento dei titoli abilitativi in sanatoria**, assicurando in ogni caso la conformità degli interventi realizzati alla disciplina urbanistica e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia;

Si ricorda che il D.L. n. 69/2024 (cd. Salva Casa) ha già introdotto, con il nuovo art. 36-bis del TUE, un regime di sanatoria «attenuata» per le parziali difformità e le variazioni essenziali, richiedendo la conformità alla disciplina urbanistica al momento della presentazione della domanda e la conformità alla disciplina edilizia al momento della realizzazione dell'opera.

p) la sussistenza di **requisiti edilizi inderogabili nell'ambito delle normative tecniche per l'edilizia di fonte statale**, anche con riferimento al superamento delle barriere architettoniche e alle costruzioni in zone sismiche.

La relazione illustrativa evidenzia che “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”.

In merito alla qualificazione come «livelli essenziali delle prestazioni» di un così ampio ventaglio di disposizioni — che include non solo prestazioni in senso proprio (sportello unico, diritti procedurali del privato), ma anche requisiti tecnici, criteri sanzionatori e parametri procedurali — si osserva che la giurisprudenza costituzionale ha sinora interpretato la nozione di LEP in senso restrittivo, riferendola a standard di prestazioni che incidono direttamente su diritti civili e sociali dei cittadini (cfr. Corte cost., sentt. nn. 282/2002, 88/2003, 10/2010). La Corte ha inoltre precisato che la competenza statale in materia di LEP ha un carattere “finalistico” e non può essere invocata per attrarre nella sfera statale l'intera disciplina di una materia di competenza regionale (Corte cost., sent. n. 282/2002).

*Ciò premesso, si osserva che la riconduzione ai LEP di disposizioni quali, ad esempio, i criteri di vigilanza sull'attività edilizia (lett. m)) o le tipologie uniformi di violazioni (lett. n)) potrebbe risultare suscettibile di valutazione sotto il profilo della riconducibilità di tali disposizioni alla nozione di «principio fondamentale» della materia concorrente «governo*

*del territorio» piuttosto che a quella di livello essenziale di una prestazione.*

La disposizione in esame riproduce in modo pressoché identico il contenuto dell'art. 19, in materia di principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all'attività edilizia, del disegno di legge, attualmente all'esame del Senato, recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (A.S. 1623, su cui si veda il [relativo dossier](#)). Allo stato, risultano pertanto all'esame delle Camere due deleghe legislative parallele, conferite nell'ambito di due distinti provvedimenti legislativi, aventi ad oggetto la medesima materia (la determinazione dei LEP in materia edilizia) e contenenti principi e criteri direttivi in larga parte sovrapponibili, ma inseriti in contesti normativi e procedurali differenti e con termini di esercizio della delega differenziati.

Il **comma 3** dispone che, in sede di attuazione della delega di cui all'articolo 1, il Governo individua, nell'ambito dei relativi decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui agli articoli 2 e 4, le **disposizioni che determinano i principi fondamentali** nella **materia del governo del territorio** di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Nella relazione illustrativa si segnala che “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”.

L'Analisi tecnico-normativa segnala che “sotto il profilo amministrativo, si registra la sussistenza di indirizzi interpretativi non sempre univoci in relazione a istituti fondamentali della disciplina edilizia (quali, a titolo esemplificativo, la perimetrazione degli interventi di “ristrutturazione edilizia” rispetto alla “nuova costruzione”, la qualificazione dei volumi tecnici e l'ambito applicativo della SCIA)” e che “tale complessità interpretativa ha reso necessario, nel tempo, un frequente ricorso alla giustizia amministrativa per la definizione delle fattispecie concrete. L'intervento di riforma mira, pertanto, a codificare criteri oggettivi che garantiscano maggiore uniformità applicativa, riducendo le incertezze per gli operatori e le amministrazioni. Sempre nell'ATN si legge che “sotto il profilo costituzionale, si registra un elevato e costante contenzioso dinanzi alla Corte Costituzionale avente ad oggetto il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella materia concorrente del ‘governo del territorio’. La Consulta è stata frequentemente chiamata a dirimere conflitti di attribuzione generati dalla

mancata o non chiara individuazione, all'interno del Testo Unico vigente (D.P.R. 380/2001), dei 'principi fondamentali' riservati alla legislazione statale rispetto alle norme di dettaglio di competenza regionale. Il disegno di legge delega intende recepire e codificare i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale, operando una 'qualificazione' espressa delle norme per prevenire futuri conflitti".

*Si osserva che il comma 3 si limita a prevedere che il Governo individui le disposizioni che determinano i principi fondamentali, senza fornire alcuna indicazione sostanziale circa il contenuto di tali principi, né circa i criteri in base ai quali operare la distinzione tra principi fondamentali e norme di dettaglio. Si valuti, pertanto, l'opportunità, anche alla luce dell'art. 76 della Costituzione, di integrare il comma in esame con indicazioni circa i criteri guida per l'individuazione dei principi fondamentali, eventualmente rinviando agli indirizzi elaborati in materia dalla giurisprudenza costituzionale.*

#### • *La giurisprudenza costituzionale in materia di governo del territorio*

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il nucleo duro della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. *ex plurimis*, **sentenze n. 102 e n. 6 del 2013**, **n. 309 e n. 192 del 2011**; **n. 340 del 2009**; nonché **sentenze n. 303 e n. 362 del 2003**). Al tempo stesso, all'indomani della riforma, la Corte ha messo in evidenza come la materia vada ben oltre questi aspetti, affermando che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività" (cfr. **sentenza n. 307 del 2003**). L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella **sentenza n. 196 del 2004**, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

La **portata unitaria e complessa della nozione di territorio**, su cui gravano più interessi pubblici (non solo di governo, ma anche di fruizione del territorio), è stata ulteriormente richiamata dalla Corte nella **sentenza n. 219 del 2021**.

Più in dettaglio, nel merito della giurisprudenza costituzionale, la Corte ha cercato di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, i **principi fondamentali** interni alla materia **governo del territorio**, risolvendo caso per caso il problema della qualificazione normativa delle singole disposizioni come norme di principio.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le **categorie di interventi edilizi** perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (**sentenza n. 309 del 2011**). Sul punto la Corte è tornata, recentemente, con le **sentenze nn. 2, 124 e 245 del 2021** e, da ultimo, con

la **sentenza n. 240 del 2022** nella quale si riafferma il principio fondamentale secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi e ed il loro regime operano in uno spazio di disciplina riservato allo Stato.

La giurisprudenza della Corte ha aggiunto all'elenco dei principi fondamentali anche:

- il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (**sentenza n. 124 del 2021**);
- l'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla presentazione della cd. superSCIA (**sentenza n. 245 del 2021**);
- i criteri per la determinazione della giusta indennità, specie i presupposti che regolano l'edificabilità legale (**sentenza n. 64 del 2021**);
- la necessaria "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria (**sentenza n. 77 del 2021, sentenza n. 24 del 2022, sentenza n. 125 del 2024**);
- la comune *ratio* dei principi fondamentali di cui sono espressivi gli artt. 36 e 38 del TUE (rispettivamente, principio della doppia conformità ai fini del rilascio del permesso in sanatoria e principio dell'efficacia sanante del pagamento integrale della sanzione pecuniaria in caso di interventi eseguiti in base a permesso annullato) (**sentenza n. 22 del 2025**);
- i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968 e la disciplina delle ristrutturazioni edilizie di immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio – D. Lgs. 42/2004 (**sentenza n. 240 del 2022**);
- i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile indicati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del T.U.E. (DPR 380/2001) (**sentenza n. 217 del 2022**).

Di rilievo, ai fini di un inquadramento generale della precettività dei principi fondamentali della materia, anche la **sentenza n. 252 del 2022** nella quale la Corte sottolinea i **limiti delle competenze legislative primarie delle autonomie speciali** in materia di condono edilizio.

Oltre a ritagliare la materia dall'interno per verificare il corretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione, la Corte ha evidenziato come **la materia governo del territorio venga in considerazione in numerosi casi, anche incidentalmente**, in quanto finisce con il connettersi con altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato o con altre materie di potestà concorrente.

In alcuni casi, la Corte ha valutato l'intreccio tra competenza esclusiva dello Stato in materia di **ordinamento civile** e competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento alla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile (sentenza n. 114 del 2012).

In più pronunce, la Corte ha affermato che nella disciplina del **condono edilizio** convergono la competenza esclusiva dello Stato in materia di **ordinamento penale** e la competenza concorrente in tema di governo del territorio (sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005).

Un intreccio di competenze viene ravvisato nella materia dell'**edilizia residenziale pubblica**, rispetto alla quale la Corte chiarisce che gli spazi

normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono, da una parte, la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e, dall'altra, la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate (**sentenze n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006**).

Un ulteriore limite esterno al governo del territorio deriva dalla materia della *sicurezza*, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. h). Ciò in quanto, se nel governo del territorio rientrano gli usi ammissibili del territorio e la localizzazione di impianti o attività, ne restano esclusi i profili legati alla sicurezza degli edifici (**sentenza n. 21 del 2010**).

In argomento si ricorda altresì la **sentenza n. 56 del 2019** che, ravvisando una concorrenza di competenze e ritenendo non prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza, ha giudicato fondata la richiesta di un coinvolgimento regionale.

Numerosi risultano anche gli esempi di intreccio con la materia relativa alla *tutela dell'ambiente*, che attraversa, con la sua vocazione finalistica, una pluralità di competenze regionali, tra cui il governo del territorio assume un particolare rilievo. Ciò in quanto il territorio, quale componente dell'ambiente, è oggetto di disciplina di entrambe le attribuzioni di potestà legislativa.

Secondo la **sentenza n. 66 del 2018**, tale trasversalità richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.

Con riferimento alla bonifica e alla **rigenerazione urbana** del comprensorio Bagnoli-Coroglio, con la **sentenza n. 126 del 2018** la Corte – dopo aver evidenziato che la disciplina censurata intreccia diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio» – ha ricordato che in casi del genere "occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005)".

La **pianificazione urbanistica** rimane assegnata, in linea di massima, ai comuni, ossia al livello dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si

è radicata come funzione propria – ha sottolineato che, tuttavia, ciò non significa che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla, anche in deroga agli strumenti urbanistici locali, in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio. Tale orientamento viene ribadito nella **sentenza n. 51 del 2025** in cui si sottolinea che le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia stessa.

urbanistica. Al riguardo, la Corte ha sostenuto che “reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” (**sentenza n. 229 del 2022**). Coerentemente, è stato chiarito che laddove la legge regionale introduca interventi in deroga alla pianificazione urbanistica, questi devono essere circoscritti dal punto di vista quantitativo, qualitativo e temporale ed in ogni caso soggiacciono a un rigoroso giudizio di proporzionalità – tanto più stringente se le norme derogatorie hanno carattere stabile e generale – dovendo il legislatore regionale perseguire interessi di carattere generale senza vanificare la funzione pianificatoria (**sentenza n. 142 del 2024**). Nella stessa prospettiva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Sardegna che consentiva interventi di riuso edilizio in difformità rispetto ai piani urbanistici vigenti, in violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale e del precedente giudicato costituzionale in materia (**sentenza n. 174 del 2024**).

Sotto diversi profili, la Corte ha poi posto in evidenza come talune discipline si pongano al crocevia tra *governo del territorio* e diversi titoli competenziali, tutti di tipo concorrente.

Le competenze più frequentemente evocate, nel loro operare congiunto, sono la *tutela della salute* ed il *governo del territorio* (**sentenza n. 336 del 2005**). Rientrano in tali ipotesi, in particolare gli investimenti nel campo dell'**edilizia sanitaria** (sentenze n. 99 del 2009, n. 45 del 2008, n. 105 del 2007).

È stata inoltre messa in evidenza la sussistenza di una connessione della materia in esame con quella relativa alla **produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**, soprattutto sotto il profilo della localizzazione degli impianti energetici. In questo filone di pronunce, il conflitto di competenze è stato risolto di volta in volta mediante il criterio di prevalenza dell'interesse pubblico sotteso alla disciplina di specie. Sul punto, da ultimo, si vedano le **sentenze nn. 134 e 184 del 2025**, le quali, pur centrate sulla materia energetica, rilevano indirettamente anche per il governo del territorio, in quanto delineano i limiti entro cui il legislatore regionale può esercitare le proprie competenze nell'individuazione della destinazione d'uso del territorio, imponendo il rispetto

dei principi di ragionevolezza, tutela del legittimo affidamento e non contraddizione con il principio eurounitario dell'interesse pubblico prevalente alla diffusione dell'energia da fonti rinnovabili.

Il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende, infine, alla disciplina dell'**autorizzazione paesaggistica** che, essendo finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (**sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010**; nello stesso senso, **sentenza n. 232 del 2008**), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (**sentenze nn. 187 e 229 del 2022**). Con la sentenza n. 219 del 2021, la Corte ha evidenziato che la **pianificazione paesaggistica** assume, alla luce della vigente normativa, un valore di **limite insuperabile da parte dello stesso legislatore regionale** che volesse, in nome della rigenerazione urbana ed edilizia, disporre deroghe indefinite agli strumenti urbanistici comunali.

## **Articolo 4** *(Principi e criteri direttivi specifici)*

L'**articolo 4** individua i principi e criteri direttivi specifici della delega oggetto del disegno di legge in esame. Il commento delle disposizioni recate da tale articolo è effettuato con più schede di lettura, riportate di seguito, incentrate sulle tematiche evidenziate dalla relazione illustrativa, che vengono aggregate nel modo seguente:

- standardizzazione delle procedure (art. 4, co. 1, lettera a));
- stato legittimo; categorie di intervento edilizio; titoli abilitativi; procedure (art. 4, co. 1, lettere da b) ad e));
- illeciti e forme di sanatoria (art. 4, co. 1, lettera f));
- specifici criteri di delega (art. 4, co. 1, lettere da g) a m));
- rigenerazione urbana; costruzioni (art. 4, co. 1, lettere n) e o));
- disposizioni abrogative, di coordinamento, transitorie e finali (art. 4, co. 2).

### **Articolo 4, comma 1, lettera a)** ***(Standardizzazione delle procedure)***

La **lettera a)** prevede la promozione, attraverso accordi e intese in Conferenza unificata, della definizione e dell'aggiornamento di modelli procedurali uniformi e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, nonché per la gestione dell'attività edilizia.

La **lettera a)** prevede la promozione, attraverso accordi e intese in sede di Conferenza unificata, della definizione e dell'aggiornamento di **modelli procedurali uniformi e standardizzati**:

- per la **presentazione delle istanze**, delle segnalazioni e delle comunicazioni;
- nonché per la **gestione dell'attività edilizia**.

Nella sezione "[La Modulistica standardizzata](#)" del sito *web* della Conferenza Stato-città ed autonomie locali viene ricordato che il processo di standardizzazione dei moduli "è stato previsto originariamente con il Decreto-Legge del 24 giugno 2014 n. 90 convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, il quale, all'art. 24 (Agenda della semplificazione amministrativa e moduli standard), stabilisce che le amministrazioni statali possano adottare con decreto del Ministro competente, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata, moduli unificati e standardizzati su tutto il territorio nazionale per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte dei cittadini e delle imprese, che possano essere da questi utilizzati decorsi trenta giorni dalla pubblicazione dei relativi decreti. Inoltre, in virtù del principio di leale collaborazione, è previsto che Governo, regioni ed Enti locali possano concludere, in sede di Conferenza unificata, accordi o intese per adottare, tenendo conto delle specifiche normative regionali, una modulistica unificata e standardizzata per la presentazione alle pubbliche amministrazioni regionali e agli enti locali di istanze, dichiarazioni e segnalazioni (...) Per ciò che concerne gli Enti locali, in sede di Conferenza Unificata, a partire dal 2017 ad oggi, sono stati sanciti 47 accordi, di cui (...) 8 riguardanti specificatamente attività edilizie. Tra i più recenti, si segnala che nella **Conferenza Unificata del 27 marzo 2025** è stato stipulato un nuovo ulteriore [accordo sullo schema relativo alle modifiche \(apportate dal D.L. 69/2024, n.d.r.\)](#) alla modulistica edilizia concernente la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), il permesso di costruire, la segnalazione certificata di inizio attività alternativa al permesso di costruire (SCIA alternativa) e la comunicazione d'inizio lavori asseverata (CILA). Di conseguenza, le regioni e i comuni sono tenuti ad adeguare a tali modifiche i contenuti informativi dei moduli unificati e

standardizzati e a garantirne la massima diffusione”. Tale accordo è stato pubblicato nella [G.U. n. 85 dell’11 aprile 2025](#).

Successivamente, il **30 luglio 2025**, in sede di **Conferenza unificata** è stato siglato l’Accordo tra Stato, Regioni ed enti locali (poi pubblicato nella [G.U. n.227 del 30 settembre 2025](#)) sulle modifiche apportate al modello della segnalazione certificata per l’agibilità, per aggiornarla alle modifiche che il D.L. 69/2024 (c.d. salva casa) ha apportato al TUE.

Nel [dossier “La modulistica edilizia aggiornata al DL 69/2024”](#), pubblicato dall’ANCE il 22 gennaio 2026, viene sottolineato che sono 15 le “Regioni che hanno recepito o già proceduto ad adeguare i moduli unificati e standardizzati in edilizia, aggiornati alle nuove disposizioni introdotte dal DL 69/2024 a seguito degli accordi della Conferenza Unificata dello scorso 27 marzo e 30 luglio (...) In particolare, si tratta di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria, Sardegna e Sicilia”.

**Articolo 4, comma 1, lettere b)-e)**  
*(Stato legittimo, categorie di interventi edilizi, titoli abilitativi, procedure)*

L'articolo 4, comma 1, lettere b) - e), reca i principi e i criteri direttivi relativi alla disciplina dello stato legittimo dell'immobile, delle categorie di interventi edilizi, dei titoli abilitativi e dei procedimenti riguardanti i regimi amministrativi edilizi e urbanistici e i connessi titoli abilitativi.

La lettera b) reca i principi e criteri direttivi relativi alla disciplina dello stato legittimo dell'immobile.

La norma in esame prescrive la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina inerente all'attestazione dello stato legittimo dell'immobile e della singola unità immobiliare, coerentemente con il principio di **tutela dell'affidamento dell'avente titolo**. In particolare, si prevede la disciplina dei criteri, delle procedure, dei titoli abilitativi e dell'ulteriore documentazione, in modo da tutelare l'affidamento del legittimo proprietario o dell'avente titolo sulla base del titolo abilitativo più recente, anche formatosi per silenzio assenso, purché:

- siano indicati nello stesso gli estremi del titolo originario ed eventualmente di quelli successivi;
- tali estremi siano asseverati mediante attestazione di un professionista qualificato, ai sensi e per gli effetti, anche penali (articolo 47 sulle sanzioni per dichiarazioni mendaci e gli atti falsi), di cui al [D.P.R. 445/2000](#).

L'attuale disciplina dello stato legittimo dell'immobile è dettata dall'articolo 9-bis, comma 1-bis, del [D.P.R. 380/2001](#), c.d. Testo unico edilizia (TUE), introdotto dal [D.L. 76/2020](#) (c.d. DL semplificazioni) e modificato dal [D.L. 69/2024](#) (c.d. DL salva casa), che ha anche aggiunto il comma 1-ter.

Le predette norme dispongono che lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito:

- dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa, inclusi (previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni) quelli rilasciati o formati in applicazione:
  - o delle disposizioni recate dall'art. 34-ter del TUE, che rende possibile la regolarizzazione di alcuni interventi eseguiti in parziale difformità dal titolo;
  - o delle norme sul permesso in sanatoria (articolo 36 del TUE);
  - o delle norme che disciplinano l'accertamento di conformità nelle ipotesi di parziali difformità come previsto all'articolo 36-bis del TUE;

- della disciplina sulla sanzione pecuniaria conseguente ad annullamento del permesso di costruire che realizza gli effetti del permesso di costruire in sanatoria (articolo 38 del TUE);
- o, alternativamente, da quello, rilasciato o assentito, che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Ai fini della determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare concorrono altresì:

- il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33 (per interventi di ristrutturazione edilizia in assenza di permesso di costruire o in totale difformità), 34 (per interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire), 37, commi 1, 3, 5 e 6 (per interventi in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività, purché su immobili comunque non sottoposti a vincolo), e 38 (per interventi eseguiti in base a permesso annullato) del TUE;
- la dichiarazione relativa a tolleranze costruttive (art. 34-*bis* del TUE).

Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto, o da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. La citata disciplina si applica altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non siano disponibili la copia o gli estremi.

Infine la vigente disciplina dispone che, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari, non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, come definite all'[articolo 1117 del codice civile](#). Di converso, ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

La **lettera c)** reca i principi e criteri direttivi relativi all'individuazione delle diverse **categorie di intervento edilizio**.

Tali categorie sono individuate sulla base dei seguenti **criteri**:

- rilevanza dell'intervento;
- natura oggettiva e impatto urbanistico-edilizio dell'intervento.

La descrizione può essere operata tramite formule definitorie che consentano, per ciascuna categoria di intervento, l'individuazione delle attività in esse contemplate. Il criterio di delega indica poi le seguenti **categorie** che il legislatore delegato è chiamato a distinguere:

- 1) interventi di **trasformazione edilizia e urbanistica** del territorio, **ivi inclusi gli interventi di sostituzione del tessuto urbanistico-edilizio esistente** mediante un insieme sistematico di interventi edilizi che comportano anche la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale;

Tali interventi sono attualmente definiti o quali interventi di nuova costruzione (articolo 3, comma 1, lettera e), del TUE) o annoverati tra gli interventi di ristrutturazione urbanistica (articolo 3, comma 1, lettera f), del TUE), soggetti a permesso di costruire o a SCIA alternativa al permesso di costruire.

- 2) interventi di **trasformazione del patrimonio edilizio esistente**, anche di natura ricostruttiva:

- con particolare riferimento ad attività di demolizione e ricostruzione di immobili esistenti comportanti sostituzione edilizia;
- differenziati in base all'impatto prodotto sul territorio e in conseguenza delle **modifiche apportate all'organismo edilizio precedente** (con particolare riguardo alle modifiche della sagoma, dei prospetti, del sedime o delle caratteristiche planivolumetriche e tipologiche dell'edificio preesistente, nonché degli incrementi di volumetria e del mutamento di destinazione d'uso);

L'attuale disciplina include tali interventi tra quelli di ristrutturazione edilizia (articolo 3, comma 1, lettera d), del TUE), soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o, per gli interventi di maggior impatto, a permesso di costruire o a SCIA alternativa al permesso di costruire.

- 3) interventi di **adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente**, ivi inclusi:

- interventi, anche di natura conservativa, che riguardino le parti strutturali dell'edificio o i prospetti;
- interventi che comprendono l'esecuzione di lavori di ripristino o sostituzione di elementi costitutivi dell'edificio ovvero l'eliminazione, l'inserimento o la modificazione di elementi o impianti;

I tipi di interventi previsti dal presente criterio direttivo sono attualmente inclusi, a seconda dei casi, tra gli interventi di manutenzione straordinaria (articolo 3, comma 1, lettera b), del TUE), gli interventi di restauro e di risanamento conservativo (articolo 3, comma 1, lettera c), del TUE) e gli interventi di ristrutturazione edilizia (articolo 3, comma 1, lettera d), del TUE),. soggetti a comunicazione di inizio lavori asseverata (c.d. CILA), ove non strutturali, a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), ove strutturali o per gli interventi di ristrutturazione edilizia (ricompresi nel presente criterio direttivo).

- 4) **interventi che non incidono su parti strutturali** dell'edificio **o sui prospetti**, ulteriori rispetto a quelli che rientrano nella manutenzione ordinaria o nelle opere minori (oggetto del successivo numero 5));

L'attuale disciplina include questi interventi tra quelli di manutenzione straordinaria (articolo 3, comma 1, lettera b), del TUE), assoggettandoli all'obbligo di comunicazione di inizio lavori asseverata (c.d. CILA).

- 5) interventi di **manutenzione ordinaria** e per la realizzazione di **opere minori**, ivi incluse:

- l'installazione di manufatti leggeri;
- la realizzazione di opere o manufatti stagionali o dirette a soddisfare esigenze temporanee;
- altre tipologie di interventi che, in ragione della relativa natura, delle finalità perseguite ovvero delle attività cui sono pertinenti, sono consentiti per esplicita previsione legislativa in assenza di titolo amministrativo;

L'attuale disciplina distingue tra le attività di edilizia libera (articolo 6 del TUE, il cui ambito applicativo è stato ampliato ad opera del D.L. 69/2024) e gli interventi di manutenzione ordinaria (articolo 3, comma 1, lettera a), del TUE), questi ultimi soggetti ad obbligo di comunicazione di inizio lavori asseverata (c.d. CILA). La CILA non costituisce un titolo abilitativo, bensì un obbligo la cui violazione è assistita da sanzioni amministrative pecuniarie.

La **lettera d)** reca i principi e criteri direttivi finalizzati alla razionalizzazione, riordino e semplificazione dei **regimi amministrativi edilizi e urbanistici**, inclusi i **titoli abilitativi** ad essi connessi, secondo i seguenti **principi**:

- **proporzionalità**, in funzione della tipologia di intervento e delle finalità perseguite dallo stesso;
- **semplificazione amministrativa**, anche attraverso gli istituti delle dichiarazioni sostitutive, dell'asseverazione e del silenzio-assenso sulle relative istanze.

La disciplina dettata dai decreti legislativi dovrà conformarsi ai seguenti **criteri**:

- 1) **individuare le categorie** di intervento edilizio soggette a comunicazione di inizio lavori asseverata (**CILA**), a segnalazione certificata di inizio di attività (**SCIA**), anche in alternativa al permesso di costruire, ovvero al rilascio di un **permesso di costruire**;
- 2) definire, per ciascuno dei suddetti titoli, le **condizioni** e i **termini** per il **rilascio** dello stesso, promuovendo la **certezza dei tempi** di

conclusione di ciascun procedimento anche in riferimento a quelli che coinvolgono la competenza di una pluralità di amministrazioni;

Gli attuali regimi amministrativi (sull'applicabilità alle diverse categorie di interventi, v. sopra, lettera i). si distinguono tra:

- la CILA, comunicazione di inizio lavori asseverata (articolo 6-*bis* del TUE), che consente l'immediato inizio dei lavori previa comunicazione da parte dell'interessato, contenente: l'elaborato progettuale; i dati identificativi dell'impresa alla quale si intende affidare la realizzazione dei lavori; la comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato, il quale attesta, sotto la propria responsabilità, che i lavori sono conformi agli strumenti urbanistici approvati e ai regolamenti edilizi vigenti, nonché che sono compatibili con la normativa in materia sismica e con quella sul rendimento energetico nell'edilizia e che non vi è interessamento delle parti strutturali dell'edificio (la mancata comunicazione comporta sanzioni pecuniarie, ma non pregiudica la regolarità dei lavori). I controlli, anche a campione, sono disciplinati dalla normativa regionale;
- la SCIA, segnalazione certificata di inizio attività (articolo 19 della [legge 241/1990](#)), che consente l'immediato inizio dei lavori dalla data di presentazione della segnalazione da parte dell'interessato. La SCIA deve essere corredata dalle dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà nonché dalle attestazioni e asseverazioni dei tecnici abilitati richieste a seconda della tipologia di intervento. L'amministrazione adotta gli eventuali provvedimenti di divieto di prosecuzione e rimessione in pristino, ovvero gli eventuali provvedimenti confermativi, entro il termine di 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, salvo il caso di ricorrenza dei presupposti che legittimerebbero l'annullamento in autotutela nel caso di attività provvedimentale;
- la SCIA alternativa al permesso di costruire (articolo 19 della legge 241/1990; articolo 23 del TUE), la cui principale differenza, rispetto all'ordinaria disciplina della SCIA, è rappresentata dall'obbligo di presentazione almeno 30 giorni prima dell'effettivo inizio dei lavori;
- il permesso di costruire, rilasciato, su istanza di soggetto legittimato, dal dirigente o responsabile dello Sportello unico per l'edilizia con apposito provvedimento. La domanda è corredata da: un'attestazione concernente il titolo di legittimazione; gli elaborati progettuali richiesti, e quando ne ricorrano i presupposti, dagli altri documenti previsti; una dichiarazione del progettista abilitato che asseveri la conformità del progetto agli strumenti urbanistici approvati ed adottati, ai regolamenti edilizi vigenti, e alle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, alle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, alle norme relative all'efficienza energetica. La disciplina procedimentale posta dall'articolo 20 del TUE prevede che, decorso inutilmente il termine per l'adozione del provvedimento conclusivo, ove il dirigente o il responsabile dell'ufficio non abbia opposto motivato diniego, sulla domanda di permesso di costruire si intende formato il silenzio-

assenso. Qualora l'immobile oggetto della domanda di permesso di costruire sia soggetto a vincoli di assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, si applicano le disposizioni di semplificazione amministrativa previste agli articoli 14 e seguenti della legge 241/1990 (conferenza dei servizi, silenzio devolutivo per nulla osta, concerti o assensi comunque denominati), salva la formazione del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire nel caso in cui per il medesimo intervento siano stati già acquisiti e siano in corso di validità i relativi provvedimenti formali di autorizzazione, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, previsti dalla normativa vigente e rilasciati dall'autorità preposta alla cura dei predetti interessi sugli elaborati progettuali oggetto della domanda di permesso di costruire. Fermi restando gli effetti comunque prodotti dal silenzio, lo sportello unico per l'edilizia rilascia anche in via telematica, entro quindici giorni dalla richiesta dell'interessato, un'attestazione circa il decorso dei termini del procedimento, in assenza di richieste di integrazione documentale o istruttorie inevase e di provvedimenti di diniego; altrimenti, nello stesso termine, comunica all'interessato che tali atti sono intervenuti. Riguardo alle condizioni per l'operatività del silenzio assenso sulla domanda di permesso di costruire, la recente sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 1878 del 2026, ha chiarito che, qualora l'istanza sia presentata da soggetto legittimato ad un'amministrazione che ha l'obbligo di provvedere e siano sussistenti i requisiti formali, strutturali e giuridici, previsti dalla legge, la mera sussistenza di una difformità urbanistica non osta alla formazione del silenzio assenso (salvo eccezioni, quali i condoni edilizi, per cui sono previsti requisiti più stringenti, e le leggi regionali sul piano casa, per cui non è configurabile).

- 3) individuare, per ciascuno di tali titoli, le **procedure** applicabili agli **interventi** incidenti su **interessi tutelati** ai sensi del [Codice dei beni culturali e del paesaggio \(D.lgs. 42/2004\)](#), ovvero insistenti su aree a **rischio sismico o idrogeologico**;

La disciplina vigente richiede, per gli interventi su beni tutelati ai sensi del citato Codice (v. Parte II, Titolo I, Capo III, D.lgs. 42/2004), l'autorizzazione della competente Soprintendenza. Ove l'intervento sia assoggettato al regime del permesso di costruire, tale parere è reso nell'ambito della conferenza dei servizi; anche nel caso di interventi assoggettati a SCIA alternativa al permesso di costruire o SCIA, gli effetti della segnalazione sono condizionati al rilascio dell'atto di assenso; allo stesso modo, per gli interventi in regime di CILA o di edilizia libera, risulta comunque necessario l'atto di assenso. Analogo assenso da parte dell'autorità competente è richiesto in presenza di vincolo idrogeologico. Il coordinamento con le norme antisismiche è presidiato dalla necessità, per gli interventi assoggettati a permesso di costruire, SCIA alternativa al permesso di costruire, SCIA e CILA, di ottenere l'asseverazione della compatibilità con le relative prescrizioni da parte di progettista abilitato.

- 4) individuare gli **interventi soggetti al regime di edilizia libera**, al fine di includervi tutte le categorie di interventi edilizi che, in

ragione delle loro caratteristiche o finalità, risultano **prive di significativa rilevanza edilizia e urbanistica**, prevedendo specifiche semplificazioni per l'installazione di serre funzionali all'attività agricola e coordinando il regime di edilizia libera con la disciplina sulla tutela dei beni culturali e del paesaggio prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio;

L'attuale disciplina posta dall'articolo 6 del TUE elenca le attività edilizie che non richiedono alcun titolo abilitativo, in ogni caso salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia (in particolare delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'ambito degli interventi assoggettati a CILA è invece individuato per esclusione, dal momento che l'articolo 6-*bis* individua il suo campo di applicazione in via residuale, per tutti gli interventi non rientranti nell'attività libera e non assoggettati, al contempo, ai regimi già illustrati. Si ricorda che la realizzazione di serre è oggetto di uno specifico beneficio fiscale confermato dai commi da 460 a 466 della [legge di Bilancio 2026](#): definire, nel rispetto del **principio di proporzionalità**, le circostanze in cui, in ragione dello stato delle urbanizzazioni, la **realizzazione di interventi edilizi può essere consentita senza** la preventiva **adozione di strumenti attuativi**, quali il piano convenzionato o il piano di lottizzazione;

L'articolo 9 del TUE consente, salva la possibilità per le leggi regionali di fissare limiti più stringenti e nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio:

- nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici:
  - o gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria e di restauro e risanamento conservativo (articolo 3, comma 1, lett. a-c), TUE), che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;
  - o fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro (in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà)
- nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi elencati al punto precedente:
  - o gli interventi di ristrutturazione edilizia (articolo 3, comma 1, lett. d), del TUE) che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;
  - o gli interventi di ristrutturazione edilizia che riguardino globalmente uno o più edifici e modifichino fino al 25% delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso

residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione.

La Corte Costituzionale ([sentenza n. 84 del 2017](#)) ha qualificato i limiti all'edificazione in "zone bianche" e la finalità ad essi sottesa quale principio fondamentale della legislazione statale in materia di governo del territorio, che coinvolge anche valori costituzionali quali il paesaggio, l'ambiente e i beni culturali.

La giurisprudenza amministrativa consolidata (tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. II, n. 8270 del 3 dicembre 2019) individua una eccezione nel c.d. lotto intercluso, ossia un'area edificabile che si trovi in una zona integralmente interessata da costruzioni, sia dotata di tutte le opere di urbanizzazione previste dagli strumenti urbanistici, sia l'unica a non essere stata ancora edificata e sia valorizzata da un progetto edilizio integralmente conforme agli strumenti urbanistici generali. In tali condizioni, tenuto conto che la situazione di fatto è corrispondente con quella che deriverebbe dall'esecuzione dello strumento urbanistico attuativo, quest'ultimo è ritenuto superfluo. Si tratta comunque di una deroga eccezionale e insuscettibile di interpretazione estensiva.

- 5) disciplinare i **criteri** e il **procedimento** per il rilascio del **permesso di costruire in deroga** agli strumenti urbanistici, consentendone l'utilizzo per gli interventi relativi a edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico, ovvero per interventi edilizi ai quali siano formalmente **riconosciute finalità di rigenerazione urbana**, ferma restando l'osservanza della pianificazione di protezione civile;

Il vigente articolo 14 del TUE consente il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del consiglio comunale e nel rispetto delle pertinenti normative di settore. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi (ferme in ogni caso le pertinenti disposizioni del [D.M. Lavori pubblici 1444/1968](#), che hanno carattere inderogabile), nonché le destinazioni d'uso ammissibili.

- 6) individuare, in un'ottica di semplificazione e definizione di **univoci standard minimi procedurali**, le **regole minime inderogabili** attinenti ai **regimi amministrativi** preposti alla realizzazione delle diverse categorie di interventi edilizi, favorendone l'applicazione uniforme all'interno di ciascuna categoria, ferma restando la possibilità per le regioni di prevedere livelli ulteriori di semplificazione;
- 7) definire chiaramente il **regime delle responsabilità** conseguenti al rilascio del titolo abilitativo edilizio, distinguendo tra le posizioni del proprietario o avente titolo e quelle del committente, del costruttore, del direttore dei lavori e del progettista;

L'articolo 29 del TUE assoggetta il titolare del permesso di costruire, il committente e il costruttore a responsabilità riguardo la conformità delle opere

alla normativa urbanistica, alle previsioni di piano nonché, unitamente al direttore dei lavori, a quelle del permesso e alle modalità esecutive stabilite dal medesimo. Tali soggetti soggiacciono alle sanzioni pecuniarie previste e sono obbligati solidalmente, in caso di demolizione delle opere abusivamente realizzate, al pagamento delle spese per l'esecuzione, salvo che dimostrino di non essere responsabili dell'abuso. Il comma 2 del citato articolo 29 dispone riguardo alle circostanze che esimono da responsabilità il direttore dei lavori. Qualora l'intervento sia assoggettato al regime di SCIA, il progettista assume la qualità di persona esercente un servizio di pubblica necessità ai sensi dell'[articolo 359 del codice penale](#) e risulta conseguentemente punibile per falsità ideologica ai sensi dell'[articolo 481 del codice penale](#) qualora attesti falsamente, in un certificato, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità. Si tratta di un reato proprio di soggetti esercenti un servizio di pubblica necessità, punito alternativamente (o congiuntamente se il fatto è commesso a scopo di lucro) con la reclusione fino a un anno o con la multa da 51 a 516 euro. In caso di dichiarazioni non veritiere nella relazione di asseverazione, è prevista la segnalazione, da parte dell'amministrazione al competente ordine professionale per l'irrogazione delle sanzioni disciplinari.

8) definire e regolare i **principi fondamentali** afferenti agli interventi di **perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica** applicabili ai diversi regimi amministrativi edilizi;

Nel quadro normativo attuale manca una disciplina di fonte primaria statale, salva l'introduzione della trascrizione dei diritti edificatori ad opera dell'[articolo 5, comma 3, del D.L. 70/2011](#). Pertanto, gli interventi di perequazione, compensazione e incentivazione sono disciplinati dalle fonti regionali. Sulla necessità di una disciplina nazionale in materia v. anche la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 616, del 10 febbraio 2014, e [Corte Costituzionale, sentenza n. 121 del 2010](#), che ha qualificato come attinenti alla materia "ordinamento civile", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, le previsioni relative al "trasferimento e alla cessione di diritti edificatori".

La **lettera e)** reca i principi e criteri direttivi finalizzati alla **semplificazione, razionalizzazione e non duplicazione dei procedimenti amministrativi**, idonei a ridurre gli adempimenti e gli oneri documentali gravanti sulle persone fisiche e giuridiche e incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa.

I **criteri** direttivi posti per la riorganizzazione della disciplina sono:

1) la **previsione di un unico punto di accesso** per il privato interessato in relazione a tutte le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso;

L'articolo 5 del TUE dispone che ogni amministrazione comunale (anche mediante le forme di esercizio associato previste dalla normativa vigente) istituisca lo Sportello unico per l'edilizia (SUE), definito quale l'unico punto di

accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l'intervento edilizio oggetto dello stesso.

- 2) la previsione di **procedure distinte** per il rilascio o la formazione dei **titoli**, a seconda che si tratti di titoli abilitanti l'intervento conclusi con un **provvedimento amministrativo esplicito o tacito**, ovvero formati a seguito di una **segnalazione** dell'interessato;
- 3) la differenziazione del **regime procedimentale** delle **istanze** volte a conseguire **in via ordinaria** un titolo edilizio e delle istanze in **sanatoria**;

Gli articoli 36, 36-bis e 37 del TUE individuano due tipologie di procedimenti in sanatoria: il permesso di costruire in sanatoria (articoli 36 e 36-bis del TUE) e la segnalazione certificata di inizio attività in sanatoria (articoli 36-bis e 37 del TUE).

- 4) la previsione, nell'ambito dei procedimenti per il rilascio o la formazione dei titoli abilitativi edilizi, anche in sanatoria, di più efficaci **meccanismi di coordinamento tra** le diverse **amministrazioni** interessate;

La disciplina di riferimento è attualmente quella sulla conferenza di servizi e, in generale, gli istituti di semplificazione di cui al capo IV della legge 241/1990.

- 5) la **riduzione, secondo criteri di proporzionalità e ragionevolezza, dei termini** previsti per il **rilascio o la formazione dei titoli edilizi** e l'introduzione di idonee **garanzie per il rispetto degli stessi**, anche mediante il recepimento degli orientamenti consolidati della giurisprudenza amministrativa in materia di formazione dei meccanismi del silenzio-assenso o del silenzio-devolutivo in caso di inerzia dell'amministrazione competente;

Si ricorda che la disciplina vigente prevede, per quanto riguarda il regime del permesso di costruire, termini procedurali perentori, assistiti dal silenzio-assenso, oltre all'applicabilità degli istituti del silenzio devolutivo ai rapporti tra amministrazioni; per quanto riguarda il regime SCIA, si prevedono termini perentori per i controlli successivi dell'amministrazione (salvo il termine per i controlli preventivi disposto per la SCIA alternativa al permesso di costruire). Vi sono tuttavia ipotesi che possono generare incertezza nei tempi. In primis ove, nel caso di richiesta di permesso di costruire, sussistano vincoli relativi all'assetto idrogeologico, ambientali, paesaggistici o culturali, la conferenza dei servizi convocata è assoggettata all'ordinaria disciplina che prevede termini procedurali certi. Nel caso in cui, tuttavia, le amministrazioni preposte alla tutela degli interessi c.d. sensibili (come disposto dall'articolo 14-*quinquies* della legge 241/1990), ovvero le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, negli ambiti di competenza, manifestino la loro opposizione alla determinazione conclusiva della conferenza, e sia necessaria una decisione del Consiglio dei ministri, i termini di quest'ultima decisione non sono attualmente perentori (il citato articolo 14-*quinquies* dispone, al comma 5, terzo periodo, che "La questione è posta, di norma, all'ordine del giorno della prima riunione del Consiglio dei ministri successiva alla scadenza del termine per raggiungere l'intesa"). In

secondo luogo, nel caso di intervento assoggettato a regime di SCIA, ove sia necessaria l'autorizzazione della Soprintendenza e la stessa non si esprima in modo espresso, l'articolo 22 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che si formi il silenzio-inadempimento, suscettibile di ricorso avverso il silenzio.

- 6) la disciplina, nell'ottica della **riduzione degli oneri amministrativi** a carico delle amministrazioni competenti e della valutazione congiunta delle istanze aventi ad oggetto un medesimo intervento, delle **semplificazioni procedurali** idonee a consentire al proprietario o avente titolo di conseguire, in relazione ad un determinato intervento, mediante la presenza di un'**unica istanza**, una **pluralità di finalità** autorizzative o in sanatoria;
- 7) l'avvio, in coordinamento con gli interventi di infrastrutturazione digitale previsti a legislazione vigente, di processi di **digitalizzazione dei procedimenti edilizi** fondati sull'**interoperabilità delle banche dati** in possesso delle pubbliche amministrazioni, anche funzionali all'istituzione e progressiva attuazione di un'anagrafe e di un fascicolo digitale delle costruzioni;

Il vigente articolo 5 del TUE dispone che lo Sportello unico per l'edilizia (SUE) accetta le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni, le comunicazioni e i relativi elaborati tecnici o allegati presentati dal richiedente con modalità telematica e provvede all'inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione. La digitalizzazione del SUE è anche oggetto del sub-investimento 2.2.3, "Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE", nell'ambito del PNRR. Informazioni sul progetto e sullo stato di attuazione sono disponibili sul [portale dedicato](#). Quanto all'anagrafe ed al fascicolo digitale delle costruzioni, la relazione illustrativa chiarisce che "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, eccetera)."

- 8) la previsione di **termini e modalità** di definizione delle procedure amministrative relative all'**esame e alla definizione** delle **istanze di condono edilizio** di cui alla [legge 47/1985](#), alla [legge 724/1994](#), alla [legge 326/2003](#), **presentate, ma non concluse, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi** di esercizio della delega, 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;

**Articolo 4, comma 1, lettera f)**  
***(Illeciti e forme di sanatoria)***

La **lettera f)** reca criteri di delega volti a prevedere la razionalizzazione, il riordino e la revisione della normativa riguardante gli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso. La norma è volta a prevedere il riordino della disciplina degli abusi edilizi definendo categorie chiare e uniformi di difformità edilizia, stabilendo quali difformità sono sanabili e quali no, semplificando le procedure di rilascio dei titoli in sanatoria, e razionalizzando il regime sanzionatorio delle difformità edilizie. Sono inoltre previsti come ulteriori criteri di delega: il riordino delle disposizioni sulla concessione e sull'erogazione di agevolazioni fiscali, contributi e altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici per la realizzazione di interventi su opere che presentano difformità edilizie non sanabili; la disciplina, nei limiti di quanto consentito dalla normativa vigente, delle procedure in sanatoria per la regolarizzazione di lievi difformità; l'introduzione di procedimenti, anche di carattere sostitutivo, volti ad assicurare l'effettività delle demolizioni in caso di inerzia del comune; la definizione della procedura di acquisizione del bene al patrimonio comunale in caso di inottemperanza del proprietario o dell'avente titolo ai provvedimenti di demolizione o riduzione in pristino; la disciplina delle procedure di lottizzazione.

La **lettera f)** prevede il criterio di delega relativo alla **razionalizzazione**, al **riordino** e alla **revisione** delle misure relative agli **interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo** ovvero **in difformità dal titolo abilitativo** rilasciato o comunque formato (sulla disciplina vigente vedi *box* seguente).

Secondo la relazione illustrativa, la lettera *f)* prevede il riordino dell'attuale disciplina, spesso frammentata e disorganica, che ha generato inefficienze e incertezze nella gestione delle difformità edilizie, per razionalizzare l'intero sistema delle sanzioni e delle procedure di regolarizzazione, favorendo la certezza del diritto e il recupero del patrimonio esistente e introducendo 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.

La norma in esame specifica, in particolare, che gli obiettivi previsti devono essere raggiunti, attraverso la definizione - secondo **criteri di proporzionalità e gradualità** - delle **diverse situazioni di difformità edilizia** in funzione della tipologia di violazione, sulla base di condizioni di

regolarizzazione, già stabilite dalla normativa statale vigente, a tutela dei beni culturali e paesaggistici (vedi box), al fine di:

1) **definire a livello nazionale una comune classificazione** delle tipologie di difformità dal titolo abilitativo edilizio, **inclusa la disciplina delle tolleranze edilizie** al fine di individuare, nel rispetto dei criteri di cui al numero 2), standard univoci di inquadramento delle situazioni di patologia astrattamente rilevabili in via di fatto nell'ambito delle predette categorie di difformità;

2) **definire in maniera chiara ed esaustiva ciascuna tipologia di difformità edilizia**, con l'intento di prevenire incertezze interpretative nell'applicazione delle relative definizioni anche attraverso la fissazione di soglie, quantitative e qualitative oggettivamente misurabili, di scostamento delle situazioni di patologia astrattamente rilevabili in via di fatto dai titoli posseduti;

3) **individuare**, nell'ambito delle tipologie di cui al numero 2) e nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla lettera *d*) e ai numeri 4) e 5) della presente lettera, **le difformità edilizie che**, in ragione della relativa natura ed entità, nonché dell'epoca di realizzazione dell'abuso ovvero di ottenimento del titolo abilitativo, **possono essere sanate**, nei limiti di quanto già previsto a legislazione vigente, e il relativo titolo in sanatoria;

4) **semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi** finalizzati al rilascio o alla formazione dei **titoli in sanatoria** nelle ipotesi di cui al numero 3), definendo i termini perentori per la presentazione delle relative istanze, comunque antecedenti all'irrogazione delle sanzioni amministrative, individuando procedure semplificate per la regolarizzazione degli abusi realizzati prima dell'entrata in vigore della [legge 6 agosto 1967, n. 765](#); **disciplinare**, laddove necessario, **modalità di rilascio dei predetti titoli in sanatoria** vincolate alla realizzazione da parte del proprietario o avente titolo degli interventi essenziali di messa in sicurezza dell'immobile o di adeguamento del medesimo alle inderogabili norme tecniche di costruzione;

La relazione illustrativa sottolinea che si intende, in particolare, semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi finalizzati al rilascio o alla formazione dei titoli in sanatoria e favorire la regolarizzazione degli abusi storici, ovvero quelli realizzati prima dell'entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765.

Si evidenzia che la legge n. 765 del 1967 ha esteso l'obbligo di licenza edilizia a tutto il territorio comunale (art. 10). Gli immobili ultimati entro il 1° settembre 1967 (data di entrata in vigore della legge 765/1967), in aree dove non era richiesta la licenza (prima della legge 765/1967, la licenza edilizia era richiesta solo nei centri abitati e non anche nelle zone agricole), si considerano legittimi in origine; tuttavia, per essere riconosciuto come tale, il proprietario deve dimostrare con documenti certi che l'edificio esisteva già prima di quella data (art. 40, comma 2, della legge n. 47/1985 e anche art. 9-bis, comma 1-bis, del D.P.R.

380/01). Nel TUE si disciplinano le disposizioni di carattere generale in materia di normativa tecnica per l'edilizia negli articoli da 52 a 63, da cui discendono le **Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC)**, per la progettazione, l'esecuzione e il collaudo delle opere di edilizia. L'ultima versione di riferimento è il [DM 17 gennaio 2018](#) (NTC 2018), che ha sostituito il precedente [DM 14 gennaio 2008](#) (NTC 2008). A supporto di una corretta applicazione delle suddette Norme Tecniche è stata emanata la [Circolare Esplicativa](#) del 21 gennaio 2019 (pubblicata nella GU Serie Generale n. 35 del 11 febbraio 2019 - Suppl. Ordinario n. 5).

5) **razionalizzare**, in relazione alle difformità di cui al numero 3), **i regimi sanzionatori propedeutici al rilascio dei relativi titoli in sanatoria**, commisurandoli all'entità della trasformazione edilizia o urbanistica, alla gravità della difformità ovvero al valore delle opere realizzate, tenuto conto anche della disciplina dei beni sottoposti a tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42;

6) **razionalizzare il regime sanzionatorio delle difformità edilizie che non consentono il rilascio di titoli in sanatoria**, disciplinando in tali ipotesi procedure di **riduzione in pristino** degli interventi fondati sulla responsabilizzazione del proprietario o dell'avente titolo, finalizzati a semplificare gli adempimenti e gli oneri a carico dell'ente territorialmente competente;

7) **riordinare le disposizioni sulla concessione e sull'erogazione di agevolazioni fiscali, contributi e altre provvidenze** dello Stato o di enti pubblici per la realizzazione di interventi su opere che presentano difformità edilizie, al fine di escludere tassativamente il rilascio delle agevolazioni, dei contributi e delle provvidenze nelle ipotesi di cui al numero 6), e di consentirne la concessione e l'erogazione nelle ipotesi di cui al numero 3), a condizione che sia previamente conseguito il titolo in sanatoria;

8) **disciplinare**, nei limiti di quanto consentito dalla normativa vigente, **procedure in sanatoria per la regolarizzazione di lievi difformità** (vedi box seguente), a condizione che l'intervento edilizio risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria e ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione dell'intervento nonché a condizione che il rilascio del titolo in sanatoria sia subordinato alla realizzazione, da parte del proprietario o dell'avente titolo, degli interventi edilizi, anche strutturali, necessari per assicurare l'osservanza della normativa tecnica di settore relativa ai requisiti di sicurezza e alla rimozione delle opere che non possono essere sanate. Ai fini del rispetto della normativa per le costruzioni in zona sismica (v. il DM 17 gennaio 2018) rimane, in ogni caso, ferma la necessità che l'intervento risulti conforme alle norme tecniche per le

costruzioni in zone sismiche vigenti sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento del rilascio del titolo in sanatoria;

9) **introdurre procedimenti**, anche di carattere sostitutivo, volti ad assicurare l'**effettività delle demolizioni in caso di inerzia del comune** successiva all'accertata inottemperanza del proprietario o dell'avente titolo, prevedendo la definizione di un **ordine di priorità degli interventi** basato su criteri oggettivi e predeterminati;

10) definire la **procedura di acquisizione del bene al patrimonio comunale** in caso di inottemperanza del proprietario o dell'avente titolo ai provvedimenti di demolizione o riduzione in pristino, in conformità con la giurisprudenza sovranazionale;

L'art. 40 del TUE, che disciplina i casi di sospensione o demolizione di interventi abusivi da parte della regione, prevede, qualora il comune non abbia provveduto entro i termini stabiliti, che la regione può disporre la sospensione o la demolizione delle opere eseguite. Il provvedimento di demolizione è adottato entro cinque anni dalla dichiarazione di agibilità dell'intervento. L'art. 41 del TUE disciplina la demolizione di opere abusive. In caso di mancato avvio delle procedure di demolizione entro il termine di centottanta giorni dall'accertamento dell'abuso, la competenza è trasferita all'ufficio del prefetto che provvede alla demolizione avvalendosi degli uffici del comune nel cui territorio ricade l'abuso edilizio da demolire, per ogni esigenza tecnico-progettuale. Per la materiale esecuzione dell'intervento, il prefetto può avvalersi del concorso del Genio militare, previa intesa con le competenti autorità militari e ferme restando le prioritarie esigenze istituzionali delle Forze armate.

11) **disciplinare le procedure di lottizzazione**, garantendo il contraddittorio con l'interessato e modulando secondo criteri di proporzionalità il relativo regime sanzionatorio.

La relazione illustrativa specifica 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.

#### **Interventi edilizi senza titolo abilitativo o in difformità dallo stesso**

Gli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo (come il permesso di costruire o la SCIA) o in difformità da esso sono definiti e sanzionati dal [D.P.R. 380/2001](#) (Testo Unico dell'Edilizia - TUE) e, per quanto riguarda le procedure di sanatoria e la definizione dello stato legittimo, sono stati recentemente integrati e modificati dal [D.L. 69/2024](#) (cosiddetto "decreto Salva Casa", per un esame approfondito del quale si rinvia al relativo [dossier](#)), che ha modificato in più punti il TUE.

Come esplicitato anche nella relazione illustrativa al disegno di legge in esame, l'**articolo 34-bis del TUE**, modificato dal richiamato 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 prevista al comma 1 dell'articolo 34-bis 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.

L'art. 36-bis del TUE (introdotto dal richiamato decreto "Salva casa") introduce procedure semplificate per la **sanatoria di parziali difformità** e, in alcuni casi, di variazioni essenziali, prevedendo sufficiente che l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica vigente al momento della presentazione della domanda, nonché ai requisiti prescritti dalla disciplina edilizia vigente al momento della realizzazione delle opere, superando così il rigido requisito della "**doppia conformità**" (cioè sia al momento della realizzazione sia al momento della presentazione della domanda, come previsto dall'art. 36 del TUE).

L'art. 31 del TUE disciplina gli **interventi in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali**, per cui la totale difformità si verifica quando l'edificio realizzato è radicalmente diverso per caratteristiche tipologiche, volumetriche, o di destinazione d'uso (se comporta un aggravio del carico urbanistico) rispetto a quanto autorizzato, derivandone le fattispecie per l'intervento di rimozione o demolizione da parte dell'ente preposto.

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).

L'art. 34 disciplina gli **interventi in parziale difformità** che riguardano opere realizzate con differenze non considerate "essenziali" rispetto al titolo, come lievi modifiche alle misure o alla disposizione interna che non alterano i parametri urbanistici fondamentali.

Per gli interventi eseguiti in **assenza o difformità dalla SCIA**, l'art. 37 prevede che la realizzazione in assenza o difformità comporta sanzioni pecuniarie proporzionate all'entità dell'abuso, anziché la demolizione, a meno che non si tratti di variazioni essenziali.

### **Agevolazioni fiscali**

In materia **agevolazioni fiscali**, in particolare, l'art. 49 del TUE dispone che gli **interventi** abusivi realizzati **in assenza di titolo o in contrasto con lo stesso**,

ovvero sulla base di un titolo successivamente annullato, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti, né di contributi o altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici. Il contrasto deve riguardare violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che eccedano per singola unità immobiliare il due per cento delle misure prescritte, ovvero il mancato rispetto delle destinazioni e degli allineamenti indicati nel programma di fabbricazione, nel piano regolatore generale e nei piani particolareggiati di esecuzione. Ulteriori norme in materia sono contenute negli articoli 50 e 51 del TUE per le agevolazioni tributarie in caso di sanatorie e per i finanziamenti pubblici e sanatoria.

#### **Autorizzazione paesaggistica**

Il D. Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) stabilisce, all'art. 146, che gli interventi in aree vincolate richiedono un'apposita **autorizzazione paesaggistica**; in sua assenza, il titolo edilizio è inefficace e i lavori sono considerati abusivi. La richiamata normativa statale vigente in tema di tutela dei beni culturali e paesaggistici prevede, inoltre, condizioni di regolarizzazione (o "accertamento di compatibilità paesaggistica postuma") estremamente restrittive per gli abusi edilizi commessi in aree sottoposte a vincolo; l'articolo 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplina questa possibilità, che rappresenta un'eccezione alla regola generale dell'obbligo di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi. La sanatoria è ammessa solo a condizioni tassative e cumulative.

#### **Lottizzazione abusiva**

L'art. 30 del TUE definisce la **lottizzazione abusiva** di terreni a scopo edificatorio, come quella attività consistente nell'iniziare opere che comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione; nonché quando tale trasformazione venga predisposta attraverso il frazionamento e la vendita, o atti equivalenti, del terreno in lotti che, per le loro caratteristiche quali la dimensione in relazione alla natura del terreno e alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o la eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, denunciino in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio.

**Articolo 4, comma 1, lettere g)-m)**  
*(Specifici criteri di delega)*

La **lettera g)** prevede il riordino e la semplificazione della disciplina in materia di mutamento di destinazione d'uso degli immobili e delle singole unità immobiliari, attraverso la fissazione di standard procedurali comuni applicabili nell'intero territorio nazionale.

La **lettera h)** prevede la ridefinizione dei criteri e delle modalità per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi, anche con riferimento al contributo straordinario, tenuto conto anche dell'esigenza di incentivare interventi di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo. Prevede altresì la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina relativa alla corresponsione del contributo di costruzione.

La **lettera i)** prevede la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina relativa all'agibilità, con particolare riferimento alla segnalazione certificata di agibilità.

La **lettera l)** prevede il riordino, nell'ottica della semplificazione amministrativa, delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento dei poteri di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, con particolare riferimento alle opere e lavori di competenza statale o di interesse statale o eseguite per conto dello Stato in concessione.

La **lettera m)** richiede la previsione di un regime giuridico differenziato relativo all'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, anche da realizzarsi su aree del demanio statale.

***Mutamento della destinazione d'uso (lettera g)***

La lettera g) prevede il riordino e la semplificazione della disciplina in materia di mutamento di destinazione d'uso degli immobili e delle singole unità immobiliari.

Il riordino e la semplificazione in questione devono essere finalizzati a promuovere la formazione di un tessuto edilizio pienamente funzionale alle esigenze economiche e sociali dei territori, attraverso la fissazione di **standard procedurali comuni applicabili nell'intero territorio nazionale** che, anche in deroga alla pianificazione urbanistica, ferme restando la facoltà degli enti territoriali di fissare specifiche condizioni e l'osservanza della pianificazione di protezione civile, **prevedano:**

1) l'introduzione di misure idonee a valorizzare il **principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee nell'ambito del tessuto urbanizzato**;

La relazione illustrativa sottolinea che valorizzare il principio dell'indifferenza funzionale tra destinazioni d'uso omogenee nell'ambito del tessuto urbanizzato "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".

2) l'individuazione dei **regimi amministrativi applicabili a ciascuna ipotesi di mutamento** di destinazione d'uso, **graduati secondo criteri di proporzionalità** sulla base della rilevanza urbanistica dello stesso, **distinguendo** le due ipotesi di mutamento di destinazione d'uso **con o senza opere**.

In relazione alla prima di tali due ipotesi il numero 2) in esame precisa che la stessa si configura qualora il mutamento d'uso sia associato alla realizzazione di interventi edilizi o al rilascio di un titolo edilizio in sanatoria, nei casi di cui alla lettera f), numero 3), (al cui commento si rinvia).

La relazione illustrativa evidenzia che tale distinzione "permetterà di applicare regimi autorizzativi differenziati e commisurati all'impatto effettivo sull'immobile e sull'ambiente circostante".

La medesima relazione sottolinea inoltre che l'introduzione di standard procedurali uniformi a livello nazionale, seppur rispettosi dell'autonomia degli enti territoriali nel fissare specifiche condizioni, rappresenta "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 (...)".

In proposito si fa notare che in dottrina è stato evidenziato che "è noto come la disciplina del mutamento d'uso, con o senza opere, sia da sempre caratterizzata da oggettive incertezze applicative, generate dalle differenti discipline regionali e dalla frammentazione delle regole locali racchiuse negli strumenti urbanistici comunali"<sup>3</sup>.

Si ricorda, inoltre, che la disciplina del mutamento della destinazione d'uso urbanisticamente rilevante, recata principalmente dall'art. 23-ter del D.P.R. 380/2001, è stata di recente modificata e integrata dal decreto-legge 69/2024 (c.d. salva casa) al fine – enunciato nelle [linee guida sull'attuazione del D.L. 69/2024](#) emanate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – di "agevolare i mutamenti di destinazione d'uso, anche in caso di contestuale esecuzione di opere

---

<sup>3</sup> E. Furno, [Il decreto 'salva casa' ed il mutamento d'uso urbanisticamente rilevante](#), in *Lexitalia* n. 8/2025.

edilizie, mediante l'istituzione di un regime unitario disciplinante i caratteri del singolo mutamento, insieme ai titoli abilitativi che si rendono di volta in volta necessari:

- all'interno della stessa categoria funzionale (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente irrilevanti o orizzontali);
- tra categorie funzionali diverse (cd. mutamenti di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti o verticali).”.

In virtù delle modifiche e integrazioni operate dal D.L. 69/2024 (per un esame approfondito delle quali si rinvia al relativo [dossier](#)), l'art. 23-ter del TUE dispone, al comma 1, che il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di edilizia libera (indicati dall'art. 6 del TUE).

Lo stesso comma dispone che, salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate:

- a) residenziale;
- a-bis) turistico-ricettiva;
- b) produttiva e direzionale;
- c) commerciale;
- d) rurale.

Il comma 1-bis dispone che il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

Il comma 1-ter ammette, nel rispetto di determinate condizioni (enunciate nei successivi commi 1-quater e 1-quinquies), i mutamenti di destinazione d'uso tra categorie funzionali diverse (ad eccezione di quella rurale) di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) previste dall'art. 2 del D.M. 1444/1968<sup>4</sup>, ovvero nelle zone equipollenti come definite

<sup>4</sup> Il D.M. 1444/1968 (recante “Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti”) individua, all'art. 2, le seguenti zone territoriali omogenee:

- A) le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese le aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi;
- B) le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq;

dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

### ***Onerosità degli interventi edilizi (lettera h)***

La lettera h) prevede:

- la ridefinizione, secondo principi di proporzionalità e ragionevolezza, dei criteri e delle modalità per la **determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi, anche con riferimento al contributo straordinario**, tenuto conto anche dell'esigenza di **incentivare interventi di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo**;

Si ricorda che l'art. 16 del TUE, nel disciplinare il contributo per il rilascio del permesso di costruire dispone, tra l'altro, che tale contributo è commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel medesimo articolo.

Il comma 4 di tale articolo dispone, in particolare, che l'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce per classi di comuni in relazione, tra l'altro, ai sensi della lettera d-ter) del medesimo comma, alla "valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche".

Il comma 4-bis dell'art. 16 del TUE dispone inoltre che, con riferimento a quanto previsto dalla richiamata lettera d-ter) in relazione al calcolo del succitato maggior valore, del comma 4, sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali.

- la revisione, il riordino e la semplificazione della **disciplina relativa alla corresponsione del contributo di costruzione**, con particolare riferimento alle modalità di adempimento dell'obbligo di versamento da

- 
- C) le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi, che risultino inedificate o nelle quali la edificazione preesistente non raggiunga i limiti di superficie e densità di cui alla precedente lettera B);
  - D) le parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati;
  - E) le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone C);
  - F) le parti del territorio destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale.

parte dell'interessato, alle conseguenze del ritardato o mancato versamento, alle modalità di riscossione e alle ipotesi ammissibili di riduzione del contributo o di esonero da esso.

La disciplina del contributo di costruzione è contenuta negli articoli 16-19, che costituiscono la sezione II del capo II del titolo II della parte I del TUE.

Le principali disposizioni sono contenute nell'art. 16, il cui comma 1 dispone che "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione, secondo le modalità indicate nel presente articolo".

In dottrina<sup>5</sup> è stato evidenziato che "come chiaramente desumibile dalle disposizioni contenute nell'art. 16 del TUE (...) la disciplina statale correla l'onerosità degli interventi edilizi non tanto al carico urbanistico aggiuntivo concretamente prodotto dall'intervento edilizio, quanto alla necessità della formazione di un previo titolo abilitativo. Nella fattispecie la corresponsione del contributo di costruzione è espressamente correlata - come indicano sia l'art. 11, comma 2, che la stessa rubrica dell'art. 16 - al 'rilascio del permesso di costruire'. In altre parole sono sicuramente da considerarsi onerosi per il TUE gli 'interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio' contemplati dall'art. 10, ossia gli interventi di nuova costruzione, gli interventi di ristrutturazione urbanistica, nonché quelli di ristrutturazione edilizia c.d. pesante (ovviamente anche laddove realizzati mediante 'super-SCIA' alternativa al permesso nei casi contemplati dall'art. 23, comma 01). Diretta conseguenza logica: tutti gli interventi di minor rilevanza - ossia quelli soggetti a SCIA ordinaria e, a maggior ragione, l'attività edilizia libera, e gli interventi soggetti a CILA - sono (o meglio dovrebbero essere) gratuiti. In realtà la coerenza concettuale di questa impostazione, pacificamente consolidatasi negli anni (permesso: oneroso / SCIA, CILA e attività libera: gratuite), è stata di fatto destabilizzata dalla legge n. 164/2014 (di conversione del c.d. Decreto Sblocca Italia), che, modificando il comma 4 dell'art. 17 TUE ha specificato (sorprendentemente) che 'per gli interventi di manutenzione straordinaria' soggetti a CILA, 'qualora comportanti aumento del carico urbanistico, il contributo di costruzione è commisurato alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione, purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile'. Se dunque oggi possono darsi ipotesi di manutenzione straordinaria onerosa con CILA, a maggior ragione - pur nel silenzio della norma statale - dovranno applicarsi gli oneri di urbanizzazione agli interventi di restauro e risanamento conservativo ed a quelli di ristrutturazione edilizia c.d. leggera soggetti a SCIA, 'qualora comportanti aumento del carico urbanistico (...), purché ne derivi un aumento della superficie calpestabile'. Senza contare che, secondo la Tabella A allegata al D.Lgs. n. 222/2016, anche il mutamento di destinazione d'uso 'urbanisticamente rilevante', ancorché non connesso a trasformazioni fisiche degli immobili, sarebbe da ritenersi subordinato a permesso di costruire, e di conseguenza necessariamente soggetto al contributo per oneri di urbanizzazione, fatta salva peraltro la possibilità per le Regioni, con legge, di

<sup>5</sup> L. Paoli, G. Muraca, "L'edilizia privata - Le innovazioni amministrative", Parte Sessantesima della "Guida normativa per l'amministrazione locale 2025".

assoggettarlo a SCIA, con verosimile correlato esonero dal contributo. Per contro l'art. 23 del TUE specifica che le Regioni possono individuare con legge gli altri interventi soggetti a SCIA, diversi da quelli soggetti a 'superSCIA' di cui all'art. 23, comma 01, assoggettati al contributo di costruzione, definendo criteri e parametri per la relativa determinazione. Come si può notare, l'attuale quadro normativo statale in materia di onerosità degli interventi edilizi risulta quantomai confuso e contraddittorio. È auspicabile al riguardo un sollecito intervento correttivo e/o integrativo del legislatore”.

Si ricorda, infine, che l'art. 17, comma 4-*bis*, del TUE (come riscritto dal D.L. 76/2020) dispone che “al fine di agevolare gli interventi di rigenerazione urbana, di decarbonizzazione, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e contenimento del consumo di suolo, di ristrutturazione, nonché di recupero e riuso degli immobili dismessi o in via di dismissione, il contributo di costruzione è ridotto in misura non inferiore del 20 per cento rispetto a quello previsto dalle tabelle parametriche regionali. I comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni del contributo di costruzione, fino alla completa esenzione dallo stesso”.

### ***Agibilità (lettera i)***

La lettera i) prevede la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina relativa all'agibilità, con particolare riferimento alle modalità e ai termini di presentazione della **segnalazione certificata di agibilità (SCA)**, all'oggetto della segnalazione e alla documentazione di corredo alla stessa.

La disciplina relativa all'agibilità è contenuta nel titolo III (artt. 24-26) della parte I del TUE. In particolare, la segnalazione certificata di agibilità è disciplinata dall'art. 24 del TUE, come modificato e integrato dal decreto-legge 69/2024 (c.d. salva casa). Il comma 1 di tale articolo dispone che “la sussistenza delle condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti negli stessi installati, e, ove previsto, di rispetto degli obblighi di infrastrutturazione digitale valutate secondo quanto dispone la normativa vigente, nonché la conformità dell'opera al progetto presentato e la sua agibilità sono attestati mediante segnalazione certificata”. I successivi commi disciplinano la presentazione della segnalazione (commi 2 e 3), l'oggetto della stessa (commi 4 e 7-*bis*) e la documentazione di cui è corredata (comma 5).

Degno di nota è inoltre il comma 5-*bis* (introdotto dal D.L. “salva casa”), che reca una disposizione transitoria finalizzata a consentire l'asseverazione di conformità del progetto alle norme igienico-sanitarie nelle seguenti ipotesi: a) locali con un'altezza minima interna inferiore a 2,70 metri fino al limite massimo di 2,40 metri; b) alloggio monostanza, con una superficie minima, comprensiva dei servizi, inferiore a 28 metri quadrati, fino al limite massimo di 20 metri quadrati, per una persona, e inferiore a 38 metri quadrati, fino al limite massimo di 28 metri quadrati, per due persone.

In relazione al criterio di delega in esame si ricorda che autorevole dottrina<sup>6</sup> ha evidenziato “l'impossibilità di attestare la conformità alle disposizioni vigenti oggi di edifici costruiti molti decenni fa” e che “per risolvere questo problema sono state ricercate nel tempo, a seconda dei territori, soluzioni ‘creative’: agibilità parziale del singolo appartamento e non dell'immobile, assenza di ‘dichiarazione di inagibilità’, ecc. In alcune leggi regionali il problema è stato affrontato parametrando la certificazione di agibilità a condizioni minime di sicurezza, tenendo conto dell'epoca di costruzione”.

Si fa altresì notare che la relazione illustrativa indica le finalità sottese al criterio di delega in esame (rendere meno onerosi e più intuitivi per cittadini e professionisti i termini di presentazione della SCA; definire con maggiore precisione, al fine di evitare richieste documentali eccessive o al contrario carenze informative, la natura della SCA, specificando chiaramente quali aspetti dell'immobile debbano essere attestati per garantirne sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico; razionalizzare la documentazione richiesta a corredo della SCA al fine di eliminare i documenti superflui). Tali finalità non sono però esplicitate dal testo della disposizione.

### ***Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia (lettera l)***

La lettera l) prevede il riordino, nell'ottica della semplificazione amministrativa, delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento dei poteri di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, **con particolare riferimento alle opere e lavori di competenza statale o di interesse statale o eseguite per conto dello Stato in concessione**, tenuto conto del distinto regime dei beni sottoposti a tutela ai sensi del D.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

La disciplina in materia di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia è contenuta nel capo I (artt. 27-29) del titolo IV della parte I del TUE.

In particolare si ricorda il disposto dell'art. 27, comma 1, del TUE, in base al quale “il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale esercita, anche secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente, la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi”.

Per le opere eseguite da amministrazioni statali, l'art. 28 stabilisce che il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale informa, nelle ipotesi di irregolarità previste dall'art. 27 (opere eseguite senza titolo, casi di difformità dalle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici, ecc.), immediatamente la regione e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al

<sup>6</sup> S. Paparo, V. Cerulli Irelli, F. Bassanini, A. Miraglia, Proposte per un disegno di legge delega di revisione del testo unico in materia edilizia.

quale compete, d'intesa con il presidente della giunta regionale, la adozione dei provvedimenti sanzionatori previsti dal richiamato articolo 27.

La dottrina<sup>7</sup> rammenta che “limitatamente alle opere abusivamente realizzate su immobili dichiarati monumento nazionale con provvedimenti aventi forza di legge, o dichiarati di interesse particolarmente importante ai sensi degli artt. 13 e 14 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, o su beni di interesse archeologico, nonché per le opere abusivamente realizzate su immobili soggetti a vincolo di inedificabilità assoluta in applicazione delle disposizioni della Parte Terza del Codice (riferita ai beni paesaggistici), i compiti di vigilanza sono invece affidati dal TUE al Soprintendente, il quale – su richiesta della Regione, del Comune o delle altre autorità preposte alla tutela, o comunque una volta decorso il termine di 180 giorni dall'accertamento dell'illecito – procede alla demolizione delle opere abusive”.

#### *Attività edilizia delle pubbliche amministrazioni (lettera m)*

La lettera m) richiede la previsione di un **regime giuridico differenziato** relativo all'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, **anche da realizzarsi su aree del demanio statale**.

La finalità di tale criterio di delega, esplicitata dalla relazione illustrativa, è quella di “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”.

---

<sup>7</sup> L. Paoli, G. Muraca, “L'edilizia privata - Le innovazioni amministrative”, Parte Sessantesima della “Guida normativa per l'amministrazione locale 2025”.

**Articolo 4, comma 1, lettere n) e o)**  
**(Rigenerazione urbana e disciplina delle costruzioni)**

La **lettera n)** reca principi e criteri di delega in materia di rigenerazione urbana. La norma punta a favorire il recupero e la riqualificazione degli edifici esistenti, con attenzione all'efficienza energetica, alla sicurezza (sismica e idrogeologica), alla riduzione del consumo di suolo e delle emissioni. La norma prevede anche la semplificazione delle regole edilizie per incentivare interventi come il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili, l'eliminazione delle barriere architettoniche, l'uso di materiali sostenibili e il recupero dell'acqua piovana.

La **lettera o)** prevede una riforma organica della disciplina delle costruzioni, con l'obiettivo di migliorarne sicurezza, sostenibilità e accessibilità. In particolare, sono indicati i criteri di delega relativi alla uniformazione e semplificazione delle norme tecniche, anche tramite una classificazione degli edifici per classi di rischio (in primo luogo sismico), alla ridefinizione dei ruoli, responsabilità e controlli nel processo edilizio, rendendoli più chiari ed efficienti, alla introduzione di criteri più moderni di sostenibilità ambientale e alla garanzia del coordinamento con la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

***Rigenerazione urbana (lettera n)***

La **lettera n)** prevede i seguenti principi e criteri di delega:

- la **revisione della disciplina dell'attività edilizia** in funzione della priorità degli obiettivi di **recupero del patrimonio edilizio esistente**, di **rigenerazione urbana**, di efficientamento energetico degli edifici, di sicurezza antisismica, di tutela dal rischio idrogeologico, di **contenimento del consumo di suolo** e di riduzione delle emissioni climalteranti, facendo salvo il rispetto della normativa di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio (Codice dei beni culturali - D.Lgs. 42/2004, che per i beni oggetto di tutela affida la vigilanza al Ministero della cultura);
- la **semplificazione della disciplina** volta a favorire la **riqualificazione**, la sostituzione e il rinnovamento del **patrimonio edilizio esistente** che necessita di essere adeguato agli attuali standard qualitativi, architettonici, energetici, tecnologici e di sicurezza, nonché di accessibilità degli edifici da parte delle persone con disabilità, attraverso la realizzazione di interventi:

- 1) di **incremento dell'efficienza della prestazione energetica dell'edificio**, anche mediante l'installazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili;
- 2) di **eliminazione delle barriere architettoniche**;
- 3) di **manutenzione ordinaria o straordinaria** fondati sull'utilizzo di materiali di recupero, e di realizzazione di coperture a verde;
- 4) di installazione di sistemi per il **recupero dell'acqua piovana**.

In tale ambito, la relazione illustrativa specifica che il criterio in esame è volto, nell'approccio alla disciplina dell'attività edilizia, a spostare 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.

In materia di **rigenerazione urbana**, dal mese di settembre 2025, presso l'8<sup>a</sup> Commissione del Senato, è in corso l'esame in sede referente del [testo unificato](#) derivante dalla congiunzione di più disegni di legge, per l'introduzione di misure di rigenerazione urbana per il recupero del patrimonio edilizio esistente, volte a migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, nonché per la promozione di politiche urbane integrate e sostenibili, in modo da perseguire la coesione sociale, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e la salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo. E' stata inoltre incardinata il 3 ottobre 2023, presso l'VIII Commissione della Camera, la proposta di legge [A.C. 1179](#) che presenta disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana. Tale proposta di legge è volta ad introdurre determinati principi, avviare una riduzione progressiva del consumo di suolo, impedire la possibilità di incrementare il consumo di suolo rispetto a quello già programmato ed incrementare il contributo per il permesso di costruire in caso di nuovo consumo di suolo.

Si ricorda altresì che - come sottolineato dall'ISPRA (nella sottosezione "[Obiettivi e orientamenti comunitari](#)" della sezione "**Il consumo di suolo**" del proprio sito web) - "l'Europa e le Nazioni Unite ci richiamano alla tutela del suolo, del patrimonio ambientale, del paesaggio, al riconoscimento del valore del capitale naturale e ci chiedono di azzerare il consumo di suolo entro il 2050, di allinearli alla crescita demografica e di non aumentare il degrado del territorio

entro il 2030". Con riferimento a ciò è stata emanata la [direttiva 2025/2360](#) del 12 novembre 2025 che all'art. 12 declina i principi di mitigazione del **consumo di suolo** che i Paesi membri devono rispettare, fatta salva l'autonomia degli Stati membri per quanto riguarda la pianificazione territoriale: *a)* evitare o ridurre il più possibile la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici, tra cui la produzione alimentare, mediante azioni volte a: *i)* ridurre, quanto più possibile, la superficie di suolo interessata dall'impermeabilizzazione del suolo e dalla rimozione del suolo, in particolare incoraggiando il riutilizzo e la riconversione dei suoli impermeabilizzati, come gli edifici esistenti; *ii)* selezionare le aree in cui la perdita di servizi ecosistemici sarebbe minima, in particolare le aree con suoli pesantemente degradati, come i siti dismessi (*brownfields*); e *iii)* effettuare l'impermeabilizzazione del suolo e la rimozione del suolo in modo da ridurre al minimo gli effetti negativi sul suolo, in particolare proteggendo i suoli circostanti o mantenendo l'impermeabilizzazione del suolo il più possibile reversibile; *b)* cercare di compensare in misura ragionevole la perdita di capacità del suolo di fornire molteplici servizi ecosistemici, anche mediante il rendimento generato dai servizi ecosistemici, incoraggiando la deimpermeabilizzazione dei suoli impermeabilizzati e la ricostituzione delle zone che sono state sottoposte a rimozione del suolo.

Nella sezione "[Classificazione sismica](#)" del sito *web* del Dipartimento della Protezione civile viene evidenziato che "la **legislazione antisismica italiana** (nel TUE tali ambiti sono disciplinati dagli articoli 83-94-*bis*), allineata alle più moderne normative a livello internazionale prescrive norme tecniche in base alle quali un edificio debba sopportare senza gravi danni i terremoti meno forti e senza crollare i terremoti più forti, salvaguardando prima di tutto le vite umane (...) Nel 2003 sono stati emanati i criteri di nuova classificazione sismica del territorio nazionale, basati sugli studi e le elaborazioni più recenti relative alla pericolosità sismica del territorio, ossia sull'analisi della probabilità che il territorio venga interessato in un certo intervallo di tempo (generalmente 50 anni) da un evento che superi una determinata soglia di intensità o magnitudo. A tal fine è stata pubblicata [l'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3274 del 20 marzo 2003](#), sulla Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003 (...) Le attuali Norme Tecniche per le Costruzioni ([Decreto Ministeriale del 17 gennaio 2018](#)), che hanno sostituito quelle approvate con il decreto ministeriale 14 gennaio 2008, hanno confermato il nuovo ruolo della classificazione sismica ai fini progettuali".

L'[INGV](#) ha realizzato, inoltre, una nuova [Carta della Sismicità](#) che racconta i terremoti avvenuti negli ultimi 25 anni in Italia (1999 al 2024) e nelle aree limitrofe.

Con il [DM. n. 58 del 28 febbraio 2017](#) sono state introdotte le "**Linee guida per la Classificazione del Rischio Sismico delle Costruzioni**" messe a punto per definire i criteri per la classificazione sismica degli edifici. Si tratta di una metodologia che consente di associare agli edifici una classe di rischio sismico (sono state introdotte in totale 8 classi di rischio).

Per quanto riguarda l'**efficientamento energetico degli edifici**, il cui corpo centrale è costituito dal [D. Lgs. 192/2005](#), di recepimento della legislazione dell'UE, recentemente è stata emanata la nuova [direttiva \(UE\) 2024/1275](#) sulla **prestazione energetica nell'edilizia** (c.d. direttiva case *green*), che gli Stati membri sono tenuti a recepire entro il 29 maggio 2026 e che mira a rendere tutti gli edifici nuovi a emissioni zero entro il 2030 (e tutti gli edifici entro il 2050), a incentivare la ristrutturazione degli edifici esistenti e a sostituire progressivamente i sistemi di riscaldamento a combustibili fossili. La direttiva prevede che ogni Stato membro stabilisce un **piano nazionale di ristrutturazione degli edifici** per garantire la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, allo scopo di trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero (nel TUE le norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici sono stabilite dagli articoli da 122 a 135-*bis*).

Si ricorda che nella seduta del 19 marzo 2025, l'VIII Commissione (Ambiente) della Camera ha approvato il documento conclusivo dell'[indagine conoscitiva sull'impatto ambientale degli incentivi in materia edilizia](#). Nelle conclusioni di tale documento, sulla base degli elementi conoscitivi acquisiti e delle proposte avanzate nel corso delle audizioni sotto il profilo dell'impatto ambientale, si sottolinea, tra l'altro, l'opportunità di valutare la razionalizzazione, semplificazione e stabilizzazione dei **meccanismi di incentivazione**.

In tema di eliminazione/superamento delle **barriere architettoniche**, il corpo centrale della disciplina vigente in materia è contenuto negli artt. da 77 ad 82 del D.P.R. 380/2001 (TUE), volti a favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati, pubblici e privati aperti al pubblico. Nei citati articoli sono confluiti, in particolare, gli articoli da 1 a 3, 6 e 8 della L. 13/1989 (che ha dettato disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati) e l'art. 24 della L. 104/1992 (che ha disposto in materia di opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico).

### ***Disciplina delle costruzioni (lettera o)***

La **lettera o)** prevede la revisione della **disciplina delle costruzioni**, con particolare riguardo ai profili di resistenza, stabilità, sostenibilità e accessibilità delle stesse, anche al fine di:

1) **armonizzare e riordinare** in maniera organica la normativa relativa alle costruzioni, individuando i criteri e le modalità di **definizione delle norme tecniche di costruzione** (sulla legislazione in materia, vedi *supra*) sulla base di una classificazione dei manufatti per classi di rischio determinate ai sensi del punto 3);

2) **individuare i criteri** volti alla **suddivisione del territorio in zone sismiche** (vedi *supra*) ai fini della individuazione dei regimi amministrativi applicabili, dei relativi adempimenti regionali e della corrispondente incidenza sulla pianificazione urbanistica, compresi i meccanismi procedurali e temporali per il rilascio dei pareri necessari;

3) individuare, anche in apposito allegato, le **classi di rischio** (vedi *supra*) che possono caratterizzare ogni costruzione in relazione ad una specifica sorgente di pericolo, secondo un determinato rapporto benefici-costi con livello di affidabilità decrescente;

4) razionalizzare e chiarire i **ruoli**, le **responsabilità** e gli **adempimenti tecnico-amministrativi** di tutti gli attori coinvolti nel processo delle costruzioni;

5) **riordinare e razionalizzare** gli strumenti e i processi di **vigilanza e repressione degli illeciti relativi alle costruzioni**, in un'ottica di semplificazione, efficienza e ragionevolezza, prevedendo una revisione dei compiti e delle responsabilità delle figure coinvolte nel processo costruttivo;

Gli strumenti e i processi di **vigilanza e repressione degli illeciti edilizi** nel D.P.R. 380/2001 sono trattati principalmente dagli articoli 27-29 (Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia e responsabilità) e 30-48 (Sanzioni). In particolare, l'articolo 27 disciplina la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, mentre gli articoli 31 e 37 definiscono le conseguenze e le sanzioni per interventi eseguiti in assenza o in difformità di permesso o SCIA.

6) riordinare, in un'ottica di semplificazione normativa, i criteri sulla **sostenibilità ambientale delle costruzioni**, (vedi *supra*) includendo come parametri la qualità acustica, la gestione dei materiali derivanti dall'attività di demolizione, l'utilizzo di materiali riciclati e l'incremento dell'efficienza energetica;

7) operare il coordinamento con le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D. Lgs. 42/2004), per contemperare l'esigenza dell'affidabilità delle strutture con quella della tutela dei beni culturali, estendendo tale principio agli **immobili di valore storico-testimoniale** presenti anche nelle aree paesaggistiche.

L'art. 2 del Codice dei beni culturali e del paesaggio definisce il patrimonio culturale costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici: sono beni culturali le cose immobili e mobili, elencati negli articoli 10 e 11, che presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, archivistico e bibliografico e le altre cose individuate dalla legge o in base alla legge quali testimonianze aventi valore di civiltà; sono beni paesaggistici, gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge.

L'art. 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che l'**esecuzione di opere e di lavori** di qualunque genere su beni culturali è

subordinata ad autorizzazione del soprintendente. L'autorizzazione è resa su progetto o, qualora sufficiente, su descrizione tecnica dell'intervento, presentati dal richiedente, e può contenere prescrizioni. Se i lavori non iniziano entro cinque anni dal rilascio dell'autorizzazione, il soprintendente può dettare prescrizioni ovvero integrare o variare quelle già date in relazione al mutare delle tecniche di conservazione. Inoltre l'art. 22 precisa che, con l'eccezione di determinati casi previsti, l'autorizzazione dell'articolo 21, comma 4, relativa ad interventi in materia di edilizia pubblica e privata è rilasciata entro il termine di centoventi giorni dalla ricezione della richiesta da parte della soprintendenza.

La relazione illustrativa specifica che 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".

**Articolo 4, comma 2**  
*(Disposizioni abrogative, di coordinamento, transitorie e finali)*

L'**articolo 4, comma 2**, prevede che i decreti legislativi provvedano ad abrogare espressamente le disposizioni oggetto di riordino e comunque quelle con essi incompatibili, nonché a recare le opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.

La disposizione in esame stabilisce che i decreti legislativi:

- provvedono all'**abrogazione espressa** di tutte le disposizioni oggetto di riordino e comunque di quelle con essi incompatibili;
- e recano le opportune **disposizioni di coordinamento** in relazione alle disposizioni non abrogate e non modificate;
- nonché le necessarie **disposizioni transitorie e finali**, anche finalizzate alla salvaguardia dei procedimenti avviati anteriormente alla data di entrata in vigore dei medesimi decreti.

## **Articolo 5** *(Procedimento di adozione dei decreti legislativi)*

L'**articolo 5** disciplina, al comma 1, il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi, individuando i pareri necessari per l'adozione e i termini per la loro espressione. Decorso tali termini, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

Viene inoltre consentita, dal comma 2, l'adozione – entro 2 anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti delegati, e con la stessa procedura prevista dal comma precedente e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui alla presente legge – di disposizioni integrative e correttive.

Il **comma 1** dell'articolo in esame dispone, al **primo periodo**, che i decreti legislativi sono adottati previa acquisizione dei **pareri**:

- del **Consiglio superiore dei lavori pubblici**, limitatamente alle disposizioni in materia di sicurezza delle costruzioni;
- e del **Consiglio di Stato**.

La relazione illustrativa motiva la necessità dei citati pareri ricordando che:

- il Consiglio superiore dei lavori pubblici è l'organo tecnico “di consulenza per l'Amministrazione dello Stato in materia di opere pubbliche, il cui parere è fondamentale per gli aspetti tecnico-costruttivi”;
- il Consiglio di Stato è il “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”.

I succitati pareri devono essere resi **entro 60 giorni dalla data di trasmissione** di ciascuno schema di decreto legislativo. Decorso tale termine, il Governo può comunque procedere.

Trattasi quindi, come sottolineato anche dalla relazione illustrativa, di “**pareri obbligatori, ma non vincolanti**”.

Il **secondo periodo** disciplina invece il coinvolgimento della **Conferenza unificata**.

In proposito, la relazione illustrativa sottolinea che tale coinvolgimento garantisce il raccordo con il sistema delle autonomie territoriali ed evidenzia, inoltre, che il periodo in esame “prevede una modulazione differenziata degli strumenti di raccordo”.

La norma in esame dispone infatti che, entro il termine previsto dal primo periodo, sono altresì acquisiti:

- l'**intesa** della Conferenza unificata, sulle disposizioni adottate in attuazione dell'articolo 3, comma 3;

La relazione illustrativa ricorda che “tale comma delega il Governo a individuare le disposizioni che determinano i «principi fondamentali» della materia concorrente «governo del territorio». La scelta dell'intesa è necessaria e doverosa poiché lo Stato, nel definire tali principi, va a perimetrare lo spazio legislativo delle regioni; l'intesa garantisce che tale perimetrazione avvenga in modo condiviso, evitando lesioni dell'autonomia regionale”.

- e il **parere** della medesima Conferenza sulle disposizioni adottate in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2.

In proposito, la relazione illustrativa evidenzia che “tali commi riguardano ambiti di potestà legislativa esclusiva dello Stato (quali l'ordinamento civile e penale, la tutela della concorrenza e dell'ambiente) e la determinazione dei LEP. In questi casi, trattandosi di materie in cui la Costituzione riserva allo Stato la decisione finale per garantire l'uniformità dei diritti su tutto il territorio nazionale, il coinvolgimento delle autonomie assume la forma del parere obbligatorio, volto ad assicurare la leale collaborazione e il confronto tecnico”.

In base al **terzo periodo**, gli schemi di ciascun decreto legislativo – corredati di **relazione tecnica**, secondo quanto prescritto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) – sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei **pareri delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano **entro il termine di 45 giorni** dalla data di trasmissione, **decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato**.

Il **quarto periodo** disciplina il caso in cui il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune **disposizioni** come **non conformi ai principi e criteri direttivi** di cui alla presente legge.

In tal caso il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione.

Le Commissioni competenti per materia possono, in base al disposto del **quinto periodo**, esprimersi sulle osservazioni del Governo entro 10 giorni dall'assegnazione; decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Viene inoltre prevista, dal **sesto periodo** del comma in esame, l'usuale **clausola di scorrimento del termine per l'espressione dei pareri parlamentari**. Tale periodo dispone infatti che, qualora tale termine scada nei 45 giorni che precedono la scadenza del termine di delega previsto dall'articolo 1 o successivamente, quest'ultimo è **prorogato di 3 mesi**.

**Il comma 2 disciplina l'adozione di decreti integrativi e correttivi.**

Tale comma dispone infatti che, **entro 2 anni** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare le disposizioni integrative e correttive che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune:

- **con la stessa procedura** di cui al comma 1 del presente articolo;
- **e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi** di cui alla presente legge.

## **Articolo 6** *(Disposizioni finanziarie)*

L'**articolo 6** reca la clausola di invarianza finanziaria per l'adozione dei previsti decreti legislativi, stabilendo altresì una clausola di salvaguardia per cui, in caso di uno o più decreti legislativi che determinino nuovi o maggiori oneri finanziari senza compensazione al proprio interno, l'adozione di tali decreti sarà successiva o contestuale all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi emanati per lo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie.

Il **comma 1** prevede che, fermo restando quanto previsto dal comma 2, le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione della delega di cui alla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, **senza nuovi o maggiori oneri** a carico della finanza pubblica.

Il **comma 2** stabilisce che gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione della delega di cui alla presente legge sono corredati di una relazione tecnica che dà conto della neutralità finanziaria dei medesimi, ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.

In conformità all'articolo 17, comma 2, della [legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), qualora i decreti legislativi adottati in attuazione dell'articolo 4, comma 1, lettera e), numero 7), della presente legge determinano nuovi o maggiori oneri che non trovano compensazione al loro interno, o mediante l'utilizzo dell'accantonamento di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei fondi speciali di cui all'art. 1, comma 756, della legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026), i suddetti decreti legislativi sono **emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi** che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Si ricorda che il comma 2 dell'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196 del 2009) prevede che le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi.

## **Articolo 7** *Clausola di salvaguardia*

L'**articolo 7** reca la clausola di salvaguardia e prescrive che la legislazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sia adeguata ai principi del disegno di legge in esame nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione.

L'**articolo 7** reca la **clausola di salvaguardia**, stabilendo che le **regioni a statuto speciale** e le **province autonome di Trento e di Bolzano** adeguano la propria legislazione ai principi di cui alla presente legge e ai decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 1 nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione.

La clausola di salvaguardia ha lo scopo di assicurare che le disposizioni del disegno di legge siano rispettose delle disposizioni contenute negli statuti di autonomia e nelle relative norme di attuazione, considerato che nella materia del governo del territorio gli statuti speciali attribuiscono alle regioni e province autonome competenza esclusiva, e stante la finalità, chiarita anche nella relazione illustrativa, di “[...] 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”.

