



Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di edilizia e costruzioni

A.C. 2332, A.C. 535

Dossier n° 493 - Seconda edizione
15 settembre 2025

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2332	535
Titolo:	Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia	Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Mazzetti	Santillo
Numero di articoli:	3	1
Date:		
presentazione:	28 marzo 2025	9 novembre 2022
assegnazione:	3 giugno 2025	9 gennaio 2023
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, VI Finanze (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII Cultura, X Attività produttive, XIV Politiche UE e Commissione parlamentare per le questioni regionali	I Affari Costituzionali, II Giustizia (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V Bilancio e Tesoro, X Attività produttive, XIV Politiche UE e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La proposta di legge C. 2332 si compone di 3 articoli. L'articolo 1 reca la norma di delega e disciplina l'esercizio delle delega medesima. L'articolo 2 individua i principi e criteri direttivi, mentre l'articolo 3 reca disposizioni finali relative alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

La proposta di legge C. 535 si compone invece di un solo articolo, che reca la norma di delega, disciplina l'esercizio delle delega medesima e individua i principi e criteri direttivi.

Di seguito si illustra il dettaglio delle disposizioni.

Oggetto della delega e termine per il suo esercizio (art. 1, comma 1, A.C. 2332; art. 1, comma 1, A.C. 535)

Il comma 1 dell'articolo 1 della pdl C. 2332 delega il Governo ad adottare, **entro 6 mesi** dalla data di entrata in vigore della proposta di legge, **uno o più decreti legislativi**, volti ad aggiornare e riordinare sotto il profilo formale e sostanziale le disposizioni legislative vigenti **in materia di edilizia e pianificazione urbana**, anche in recepimento e attuazione della normativa europea, apportando le modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza, la logica sistematica e la chiarezza delle disposizioni medesime.

Il comma 1 dell'art. 1 della pdl C. 535 delega invece il Governo ad adottare, entro dieci mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge, uno o più decreti legislativi per il riordino delle disposizioni legislative **in materia di costruzioni**.

Si fa notare che nella risposta all'[interrogazione a risposta immediata in commissione 5/04308](#), resa nella seduta del 29 luglio 2025, è stato evidenziato che "è prossima la presentazione del disegno di legge delega per la riscrittura del Testo Unico dell'Edilizia ed il riordino della disciplina in materia di costruzioni, con l'obiettivo di riordinare una materia frammentata e complessa, e al contempo assicurare la semplificazione normativa tanto attesa dal comparto".

Si tratta di un processo avviato nel febbraio scorso (v. [comunicato web del MIT del 1° febbraio 2025](#)) con la consultazione di "enti, operatori e soggetti coinvolti a vario titolo".

Si ricorda altresì che è all'esame, in sede referente, dell'8^a Commissione del Senato, il [testo unificato](#) derivante dalla congiunzione di più disegni di legge, riguardante misure in materia di rigenerazione urbana, finalizzato al recupero del

patrimonio costruito per migliorarne la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica, nonché alla 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.

Si ricorda inoltre che è stata 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. La 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.

Principi e criteri direttivi (art. 2 A.C. 2332; art. 1, commi 2 e 3, A.C. 535)

L'articolo 2 della pdl C. 2332 individua i seguenti principi e criteri direttivi da rispettare nell'esercizio della delega in questione:

a) adottare un testo unico della disciplina legislativa in materia edilizia, operando una **ricognizione delle norme statali vigenti in materia di urbanistica, edilizia e uso del territorio**, all'interno di un quadro giuridico coerente, sotto il profilo logico e sistematico, aggiornando e semplificando il linguaggio normativo; In proposito si ricorda che il corpo principale della normativa statale richiamata è costituito dalla legge urbanistica del 1942 ([L. 1150/1942](#)) e il [D.P.R. 380/2001](#), recante il Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (d'ora in avanti indicato con la sigla TUE).

b) individuare e definire, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, i **principi fondamentali della legislazione statale afferenti alla materia del 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). La medesima giurisprudenza ha desunto 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.

c) individuare, in relazione alla materia del governo del territorio, le **disposizioni di dettaglio operanti per le regioni** a statuto ordinario qualora e fino a quando queste non abbiano autonomamente disposto;

La dottrina evidenzia che l'attuale TUE "ancorché approvato prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, muove da una corretta distinzione tra disposizioni legislative statali applicabili a tutte le Regioni a statuto ordinario senza termini, limiti o condizioni (perché stabiliscono principi fondamentali o norme generali della disciplina della materia edilizia) e disposizioni statali di dettaglio cedevoli, destinate ad applicarsi solo fino a che ciascuna Regione non abbia emanato la normativa di dettaglio di sua competenza nel rispetto dei principi fondamentali. Nel testo unico non sono tuttavia indicate con precisione le norme che costituiscono effettivamente principi fondamentali o norme generali, che finiscono così con il confondersi con quelle di dettaglio, generando incertezze interpretative e contenzioso costituzionale" (Astrid paper n. 103, "Proposte per un disegno di legge delega di revisione del testo unico in materia edilizia", marzo 2025).

d) **valorizzare l'autonomia regolamentare e organizzativa dei comuni**;

Si ricorda, in proposito, che l'art. 2, comma 4, del TUE dispone che "i comuni, nell'ambito della propria autonomia statutaria e normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, disciplinano l'attività edilizia". L'art. 4, comma 1, del medesimo TUE, dispone inoltre che "il regolamento che i comuni adottano ai sensi dell'articolo 2, comma 4, deve 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".

e) definire i **livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, per le fattispecie di cui all'art. 29, comma 2-*quater*, della legge 241/1990, nonché dell'art. 5 del D.Lgs. 222/2016;

Si ricorda che, ai sensi della citata lettera m), lo Stato ha legislazione esclusiva in relazione alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

L'articolo 29 della legge 241/1990 dispone che attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della medesima legge concernenti:

- gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti (comma 2-*bis*);

- la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano (comma 2-*ter*).

Il comma 2-*quater* dello stesso articolo 29 dispone che "le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela".

Il D.Lgs. 222/2016 (recante "Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti...") dispone, all'art. 5, che "le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i regimi amministrativi di loro competenza, fermi restando i livelli di semplificazione e le garanzie assicurate ai privati dal presente decreto, possono prevedere livelli ulteriori di semplificazione".

f)-g) definire i **principi fondamentali della pianificazione urbanistica** - tra cui il principio di sostenibilità e resilienza della pianificazione, garantendo il diritto delle generazioni attuali e future ad abitare il territorio e le città, preservando le risorse naturali disponibili, nonché il principio di inclusività, garantendo che le infrastrutture e i servizi siano fruibili da tutte le categorie di cittadini, nonché sostenendo le imprese locali nel promuovere la diversità economica all'interno della città - e i **principi fondamentali sulla struttura e sugli effetti dei piani urbanistici**, anche con riguardo alle misure di perequazione e ai diritti edificatori;

Nella parte LIX della Guida normativa per l'amministrazione locale 2025, intitolata "Urbanistica e pianificazione territoriale" viene sottolineato che i due concetti di perequazione e compensazione, e le due pratiche conseguenti, "sono spesso utilizzati alternativamente, come uguali categorie, con ciò creando ambiguità fra la disciplina dei diritti edificatori, che attiene alla perequazione, ossia al riconoscimento di condizioni uguali fra suoli, e quella dei crediti compensativi, corrispondenti invece, ai contributi che l'intervento privato offre alla collettività, per l'appunto a compensazione dello sfruttamento dei suoli da parte della proprietà per vantaggio individuale". Nella medesima parte viene evidenziato che "la tecnica della perequazione è prevista, più o meno dettagliatamente, in tutte le leggi regionali che hanno riformato il processo di pianificazione a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso". Una definizione di tale tecnica non è però prevista dalla legislazione nazionale.

La dottrina sottolinea che perequazione, compensazione e incentivazione "presentano un comune denominatore costituito dall'attitudine a generare diritti edificatori. Si tratta dei diritti edificatori cui ha ora riguardo l'art. 5, comma 3, D.L. 13 maggio 2011, n. 70" (v. R. Garofoli, [La perequazione urbanistica](#), 2011).

L'art. 5, comma 3, del D.L. 70/2011, al fine di garantire certezza nella circolazione dei diritti edificatori, ha introdotto l'obbligo di rendere pubblici, col mezzo della trascrizione, "i contratti che trasferiscono, costituiscono o modificano i diritti edificatori comunque denominati, previsti da normative statali o regionali, ovvero da strumenti di pianificazione territoriale".

Si segnala che l'Istituto nazionale di urbanistica (INU) ha presentato, nel luglio del 2024, una bozza di proposta legislativa in materia di governo del territorio e pianificazione. Nella [relazione illustrativa predisposta dall'INU](#) si evidenzia che "la pianificazione, in quanto componente essenziale del governo del territorio, è intesa nel progetto di legge come processo collaborativo di tipo orizzontale, sviluppato per competenza attraverso la copianificazione e sostenuto essenzialmente dai principi di sussidiarietà e di coerenza. Un modello profondamente diverso da quello oggi praticato e che privilegia, anche quando non necessario, un approccio per conformità fra livelli e funzioni differenti di discipline di piano. Ciò richiede un cambiamento culturale e amministrativo nei modi di pensare e praticare la pianificazione, attraverso il quale superare definitivamente il modello di tipo gerarchico-verticale, il sistema dei piani 'a cascata', derivato dalla Legge del 1942, radicato nella concezione della pianificazione che ne è conseguita e nella prassi amministrativa che ne è derivata. In questa prospettiva, la pianificazione territoriale assume efficacia giuridica di indirizzo e di direttiva per i piani urbanistici e costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio. In questo ridisegnato quadro di competenze, la copianificazione (articolo 10) costituisce metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione per competenza, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio".

h) definire i **principi fondamentali della disciplina edilizia** relativamente a:

1)-2) i limiti di distanza tra i fabbricati e i contenuti dei regolamenti edilizi comunali, nonché i limiti entro i quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al D.M. 1444/1968, prescrivendo che tali disposizioni derogatorie siano principalmente finalizzate a favorire, in quanto considerati di pubblico interesse, processi di qualificazione, riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente;

Si ricorda che il D.M. 1444/1968 stabilisce i c.d. standard urbanistici. Tale decreto, infatti, individua i "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".

3) il regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni e dai privati su aree demaniali;

La disciplina vigente assoggetta integralmente l'attività di privati su aree demaniali al T.U. Edilizia (articolo 8), mentre gli interventi da parte di pubbliche amministrazioni ne sono pressoché integralmente esclusi. Si ricorda che, in deroga alla logica sistematica del codice, degli interventi abusivi realizzati su aree demaniali risponde sempre il soggetto responsabile dell'abuso, e non il proprietario (articolo 35).

4) la disciplina dell'attività edilizia in assenza di pianificazione edilizia;

Tale disciplina è oggetto, relativamente ad alcuni profili, di orientamenti giurisprudenziali non uniformi. In particolare, in caso di annullamento in sede giurisdizionale dello strumento urbanistico, in particolare, vi sono dei contrasti circa la reviviscenza o meno della precedente disciplina urbanistica (a favore anche Consiglio di Stato, sentenza n. 3 del 2 gennaio 2023; contro, T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 20.6.2017, n. 1375). Riguardo invece l'inderogabilità o meno dello strumento attuativo nelle zone in cui il piano regolatore consente costruzioni per volumi superiori a tre metri cubi per metro quadrato di area edificabile, ovvero aventi altezze superiori a metri 25, come disposto dall'articolo 41-*quinquies* della Legge 1150/1942, in giurisprudenza si sono scontrate le due tesi contrapposte (a favore, da ultimo, Cass. Penale, Sez. III, 21/07/2025, n. 26620, contro, tra le altre, in caso di lotto intercluso, Cons. Stato, Sez. V, 19/04/2024, n. 3474). Si ricorda che, in materia, è all'esame della 8a Commissione del Senato della Repubblica

l'A.S. 1309, approvato dalla Camera, recante "[Disposizioni di interpretazione autentica in materia urbanistica ed edilizia](#)".

5) la documentazione attestante lo stato legittimo degli immobili, riconoscendo e valorizzando le funzioni di certificazione e di attestazione di conformità svolte nell'interesse generale dai tecnici abilitati allo svolgimento degli incarichi di progettista, direttore dei lavori e collaudatore delle opere edilizie;

La dottrina ha evidenziato che "notevole importanza hanno in concreto, per le famiglie e le imprese, i problemi che nascono dalla diffusa presenza, in particolare negli edifici risalenti, di modeste irregolarità: esse ... riguardano oltre il 70% degli immobili del nostro Paese ... Queste problematiche sono state recentemente oggetto delle misure urgenti del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (decreto "Salva Casa"). Resta ferma, tuttavia la necessità di una disciplina organica della materia" (Astrid paper n. 103).

6) le categorie di intervento urbanistico-edilizio, distinguendo tra interventi di trasformazione del territorio, interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente, interventi di adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente, opere e interventi minori, non incidenti sulla trasformazione del territorio, nonché opere e manufatti privi di rilevanza edilizia;

L'attuale articolo 3 del T.U. Edilizia utilizza una suddivisione differente, distinguendo tra interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, nuova costruzione, ristrutturazione urbanistica.

7) i regimi amministrativi delle diverse categorie di intervento urbanistico-edilizio, che consistono solo nel permesso di costruire, nella segnalazione certificata di inizio attività e nell'attività edilizia libera, secondo canoni di proporzionalità e gradualità;

L'attuale disciplina prevede già, all'articolo 6 del T.U., una serie di interventi di attività edilizia libera, per i quali non è richiesto alcun adempimento amministrativo (il novero di tali interventi è stato ampliato dal DL 69/2025). La S.C.I.A. edilizia, invece, consente l'avvio dei lavori previa sola segnalazione certificata (art. 22), salvi i poteri di controllo e inibizione che il Comune può esercitare nei termini prescritti (30 giorni per i poteri pieni). Il permesso di costruire è, invece, un'autorizzazione, normalmente a titolo oneroso, concessa dal Comune, ed è prevista per gli interventi edilizi di maggiore rilevanza (art. 10).

8) la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico ovvero per aree o immobili di proprietà privata al fine di favorire il recupero di aree industriali dismesse, per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana volti alla riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee, o alla riorganizzazione funzionale di tessuti edilizi disorganici o incompiuti;

L'attuale normativa prevede già la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico nonché, riguardo gli interventi di ristrutturazione edilizia, per finalità di rigenerazione urbana, di contenimento del consumo del suolo e di recupero sociale e urbano dell'insediamento (art. 14 T.U. Edilizia).

9) le varianti in corso d'opera;

L'attuale disciplina (articolo 32 T.U. Edilizia) rinvia alle discipline regionali la definizione delle variazioni da considerarsi essenziali, fermi i principi generali da esso stabiliti. La definizione influenza anche la disciplina dell'accertamento di conformità come innovata dal D.L. 69/2024 (v. infra).

10) i mutamenti della destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, prevedendo che questi siano eseguiti in assenza di opere edilizie;

Da ultimo il [D.L. 69/2024](#) ha introdotto una disciplina semplificata per i mutamenti della destinazione d'uso della singola unità immobiliare o di un intero immobile. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al relativo [dossier](#).

11) l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico, per finalità di riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse;

Il D.L. 76/2020, c.d. "DL semplificazioni", ha introdotto [l'articolo 23-quater](#) del T.U. Edilizia al fine di consentire l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dagli strumenti urbanistici vigenti, allo scopo di attivare processi di rigenerazione urbana, di riqualificazione di aree urbane degradate, di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali, culturali o di recupero ambientale.

12) il contributo per gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione;

La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che, mentre gli oneri di urbanizzazione espletano la funzione di compensare la collettività per il nuovo ulteriore carico urbanistico che si riversa sulla zona a causa della consentita attività edificatoria, il costo di costruzione si configura quale compartecipazione comunale all'incremento di valore della proprietà immobiliare del costruttore (tra gli altri, Cons. Stato, Sez. IV, 31 luglio 2020, n. 4877).

13) la certificazione di agibilità degli edifici;

La dottrina evidenzia che "sono numerosi gli immobili costruiti in un'epoca in cui la certificazione dell'agibilità dell'edificio non era ancora stata introdotta. Oggi, la giurisprudenza della Cassazione ha previsto la nullità degli atti che non diano atto della esistenza (o inesistenza) dell'agibilità dell'edificio; e nella certificazione di agibilità (oggi SCIA) deve essere attestata la conformità dell'edificio alla disciplina vigente in materia di accessibilità e superamento delle barriere architettoniche e, per quanto riguarda gli impianti, alla sicurezza, igiene e salubrità e al risparmio energetico prescritti, sempre, dalla disciplina vigente. È di tutta evidenza l'impossibilità di attestare la conformità alle disposizioni vigenti oggi di edifici costruiti molti decenni fa" (Astrid paper n. 103).

14) la vigilanza sulle costruzioni, ivi comprese quelle sottoposte a tutela dal D.Lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio);

La disciplina vigente (posta dall'articolo 27 T.U. Edilizia e, per le opere di amministrazioni statali, dal successivo articolo 28) affida l'esercizio della vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale al dirigente o responsabile del competente ufficio del Comune. Il [Codice dei beni culturali e del paesaggio](#), per i beni oggetto di tutela, affida la vigilanza al Ministero della cultura.

15) l'accertamento di conformità, distinguendo tra: accertamento di conformità per violazioni formali della disciplina urbanistica ed edilizia; accertamento di conformità per violazioni della sopravvenuta disciplina urbanistica ed edilizia, che non si applica agli interventi di nuova costruzione; interventi edilizi eseguiti ed ultimati prima della data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765;

Tra gli interventi operati dal D.L. 69/2024 rientra la disciplina sull'accertamento di conformità, strumento tipico per ricondurre alla legalità gli abusi edilizi dovuti all'assenza del titolo abilitativo. La novella supera, in alcuni casi, il requisito della «doppia conformità» dell'opera sia alla normativa urbanistico-edilizia vigente al momento della realizzazione sia a quella in vigore al momento della presentazione dell'istanza, che rimane necessario per gli interventi eseguiti in assenza, totale difformità o in variazione essenziale dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire. A seguito della novella, invece, per gli interventi in parziale difformità dal permesso di costruire o dalla Scia alternativa al permesso di costruire nonché quelli realizzati in assenza o in difformità dalla Scia "semplice" di cui all'articolo 22 del T.U. Edilizia è sufficiente provare la conformità urbanistica ad oggi (ossia al momento della presentazione della domanda) e la conformità edilizia (normativa tecnica) all'epoca della realizzazione dell'intervento.

16) i provvedimenti sanzionatori;

L'attuale T.U. Edilizia dedica l'intero Titolo IV, Capo II, alle sanzioni penali, amministrative e civili. La disciplina è stata, come già ricordato, parzialmente innovata dal [D.L. 69/2024](#).

17) le tolleranze di costruzione;

La disciplina delle tolleranze, che prevede che il mancato rispetto dell'altezza, dei distacchi, della cubatura, della superficie coperta e di ogni altro parametro delle singole unità immobiliari non costituisce violazione edilizia se contenuto entro il limite del 2 per cento delle misure previste nel titolo abilitativo, è stata oggetto di deroga ad opera del D.L. 69/2024, che ha introdotto una disciplina speciale per gli interventi realizzati entro il 24 maggio 2024, con deroghe percentuali (inversamente proporzionali alle dimensioni dell'unità immobiliare interessata, fino al 6% delle misure previste nel titolo abilitativo per le unità immobiliari con superficie utile inferiore ai 60 metri quadrati) alle misure previste dal titolo abilitativo che disciplinano l'altezza, i distacchi, la cubatura, la superficie coperta e ogni altro parametro delle singole unità immobiliari.

18) il regime civilistico degli atti giuridici relativi a edifici abusivi;

La sanzione della nullità prevista per gli atti tra vivi che hanno ad oggetto il trasferimento o costituzione o scioglimento della comunione di diritti reali (salvo i diritti reali di garanzia e le servitù), relativi ad edifici, o loro parti, la cui costruzione è iniziata dopo il 17 marzo 1985, ove da essi non risultino, per dichiarazione dell'alienante, gli estremi del permesso di costruire o del permesso in sanatoria (art. 46 T.U. Edilizia), è stata oggetto di interpretazione, tra gli altri, dalla Corte di Cassazione S.S.U.U. Civili che, con sentenza n. 8230 del 22 marzo 2019, hanno interpretato tale requisito come "conformità formale", cioè l'enunciazione degli estremi del titolo edilizio a prescindere dalla concreta conformità dell'immobile al titolo citato.

19) le disposizioni fiscali dell'attività edilizia;

In relazione alle disposizioni fiscali, 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.

i) garantire la semplificazione dei procedimenti amministrativi, attraverso la loro digitalizzazione e informatizzazione, riducendo a quanto necessario gli oneri documentali a carico dei privati e prevedendo uno sportello unico deputato alla ricezione delle istanze e al rilascio dei titoli abilitativi;

Si fa notare che da più parti viene sottolineata l'esigenza di una completa digitalizzazione degli archivi edilizi, "la cui gestione, generalmente in modalità cartacea, crea molti disagi ai cittadini, ai tecnici e alle stesse amministrazioni a causa dei tempi assai lunghi necessari per il reperimento della documentazione richiesta per l'attestazione dello stato legittimo (soprattutto quando la documentazione è molto risalente nel tempo)" (Astrid paper n. 103).

Si ricorda che l'art. 5 del TUE prevede che le amministrazioni comunali, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, provvedono "a costituire un ufficio denominato sportello unico per l'edilizia, che cura tutti i rapporti fra il privato, l'amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all'intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di segnalazione certificata di inizio attività". Lo stesso articolo dispone che tale sportello "costituisce l'unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo (al cui rilascio è deputato, *n.d.r.*) e l'intervento edilizio oggetto dello stesso".

l) prevedere che, ai fini della formazione dei titoli abilitativi previsti dalla presente legge, le amministrazioni siano tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali già in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati;

Si ricorda, in proposito, che l'art. 43, comma 1, del D.P.R. 445/2000, dispone che "le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi sono tenuti ad acquisire d'ufficio le informazioni oggetto delle dichiarazioni sostitutive ... nonché tutti i dati e i documenti che siano in possesso delle pubbliche amministrazioni, previa indicazione, da parte dell'interessato, degli elementi indispensabili per il reperimento delle informazioni o dei dati richiesti, ovvero ad accettare la dichiarazione sostitutiva prodotta dall'interessato".

m) prevedere, attraverso previ accordi e intese in sede di Conferenza unificata, e tenendo conto delle specifiche normative regionali, la definizione e l'aggiornamento di modelli procedurali uniformi per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni in materia edilizia, nonché per la gestione della medesima attività;

Nel dossier intitolato "[La modulistica edilizia aggiornata al DL 69/2024](#)", pubblicato dall'ANCE il 30 luglio 2025, viene ricordato che "è stato siglato il 27 marzo 2025 in Conferenza Unificata l'Accordo tra Stato, Regioni ed enti locali dell'aggiornamento della modulistica edilizia in conseguenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni introdotte dal DL 69/2024 (c.d. Salva-Casa)" ed evidenziato che "l'Accordo non introduce nuovi modelli unificati, ma aggiorna quelli già approvati nel 2017 (in seguito all'Accordo siglato il 4 maggio 2017 in Conferenza Unificata, in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 126/2016, *n.d.r.*). In particolare, vengono modificati i seguenti modelli: Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA); Permesso di costruire; SCIA alternativa al permesso di costruire; Comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA)".

n) prevedere, per tutte le costruzioni esistenti, una mappa conoscitiva di dettaglio delle stesse, sotto forma di **fascicolo del fabbricato**;

Si ricorda che a livello nazionale non esiste una normativa che disciplina l'istituzione e l'obbligatorietà del fascicolo del fabbricato, pur essendo stata tale normativa oggetto di progetti di legge presentati nelle scorse legislature. Tale materia costituisce, tuttavia, oggetto di alcune leggi regionali approvate nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio.

o) promuovere prioritariamente gli interventi di **adeguamento funzionale del patrimonio esistente, perseguendo l'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo** e prevedendo la possibilità di edificare nuove costruzioni anche in forza di demolizioni del patrimonio edilizio esistente;

Si fa notare che l'obiettivo del consumo di suolo è perseguito anche dalle proposte di legge in materia di rigenerazione urbana all'esame delle Commissioni 8^a e VIII, di cui si è dato sinteticamente conto in precedenza. 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 netto entro il 2050, di allinearli alla crescita demografica e di non aumentare il degrado del territorio entro il 2030".

Con riferimento ai possibili interventi normativi europei in materia di consumo di suolo, si segnala inoltre che l'articolo 11 della [proposta](#) di direttiva UE relativa al **monitoraggio del suolo**, presentata dalla Commissione europea il 5 luglio 2023, stabilisce i principi di mitigazione che gli Stati membri dovranno seguire, qualora la stessa dovesse essere definitivamente adottata. Sulla proposta il 10 aprile 2025 Parlamento europeo e Consiglio hanno raggiunto un [accordo provvisorio](#), che dovrà quindi essere sottoposto ad approvazione formale, con il quale hanno concordato una riformulazione del medesimo articolo al fine di specificare, tra l'altro, che tali principi di mitigazione saranno presi in considerazione dagli Stati membri nel **rispetto delle decisioni nazionali in materia di pianificazione territoriale**, anche per quanto riguarda l'**edilizia abitativa**, l'estrazione mineraria, l'agricoltura sostenibile e la transizione energetica. La proposta, così come modificata dall'accordo provvisorio, dovrebbe essere definitivamente adottata dal Parlamento europeo, in seconda lettura c.d. rapida, indicativamente nella seduta plenaria del 20 ottobre 2025.

p) riordinare e aggiornare le disposizioni sulla **resistenza e stabilità delle costruzioni**, con particolare riguardo:

1) alle norme tecniche;

Si ricorda che con il [D.M. infrastrutture e trasporti 17 gennaio 2018](#) si è provveduto all'aggiornamento delle Norme tecniche per le costruzioni (NTC) e alla contestuale sostituzione delle precedenti NTC, approvate con il D.M. 14 gennaio 2008.

2)-3) alla zonazione sismica e alle classi di rischio;

Nella [sezione "Classificazione sismica" del sito web del Dipartimento della Protezione civile](#) viene evidenziato che "la legislazione antisismica italiana, 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".

4) ai soggetti del processo costruttivo, distinguendone ruoli, competenze e responsabilità anche con riferimento alle forme di polizza indennitaria;

5) agli adempimenti tecnico-amministrativi e alle competenze;

6) ai controlli amministrativi e alle sanzioni;

7) all'anagrafe delle costruzioni;

L'attuale disciplina è rinvenuta principalmente nella [Legge 1086/1971](#) e nel T.U. Edilizia, mentre l'anagrafe delle costruzioni costituisce una disciplina totalmente innovativa.

q) prevedere disposizioni in materia di **sostenibilità ambientale delle costruzioni**, con particolare riguardo:

1) all'efficientamento energetico, sismico e idrico;

2) al benessere acustico;

3) all'inquinamento elettromagnetico;

4) all'esposizione alle radiazioni ionizzanti;

5) alla gestione dei rifiuti derivanti dall'attività edilizia;

6) alla valutazione e alla certificazione della sostenibilità ambientale delle costruzioni;
 Si fa notare che il criterio di delega in questione e i relativi sottocriteri intervengono su aspetti che si intersecano, in particolare, con la disciplina di tutela dell'ambiente e con quella finalizzata all'efficientamento energetico degli edifici, il cui corpo centrale è costituito dal D.Lgs. 192/2005, di recepimento della legislazione dell'UE. Si fa notare, in proposito, l'emanazione, da parte dell'UE, della nuova direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia (c.d. direttiva case *green*), che i Paesi membri sono tenuti a recepire entro il 29 maggio 2026.

r) prevedere disposizioni volte a garantire la **qualità e la centralità della progettazione edilizia**;
 In relazione alla centralità della progettazione, si fa notare che nel vigente TUE il progetto ha la funzione di definire l'intervento edilizio e costituisce la base per il rilascio dei titoli abilitativi necessari per la sua realizzazione. Si ricorda inoltre che l'art. 32 del TUE demanda alle regioni la definizione di "quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato" sulla base di una serie di criteri individuati dal medesimo articolo.
 In relazione alla qualità della progettazione, si fa notare che tale espressione appare fare riferimento anche ai criteri ambientali minimi in materia edilizia. Si ricorda, in proposito, che con il D.M. 23 giugno 2022 sono stati emanati i "Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione di interventi edilizi, per l'affidamento dei lavori per interventi edilizi e per l'affidamento congiunto di progettazione e lavori per interventi edilizi" (c.d. CAM edilizia). Tale decreto è stato successivamente modificato dal D.M. 5 agosto 2024.
 Il [testo coordinato dei CAM edilizia](#) è disponibile sul sito del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

s) prevedere disposizioni sull'**eliminazione/superamento delle barriere architettoniche** nelle costruzioni;
 Si ricorda che il corpo centrale della disciplina vigente in materia è contenuta negli artt. da 77 ad 82 del D.P.R. 380/2001 (T.U. edilizia), 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 artt. 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).

t)-u) **indicare esplicitamente le norme da abrogare e prevedere una disciplina transitoria** volta a salvaguardare i procedimenti avviati prima della data di entrata in vigore della nuova disciplina.

L'art. 1, commi 2 e 3, dell'A.C. 535, prevede principi e criteri direttivi analoghi, almeno in parte, a quelli previsti dall'art. 2 della pdl C. 2332.

La seguente tabella mette a confronto i principi e i criteri direttivi previsti dalle proposte di legge in esame.

C. 2332 (art. 2)	C. 535 (art. 1, commi 2 e 3)
a) adottare un testo unico della disciplina legislativa in materia edilizia, operando una ricognizione delle norme statali vigenti in materia di urbanistica, edilizia e uso del territorio, all'interno di un quadro giuridico coerente, sotto il profilo logico e sistematico, aggiornando e semplificando il linguaggio normativo;	c.3, a) coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo; c.2, t) operare il necessario coordinamento con la normativa strettamente correlata;
Si fa notare che l'art. 1, comma 1, dell'A.C. 2332 dispone, tra l'altro, che l'operazione di riordino a cui deve tendere la delega deve avvenire "anche in recepimento e attuazione della normativa europea".	c.3, b) verifica del rispetto dei principi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia; c.3, c) adeguamento alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
b) individuare e definire, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, i principi fondamentali della legislazione statale afferenti alla materia del governo del territorio;	
c) individuare le disposizioni di dettaglio afferenti alla materia del governo del territorio operanti per le regioni a statuto ordinario qualora e fino a quando queste non abbiano autonomamente disposto;	
d) valorizzare l'autonomia regolamentare e organizzativa dei comuni;	
e) definire i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, per le fattispecie di cui all'articolo 29, comma 2-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241,	

nonché dell'articolo 5 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222;	
f) definire i principi fondamentali della materia della pianificazione urbanistica, tra cui:	
1) il principio di sostenibilità e resilienza della pianificazione, garantendo il diritto delle generazioni attuali e future ad abitare il territorio e le città, preservando le risorse naturali disponibili;	
2) il principio di inclusività, garantendo che le infrastrutture e i servizi siano fruibili da tutte le categorie di cittadini, nonché sostenendo le imprese locali nel promuovere la diversità economica all'interno della città;	
g) definire i principi fondamentali sulla struttura e sugli effetti dei piani urbanistici, anche con riguardo alle misure di perequazione e ai diritti edificatori;	
h) definire, con riguardo alla disciplina delle attività edilizie, i principi fondamentali della materia relativamente a:	
1) i limiti di distanza tra i fabbricati e i contenuti dei regolamenti edilizi comunali;	
2) i limiti entro i quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, prescrivendo che tali disposizioni derogatorie siano principalmente finalizzate a favorire, in quanto considerati di pubblico interesse, processi di qualificazione, riuso e recupero del patrimonio edilizio esistente;	
3) il regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni e dai privati su aree demaniali;	
4) la disciplina dell'attività edilizia in assenza di pianificazione edilizia;	
5) la documentazione attestante lo stato legittimo degli immobili, riconoscendo e valorizzando le funzioni di certificazione e di attestazione di conformità svolte nell'interesse generale dai tecnici abilitati allo svolgimento degli incarichi di progettista, direttore dei lavori e collaudatore delle opere edilizie;	
6) le categorie di intervento urbanistico-edilizio, distinguendo tra interventi di trasformazione del territorio, interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente, interventi di adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente, opere e interventi minori, non incidenti sulla trasformazione del territorio, nonché opere e manufatti privi di rilevanza edilizia;	c.2, a) prevedere l'aggiornamento e la revisione delle categorie di intervento edilizio attraverso una chiara distinzione tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del suolo inedito, anche in funzione dell'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana, tenuto conto dell'obiettivo di consumo del suolo a saldo zero;
7) i regimi amministrativi delle diverse categorie di intervento urbanistico-edilizio, che consistono solo nel permesso di costruire, nella segnalazione certificata di inizio attività e nell'attività edilizia libera, secondo canoni di proporzionalità e gradualità;	c.2, c) prevedere la razionalizzazione dei titoli abilitativi;
8) la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici e impianti pubblici	

o di interesse pubblico ovvero per aree o immobili di proprietà privata al fine di favorire il recupero di aree industriali dismesse, per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana volti alla riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee, o alla riorganizzazione funzionale di tessuti edilizi disorganici o incompiuti;	
9) le varianti in corso d'opera;	
10) i mutamenti della destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti, prevedendo che questi siano eseguiti in assenza di opere edilizie;	c.2, e) verificare l'efficacia della ripartizione delle destinazioni d'uso in macro-categorie funzionali;
11) l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico, per finalità di riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse;	
12) il contributo per gli oneri di urbanizzazione e il costo di costruzione;	c.2, d) definire nuovi criteri per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi;
13) la certificazione di agibilità degli edifici;	c.2, m) ridefinire le finalità attribuite alla certificazione di agibilità degli edifici, da concepire non come procedimento amministrativo esclusivamente correlato all'esecuzione di interventi edilizi, ma come certificazione resa da un professionista abilitato, soggetta a periodica verifica o aggiornamento, e che consideri la destinazione d'uso degli stessi edifici e il potenziale rischio atteso per l'interferenza con persone o cose; c.2, o) definire norme e procedure idonee a garantire semplificazione e massima efficienza dei processi di agibilità post-evento e prevedere interventi specifici in tema di strutture temporanee di grande impatto sulla sicurezza delle persone;
14) la vigilanza sulle costruzioni, ivi comprese quelle sottoposte a tutela dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;	
15) l'accertamento di conformità, distinguendo tra: accertamento di conformità per violazioni formali della disciplina urbanistica ed edilizia; accertamento di conformità per violazioni della sopravvenuta disciplina urbanistica ed edilizia, che non si applica agli interventi di nuova costruzione; interventi edilizi eseguiti ed ultimati prima della data di entrata in vigore della legge 6 agosto 1967, n. 765;	c.2, f) riorganizzare e integrare la disciplina dell'accertamento di conformità anche attraverso un'individuazione univoca delle conformità, non conformità e difformità, sostanziali e non sostanziali, per le nuove costruzioni e per le costruzioni esistenti, della regolarità documentale, nonché delle cosiddette opere minori;
16) i provvedimenti sanzionatori;	c.2, i) ridefinire e aggiornare il regime sanzionatorio in relazione alle violazioni delle norme vigenti in materia edilizia;
17) le tolleranze di costruzione;	
18) il regime civilistico degli atti giuridici relativi a edifici abusivi;	c.2, g) definire nuovi assetti organizzativi per la demolizione degli abusati edilizi;
19) le disposizioni fiscali dell'attività edilizia;	
i) garantire la semplificazione dei procedimenti amministrativi, attraverso la loro digitalizzazione e informatizzazione, riducendo a quanto necessario gli oneri documentali a carico dei privati e prevedendo	c.2, b) provvedere a una razionalizzazione dei processi amministrativi, delle procedure di deposito delle istanze, della gestione delle varianti in corso d'opera, della disciplina concernente la natura del soggetto pubblico deputato alla

uno sportello unico deputato alla ricezione delle istanze e al rilascio dei titoli abilitativi;	ricezione delle istanze e al rilascio dei relativi permessi nel territorio nazionale, in un'ottica di semplificazione e di progressiva digitalizzazione dei processi; c.2, n) prevedere la revisione del processo di autorizzazione sismica in un'ottica di semplificazione ed efficienza, coniugando la necessità del controllo e della vigilanza con la reale efficacia degli stessi e con l'impatto sui processi tecnici ed economici delle costruzioni, integrando i controlli con una revisione dell'attività di collaudo statico e lo sviluppo di concrete forme di sussidiarietà che coinvolgano anche gli ordini professionali;
l) prevedere che, ai fini della formazione dei titoli abilitativi previsti dalla presente legge, le amministrazioni siano tenute ad acquisire d'ufficio i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali già in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possono richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati;	
m) prevedere, attraverso previ accordi e intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e tenendo conto delle specifiche normative regionali, la definizione e l'aggiornamento di modelli procedurali uniformi per la presentazione delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni in materia edilizia, nonché per la gestione della medesima attività;	
n) prevedere, per tutte le costruzioni esistenti, una mappa conoscitiva di dettaglio delle stesse, sotto forma di fascicolo del fabbricato;	
o) promuovere prioritariamente gli interventi di adeguamento funzionale del patrimonio esistente, perseguendo l'obiettivo di azzeramento del consumo di suolo e prevedendo la possibilità di edificare nuove costruzioni anche in forza di demolizioni del patrimonio edilizio esistente;	
p) riordinare e aggiornare le disposizioni sulla resistenza e stabilità delle costruzioni, con particolare riguardo:	c.2, h) introdurre, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nuove norme in materia di identificazione anagrafica delle costruzioni, di formazione degli operatori e di criteri per l'aggiornamento delle nuove tecniche per le costruzioni; c.2, l) pervenire a una definizione organica della normativa relativa alla sicurezza delle costruzioni, ponendo particolare attenzione al rapporto tra rischio e sicurezza e declinando il concetto di sicurezza in un quadro di sostenibilità generale e di appropriate analisi costi-benefici; c.2, p) introdurre una specifica disciplina per le opere legate al dissesto idrogeologico e al rischio incendio nelle costruzioni, con individuazione di un sistema di controlli e di autorizzazioni per le opere eseguite dallo Stato o per conto dello Stato o comunque di interesse statale;
1) alle norme tecniche;	
2) alla zonazione sismica;	
3) alle classi di rischio;	
4) ai soggetti del processo costruttivo, distinguendone ruoli, competenze e responsabilità anche con riferimento alle forme di polizza indennitaria;	
5) agli adempimenti tecnico-amministrativi e alle competenze;	
6) ai controlli amministrativi e alle sanzioni;	
7) all'anagrafe delle costruzioni;	

q) prevedere disposizioni in materia di sostenibilità ambientale delle costruzioni, con particolare riguardo:	c.2, q) individuare ulteriori criteri generali in materia di sostenibilità ambientale delle costruzioni, includendo come parametri la qualità acustica, la gestione dei materiali derivanti dall'attività di demolizione, l'utilizzo di materiali riciclati, l'efficientamento energetico e l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero, tenendo conto delle previsioni contenute nella normativa dell'Unione europea e delle iniziative regionali adottate in tale ambito;
1) all'efficientamento energetico, sismico e idrico;	c.2, r) individuare criteri indicativi della sostenibilità ambientale applicabili a tutte le categorie di costruzioni e non esclusivamente agli edifici; c.2, s) definire un sistema premiante volto a incentivare la diffusione della sostenibilità ambientale delle costruzioni;
2) al benessere acustico;	
3) all'inquinamento elettromagnetico;	
4) all'esposizione alle radiazioni ionizzanti;	
5) alla gestione dei rifiuti derivanti dall'attività edilizia;	
6) alla valutazione e alla certificazione della sostenibilità ambientale delle costruzioni;	
r) prevedere disposizioni volte a garantire la qualità e la centralità della progettazione edilizia;	
s) prevedere disposizioni sull'eliminazione o sul superamento delle barriere architettoniche nelle costruzioni;	
t) indicare esplicitamente le norme da abrogare;	c.3, d) indicazione esplicita delle norme abrogate.
u) prevedere una disciplina transitoria volta a salvaguardare i procedimenti avviati prima della data di entrata in vigore della nuova disciplina.	c.2, u) elaborare un'adeguata disciplina transitoria al fine di prevenire effetti distorsivi della riforma sui procedimenti in corso e sugli strumenti urbanistici vigenti.

Procedura da seguire l'emanazione dei decreti delegati (art. 1, commi 2 e 3, A.C. 2332; art. 1, commi 4-6, A.C. 535)

I commi 2 e 3 dell'art. 1 dell'A.C. 2332 disciplinano la procedura da seguire l'emanazione dei decreti delegati. Disposizioni analoghe, ma con alcune differenze, sono recate dall'art. 1, commi 4-6, dell'A.C. 535.

Organo proponente

Il comma 2 dell'articolo 1 della pdl C. 2332 dispone che i decreti delegati sono adottati su proposta del **Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, di concerto con i Ministri per gli affari regionali e le autonomie, per la pubblica amministrazione, per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa e dell'economia e delle finanze.

Il comma 4 dell'art. 1 della pdl C. 535 prevede invece che l'adozione dei decreti in questione avvenga su proposta del **Presidente del Consiglio dei ministri** e del Ministro delle infrastrutture, di concerto con una serie di Ministri, diversi e ulteriori rispetto a quelli indicati dall'A.C. 2332.

Si osserva, in proposito, che il comma in esame utilizza denominazioni precedenti a quelle attuali risultanti dalle modifiche operate dal D.L. 173/2022.

Intese e pareri di organi non parlamentari

Il comma 2 dell'articolo 1 dell'A.C. 2332 dispone che i decreti delegati in questione sono adottati:

- previa **intesa in sede di Conferenza unificata**. Si fa notare che il comma 4 dell'art. 1 della pdl C. 535 non prevede l'intesa ma il parere della Conferenza unificata. Si fa altresì notare che il secondo periodo del comma 2 dell'art. 1 dell'A.C. 2332 reca una disposizione, che non trova corrispondenze nell'A.C. 535, volta a stabilire che, in mancanza dell'intesa predetta nel termine di cui all'articolo 3 del D.Lgs. 281/1997, il Consiglio dei ministri approva una relazione che è trasmessa alle Camere, in cui sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta;

Il richiamo normativo sembra riferirsi al comma 3 dell'art. 3 del D.Lgs. 281/1997, il quale reca disposizioni applicabili (ai sensi del comma 1 del medesimo articolo) "a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato-regioni". Tale comma 3 prevede infatti che "quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato-regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata".

-e previa acquisizione del **parere del Consiglio di Stato**, che è reso **entro 30 giorni** dalla trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo. Si fa notare che il comma 4 dell'art. 1 della pdl C. 535 prevede, oltre a tale parere, anche il **parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici**. Un'ulteriore differenza rispetto all'A.C. 2332 risiede nel termine per l'espressione del parere, che è elevato da 30 a 45 giorni.

Il comma 5 dell'A.C. 535 reca inoltre una disposizione, che non trova corrispondenze nell'A.C. 2332, secondo cui ai fini della predisposizione dei decreti delegati, con decreto del Ministro delle infrastrutture, sono individuate **forme di consultazione** degli ordini professionali e dei consigli nazionali delle professioni tecniche e delle associazioni di rappresentanza dei costruttori e di altri operatori.

Si valuti l'opportunità di riformulare il comma 5 dell'art. 1 al fine di prevedere, conformemente alla ratio dell'art. 76 della Costituzione e alla natura dei limiti ulteriori alla delegazione legislativa, direttamente nella disposizione in esame - e non mediante il rinvio ad una fonte secondaria come il decreto ministeriale - la definizione delle modalità di consultazione dei soggetti ivi previsti, con particolare riferimento alla fissazione del termine di conclusione della consultazione e alla collocazione temporale della stessa in relazione alle altre fasi endoprocedimentali previste dal comma 4.

Pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari

Il terzo periodo del comma 2 dell'articolo 1 dell'A.C. 2332 dispone che, successivamente all'intesa e all'acquisizione del parere del Consiglio di Stato, gli schemi di ciascun decreto delegato sono trasmessi alle Camere, per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano **entro 45 giorni dalla data di trasmissione**.

Il comma 6 dell'art. 1 dell'A.C. 535 prevede che il parere delle citate Commissioni sia reso entro 30 giorni (anziché 45 giorni) e non dalla data di trasmissione bensì dalla data di assegnazione. Il comma 6 dell'art. 1 dell'A.C. 535 prevede inoltre un termine per la trasmissione alle Camere degli schemi in questione, stabilendo che tale trasmissione avvenga entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della proposta di legge. Lo stesso comma 6 precisa che gli schemi trasmessi alle Camere sono accompagnati dall'analisi tecnico-normativa, dall'analisi dell'impatto della regolamentazione e dalla relazione tecnica.

L'ultimo periodo del comma 2 dispone inoltre che **decorso il termine per l'espressione dei pareri** delle Commissioni parlamentari competenti, **i decreti delegati possono essere comunque adottati**.

Il comma 3 dell'articolo 1 dell'A.C. 2332 dispone che il Governo adotta i decreti delegati tenendo conto dei pareri espressi e disciplina il caso in cui il **parere delle Commissioni parlamentari evidenzia profili di non conformità ai principi e criteri direttivi di delega**. Tale comma dispone infatti che, qualora il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di delega **e il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari**:

- **il Governo trasmette nuovamente i testi alle Camere** con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione;
- **le Commissioni parlamentari competenti per materia possono esprimersi** sulle osservazioni del Governo **entro 10 giorni** dall'assegnazione. Decorso tale termine il decreto legislativo può essere comunque adottato.

A differenza di quanto stabilito dall'A.C. 2332, la pdl C. 535 prevede un **secondo "passaggio parlamentare"** non solamente nel succitato caso di profili di non conformità (come prevede il comma 3 dell'art. 1 dell'A.C. 2332) ma come regola generale. Il comma 6 dell'art. 1 dell'A.C. 535 dispone infatti che, tenuto conto di tutti i pareri espressi, il Governo ritrasmette alle Camere, entro 45 giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il secondo e definitivo parere delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro 20 giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

L'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 1 dell'A.C. 2332 prevede inoltre la **proroga di 90 giorni del termine finale per l'esercizio della delega** qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono tale termine finale o successivamente.

Effetti finanziari (art. 1, comma 4, A.C. 2332; art. 1, comma 7, A.C. 535)

Il primo periodo del comma 7 dell'art. 1 dell'A.C. 535 reca l'usuale **clausola di invarianza finanziaria**, stabilendo che dall'adozione dei decreti delegati non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il successivo periodo (che reca disposizioni identiche a quelle recate dall'art. 1, comma 4, della pdl C. 2332) disciplina il caso in cui uno o più decreti legislativi determinino **nuovi o maggiori oneri che non trovano compensazione** al proprio interno. In tal caso viene stabilito che – in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 – i decreti delegati sono emanati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

L'art. 17 della L. 196/2009, che disciplina la copertura finanziaria delle leggi, dispone, al comma 2, tra l'altro, che "i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica ... che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura".

Decreti correttivi (art. 1, comma 5, A.C. 2332; art. 1, comma 8, A.C. 535)

Il comma 5 dell'art. 1 dell'A.C. 2332 consente al Governo di adottare, **entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti delegati di cui trattasi, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e della stessa procedura previsti per tali decreti, **uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive** (c.d. decreti correttivi).

Tale disposizione si trova contenuta anche nel comma 8 dell'art. 1 della pdl C. 535. Tale comma 8 però precisa, in aggiunta, che l'adozione dei c.d. decreti correttivi deve avvenire sulla base di una **relazione motivata** presentata alle Camere dal Ministro delle infrastrutture, che individua le disposizioni su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

Rapporti con le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano (art. 3 A.C. 2332)

L'art. 3 dell'A.C. 2332 (che non trova corrispondenza nel testo dell'A.C. 535) stabilisce che le disposizioni della proposta di legge e quelle dei decreti legislativi emanati in attuazione della stessa sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano **compatibilmente con i rispettivi statuti di autonomia e le relative norme di attuazione**, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Come è noto, la [legge costituzionale n. 3 del 2001](#) ha modificato il **titolo V** della parte seconda della Costituzione, prevedendo, con specifico riferimento al riparto delle competenze legislative:

- la potestà legislativa statale esclusiva nelle materie di cui al secondo comma dell'articolo 117;
- la legislazione concorrente nelle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, riservando in tali ambiti la potestà legislativa alle Regioni e la legislazione nella determinazione dei principi fondamentali allo Stato;
- la potestà legislativa regionale residuale ex articolo 117, quarto comma.

Il sistema così delineato ha sostituito il precedente, il quale, invece, prevedeva in capo alle Regioni solo la competenza legislativa concorrente in alcune materie (nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni), nonché la potestà legislativa di attuazione delle leggi dello Stato, allorché queste ultime lo disponessero.

Con riferimento, invece, alle **Regioni a statuto speciale**, sono previste tre tipologie di potestà legislativa: primaria, concorrente e di attuazione. Nella già richiamata legge costituzionale n. 3 del 2001 contenente la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, è stata inserita all'articolo 10 la cosiddetta **clausola di maggior favore**: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Le clausole di salvaguardia, come quella in commento, hanno lo scopo di adattare l'applicabilità della legislazione statale in **conformità** agli **statuti** e alle relative **norme di attuazione** delle Regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e di Bolzano, nel rispetto della loro autonomia.

È opportuno ricordare che, secondo quanto statuito dalla Corte costituzionale, la sola presenza di una clausola di salvaguardia non è idonea a rendere costituzionalmente legittima una norma indirizzata alle Regioni a statuto speciale o alle Province autonome. Sul punto, la Corte ha avuto modo di precisare che "l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, laddove tale clausola entri in contraddizione con quanto escluso dalle norme impugnate, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome" ([Corte cost. 154/2017](#)).

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge sono riconducibili alla materia **governo del territorio**, attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

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).

Con specifico riferimento alle previsioni delle proposte di legge in esame, si ricorda che secondo la giurisprudenza costituzionale sono da considerarsi **principi fondamentali** le disposizioni che definiscono, tra l'altro, 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 (sentenze n. 309 del 2011, nn. 2, 124 e 245 del 2021 e, da ultimo, sentenza n. 240 del 2022 nella

quale si riafferma il principio fondamentale secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi e il loro regime operano in uno spazio di disciplina riservato allo Stato); il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (sentenza n. 124 del 2021); la necessità di "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria (sentenza n. 77 del 2021 e sentenza n. 24 del 2022); 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 (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 evidenzia che "in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)". Ciò, più in generale, conformemente all'indirizzo giurisprudenziale (da ultimo, sentenza n. 24 del 2022) secondo il quale il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica vincola la potestà legislativa anche delle Regioni a statuto speciale.