



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Consultazione sulla riforma del Testo Unico dell'Edilizia (TUE)

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

21 febbraio 2025

PREMESSE

Il giorno 28 gennaio 2025 si è svolta, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, la quarta riunione del Tavolo di consultazione per l'adozione del Piano Casa, ai cui lavori partecipa anche Confindustria Assoimmobiliare. Nel corso dell'incontro, presieduto dal Ministro Matteo Salvini, sono stati illustrati gli aggiornamenti sulle iniziative promosse dal Ministero in materia di edilizia e politiche abitative ed è stato annunciato l'avvio di una consultazione sulla riforma del Testo Unico dell'Edilizia (TUE), con l'obiettivo di raccogliere dagli operatori del settore le segnalazioni delle principali criticità applicative e delle proposte operative per il loro superamento.

A tal fine, il Ministero ha individuato 20 ambiti tematici destinati a confluire nello schema di disegno di legge delega per la riforma del TUE e su tali temi è stata successivamente aperta la consultazione, con termine di invio dei contributi fissato al 21 febbraio 2025. Ai soggetti partecipanti al Tavolo è stato chiesto di selezionare un massimo di tre temi, ordinandoli per priorità, e di indicare per ciascuno le criticità e proposte risolutive.

GLI ARGOMENTI OGGETTO DI CONSULTAZIONE

Semplificazioni normative e riordino delle competenze Stato-Regioni

- 1 Semplificazione normativa primaria, secondaria e regionale
- 2 Inquadramento vincoli alle competenze regionali.
- 3 Coordinamento Normativo del TUE con la disciplina secondaria sulle definizioni

Razionalizzazione dei titoli edilizi e delle relative procedure

- 4 Riordino e revisione delle tipologie di intervento edilizio
- 5 Revisione della disciplina nella demo-ricostruzione
- 6 Semplificazioni procedurali per il rilascio o la formazione dei titoli
- 7 Razionalizzazione titoli abilitativi per ogni intervento edilizio

Coordinamento disciplina edilizia e urbanistica

- 8 Coordinamento disciplina edilizia e urbanistica
- 9 Rigenerazione urbana
- 10 Semplificazione della disciplina in materia di mutamento di destinazione d'uso

Coordinamento disciplina edilizia e costruzioni

- 11 Aggiornamento disciplina in materia di costruzioni e coordinamento con la disciplina edilizia
- 12 Norme tecniche delle costruzioni

Razionalizzazione della disciplina su stato legittimo immobile, gestione difformità e abusi

- 13 Stato legittimo immobiliare

- 14 Definizione delle tipologie di difformità
- 15 Procedure e titoli in sanatoria
- 16 Razionalizzazione della disciplina relativa alla gestione di immobili abusivi

Aspetti sanzionatori e tributari

- 17 Semplificazione disciplina delle sanzioni
- 18 Razionalizzazione agevolazioni tributarie in caso di interventi abusivi

Altri argomenti

- 19 Digitalizzazione procedure, istituzione anagrafe e fascicolo digitale delle costruzioni e interoperabilità delle banche dati
- 20 Individuazione di strutture di supporto ai Comuni per le funzioni in materia edilizia.

Sulla base dei lavori svolti all'interno del proprio Tavolo Urbanistica, Confindustria Assoimmobiliare ha partecipato alla consultazione presentando le proposte illustrate nelle pagine che seguono, relative ai temi: (1) Semplificazione normativa tra normativa primaria, secondaria e regionale; (2) Semplificazione procedurali per il rilascio o la formazione dei titoli edilizi; (3) Rigenerazione Urbana.

1. SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA TRA NORMATIVA PRIMARIA, SECONDARIA E REGIONALE

Ad oggi permangono forti incertezze interpretative legate alla rilevanza ed efficacia della normativa nazionale rispetto alla disciplina dettata a livello regionale e, soprattutto, comunale. È emersa dunque la necessità di introdurre una legislazione elastica, ritagliata sulle esigenze dei fabbisogni e delle peculiarità dei territori, necessariamente diversificati e sostanzialmente unici, rifuggendo dalla applicazione di criteri standardizzati. In quest'ottica, è necessario confermare e rafforzare due principi generali già presenti nell'attuale Testo Unico dell'Edilizia:

- a) la regola generale di cui agli artt. 1 e 2, secondo cui i *"principi fondamentali della legislazione statale (cd. Legge cornice n.d.r.)"* sono quelli *"desumibili dalle disposizioni dedotte dal Testo Unico"*. Soltanto questi principi possono vincolare il legislatore regionale, salvi comunque i casi di rinvio del Testo Unico, alla regolamentazione delle Regioni;
- b) Una valenza meramente recessiva del Decreto Ministeriale n. 1444/1968, in quanto esso non viene tra le norme fondamentali della legislazione statale ed è espressamente derogabile con legislazione regionale, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, del d.P.R. 380/2001, introdotto con l'art. 30, comma 1, lett. 0a), D.L. n. 69/2013 (cd. sblocca cantieri): *"ferma restando la competenza statale in materia di ordinamento civile con riferimento al diritto di proprietà e alle connesse norme del codice civile e alle disposizioni integrative, 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, e possono dettare disposizioni sugli spazi da destinare agli insediamenti residenziali, a quelli produttivi, a quelli riservati alle attività collettive, al verde e ai parcheggi, nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali"*.

LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

Anche al fine di valorizzare le diverse autonomie locali, si propone che la nuova legge di riforma del TUE:

- a) preveda che la Legge 1150/1942 e il D.M. n. 1444/1968, sia dal punto di vista dei limiti quantitativi – dimensionali, sia sotto il profilo delle modalità attuative degli interventi (utilizzo del permesso di costruire convenzionato in luogo della pianificazione attuativa), abbiano finalità esclusivamente orientativa e che, comunque, non siano applicabili in caso di diversa normativa regionale o regolamentazione comunale.
- b) Al fine di superare possibili vuoti normativi, si propone di prevedere che, laddove non sia presente una legislazione regionale, la regolamentazione in punto di modalità attuative, nonché di limiti di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali, produttivi, alberghieri, e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, possa essere dettata a livello locale, fermi comunque i principi fondamentali discendenti dal D.P.R. n. 380/2001, come innovato per effetto della proposta di cui alla lett. a) che precede.

2. SEMPLIFICAZIONE PROCEDURALE PER IL RILASCIO O LA FORMAZIONE DEI TITOLI EDILIZI

In relazione alle incertezze applicative e secondo una prospettiva di generale semplificazione e uniformazione, appare necessario confermare la generale alternatività del permesso di costruire convenzionato al piano attuativo, così come previsto dalla giurisprudenza (*inter alia*: TAR Campania, Napoli, n. 537 del 20 gennaio 2025, nonché Consiglio di Stato, sentenza n. 8544 del 23/12/2021). Sempre in chiave di semplificazione e di accelerazione delle procedure, si propone di prevedere una generale alternatività tra il permesso di costruire e la S.C.I.A. sostituita ex art. 23, D.P.R. n. 380/2001.

Sono poi auspicabili specifiche normative di stabilità giuridica dei titoli edilizi, finalizzate a introdurre regole di certezza del diritto, volte a consentire il consolidamento dei titoli edilizi, definendo in modo netto e chiaro i termini entro cui promuovere le azioni giudiziarie di annullamento. Ciò, peraltro, in conformità alla giurisprudenza amministrativa italiana la quale riconosce che, in tema di impugnazione dei titoli edilizi, le esigenze di tutela vanno temperate con l'esigenza di assicurare stabilità e certezza agli atti amministrativi, non potendo rimanere soggetti *sine die* ad un'eventuale impugnativa (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 10845/2023), in quanto il soggetto titolare del titolo abilitativo edilizio non può essere lasciato nella incertezza circa la sorte del proprio titolo oltre una ragionevole misura, considerato che l'annullamento a distanza di molto tempo finirebbe per rendere ancora più grave il pregiudizio patito, rispetto ad opere edilizie da tempo edificate e che si confidava di poter continuare a mantenere. Infine, si suggerisce anche di prevedere forme finalizzate a facilitare la formazione e la presentazione della segnalazione certificata di agibilità.

LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

Le proposte in questo ambito riguardano:

- Prevedere che *“In alternativa ai piani urbanistici di lottizzazione, attuativi, di recupero e di riqualificazione particolareggiati comunque denominati, sia è ammesso il ricorso al permesso di costruire convenzionato di cui all’art. 28 bis, D.P.R. n. 380/2001”*.
- Precisare che *“qualora le esigenze di urbanizzazione possano essere soddisfatte con una modalità semplificata, è possibile il rilascio di un permesso di costruire convenzionato, che può essere rilasciato anche nel caso in cui lo strumento urbanistico generale o la normativa richieda la preventiva approvazione di un piano attuativo. Gli standard urbanistici sono determinati sulla differenza di volumi o di superfici tra lo stato di progetto e lo stato di fatto e, qualora non sia possibile reperirli o in caso di assenza di interesse pubblico alla cessione, possono essere monetizzati; in ogni caso, la decisione di non ammettere la monetizzazione deve essere congruamente motivata;*
- Stabilire che *“salvo diversa previsione regionale, chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune segnalazione certificata di inizio attività”*.
- Stabilire che *“salvo diversa previsione regionale, chi ha titolo per presentare istanza di permesso di costruire ha facoltà, alternativamente e per gli stessi interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia, di inoltrare al comune segnalazione certificata di inizio attività”*.
- Prevedere che *“il termine per impugnare il titolo abilitativo per la realizzazione di un intervento edilizio di cui al d.P.R. 380/2001, decorre nei confronti dei terzi dal primo giorno di un periodo continuativo di sessanta giorni di esibizione sul terreno del relativo cartello di cantiere, che rechi l’indicazione di cui all’art.3, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

3. RIGENERAZIONE URBANA

Le attuali criticità connesse allo sviluppo e alla edificazione dei tessuti urbani appaiono principalmente connesse ai temi della rigenerazione urbana e, quindi, in particolare della sostituzione edilizia a beneficio del recupero, della riconversione del patrimonio edilizio esistente ai fini della realizzazione di fabbricati con destinazioni e caratteristiche morfologiche anche diverse rispetto alle preesistenti. Questa sfida dei giorni moderni si scontra con alcune difficoltà legate:

- Assenza di una definizione e di una disciplina nazionale in punto di rigenerazione urbana, pressoché rimessa alla legislazione regionale, con evidenti disallineamenti operativi;
- Ai costi e, in particolare, non solo i costi di costruzione e dei materiali, ma anche i costi propriamente amministrativi, connessi al reperimento e/o alla monetizzazione delle dotazioni e del pagamento degli oneri urbanizzazioni e, altresì degli interventi di bonifica, rispetto ai quali sono sempre più necessari meccanismi premiali e incentivanti;

- Alla lunghezza dei tempi e delle procedure amministrative, che per gli operatori si traducono in una incertezza della fattibilità e redditività degli investimenti, per cui appare auspicabile tracciare una modalità attuative semplificate e snelle, tali da definire una corsia privilegiata e preferenziale per gli interventi di rigenerazione e di recupero del patrimonio esistente;
- Alla particolare conformazione del patrimonio edilizio da rigenerare, spesso edificato in epoca risalente, per cui potrebbero essere difficilmente applicabili le normative previste dai vigenti strumenti urbanistici in punto di indici, distanze e altezze e divenendo quindi determinante la possibilità di ammettere e disciplinare il ricorso alla deroga.

LE PROPOSTE DI CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

È necessario prevedere una definizione di rigenerazione urbana tale per cui essa sia l'insieme delle azioni di recupero e riqualificazione di uno spazio urbano, compresi gli interventi di ristrutturazione edilizia anche con totale o parziale demolizione e ricostruzione che portino alla realizzazione di organismi edilizi che presentino sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche, funzionali e tipologiche anche integralmente differenti da quelli originari.

Inoltre, è necessario prevedere meccanismi premiali tali per cui:

- Per gli interventi di ristrutturazione edilizia, compresa la demolizione e ricostruzione con incremento volumetrico, il contributo di costruzione sia commisurato alla sola maggiore volumetria o superficie eccedenti quella originaria e, comunque, sia ridotto del 40%, con esenzione per gli alloggi di edilizia sociale convenzionata. È fatta salva la facoltà per le Regioni e per i Comuni di prevedere ulteriori riduzioni.
- Si applichi il dimezzamento dei termini procedurali previsti dalla legislazione statale e regionale.
- I casi di ristrutturazione anche con demolizione e ricostruzione che non eccedano le consistenze edilizie esistenti, non siano assoggettati all'obbligo di reperimento di aree per servizi di interesse generale, né alla dotazione dei parcheggi previsti dalla legge 17 agosto 1942, n. 1942, n. 1150, con particolare riferimento a studentati e strutture alberghiere, funzioni comunque sempre escluse dalle predette dotazioni.
- I Comuni individuino gli immobili abbandonati che causano criticità per uno o più dei seguenti aspetti: salute, sicurezza idraulica, problemi strutturali che ne pregiudicano la sicurezza, inquinamento, degrado ambientale, urbanistico-edilizio e sociale. In tali casi dovrebbe essere concesso un incremento dell'indice di edificabilità massimo o, se maggiore di quest'ultimo, della superficie lorda esistente, non inferiore al 20% delle consistenze edilizie esistenti e legittimamente edificate, salvo previsioni di maggior favore nelle normative regionali e locali.