

Memoria
Audizione del 18/11/2025

A.C. 535 (primo firmatario On. Santillo) e A.C. 2332 (prima firmataria On. Mazzetti)
Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina
legislativa in materia edilizia

Ringraziando per l'occasione concessa, espongo di seguito alcune considerazioni e osservazioni sui disegni di legge in oggetto quale contributo di Legacoop Produzione e Servizi.

1. Finalità complessiva dell'intervento di riforma

I due progetti di legge in discussione si propongono di intervenire in un ambito – quello della normativa edilizia – caratterizzato da un articolato sistema di norme oramai estremamente risalente, e che ha visto, negli anni, numerosi interventi di vario livello, spesso contenuti in provvedimenti d'urgenza, con un ovvio effetto di stratificazione normativa.

A ciò si aggiunga che il “governo del territorio” è una **materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni**, con l'effetto di un ampio margine di intervento delle Amministrazioni regionali, con un ulteriore ampliamento della normativa che disciplina la materia.

Parallelamente, su vari temi, negli anni, si sono aperti problematiche interpretative, che hanno comportato la proliferazione di contenziosi e forti criticità per amministrazioni e operatori del settore.

Va accolta, quindi, senz'altro con favore l'intenzione perseguita dai due progetti di legge di un **intervento organico** sulla materia, volto a **razionalizzare e riorganizzare la normativa statale**, in maniera da renderla, da un lato, maggiormente al passo con i tempi e, dall'altro, più chiara e meno esposta a incertezze, a tutto vantaggio della **certezza del diritto**.

2. Rapporto tra Stato e Regioni

Sul delicato rapporto tra Stato e Regioni apprezziamo la proposta contenuta al PDL 2332 (on. Mazzetti), all'art. 2, comma 1, lettere da b) a e).

Si propone, infatti, di individuare e definire i **principi fondamentali della legislazione statale afferenti alla materia del governo del territorio** e di 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, con un opportuno **meccanismo di cedevolezza che eviterebbe vuoti normativi** nell'eventuale inerzia delle Regioni.

Al contempo si propone di valorizzare l'autonomia regolamentare e organizzativa dei Comuni e si ipotizza di individuare **livelli essenziali delle prestazioni** in materia di procedimenti amministrativi in ambito edilizio.

Appreziamo l'approccio, che garantirebbe un'impostazione di base uniforme su tutto il territorio nazionale, fermo restando che riteniamo necessario che l'uniformità normativa non perda di vista le diversità locali: contesti paesaggistici, esigenze urbanistiche locali, specificità territoriali devono essere in ogni caso garantiti, anche in ragione del **principio di sussidiarietà**.

3. Razionalizzazione delle tipologie di intervento e dei titoli edilizi

Condividiamo la finalità, perseguita da entrambi i progetti di legge, di razionalizzare le tipologie di titoli edilizi e **auspichiamo a una maggiore tipizzazione degli interventi che ricadono nelle**

diverse tipologie di titolo, al fine di superare dubbi e incertezze interpretative che possono arrivare a bloccare la realizzazione di interventi edilizi anche importanti e, in ogni caso, costituiscono un forte disincentivo all'iniziativa privata.

Al contempo, sarebbe necessaria anche una **razionalizzazione complessiva delle tipologie di intervento e delle relative definizioni**. Infatti, l'attuale classificazione degli interventi (manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, ristrutturazione urbanistica, nuova costruzione) risulta talvolta ridondante e sovrapposta, favorendo interpretazioni divergenti tra Enti Locali e Regioni.

Mancano, inoltre, a oggi definizioni univoche per interventi di "rigenerazione urbana" o di recupero del patrimonio edilizio esistente in ambiti urbani complessi, rendendo difficile applicare regimi abilitativi chiari e uniformi.

Andrebbe, quindi, assicurata la riduzione del numero delle categorie, descrivendole con maggiore dettaglio al fine di garantire uniformità applicativa su tutto il territorio nazionale. Parallelamente, con riferimento alla "rigenerazione urbana", andrebbe introdotta nel Testo Unico (T.U.) una specifica definizione legata a interventi integrati e di interesse pubblico, distinguendoli dalla semplice ristrutturazione edilizia.

4. Digitalizzazione e informatizzazione

Entrambi i progetti di legge prevedono criteri direttivi volti alla semplificazione dei processi amministrativi attraverso la **digitalizzazione e informatizzazione**.

Si tratta di finalità che senz'altro condividiamo, anche se va evidenziato come tali finalità andrebbero accompagnate da processi di **investimento in strumentazioni tecnologiche e di formazione e aggiornamento del personale delle pubbliche amministrazioni** coinvolte, cosa che non potrebbe avvenire senza stanziamento di apposite risorse.

In ogni caso, crediamo che in questa ottica, si potrebbe ipotizzare di sviluppare **banche dati condivise** e un sistema informatico che consenta alle varie Amministrazioni di consultare e applicare in modo univoco le norme vigenti nei diversi ambiti territoriali, riducendo il margine di interpretazione discrezionale e promuovendo una maggiore omogeneità applicativa.

5. Azzeramento del consumo di suolo. Rigenerazione urbana

Apprezziamo che entrambi i progetti di legge prevedano che gli emanandi decreti legislativi debbano perseguire l'obiettivo di **azzeramento del consumo di suolo**, in un'ottica di promozione prioritaria della riqualificazione e del recupero del patrimonio edilizio esistente.

Anche alla luce degli obiettivi europei, si tratta della strada prioritaria da percorrere.

Ugualmente apprezziamo la valorizzazione degli aspetti di **sostenibilità ambientale delle costruzioni**, richiesta da entrambi i progetti di legge, tema su cui le imprese cooperative sono da sempre impegnate.

È evidente che vadano **assicurate condizioni adeguate al fine di agevolare le operazioni di rigenerazione urbana**, spesso di notevole complessità e coinvolgenti numerosi soggetti, al fine di innescare processi virtuosi a beneficio della collettività, che si vedrà restituite aree altrimenti in situazioni di marginalità o disuso.

Così, ad esempio, andrebbe garantita una **riduzione di oneri, permessi o tempi procedurali** per chi realizza progetti di rigenerazione che garantiscano alloggi sociali, spazi collettivi e miglioramenti ambientali (efficienza energetica, verde pubblico, mobilità sostenibile).

Al contempo, bisognerebbe prevedere **parametri più flessibili per gli standard urbanistici**, ivi compresa la riduzione delle distanze minime quando motivata da interventi di recupero del tessuto storico-urbanistico o finalizzata alla creazione di spazi comuni.



Riteniamo necessario, inoltre, che per tali progettualità, laddove di competenza di pubbliche amministrazioni (spesso si tratta di Comuni), vengano assicurate anche opportune forme di finanziamento, in assenza delle quali spesso le operazioni in questione non riuscirebbero a svilupparsi.

6. Accertamento di conformità

Entrambi i progetti di legge prevedono, tra i criteri direttivi, la **riorganizzazione della disciplina dell'accertamento di conformità**.

Condividiamo tale necessità, e crediamo che in fase attuativa vadano valorizzati anche gli interventi sul tema già recati dal recente DL Salva Casa (d.l. n. 69/2024).

In generale, si evidenzia come la distinzione tra “*variazioni essenziali*”, “*difficoltà parziali*” e “*abus totali*” sia spesso soggetta a interpretazioni difformi nelle diverse giurisdizioni locali.

Al contempo, il tema delle sanatorie (in particolare per edifici realizzati prima di determinate epoche) non è trattato in modo coordinato rispetto alle esigenze di rigenerazione e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.

In questa ottica, quindi, crediamo che vadano previsti **criteri uniformi per la definizione delle difficoltà e per la loro regolarizzazione**.

Dovrebbe essere introdotto un **regime di tolleranze edilizie più ampio per i soli interventi di recupero del patrimonio esistente**, in modo da favorire la regolarizzazione di minime difficoltà non strutturali e agevolato il rilascio del titolo in sanatoria quando l'intervento comporti messa a norma sismica, efficientamento energetico o destinazione sociale dell'immobile.

In questa ottica, bisognerebbe procedere a una **revisione o abolizione della “doppia conformità” per interventi di rigenerazione**.

Andrebbe, infatti, prevista una verifica della conformità esclusivamente alle norme vigenti al momento della presentazione della domanda, soprattutto qualora l'intervento consegua finalità sociali (edilizia residenziale pubblica o sociale) o di miglioramento prestazionale (antisismico, efficientamento energetico, ecc.).

7. Sicurezza e tutela dei beni culturali e paesaggistici

Condividiamo l'importanza data da entrambi i progetti di legge agli aspetti relativi alla **sicurezza, resistenza e stabilità delle costruzioni**, anche e soprattutto con riferimento agli aspetti relativi al rischio sismico, aspetto che, come purtroppo ben noto, è di particolare rilevanza nel nostro Paese.

Crediamo anche che gli interventi andrebbero **coordinati con le normative specifiche di tutela dei beni culturali e paesaggistici**, assicurando a questi ultimi i migliori livelli di tutela, anche alla luce del rilievo costituzionale della tutela.

8. Valorizzazione delle cooperative di abitanti

Crediamo, infine – anche se non per ultimo, per importanza – che i disegni di legge in esame, e gli eventuali decreti legislativi attuativi possano essere l'occasione per una **maggiore valorizzazione delle cooperative di abitanti a proprietà indivisa**.

Infatti, l'attuale impianto normativo non contempla specifiche disposizioni che riconoscano il **valore sociale** delle cooperative di abitanti, soprattutto nel segmento dell'edilizia residenziale sociale e nella proprietà indivisa, pur in un momento storico in cui rappresentano la migliore risposta all'emergenza abitativa in atto, soprattutto in talune aree urbane.

Anche l'accesso a **incentivi e semplificazioni** risulta frequentemente mediato da normative frammentarie o da bandi regionali/ministeriali non coordinati.



Crediamo, quindi, che andrebbe previsto un **riferimento esplicito alle cooperative come soggetti privilegiati per la produzione di edilizia sociale**, con condizioni agevolate nell'accesso a risorse pubbliche e crediti agevolati.

Allo stesso tempo, andrebbe individuato un iter autorizzativo accelerato per le cooperative che operano in contesti di rigenerazione urbana o per interventi di efficientamento e messa in sicurezza di immobili destinati alla locazione sociale. Infine, andrebbe creato un fondo nazionale rotativo o meccanismi di garanzia pubblica, affinché le cooperative possano reperire le risorse necessarie alla realizzazione di alloggi a canone calmierato, con procedure semplificate di erogazione.

Roma, 14 novembre 2025

Massimiliano Manuzzi

Responsabile Relazioni Sindacali ed Enti Bilaterali
Settore Costruzioni