



**Artigiani
Imprenditori
d'Italia**

**Camera dei deputati
XIX Legislatura**

Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Documento di osservazioni e proposte

**Audizione informale nell'ambito dell'esame delle proposte
di legge recanti delega al Governo per l'aggiornamento, il
riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in
materia edilizia
(A.C. 2332 e A.C. 535)**

8 ottobre 2025

Premessa

Ringraziamo la Commissione per l'opportunità di partecipare a questa audizione su due iniziative legislative di grande rilevanza per il settore: la proposta di legge A.C. 2332, a prima firma dell'On. Mazzetti, e la proposta A.C. 535, a prima firma dell'On. Santillo. Esse hanno in comune l'obiettivo di aggiornare e riordinare in un quadro organico la disciplina dell'edilizia e delle costruzioni, nonché della pianificazione urbana, superando una stratificazione normativa che ha generato incertezza e inefficienze.

CNA e Confartigianato intervengono con l'intento di portare un contributo di merito e visione, nella convinzione che il riordino della normativa edilizia non sia solo un tema tecnico, ma una vera riforma di sistema: competitività delle imprese, qualità della vita urbana, sicurezza delle comunità e sostenibilità ambientale.

Le proposte richiamano principi che condividiamo pienamente: semplificazione, chiarezza normativa, rigenerazione urbana, contenimento del consumo di suolo, sostenibilità, innovazione tecnologica e prossimità. La riforma deve ridare coerenza a un settore centrale per l'economia, garantendo certezza delle regole, tempi rapidi e riduzione del contenzioso.

Auspichiamo che i due disegni di legge possano confluire in un unico provvedimento, così da offrire un quadro unitario. È altrettanto essenziale che il passaggio tra vecchio e nuovo ordinamento sia disciplinato con attenzione, evitando blocchi nelle attività. Rileviamo inoltre che le tempistiche di delega previste (sei mesi per l'A.C. 2332 e dieci mesi per l'A.C. 535) appaiono realisticamente ottimistiche rispetto alla complessità del lavoro normativo da approntare. *Ergo*, l'esame degli atti legislativi in questione dovrà risultare sollecito per dare al Governo il tempo necessario a esercitare con assennatezza il potere legislativo delegato. Serve, infine, una chiara ripartizione di competenze tra Governo centrale e territori, con la definizione di principi fondamentali validi a livello nazionale e norme di dettaglio affidate a Regioni e autonomie locali, così da evitare frammentazioni e conflitti di competenza.

La materia dell'edilizia è da sempre risultata complessa: alla pluralità di fonti normative si sono sommate continue modifiche che hanno prodotto frammentazione e difficoltà applicative. Questo ha frequentemente esposto cittadini, imprese e amministrazioni a interpretazioni divergenti e, spesso volte, a un intricato contenzioso. Il lavoro di riordino organico

rappresenta, allora, un'occasione preziosa per offrire finalmente un quadro semplice, stabile e affidabile.

Ruolo delle autonomie territoriali

Il riordino della disciplina edilizia e della pianificazione urbana è anche l'occasione per chiarire definitivamente i rapporti tra Stato, Regioni e Comuni, avuto specifico riguardo alla materia del "governo del territorio" (art. 117, co. 3, Cost.), la quale difetta di una esatta attuazione sul piano legislativo primario. Motivo per cui non possiamo non apprezzare l'intento riformatore di positivizzare, a livello statale, dei principi fondamentali nella materia in parola, che – vale subito chiarirlo – altro non è che la materia urbanistica. Ciò a patto che (i principi regolativi) sappiano orientare gli enti del governo decentrato nella cura del proprio assetto territoriale e risultino materialmente vincolanti, utili a evitare, cioè, la produzione di ulteriore frammentazione normativa e l'insorgenza di deprecabili conflitti di competenza fra autorità statale e Regioni. Allo stesso tempo, va valorizzato il ruolo degli enti locali a mezzo della autonomia regolamentare e organizzativa, consentendo loro di modulare gli strumenti urbanistici con osservanza dei principi nazionali, all'interno di un quadro normativo coerente e uniforme. L'obiettivo pubblico di fondo dovrebbe risiedere, in ogni caso, in un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle aree territoriali più svantaggiate (poiché prive o deficitarie di servizi e degradate sotto il profilo dell'ambiente urbano), mediante una progressiva e capillare dotazione urbanistica di servizi essenziali, particolarmente attrattivi o, per meglio dire, assolutamente indispensabili anche ai fini dell'insediamento delle attività produttive.

In questo senso, salutiamo positivamente norme che possano fungere da supporto concreto e alleggerire il carico amministrativo che grava sui Comuni. È un tema particolarmente rilevante per i piccoli e medi municipi, che spesso risentono di carenze croniche di personale tecnico-amministrativo, limitata capacità di digitalizzazione delle procedure, risorse economiche insufficienti e conseguenti ritardi nei tempi di rilascio delle autorizzazioni. Sono difficoltà ben note, che rischiano di trasformare la semplificazione in un'ulteriore complicazione se non si interviene con strumenti di sostegno. Per questo chiediamo che la

riforma preveda *standard* nazionali, piattaforme digitali interoperabili e forme di assistenza tecnica condivisa, così da mettere i Comuni – indipendentemente dalla loro dimensione – nelle condizioni di adempiere al loro ruolo senza gravare ulteriormente su cittadini e imprese.

Il principio di prossimità

Come già avvenuto nel nuovo Codice dei contratti pubblici, anche qui è essenziale porre alcuni principi guida a fondamento del nuovo ordinamento: trasparenza, semplificazione, fiducia reciproca tra istituzioni e operatori, efficacia e proporzionalità.

Un principio a cui attribuiamo particolare importanza è quello della “prossimità”, a sua volta espressione del principio di inclusività. Di quest’ultimo si fa puntuale menzione nell’A.C. 2332 (art. 2, co. 1, lett. f), n. 2)), quale principio fondamentale della materia della “pianificazione urbanistica”, che è bene rammentarlo ricopre un ruolo centrale nel garantire spazi e servizi pubblici alle comunità locali. Segnatamente, prossimità significa, fra le altre cose, valorizzare – sostenendolo – il tessuto produttivo locale con la sua pluralità di imprese. Per comunità territoriali e città, d’altra parte, il pluralismo degli operatori del mercato e la diversificazione economica delle rispettive attività costituiscono, a livello collettivo, un elemento di maggior benessere e un indiscutibile fattore di coesione.

Tuttavia, perché tutto ciò trovi declinazione a mezzo di un approccio sistematico, sostenibile e improntato all’effettività è fondamentale che:

- 1) venga data sostanza a delle misure di incentivazione che promuovano le specificità produttive locali, ponendo rimedio, per converso, alle debolezze socio-economiche di settore sofferte dal medesimo tessuto produttivo, avendo impressi sullo sfondo i bisogni sociali della popolazione locale e ciò che materialmente si attaglia a determinati luoghi sotto il profilo ambientale;
- 2) in sede di rilascio di titoli concessori e autorizzativi siano previste procedure competitive che, nella *lex specialis*, dispongano criteri premiali atti a garantire la partecipazione delle microimprese nella valutazione dell’offerta (es. per la realizzazione di una scuola) e a promuovere, ai fini dell’efficiente esercizio di determinate attività prestazionali in termini di

servizi (es. cura e gestione del verde pubblico), l'assegnazione a operatori economici con sede operativa nel bacino territoriale di riferimento.

Verifica dei requisiti per lo svolgimento dell'attività

In questo percorso riteniamo necessario sottolineare l'importanza di introdurre un sistema di verifica delle condizioni di svolgimento delle attività. Non basta infatti semplificare norme di legge e regole amministrative se il mercato resta aperto a operatori non qualificati che non possono garantire qualità degli interventi, sicurezza nei cantieri e legalità diffusa. È una condizione necessaria per rendere il comparto sempre più competitivo.

Al tempo stesso, un simile sistema rappresenta uno strumento di qualificazione complessiva del settore: significa contrastare il lavoro sommerso, garantire che nei cantieri operino soltanto soggetti realmente competenti, rafforzare la cultura della sicurezza e la qualità costruttiva. Un set di norme in questo senso protese farebbe mostra, quindi, di un duplice valore: 1) economico, perché premia le imprese regolari; 2) sociale, perché tutela la sicurezza di lavoratori e cittadini.

Sfide europee

La riforma deve inoltre essere coerente con le sfide europee, a partire dalla direttiva sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD – “*case green*”), che impone obiettivi stringenti al 2026. CNA e Confartigianato ritengono che il recepimento debba trasformarsi in un'occasione di rilancio, sostenendo la riqualificazione diffusa e accompagnando famiglie e imprese con strumenti stabili, evitando *stop-and-go* che in passato hanno generato incertezza.

Questa sfida va letta all'interno del *Green Deal* europeo e degli obiettivi di neutralità climatica al 2050. Non si tratta solo di efficientamento energetico, ma di ripensare complessivamente il patrimonio edilizio in chiave sostenibile, introducendo criteri ambientali minimi, materiali innovativi, soluzioni di bioedilizia e maggiore resilienza agli eventi climatici estremi. È importante che la normativa nazionale sia allineata al principio europeo del “*Do No Significant Harm*” (DNSH), così da garantire che ogni intervento edilizio contribuisca alla sostenibilità ambientale senza effetti collaterali negativi.

Rigenerazione urbana e consumo di suolo

Entrambe le proposte pongono al centro la rigenerazione urbana e la riduzione del consumo di nuovo suolo. Rigenerare le cosiddette aree consolidate (es. aree dismesse), attraverso operazioni mirate di ricucitura e trasformazione di parti della città (anche attraverso interventi di demolizione e ricostruzione), significa investire sul patrimonio già costruito o comunque sulle volumetrie esistenti, migliorando la qualità della vita urbana e limitando il consumo di suolo. La perequazione urbanistica e strumenti chiari sui diritti edificatori sono fondamentali per garantire equità e attrarre investimenti. La legge delega deve, tuttavia, guardare non solo al fondamentale concetto di “città pubblica”, che merita di essere aggiornato. Ma deve rendere premiante anche la qualità delle iniziative micro-rigenerative, le quali esibiscono in ogni caso un interesse generale. Questo attraverso la definizione di regole a misura di cittadini e operatori economici suscettibili di tradursi, sul piano amministrativo, in incentivi fiscali (a favore delle famiglie) e urbanistici (rivolti alle imprese), così sollecitando la sussidiaria partecipazione dei privati (sussidiarietà di tipo orizzontale) al processo di rigenerazione urbana.

Per noi la perequazione urbanistica ha senso solo se è in grado di tendere verso l’obiettivo della forte limitazione del consumo di suolo. La priorità di micro e piccole imprese corrisponde a orientare risorse pubbliche e diritti dei privati verso il recupero dell’esistente. Solo così la rigenerazione in chiave perequativa potrà dirsi uno strumento non speculativo e controllabile, capace di coniugare equità territoriale e sostenibilità ambientale, così rimediando a problemi assai risalenti prodotti dall’urbanizzazione anteriore alla l. n. 10/1977 (la quale per prima ha previsto l’onerosità della concessione edilizia).

Riteniamo altresì necessario distinguere chiaramente la perequazione dalla compensazione urbanistica, per evitare sovrapposizioni e disparità di trattamento tra territori: occorrono regole semplici e uniformi che diano certezza a cittadini e imprese.

In questa prospettiva, segnaliamo inoltre l’opportunità di introdurre strumenti che consentano una maggiore flessibilità nelle destinazioni d’uso. La possibilità di attribuire a immobili e aree una doppia destinazione (ad esempio agricola e artigianale/industriale) rappresenterebbe una soluzione efficace per superare situazioni di incertezza che oggi

penalizzano numerose attività produttive, spesso nate spontaneamente lungo assi di sviluppo extraurbani. Senza un più avveduto inquadramento urbanistico, queste realtà restano escluse da contributi, finanziamenti, agevolazioni e regolarizzazioni ambientali e di sicurezza. In definitiva, una norma statale che legittimi e promuova la doppia destinazione d'uso, oltre a garantire maggiori indici di conformazione dei suoli, consentirebbe di valorizzare il tessuto produttivo esistente, evitare nuovo consumo di suolo e al tempo stesso rafforzare competitività, legalità e sostenibilità.

La carenza di alloggi

Accanto alla rigenerazione occorre affrontare anche la carenza di alloggi. All'urbanistica va attribuita la responsabilità di recare un esatto equilibrio tra proprietà privata e interessi pubblici. Ebbene, in molte città l'offerta abitativa non risponde ai bisogni di famiglie, giovani, studenti e lavoratori, con effetti di disagio sociale e aumento dei costi. Il "caro affitti", per intenderci, che configura un risvolto della scarsa disponibilità di immobili ad uso abitativo, condiziona in negativo la mobilità dei lavoratori verso le aree produttive del Paese, alimentando il fenomeno – a più riprese denunciato da CNA e Confartigianato – della irreperibilità della forza lavoro. Ragion per cui, serve un approccio integrato: riuso del patrimonio esistente, edilizia residenziale sociale, strumenti urbanistici flessibili e incentivi dedicati.

Segnaliamo tuttavia un elemento di criticità: le tempistiche attuative del provvedimento. I percorsi previsti appaiono non del tutto allineati con l'urgenza delle trasformazioni richieste. Un'eccessiva dilatazione dei tempi rischierebbe di depotenziare l'efficacia delle misure, scoraggiare gli investimenti e ritardare i benefici attesi da imprese e cittadini.

In questo senso, sottolineiamo anche la necessità di coordinare le due proposte con altre iniziative legislative già all'esame del Parlamento (ad esempio A.C. 1179 in materia di rigenerazione urbana e consumo di suolo), così da costruire un quadro organico ed evitare interventi frammentati.

Accertamenti, tolleranze e sicurezza

Un altro aspetto rilevante riguarda la disciplina sugli accertamenti di conformità e sulle tolleranze costruttive. Regole più chiare su sanatorie e regolarizzazioni, unite al fascicolo digitale del fabbricato e all'anagrafe delle costruzioni, possono costituire una svolta per trasparenza, sicurezza e programmazione degli interventi.

È necessario superare definitivamente l'incertezza interpretativa che in passato ha generato contenziosi e rallentato gli interventi. Una disciplina certa sulle tolleranze e sugli accertamenti di conformità consentirebbe di distinguere gli abusi sostanziali da quelli meramente formali, riducendo il peso burocratico e liberando risorse per la vera rigenerazione. Allo stesso tempo, il fascicolo digitale del fabbricato può diventare lo strumento attraverso cui incrociare dati urbanistici, edilizi e catastali, aumentando la trasparenza e la sicurezza delle costruzioni. In prospettiva, questo rappresenta una garanzia sia per le imprese sia per i cittadini.

Semplificazioni, digitalizzazione e sportelli unici

Il riordino della normativa edilizia è un passaggio atteso da tempo e rappresenta un'opportunità importante per rendere il sistema più chiaro, semplice e vicino ai bisogni concreti di imprese e cittadini.

Oggi costruire, ristrutturare o avviare un'attività significa confrontarsi con regole e procedure spesso complesse, diverse da territorio a territorio e non sempre coordinate tra loro. Questa frammentazione genera incertezza, costi aggiuntivi e ritardi che penalizzano chi lavora e investe.

Per questo la riforma deve puntare su obiettivi concreti: certezza del diritto, regole uniformi, procedure trasparenti e tempi certi.

In questa direzione si collocano le proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento (A.C. 2332 e A.C. 535), che condividono l'obiettivo di aggiornare e riordinare la disciplina edilizia.

Le due proposte muovono da una base comune: la prima (A.C. 2332) mira a un testo unico aggiornato, orientato alla semplificazione, alla digitalizzazione e alla certezza dei

procedimenti; la seconda (A.C. 535) rafforza il versante della sicurezza delle costruzioni, della sostenibilità e della coerenza tra normativa nazionale e locale.

A parere delle scriventi Confederazioni, entrambe rappresentano un buon punto di partenza, ma occorre fare in modo che il riordino non si traduca in una mera codificazione di norme già esistenti, bensì in una riforma effettiva e capace di incidere sui problemi reali delle imprese e dei cittadini.

Infatti, la disciplina edilizia non può essere considerata isolata: si intreccia costantemente con il Codice dei beni culturali (d.lgs. 42/2004), il Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), la legge sul procedimento amministrativo (L. 241/1990), la normativa regionale e con le regole ambientali. Il riordino, quindi, non deve essere una riscrittura a compartimenti stagni, ma una vera architettura normativa capace di dialogare con tutti gli altri settori interessati. Ad esempio, giova ricordare che la giurisprudenza ha più volte ribadito che le procedure edilizie devono rispettare le regole generali e coordinarsi con i vincoli paesaggistici, evitando duplicazioni e conflitti.

Un'altra criticità riguarda la frammentazione dei regolamenti edilizi comunali. Oggi ne esistono oltre 8.000, ciascuno con regole diverse su distanze, altezze, modalità di presentazione delle pratiche: un mosaico normativo che genera confusione e diversità tra territori.

Il tentativo di introdurre un regolamento edilizio unico previsto dalla legge Madia non ha trovato piena attuazione, lasciando irrisolto il tema di fondo. Come già osservava Giannini nel 1973, l'eccessiva autonomia regolamentare può determinare un diritto edilizio a geometria variabile con l'effetto di un'eccessiva difformità di regimi.

Questa situazione si traduce in un quadro di grande incertezza, nel quale imprese e cittadini devono confrontarsi con interpretazioni differenti e richieste amministrative spesso sproporzionate rispetto alla normativa nazionale.

La giurisprudenza ha più volte richiamato l'attenzione su questo punto, ribadendo che i Comuni non possono introdurre oneri o obblighi non previsti dalla legge statale, né aggravare i procedimenti in assenza di specifiche previsioni normative. È dunque evidente che l'attuale

sistema, caratterizzato da regole variabili e prassi difformi, pregiudica gli obiettivi di semplificazione.

Per questo motivo, il riordino della normativa edilizia deve definire un nucleo minimo di regole uniformi e vincolanti su tutto il territorio nazionale, lasciando all'autonomia comunale solo la possibilità di disciplinare aspetti specifici e strettamente legati al contesto locale. In assenza di questo coordinamento, il rischio è che il sistema continui a rimanere disomogeneo, con procedure, allegati e tempi diversi da Comune a Comune, vanificando ogni intento di semplificazione.

La nuova disciplina dovrebbe quindi concentrarsi sugli aspetti essenziali: la tutela della salute, la sicurezza degli ambienti di vita e di lavoro, la protezione dell'ambiente, il risparmio energetico e l'impiego di materiali innovativi e sostenibili. Non è più il tempo di soffermarsi su dettagli marginali, come l'altezza degli arredi o la distanza dei tavolini, ma di orientare la regolazione verso obiettivi concreti di qualità, efficienza e sicurezza degli spazi.

Le norme urbanistiche ed edilizie devono perseguire interessi pubblici sostanziali e non trasformarsi in una somma di vincoli formali che rallentano le attività senza migliorarne la qualità. Occorre quindi un diritto edilizio essenziale, capace di garantire regole chiare e stabili, ma non rigido, bensì in grado di accompagnare l'innovazione tecnologica e le nuove esigenze ambientali senza ostacolare l'iniziativa economica e la rigenerazione urbana.

Per tradurre in pratica i principi in semplificazione, è indispensabile intervenire sugli strumenti. Il primo e strategico è lo Sportello Unico. Nelle intenzioni originarie del legislatore doveva essere l'unica interfaccia tra cittadino e pubblica amministrazione, capace di gestire in modo coordinato tutte le autorizzazioni necessarie. Nella pratica, invece, convivono sportelli per l'edilizia (SUE), sportelli per le attività produttive (SUAP), sportelli per le pratiche ambientali, uffici edilizia comunali e piattaforme regionali non interoperabili. Questo comporta duplicazioni, tempi incerti, richieste di documenti già in possesso delle amministrazioni e una perdita di efficienza. Il riordino della normativa edilizia deve quindi puntare alla creazione di uno sportello digitale integrato, interoperabile con catasto e anagrafe edilizia, dotato di tempi certi e con applicazione effettiva del silenzio-assenso.

La stessa esigenza di chiarezza e uniformità vale per la modulistica, che varia da Comune a Comune. La semplificazione significa anzitutto prevedibilità e omogeneità: imprese e cittadini devono sapere in anticipo quali documenti servono e quali passaggi sono necessari per i vari procedimenti. Per questo è necessario che il Testo unico preveda modelli nazionali obbligatori e una *check list* vincolante degli allegati.

Analogamente, è necessario intervenire con decisione sul sistema dei titoli abilitativi, che nel tempo si è stratificato ed è ormai consolidato nella prassi amministrativa. Le diverse tipologie (CIL, CILA, SCIA e permesso di costruire) sono strumenti ormai noti e utilizzati, ma la loro applicazione resta caratterizzata da un elevato grado di incertezza, soprattutto per quanto riguarda l'effettiva operatività del silenzio-assenso e il coordinamento tra amministrazioni competenti.

Non si tratta, quindi, di introdurre nuovi titoli o categorie, ma di rendere uniforme il funzionamento di quelli esistenti, rafforzando il principio secondo cui, decorso il termine previsto per la conclusione del procedimento, il silenzio dell'amministrazione produce effetti autorizzativi. Questo principio, già riconosciuto in via generale dalla legge 241/1990, deve trovare piena applicazione anche nel settore edilizio, superando prassi dilatorie e interpretazioni restrittive che di fatto ne svuotano la portata.

Particolare attenzione in questo senso merita il tema delle opere soggette a vincolo paesaggistico o culturale, dove la mancata espressione del parere da parte degli enti competenti nei termini stabiliti si traduce spesso in un blocco del procedimento e, di conseguenza, in un danno economico per cittadini e imprese. È necessario introdurre meccanismi chiari e automatici che rendano effettivo il silenzio-assenso anche in questi casi, almeno per gli interventi di lieve entità, così da evitare che l'inerzia amministrativa si trasformi in un ostacolo insormontabile.

In sintesi, il riordino dovrebbe garantire tempi certi, regole chiare e uniformi, e un silenzio-assenso realmente operativo, che diventi strumento di certezza e non eccezione marginale. Solo così sarà possibile restituire fiducia agli operatori, ridurre il contenzioso e favorire una pubblica amministrazione più efficiente, responsabile e vicina alle esigenze dei cittadini e delle imprese.

In questa prospettiva, il pieno riconoscimento del silenzio-assenso non rappresenta soltanto una semplificazione procedurale, ma una vera e propria garanzia di certezza del diritto: la certezza che, trascorsi i termini fissati dalla legge, l'impresa o il cittadino possano effettuare legittimamente gli interventi senza restare ostaggio di inerzie e silenzi amministrativi.

Tuttavia, la semplificazione non può limitarsi a un piano formale. Deve tradursi in un modello amministrativo realmente proporzionato, accessibile e differenziato in base alla natura dell'intervento. È su questo piano che assume particolare rilievo il tema dei micro-interventi, troppo spesso trattati con lo stesso livello di complessità previsto per opere di maggiore impatto.

Piccoli lavori interni, opere amovibili, manutenzioni straordinarie di modesta entità o installazioni funzionali all'attività artigiana e commerciale dovrebbero essere collocati in una categoria autonoma, scevra da vincoli e autorizzazioni non necessarie, gestibile con procedure semplificate.

Si tratta di interventi che non modificano la struttura o la destinazione d'uso degli immobili e che, per loro natura, non incidono su interessi pubblici sensibili: mantenerli all'interno di percorsi burocratici identici a quelli delle grandi opere significa generare un carico amministrativo sproporzionato e inefficiente.

La disciplina edilizia attuale, invece, tende ancora a imporre *iter* uniformi per operazioni profondamente diverse, con conseguenze rilevanti per micro e piccole imprese, che rappresentano la gran parte del tessuto produttivo nazionale.

Il riordino dovrebbe dunque sancire in modo esplicito il principio di proporzionalità degli oneri amministrativi, distinguendo con chiarezza tra grandi opere e interventi minori. Per questi ultimi, sarebbe opportuno prevedere modelli procedimentali snelli e digitalizzati, basati su autocertificazioni e controlli *ex post*, garantendo al tempo stesso la tracciabilità delle attività e la tutela dell'interesse pubblico.

Solo così la riforma potrà incidere realmente sulla vita quotidiana di cittadini e imprese, restituendo al sistema edilizio quella funzionalità, prevedibilità e fiducia che costituiscono la vera sostanza della semplificazione amministrativa.