

## **Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzione**

**DDL n. 1679/S**

**Audizione dell'Ance**

***Presso Commissione Lavori pubblici***

***20 luglio 2021***

## **SOMMARIO**

<b><u>PREMESSA E CONSIDERAZIONI GENERALI</u></b> .....	<b>3</b>
<b><u>VALUTAZIONE DEL DDL DELEGA E DEI PRINCIPI CONTENUTI</u></b> .....	<b>6</b>
<b><u>I LAVORI AVVIATI PRESSO IL CONSIGLIO DEI LAVORI PUBBLICI</u></b> .....	<b>10</b>
<b><u>LE PRIORITÀ PER L'ANCE</u></b> .....	<b>11</b>

## Premessa e considerazioni generali

*La revisione della disciplina edilizia: un obiettivo condivisibile*

La necessità di operare una **revisione della disciplina edilizia** rappresenta un'**esigenza condivisa dall'ANCE** considerate le numerose riforme che hanno reso nel tempo il **quadro normativo frammentario e incerto**.

Dal **2010 ad oggi** sono, infatti, intervenute **numerose modifiche ed integrazioni**, attuate nella maggior parte dei casi attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza (es. *DL 40/2010; DL 70/2011; DL 69/2013; DL 113/2014; Dl 76/2020* ecc.), che pur avendo importato una maggiore liberalizzazione e semplificazione delle procedure, hanno nello stesso tempo generato delle **difficoltà applicative per gli operatori per la formazione di diversi indirizzi interpretativi**.

*Instabilità e produzione normativa "diffusa" nonché un sistema di governance "affollato" rappresentano i primi fattori che incidono negativamente sull'attività edilizia.*

Per la realizzazione anche di un **intervento di modesta entità** può essere necessario non **solo allegare numerosi elaborati tecnici**, ma richiedere **molti pareri ed autorizzazioni** di altri enti pubblici (es. ARPA, Sovrintendenza ecc.).

Gli **istituti e le procedure sviluppate in questi ultimi anni** (SCIA, CILA, modulistica unificata, Sportelli unici, conferenza di servizi, etc.), nati per combattere questa ipertrofia di processo, hanno impattato troppo spesso con una **pubblica amministrazione inadeguata**.

Ad oggi continua a mancare l'**effettiva certezza di regole e tempi** che dovrebbe accompagnare l'operatore sin dall'inizio della propria attività.

*Dal momento in cui si presenta un progetto edilizio fino alla sua ultimazione possono susseguirsi una serie di indeterminanze che rallentano o addirittura bloccano le operazioni edilizie.*

*L'esigenza di una riforma organica per raggiungere l'obiettivo di una rigenerazione urbana moderna e sostenibile*

Si ritiene tuttavia **poco efficace la predisposizione di una riforma parziale**, che si soffermi unicamente sugli **aspetti edilizi**, senza tener conto della necessità di intervenire su altre normative.

**Un intervento complessivo** è necessario, come già più volte sottolineato dall'Ance, per **rivedere l'attuale normativa non più funzionale alle esigenze di uno sviluppo territoriale ed**

**economico improntato all'obiettivo di una disciplina a favore di una rigenerazione urbana moderna e sostenibile.**

In questo senso, è necessario:

- **Rivedere il DM 1444/68 e modificare la Legge urbanistica ferma al 1942** per scardinare tutti quei meccanismi normativi che impediscono di fatto l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana;
- **Razionalizzare il quadro normativo e assicurare il raccordo con norme e procedure:** prendere in considerazione tutti gli aspetti che riguardano la realizzazione di un intervento edilizio con una visione globale che tenga conto delle diverse normative di settore (edilizia, ambiente, paesaggio ecc.);
- **Superare il forte irrigidimento che DL 76/2020 ha previsto per le zone A e per le altre parti, potenzialmente abbastanza estese,** del territorio urbano indipendentemente dall'effettivo interesse storico, architettonico e paesaggistico degli immobili. Ciò aumenta solo il **degrado sociale e architettonico e l'abbandono di parti crescenti del tessuto urbano.**

**Occorre:**

- **superare l'approccio ideologico ostile ai processi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente,** che ha portato spesso, a fronte di innovazioni normative, a ripensamenti in sede parlamentare dovuti a visioni riduttive e basata su una tutela generale e aprioristica dell'ambiente costruito
- **definire un sistema di norme chiare ed efficaci** senza "cancellare" **quanto di positivo** è stato fatto in questi anni ma riordinare ed aggiornare il complesso normativo
- **superare l'"immobilismo" delle trasformazioni edilizie e urbanistiche** prevedendo regole più flessibili e innovative nella disciplina delle costruzioni

*Rapporto con le  
Regioni ed  
esigenza di  
mantenere le  
positività  
introdotte*

Nel processo di riforma si dovrà, inoltre, tener conto **dell'evoluzione della normativa regionale e della questione delicata del rapporto Stato-Regioni delineatosi successivamente al DPR 380/01.**

Molte realtà regionali **hanno introdotto importanti semplificazioni** che dovranno **essere salvaguardate** e prese come **esempi virtuosi da replicare a livello statale.**

Ne è un esempio la **normativa regionale dell'Emilia Romagna (LR 15/2013 e LR 23/2004)** che contiene **molte semplificazioni procedurali** come, ad esempio, sui temi relativi alla possibilità di ricorrere sempre alla **conferenza di servizi semplificata, all'ampliamento dei casi di varianti in corso d'opera**, allo stato legittimo e alla regolarizzazione delle difformità più risalenti.

**All'esigenza di uniformazione della disciplina statale si dovrà sempre tener conto delle positività introdotte** dalle normative regionali al fine di non arrestare i processi funzionanti nell'ambito di alcune realtà.

*Una maggiore  
flessibilità e  
innovazione della  
disciplina delle  
costruzioni*

A tale necessità si affianca l'esigenza di **"innovare"** e rendere **"flessibile"** la disciplina delle costruzioni.

***Gli obiettivi devono essere quelli di offrire un prodotto che sia al passo con i tempi ed in grado di adattarsi all'evoluzione del mercato.***

Viviamo in una **società** sempre più **"mutevole"**, sia dal punto di vista **socio-economico** che sotto il profilo **tecnologico, ambientale** e ciò impone una maggiore **flessibilità normativa e procedurale** che sia in grado di adattarsi alle esigenze che via via vengono a delinearsi.

La stessa **emergenza sanitaria** e le misure adottate per contenerla hanno mutato il nostro modo di vivere e nello stesso tempo hanno **cambiato e avranno riflessi sulle stesse esigenze territoriali.**

***E' quindi necessario che la legge delega affermi dei principi in grado di gestire il cambiamento orientando la disciplina edilizia verso obiettivi di flessibilità e innovazione, sia per l'adattabilità delle trasformazioni territoriali all'evoluzione dei bisogni, sia per la stessa finanziabilità delle opere.***

## Valutazione del DDL delega e dei principi contenuti

### *Gli obiettivi contenuti nel DDL delega*

Gli **obiettivi che il Disegno di legge delega** si propone sono quelli di procedere ad un **completo aggiornamento delle norme per le costruzioni e per l'edilizia** (*Legge n. 1089/1971; Legge 64/1974; Dpr 380/2001*) attraverso la predisposizione di un riordino complessivo della normativa che affronti complessivamente tre diverse tematiche:

- la **disciplina edilizia**;
- la **sicurezza delle costruzioni**;
- la **sostenibilità ambientale**

Si tratta di un progetto ambizioso che dovrà essere accompagnato da un'attenta valutazione **dei principi base** posti ad oggetto della riforma, nonché **dell'impatto che una simile riforma** implicherà **sulle imprese, sulle attività professionali, e sulle pubbliche amministrazioni una volta che si applicheranno le nuove regole.**

### *Il primo pilastro la "Disciplina delle attività edilizie »*

Nell'ambito della disciplina edilizia vengono individuati alcuni **principi condivisibili** la cui declinazione si ritiene dovrà essere **maggiormente definita al fine di scongiurare l'introduzione di possibili restrizioni e limitazioni** non finalizzate a supportare ed incentivare le operazioni di recupero e di riqualificazione del patrimonio edilizio. Tra i principi richiamati nel DDL delega si evidenziano i seguenti:

- **Aggiornamento e revisione delle categorie di intervento edilizio attraverso una chiara distinzione tra interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del suolo inedificato**: su tale principio di delega l'Ance evidenzia la necessità di porre attenzione alle ripercussioni su **eventuali implicazioni fiscali al fine di evitare la perdita di possibili benefici/bonus fiscali nonché mutamenti degli effetti per il regime IVA**;

Nello stesso tempo dovranno essere valutati anche **gli effetti che le modiche possono operare sulla strumentazione urbanistica vigente per scongiurare eventuali blocchi e arresti delle procedure edilizie**. Nella distinzione tra **interventi sul patrimonio edilizio esistente e interventi di trasformazione del suolo inedificato**, richiamata nei principi della delega, è necessario che sia chiarita la necessità di apportare dei **miglioramenti** alla disciplina vigente **superando tutti gli approcci conservativi di tipo generale volti a limitare**

**gli interventi ricostruttivi e di ristrutturazione edilizia in generale.**

- **Razionalizzazione dei processi amministrativi:** il ddl delega indica dei principi condivisibili nell'ottica anche della **semplificazione e della progressiva digitalizzazione dei processi** (es. *le procedure di deposito, la gestione delle varianti in corso d'opera, la natura del soggetto pubblico deputato alla ricezione delle istanze ed al rilascio dei relativi permessi*). Su tali principi di delega l'Ance ritiene che siano maggiormente **definiti gli ambiti su cui si intende intervenire quali ad esempio:** il funzionamento degli Sportelli unici procedendo al processo di **unificazione degli sportelli SUAP/SUE**; il rafforzamento e l'implementazione della **conferenza di servizi in modalità semplificata** per superare la frammentazione delle competenze decisorie; la necessità di arrivare alla **definitiva dematerializzazione e informatizzazione delle pratiche edilizie nonché a semplificare tutta la documentazione da allegare**; la **velocizzazione delle varianti in corso d'opera** attraverso una maggiore **flessibilità e ampliamento** dei casi per la presentazione delle **varianti a fine lavori**.
- **Razionalizzazione dei titoli abilitativi:** su tale principio di delega l'Ance ritiene opportuno che sia maggiormente **definito il processo di riordino cercando di orientare i relativi regimi amministrativi più al controllo successivo delle opere piuttosto che all'istruttoria dei progetti, valorizzando strumenti come la SCIA e la CILA.**
- **Nuovi criteri per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi:** su tale principio di delega per l'Ance bisogna chiarire maggiormente l'ambito di definizione dei **criteri volti ad incentivare e rendere sostenibili le operazioni da eseguire sul patrimonio edilizio esistente ed in particolare la demolizione e ricostruzione** (es. *oneri di urbanizzazione dovuti e commisurati al solo aumento del volume o delle superfici originarie; riduzioni/esenzione del contributo di costruzione, scomputo dei costi per gli interventi di bonifica, ulteriori incentivi per gli interventi finalizzati alla riqualificazione, al miglioramento/adequamento alle normative antisismiche o al raggiungimento di una migliore prestazione energetica, esenzione del contributo straordinario in caso di interventi di recupero nel territorio urbanizzato etc*).
- **Verificare l'efficacia della ripartizione delle destinazioni d'uso in macro-categorie funzionali:** su tale principio di delega l'Ance richiede di affermare **l'indifferenza funzionale** ossia la libertà di mutamenti di destinazioni d'uso, **per rendere i processi di**

rigenerazione urbana più rapidi e in linea con le esigenze territoriali, sociali ed economiche.

- **Riorganizzare e implementare la disciplina dell'accertamento di conformità e ridefinire e aggiornare il regime sanzionatorio in relazione alle violazioni delle norme vigenti in materia edilizia:** nell'ambito di tale principio è importante specificare la necessità di riformare l'attuale normativa in tema di verifica di stato legittimo degli edifici e di regolarizzazione delle difformità superando i limiti presenti nella normativa vigente con specifico riferimento al tema della "doppia conformità". Ai fini anche dell'accesso alle agevolazioni fiscali e ferma restando l'esigenza di contrastare l'abusivismo edilizio, vi è la necessità di fornire una **risposta semplice ed efficiente ad alcune casistiche di violazioni minori e "storicizzate"** che richiedono di essere valutate diversamente rispetto all'attuale quadro normativo.
- **Ridefinire le finalità attribuite alla certificazione di agibilità degli edifici concependolo non come procedimento amministrativo esclusivamente correlato all'esecuzione degli interventi edilizi, ma come certificazione soggetta a periodica verifica o aggiornamento che consideri la destinazione d'uso degli stessi edifici ed il potenziale rischio atteso per l'interferenza con persone o cose:** su tale principio di delega l'Ance non si condivide la necessità di prevedere degli **aggiornamenti/verifiche periodiche** di tale certificazione quanto piuttosto è opportuno che siano delineati con più **chiara distinzione i casi in cui sia necessario richiedere una nuova dichiarazione o una semplice integrazione documentale.**

*Il secondo pilastro la "Sicurezza delle costruzioni"*

Sul tema della **sicurezza strutturale**, sono individuati alcuni principi la cui applicazione non è più procrastinabile. Servirà particolare attenzione nella fase di emanazione dei provvedimenti previsti per evitare che si introducano procedure che invece di semplificare ed ammodernare le procedure vadano ad introdurre nuovi inutili passaggi burocratici. In particolare servirà:

- pervenire ad una **definizione organica della normativa relativa alla sicurezza delle costruzioni, basata sul concetto di valutazione probabilistica della sicurezza**, ponendo particolare attenzione al rapporto tra rischio e sicurezza e da valutare in un quadro di sostenibilità generale e di appropriate analisi costi-benefici
- prevedere la **revisione del processo di autorizzazione sismica** in un'ottica di semplificazione ed efficienza, che

superi l'autorizzazione preventiva puntando ad una maggiore responsabilizzazione del progettista integrata con i controlli del direttore dei lavori e delle attività svolte per il collaudo statico

- **superare le incertezze e criticità dovute allo stratificarsi di normative emanate nel tempo** giungendo ad una unica disciplina organica da applicare all'intero settore delle costruzioni, non solo all'edilizia, riducendo il numero di leggi e regolamenti in vigore, in particolare abrogando la legge n.1086 del 1971, la legge n.64 del 1974.
- **disciplinare attentamente il periodo transitorio tra i nuovi decreti attuativi e quelli esistenti**, con particolare attenzione alla zonizzazione sismica del territorio ed alle responsabilità degli attori del processo costruttivo
- **rafforzare l'uso della digitalizzazione per i documenti di cantiere** che più che essere conservati in cantiere devono essere sempre disponibili in cantiere in forma cartacea o digitale, per permettere l'uso di eventuali cloud o raccolta di mail, PEC, ecc

### ***Il terzo pilastro la "sostenibilità ambientale"***

La definizione di una nuova normativa sulle costruzioni che includa compiutamente anche altre tematiche come quella della sostenibilità ambientale è un **progetto ambizioso e in linea con quanto da tempo auspicato anche dall'Ance**.

L'esperienza maturata in questi anni ha mostrato infatti come la **stratificazione di prescrizioni**, adempimenti e procedure, riconducibili peraltro ad ambiti ed enti diversi, rappresenti spesso un **ostacolo al processo di rigenerazione** e riqualificazione del territorio e del patrimonio edilizio.

In questa logica, l'Ance condivide la scelta di includere nella nuova legge per le costruzioni anche il tema della sostenibilità ambientale, in quanto volta a coniugare e raccordare le varie fasi procedurali.

Al tempo stesso però l'**obiettivo** da perseguire deve essere quello della **semplificazione e della razionalizzazione**, assicurando la giusta **proporzionalità e gradualità** in funzione della tipologia dell'intervento e del suo potenziale impatto per l'ambiente.

Occorre, infatti, **scongiurare il rischio** che il nuovo impianto normativo possa comportare un **ulteriore irrigidimento** del procedimento edilizio.

È inoltre necessario tenere conto delle **esperienze più virtuose** che si sono sviluppate in questi anni a livello **regionale** e degli strumenti di valutazione ed analisi degli impatti ambientali che sono stati definiti.

Nel merito dei principi individuati nel disegno di legge delega, si condivide, in particolare, l'attenzione riservata alla **gestione dei materiali derivanti dall'attività di demolizione e all'utilizzo**

**dei materiali riciclati.** Si tratta infatti di **aspetti** che ricoprono un ruolo **cruciale** ai fini della transizione **all'economia circolare** e che pertanto devono trovare una adeguata valutazione nell'ambito del processo edilizio. Sotto tale profilo, è prioritario introdurre misure volte a **favorire il recupero dei rifiuti direttamente in cantiere.** L'esperienza di questi anni ci ha mostrato, infatti, come uno dei principali ostacoli al recupero dei rifiuti sia l'assenza o comunque l'insufficienza/incapacità degli impianti. Promuovere il recupero diretto in cantiere vuol dire incentivare il reimpiego di materiali recuperati, salvaguardare le materie prime vergini, ridurre l'impronta carbonica dei processi di cantiere. Altro aspetto sul quale è necessario intervenire è anche **la valorizzazione dei materiali cd. di pregio,** ossia di quei materiali che pur essendo stati rimossi a seguito di una demolizione non possono e non devono essere considerati come rifiuti, in ragione del loro intrinseco valore storico, culturale artistico o comunque del fatto che sono rappresentativi di una determinata epoca. **Intervenire in questo senso vorrebbe dire - finalmente - coordinare all'interno del procedimento edilizio esigenze urbanistiche, storico-culturali ed ambientali.**

Sicuramente **positivo** è anche il **principio,** declinato alla lettera s) dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge in esame, con il quale si prevede di definire un **sistema premiante volto ad incentivare la diffusione della sostenibilità ambientale** delle costruzioni. È evidente, infatti, che solo attraverso un adeguato sistema di incentivi e premialità si riuscirà a promuovere e favorire comportamenti ispirati a sempre più elevati standard ambientali. Riguardo tale principio, è fondamentale introdurre **misure volte a promuovere la bonifica dei siti contaminati,** interventi necessari per riqualificare aree degradate e ridare loro nuove opportunità di sviluppo. In questo senso, una leva importante può essere rappresentata dalla previsione dello **scomputo dagli oneri di urbanizzazione di parte dei costi sostenuti per la bonifica di queste aree.**

## I lavori avviati presso il Consiglio dei lavori pubblici

*Il testo normativo elaborato dal tavolo di lavoro: necessità di aprire un nuovo confronto*

Nell'ambito dei lavori del **tavolo di lavoro istituito nel 2018** presso la Commissione del **Consiglio dei lavori pubblici,** a cui ha partecipato anche l'Ance, è stato predisposto un **testo normativo base** recante la nuova **Disciplina delle Costruzioni.**

Sicuramente si può affermare che il testo presenti alcuni elementi positivi pensati in un'ottica di maggiore razionalizzazione, **con riferimento in particolare alla parte**

**della disciplina della regolarizzazione delle difformità, ma nello stesso tempo si rileva la sussistenza di svariati punti di criticità non superabili con delle minime modifiche, la cui risoluzione rappresenta una priorità per ANCE ai fini dell'avvio di un nuovo confronto.**

Molti temi, all'interno del tavolo di lavoro, non sono stati discussi o comunque sono stati affrontati parzialmente e altri meritano delle maggiori riflessioni.

**Nel merito**, il testo normativo proposto è caratterizzato da un impianto **proceduralmente complesso** che prevede **adempimenti normativi e regolamentari a cascata tra Regioni ed Enti locali**, introducendo un forte **stravolgimento normativo nella nuova classificazione degli interventi edilizi**, riportando alcune definizioni indietro rispetto a quanto previsto in questi anni e **senza alcuna valutazione anche delle implicazioni fiscali**. Inoltre si **elimina la CILA** riportando tutti gli interventi **in SCIA** secondo un sistema previgente e non più attuale e funzionale.

Il testo è privo di **“coraggio”** e di **“innovazione”**, che rendono **l'impianto normativo** non al passo con i tempi ma in alcuni casi un ritorno ad un sistema più conservativo.

L'auspicio è di delineare **una proposta migliorativa che affronti in una visione organica tutte le problematiche che oggi sono di ostacolo all'avvio delle politiche di miglioramento e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.**

## Le priorità per l'ANCE

*Stimolare la formazione di un tessuto edilizio più funzionale alle esigenze economiche del territorio*

**Cambi di destinazione d'uso** - affermare il principio **dell'indifferenza funzionale** consentendo ai Comuni di individuare le **sole destinazioni incompatibili** (*ammettendone le altre*) e ponendo dei limiti ai cambi d'uso solo se sussistono esigenze particolari (*es. con la tutela del rischio idrogeologico, con la normativa in tema di sicurezza ecc*)

*Incentivare le operazioni sul patrimonio edilizio esistente ed in*

**Riformare la disciplina contenuta nel DM 1444/68** passando da una logica derogatoria al DM 1444/68 ad un sistema funzionale alla progettualità dell'intervento;

*particolare  
demolizione  
ricostruzione*

*la* **Superamento di approcci conservativi di tipo generale** volti a limitare gli interventi ricostruttivi e la ristrutturazione edilizia dove la salvaguardia e la tutela degli immobili sappia conciliarsi con i processi di innovamento tecnologico e rivitalizzazione di quelle parti ormai inadeguate;

**Rendere sostenibili le operazioni sul patrimonio edilizio esistente ed in particolare della demolizione e ricostruzione** intervenendo sul tema dell'onerosità attraverso l'individuazione di criteri ed esenzioni/riduzioni funzionali ai miglioramenti connessi a tali operazioni;

*Introdurre un  
innovativo modello  
di rapporto con la PA  
e una  
razionalizzazione  
delle procedure*

Completo processo di **dematerializzazione e informatizzazione delle pratiche edilizi**;

**Rafforzamento e implementazione della conferenza di servizi in modalità semplificata** per superare la frammentazione delle competenze decisorie;

**Regime amministrativo orientato più al controllo successivo delle opere piuttosto che all'istruttoria dei progetti**;

*Riformare l'attuale  
normativa in tema di  
verifica di stato  
legittimo degli edifici  
e di regolarizzazione  
delle difformità*

**Assicurare la certezza delle posizioni giuridiche e rendere la normativa più funzionale a favorire gli interventi di riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (ai fini anche dell'accesso alle agevolazioni fiscali)**, semplificando le procedure di regolarizzazione delle difformità identificando quelle difformità "minori" e "storicizzate" che non costituiscono pericolo in termini di sicurezza e incolumità pubblica.

*Fascicolo digitale per  
le costruzioni*

Al fine di migliorare la gestione del patrimonio immobiliare, andrebbe **incentivata la diffusione del fascicolo del fabbricato**, quanto meno per le nuove costruzioni e le ristrutturazioni integrali, perché in tali casi non comporterebbe significativi costi, dal momento che la sua redazione avverrebbe con il progredire dell'opera. Diverso è se la redazione del fascicolo deve essere fatta sugli edifici esistenti non soggetti ad intervento edilizio, perché in tal caso il costo andrebbe a gravare sui proprietari.

*Sostenibilità  
ambientale*

**Assicurare la giusta proporzionalità e gradualità tra gli adempimenti, in materia ambientale, e la tipologia e l'impatto dell'intervento** da realizzare. Si deve, infatti, evitare che il nuovo impianto normativo si traduca in un freno al processo di rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio.

**Privilegiare, almeno in una prima fase transitoria,**

**politiche incentivanti**, limitando gli obblighi generalizzati solo alle opere di maggiore impatto e rilevanza.

**Razionalizzare gli adempimenti e le informazioni richieste al privato**, eliminando tutte le duplicazioni e ripetizioni.

**Favorire il recupero diretto dei rifiuti in cantiere**, nella logica dell'economia circolare e **la valorizzazione dei materiali cd. di pregio**.

**Formare adeguatamente le diverse pubbliche amministrazioni coinvolte, coordinandone le relative attività**. Gli aspetti ambientali sono ad esempio attribuiti, da sempre, alla competenza di Regioni o Provincie, pertanto un eventuale coinvolgimento, su tali tematiche, di altri enti (es. il Comune), anche se limitato ai soli fini del rilascio del titolo abilitativo, dovrà essere supportato da una adeguata formazione. In questa logica, potrebbe essere molto utile la predisposizione di una modulistica unificata.