Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

**N. 1679**

# DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori SANTILLO, MOLLAME, CASTELLONE, MARILOTTI, ANGRISANI, GAUDIANO, DONNO, ROMANO, ACCOTO, SANTANGELO, LANNUTTI, PRESUTTO, GUIDOLIN, LUPO, PAVANELLI e CROATTI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 2020**

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

TIPOGRAFIA DEL SENATO

Onorevoli Senatori. – Come è noto, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento prendevano forma le prime importanti leggi riguardanti il settore delle costruzioni, in particolare delle opere pubbliche. Poi, dalla fine della 2ª guerra mondiale fino a tutti gli anni 60, proprio quando iniziava il cosiddetto boom economico e si dava quindi inizio alla grande corsa alle costruzioni, si è operato in un contesto di quasi assenza di leggi.

Bisogna attendere infatti il 1971 per avere la prima vera legge organica, la legge n. 1086, che ha avuto il merito di introdurre regole e procedure finalizzate alla sicurezza delle costruzioni tutt'ora valide in linea di principio; fra queste ricordiamo le prime procedure relative all'attività edilizia, il deposito dei progetti, il collaudo statico, e così via. Dopo pochi anni, con la legge n. 64 del 1974 sono state emanate le prime disposizioni per le costruzioni in zone sismiche. A queste sono seguite le prime importanti leggi di disciplina dell'attività edilizia, fra cui la legge n. 10 del 1977, il decreto-legge n. 9 del 1982, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 1982, la legge n. 47 del 1985. Da allora è stato un susseguirsi di leggi, regolamenti e norme tecniche che hanno finito per sovrapporsi, talvolta contraddirsi, in un coacervo di disposizioni di difficile applicazione.

Il legislatore ha sentito infatti l'esigenza di riunire in un testo unico - il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 – la maggior parte delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Ma dopo quasi venti anni, il decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2011, per l'evoluzione intervenuta nel settore delle costruzioni dagli anni Settanta ad oggi e per le molteplici (e nel complesso disorganiche) modifiche apportate alla disciplina edilizia, non appare più in grado di fornire adeguate risposte alle innumerevoli problematiche che si presentano quotidianamente nella pratica applicativa. Si riscontrano infatti, in tutto il Paese, molteplici criticità che incidono negativamente sulla vita dei cittadini e sull'attività di professionisti, imprese e pubbliche amministrazioni.

Sono note a tutti le difficoltà incontrate dai cittadini e dagli operatori del settore nell'individuare, ai fini dell'esecuzione di interventi edilizi anche di modesta entità, la corretta procedura da seguire; difficoltà sovente incontrate dagli stessi uffici tecnici comunali e regionali, i cui ambiti di competenza non sono sempre pienamente individuati, ad esempio nell'attribuire o meno a talune opere l'obbligo di effettuare il deposito e richiedere l'autorizzazione sismica. Possiamo evidenziare ancora le crescenti problematiche interpretative ed applicative delle norme che regolano l'edilizia privata, derivanti dalle riforme « emergenziali » degli ultimi anni che, a fronte di alcune liberalizzazioni e semplificazioni procedimentali, hanno per molti aspetti destabilizzato l'impianto complessivo della disciplina, creando incertezze e inefficienze.

Forti dubbi, mai risolti in termini di legge, sussistono nel settore delle opere pubbliche realizzate per conto dello Stato o di interesse statale; non è mai stato chiarito, per fare un ulteriore esempio, se i provveditorati alle opere pubbliche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti oppure i

concessionari autostradali debbano o meno depositare e chiedere l'autorizzazione sismica regionale sulle opere dagli stessi promosse ed appaltate.

Fra le altre problematiche, che richiedono un intervento chiarificatore, troviamo ancora: la procedura da seguire quando si riscontri che un edificio esistente è privo di collaudo statico; l'efficacia dei controlli e la vigilanza sulle costruzioni, sia sotto il profilo tecnico sia sotto il profilo amministrativo; i limiti applicativi insiti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 per il termine « Edilizia » cui fa riferimento il titolo stesso, che di fatto esclude le opere infrastrutturali; un impianto sanzionatorio che appare non proporzionato all'effettiva entità delle violazioni ed ai ruoli e responsabilità previste dall'apparato normativo; l'inefficace ripartizione di competenze tra lo « sportello unico » per l'edilizia (SUE), che dovrebbe essere istituito presso ogni comune, ma che non sempre è presente, e lo sportello unico per le attività produttive (SUAP). Particolare importanza assume quest'ultimo aspetto se inquadrato nell'ambito della necessità, oggi diffusamente sottolineata, di rilanciare il settore delle piccole e medie imprese produttive snellendo le procedure.

Si avverte pertanto evidente l'esigenza di una disciplina organica in grado di superare le principali criticità generate dalla sovrapposizione e disorganica modifica delle norme in materia nel tempo, di fare chiarezza su talune procedure, di attualizzare alcuni contenuti rendendoli più aderenti al mutato contesto socio-economico e territoriale.

Interesse in tal senso era già stato manifestato dalla Conferenza unificata la quale, nel sancire l'intesa sulle Norme tecniche per le costruzioni nella Conferenza il 22 dicembre 2016, aveva anche formulato una serie di raccomandazioni tese ad apportare al vigente quadro legislativo idonei aggiornamenti – auspicando l'istituzione di un tavolo tecnico – in tema di:

– vincolo del fascicolo del fabbricato o altro analogo strumento informativo;

– princìpi specifici per la formazione degli operatori;

– certi e adeguati processi di controllo e sanzioni;

– nuovi criteri per l'aggiornamento delle norme tecniche per le costruzioni.

Sulla base del quadro sopra evidenziato, appare ormai improcrastinabile l'emanazione di una disciplina organica sulle costruzioni, in grado di rivedere ed aggiornare le regole sull'intero settore delle « costruzioni » e non solo dell'edilizia, oggetto dell'attuale testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001. Una normativa quindi in grado di porsi come obiettivi fondamentali, fra gli altri: riordinare e riformulare in modo organico la disciplina edilizia; definire un quadro normativo atto a favorire i processi di rigenerazione urbana e di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente; perseguire efficacemente la sicurezza delle nuove costruzioni, riducendo per quanto possibile i vincoli burocratici, anche riqualificando la figura del progettista, nell'ambito delle proprie responsabilità; favorire la riduzione della vulnerabilità sismica del patrimonio esistente; sviluppare un quadro di maggiore conoscenza di tutte le opere esistenti sul territorio; introdurre tematiche che incrementino gli aspetti di sostenibilità, sicurezza, efficientamento energetico.

Tutto questo deve avvenire nel rispetto dei princìpi di razionalizzazione e innovazione, comportando necessariamente anche la modifica o l'abrogazione di talune leggi e regolamenti attualmente in vigore, o alcune parti di esse; fra queste certamente: la legge n. 1086 del 1971, la legge n. 64 del 1974, il citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 e altre disposizioni legislative e regolamentari

riguardanti ad esempio le pratiche amministrative, il trattamento delle terre di scavo e dei rifiuti di demolizione.

Il presente disegno di legge si propone quindi di conferire al Governo una delega per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni, secondo criteri improntati alla semplificazione delle procedure ed al riordino funzionale della materia. In un quadro di efficacia e chiarezza, la nuova disciplina dovrebbe essere impostata su almeno tre pilastri principali.

Un primo pilastro, riguardante la « Disciplina delle attività edilizie », in cui è necessario ridefinire le procedure tecnico-amministrative e i provvedimenti sanzionatori tesi a regolare le trasformazioni del territorio e del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici e delle normative di settore incidenti sull'attività edilizia.

La disciplina delle attività edilizie è stata oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi da parte del legislatore. Si è trattato in prevalenza di modifiche puntuali alla disciplina, finalizzate alla liberalizzazione di talune fattispecie di intervento e all'introduzione di snellimenti procedimentali, che nel loro complesso hanno prodotto effetti tutt'altro che trascurabili, incidendo su molti princìpi cardine della disciplina.

Trattandosi in genere di provvedimenti di urgenza, finalizzati per lo più a stimolare l'iniziativa imprenditoriale nel settore dell'edilizia, duramente colpito dalla pesantissima crisi economica degli ultimi anni, le recenti riforme emergenziali hanno per molti aspetti destabilizzato l'impianto complessivo della disciplina, determinando notevoli problematiche interpretative ed applicative e rendendo ormai improcrastinabile l'esigenza di procedere ad un riordino ed aggiornamento complessivo e ad una ricomposizione organica di tutto il quadro delle disposizioni che regolano l'attività edilizia, non solo in funzione di una più efficace azione amministrativa, ma anche e soprattutto al fine di supportare i processi di pianificazione e gli investimenti prioritariamente orientati alla rigenerazione urbana e al contenimento del consumo di suolo.

È necessario inoltre che il riordino della disciplina affronti il tema del coordinamento con altre discipline strettamente correlate come, ad esempio, il codice dei beni culturali e del paesaggio, le norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi che incidono sui procedimenti edilizi e l'eliminazione delle disposizioni recanti profili più o meno evidenti in contrasto.

Si segnalano in particolare: il codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nell'ambito del quale occorrerebbe coordinare le sanzioni edilizie con la disciplina delle sanzioni paesaggistiche di cui agli articoli 167 e 181; la legge n. 241 del 1990, per le parti in cui la disciplina del procedimento amministrativo incide sui procedimenti edilizi; il decreto del Ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968, per quanto riguarda in particolare le disposizioni relative alle distanze tra i fabbricati ed alle trasformazioni comportanti reperimento di *standard* urbanistici; il regolamento di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico n. 37 del 2008, al fine di eliminare contraddizioni tra disciplina edilizia e disciplina degli impianti tecnologici; il codice civile, per chiarire la rilevanza di specifici componenti delle costruzioni, quali canalizzazioni impiantistiche e oggetti praticabili, ai fini del calcolo delle distanze dai confini o tra fabbricati; il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010, per risolvere le inopportune interferenze tra i procedimenti SUAP e i procedimenti edilizi gestiti dal SUE; il decreto-legge n. 32 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 55 del 2019 per le disposizioni in

materia di semplificazione della disciplina degli interventi strutturali in zone sismiche.

Un secondo pilastro, riguardante la cosiddetta « Sicurezza delle costruzioni », nel quale affrontare la disciplina tecnica sia delle nuove costruzioni sia delle costruzioni esistenti. Le tematiche fondamentali da affrontare dovrebbero riguardare: una chiara definizione della classificazione sismica dell'intero territorio nazionale; il quadro generale delle aree a rischio di dissesto idrogeologico; lo sviluppo di una cultura della prevenzione e della riduzione diffusa del rischio sismico; lo sviluppo di nuove normative tecniche nazionali integrate con le normative europee in tema di sicurezza; il riordino della disciplina delle costruzioni a partire da una razionalizzazione e semplificazione del quadro normativo, da attuarsi anche attraverso l'abrogazione di leggi ormai superate e di una accelerazione dei processi e delle procedure.

Un terzo pilastro, riguardante la « Sostenibilità ambientale delle costruzioni », con l'obiettivo di delineare un apparato normativo che consenta di verificare le prestazioni di una costruzione in riferimento non solo ai consumi e all'efficienza energetica, ma prendendo anche in considerazione il suo impatto sull'ambiente, favorendo, ad esempio, la realizzazione di edifici sempre più innovativi, caratterizzati da un elevato *comfort* anche da un punto di vista acustico, per i quali tuttavia si incentivi l'utilizzo, ove tecnicamente possibile, di materiali che per la loro produzione comportino bassi consumi energetici e bassi tassi di inquinamento.

Tutto ciò superando i limiti del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 che attualmente rivolge l'attenzione solo ad alcuni aspetti connessi al contenimento del consumo di energia negli edifici, ampliando quindi l'ambito applicativo della sostenibilità ambientale ed estendendolo a tutte le costruzioni.

Per le ragioni sopra espresse si auspica una celere approvazione del presente disegno di legge.

## DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Delega al Governo per il riordino della normativa in materia di costruzioni)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi di riordino, coordinamento e integrazione delle disposizioni legislative in materia di costruzioni.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

*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 inedificato, anche in funzione dell'incentivazione dei processi di rigenerazione urbana, tenuto conto dell'obiettivo di consumo del suolo a saldo zero;

*b)* provvedere ad una razionalizzazione dei processi amministrativi, delle procedure di deposito, della gestione delle varianti in corso d'opera, della natura del soggetto pubblico deputato alla ricezione delle istanze ed al rilascio dei relativi permessi nel territorio nazionale, in un'ottica di semplificazione e di progressiva digitalizzazione dei processi;

*c)* prevedere la razionalizzazione dei titoli abilitativi;

*d)* definire nuovi criteri per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi;

*e)* verificare l'efficacia della ripartizione delle destinazioni d'uso in macro-categorie funzionali;

*f)* riorganizzare e implementare la disciplina dell'accertamento di conformità anche attraverso un'individuazione univoca delle conformità, non conformità o difformità, sostanziali e non sostanziali, per nuove costruzioni e costruzioni esistenti, della regolarità documentale, nonché delle cosiddette opere minori;

*g)* definire nuovi assetti organizzativi per la demolizione degli abusi edilizi;

*h)* dare attuazione alle raccomandazioni della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in materia di anagrafica delle costruzioni, di formazione degli operatori e di criteri per l'aggiornamento delle nuove tecniche per le costruzioni;

*i)* ridefinire e aggiornare il regime sanzionatorio in relazione alle violazioni delle norme vigenti in materia edilizia;

*l)* pervenire ad 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;

*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 professionista abilitato, soggetta a periodica verifica o aggiornamento, e che consideri la destinazione d'uso degli stessi edifici ed il potenziale rischio atteso per l'interferenza con persone o cose;

*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 della stessa 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;

*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;

*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;

*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 europea e delle iniziative regionali adottate in tale ambito;

*r)* individuare criteri indicativi della sostenibilità ambientale applicabili a tutte le categorie di costruzioni e non esclusivamente agli edifici, come attualmente previsto dalla normativa vigente;

*s)* definire un sistema premiante volto ad incentivare la diffusione della sostenibilità ambientale delle costruzioni;

*t)* operare il necessario coordinamento con la normativa strettamente correlata;

*u)* elaborare un'adeguata disciplina transitoria al fine di prevenire effetti distor-

sivi della riforma sui procedimenti *in itinere* e sugli strumenti urbanistici vigenti.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 provvedono altresì alla semplificazione normativa delle materie oggetto della presente legge, nel rispetto dei seguenti ulteriori princìpi e criteri direttivi:

*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;

*b)* verifica del rispetto dei princìpi contenuti nelle direttive dell'Unione europea in materia;

*c)* adeguamento alla giurisprudenza costituzionale dell'Unione europea;

*d)* indicazione esplicita delle norme abrogate.

4. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per la pubblica amministrazione, previa acquisizione dei pareri del Consiglio superiore dei lavori pubblici e del Consiglio di Stato, che sono resi entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascun decreto, e del parere della Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1, con atto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti,

sono individuate forme di consultazione degli ordini professionali, dei consigli nazionali della rete delle professioni tecniche e delle associazioni di rappresentanza di costruttori e di altri operatori.

6. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo trasmette alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, accompagnati dall'analisi tecnico-normativa, dall'analisi dell'impatto della regolamentazione e dalla relazione tecnica per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Ciascuna Commissione esprime il proprio parere entro trenta giorni dalla data di assegnazione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificatamente le eventuali disposizioni ritenute non conformi ai princìpi e ai criteri direttivi di cui alla presente legge. Il Governo, tenuto conto dei pareri di cui al comma 4 e dei pareri di cui al presente comma, entro quarantacinque giorni dalla data di espressione del parere parlamentare, ritrasmette alle Camere, con le sue osservazioni e con le eventuali modificazioni, i testi per il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti, da esprimere entro venti giorni dalla data di assegnazione. Decorso inutilmente tale termine, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

7. Dall'adozione dei decreti legislativi in attuazione delle deleghe recate dalla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, essi sono adottati solo successivamente o contestualmente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie.

8. Entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi stabiliti dalla presente legge, il Governo può adottare, ai sensi dei commi da 1 a 7, disposizioni integrative o correttive dei medesimi decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, sulla base di una relazione motivata presentata alle Camere dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che individua le disposizioni dei decreti legislativi su cui si intende intervenire e le ragioni dell'intervento normativo proposto.

€ 1,00