



Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni

A.C. 2826

Dossier n° 174 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
13 maggio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2826
Titolo:	Delega al Governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	7
Commissione competente :	VIII Ambiente
Sede:	referente
Stato dell'iter:	In corso di esame in Commissione

Contenuto

L'**articolo 1** delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti il Codice dell'edilizia e delle costruzioni per la riforma organica e la semplificazione della disciplina in materia di edilizia e di sicurezza delle costruzioni, anche al fine di adeguarla ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, mediante la semplificazione, la razionalizzazione e il riordino nonché la sostituzione della disciplina vigente. I decreti legislativi recano altresì le disposizioni in materia urbanistica strettamente afferenti alla disciplina edilizia, nonché le disposizioni di coordinamento con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici, sanitaria e con quella di settore avente comunque incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia. Sono fatte salve le disposizioni in materia di ricostruzione post-calamità di cui alla legge n. 40 del 2025.

L'**articolo 2** detta i principi e i criteri direttivi generali della delega legislativa conferita al Governo dall'articolo 1. La lettera a) prevede come primo criterio direttivo la razionalizzazione, semplificazione e riordino, all'interno di un testo normativo omogeneo, di tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia e di disciplina tecnica delle costruzioni. La lettera b) prevede come secondo criterio direttivo l'adeguamento della normativa in materia urbanistica strettamente afferente alla disciplina edilizia e il coordinamento delle modifiche apportate in materia di edilizia e di costruzioni con la normativa in materia di tutela dei beni culturali e paesaggistici, con la normativa sanitaria nonché con le normative di settore. La lettera c) prevede, come terzo criterio direttivo, il superamento della frammentazione della normativa in materia di edilizia e di costruzioni, promuovendo la completezza, l'eshaustività e l'immediata applicabilità dei decreti legislativi, anche tramite l'inserimento della disciplina attuativa in appositi allegati ai medesimi decreti legislativi, che possono essere successivamente abrogati o sostituiti con regolamenti.

L'**articolo 3** disciplina i principi e i criteri direttivi che il Governo dovrà seguire nell'individuare, all'interno dei decreti legislativi, il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni nella materia edilizia e delle costruzioni. Il comma 1 prevede che il Governo, in sede di esercizio della delega, individui le disposizioni dei decreti legislativi adottate nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, con particolare riferimento ai tre titoli competenziali di cui alle lettere l) (ordinamento civile), m) (determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. Il comma 2 disciplina le modalità di individuazione dei LEP in materia edilizia e di sicurezza delle costruzioni, stabilendo che il Governo è chiamato a determinare, per le specifiche funzioni disciplinate dalla normativa vigente, le misure atte a garantire i livelli essenziali individuati dal medesimo comma 2, con l'obbligo di salvaguardare i livelli di semplificazione già raggiunti, anche in attuazione del PNRR. Il comma 3 prevede che il Governo, in sede di attuazione della delega, individui le disposizioni dei decreti legislativi che determinano i principi fondamentali nella materia del «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'**articolo 4** individua i principi e criteri direttivi specifici della delega oggetto del disegno di legge in esame. Il commento delle disposizioni recate da tale articolo è effettuato con più schede di lettura, riportate di seguito, incentrate sulle tematiche evidenziate dalla relazione illustrativa, che vengono aggregate nel modo seguente:

- standardizzazione delle procedure (art. 4, co. 1, lettera a));
- stato legittimo; categorie di intervento edilizio; titoli abilitativi; procedure (art. 4, co. 1, lettere da b) ad e));
- illeciti e forme di sanatoria (art. 4, co. 1, lettera f));
- specifici criteri di delega (art. 4, co. 1, lettere da g) a m));
- rigenerazione urbana; costruzioni (art. 4, co. 1, lettere n) e o));
- disposizioni abrogative, di coordinamento, transitorie e finali (art. 4, co. 2).

L'**articolo 4, comma 1, lettere a)**, prevede la promozione, attraverso accordi e intese in Conferenza unificata, della definizione e dell'aggiornamento di modelli procedurali uniformi e standardizzati per la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, nonché per la gestione dell'attività edilizia.

L'**articolo 4, comma 1, lettere b) - e)**, reca i principi e i criteri direttivi relativi alla disciplina dello stato legittimo dell'immobile, delle categorie di interventi edilizi, dei titoli abilitativi e dei procedimenti riguardanti i regimi amministrativi edilizi e urbanistici e i connessi titoli abilitativi.

La **lettera f)** reca criteri di delega volti a prevedere la razionalizzazione, il riordino e la revisione della normativa riguardante gli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso. La norma è volta a prevedere il riordino della disciplina degli abusi edilizi definendo categorie chiare e uniformi di difformità edilizia, stabilendo quali difformità sono sanabili e quali no, semplificando le procedure di rilascio dei titoli in sanatoria, e razionalizzando il regime sanzionatorio delle difformità edilizie. Sono inoltre previsti come ulteriori criteri di delega: il riordino delle disposizioni sulla concessione e sull'erogazione di agevolazioni fiscali, contributi e altre provvidenze dello Stato o di enti pubblici per la realizzazione di interventi su opere che presentano difformità edilizie non sanabili; la disciplina, nei limiti di quanto consentito dalla normativa vigente, delle procedure in sanatoria per la regolarizzazione di lievi difformità; l'introduzione di procedimenti, anche di carattere sostitutivo, volti ad assicurare l'effettività delle demolizioni in caso di inerzia del comune; la definizione della procedura di acquisizione del bene al patrimonio comunale in caso di inottemperanza del proprietario o dell'avente titolo ai provvedimenti di demolizione o riduzione in pristino; la disciplina delle procedure di lottizzazione.

La **lettera g)** prevede il riordino e la semplificazione della disciplina in materia di mutamento di destinazione d'uso degli immobili e delle singole unità immobiliari, attraverso la fissazione di standard procedurali comuni applicabili nell'intero territorio nazionale.

La **lettera h)** prevede la ridefinizione dei criteri e delle modalità per la determinazione dell'onerosità degli interventi edilizi, anche con riferimento al contributo straordinario, tenuto conto anche dell'esigenza di incentivare interventi di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo. Prevede altresì la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina relativa alla corresponsione del contributo di costruzione.

La **lettera i)** prevede la revisione, il riordino e la semplificazione della disciplina relativa all'agibilità, con particolare riferimento alla segnalazione certificata di agibilità.

La **lettera l)** prevede il riordino, nell'ottica della semplificazione amministrativa, delle disposizioni che disciplinano lo svolgimento dei poteri di vigilanza sull'attività urbanistico edilizia, con particolare riferimento alle opere e lavori di competenza statale o di interesse statale o eseguite per conto dello Stato in concessione.

La **lettera m)** richiede la previsione di un regime giuridico differenziato relativo all'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni, anche da realizzarsi su aree del demanio statale.

La **lettera n)** reca principi e criteri di delega in materia di rigenerazione urbana. La norma punta a favorire il recupero e la riqualificazione degli edifici esistenti, con attenzione all'efficienza energetica, alla sicurezza (sismica e idrogeologica), alla riduzione del consumo di suolo e delle emissioni. La norma prevede anche la semplificazione delle regole edilizie per incentivare interventi come il risparmio energetico e l'uso di fonti rinnovabili, l'eliminazione delle barriere architettoniche, l'uso di materiali sostenibili e il recupero dell'acqua piovana.

La **lettera o)** prevede una riforma organica della disciplina delle costruzioni, con l'obiettivo di migliorarne sicurezza, sostenibilità e accessibilità. In particolare, sono indicati i criteri di delega relativi alla uniformazione e semplificazione delle norme tecniche, anche tramite una classificazione degli edifici per classi di rischio (in primo luogo sismico), alla ridefinizione dei ruoli, responsabilità e controlli nel processo edilizio, rendendoli più chiari ed efficienti, alla introduzione di criteri più moderni di sostenibilità ambientale e alla garanzia del coordinamento con la tutela del patrimonio culturale e paesaggistico.

L'**articolo 4, comma 2**, prevede che i decreti legislativi provvedano ad abrogare espressamente le disposizioni oggetto di riordino e comunque quelle con essi incompatibili, nonché a recare le opportune disposizioni di coordinamento, transitorie e finali.

L'**articolo 5** disciplina, al comma 1, il procedimento per l'adozione dei decreti legislativi, individuando i pareri necessari per l'adozione e i termini per la loro espressione. Decorsi tali termini, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

Viene inoltre consentita, dal comma 2, l'adozione – entro 2 anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti delegati, e con la stessa procedura prevista dal comma precedente e nel rispetto dei medesimi principi e criteri direttivi di cui alla presente legge – di disposizioni integrative e correttive.

L'**articolo 6** reca la clausola di invarianza finanziaria per l'adozione dei previsti decreti legislativi, stabilendo altresì una clausola di salvaguardia per cui, in caso di uno o più decreti legislativi che determinino nuovi o maggiori oneri finanziari senza compensazione al proprio interno, l'adozione di tali decreti sarà successiva o contestuale all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi emanati per lo stanziamento delle occorrenti risorse finanziarie.

L'**articolo 7** reca la clausola di salvaguardia e prescrive che la legislazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sia adeguata ai principi del disegno di legge in esame nel rispetto delle disposizioni contenute nei rispettivi statuti e nelle relative norme di attuazione.

Omogeneità delle disposizioni

Il disegno di legge presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 2, comma 1, prevede, alla lettera c), che, al fine di ottenere un aggiornamento più agile e tempestivo delle disposizioni tecniche e attuative, come precisato dalla relazione illustrativa, gli allegati ai decreti legislativi recanti la normativa attuativa possano "essere successivamente abrogati o sostituiti con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, commi 1 o 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400" – commi che disciplinano, rispettivamente, i regolamenti governativi di esecuzione e attuazione e i regolamenti ministeriali – ossia ad opera di atti aventi valore secondario; a tal proposito, occorre anzitutto tener conto che, in virtù del principio della gerarchia delle fonti del diritto, non è possibile disporre la sostituzione o l'abrogazione di atti normativi di rango primario da parte di atti di rango secondario, quali sono i regolamenti ai sensi dei richiamati commi 1 o 3 del menzionato articolo 17; *si valuti perciò l'opportunità di precisare che l'effetto abrogativo degli allegati discende direttamente dal decreto legislativo attuativo, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti sostitutivi*; sul punto, appare utile ricordare anche la sentenza 192 del 2024, con cui la Corte costituzionale, seppur avendo riguardo alla figura di un DPCM dal contenuto sostanzialmente normativo, ha censurato la previsione con cui si demandava ad un atto sub-legislativo diverso da un regolamento di delegificazione la possibilità di modificare atti primari normativi, in quanto integrante un meccanismo "intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti".

Alcuni principi e criteri direttivi di delega recati nell'articolo 4 fanno riferimento alla necessità di intervenire sul regime sanzionatorio applicabile in specifici casi, senza peraltro precisare la natura – se solamente amministrativa o anche penale – delle sanzioni; si fa riferimento, in particolare, ai capoversi 5), 6) e 11) della lettera f) del comma 1 di cui al citato articolo 4; in proposito, con specifico riguardo alla possibile natura penale delle sanzioni da introdursi, si ricorda che, come precisato dalla Corte costituzionale, nella materia penale, i criteri direttivi e i principi devono essere configurati in modo assai preciso, sia definendo la specie e l'entità massima delle pene, sia dettando il criterio, in sé restrittivo, del ricorso alla sanzione penale solo per la tutela di determinati interessi rilevanti (sentenze n. 49 del 1999 e n. 53 del 1997, ordinanza n. 134 del 2003); con precipuo riferimento alle sanzioni di carattere amministrativo, invece, si ricorda che la medesima Corte costituzionale, nella sentenza n. 49 del 1999, ha affermato che "anche per le sanzioni amministrative, che, pur essendo afflittive in minor grado [rispetto alle sanzioni penali], rispondono anch'esse al principio di legalità, i criteri della delega devono essere precisi e vanno rigorosamente interpretati". *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

L'articolo 5, comma 1, al quinto periodo, nel delineare il procedimento di adozione dei decreti legislativi, prevede che l'eventuale "secondo" parere parlamentare (cioè il parere previsto nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi al "primo" parere sugli schemi di decreto legislativo reso dalle Commissioni permanenti) sia espresso sulle "osservazioni del Governo"; in proposito, si segnala, come già fatto in precedenti analoghe occasioni (da ultimo, si veda la condizione contenuta nel parere espresso nella seduta del 10 marzo 2026 sull'AC. 2669), l'esigenza che, nella procedura del "doppio parere parlamentare", le Commissioni siano comunque chiamate a pronunciarsi sui testi nel loro complesso e non sulle osservazioni del Governo. *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Il medesimo comma 1 dell'articolo 5, prevede, all'ultimo periodo, che, qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare sugli schemi di decreto legislativo scada nei quarantacinque giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, quest'ultimo è prorogato per un periodo di tre mesi (cd. "tecnica dello scorrimento"); si tratta di una tipologia di norma procedurale presente in molti provvedimenti di delega e che – come segnalato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 261 del 2017 – pur consentendo di individuare comunque il termine di delega, presenta "una formulazione ed una struttura lessicale oggettivamente complessa"; al riguardo, si ricorda che, in precedenti analoghe circostanze, il Comitato ha segnalato l'opportunità di prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi (quali ad esempio, trenta, sessanta o novanta giorni prima della scadenza della delega). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 2, comma 1, prevede, alla lettera a), quale principio e criterio direttivo generale di delega, la razionalizzazione, la semplificazione e il riordino, all'interno di un testo normativo omogeneo, di tutte le disposizioni legislative vigenti in materia di edilizia; in proposito, si ricorda che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito che le deleghe di riordino normativo concedono al legislatore delegato "un limitato margine di discrezionalità per l'introduzione di soluzioni innovative, le quali devono comunque attenersi strettamente ai principi e criteri direttivi enunciati dal legislatore delegante" (sentenza n. 61 del 2021 ma si veda anche la sentenza n. 80 del 2012). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

Alcuni principi di delega sembrano piuttosto indicare oggetti di delega, diversamente da quanto previsto dal paragrafo 2, lettera d) della Circolare sulla formulazione tecnica dei testi legislativi del 20 aprile 2001 del Presidente della Camera che prevede di distinguere i principi e criteri direttivi dagli oggetti di delega; a questo riguardo, si segnalano, relativamente al comma 2 dell'articolo 3, le lettere l) (in tema di individuazione dei requisiti tecnici inderogabili di sicurezza, igiene, salubrità e risparmio energetico), m) (relativo ai criteri inderogabili relativi alle forme di vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia) e n) (in materia di individuazione delle tipologie uniformi di violazioni edilizie e degli scostamenti consentiti) e, relativamente all'articolo 4, comma 1, la lettera m) (in tema di previsione di un regime giuridico differenziato relativo all'attività edilizia delle pubbliche amministrazioni). *Si valuti un approfondimento al riguardo.*

L'articolo 3, al comma 3, stabilisce che, in sede di attuazione della delega di cui all'articolo 1 – relativa alla riforma organica in materia edilizia e sicurezza delle costruzioni – il Governo individui, nell'ambito dei relativi decreti legislativi e nel rispetto dei principi e criteri direttivi generali e specifici di cui agli articoli 2 e 4, le disposizioni che costituiscono i principi fondamentali nella materia del governo e del territorio di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione; sul punto, l'Analisi tecnico-normativa (ATN) segnala come sussistano "indirizzi interpretativi non sempre univoci in relazione a istituti fondamentali della disciplina edilizia", che "l'intervento di riforma mira, pertanto, a codificare criteri oggettivi che garantiscano maggiore uniformità applicativa, riducendo le incertezze per gli operatori e le amministrazioni" e che, perciò, il disegno di legge in esame "intende recepire e codificare i principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale"; ciò premesso, tenuto che i richiamati articoli 2 e 4 recano l'insieme dei principi e criteri che il legislatore delegato deve osservare per disciplinare l'intera materia, *si valuti l'opportunità di meglio precisare, in linea con le indicazioni testé espresse nell'ATN, gli specifici criteri e i principi direttivi che devono orientare il legislatore delegato nell'individuazione dei predetti principi fondamentali.*