



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

Camera dei Deputati

**Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino
e il coordinamento della disciplina legislativa in
materia edilizia.**

**A.C. 2826
&
abbinati A.C. 535 & A.C. 2332**

6 maggio 2026
Audizione di CONFLAVORO PMI

Conflavoro PMI
Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800911958

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

Conflavoro PMI, la Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese, tra le oltre 90.000 imprese associate sul territorio nazionale afferenti a tutti i comparti merceologici del nostro sistema produttivo, vanta oggi circa 10.000 imprese che operano nel settore delle costruzioni. Per dare voce e rappresentanza specifica a questo comparto, all'interno della Confederazione opera Conflavoro Costruzioni, verticale merceologica dedicata al settore edile.

La nostra Confederazione accoglie con favore l'iniziativa parlamentare e governativa volta ad adottare un Codice dell'edilizia e delle costruzioni, e ringrazia la Commissione per l'opportunità di portare in audizione il punto di vista delle imprese che rappresenta — un comparto che, per la sua centralità economica, occupazionale e sociale, ha bisogno di un quadro normativo organico, semplice e coerente, oltre che di un mercato del lavoro di settore meno rigido e più aperto.

L'esame in sede referente affronta tre proposte di legge delega di analogo oggetto ma di portata significativamente diversa. La proposta a prima firma Santillo (C. 535), depositata nel novembre 2022, è prioritariamente orientata a una ricognizione e a un riordino della disciplina edilizia in senso stretto. La proposta a prima firma Mazzetti (C. 2332), del marzo 2025, ne amplia il perimetro abbracciando i principi della pianificazione urbanistica sostenibile, della qualità della progettazione e del consumo di suolo a saldo zero. Il disegno di legge governativo (C. 2826), presentato il 27 febbraio 2026, si pone come testo di portata ulteriormente più ampia.

Il DDL 2826 si distingue dalle proposte abbinate per quattro elementi che, a nostro avviso, ne giustificano l'adozione come testo base del lavoro referente:

- In primo luogo, interviene non solo sul Testo unico dell'edilizia (D.P.R. 380/2001), ma anche sulla legge 1086/1971 e sulla legge 64/1974, includendo dunque nel perimetro della riforma la disciplina della sicurezza, della resistenza e della stabilità delle costruzioni — un ambito che le proposte abbinate trattavano in modo più circoscritto;
- in secondo luogo, articola con maggiore precisione i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia di governo del territorio, presupposto necessario per superare la disomogeneità delle prassi regionali;
- in terzo luogo, recepisce e generalizza il principio della cosiddetta doppia conformità asincrona, già introdotto dal d.l. 29 maggio 2024, n. 69 (Salva casa), per le difformità di minore rilevanza;
- infine, prevede un termine di esercizio della delega di dodici mesi anziché sei, tempistica più realistica considerata l'ampiezza della materia.

Nel corso delle audizioni svoltesi sui testi abbinati è emersa con chiarezza, da parte di numerosi soggetti uditi, l'esigenza di mantenere una netta distinzione concettuale tra ambito edilizio e ambito urbanistico, e di evitare commistioni che possano ridurre la trasparenza dei procedimenti e delle prerogative pianificatorie locali.

Conflavoro condivide la rilevanza istituzionale di questo orientamento, che corrisponde a un principio cardine del nostro ordinamento, ma nell'esperienza concreta delle imprese una separazione assolutamente rigida tra le due discipline non è in molti casi praticabile: i procedimenti edilizi e urbanistici si intrecciano necessariamente in numerose fattispecie ordinarie, e una loro trattazione totalmente disgiunta finirebbe per produrre duplicazioni amministrative, allungamento dei tempi e contenzioso interpretativo, a danno in primis delle PMI.

In questa prospettiva, riteniamo che l'orientamento del DDL 2826 — che ammette in determinati casi la realizzazione di interventi edilizi senza la preventiva adozione di strumenti attuativi (piani convenzionati o piani di lottizzazione), in ragione dello stato delle urbanizzazioni esistenti — sia, in linea di principio, una scelta di pragmatismo e di semplificazione che muove dalla realtà operativa. Infatti, laddove le urbanizzazioni primarie e secondarie siano già presenti e adeguate, richiedere l'adozione di un nuovo strumento attuativo costituisce un onere amministrativo non sempre giustificato dal corrispondente beneficio pubblico.

Comprendiamo al tempo stesso le preoccupazioni espresse, anche con riferimento all'impianto della proposta di legge cosiddetta «Salva-Milano», sui rischi che una previsione di tale natura, ove non puntualmente declinata, possa tradursi in un'erosione delle prerogative pianificatorie comunali. Si tratta di preoccupazioni legittime, che dovranno essere affrontate in fase di esercizio della delega e che riteniamo possano essere risolte attraverso l'indicazione, nei criteri direttivi, di alcuni accorgimenti sostanziali, quali:

1. una definizione oggettiva, verificabile e standardizzata a livello nazionale del concetto di «adeguatezza dello stato delle urbanizzazioni», che eviti interpretazioni difformi tra territori;
2. la previsione di obblighi di motivazione e di trasparenza in capo all'amministrazione comunale che attesti tale adeguatezza, con pubblicità degli atti e possibilità di ricorso da parte dei soggetti interessati;
3. il rafforzamento dei controlli ex post, anche tramite il fascicolo digitale del fabbricato, sul corretto utilizzo dell'istituto.

Con questi interventi, l'orientamento di semplificazione proposto può coniugarsi con la salvaguardia dell'autonomia pianificatoria comunale, rispondendo così alle istanze emerse nel dibattito.

Conflavoro esprime quindi una valutazione complessivamente positiva sull'impianto della delega contenuta nel DDL 2826, che reputa idoneo a costituire il testo base del lavoro referente, anche per il suo carattere di sintesi rispetto alle proposte abbinata. Il D.P.R. 380/2001 è oggi un testo stratificato, modificato un numero ormai non più stimabile di volte, fonte di incertezza interpretativa, di contenzioso amministrativo e di rallentamento dell'attività delle imprese. Una sua revisione organica, accompagnata da un coordinamento sistematico con la disciplina della sicurezza delle costruzioni, dei beni culturali e paesaggistici e di settore, è un obiettivo non più rinviabile.

2. OSSERVAZIONI SUI PRINCIPI E CRITERI DIRETTIVI

Pur condividendo l'impianto della delega, riteniamo doveroso sottoporre alla Commissione alcune osservazioni e proposte di integrazione che muovono dal punto di osservazione quotidiano delle nostre imprese.

➤ Centralità delle PMI nei decreti delegati

Il comparto edile italiano è composto, in larghissima maggioranza, da imprese di piccola e media dimensione, sovente artigiane, e da numerose realtà di micro-impresa, per questo è fondamentale che, in fase di esercizio della delega, i decreti legislativi attuativi siano costruiti sulla misura concreta di queste imprese, evitando oneri documentali, certificativi e procedurali sproporzionati rispetto alla dimensione dell'intervento e alla capacità organizzativa dell'impresa esecutrice. Si chiede pertanto che, tra i principi di delega, sia espressamente richiamato il principio di proporzionalità e gradualità degli adempimenti rispetto alla dimensione dell'impresa e alla rilevanza dell'intervento, secondo la logica di un «Test PMI» da applicarsi sistematicamente in fase di redazione dei decreti delegati.

➤ Sportello unico, oneri documentali e digitalizzazione

Conflavoro condivide la previsione di uno sportello unico per la ricezione delle istanze e per il rilascio dei titoli abilitativi, e l'obbligo per le amministrazioni di acquisire d'ufficio i documenti e i dati già in possesso delle pubbliche amministrazioni, anche catastali. È un principio che merita di essere reso effettivo e cogente. Si suggerisce di rafforzare nel testo della delega:

1. il divieto sostanziale di duplicazione delle richieste documentali tra amministrazioni e tra livelli di governo;

2. la previsione di tempi certi, perentori e sanzionati, per la conclusione dei procedimenti, con disciplina del silenzio-assenso e poteri sostitutivi effettivi in caso di inerzia;
3. l'adozione di modulistica uniforme su scala nazionale, vincolante per regioni ed enti locali.

➤ **Sicurezza, resistenza e stabilità delle costruzioni**

Appreziamo la scelta del DDL 2826 di affrontare in modo organico l'aggiornamento della disciplina sulla sicurezza, sulla resistenza e sulla stabilità delle costruzioni, anche con riferimento alla sismica, alle classi di rischio e all'anagrafe nazionale delle costruzioni, anche se su questo terreno, la qualità delle norme si misura nella loro effettiva applicabilità da parte delle imprese. Chiediamo pertanto che, in fase di delega, sia posta attenzione a un sistema delle responsabilità chiaro, tracciabile e proporzionato, con distinzione netta tra ruoli e competenze dei soggetti del processo costruttivo.

➤ **Rigenerazione urbana, riuso e patrimonio edilizio esistente**

Conflavoro condivide la priorità di promuovere il recupero, il riuso e l'adeguamento funzionale del patrimonio edilizio esistente, in coerenza con l'obiettivo di consumo di suolo a saldo zero e con il principio europeo del «do no significant harm». Affinché questo orientamento si traduca in cantieri reali, e non solo in dichiarazioni di principio, è indispensabile costruire un sistema di incentivi stabile, prevedibile nel tempo e calibrato sulle esigenze delle PMI: la stop-and-go degli ultimi anni in materia di bonus edilizi ha provocato una sofferenza sistemica del comparto, con conseguenze dirette sull'occupazione, sui crediti incagliati e sulla tenuta della filiera.

3. ULTERIORI PROPOSTE: LA DIMENSIONE CONTRATTUALE E DI BILATERALITÀ

Una riforma che voglia essere realmente «organica» del comparto edile e delle costruzioni, come sottolineato nelle relazioni illustrative del DDL 2826 e delle proposte abbinate non può, a nostro avviso, prescindere da una riflessione sulla dimensione contrattuale e di bilateralità del settore, che è parte integrante del modo in cui le imprese operano sul mercato e si riflette in modo diretto sulla loro competitività e sulla qualità delle tutele effettivamente garantite ai lavoratori.

In tale prospettiva, la riforma può rappresentare l'occasione per favorire un assetto maggiormente aperto e coerente con l'evoluzione della filiera edilizia, oggi caratterizzata da una crescente integrazione tra attività costruttive, impiantistiche, manutentive e tecnologiche, nonché come già opportunamente evidenziato dalla presenza diffusa di PMI con modelli organizzativi diversificati. L'obiettivo dovrebbe essere quello di garantire sistemi fondati su criteri uniformi di tracciabilità, regolarità e qualificazione delle imprese, evitando rigidità organizzative o meccanismi esclusivi

non strettamente funzionali agli obiettivi pubblici di sicurezza, trasparenza ed efficienza perseguiti dalla delega.

In tale ottica, dunque, è a nostro avviso auspicabile che il disegno di legge individui sin dalla fase di delega principi e criteri direttivi idonei a favorire un assetto improntato al pluralismo organizzativo, in termini di bilateralità e piattaforma contrattuale, così da consentire una successiva declinazione più puntuale ed equilibrata in sede di adozione dei decreti legislativi attuativi. Tale direzione sarebbe improntata a rafforzare ed ampliare l'accessibilità del sistema e rendere più efficace il processo di modernizzazione del settore edilizio, in piena coerenza con le finalità di riordino e semplificazione sottese alla riforma del Testo Unico.

➤ **3.1 Il nodo del DURC e la riserva esclusiva alle Casse Edili**

Il punto sul quale chiediamo l'attenzione del legislatore è preciso e tecnicamente circoscritto, e attiene alla disciplina degli appalti e dei rapporti di lavoro nel settore edilizio. Il regime vigente prevede che le Casse Edili detengano il primato esclusivo nell'espletamento delle procedure di rilascio del documento di regolarità contributiva (DURC) e di verifica di congruità dell'incidenza della manodopera, sia nell'ambito dei lavori pubblici sia di quelli privati, accentrando la gestione in capo a un unico soggetto su base territoriale. Diversamente da quanto accade negli altri settori produttivi, la Cassa Edile funge altresì da intermediario per la gestione degli istituti contrattuali legati a prestazioni assistenziali e previdenziali.

Questo impianto normativo trovava la propria ratio originaria nel contesto storico del dopoguerra, ovvero nell'esigenza di uniformare la disciplina di un comparto strutturalmente complesso, connotato da un alto tasso di mobilità delle risorse umane e dalla frammentarietà delle prestazioni dovuta al carattere temporaneo dei cantieri. La nostra Confederazione riconosce con chiarezza la genesi storica e la funzione di tutela che tale modello ha svolto. Tuttavia, nell'assetto attuale del mercato del lavoro, esso non si è tradotto in una reale semplificazione dei processi: ha al contrario favorito la proliferazione di sistemi di gestione differenziati su base territoriale e generato un eccesso di burocrazia, con conseguente incremento dei costi a carico tanto dei lavoratori quanto delle imprese.

Vi è inoltre un profilo che attiene direttamente ai principi costituzionali di libertà sindacale e di libertà di iniziativa economica, per cui la riserva di tali prerogative in favore di un unico soggetto

produce un effetto distorsivo: le imprese sono di fatto vincolate, nella scelta dell'ente e della contrattazione cui aderire, dalla necessità di iscriversi alla Cassa Edile per ottenere le certificazioni propedeutiche all'operatività in cantiere. Il diritto delle imprese di scegliere il proprio CCNL e il proprio ente bilaterale di riferimento — diritto che riposa sugli artt. 39 e 41 della Costituzione — risulta, nei fatti, di impossibile esercizio. È su questo punto che chiediamo al legislatore un intervento di razionalizzazione.

➤ **3.2 La proposta: liberalizzazione del DURC e pluralismo nella verifica di congruità**

La proposta che sottoponiamo alla Commissione si articola lungo due direttrici complementari, idonee a coniugare il pieno mantenimento dei presidi di legalità del settore con il riconoscimento del pluralismo contrattuale e della libertà di scelta delle imprese.

1. in materia di regolarità contributiva, mantenere l'obbligatorietà contributiva esclusivamente nei confronti di INPS e INAIL, riconoscendoli quali unici soggetti pubblici deputati al rilascio del DURC, in coerenza con quanto già previsto per la generalità dei settori produttivi. La centralizzazione presso enti pubblici nazionali assicura uniformità del trattamento, riduce gli oneri di transazione per le imprese che operano in più territori, e supera la frammentazione regolatoria oggi esistente;
2. in materia di verifica di congruità dell'incidenza della manodopera, affiancare alla Cassa Edile gli enti bilaterali qualificati, in qualità di soggetti legittimati per legge a effettuare la verifica relativa allo specifico intervento. Il modello pluralistico — già ordinariamente operante in tutti gli altri settori — non riduce la qualità del controllo, perché i requisiti minimi di rappresentatività, qualificazione e capacità tecnica degli enti ammessi alla procedura possono essere definiti per legge in modo rigoroso ed equivalente.

Si tratta di una proposta di razionalizzazione che mantiene fermi tutti i presidi di legalità — verifica della regolarità contributiva, verifica della congruità della manodopera, qualità delle relazioni industriali — e al tempo stesso restituisce alle imprese e ai lavoratori l'effettivo esercizio della libertà di scelta del contratto collettivo e dell'ente bilaterale di riferimento.

Si propone pertanto alla Commissione di valutare, in sede di esercizio della delega o di coordinamento normativo parallelo:

1. l'inserimento, tra i principi e criteri direttivi della delega, di un richiamo espresso alla possibilità di garantire attraverso l'esercizio della delega stessa il pluralismo bilaterale e contrattuale e la libertà sindacale, anche attraverso un coordinamento del Codice dell'edilizia con la disciplina del lavoro nel settore delle costruzioni, in coerenza con i principi costituzionali sopra richiamati;
2. in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione della delega - o in alternativa qualora non fosse possibile in quella sede prevedendo l'adozione di un percorso normativo parallelo - la strutturazione di un intervento legislativo volto a riconoscere INPS e INAIL come unici soggetti pubblici deputati al rilascio del DURC e ad ammettere alla procedura di verifica della congruità della manodopera anche gli enti bilaterali qualificati alternativi alla Cassa Edile;
3. l'apertura di un tavolo istituzionale, presso le sedi competenti, per il confronto tecnico tra tutte le parti sociali pluralisticamente intese, al fine di definire i requisiti minimi — rappresentatività, qualificazione, presidi di sicurezza e formazione, tutele retributive e di welfare — che gli enti bilaterali alternativi devono possedere per essere ammessi alle procedure di verifica della congruità.

➤ **3.3 La frammentazione territoriale e i costi del sistema attuale**

La proposta sopra delineata trova ulteriore fondamento nella considerazione concreta dei costi e delle inefficienze del sistema oggi vigente. L'attuale assetto delle Casse Edili è caratterizzato da una forte autonomia degli enti territoriali, da cui derivano sistemi di gestione differenziati e contributi e prestazioni eterogenei da una regione all'altra, e talvolta all'interno della stessa regione. La conseguenza è una complessità burocratica notevole per le imprese — soprattutto per quelle che operano in più territori — e differenze retributive territoriali significative, particolarmente evidenti in alcune componenti come l'indennità territoriale di settore, il cui valore può variare sensibilmente tra Nord e Sud del Paese.

In termini quantitativi, il sistema comporta per l'impresa un onere significativo: a titolo esemplificativo, la sola contribuzione finalizzata alla gestione dei principali istituti tipicamente affidati alle Casse Edili si attesta intorno al 14% della paga base oraria comprensiva delle relative voci accessorie, cui si aggiungono ulteriori contributi territoriali e nazionali (gestione dell'anzianità professionale edile, fondi di prepensionamento, fondi sicurezza, quote associative). Una parte non

marginale di tali contributi non si traduce in prestazioni dirette al lavoratore, ma alimenta la struttura organizzativa degli enti e delle organizzazioni sindacali ad essi collegate. Le risorse rese disponibili dalla riduzione dei costi di intermediazione potrebbero essere riorientate, in un assetto pluralistico, ad aumenti retributivi a favore dei lavoratori e a investimenti in formazione e sicurezza.

Si pensi, ancora a titolo esemplificativo, all'istituto dell'anzianità professionale edile, gestito secondo un modello di mutualizzazione che impone alle imprese una contribuzione a carattere generale — orientativamente nell'ordine del 3% della retribuzione oraria nelle realtà territoriali maggiori, pari a circa 30 centesimi l'ora per un operaio qualificato — senza che a tale onere corrisponda una certezza di fruizione per ciascun lavoratore, essendo l'erogazione subordinata al raggiungimento di specifici requisiti minimi di ore prestate. L'esperienza di tutti gli altri settori — commercio, turismo, metalmeccanico — dimostra del resto che la gestione in capo alle aziende stesse degli istituti tipicamente affidati nell'edilizia alle Casse Edili (rateo di tredicesima, ferie, accantonamenti) non determina un livello inferiore di tutela per i lavoratori, ma è anzi compatibile con condizioni retributive di pari o maggior favore.

➤ **3.4 La centralità della contrattazione collettiva**

Le proposte sopra delineate vanno lette, in conclusione, alla luce di un principio che la nostra Confederazione intende ribadire con chiarezza: il valore della contrattazione collettiva nazionale resta — nel settore delle costruzioni come in ogni altro comparto produttivo — il presidio fondamentale per assicurare equilibrio tra le parti, dignità del lavoro e qualità delle prestazioni. La nostra Confederazione difende con convinzione questo principio, nel solco della tradizione costituzionale italiana.

È proprio in nome di questo principio, e non contro di esso, che riteniamo necessaria la riflessione sull'assetto attuale del settore edile. L'apertura al pluralismo contrattuale e bilaterale — che è la regola in tutti gli altri comparti — non indebolisce la contrattazione collettiva, ma ne rinnova la legittimazione, ne valorizza la qualità e ne riallinea i contenuti alle esigenze concrete delle imprese e dei lavoratori del comparto. Nella nostra prospettiva, contrattazione collettiva e pluralismo non sono in contrapposizione: sono, al contrario, le due facce di un sistema di relazioni industriali maturo, che una riforma realmente organica del settore edile è chiamata oggi a costruire.



CONFLAVORO

Piccole Medie Imprese

Conflavoro PMI

Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese

www.conflavoro.it

presidenza@conflavoro.com

800 911958