

Disegno di legge A.C. 2826
Delega al Governo per l'adozione del Codice
dell'edilizia e delle costruzioni

Contributo tecnico



Commissione 8^a (VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)

<https://www.unitel.it/>

pec: unitel@pecaruba.it

Presidente : *Arch. Claudio Esposito*

Vice Presidente : *Geom. Bruno Mazzina*

Proposte emerse dai componenti del Direttivo Nazionale di U.N.I.T.E.L.



UNITEL

Unione Nazionale Italiana dei Tecnici degli Enti Locali

Onorevoli Membri dell'8ª Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici,

Si ringrazia la Commissione per l'invito alla presentazione di un contributo, che consente di illustrare la posizione di **UNITEL – Unione Nazionale Italiana Tecnici degli Enti Locali** in merito alla proposta di legge 2826. Il presente intervento si propone di richiamare e approfondire le **criticità di carattere strutturale già evidenziate** nella precedente relazione dell'Associazione, ponendo particolare attenzione al divario esistente tra le finalità di semplificazione perseguite dalla norma e la concreta realtà operativa degli uffici tecnici comunali.

UNITEL – Unione Nazionale Italiana Tecnici degli Enti Locali è un'Associazione che persegue la finalità di valorizzare il ruolo professionale e tutelare la posizione giuridica dei tecnici degli Enti Locali, nonché di contribuire al miglioramento della qualità dei servizi resi alle collettività territoriali dalle Aree Tecniche degli enti stessi. Tali strutture sono chiamate a esercitare funzioni di elevata complessità e responsabilità amministrativa, con rilevanti ricadute sul governo del territorio e sulla gestione della finanza locale. In questo contesto, particolare attenzione è rivolta alla figura del tecnico comunale, quale soggetto centrale e primario nell'ambito delle procedure edilizie e urbanistiche, in ragione del ruolo strategico che essa svolge nel garantire l'equilibrio tra corretto esercizio dell'azione amministrativa ed esigenze di sviluppo del territorio.

1. Premessa

L'Associazione Nazionale Tecnici Enti Locali (Unitel), nel rappresentare i tecnici operanti presso le amministrazioni comunali, intende esprimere il proprio contributo in relazione al disegno di legge A.C. 2826, recante delega al Governo per l'adozione del Codice dell'edilizia e delle costruzioni.

L'iniziativa legislativa si inserisce in un contesto caratterizzato da una crescente stratificazione normativa che, a oltre vent'anni dall'adozione del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, ha progressivamente ridotto la capacità del testo unico dell'edilizia di garantire semplicità applicativa, certezza del diritto e uniformità interpretativa.

In tale quadro, l'obiettivo di procedere a un riordino organico della materia, come delineato dall'articolo 1 della delega, appare pienamente condivisibile e risponde a un'esigenza non più rinviabile.

Unitel riconosce pertanto il valore dell'impianto riformatore, orientato alla razionalizzazione, alla semplificazione e al coordinamento delle discipline incidenti sull'attività edilizia. Tuttavia, alla luce dell'esperienza operativa maturata quotidianamente dagli uffici tecnici comunali, **ritiene opportuno evidenziare alcune criticità applicative e proporre specifiche integrazioni**, al fine di garantire l'effettiva attuabilità della riforma.

2. Osservazioni generali

2.1. Semplificazione normativa e complessità sostanziale

L'impianto della delega, in particolare attraverso i principi generali di cui all'articolo 2, si propone di realizzare una profonda opera di semplificazione e riordino della disciplina edilizia. Tale finalità appare pienamente condivisibile, ma **richiede una attenta valutazione in ordine alla sua concreta efficacia sul piano applicativo.**

La complessità che caratterizza oggi l'attività edilizia non deriva infatti esclusivamente dalla frammentazione normativa, ma anche dalla necessaria interazione con una pluralità di discipline settoriali, tra cui quelle in materia ambientale, paesaggistica, sanitaria e di sicurezza.

Il rischio è che la riforma, pur orientata alla semplificazione, si traduca in una riorganizzazione formale della complessità, senza una effettiva riduzione degli oneri procedurali.

In questo senso, la semplificazione potrà dirsi effettiva solo laddove si accompagni a una reale **riduzione degli adempimenti e a una razionalizzazione dei passaggi autorizzativi**, evitando che la complessità venga semplicemente ricollocata all'interno di un nuovo assetto sistematico.

2.2. Capacità amministrativa degli enti locali

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda il rapporto tra l'ampiezza della riforma e la concreta capacità amministrativa degli enti locali chiamati ad attuarla.

Gli uffici tecnici comunali operano frequentemente in condizioni caratterizzate da carenza di personale, elevati carichi di lavoro e dotazioni tecnologiche non sempre adeguate.

Si rileva una significativa asimmetria tra il livello di ambizione della riforma e l'attuale capacità amministrativa degli enti locali chiamati ad attuarla.

In assenza di misure di accompagnamento adeguate, vi è il rischio che il nuovo impianto normativo determini un aggravio delle attività istruttorie e dei compiti di controllo, con possibili ricadute negative sull'efficienza complessiva del sistema.

3. Osservazioni sui principali ambiti della delega

3.1. Riparto di competenze e livelli essenziali delle prestazioni

L'articolo 3 della delega interviene sul tema del riparto di competenze tra Stato e regioni, prevedendo la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di governo del territorio.

Pur riconoscendo la rilevanza di tale impostazione, si evidenzia come la definizione di standard uniformi debba necessariamente confrontarsi con la diversità dei contesti territoriali, evitando effetti di eccessiva rigidità applicativa.

3.2. Coordinamento con le legislazioni regionali e uniformità applicativa

Il disegno di legge, pur intervenendo sul piano della ripartizione delle competenze, non affronta in modo compiuto il tema del coordinamento applicativo tra normativa statale e legislazioni regionali.

L'esperienza maturata nell'applicazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 evidenzia infatti come **le principali criticità non derivino esclusivamente dalla distinzione tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, quanto piuttosto dalla disomogeneità delle discipline regionali e dalle differenti interpretazioni applicative adottate nei diversi contesti territoriali.**

In assenza di strumenti idonei a garantire un coordinamento effettivo, sussiste il rischio che il nuovo Codice venga declinato in modo differenziato a livello regionale, con conseguente riproduzione di disallineamenti interpretativi, incertezza per gli operatori e incremento del contenzioso.

Appare essenziale che il nuovo Codice non si limiti a ridefinire il riparto delle competenze, ma **introduca strumenti effettivi di coordinamento applicativo, al fine di garantire uniformità interpretativa sull'intero territorio nazionale.**

3.3. Semplificazione e standardizzazione delle procedure

L'articolo 4, lettera a), individua nella **standardizzazione delle procedure** uno degli strumenti principali per il conseguimento degli obiettivi di semplificazione e uniformità.

Tale impostazione appare condivisibile sotto il profilo sistematico, in quanto orientata a superare la frammentazione delle prassi amministrative e a garantire una maggiore prevedibilità dei procedimenti. Tuttavia, l'efficacia concreta di tale intervento dipenderà in misura determinante dalla sua traduzione in strumenti operativi effettivamente utilizzabili.

L'esperienza applicativa evidenzia infatti come la mera adozione di modelli standardizzati non sia di per sé sufficiente a garantire uniformità, ove non sia accompagnata da un'effettiva interoperabilità dei sistemi informativi, da una chiara definizione dei flussi procedurali e da un coordinamento stabile tra i diversi livelli amministrativi.

In assenza di tali condizioni, la standardizzazione rischia di rimanere confinata a un piano formale, senza incidere in modo significativo sulla semplificazione sostanziale dei procedimenti.

Appare pertanto necessario che la delega sia attuata prevedendo strumenti operativi uniformi e vincolanti, nonché modalità condivise di gestione dei procedimenti, in grado di garantire una effettiva omogeneità applicativa sull'intero territorio nazionale

3.4. Titoli abilitativi e procedimenti

Il riordino dei titoli abilitativi, previsto dall'articolo 4, lettera d), si inserisce in un ambito tradizionalmente caratterizzato da rilevanti incertezze interpretative e applicative.

La scelta di mantenere le tipologie esistenti, rafforzandone la correlazione con le categorie di intervento, appare condivisibile nella misura in cui consente di evitare una discontinuità eccessiva rispetto al sistema vigente. Tuttavia, il principale elemento di criticità non risiede tanto nella tipologia dei titoli, quanto nella loro concreta applicazione, spesso condizionata da interpretazioni divergenti e da difficoltà di coordinamento tra amministrazioni.

Particolare attenzione merita la gestione dei procedimenti complessi, nei quali il rilascio o la formazione del titolo edilizio è subordinato all'acquisizione di pareri e atti di assenso da parte di una pluralità di enti. In tali casi, la mancanza di un coordinamento effettivo e di tempi realmente sincronizzati rappresenta una delle principali cause di rallentamento e di incertezza.

Ne deriva l'esigenza che il **riordino dei titoli abilitativi sia accompagnato da una disciplina puntuale dei meccanismi di coordinamento interistituzionale**, idonea a garantire la **certezza dei tempi e la chiarezza delle responsabilità**, evitando che la complessità procedimentale continui a gravare sugli operatori e sulle amministrazioni comunali

3.5. Stato legittimo dell'immobile

La disciplina dello stato legittimo, oggetto del criterio di delega di cui all'articolo 4, lettera b), rappresenta uno degli ambiti di maggiore impatto operativo, in quanto direttamente connessa sia all'attività edilizia sia alla circolazione dei beni immobili.

Le ulteriori semplificazioni prospettate, in continuità con gli interventi normativi recenti, appaiono orientate a favorire la certezza delle situazioni giuridiche e a ridurre gli oneri documentali a carico dei soggetti interessati.

Tuttavia, l'evoluzione verso un sistema maggiormente fondato su asseverazioni e controlli successivi comporta rilevanti implicazioni sotto il profilo della responsabilità amministrativa. In particolare, si rileva il rischio che, in assenza di una chiara delimitazione dei controlli e dei relativi effetti, si determini un incremento delle responsabilità in capo agli uffici comunali, chiamati a verificare ex post la correttezza delle dichiarazioni rese.

Tale profilo assume particolare rilievo in un contesto già caratterizzato da elevata esposizione giuridica dei funzionari tecnici. **Appare pertanto necessario che la disciplina dello stato legittimo sia accompagnata da una definizione puntuale dei criteri di verifica, delle modalità di controllo e della ripartizione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti.**

3.6. Categorie di intervento edilizio

Il riordino delle categorie di intervento edilizio, previsto dall'articolo 4, lettera c), costituisce uno degli elementi più rilevanti e, al contempo, più delicati della riforma.

L'esperienza maturata nell'applicazione del DPR n. 380 del 2001 evidenzia come le principali criticità del sistema siano riconducibili alla difficoltà di inquadrare correttamente gli interventi all'interno delle categorie normative, a causa della genericità delle definizioni e della mancanza di criteri applicativi sufficientemente dettagliati.

L'intento della delega di fondare le nuove categorie su parametri oggettivi, legati alla rilevanza dell'intervento e al suo impatto urbanistico-edilizio, appare condivisibile. Tuttavia, affinché tale obiettivo possa tradursi in un effettivo miglioramento del sistema, è indispensabile che le definizioni normative siano accompagnate da strumenti interpretativi chiari e uniformi.

In particolare, si evidenzia la necessità di integrare le definizioni con criteri applicativi, esempi concreti e casistiche di riferimento, in grado di orientare l'attività degli operatori e di ridurre i margini di discrezionalità interpretativa, evitando il riprodursi delle incertezze già riscontrate nel sistema vigente.

3.7. Tempi procedurali

La previsione di termini certi per la conclusione dei procedimenti rappresenta un elemento essenziale per garantire certezza del diritto ed efficienza dell'azione amministrativa.

Tuttavia, l'effettività di tali previsioni è strettamente connessa alla **capacità delle amministrazioni di rispettare i termini assegnati**. In un contesto caratterizzato da carenze strutturali di organico e da elevata complessità procedimentale, la fissazione di termini perentori rischia di determinare effetti distorsivi.

In particolare, si evidenzia il rischio che la rigidità dei termini possa tradursi in una generalizzata formazione di titoli per silenzio, con conseguente **riduzione della capacità di controllo dell'amministrazione e potenziale incremento del contenzioso**.

Appare pertanto necessario che la disciplina dei termini procedurali sia calibrata tenendo conto della **complessità degli interventi e delle condizioni operative degli enti locali**, prevedendo meccanismi che consentano di coniugare certezza dei tempi ed effettività dei controlli.

3.8. Digitalizzazione dei procedimenti

La digitalizzazione dei procedimenti rappresenta uno degli elementi strategici del processo di modernizzazione del sistema edilizio e amministrativo.

Tuttavia, il livello di sviluppo delle infrastrutture digitali degli enti locali risulta attualmente disomogeneo, con significative differenze tra i diversi contesti territoriali. In molti casi, gli sportelli unici per l'edilizia operano già oggi in condizioni di difficoltà, legate alla mancanza di sistemi pienamente interoperabili e di adeguate risorse tecniche.

In tale prospettiva, l'introduzione di ulteriori obblighi di digitalizzazione, se non accompagnata da un adeguato supporto, rischia di determinare un aggravio operativo anziché una semplificazione.

Appare pertanto necessario che **la digitalizzazione sia inserita all'interno di un piano organico di adeguamento tecnologico, che preveda la definizione di piattaforme standard, l'interoperabilità dei sistemi e forme di supporto tecnico agli enti locali**, al fine di garantire una effettiva e uniforme implementazione delle innovazioni previste.

4. Osservazioni trasversali

Nel suo complesso, il disegno di legge si configura come un intervento di ampia portata, che ambisce a ricondurre a unità una materia storicamente frammentata e ad avviare un processo di modernizzazione del settore edilizio. Si tratta di un obiettivo condivisibile e necessario, che tuttavia richiede una particolare attenzione ai profili di concreta attuazione.

Dall'analisi dei diversi ambiti della delega emerge infatti un elemento di fondo: la riforma interviene in modo incisivo sul piano della sistematizzazione normativa, ma appare meno strutturata sul versante operativo e organizzativo. In questo senso, il rischio non è tanto quello di un intervento insufficiente, quanto piuttosto quello di una riforma che, pur ordinando il quadro delle regole, non riesca a incidere con pari efficacia sulle modalità concrete di funzionamento del sistema.

Il punto centrale è che la semplificazione normativa, se non accompagnata da una corrispondente semplificazione amministrativa, rischia di non produrre effetti reali sul funzionamento dei procedimenti.

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda il progressivo spostamento dell'equilibrio del sistema verso modelli fondati su asseverazioni, autocertificazioni e controlli successivi. Tale evoluzione, coerente con gli obiettivi di accelerazione e semplificazione, comporta tuttavia una ridefinizione sostanziale del ruolo delle amministrazioni comunali, chiamate a svolgere una funzione sempre più complessa di verifica e controllo.

In assenza di una chiara delimitazione delle responsabilità e di adeguati strumenti di supporto, questo processo rischia di tradursi in un ampliamento significativo delle responsabilità in capo ai tecnici degli enti locali, con possibili effetti di rallentamento decisionale e aumento del contenzioso.

Al tempo stesso, permane un nodo strutturale legato al rapporto tra uniformità normativa e pluralità dei livelli di governo. La riforma interviene sul piano del riparto delle competenze, ma non definisce con pari chiarezza strumenti idonei a garantire uniformità applicativa.

Senza un effettivo coordinamento tra normativa statale e legislazioni regionali, il rischio è che il nuovo Codice venga applicato in modo differenziato sul territorio e in contrasto con i livelli regionali, riproducendo quelle disomogeneità che la riforma intende superare.

Un ulteriore elemento di attenzione riguarda il rapporto **tra tempi procedurali e capacità amministrativa**. La previsione di termini certi costituisce un obiettivo imprescindibile, ma la sua efficacia è strettamente legata alle **condizioni operative degli enti locali**. In mancanza di **un adeguato rafforzamento organizzativo**, la rigidità dei termini potrebbe produrre effetti non voluti, tra cui la formazione automatica di titoli e la riduzione della qualità dell'istruttoria.

Infine, appare evidente come il successo della riforma dipenda in misura determinante dalla disponibilità di strumenti operativi adeguati, quali **linee guida uniformi, piattaforme digitali interoperabili e modelli procedurali condivisi**. Senza tali strumenti, il nuovo assetto normativo rischia di rimanere un intervento di riordino formale, non pienamente in grado di incidere sulle criticità che oggi caratterizzano il settore.

Alla luce di tali considerazioni, emerge con chiarezza che l'efficacia della riforma non potrà essere valutata esclusivamente in base alla qualità del testo normativo, ma dovrà essere misurata sulla sua capacità di tradursi in un sistema concretamente funzionante, sostenibile per gli enti locali e capace di garantire uniformità e certezza applicativa.

5. Proposte emendative

Al fine di rafforzare l'efficacia della delega e garantirne la concreta attuabilità, si propone di integrare il testo nei termini che seguono.

Si ritiene innanzitutto necessario che **l'articolo 1** sia integrato prevedendo espressamente che, nell'esercizio della delega, il Governo individui misure di accompagnamento organizzativo, tecnico e formativo a favore degli enti locali, finalizzate a garantire l'effettiva attuazione del Codice, anche attraverso il rafforzamento delle strutture amministrative e l'adeguamento delle dotazioni tecnologiche.

Con riferimento **all'articolo 4, lettera b)**, relativo allo stato legittimo, appare opportuno prevedere che la semplificazione sia accompagnata da una chiara definizione della ripartizione delle responsabilità tra soggetti asseveranti e amministrazioni competenti, con particolare riguardo alle attività di controllo successivo, al fine di garantire certezza applicativa e tutela dell'azione amministrativa.

In relazione ai principi generali di cui **all'articolo 2**, si propone di introdurre tra i criteri direttivi l'obbligo di adottare, contestualmente ai decreti legislativi, linee guida operative a carattere vincolante, finalizzate a garantire uniformità applicativa sull'intero territorio nazionale, con particolare riferimento alla classificazione degli interventi edilizi, ai titoli abilitativi e alle procedure.

Per quanto concerne **l'articolo 4, lettera c)**, relativo alle categorie di intervento edilizio, si ritiene opportuno prevedere che le definizioni normative siano integrate da criteri interpretativi, esempi applicativi e casistiche di riferimento, anche mediante allegati tecnici aggiornabili, al fine di ridurre i margini di incertezza.

In relazione **all'articolo 4, lettera e)**, appare necessario prevedere meccanismi obbligatori di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nei procedimenti, nonché strumenti sostitutivi efficaci in caso di inerzia, al fine di garantire il rispetto dei termini procedurali.

Con riferimento ai tempi dei procedimenti, si propone che la loro determinazione sia correlata alla complessità degli interventi e alla capacità operativa delle amministrazioni, prevedendo forme di gradualità e adeguate misure organizzative.

Si ritiene inoltre opportuno **inserire tra i criteri di delega la previsione di un piano nazionale per la digitalizzazione dei procedimenti edilizi** e per l'interoperabilità dei sistemi informativi degli enti locali, con particolare riferimento agli sportelli unici per l'edilizia.

Infine, con riferimento **all'articolo 3**, si propone di integrare la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni prevedendo espressamente che la loro definizione avvenga nel rispetto dei principi di adeguatezza e differenziazione, garantendo margini di adattabilità alle specificità territoriali.

6. Conclusioni

Unitel ribadisce il proprio apprezzamento per l'impostazione generale del disegno di legge.

Le proposte formulate sono finalizzate a garantire che la riforma possa tradursi in un sistema normativo effettivamente applicabile, capace di assicurare uniformità interpretativa e operativa sull'intero territorio nazionale, evitando che le criticità oggi esistenti si riproducano in forme nuove. Ci si augura che la riforma apporti un sistema normativo sostenibile per gli enti locali e idoneo a garantire **uniformità interpretativa e operativa sull'intero territorio nazionale**.

Solo attraverso un adeguato accompagnamento operativo e un rafforzamento delle capacità amministrative sarà possibile conseguire gli obiettivi di semplificazione, certezza e modernizzazione che la riforma si propone.

UNITEL conferma pertanto la propria piena disponibilità a collaborare con il legislatore, con le amministrazioni centrali e regionali e con tutti i soggetti istituzionali coinvolti, affinché il percorso di riforma possa tradursi in un sistema amministrativo più efficiente, equo e sostenibile, capace di coniugare sviluppo economico, salvaguardia del territorio e valorizzazione delle professionalità tecniche che quotidianamente operano al servizio delle comunità locali.

Si deposita la relazione integrale di UNITEL agli atti della Commissione.

Il presidente di U.N.I.T.E.L.

F.to Arch. Claudio Esposito