
POSITION PAPER

DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER L'ADOZIONE DEL CODICE DELL'EDILIZIA E DELLE COSTRUZIONI (C. 2826)

Maggio 2026

Premessa

Fondazione Inarcassa, istituita nel 2011 da Inarcassa, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, è oggi il punto di riferimento di circa 175.000 iscritti. La Fondazione Inarcassa ha tra gli scopi statutari: il sostegno, lo sviluppo, la promozione e la tutela della figura dell'Architetto e dell'Ingegnere che esercitano la libera professione in forma esclusiva. Tra le sue varie attività, la Fondazione Inarcassa svolge una attenta analisi della produzione legislativa di riferimento allo scopo di promuovere le politiche a sostegno della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti e, al contempo, formulare proposte e osservazioni di carattere tecnico che possano essere di supporto al Legislatore sui temi e ambiti normativi di interesse.

Introduzione

Rispetto al disegno di legge delega di iniziativa del governo, la Fondazione Inarcassa condivide l'obiettivo di superare la stratificazione normativa e proporre una disciplina coerente ed efficiente per cittadini, pubblica amministrazione e professionisti. L'obiettivo è, dunque, superare il Testo unico dell'edilizia (decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380) per restituire, come evidenziato nella relazione illustrativa del provvedimento, un quadro normativo certo, semplice, moderno e capace di sostenere lo sviluppo

economico, la sicurezza dei cittadini e la riqualificazione del patrimonio immobiliare nazionale. Per raggiungere un tale obiettivo, è fondamentale avere uno sguardo di lungo periodo e, soprattutto, considerare le esigenze dei vari stakeholder della filiera dell'edilizia, a partire dai professionisti dell'area tecnica che concorrono, attraverso una progettazione di qualità, alla realizzazione di opere che garantiscono adeguati livelli di sicurezza. Occorre, infatti, restituire centralità alla progettazione e al ruolo del libero professionista, architetto e ingegnere, in quanto garanzia di qualità e indipendenza nelle opere pubbliche. Progetti di qualità, realizzati dai professionisti dell'area tecnica, restituiscono opere di qualità che durano nel tempo e rispettano i criteri e gli standard di sicurezza con particolare attenzione ai territori più vulnerabili, ad esempio sotto l'aspetto sismico e/o idrogeologico.

Strutturare il dialogo tra PA e professionisti

In ambito di esame parlamentare, il suddetto provvedimento è stato abbinato con la proposta di legge C. 2332 di cui condivide le medesime finalità. Esso rappresenta indubbiamente una importante occasione per mettere ordine in un complesso di norme che impatta notevolmente sulla vita e la sicurezza dei cittadini, sui professionisti dell'area tecnica e sugli attori che compongono la filiera dell'edilizia. Benché sia auspicabile un esame rapido dei provvedimenti – tenuto conto che sulla pdl C. 2332 è stato svolto un ampio e articolato ciclo di audizioni informali nei mesi scorsi – la Fondazione Inarcassa considera opportuno formulare di seguito alcune considerazioni e osservazioni al riguardo con l'auspicio che possano essere di supporto al legislatore anche nella successiva fase che interesserà l'adozione dei decreti legislativi. Particolare attenzione sarà riconosciuta al tema della responsabilità professionale su cui, peraltro, la Fondazione ha formulato un pacchetto di proposte di modifica alle disposizioni del codice civile. In questa sede, si desidera aggiungere ulteriori

osservazioni e proposte considerate la portata complessiva del ddl n. 2826 che scarica oneri e responsabilità crescenti sui professionisti dell'area tecnica, senza, al contempo, rafforzare le capacità operative e documentali della pubblica amministrazione.

Fermo restando che ciascun attore della filiera amministrativa nel campo dell'edilizia debba operare in maniera autonoma nel proprio ambito di competenza, il provvedimento in esame, benché valorizzi il ruolo delle asseverazioni tecniche e delle autocertificazioni nel settore dei procedimenti edilizi (art. 4, c. 1, lett. d), non affronta il tema del **confronto tecnico tra professionisti e amministrazioni**. Nella prassi operativa, infatti, il rapporto con gli Uffici tecnici della pubblica amministrazione si limita alla mera trasmissione telematica delle pratiche, con una evidente e progressiva riduzione degli spazi di interlocuzione con i professionisti, nonché un allontanamento dagli obiettivi di efficienza dell'azione amministrativa espressi all'art. 4, comma 1, lett. e) a causa di un possibile incremento del contenzioso amministrativo e uno stallo interpretativo delle disposizioni normative di riferimento. Sarebbe, pertanto, auspicabile prevedere l'attivazione di forme e modalità di confronto tecnico istruttorio tra il professionista incaricato e l'amministrazione competente nei procedimenti edilizi e in quelli atti alla regolarizzazione di situazioni pregresse. Il contraddittorio tecnico non rappresenta un aggravio procedurale, ma uno strumento di efficienza e riduzione del contenzioso.

Parimenti, occorre un intervento finalizzato a potenziare la struttura della PA sotto il profilo della gestione documentale. L'art. 4, comma 1, lett. b) del ddl n. 2826 rafforza significativamente il ruolo dell'asseverazione professionale nella ricostruzione dello stato legittimo degli immobili. Questa impostazione genera però un paradosso giuridico: si richiede al professionista di attestare con piena responsabilità — anche penale ai sensi del D.P.R. 445/2000 — situazioni che l'amministrazione stessa spesso non è in grado di documentare con certezza, a causa dell'incompletezza degli archivi comunali (documentazione cartacea e

difficilmente consultabile). Senza un contestuale **rafforzamento degli obblighi della PA in materia di gestione documentale**, il provvedimento trasferisce sui professionisti un rischio che dovrebbe essere condiviso con l'amministrazione titolare degli atti.

Possibili interventi migliorativi dovrebbero considerare:

- L'obbligo progressivo di digitalizzazione degli archivi edilizi comunali, con tempi e risorse certi;
- L'accesso telematico e gratuito ai documenti necessari alla ricostruzione dello stato legittimo degli immobili;
- La possibilità, nei casi di documentazione incompleta o stratificata, di procedere a forme di accertamento condiviso dello stato legittimo tra professionista e amministrazione;
- La definizione chiara delle responsabilità della PA in caso di dati archivistici errati o lacunosi, evitando che l'onere ricada integralmente sul professionista asseverante.

In sede di applicazione della delega, occorrerà considerare un aspetto al momento trascurato. Il ddl n. 2826, infatti, è impostato su standard nazionali uniformi e su procedimenti digitalizzati, e non affronta una realtà strutturale del territorio italiano, composto per buona parte da amministrazioni comunali di piccole dimensioni, con uffici tecnici sottodimensionati, in forma associata o con personale in continua rotazione. In questi contesti, la **standardizzazione dei modelli procedurali** rischia di essere puramente formale. Le conseguenze operative sono ben note ai professionisti: tempi imprevedibili, interpretazioni difformi della normativa, impossibilità di instaurare un dialogo tecnico continuativo.

L'esercizio della delega potrà considerare l'istituzione di strutture di supporto tecnico sovracomunale — a livello provinciale o di area vasta — a cui i comuni sottodimensionati possono rivolgersi per la gestione dei procedimenti edilizi più

complessi. Ciò garantirebbe non solo uniformità applicativa, ma anche un interlocutore tecnico qualificato per i professionisti operanti in quei territori.

Non è da escludere l'istituzione di uno **sportello unico nazionale di edilizia** - che superi, quindi, l'attuale quadro di riferimento che dota ciascuna amministrazione comunale di un proprio portale per la presentazione dei progetti - il cui accesso consentirebbe di inserire (in solo formato digitale, evitando assolutamente la consegna di copie cartacee) la richiesta di titolo abitativo selezionando la regione, la provincia ed il comune di interesse. In questo modo, anche i diritti di pagamento (generati dal "pagopa" comprensivo di bolli virtuali, e diritti di segreteria) sarebbero automaticamente calcolati per ciascuna pratica. Lo sportello unico nazionale di edilizia dovrebbe anche comprendere un sistema di trasmissione a soprintendenza, al Corpo forestale, al Genio civile ed altri enti interessati.

In tema di responsabilità professionale, sul quale si ritornerà in seguito in maniera più dettagliata, nell'ambito del rapporto tra PA e professionisti, occorre considerare che il ddl n. 2826, all'art. 4, comma 1, lett. I), riordina la vigilanza sull'attività edilizia, ma non affronta il tema simmetrico della **responsabilità degli uffici tecnici comunali nei confronti dei professionisti e dei cittadini**. Attualmente non esiste un meccanismo efficace di responsabilità e trasparenza della PA per ritardi ingiustificati, dinieghi illegittimi o comportamenti omissivi nei procedimenti edilizi.

Questa asimmetria ha conseguenze concrete: il professionista sopporta i costi dei ritardi amministrativi — in termini di oneri aggiuntivi, proroghe contrattuali, danni reputazionali verso il committente — senza alcuna tutela effettiva. I meccanismi già previsti dall'ordinamento, come il ricorso avverso il silenzio-inadempimento, sono di fatto inutilizzati per i loro costi e la loro lentezza.

Si propone di introdurre nel futuro Codice meccanismi effettivi di responsabilizzazione degli uffici tecnici comunali, quali: la previsione di

indennizzi automatici in caso di superamento dei termini procedurali senza giustificazione; la tracciabilità pubblica dei tempi medi di conclusione dei procedimenti edilizi per ciascun comune; forme di responsabilità dirigenziale in caso di inerzia sistematica. Tali strumenti, lungi dall'essere punitivi, rappresentano un incentivo all'efficienza amministrativa coerente con gli obiettivi stessi del disegno di legge delega.

Responsabilità professionale

L'attuale quadro normativo presenta una serie di criticità che espongono i liberi professionisti – ingegneri, architetti e tecnici abilitati – a un regime di responsabilità eccessivamente gravoso, che spesso non rispecchia la reale sfera di influenza del professionista nell'esecuzione dell'opera.

1) Modifiche al codice civile - Occorre prevedere un riequilibrio del sistema di responsabilità e tutela dei progettisti, volto a garantire maggiore certezza giuridica ed equità nella ripartizione delle responsabilità. L'obiettivo è eliminare le attuali asimmetrie e, conseguentemente, perimetrare il campo della responsabilità professionale. L'attuale disciplina normativa non prevede, infatti, una chiara distinzione tra le responsabilità del professionista e quelle dell'appaltatore. Ciò ha generato nel tempo una situazione di forte squilibrio. Troppo spesso, in sede giudiziaria, il professionista, nel suo ruolo di progettista, direttore lavori o collaudatore si trova a rispondere in solido con l'impresa costruttrice per vizi e difetti dell'opera, anche quando questi siano esclusivamente attribuibili a errori di esecuzione o a scelte di cantiere che esulano dalle sue competenze (*ex multis*, Cassazione civile Sez. II ordinanza n. 18405 del 7 luglio 2025). A rendere ancora più complessa la posizione dei professionisti è l'indeterminatezza dei termini di prescrizione e decadenza relativi alla loro responsabilità. Le attuali disposizioni del Codice Civile non offrono un confine temporale chiaro, con il risultato che i progettisti possono essere chiamati a rispondere anche a distanza di molti anni dalla conclusione

della loro prestazione, rimanendo esposti a contestazioni che si protraggono ben oltre il periodo ragionevolmente necessario per individuare eventuali vizi. L'estensione temporale della responsabilità ha assunto proporzioni preoccupanti a seguito di pronunce giurisprudenziali che equiparando la posizione del progettista a quella dell'appaltatore, hanno esteso il termine di responsabilità a dieci anni per ogni tipologia di difetto grave, anche laddove non sussista una diretta responsabilità progettuale. Questo approccio, oltre a generare un evidente pregiudizio per i liberi professionisti, rischia di alimentare un clima di incertezza che disincentiva l'assunzione di incarichi complessi, incidendo negativamente sull'efficienza e la qualità complessiva del settore edilizio. L'aumento dei costi assicurativi, la difficoltà nel reperire coperture adeguate, il rischio di contenziosi prolungati e la responsabilità solidale con soggetti che hanno un ruolo diverso e più ampio nell'esecuzione dell'opera stanno portando a una progressiva riduzione del numero di liberi professionisti disposti ad assumere incarichi di progettazione e direzione lavori, con evidenti ricadute sull'intero comparto delle costruzioni. Attraverso l'esercizio della delega, occorre intervenire sui seguenti ambiti:

- a) Responsabilità del progettista solo in caso di dolo o colpa grave, e, comunque, solo dopo che il committente abbia escusso l'appaltatore e gli altri soggetti responsabili della realizzazione dell'opera;
- b) ridimensionare la responsabilità in solido a carico degli eredi dei professionisti, nei casi in cui la responsabilità sia insorta per effetto dell'attività del *de cuius*;
- c) estensione anche al di fuori dell'ambito di applicazione della Legge 21 aprile 2023, n. 49 del termine di prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità professionale che decorre dal giorno del compimento della prestazione da parte del professionista, come prescritto dall'art. 8.

2) silenzio-assenso - L'art. 4, comma 1, lett. d) ed e), ampliano significativamente i meccanismi di silenzio-assenso e di formazione tacita dei

titoli abilitativi. Si tratta di uno strumento utile per accelerare i procedimenti, ma che apre una questione giuridica di grande rilevanza pratica: se il titolo si forma per inerzia della PA, senza alcun controllo sostanziale da parte dell'amministrazione, chi risponde delle eventuali difformità urbanistiche o edilizie non rilevate?

Il ddl in esame non chiarisce questo punto. Nella prassi attuale, il rischio è che il professionista asseverante si trovi a rispondere, anche penalmente, di un titolo che si è formato nel vuoto istruttorio dell'inerzia amministrativa. Questo meccanismo trasforma di fatto il professionista in garante sostitutivo dell'amministrazione, senza che ciò sia esplicitamente previsto né remunerato.

I decreti legislativi dovranno prevedere una disciplina esplicita del regime di responsabilità nei procedimenti conclusi per silenzio-assenso, che distingua chiaramente tra la responsabilità del professionista per i dati e le valutazioni di sua competenza e la responsabilità dell'amministrazione per l'omesso esercizio del proprio potere di controllo.

3) difformità edilizie - L'art. 4, comma 1, lett. f), nn. 1) e 2) prevedono una classificazione nazionale delle difformità edilizie e la fissazione di soglie quantitative e qualitative oggettivamente misurabili. Si tratta di un passaggio importante, che tuttavia lascia irrisolto un nodo critico della prassi quotidiana: il requisito della cosiddetta "doppia conformità".

L'art. 4, comma 1, lett. f), n. 8) mantiene implicitamente questo requisito anche per le procedure di regolarizzazione delle lievi difformità, subordinando la sanatoria alla conformità alla disciplina urbanistica vigente sia al momento della realizzazione dell'intervento sia al momento della presentazione della domanda. Nella pratica, questo meccanismo rende impossibile sanare abusi anche modestissimi nelle numerose zone dove, nel frattempo, è cambiata la pianificazione urbanistica — con l'effetto paradossale di bloccare compravendite e favorire il contenzioso su difformità di minima rilevanza.

Si propone di introdurre parametri quantitativi chiari e uniformi, e di prevedere il superamento esplicito del requisito della “doppia conformità” almeno per quelle di natura minore, adottando il solo criterio della conformità alla normativa vigente al momento della domanda. Si suggerisce, inoltre, il coinvolgimento delle categorie professionali tecniche, attraverso un tavolo tecnico dedicato, nella definizione delle soglie di tolleranza costruttiva.

4) fascicolo del fabbricato - L'art. 4, comma 1, lett. e), n. 7), prevede l'istituzione di un'anagrafe e di un fascicolo digitale delle costruzioni. Si tratta di uno strumento potenzialmente molto utile per la tracciabilità dello stato legittimo degli edifici.

Si tratta di uno strumento fondamentale al fine di effettuare una selezione qualitativa degli investimenti, in un'ottica di migliore allocazione delle risorse pubbliche. Esso rappresenta il documento di identità dinamico di un edificio, nel quale sono contenute tutte le informazioni relative allo stato di agibilità e di sicurezza, sotto il profilo della stabilità, dell'impiantistica e della manutenzione, consentendo di avere un quadro conoscitivo completo sullo stato di fatto dell'immobile e sui precedenti interventi.

Il fascicolo del fabbricato raccoglie in maniera organica le informazioni di un immobile, sia esso residenziale, commerciale o industriale, consente di visionare, aggiornare in tempo reale e condividere velocemente notizie e dati sul fabbricato quali:

- relazione tecnica descrittiva dell'edificio
- dati anagrafici
- dati catastali
- dati urbanistici
- titoli edilizi
- regime vincolistico
- caratteristiche costruttive (architettoniche, strutturali ed impiantistiche)

Il fascicolo del fabbricato è funzionale a:

- raccogliere e conservare in un archivio centralizzato tutte le informazioni pertinenti relative ad un edificio al fine di garantirne la sicurezza e la gestione efficiente;
- avere un quadro conoscitivo esaustivo dell'edificio a partire dalle fasi di costruzione dello stesso;
- registrare accuratamente le modifiche apportate rispetto alla configurazione originaria, con particolare riferimento alle componenti statiche, funzionali ed impiantistiche;
- rendere più trasparenti le operazioni di locazione e/o di compravendita, consentendo gli utenti (cittadini e proprietari) di avere a disposizione uno strumento sempre aggiornato sulle reali condizioni dell'unità immobiliare, nelle dotazioni e qualità di tutte le componenti;
- garantire un'adeguata conoscenza delle caratteristiche e dello stato dell'immobile, favorendo una sua corretta manutenzione e gestione nel tempo, evitando usi impropri che possano danneggiare o variare il comportamento dell'edificio o di sue parti;
- consentire alla Pubblica Amministrazione di avere una mappatura sullo stato e la qualità del patrimonio edilizio italiano, al fine di programmare in modo efficace gli interventi e le misure economiche necessarie per la riduzione dei rischi da eventi calamitosi;
- verificare il corretto mantenimento nel corso del tempo di singole parti/componenti e dell'edificio nel suo insieme, al fine di mantenere o migliorare le prestazioni, la sicurezza d'uso e, di conseguenza il valore economico dell'immobile.

Tuttavia, il ddl non considera due aspetti critici: il modello di gestione e responsabilità della piattaforma e il regime delle responsabilità sui dati in essa contenuti. In assenza di tali previsioni, vi è il rischio concreto che eventuali errori o lacune nel fascicolo digitale ricadano sui professionisti che vi hanno

contribuito con i propri dati, senza che la PA che gestisce la piattaforma assuma una corrispondente responsabilità.

Pertanto, occorre individuare nella pubblica amministrazione il soggetto titolare della piattaforma del fascicolo digitale, responsabile della sua correttezza e aggiornamento; prevedere, inoltre, che l'aggiornamento del fascicolo avvenga automaticamente attraverso le pratiche edilizie presentate dai professionisti incaricati; definire, infine, con precisione il regime di responsabilità per i dati contenuti nel fascicolo, distinguendo tra la responsabilità del professionista per i dati da lui trasmessi e quella della PA per la gestione e conservazione complessiva del sistema.

5) equo compenso - Il ddl in esame amplia in misura significativa le responsabilità dei professionisti tecnici: asseverazione dello stato legittimo, formazione del fascicolo digitale, responsabilità nelle procedure di sanatoria, attestazioni nei procedimenti per silenzio-assenso. Si tratta di funzioni para-pubblicistiche, che il legislatore affida ai professionisti privati in sostituzione o a supporto dei controlli che spetterebbero alla PA.

Il provvedimento, tuttavia, non contiene alcun riferimento all'adeguatezza dei compensi per lo svolgimento di questi adempimenti. Responsabilità crescenti senza compensi adeguati producono non solo una compressione del reddito professionale, ma anche un incentivo alla formalità burocratica a scapito della sostanza tecnica delle asseverazioni.

I decreti legislativi dovranno prevedere un esplicito rinvio ai principî dell'equo compenso — già sanciti dalla legge 49/2023 — con particolare riferimento alle prestazioni professionali connesse alle nuove funzioni di asseverazione e attestazione previste. Tale previsione sarebbe coerente con le finalità e gli obiettivi del ddl n. 2826 e tutelerebbe al contempo la qualità delle prestazioni e la sostenibilità economica dei professionisti.

Categorie di intervento edilizio

Gli indirizzi dettagliati all'art. 4, c. 1, lett. c) risultano strettamente aderenti all'attuale assetto normativo; manca, infatti, la auspicata componente innovativa con il rischio concreto che, anziché realizzare un riordino dell'assetto normativo, si determini, invece, un appesantimento del quadro normativo sul piano interpretativo.

Sarebbe, pertanto, auspicabile un intervento sui seguenti ambiti:

- 1- Piani urbanistici;
- 2- Interventi edilizi di qualsiasi genere;
- 3- Interventi che non richiedono autorizzazione e comunicazione.

Riduzione dei tempi di rilascio autorizzazioni – Pre-codifica interventi ammessi su immobili oggetto d'interesse culturale.

Al fine di ridurre i tempi di rilascio di eventuali autorizzazioni e velocizzare l'esecuzione degli interventi sui beni immobili di proprietà di Stato, regioni, altri enti pubblici territoriali, ogni altro ente ed istituto pubblico, persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, potenzialmente oggetto dell'interesse culturale degli immobili di cui all'articolo 12 comma 1 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, si chiede di prevedere, entro un termine congruo dall'approvazione del nuovo Codice, l'obbligatorietà della verifica d'ufficio ai sensi del comma 2 dell'art. 12 del Codice da parte dei competenti organi del Ministero Beni Ambientali e Culturali.