

Osservazioni di ANAC

sulla proposta di legge A.C. n. 535, *“Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni”*

e sulla

proposta di legge A.C. n. 2332, *“Delega al Governo per l'aggiornamento, il riordino e il coordinamento della disciplina legislativa in materia edilizia”*

VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici della Camera dei deputati

Audizione del Presidente di Anac, Giuseppe Busia del 3 dicembre 2025

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della Commissione VII della Camera dei deputati per avere deciso di audire ANAC rispetto alla materia **edilizia e delle costruzioni**.

Si tratta, infatti, di un tema che riveste un'importanza cruciale per il sistema Paese, non solo perché il settore stimola l'economia e genera occupazione, ma anche perché contribuisce alla sicurezza del territorio, al miglioramento della qualità della vita delle persone e delle comunità e allo sviluppo sociale, soprattutto se indirizzato verso la sostenibilità, intesa nel duplice senso di rispetto dell'ambiente e di promozione dell'inclusione.

In particolare, si apprezza che le due iniziative in esame, pur espressione di diversi indirizzi politici, presentino numerosi e significativi elementi di convergenza, soprattutto per quanto attiene alle finalità e ai principi e sono entrambe rivolte principalmente a soddisfare l'esigenza comune – e condivisa – di **revisione** del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante *“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”*, di seguito **T.U. Edilizia**.

Peraltro, il proficuo lavoro di approfondimento svolto in Commissione nell'ambito del loro esame sarà utile anche in previsione dell'imminente presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa che ha anch'esso ad oggetto la delega per realizzare un'ampia e organica riforma della disciplina in materia edilizia e della sicurezza delle costruzioni.

In questo senso è apprezzabile che il Parlamento si sia attivato prima, e si auspica che il Governo abbia tenuto conto, nell'elaborazione dello schema di provvedimento, delle proposte normative formulate in sede parlamentare.

I due disegni di legge oggi all'esame si pongono l'obiettivo di **superare** le attuali **criticità procedurali e autorizzative**, nonché risolvere le **problematiche interpretative e applicative**, derivanti dalle numerose **sovrapposizioni normative** verificatesi nel corso

del tempo, soprattutto per effetto del proliferare di sotto-discipline derogatorie emergenziali, attualizzando le norme rispetto all'attuale contesto territoriale, sociale ed economico.

Entrambe le proposte, inoltre, individuano **nell'innovazione tecnologica** un criterio fondamentale per **una pianificazione, progettazione e costruzione efficienti e sostenibili**.

Quale ulteriore elemento meritevole di apprezzamento, infine, si segnala la scelta, in ambedue i casi, dell'opzione del disegno di legge delega, particolarmente opportuna in relazione ad un settore connotato da tanta complessità.

Ciò premesso, si rilevano alcune **differenze di approccio** tra le due proposte di legge che si pongono come complementari rispetto ad alcuni obiettivi.

La **proposta di legge A.C. 2332** sembra prefiggersi un ambito di intervento più limitato, circoscritto alla materia edilizia e all'esigenza di valorizzare il rapporto tra l'umano e l'urbano attraverso una pianificazione sostenibile e una progettazione consapevole, nelle quali prevalgano il senso di comunità e una visione a lungo termine, orientata verso i bisogni delle generazioni future.

La **proposta di legge A.C. 535** pare invece avere un ambito di intervento più ampio, impostato su tre pilastri:

1. la ridefinizione della disciplina delle attività edilizie, anche per quanto attiene ai profili sanzionatori, ed il coordinamento con altre discipline strettamente correlate, come ad esempio il Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, le norme in materia di procedimento amministrativo, i decreti ministeriali in materia urbanistica, il Codice civile, la legge 14 giugno 2019 n. 55 contenente *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*.
2. la sicurezza delle costruzioni a partire dalla definizione della classificazione sismica dell'intero territorio nazionale, dall'intervento sul quadro generale delle aree a rischio di dissesto idrogeologico e dallo sviluppo di una cultura della prevenzione;
3. la promozione della sostenibilità ambientale delle costruzioni.

Tale approccio di più ampio respiro risulta condivisibile dal momento che questa rappresenta l'occasione per un vasto intervento di riordino dell'intera normativa delle costruzioni, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato.

In tale prospettiva, appare, altresì, maggiormente condivisibile l'intento dichiarato nella relazione illustrativa della proposta di legge A.C. 535 che si propone di utilizzare l'intervento normativo in esame anche come occasione per sviluppare un quadro di maggiore conoscenza di tutte le opere esistenti nel territorio.

Nel seguito si proporranno alcune osservazioni puntuali sui testi in esame.

2) L'oggetto della delega

In coerenza con quanto sopra evidenziato circa il diverso ambito di intervento delle due proposte di legge, si rileva che la **proposta di legge A.C. 535** sembra assegnare al Governo **una delega più ampia** (il riordino della totalità delle disposizioni legislative in materia di costruzioni) con un **orizzonte temporale di 10 mesi**.

La **proposta di legge A.C. 2332**, invece, sembra voler **precisare e delimitare** più strettamente la portata della delega – sostanzialmente l'aggiornamento e il riordino delle disposizioni legislative in materia di edilizia e pianificazione urbana, anche in recepimento e attuazione della normativa europea, nell'ottica di una migliore coerenza, logica sistematica e chiarezza delle disposizioni medesime – e, conseguentemente, assegna al Governo **un termine di soli 6 mesi** per l'adozione del/dei decreto/i legislativo/i.

2.1) Le modalità di esercizio della delega

Sempre in relazione al mandato affidato all'esecutivo, è opportuno svolgere alcune considerazioni specifiche circa i **criteri individuati** dalle due proposte di legge per le **modalità di esercizio della delega**.

Pur ritenendo lo strumento della legge delega utile ai fini della riorganizzazione di una materia così complessa, è necessario sottolineare che la previsione dei criteri direttivi deve essere espressa in modo puntuale al fine di facilitare l'esercizio della stessa da parte del Governo, anche per soddisfare i requisiti previsti dall'**articolo 76 della Costituzione** e valorizzare il ruolo del Parlamento nell'esercizio delle sue attribuzioni.

Si condivide la previsione contenuta nel disegno di legge **A.C. 535**, che richiede opportunamente il rilascio di un **parere da parte del Consiglio superiore dei lavori pubblici**, oltre a quello del Consiglio di Stato, che è previsto anche nella proposta di legge A.C. 2332.

Al di là delle specifiche differenze di dettaglio, si plaude in particolare al contenuto della proposta di legge A.C. 535 che prevede, ai fini dell'adozione dei decreti legislativi, **procedure partecipative**, quali forme di consultazione degli ordini professionali e dei consigli nazionali delle professioni tecniche e delle associazioni di rappresentanza dei costruttori e di altri operatori.

Tale elemento appare oltremodo opportuno, sia in quanto teso a garantire, in una materia così delicata, un'ampia partecipazione e condivisione delle disposizioni che si intende introdurre, sia in considerazione della pluralità degli interessi investiti dai processi di costruzione e la varietà delle professionalità coinvolte.

Si potrebbe, altresì, valutare un'**integrazione** di tale previsione, includendo tra i soggetti da consultare anche le **rappresentanze di Centrali di committenza, stazioni appaltanti e RUP**, in modo da assicurare che anche le esigenze dei soggetti pubblici coinvolti nei processi di costruzione siano tenute in debita considerazione.

Si propone, quindi, il seguente intervento emendativo:

All'articolo 1, comma 4, della proposta di legge A.C. n. 535, dopo le parole: «e di altri operatori» inserire le seguenti:

«, nonché delle centrali di committenza, delle stazioni appaltanti e dei Responsabili unici di progetto di cui all'articolo 15 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36».

2.2) Il coordinamento con altri progetti di legge all'esame del Parlamento in materia di rigenerazione urbana

Nell'esame dei due disegni di legge oggetto di questa audizione pare utile rammentare che risultano sottoposti all'esame del Parlamento **ulteriori iniziative legislative in materia di rigenerazione urbana**.

Si tratta di alcune proposte di legge che si muovono nell'ambito dell'intento – espressamente perseguito anche con la delega governativa che si intende affidare – di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, nonché del contenimento del consumo di suolo.

Ci si riferisce in particolare al testo unificato, recentemente adottato dalla 8^a Commissione permanente del Senato – Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica – nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge A.S. 29, 42, 761, 863, 903, 1028, 1122 e 1131, avente ad oggetto le **“Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”**, tese a migliorare la qualità, l'efficienza energetica e idrica, la sicurezza sismica e la dotazione tecnologica degli edifici esistenti, nonché a promuovere politiche urbane integrate e sostenibili, in un'ottica di coesione sociale, tutela ambientale e paesaggistica, salvaguardia delle funzioni ecosistemiche del suolo.

Finalità analoghe a quelle perseguite anche con il disegno di legge A.C. 1179, incardinato presso questa stessa Commissione, contenente le **“Disposizioni per il contenimento del suolo e la rigenerazione urbana”**.

Tenuto conto della coincidenza degli obiettivi che il legislatore si pone, risulterebbe quanto mai opportuno **definire in maniera precisa l'oggetto delle delega governativa** in relazione alle iniziative finalizzate alla rigenerazione urbana e al corretto utilizzo del suolo, nell'ambito della più ampia materia edilizia e della pianificazione urbana.

Ciò al fine di realizzare il pieno coordinamento tra i principi e i criteri generali della disciplina della rigenerazione urbana e le disposizioni di natura più specifica contenute negli altri disegni di legge all'esame parlamentare.

3) I principi e i criteri direttivi

Nella proposta di legge A.C. 2332 i principi e i criteri direttivi da rispettare nella delega sono individuati nell'articolo 2, mentre nella proposta di legge A.C. 535 sono inseriti nell'articolo 1, comma 2.

Si tratta di principi e criteri che, seppur diversamente formulati, risultano per gran parte analoghi e sostanzialmente complementari e sui quali si esprime un sostanziale apprezzamento.

In linea generale, si invita ad osservare che quanto più saranno specifici i principi e i criteri direttivi, tanto più il Governo sarà agevolato nell'esercizio della delega e, conseguentemente, anche il Parlamento nello svolgimento delle proprie funzioni.

Come si avrà modo di spiegare nel seguito, particolare attenzione viene rivolta dall'Autorità sui molti punti ampiamente convergenti in entrambi i testi, quali la digitalizzazione, l'innovazione, la tutela ambientale e l'inclusività sociale.

Inoltre, si suggerisce di valorizzare le esperienze positive maturate nel settore pubblico nell'ambito dell'attuazione della disciplina del Codice dei contratti pubblici, per offrire spunti di sviluppo anche nel settore privato dell'edilizia, specie nei casi in cui questa comunque riceve incentivi pubblici, anche sotto forma di agevolazioni fiscali.

In pieno spirito collaborativo si intende proporre **alcuni interventi emendativi** e integrativi che potrebbero rendere ancora più efficace e coerente il nuovo quadro normativo.

3.1) Il necessario coordinamento con il Codice dei contratti pubblici e con la legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità

Le proposte di legge in esame non ricomprendono, tra le disposizioni di cui tenere conto nell'ottica del necessario coordinamento normativo, né il **Codice dei contratti pubblici** (di cui al d.lgs. n.36/2023), che pure viene in rilievo per quanto attiene al settore delle opere pubbliche, né la **Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità** (legge 18 marzo 2025, n. 40), la quale risulta anch'essa strettamente correlata, per oggetto e per ambito applicativo, alle due proposte legislative in discussione.

Si ritiene, invece, che si pongano **rilevanti esigenze di raccordo e coordinamento** con tali testi normativi, onde evitare che la nuova disciplina in materia di costruzioni prenda forma senza tenere conto né del quadro normativo complessivo in materia di appalti pubblici né delle specifiche disposizioni dettate per gli interventi post-emergenziali.

In mancanza di tale coordinamento, si porrebbe, di nuovo, il rischio di sovrapposizioni e disallineamenti, con possibili criticità applicative e il conseguente contenzioso che potrebbe originarsi.

Si propone, quindi, di inserire il seguente ulteriore criterio direttivo:

“x) operare il necessario coordinamento con il Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, e con la normativa in materia di ricostruzione post-calamità, di cui alla legge quadro 18 marzo 2025, n. 40;”

3.2) La necessità di assicurare la trasparenza dei processi di costruzione

Come precedentemente evidenziato, entrambe le proposte di legge enfatizzano opportunamente l'**uso degli strumenti digitali nel settore dell'edilizia**, ma esclusivamente in un'ottica di **semplificazione dei processi** e dei procedimenti amministrativi e di **riduzione degli oneri documentali** a carico dei privati.

Altrettanto opportuno sembrerebbe **valorizzare la digitalizzazione in ottica di trasparenza**, non solo per quanto attiene alla realizzazione delle opere pubbliche – ove, naturalmente, trovano applicazione le disposizioni del Codice dei contratti pubblici – ma anche con riferimento all'attività autorizzatoria connessa agli interventi di costruzione privata.

In tale prospettiva, si potrebbe dare risalto all'utilizzo degli strumenti digitali e alle banche dati già esistenti, come la **Piattaforma unica della trasparenza** istituita presso ANAC.

Tale strumento, infatti, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione di dati e documenti, permette di **ridurre gli oneri amministrativi di trasparenza** a carico delle amministrazioni e consente alle stesse di realizzare economie di scala, sfruttando le opportunità dell'interconnessione tra banche dati per alleggerire gli adempimenti di pubblicità, e quindi, in ultima analisi, di liberare energie e risorse da destinare ad altre attività.

Inoltre, la raccolta dei dati e delle informazioni in un'unica banca dati, in grado di assicurare il confronto tra gli stessi, assicura un'agevole fruizione **anche per finalità di monitoraggio e controllo**, sia da parte della collettività che da parte degli organi istituzionali e, in particolare di Governo e Parlamento.

La Piattaforma unica della trasparenza si configura, altresì, come un importante **strumento di gestione** per le amministrazioni comunali, le cui potenzialità potrebbero rivelarsi particolarmente utili in un settore delicato e complesso come quello della pianificazione e del governo del territorio, in relazione al quale si avverte con urgenza l'esigenza di un coordinamento informativo e informatico dei dati, nell'ottica di un monitoraggio efficace degli strumenti urbanistici.

Si segnala, infine, che ANAC ha recentemente presentato al Dipartimento della Funzione Pubblica una proposta emendativa dell'articolo 9-bis del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, contenente il *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, volta proprio a valorizzare la Piattaforma unica della trasparenza quale unico punto di accesso ai dati e ai documenti di cui le amministrazioni e gli enti devono assicurare la pubblicazione.

Pertanto, si suggerisce di inserire uno specifico criterio direttivo che indichi la trasparenza come uno dei principi guida nella delineazione della nuova disciplina in materia edilizia.

“xx) assicurare la massima trasparenza dei processi e delle attività della pubblica amministrazione, con riferimento sia al settore delle opere pubbliche sia al rilascio di autorizzazioni e permessi connessi alla costruzione privata, anche mediante l'utilizzo della Piattaforma Unica della Trasparenza istituita presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ai sensi dell'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e degli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;”

3.3) La gestione digitale unitaria delle informazioni sulle costruzioni e la banca dati dei progetti BIM

Un altro aspetto connesso all'utilizzo della digitalizzazione con finalità di trasparenza e, con essa, di semplificazione dei controlli e del monitoraggio sulla qualità dei processi di costruzione, è quello della **raccolta delle informazioni sulle costruzioni**.

In tal senso, l'articolo 2, comma 1, lettera n), del disegno di legge A.C. 2332, prevede la realizzazione di **una mappa conoscitiva di dettaglio di tutte le costruzioni esistenti**, sotto forma di **fascicolo del fabbricato**.

Si tratta di un documento tecnico, una sorta di “carta d'identità” dell'edificio, contenente tutte le informazioni ad esso connesse, quali conformità urbanistica, stato di conservazione, sicurezza strutturale e impiantistica ed efficienza energetica, allo scopo di pianificare interventi di manutenzione e dimostrarne la corretta gestione.

Tale strumento, per il quale non esiste ancora una normativa nazionale che ne disciplini l'istituzione e l'obbligatorietà, ma che alcune Regioni hanno già adottato nell'esercizio della loro competenza concorrente in materia di governo del territorio, costituisce un sicuro ausilio per le verifiche sullo stato degli edifici e si plaude alla sua introduzione.

Ad esso potrà affiancarsi l'**anagrafe delle costruzioni**, la cui successiva lettera p) fa riferimento (punto 7) nello stabilire le aree di intervento del riordino e dell'aggiornamento delle disposizioni sulla resistenza e stabilità delle costruzioni.

Anche in questo caso, ci troviamo di fronte ad un **database digitale** di nuova introduzione che, anche attraverso i dati del fascicolo del fabbricato, dovrebbe contribuire a **raccogliere e centralizzare le informazioni sugli edifici**, inclusi dati catastali, progetti, autorizzazioni, stato di manutenzione, sicurezza sismica ed efficienza energetica.

ANAC apprezza la scelta di introdurre, fin dalla delega governativa, una disciplina legislativa nazionale per tali strumenti, superando in tal modo la frammentarietà e parzialità del loro utilizzo, ma suggerisce altresì di valutare l'opportunità di raccogliere tutte le informazioni afferenti gli edifici in un'unica banca dati, o quanto meno assicurare **forme di interoperabilità tra banche dati**, anche nell'ottica di una progressiva interconnessione tra le varie banche dati pubbliche, tra cui la citata **Piattaforma Unica della Trasparenza**.

In tal modo sarebbe possibile semplificare la gestione e la consultazione delle informazioni, oltre che rendere più efficaci i controlli in materia edilizia.

Nello stesso senso, al fine di assicurare la **funzionalità della progettazione edilizia**, riconoscendone la centralità nella strategia di efficientamento del patrimonio edilizio esistente e di qualità delle nuove costruzioni – criterio direttivo di cui alla lettera r) del comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge A.C. 2332 – l'Autorità suggerisce di prevedere, come ulteriore e nuovo criterio di delega, **l'uso di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni in tutte le fasi del loro ciclo di vita**.

A tal fine, sarebbe altresì più che opportuna la **realizzazione di una banca dati pubblica ed unitaria dei progetti realizzati con tali metodologie**, con particolare riferimento alla modellistica BIM, ponendo così anche rimedio ad una mancanza del vigente Codice dei contratti pubblici, in più occasioni evidenziata da ANAC.

Detta banca dati potrebbe accogliere al proprio interno non solo i progetti relativi ad opere pubbliche, ma anche taluni di quelli riferiti all'edilizia privata, qualora sia oggetto di sovvenzioni e agevolazioni anche di carattere fiscale, specie nell'ottica della sicurezza sismica e idrogeologica.

L'utilizzo di tale modellistica o di altre metodologie di gestione informativa digitale delle costruzioni appare, infatti, idoneo a rendere la progettazione più completa e coerente, ad evitare dispendiose varianti in corso d'opera, nonché a garantire una gestione più efficiente delle opere lungo il loro intero ciclo di vita, con particolare riferimento alla manutenzione.

ANAC, come sopra anticipato, ha più volte suggerito l'implementazione di tale banca dati che consentirebbe di realizzare un bene pubblico da mettere a fattor comune, in quanto **strumento di reale valorizzazione delle opere esistenti e patrimonio di buone pratiche cui attingere nella progettazione delle opere future**, sia in ambito pubblico che privato.

Si propone, quindi, di inserire il seguente criterio direttivo:

“xxxx) incentivare l'adozione di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni, sia per la progettazione e la realizzazione di opere di nuova costruzione sia per gli interventi su costruzioni esistenti, e costituire una banca dati pubblica unitaria includente i progetti realizzati con detti strumenti e metodi, al fine di valorizzare le opere esistenti e di rendere disponibile un patrimonio di buone pratiche da applicare alle costruzioni future”;

3.4) La tutela della sicurezza sul lavoro

Il tema della sicurezza sul lavoro deve risultare sempre centrale, specie nel settore dell'edilizia e delle costruzioni, data la particolare frequenza con cui si verificano incidenti, anche gravi e con esiti fatali.

Gli incidenti e le morti sul lavoro rappresentano un fenomeno allarmante, che sembra crescere, nonostante le specifiche norme in materia di sicurezza sul lavoro e di salvaguardia dell'incolumità dei lavoratori.

Alla luce di ciò, si suggerisce di valutare l'opportunità di introdurre anche all'interno delle proposte di legge in esame, sia per l'edilizia pubblica che per quella privata, un riferimento alla specifica misura del c.d. “*badge di cantiere*”, prevista dall'A.S. 1706, “Conversione in legge del decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159, recante misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile”.

Più in generale, il contrasto al fenomeno passa oggi anche dalla **necessaria implementazione di tecnologie digitali sui luoghi di lavoro**¹, che possono costituire un ausilio concreto nella strategia di prevenzione dei rischi per i lavoratori.

Si fa particolare riferimento ai c.d. cantieri digitali nei quali, attraverso l'utilizzo di soluzioni tecnologiche avanzate, si crea un ambiente di lavoro connesso, in cui dati e informazioni, condivisi tra i diversi attori del processo di costruzione, sono facilmente accessibili anche per la verifica delle condizioni di sicurezza sul lavoro, oltre che per finalità di contrasto al crimine organizzato.

I **cantieri intelligenti** si avvalgono di sofisticate tecniche di *Risk Analysis*, basate su modelli matematici e logiche algoritmiche, che **consentono di identificare ogni possibile fattore di rischio in ottica predittiva e preventiva**.

Nello specifico, sono numerosi gli strumenti basati sull'intelligenza artificiale che, applicati ai cantieri digitali, possono contribuire alla sicurezza dei lavoratori.

Tra questi, si annoverano:

- a) le telecamere intelligenti, capaci di monitorare il cantiere segnalando situazioni potenzialmente pericolose (ad esempio, lavoratori sprovvisti di dispositivi di sicurezza individuali, posture scorrette, passaggi in aree interdette, cadute di oggetti o situazioni di pericolo tra persone e macchine) mediante l'immediato invio di un allarme ai responsabili;
- b) i sistemi di manutenzione predittiva, costituiti da sensori che, installati su motori, impianti o veicoli, raccolgono dati su temperatura, vibrazioni, pressione, velocità e altri parametri e li trasmettono poi a *software* capaci di analizzarli in tempo reale e di individuare le situazioni che precedono un guasto;
- c) (da impiegare al posto dell'operatore umano nelle situazioni più rischiose) robot umanoidi dotati di intelligenza per muoversi in ambienti complessi e capaci di sollevare carichi pesanti, manipolare materiali pericolosi o effettuare ispezioni in zone contaminate.

Si suggerisce pertanto di valutare un'integrazione delle proposte normative in esame con uno **specifico criterio direttivo volto a garantire la sicurezza dei lavoratori, anche mediante l'adozione dei cantieri digitali**, così formulato:

¹ Si segnala che è attualmente all'esame del Senato (A.S. 1706) il decreto-legge 31 ottobre 2025, n. 159 recante “*Misure urgenti per la tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e in materia di protezione civile*” che prevede, tra l'altro, per le imprese che operano nei cantieri edili in regime di appalto e subappalto, pubblico o privato, l'introduzione di una tessera, da utilizzare come *badge* recante gli elementi identificativi del dipendente, da rendere disponibile al lavoratore, anche in modalità digitale, tramite strumenti digitali nazionali interoperabili con la piattaforma SIIISL (Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa), anche al fine di agevolare lo svolgimento dei controlli nei confronti dei datori di lavoro.

“xxx) prevedere adeguate forme di tutela della sicurezza sul lavoro, anche mediante l’adozione di cantieri digitali e di metodologie e strumenti basati sull’intelligenza artificiale;”

3.5) Il richiamo al titolare effettivo

ANAC in più sedi ha evidenziato la necessità della corretta individuazione del c.d. titolare effettivo, chiedendo l'**introduzione di uno specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo** delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e concessione.

Ciò, non solo per esigenze di trasparenza e legalità, peraltro confermate da recenti fatti di cronaca, ma anche nell'ottica della tutela della concorrenza, al fine di prevenire casi di offerte combinate o imputabili ad un unico operatore.

In tale ottica, alla lettera h) del comma terzo dell'articolo 94 del d.lgs. n. 36/2023, l'Autorità ha proposto di sostituire il riferimento all'**amministratore di fatto**, che non ha una precisa connotazione giuridica, con quello al titolare effettivo, per il quale esiste, invece, una specifica normativa – quella in materia di antiriciclaggio – cui si potrebbe attingere.

Al riguardo, si ricorda che gli accertamenti sul titolare effettivo sono già previsti per i contratti finanziati con i fondi del PNRR.

In tal modo, le cause di esclusione in questione opererebbero nei confronti dei soggetti elencati nel comma terzo sia nel caso in cui questi siano formalmente incaricati delle relative funzioni (di rappresentanza, direzione e controllo), sia nell'ipotesi in cui le svolgano di fatto.

Si potrebbe, altresì, valutare di estendere il richiamo alla conoscibilità del titolare effettivo anche nel settore dell'edilizia privata poiché questo consentirebbe di conoscere in modo trasparente chi riceve le agevolazioni in tali settori, con risvolti utili anche in termini di concorrenza.

Si propone, quindi, di inserire il seguente criterio direttivo:

“xxxx) assicurare, anche mediante la necessaria modifica delle pertinenti disposizioni del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che nell’ambito della costruzione pubblica sia sempre garantita la conoscibilità del titolare effettivo dell’operatore economico che intrattiene rapporti contrattuali con la stazione appaltante o la centrale di committenza o che partecipa alle procedure ad evidenza pubblica finalizzate all’affidamento dei contratti di appalto”;

3.6) La previsione del regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni

Un criterio direttivo di particolare rilevanza, previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera h), punto 3, dell'A.C. 2332, auspica di definire, con riguardo alla disciplina delle attività edilizie, i principi fondamentali della materia relativamente al **regime giuridico degli interventi realizzati dalle pubbliche amministrazioni e dai privati su aree demaniali**.

La vigente disciplina assoggetta integralmente l'attività dei privati su aree demaniali al T.U. edilizia, **mentre gli interventi da parte di pubbliche amministrazioni ne sono esclusi**.

In particolare, l'articolo 8 del Testo unico stabilisce il principio secondo cui l'esecuzione di opere edilizie da parte di privati che interessino **aree demaniali** necessita di un titolo abilitativo edilizio. Tuttavia, i concessionari di servizi pubblici che intendano realizzare manufatti edilizi su aree del demanio statale ne sono invece espressamente esentati, in quanto il precedente articolo 7, comma 1, lettera b), prevede una specifica deroga per tali soggetti, equiparandoli a tal fine agli *"enti istituzionalmente competenti"*.

Più che condivisibile risulta quindi la previsione della necessità di intervenire per **disciplinare il regime giuridico dell'attività edilizia realizzata sia da privati che dalle pubbliche amministrazioni**, al fine di regolamentare con maggiore chiarezza gli interventi che riguardano la realizzazione di opere su suolo demaniale.

A tale riguardo, e con specifico riferimento al regime giuridico delle attività edilizie svolte dai privati, potrebbe essere opportuno creare un parallelismo rispetto a quanto previsto per l'ipotesi dei lavori eseguiti da concessionari pubblici previa autorizzazione. In ogni caso, si rilevano alcuni disallineamenti della normativa che devono essere colmati dal punto di vista tecnico.

3.7) I provvedimenti che derogano agli strumenti urbanistici

L'articolo 2, comma 1, lettera h), del disegno di legge A.C. 2332, prevede, ai punti n. 8 e n. 11, due ipotesi di deroga agli strumenti urbanistici, per favorire interventi tesi alla rigenerazione urbana e alla riqualificazione di aree urbane dismesse e degradate.

In particolare, con il punto 8) si intende intervenire sulla **disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici** generali, attualmente regolata dall'articolo 14 del T.U edilizia.

Il permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici generali è rilasciato esclusivamente per edifici ed impianti pubblici o di interesse pubblico, previa deliberazione del Consiglio comunale, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle altre normative di settore.

Si tratta di **un istituto di carattere eccezionale** che rimane espressione del potere discrezionale di cui è titolare il Comune in materia di scelte pianificatorie.

Parimenti il successivo punto 11) consente di utilizzare gli edifici e le aree **per usi diversi** da quelli indicati dallo **strumento urbanistico** seppure con i limiti della temporaneità e della finalità di riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse.

Pur condividendo l'esigenza del legislatore di prevedere nuovi criteri direttivi per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana e comprendendone la *ratio* sottesa, appare, altresì, opportuno richiamare l'esigenza di introdurre degli **elementi di controllo** sulle scelte che l'amministrazione è chiamata ad esercitare in sede di pianificazione.

Pertanto, nel predisporre la nuova disciplina, si suggerisce di prevedere **adeguate misure di trasparenza** in merito ai provvedimenti adottati e alle relative motivazioni.

Gli adempimenti di pubblicità e trasparenza potrebbero essere agevolmente assolti, anche in questo caso, attraverso la **Piattaforma unica della trasparenza** che, come si è già visto in precedenza, assicura l'assolvimento degli oneri di pubblicazione **senza maggiori oneri** per gli enti interessati ed agevola al contempo la fruizione dei dati per finalità di **monitoraggio e controllo**, oltre a configurarsi come un utile **strumento di gestione** per le amministrazioni comunali, in un settore delicato e complesso come quello della pianificazione e del governo del territorio.

Si propongono, pertanto, le due seguenti proposte emendative del disegno di legge A.C: 2332:

all'articolo 2, comma 1, lettera h), punto 8 inserire nel seguito del testo:

*"la disciplina del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici per edifici e impianti pubblici o di interesse pubblico ovvero per aree o immobili di proprietà privata al fine di favorire il recupero di aree industriali dismesse, per promuovere la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana volti alla riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee, o alla riorganizzazione funzionale di tessuti edilizi disorganici o incompiuti;. **In relazione al permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, sono assicurati adeguati livelli di trasparenza dei provvedimenti adottati e delle motivazioni sottese, mediante specifici obblighi di pubblicazione, anche con l'utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e degli articoli 23 e 28 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;**"*

all'articolo 2, comma 1, lettera h), punto 11 inserire nel seguito del testo:

*"l'utilizzazione temporanea di edifici e aree per usi diversi da quelli previsti dal vigente strumento urbanistico, per finalità di riqualificazione di aree urbane degradate o dismesse. **Il provvedimento con cui si autorizza l'utilizzazione temporanea di***

edifici e aree per usi diversi, è sottoposto a specifici obblighi di pubblicazione, anche con l'utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza istituita presso l'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, e degli articoli 23 e 28 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

3.8) Il richiamo alla vigilanza sulle costruzioni sottoposte alla tutela del Codice dei beni culturali e del paesaggio

Un altro profilo di particolare rilevanza, previsto dall'articolo 2, comma 1, lettera h), punto 14, del disegno di legge A.C. 2332, riguarda i criteri direttivi relativi alla vigilanza sulle costruzioni, ivi comprese quelle sottoposte a tutela dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Pare utile ricordare, in merito, il progetto di legge A.C. 2524, presentato nel luglio 2025 e assegnato a questa Commissione, contenente *“Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e altre disposizioni concernenti la trasparenza e la legalità in materia di pianificazione urbanistica e trasformazione del territorio, nonché delega al Governo per l'istituzione del bilancio di sostenibilità urbana”*.

La proposta di legge riprende come principio ispiratore l'idea secondo cui la trasformazione urbana è un atto pubblico e collettivo e come tale deve essere accessibile, rendicontabile e orientato al bene comune, indicando specifiche modifiche che contengono obiettivi pienamente condivisi dall'Autorità.

Tra gli specifici interventi proposti vi è quello dell'**istituzione dell'Osservatorio permanente nazionale anticorruzione urbanistica² presso ANAC** a cui sono attribuite **funzioni di analisi e di monitoraggio**.

² Si riporta il testo dell'articolo 5 (*Istituzione dell'Osservatorio nazionale anticorruzione per l'urbanistica*):
“1. È istituito, presso l'Autorità nazionale anticorruzione di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, l'Osservatorio nazionale anticorruzione per l'urbanistica, con compiti di monitoraggio, analisi e supporto tecnico in materia di prevenzione della corruzione nei procedimenti urbanistici ed edilizi.

2. L'Osservatorio di cui al comma 1 svolge, in particolare, le seguenti funzioni: a) raccolta, analisi e sistematizzazione di dati e informazioni relativi ai procedimenti edilizi e urbanistici, con specifico riferimento a: 1) permessi di costruire, varianti urbanistiche, piani attuativi e titoli edilizi in sanatoria; 2) atti di pianificazione territoriale e relative procedure di approvazione; 3) affidamenti di incarichi di redazione di strumenti urbanistici; b) elaborazione di linee guida, indirizzi e raccomandazioni finalizzati a rafforzare la trasparenza, l'integrità e la legalità nei procedimenti di cui alla lettera a), rivolti in particolare alle regioni e agli altri enti territoriali; c) promozione della diffusione delle buone pratiche amministrative in materia di pianificazione urbanistica e di governo del territorio; d) predisposizione e pubblicazione di un rapporto annuale sull'attività svolta e sui dati raccolti, contenente anche proposte di interventi normativi e amministrativi, che è trasmesso alle Camere entro il 30 aprile di ogni anno.

3. L'Osservatorio di cui al comma 1 opera in raccordo con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministero dell'interno e con il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché con l'Istituto nazionale di statistica, con l'Associazione nazionale dei comuni italiani, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con l'Unione delle province d'Italia.

Si evidenzia l'utilità di tale strumento che permetterebbe di unificare e semplificare i controlli in un settore particolarmente delicato e spesso oggetto di fenomeni di corruzione, quale quello dell'attività edilizia e urbanistica.

Sarebbe, quindi, più che opportuno ad avviso di questa Autorità inserire **analoga previsione anche nell'ambito delle iniziative di riforma del T.U. edilizia** oggi all'esame, così emendando il testo del disegno di legge A.C. 2332:

all'articolo 2, comma 1, lettera h), punto 14 inserire nel seguito del testo:

“la vigilanza sulle costruzioni, ivi comprese quelle sottoposte a tutela dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Si prevede a tal fine l'istituzione dell'Osservatorio permanente nazionale anticorruzione urbanistica presso ANAC a cui sono attribuite funzione di analisi e di monitoraggio.”

3.9) Il principio dell'unicità dell'invio

Infine, un ultimo principio direttivo che si valuta positivamente, è individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera l), del disegno di legge A.C. 2332 il quale prevede che, ai fini della **formazione dei titoli abilitativi** in materia edilizia, le amministrazioni siano tenute ad **acquisire d'ufficio** i documenti, le informazioni e i dati, compresi quelli catastali già in possesso delle pubbliche amministrazioni e non possano richiedere attestazioni, comunque denominate, o perizie sulla veridicità e sull'autenticità di tali documenti, informazioni e dati.

ANAC non può che accogliere con favore la previsione di un principio che richiede di implementare e rendere operativi gli strumenti della **digitalizzazione sulle acquisizioni documentali** e sugli accertamenti d'ufficio da parte delle amministrazioni.

Si tratta, infatti, di un'ulteriore modalità di attuazione del **principio del c.d. “once only”**, ovvero dell'unicità dell'invio, per cui ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo e non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, in quanto reso disponibile dal sistema informativo ricevente.

Come in più occasioni ribadito, l'attuazione di tale principio assicura una importante semplificazione degli oneri posti a carico di cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni, evitando duplicazione degli adempimenti e possibili errori nella registrazione dei medesimi dati. Esso costituisce, altresì, espressione del nesso tra la realizzazione dell'efficienza ed efficacia dell'organizzazione amministrativa e la digitalizzazione dell'attività, la cui completa implementazione passa anche attraverso l'interoperabilità dei sistemi e delle banche dati.

4. Con delibera dell'Autorità nazionale anticorruzione, adottata entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono disciplinati: a) la composizione, l'organizzazione interna e le modalità operative dell'Osservatorio di cui al comma 1; b) i criteri per l'acquisizione, il trattamento e la pubblicazione dei dati; c) i canali di trasmissione delle informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte.”