

**Conversione in legge del decreto-legge 7
agosto 2026, n. 144, recante disposizioni
urgenti per la funzionalità della pubblica
amministrazione e degli enti territoriali, nonché
in materia di protezione civile**

DDL 3083/C

**Memoria ANCE
Commissioni Bilancio e
Ambiente
Camera dei Deputati**

8 Settembre 2026

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL.....	7
ULTERIORI PROPOSTE	10

VALUTAZIONI GENERALI

L'Ance accoglie positivamente il decreto-legge PA che si pone l'obiettivo di proseguire l'intervento di rafforzamento della capacità amministrativa avviato dal Governo negli ultimi anni e che è stato determinante, insieme all'impegno delle imprese, per la realizzazione del PNRR.

L'Ance intende soffermarsi, in particolare, sulle "Misure Urgenti per la prevenzione sismica e la ricostruzione post-calamità" contenute nel Capo III (artt. 18-24) del provvedimento. Il decreto contiene, infatti, alcune misure senz'altro positive, che confermano la necessità di garantire continuità e risorse adeguate alla fase conclusiva della ricostruzione, come ad esempio:

- la proroga della gestione straordinaria della ricostruzione fino al 31 dicembre 2029;
- la possibilità di finanziare immediatamente la progettazione degli interventi urgenti e indifferibili;
- l'incremento di 60 milioni di euro l'anno, dal 2027 al 2051, delle risorse destinate alla ricostruzione privata.

Vi sono, poi, alcune norme che meritano particolare attenzione, in quanto introducono nuove previsioni su temi delicati che impattano sulla prosecuzione della ricostruzione post sisma 2016: cancellazione dalla Anagrafe Antimafia degli esecutori, individuazione del cosiddetto "primo cratere" e sviluppo economico e sociale dei territori colpiti.

-CANCELLAZIONE DALLA ANAGRAFE ANTIMAFIA (ART. 18, COMMA 5, LETT. A)

L'art. 18, rubricato «Disposizioni per assicurare la ricostruzione post sisma nel Centro Italia», al comma 5, lettera a), interviene sul tema dell'Anagrafe Antimafia, alla quale, come noto, devono essere necessariamente iscritti gli esecutori degli interventi di ricostruzione, pubblica e privata, nei Comuni colpiti dagli eventi sismici post 2016, una volta accertato il possesso dei necessari requisiti (esito positivo dei controlli per il rilascio dell'informazione antimafia ovvero iscrizione nelle white list).

Il comma, in particolare, apporta una modifica all'art. 30, comma 14, del decreto - legge n. 189 del 2016 "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016*", introducendo, ex novo, un'ulteriore ipotesi di cancellazione dall'Anagrafe Antimafia che la Struttura di Missione deve disporre su proposta del Commissario, ove ne ricorrano i presupposti.

Si tratta, in particolare, dei casi in cui l'impresa abbia dimostrato **significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto, relativo ad interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione, pubblica o privata, che hanno causato:**

- la risoluzione dell'appalto per inadempimento;
- la violazione dei termini di inizio o di fine lavori di cui alle ordinanze commissariali;
- oppure la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili, derivanti da inadempienze particolarmente gravi o la cui ripetizione sia indice di una persistente carenza professionale.

La modifica prevede, altresì, che sia il Commissario Straordinario a provvedere, con propria ordinanza, alla definizione dei criteri per l'individuazione delle fattispecie rilevanti ai fini della cancellazione.

Ora, **tale disposizione desta forti perplessità, in quanto determina una significativa estensione delle possibilità di cancellazione dall'Anagrafe, attraverso il riferimento a situazioni ed ipotesi molto ampie e non espressamente tipizzate dalla norma, la cui perimetrazione viene affidata al Commissario.**

Vi è dunque il rischio di un'applicazione non uniforme della disciplina e di uno sconfinamento degli spazi di discrezionalità nella relativa valutazione.

La cancellazione, tra l'altro, **non sembra essere subordinata all'esistenza di un provvedimento definitivo di accertamento** delle eventuali carenze significative o persistenti imputabili all'impresa nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto. La disposizione, pertanto, potrebbe consentire alla Struttura di missione di disporre la cancellazione dall'Anagrafe antimafia sulla base di vicende contrattuali in essere, non ancora definitivamente accertate, con evidenti ricadute sui principi di certezza del diritto, proporzionalità e tutela dell'affidamento degli operatori economici.

Nel complesso, quindi, la previsione normativa potrebbe determinare un **eccessivo ampliamento dei margini di discrezionalità amministrativa nell'applicazione della misura**, con conseguenti profili di incertezza per gli operatori economici, disparità di trattamento e ripercussioni negative sulla possibilità delle imprese di partecipare agli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione.

Peraltro, va evidenziato che l'illecito professionale, declinato secondo le medesime circostanze indicate dalla norma in commento, costituisce una delle cause di esclusione non automatiche dalle gare di appalto previste dalla normativa Codicistica e che, proprio al fine di delimitarne l'eccessiva ampiezza e discrezionalità - che negli anni passati ha determinato il proliferare di un enorme contenzioso amministrativo - il legislatore del nuovo Codice 36/2023 ha provveduto a tipizzare tassativamente le ipotesi da considerare potenzialmente rilevanti.

Il rischio, quindi, è che introdurre tale previsione in questa accezione così ampia e indefinita quale causa di cancellazione dall'Anagrafe Antimafia possa produrre **problemi di contenzioso analoghi a quelli che hanno caratterizzato negli anni passati le procedure di gara**. Fatto, questo, che inevitabilmente avrebbe delle ricadute negative sulla realizzazione degli interventi di ricostruzione post sisma, ritardandone l'affidamento e/o la realizzazione, laddove l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello della massima velocità di esecuzione.

Tutto ciò considerato, alla luce delle conseguenze negative che tale norma potrebbe comportare per le imprese e per la prosecuzione della ricostruzione post sisma in generale, in vista della conversione in legge del provvedimento, **sarebbe opportuno, quantomeno, che alcune garanzie essenziali venissero già definite:**

- chiarendo quando l'inadempimento possa considerarsi effettivamente accertato, soprattutto nei rapporti tra privati;
- prevedendo che eventuali ritardi possano determinare conseguenze per l'impresa solo quando siano effettivamente ad essa imputabili, tenendo conto dei numerosi fattori esterni che possono rallentare i cantieri della ricostruzione;
- definendo la durata e gli effetti della cancellazione e le condizioni per il successivo reinserimento nell'Anagrafe Antimafia.

-INTRODUZIONE DEL “PRIMO CRATERE” (art. 19)

L'articolo 19 del provvedimento individua come “primo cratere degli eventi sismici” i soli Comuni di Amatrice, Accumoli e Arquata del Tronto, ai quali vengono riservate specifiche misure di agevolazione, tra cui la proroga delle agevolazioni della Zona Franca Urbana per il 2027 e 2028 e almeno il 5% delle risorse del programma di sviluppo territoriale.

Pur comprendendo la particolare attenzione riservata ai territori maggiormente colpiti dalla prima scossa del 24 agosto 2016, andrebbe ponderata attentamente l'opportunità di attribuire benefici economici così rilevanti esclusivamente a questa nuova categoria.

La successiva sequenza sismica, e in particolare gli eventi di ottobre 2016, ha infatti prodotto danni gravissimi anche in numerosi altri Comuni del cratere.

Sarebbe quindi opportuno valutare l'estensione di alcune misure anche agli altri territori maggiormente colpiti, sulla base di parametri oggettivi quali, ad esempio:

- il danno subito;**
- lo stato della ricostruzione;**
- e le condizioni economiche e demografiche.**

Inoltre, prevedere agevolazioni fiscali e contributive importanti, che contribuiscono allo sviluppo economico e sociale dei territori colpiti, solo per i tre Comuni del “Primo Cratere”, rischia di determinare condizioni differenti di operatività per imprese che operano e competono all'interno dello stesso cratere, creando forti disparità di trattamento.

SILENZIO ASSENSO E PERMESSO DI COSTRUIRE

Il testo rappresenta, infine, **l'occasione per ritornare sul tema del silenzio assenso** al fine di rafforzare la certezza applicativa dell'istituto anche **nei procedimenti di rilascio del permesso di costruire**, in coerenza con le modifiche all'articolo 20 della Legge 241/1990 introdotte dal Decreto-legge 19/2026 cd. “PNRR”.

Occorre infatti, **coordinare la disciplina edilizia del Dpr 380/2001** con quanto già previsto in via generale per i procedimenti amministrativi dalla Legge 241/1990 **garantendo anche per il rilascio del permesso di costruire un sistema di certificazione chiaro, oggettivo e automatizzato** della formazione del silenzio-assenso e **rafforzando la certezza del diritto, la semplificazione procedimentale** e la coerenza dell'ordinamento.

A tal fine si dovrebbe **introdurre espressamente un meccanismo di attestazione automatica del decorso dei termini** procedurali e dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, in assenza di richieste di integrazione documentale e di provvedimenti di diniego.

CAMPI FLEGREI

Il fenomeno del bradisismo, che interessa da millenni i **Campi Flegrei**, ha avuto recentemente un notevole aggravamento.

Il territorio convive, dunque, con una **crisi “cronica”** destinata a durare nel tempo.

Sono necessari strumenti tecnici e legislativi che consentano lo sviluppo di una forma di resilienza del territorio al fenomeno.

La legge speciale, misura strutturale e di lunga durata, consentirebbe, tra l'altro, l'elaborazione di uno strumento strategico di sviluppo territoriale.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DL

**ART. 14
(Contributi per il
ripristino e la
riduzione della
vulnerabilità
sismica del
patrimonio
edilizio nell'area
dei Campi Flegrei
in conseguenza
degli eventi
sismici verificatisi
fino al maggio
2026)**

Il comma 2 dell'articolo 14 reca una interpretazione autentica volta a chiarire la disciplina, dal punto vista della procedura amministrativa edilizia, delle domande di contributo per interventi sulle parti comuni degli edifici (con riferimento agli artt. 9-novies del D.L. n. 76/2024 e 12 del D.L. n. 65/2025).

La norma mira ad agevolare l'accesso ai contributi per gli edifici in condominio, sbloccando una situazione di stallo legata, come si evince dalla relazione illustrativa, ad una interpretazione troppo restrittiva assunta dalle amministrazioni locali che ha portato allo stallo di molte domande e bloccando di fatto gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali.

La norma recepisce pienamente il principio di differenziazione tra parti comuni e singole unità immobiliari già sancito dall'art. 9-bis, comma 1-ter, del D.P.R. n. 380/2001 (Testo Unico Edilizia) come inserito dalle modifiche apportate dal cd. D.L. Salva Casa (DL n. 69/2024).

Ciò significa che nei condomini, la presenza di una difformità interna a un singolo appartamento (es. una parete spostata senza titolo o una veranda irregolare) non può impedire il rilascio di un titolo edilizio e, come in questo caso, anche l'accesso a contributi per opere di rifacimento riguardanti ad esempio il tetto, le facciate o il consolidamento strutturale.

Valutazione: positiva.

La norma di interpretazione autentica è da valutarsi positivamente in quanto volta a chiarire, in conformità con le previsioni del TU Edilizia, la disciplina delle domande di contributo per interventi sulle parti comuni degli edifici. La norma potrà quindi sbloccare anche le eventuali pratiche rimaste sospese offrendo agli uffici tecnici comunali ai responsabili dei procedimenti amministrativi un quadro chiaro per sbloccare le pratiche pendenti e riesaminare i rigetti immotivati.

Per agevolare questo tipo di interventi si potrebbe introdurre, in via generale tramite una disposizione ad hoc, una deroga ai quorum ordinari del Codice Civile (art. 1136 c.c.), prevedendo una maggioranza semplificata (maggioranza degli intervenuti e 1/3 dei millesimi) per tutti gli interventi di riparazione degli edifici a seguito di eventuali danni, miglioramento o adeguamento sismico ai sensi del decreto ministeriale 17 gennaio 2018 "Aggiornamento delle «Norme tecniche

per le costruzioni»”, nonché di riqualificazione energetica dell’edificio riguardanti sia l’involucro edilizio sia gli impianti energetici e tecnici.

**(ARTICOLO 18,
comma 5, lett. a)
- Disposizioni
per assicurare la
ricostruzione
post sisma nel
centro Italia)**

La previsione introduce, al **comma 5, lett. a)**, ulteriori ipotesi di cancellazione dell’impresa dall’Anagrafe antimafia degli esecutori rispetto a quelle indicate dall’art. 30, comma 14, del decreto – legge n. 189 del 2016, in relazione agli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016.

In particolare, si prevede che la Struttura di missione, di cui all’articolo 30 del decreto-legge n. 189 del 2016, su proposta del Commissario straordinario, possa disporre la cancellazione dall’Anagrafe anche dell’impresa che abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto, relativo ad interventi di riparazione, ripristino o ricostruzione, pubblica o privata, che hanno causato la risoluzione dell’appalto per inadempimento, la violazione dei termini di inizio o di fine lavori di cui alle ordinanze commissariali, oppure la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili, derivanti da inadempienze particolarmente gravi o la cui ripetizione sia indice di una persistente carenza professionale.

Il Commissario Straordinario provvede, con propria ordinanza, a definire i criteri per l’individuazione delle fattispecie rilevanti ai fini della cancellazione.

Valutazione:

La disposizione desta perplessità, in quanto **introduce ulteriori ipotesi di cancellazione dell’impresa dall’Anagrafe antimafia degli esecutori rispetto a quelle disciplinate dall’art. 30, comma 14, del decreto-legge n. 189 del 2016.**

In particolare, la previsione appare suscettibile di determinare una significativa estensione dell’ambito applicativo della misura, attraverso l’introduzione di fattispecie non espressamente tipizzate, essendo la definizione dei criteri tesi ad individuare le condotte rilevanti ai fini della cancellazione demandata ad una successiva ordinanza del Commissario straordinario. **Ciò rischia di determinare un’applicazione non uniforme della disciplina, nonché uno sconfinamento degli spazi di discrezionalità nella valutazione effettuata dal Commissario.**

La cancellazione, tra l’altro, **non sembra essere subordinata all’esistenza di un provvedimento definitivo** che abbia accertato significative o persistenti carenze dell’impresa nell’esecuzione di un precedente contratto di appalto. La disposizione, pertanto, potrebbe consentire alla struttura di cui all’articolo 30 del decreto-legge n. 189 del 2016 di disporre la cancellazione dall’Anagrafe sulla base di vicende contrattuali in itinere, non ancora definitivamente accertate, con evidenti ricadute sui principi di certezza del diritto, proporzionalità e tutela dell’affidamento degli operatori economici.

Nel complesso, la modifica rischia di determinare **un eccessivo ampliamento dei margini di discrezionalità amministrativa nell’applicazione della misura**, con conseguenti profili di incertezza per gli operatori economici, disparità di trattamento e ripercussioni negative sulla possibilità delle imprese di partecipare agli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione.

Pertanto, va evidenziato che l’illecito professionale, declinato secondo le medesime circostanze indicate dalla norma in commento, costituisce una delle cause di esclusione non automatiche dalle gare di appalto previste dalla normativa Codicistica e che, proprio al fine di delimitarne l’eccessiva

ampiezza e discrezionalità - che negli anni passati ha determinato il proliferare di un enorme contenzioso amministrativo - il legislatore del nuovo Codice 36/2023 ha provveduto a tipizzare tassativamente le ipotesi da considerare potenzialmente rilevanti.

Il rischio, quindi, è che introdurre tale previsione in questa accezione così ampia e indefinita quale causa di cancellazione dall'Anagrafe Antimafia possa produrre **problemi di contenzioso analoghi a quelli che hanno caratterizzato negli anni passati le procedure di gara**. Fatto, questo, che inevitabilmente avrebbe delle ricadute negative sulla realizzazione degli interventi di ricostruzione post sisma, ritardandone l'affidamento e/o la realizzazione, laddove l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello della massima velocità di esecuzione.

Tutto ciò considerato, alla luce delle conseguenze negative che tale norma potrebbe comportare per le imprese e per la prosecuzione della ricostruzione post sisma in generale, in vista della conversione in legge del provvedimento, **sarebbe opportuno, quantomeno, che alcune garanzie essenziali venissero già definite:**

- chiarendo quando l'inadempimento possa considerarsi effettivamente accertato, soprattutto nei rapporti tra privati;
- prevedendo che eventuali ritardi possano determinare conseguenze per l'impresa solo quando siano effettivamente ad essa imputabili, tenendo conto dei numerosi fattori esterni che possono rallentare i cantieri della ricostruzione;
- definendo la durata e gli effetti della cancellazione e le condizioni per il successivo reinserimento nell'Anagrafe Antimafia.

(ARTICOLO 19 – Primo cratere)

L'articolo 19 del provvedimento individua come “primo cratere” degli eventi sismici i soli Comuni di Amatrice, Accumoli e Arquata del Tronto, ai quali vengono riservate specifiche misure di agevolazione, tra cui la proroga delle agevolazioni della Zona Franca Urbana per il 2027 e 2028 e almeno il 5% delle risorse del programma di sviluppo territoriale.

Valutazione:

Pur comprendendo la particolare attenzione riservata ai territori maggiormente colpiti dalla prima scossa del 24 agosto 2016, **andrebbe ponderata attentamente l'opportunità di attribuire benefici economici così rilevanti esclusivamente a questa nuova categoria di Comuni**.

La successiva sequenza sismica, e in particolare gli eventi di ottobre 2016, **ha infatti prodotto danni gravissimi anche in numerosi altri Comuni del cratere**.

Sarebbe quindi opportuno **valutare l'estensione di alcune misure anche agli altri territori maggiormente colpiti**, sulla base di **parametri oggettivi** quali, ad esempio:

- il danno subito;
- lo stato della ricostruzione;
- e le condizioni economiche e demografiche.

Inoltre, prevedere agevolazioni fiscali e contributive importanti, che contribuiscono alle possibilità di sviluppo economico e sociale dei territori colpiti, solo per i tre Comuni del “Primo Cratere”, rischia di determinare condizioni differenti di operatività per imprese che operano e competono all'interno dello stesso cratere, creando forti disparità di trattamento.

ULTERIORI PROPOSTE

SILENZIO ASSENSO E PERMESSO DI COSTRUIRE

Il presente provvedimento rappresenta l'occasione per ritornare sul tema del silenzio assenso al fine di rafforzare la certezza applicativa dell'istituto anche **nei procedimenti di rilascio del permesso di costruire**, in coerenza con le modifiche all'articolo 20 della Legge 241/1990 introdotte dal Decreto-legge 19/2026 cd. "PNRR".

Occorre infatti, **coordinare la disciplina edilizia del Dpr 380/2001** con quanto già previsto in via generale per i procedimenti amministrativi dalla Legge 241/1990 **garantendo anche per il rilascio del permesso di costruire un sistema di certificazione chiaro, oggettivo e automatizzato** della formazione del silenzio-assenso e **rafforzando la certezza del diritto, la semplificazione procedimentale** e la coerenza dell'ordinamento.

In aderenza a quanto già previsto dall'art. 20 della Legge 241/1990, nell'ambito del Dpr 380/2001 si dovrebbe **introdurre espressamente un meccanismo di attestazione automatica del decorso dei termini** procedurali e dell'avvenuta formazione del silenzio-assenso, in assenza di richieste di integrazione documentale e di provvedimenti di diniego. Ciò consente di superare le incertezze applicative connesse alla prova del perfezionamento del titolo edilizio, garantendo certezza giuridica nei rapporti tra amministrazione e privati e maggiore stabilità nei rapporti con i terzi.

Per i procedimenti non ancora telematizzati, occorre prevedere, come già avviene nella Legge 241/1990, **un regime transitorio** che impone comunque all'amministrazione l'invio d'ufficio dell'attestazione entro dieci giorni dalla formazione del silenzio-assenso, all'indirizzo di posta elettronica indicato nell'istanza. Decorso inutilmente tale termine, l'attestazione può essere sostituita da una dichiarazione del privato o del progettista abilitato.

MISURE PER LA SEMPLIFICAZIONE DELIBERATIVA NEGLI EDIFICI CONDOMINIALI

Si vuole cogliere l'occasione per avanzare una specifica proposta di modifica normativa, finalizzata a introdurre a regime un criterio di maggioranza semplificata in assemblea di condominio per tutte le deliberazioni riguardanti l'approvazione degli interventi di riparazione degli edifici a seguito di eventuali danni, miglioramento o adeguamento sismico, nonché di riqualificazione energetica dell'edificio riguardanti sia l'involucro edilizio sia gli impianti energetici e tecnici.