



CONFININDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Disegno di legge recante
“Delega al Governo per la determinazione
dei livelli essenziali delle prestazioni” (S. 1623)**

Commissione Affari costituzionali
Senato della Repubblica

PREMESSE

Il disegno di legge recante “Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” delega il Governo ad adottare, entro nove mesi dalla data della sua entrata in vigore, uno o più decreti legislativi per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Coerentemente con la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, l’art. 1, comma 1, del disegno di legge prevede che i LEP debbano essere determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie indicate dall’articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86 (recante le *“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*). Si tratta, segnatamente, di alcune materie nelle quali è astrattamente possibile individuare funzioni per le quali determinare livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Di particolare interesse per Confindustria Assoimmobiliare sono le materie legate al governo del territorio. Con riferimento al disegno di legge, si tratta in particolare delle disposizioni contenute all’art. 18. (*Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi alla pianificazione urbanistica*), art. 19. (*Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all’attività edilizia*) e art. 20 (*Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi agli standard urbanistici*). Particolare rilievo assumono, inoltre, le materie rientranti nell’art. 30 (*Principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi alla tutela del suolo*), in attuazione del principio di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali.

Una corretta individuazione dei LEP in tali materie consentirebbe agli operatori economici di svolgere le proprie attività all’interno di un quadro di regole minime e standardizzate, condizione essenziale sia per uno sviluppo economico sostenibile nei diversi territori del Paese sia per una più efficace programmazione degli investimenti, evitando squilibri territoriali. Una maggiore chiarezza già nella fase di definizione dei LEP contribuirebbe, inoltre, a ridurre il contenzioso tra Stato e Regioni, che negli ultimi anni si è rivelato particolarmente oneroso, come dimostrano le numerose pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale sulle leggi regionali.

Come già evidenziato in pregresse occasioni nell’ambito dell’analisi dei progetti e dei disegni di legge all’esame del Parlamento, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, costituisce dunque un passaggio fondamentale per una compiuta disciplina della materia. In tale contesto, tuttavia, si ritiene necessario assicurare la coerenza e il coordinamento del disegno di legge in oggetto con altri provvedimenti attualmente in esame in Parlamento e, in particolare, con il disegno di legge recante *“Disposizioni in materia di rigenerazione urbana”* (NT2), all’esame della Commissione Ambiente del Senato, nonché con il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 4 dicembre recante *“Delega al Governo per l’adozione del Codice dell’edilizia e delle costruzioni”*.

Tale coordinamento, d’avviso della scrivente Associazione, sarebbe meglio perseguito affrontando la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di governo del territorio mediante un unico intervento normativo, evitando un approccio eterogeneo alle singole materie, procedendo con la conseguente definizione dei LEP nell’ambito delle riforme legislative in materia edilizia, delle costruzioni, urbanistica e governo del territorio, attualmente in itinere.

CONSIDERAZIONI SU SPECIFICHE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER LA DEFINIZIONE DEI LEP

1) LEP relativi alla pianificazione urbanistica

Posta la finalità di individuazione dei LEP, ma tenuto conto della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di governo del territorio sancita ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riteniamo opportuno una riflessione in merito all'uniformità dei *"contenuti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica su tutto il territorio nazionale"*, come previsto all'art. 18, comma 1, lett. c) del disegno di legge.

L'omogeneità dei contenuti degli strumenti urbanistici risulterebbe infatti potenzialmente in contrasto con l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni, con il rischio di determinare un conflitto con l'art. 117 della Costituzione, oltre a comprimere la capacità dei Comuni di disciplinare in autonomia i contenuti dello strumento urbanistico generale, tenendo conto delle specificità territoriali.

L'esigenza di assicurare non solo alle Regioni, ma anche ai Comuni, la debita autonomia nei contenuti degli strumenti urbanistici (generali e attuativi), è stata più volte riaffermata dalla stessa Corte costituzionale che, ad esempio con la sentenza n. 179/2019, ha chiarito: *"Si deve quindi concludere che la norma impugnata non supera, ai sensi del legittimo esercizio del principio di sussidiarietà verticale, il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessarietà della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia comunale"*.

Inoltre, laddove l'art. 18, comma 1, lett. c) del disegno di legge impone l'omogeneità dei "contenuti" degli strumenti di pianificazione territoriale, tale previsione si porrebbe in diretto conflitto con le lettere d) ed e) del medesimo comma 1, art. 18, del disegno di legge, che invece hanno l'apposito intento di assicurare alle Regioni e ai Comuni l'autonomia – seppur in raccordo tra i vari livelli – dei contenuti di governo del territorio e non già la loro uniformazione a livello centrale.

Alla luce di quanto evidenziato, al fine di non compromettere le competenze legislative regionali sul punto e di quelle pianificatorie comunali, oltre a possibili eccezioni di costituzionalità avverso la disposizione del disegno di legge, si propone che l'art. 18, comma 1, lett. c) venga espunto dal testo o, in subordine, così modificato:

"c) l'omogeneità del novero degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica su tutto il territorio nazionale, in coerenza con gli strumenti di pianificazione paesaggistica".

Questa formulazione, oltre ad essere coerente con il dettato costituzionale, salvaguardando l'autonomia legislativa e pianificatoria degli enti regionali e locali, si inserisce nel solco della giurisprudenza amministrativa in ordine al principio di tipicità e nominatività degli strumenti urbanistici (cfr. in proposito, *inter alia*, Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 9 dicembre 2020, n. 7817).

In secondo luogo, sempre in relazione all'art. 18 del disegno di legge, riteniamo importante evitare il rinvio fatto nel comma 2 del medesimo articolo, a disposizioni normative assolutamente risalenti nel tempo, disomogenee per contenuto e materia, che coinvolgono sia temi di governo del territorio, sia la tutela dei beni culturali e paesaggistici, per la maggior parte non più adeguate rispetto alla evoluzione della tecnica urbanistica, ed alle competenze legislative ed amministrative disegnate a partire dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione.

Segnaliamo, inoltre, che il rinvio ai disposti normativi indicati nell'art. 18, comma 2, del disegno di legge, rischia di vanificare e limitare, creando problemi di coordinamento, con le iniziative di riforma legislativa in corso di approvazione relativamente:

- alla rigenerazione urbana, oggetto dei disegni di legge n. 29, 42,761, 863, 903, 1028, 1122 e 1131, di recente unificati in un nuovo testo base (n.2);
- al Disegno di Legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 4 dicembre 2025 recante "Delega al governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni" all'interno del quale è prevista una specifica delega per la definizione di principi e criteri direttivi relativi ai LEP ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nella materia dell'edilizia e delle costruzioni;
- alle proposte di legge A.C. 2332, A.C. 535 per la "Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di edilizia e costruzioni"

Si suggerisce, pertanto, la soppressione all'interno del comma 2 dell'art. 18 del disegno di legge e che sono oggetto delle presenti proposte legislative, al fine di evitare la sovrapposizione di strumenti legislativi in corso di approvazione e la cristallizzazione di norme risalenti nel tempo e non più adeguate alla disciplina del governo del territorio, in via di superamento mediante le iniziative legislative sopra richiamate.

2) LEP relativi all'attività edilizia

Analogamente a quanto già evidenziato nel precedente paragrafo, e dunque al fine di evitare duplicazioni alla luce di alcuni procedimenti legislativi in itinere, riteniamo necessario l'accantonamento anche dei criteri per l'individuazione dei LEP in materia di governo del territorio, come indicati all'art. 19 del disegno di legge. I criteri LEP di cui al comma 1, lettere da a) a p) del richiamato art. 19, sono infatti i medesimi indicati nell'art. 2, comma 1, lett. e) del testo di Disegno di Legge recante "Delega al governo per l'adozione del codice dell'edilizia e delle costruzioni".

Tale accantonamento si renderebbe necessario anche seguendo un criterio di specialità della disciplina e del veicolo normativo. Mentre infatti il disegno di legge qui in commento intende fornire criteri per l'individuazione dei LEP in vari ambiti dell'ordinamento (le materie di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024), i LEP della materia "governo del territorio" sono giustamente oggetto dello specifico Disegno di Legge delega approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 4 dicembre 2025, relativo alla "*razionalizzazione e riordino dei regimi amministrativi edili e urbanistici e dei connessi titoli abilitativi*", ossia sono contenuti, più propriamente, all'interno della specifica normativa di settore che costituirà la riforma della disciplina in materia edilizia e di costruzioni.

3) LEP relativi agli standard urbanistici

Per analoghe motivazioni di specialità, andrebbe soppresso anche l'art. 20 del disegno di legge in materia di individuazione di standard urbanistici, che vanno identificati all'interno di una organica disciplina dello specifico settore del governo del territorio e dell'urbanistica.

Tuttavia, qualora si ritenesse di confermare l'art. 20, andrebbe comunque soppresso il relativo comma 2, in quanto reca il riferimento al DM 1444/1968, ossia a parametri urbanistici che riteniamo ormai non più coerenti con le attuali esigenze urbanistiche di rigenerazione, demandando all'apposita riforma complessiva della materia urbanistica l'individuazione dei LEP relativi agli standard urbanistici.

4) LEP relativi al consumo di suolo

La previsione del comma 1 dell'articolo 30 è riferita essenzialmente alla tutela del suolo ed in particolare ai LEP relativi alle previsioni sullo stato ecologico dei suoli e sulle bonifiche di siti inquinati, disciplinati dal D.Lgs. 152/2006 (recante *"Norme in materia ambientale"*, cd. Testo Unico dell'Ambiente) e dal D.Lgs. 99/1992 (recante *"Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura"*).

Da tale contesto puramente ambientale della disposizione, appare a nostro avviso estraneo il riferimento al perseguimento dell'obiettivo di consumo di suolo pari a zero, contenuto nella lett. b) del comma 1, art. 30. Tale riferimento, infatti:

- non è previsto dalle disposizioni internazionali e dell'Unione Europea;
- appartiene alla disciplina organica della riforma del governo del territorio, della rigenerazione e dell'urbanistica, oggetto dei diversi veicoli normativi attualmente in itinere, che costituiscono la *sedes materiae* per l'individuazione dei relativi LEP relativamente al consumo di suolo;
- mette in discussione l'autonomia e la competenza legislativa regionale e, nello specifico, proprio di quelle Regioni che hanno già disciplinato negli anni recenti, il consumo di suolo.

Per tali ragioni, si propone la soppressione della lett. b), comma 1, dell'art. 30.

CONFININDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta a livello nazionale l'intera filiera degli operatori del real estate attivi in tutte le asset class immobiliari. Riunisce i principali investitori istituzionali, come SGR, Fondi immobiliari, SICAF, Società di Investimento Immobiliare Quotate e Non Quotate e ReoCO, oltre a istituti bancari e compagnie assicurative. Fanno parte dell'Associazione i più importanti sviluppatori immobiliari italiani e internazionali, società del settore anche pubblico che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, aziende innovative PropTech, società di ingegneria e progettazione, nonché l'industria professionale dei servizi di consulenza al real estate, che include attività di valutazione degli asset, due diligence, property management, intermediazione, gestione del credito, servizi legali e fiscali. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantissimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.