

**DDL Disposizioni per
l'attuazione dell'autonomia
differenziata delle Regioni a
statuto ordinario ai sensi
dell'articolo 116, terzo
comma, della Costituzione**

DDL 1665/C

Audizione presso la
Commissione Affari
costituzionali della Camera

4 aprile 2024

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI	2
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL AUTONOMIA DIFFERENZIATA.....	6

VALUTAZIONI GENERALI

Il testo normativo, che ha un contenuto prettamente procedurale, rappresenta sicuramente un passaggio importante nel processo dell'autonomia differenziata ciò in quanto, in passato, l'assenza di una procedura definita per legge che indicasse anche il ruolo del Parlamento ha costituito uno dei principali ostacoli ai fini della approvazione delle richieste di maggiore autonomia avanzate già da alcune Regioni.

Durante l'iter al Senato sono state apportate numerose modifiche volte a "circoscrivere" il testo, proteggendo in più fasi i **principi di unità, solidarietà ed equità** e ad allungare, quando possibile, i tempi dell'iter procedurale di approvazione delle **Intese**. Ciò al fine di garantire che il percorso dell'autonomia regionale sia più trasparente, inclusivo e coerente con i principi costituzionali e gli equilibri di finanza pubblica.

Il procedimento legislativo ad oggi delineato consente, quindi, **un maggiore coinvolgimento dei diversi enti ai fini della ratifica delle Intese. Il Governo, i ministeri, la Regione richiedente, la Conferenza Stato-Regioni e il Parlamento** avranno un ruolo specifico nel raggiungimento delle intese (di durata decennale) tra Stato e Regioni, le quali dovranno essere approvate, ciascuna, a maggioranza assoluta dalle Camere.

Il provvedimento, come modificato, prevede la preventiva individuazione dei Lep per quasi tutte le materie delegabili: *istruzione, **tutela dell'ambiente e beni culturali**, tutela e sicurezza del lavoro; ricerca scientifica e tecnologica; salute; alimentazione; ordinamento sportivo; **governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali.***

In linea di principio, si tratta sicuramente di un passaggio importante.

Come ANCE avevamo già avuto occasione, nella precedente audizione di evidenziare come sia la Costituzione che il Ddl in questione non specificano alcun requisito riguardante la motivazione delle richieste di autonomia o l'adesione a criteri prestabiliti. Pertanto, l'introduzione della disposizione che subordina le richieste di maggiore autonomia alla previa identificazione nei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) su determinate materie rappresenta **una misura equilibrata di regolamentazione**.

Al di là dei correttivi apportati durante l'esame al Senato, non può inoltre ignorarsi il fatto che le Regioni speciali (che lo sono oltretutto per scelta fatta direttamente nella Costituzione e motivata da ragioni storiche, geografiche ecc.) attualmente gestiscono, in qualche caso, persino meno materie o comunque con minor competenze. In via ipotetica la situazione che si potrebbe creare vedrebbe convivere tre "modelli" di Regione: ordinarie, speciali e differenziate cui si aggiunge in parallelo l'attuale "disordine" dei poteri delle Province, Città metropolitane e Comuni.

È innegabile che attualmente esista un divario territoriale, risultato di una combinazione di fattori storici ed economici. Di fronte a questa realtà può essere condivisibile un modello organizzativo che assegni nuovi compiti e responsabilità differenziate, tenendo conto delle specifiche potenzialità regionali, ma resta fondamentale garantire **che, specialmente in alcuni settori, questa diversificazione non comprometta l'unità necessaria, soprattutto per il sistema produttivo imprenditoriale**.

Prima ancora, è importante rilevare che occorre chiarire, nell'ambito della legislazione concorrente, cosa debba intendersi per "determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato", come indicata nell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, e come detta poi profilarsi la competenza legislativa delle Regioni. Peraltro, com'è noto questa

problematica fa da sfondo al gran numero di impugnative da parte dello Stato di leggi regionali. Nel tempo il progressivo delinarsi all'interno delle singole materie di orientamenti giurisprudenziali della Consulta di natura sempre più consolidata ha portato in parte al depotenziamento dei conflitti. E' un elemento che deve far riflettere.

Le decisioni riguardanti la definizione dell'autonomia differenziata richiedono un'attenta e obiettiva valutazione dei benefici e dei rischi associati alla decentralizzazione di ogni funzione, considerando anche il contesto locale.

A tal fine è stata approvata una modifica normativa che **consente al Presidente del Consiglio dei ministri di limitare l'oggetto del negoziato solo ad alcune materie od ambiti di materia**. Tale modifica sembrerebbe ispirata alla necessità di assicurare una istruttoria adeguata sulle materie (e eventualmente per le funzioni specifiche all'interno di ciascuna materia). Tuttavia, per evitare una eccessiva indeterminatezza, sarebbe opportuno introdurre parametri di riferimento in base ai quali verificare che l'esercizio del potere discrezionale segua canoni omogenei.

La frammentazione delle competenze se in alcuni ambiti può essere opportuna e necessaria potrebbe, per altri versi portare a inefficienze economiche significative, a difficoltà per le imprese che operano in più regioni, a causa di regole diverse.

Questo sistema di fatto consentirà a ogni Regione di fare leggi diverse su materie analoghe. In astratto potrebbero sorgere nuovi problemi di interpretazione di nuove competenze e di budget.

È però importante continuare a riconoscere le specificità economiche, sociali e normative dei diversi territori regionali. Le comunità e le regioni possono avere esigenze e condizioni differenti che richiedono un'adattabilità delle politiche e dei servizi.

Ad oggi non è possibile sapere quante Regioni formuleranno richiesta per negoziare l'intesa, né per quante materie. Di conseguenza è agevole ipotizzare che si potrebbe avere, per un tempo non definito, un quadro incerto delle competenze (legislative e amministrative), con potenziali effetti critici per il sistema imprenditoriale.

Con particolare riferimento alle materie e agli ambiti di materia nei quali devono essere individuati i LEP - ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - e fra esse ve ne sono alcuni **di fondamentale interesse** quali il **governo del territorio** che ricomprende **l'urbanistica e l'edilizia**.

Relativamente all'urbanistica, nella perdurante assenza di una **riforma statale della materia oggi più urgente che mai**, le Regioni hanno legiferato con norme molto più innovative e semplificate di quelle della Legge 1150/1942 ed è indispensabile che l'individuazione dei LEP tenga conto delle *"best practices"* regionali.

Si evidenzia che nel **Rapporto finale della Commissione tecnica** per l'individuazione dei LEP costituita in base alla Legge 197/2022, **fra i LEP dell'urbanistica sono stati inclusi gli standard del DM 1444/1968**. Ciò è da valutare con maggiore attenzione in quanto si tratta di un **provvedimento** che se certamente ha svolto un ruolo chiave nella gestione dell'espansione urbana del dopoguerra, oggi appare **del tutto anacronistico e inadeguato** rispetto alle indicazioni internazionali (Agenda 2030 ONU obiettivo 11) ed europee (consumo di suolo netto pari a zero nel 2050) circa lo sviluppo urbano.

L'impostazione "rigida" (zonizzazioni, rapporto metri quadri/abitante, limiti alle densità, altezze e distanze fra edifici, ecc.) su cui si basa il **DM 1444/1968 rende difficile se non impossibile l'esecuzione di interventi di rigenerazione** che, essendo inseriti in **contesti urbani "consolidati" ossia totalmente edificati, non possono rispettare tali limiti** (es. reperimento nuove aree per standard o rispetto distanze ampie), specialmente quando sono previsti aumenti di volumetria, magari autorizzati da leggi regionali specifiche. In attesa di una sua completa

rivisitazione, che si auspica debba avvenire a breve, **si dovrebbe valutare con maggiore attenzione l'adeguatezza del richiamo a disposizioni non più attuali.**

Tra le ulteriori materie che possono costituire oggetto di "forme e condizioni particolari di autonomia" vi sono la **"tutela e sicurezza del lavoro"** (materia per cui il DDL prevede la preventiva determinazione dei LEP) e la **"previdenza complementare e integrativa"**.

Al riguardo, stante la genericità delle disposizioni contenute nello schema di DDL in esame, al momento non è possibile ipotizzare quelle che potrebbero essere le concrete modalità di attuazione della c.d. autonomia differenziata nei due ambiti sopra indicati. In ogni caso, sarebbe necessario garantire a imprese e lavoratori una disciplina legislativa e regolamentare, nonché procedure e prassi amministrative, uniformi su tutto il territorio nazionale.

Per i lavoratori, infatti, non sarebbero giustificabili eventuali disparità territoriali nell'effettivo godimento dei relativi diritti mentre, per le imprese, è fortemente avvertita l'esigenza di una regolamentazione e attuazione delle suddette materie che risulti omogenea sul territorio nazionale, per evitare i costi gestionali (e i rischi di inconsapevole inadempimento) derivanti dalla frammentazione territoriale di norme e procedure. **Le suddette considerazioni valgono, a maggior ragione, per il settore dell'edilizia, caratterizzato da un'elevata mobilità territoriale delle imprese e dei lavoratori**, non essendo il cantiere, per definizione, una sede produttiva a carattere permanente.

Del resto, anche a livello contrattuale, da almeno dieci anni a questa parte le Parti Sociali nazionali del settore si sono fatte carico, per quanto di propria competenza, di queste esigenze di omogeneità su tutto il territorio sia delle prestazioni che degli adempimenti. Sono state così introdotte e/o ricondotte al livello nazionale funzioni in precedenza demandate al livello territoriale, in ambiti ritenuti di particolare rilevanza (FNAPE – Fondo nazionale per l'Anzianità Professionale Edile, Fondo sanitario SANEDIL). Inoltre, la regolamentazione contrattuale di istituti fondamentali per garantire la regolarità dei rapporti di lavoro e la leale concorrenza fra le imprese, quali il DURC e la congruità, è stata espressamente riservata alla competenza esclusiva delle medesime Parti sociali nazionali.

Rientrano tra le materie che possono costituire oggetto di «forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116 co. 3 Cost.) previa determinazione dei LEP, anche la **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.**

Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto "globale" e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche statale e sovrastatale. Derogare alcuni aspetti della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alle Regioni e permettere loro di intervenire, al posto dello Stato, per determinare in modo autonomo e distinto la disciplina regolatoria ambientale nel singolo territorio con le Intese, potrebbe aumentare il rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela ambientale con conseguente necessità di rafforzare i poteri sostitutivi da parte delle autorità nazionali per evitare procedimenti di infrazione della normativa europea.

Per scongiurare tale pericolo, quindi, si ritiene **assolutamente necessario** che, **nella definizione dei LEP per la tutela ambientale, si tenga conto di quanto deliberato in materia a livello europeo** così da assicurare alle imprese una disciplina legislativa e regolamentare chiara e uniforme.

Dal punto di vista fiscale, il DdL, anche a seguito della discussione al Senato, **non presenta implicazioni sull'assetto del sistema tributario**. Infatti, la legislazione in materia di "sistema tributario" rimane di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co.2, lett.e, Cost.), che definisce i diversi tributi (ivi compresa la disciplina generale dei tributi locali) mediante norme nazionali.

Per quanto riguarda, infine, gli **aspetti economico finanziari**, la riforma dell'autonomia differenziata è destinata ad avere un **impatto significativo sugli equilibri di finanza pubblica**, in considerazione del processo di individuazione dei LEP e la conseguente determinazione dei fabbisogni e dei costi standard e delle risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni.

E' evidente che è necessario prevedere adeguate risorse perequative per garantire le materie LEP in modo equo, affinché lo Stato possa intervenire per colmare i fabbisogni su tutto il territorio nazionale.

E' un aspetto importante che rischia di compromettere l'attuazione della riforma e si pone in contrasto con il principio espresso nell'art. 9 del DDL, che impone che dalla riforma non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per le casse erariali.

Solo dopo la definizione dei Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard sarà possibile esprimere delle valutazioni compiute sulla portata della riforma e dei suoi effetti in termini, non solo di impatto sulla finanza pubblica, ma anche di efficienza economica e di coesione e inclusione territoriale.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL AUTONOMIA DIFFERENZIATA

**ART. 1
FINALITA'** Le finalità perseguite sono state ulteriormente specificate e integrate. È stato specificato che i principi stabiliti non riguarderanno solo l'assegnazione, ma anche la modifica e la revoca di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Inoltre, è stato confermato che l'assegnazione di ulteriori funzioni nei settori legati ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, dipenderà dalla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni.

Valutazione

Si subordina la concessione di maggiore autonomia alle regioni a Statuto ordinario al rispetto dei principi costituzionali di unità, coesione economica, sociale e territoriale. Viene ribadito che le finalità principali del percorso di autonomia vi deve essere la semplificazione e l'accelerazione delle procedure nel rispetto del principio di sussidiarietà e differenziazione.

**ART.1 e ART.10,
co.2** L'unica materia d'intessere fiscale, che potrà essere attribuita in via esclusiva alle Regioni, è quella relativa al "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*", che implica una destinazione del gettito delle imposte erariali al finanziamento delle nuove funzioni attribuite alle Regioni e non anche una maggiore autonomia di queste ultime nella disciplina e/o nell'introduzione di tributi di propria competenza.

A quest'ultimo riguardo, anche l'art.10, co.2 del DdL, inserito durante la discussione al Senato, richiama e conferma quanto già stabilito dall'art.15 del DLgs 68/2011 che, con effetto dal 2027, prevede l'autonomia di entrata delle Regioni con tributi propri e con il gettito relativo all'addizionale all'IRPEF, alla compartecipazione all'IVA e ai trasferimenti erariali perequativi.

Non si tratta, quindi, dell'introduzione di un nuovo principio di federalismo fiscale regionale, quanto piuttosto della conferma di un principio già vigente, peraltro a tutt'oggi non ancora attuato poiché subordinato all'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard delle Regioni, che, sin dal 2013, ha subito numerosi rinvii per la difficoltà di definizione.

Valutazione

Il provvedimento, anche a seguito della discussione al Senato, non presenta implicazioni sull'assetto del sistema tributario, né a livello nazionale, né in termini di attribuzione di una maggior autonomia impositiva agli Enti locali. Infatti, la legislazione in materia di "sistema tributario" rimane comunque di competenza esclusiva dello Stato (art.117, co.2, lett.e, Cost.), cosicché, anche qualora fosse operativa la

devoluzione, solo le norme nazionali potrebbero definire e disciplinare i vari tributi, anche per ciò che concerne i principi generali posti a base delle imposte locali (base imponibile, aliquota massima, ipotesi di esenzioni/esclusioni, etc), così come già oggi avviene ad es. per l'Irap (imposta regionale, disciplinata in via di principio dalla normativa nazionale – D.Lgs. 446/1997) o per l'IMU (imposta comunale, disciplinata anch'essa dalla “norma cornice” nazionale – legge 160/2019).

Anche la modifica approvata dal Senato in sede referente (contenuta nell'art.10, co.2 dell'attuale testo del DdL) si limita a richiamare e a far salve le disposizioni dell'art.15 del DLgs 68/2011 che già prevedono, con effetto dal 2027, l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario con tributi propri, nonché con il gettito derivante dalla rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF, dalla compartecipazione regionale all'IVA e dai trasferimenti per finalità perequative.

Si tratta, in ogni caso, del principio diretto ad assicurare l'autonomia tributaria regionale ancora non attuato, poiché subordinato all'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard delle Regioni, già oggetto di numerosi rinvii sin dal 2013.

Questo tema, per altro, si collega all'iter del DLgs recante disposizioni in materia di tributi regionali e locali di attuazione della Riforma fiscale (legge 111/2023), che ancora non è stato ufficialmente approvato dal Consiglio dei Ministri.

ART.2

PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DELLE INTESE

La norma, che disciplina in maniera articolata, il procedimento di approvazione delle Intese fra Stato e Regione, chiarisce che il negoziato con la Regione deve essere svolto per ogni singola materia laddove siano coinvolti i LEP. È altresì specificato che, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, il Governo possa limitare il negoziato ad alcune materie tra quelle individuate dalla Regione interessata.

Valutazione

Considerato che secondo l'articolo 116 della Costituzione su tutte le materie di potestà legislativa concorrente oltre che su alcune specifiche materie di potestà legislativa esclusiva statale le Regioni possono avanzare richiesta di maggiore autonomia normativa e organizzativa l'aver previsto la possibilità di circoscrivere gli accordi rappresenta un passaggio positivo importante. **Ciò in quanto gli effetti che potrebbero derivare nell'ordinamento in conseguenza dell'ampiezza delle materie “cedibili” alle regioni non sono facilmente individuabili a priori.**

È importante considerare che un significativo cambiamento nel quadro delle competenze legislative, che potrebbe derivare dall'attuazione completa di una o più intese, potrebbe avere un impatto significativo sull'intero sistema organizzativo regionale e, di conseguenza, sul contesto imprenditoriale. **Questo potrebbe essere particolarmente rilevante per settori come quello delle costruzioni, dove la temporaneità degli insediamenti produttivi e la loro mobilità territoriale potrebbero essere influenzate dalla nuova suddivisione delle competenze legislative.**

ART. 3

DETERMINAZIONE

**LEP – GOVERNO
 DEL TERRITORIO**

Il comma 3 elenca ora espressamente **le materie e gli ambiti di materia** nei quali devono essere individuati i LEP ai fini dell’attuazione della riforma e fra esse vi sono anche ambiti di fondamentale interesse quali **il governo del territorio** che ricomprende **l’urbanistica e l’edilizia**.

Nel Rapporto finale della Commissione tecnica per l’individuazione dei LEP, costituita in base alle norme della Legge 197/2022, con riferimento al **governo del territorio** vengono individuati come LEP per la parte **edilizia (Dpr 380/2001)** diverse **“performance amministrative”**, ossia prestazioni a carattere non economico che attengono ai rapporti fra cittadini e p.a. (es. **CILA, SCIA, attività edilizia libera**) ovvero a quelli fra le p.a. (es. **conferenza di servizi**).

Nell’**urbanistica**, avendo riguardo alla **Legge 1150/1942**, secondo la Commissione tecnica costituiscono LEP:

- **i livelli di pianificazione territoriale e urbanistica oggi previsti** (piani regolatori comunali, piani di lottizzazione, piani paesaggistici, ecc.);
- alcune **“performance amministrative” nell’ambito del procedimento di approvazione dei piani** (es. individuazione di un responsabile del procedimento, conclusione del procedimento entro il termine prefissato, la possibilità per i privati di presentare osservazioni collaborative al progetto di piano, ecc.);
- **gli standard urbanistici del DM 1444/1968** che rappresentano **“i primi livelli essenziali delle prestazioni che il nostro ordinamento ha conosciuto e ai quali le alte Corti hanno attribuito natura legislativa per “proteggerli” da deroghe regionali”**. Il Rapporto finale della Commissione tecnica evidenzia anche **“un rilevante aspetto problematico, relativo al rapporto di questo modello con la legislazione regionale”** in quanto il DM 1444/1968 nel 2013 ha conosciuto con l’art. 2-bis, introdotto nel 2013 nel Dpr 380/2001, **“una disposizione sicuramente deviante: si è ritenuto, infatti, che in base a tale disposizione gli standard urbanistici del d.m. cit. fossero divenuti derogabili dalle Regioni”**. Solo nella conclusione del capitolo, la Commissione rileva **“la grave assenza nell’ordinamento italiano di una legge generale sull’urbanistica e sul regime dei suoli, essendo quella vigente (da più di otto decenni) frutto di un impianto teorico oramai superato”** e **“allo stesso modo anche gli standard, pur essendo una delle conquiste di civiltà più faticose e gloriose dell’Italia uscita devastata dal secondo conflitto e dallo scempio edilizio conseguente al boom economico degli anni ‘60, mostrano oramai i segni del tempo: le esperienze regionali più avanzate si dirigono verso concezioni che vedono le città come smart cities, capaci di esprimere – appunto – livelli non solo quantitativi, ma anche qualitativi ed essenziali.”**.

Valutazione

La preventiva determinazione dei LEP come cornice dentro la quale è possibile l’ottenimento di maggiore autonomia va sicuramente nella direzione di **garantire un quadro normativo omogeneo a livello statale nello sviluppo urbano e territoriale**.

L'assenza di una riforma statale del governo del territorio (la legge urbanistica è del 1942) ha portato le Regioni, fin dagli anni '70 del secolo scorso, ad una **copiosa produzione legislativa** in questa materia, con **norme molto più innovative e semplificate di quelle nazionali** e che, di recente, stanno orientando le trasformazioni verso il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, come richiesto anche dall'UE.

Lo Stato dovrebbe **salvaguardare queste norme regionali e prenderle come "buone pratiche"** da riproporre in tutto il Paese, mentre molto spesso le impugna davanti alla Corte costituzionale che ne dispone l'abrogazione per contrasto con la legge 1150/1942 o con il DM 1444/1968.

Occorre quindi che **la presente riforma**, nel valorizzare l'autonomia e le peculiarità regionali, sia supportata da una **adeguata cornice di norme certe e omogenee su tutto il territorio nazionale che riproducano le best practices** innovative delle Regioni.

Il DM 1444/1968 come LEP

Da valutare con molta attenzione l'**inclusione del DM 1444/1968 fra i LEP dell'urbanistica** nella Relazione finale della Commissione tecnica (Sottogruppo 6). Ciò rischia infatti di rendere "inviolabile" una disciplina ormai obsoleta e distante dalla realtà attuale.

Il DM 1444/1968 è senz'altro di un provvedimento che ha svolto un ruolo chiave nella gestione dell'espansione urbana del dopoguerra, ma **oggi appare fortemente anacronistico e totalmente inadeguato rispetto alle indicazioni internazionali** (Agenda 2030 ONU obiettivo 11) ed **europee** (garantire al 2050 un consumo di suolo netto pari a zero) sullo sviluppo urbano. L'impostazione "rigida" (zonizzazioni, rapporto metri quadri/abitante, limiti alle densità, altezze e distanze fra edifici, ecc.) su cui si basa il DM 1444/1968 rende **difficile, se non impossibile, l'esecuzione di interventi di rigenerazione** che, essendo inseriti in **contesti urbani consolidati, ossia totalmente edificati**, non possono rispettare tali limiti (es. reperimento nuove aree per standard o rispetto distanze ampie) in presenza di aumenti di volumetria, magari autorizzati da leggi regionali specifiche.

Desta **preoccupazione** anche il passaggio in cui ci si riferisce all'**art. 2-bis del Dpr 380/2001** come "*un rilevante aspetto problematico, relativo al rapporto di questo modello con la legislazione regionale*" e come "*una disposizione sicuramente deviante: si è ritenuto, infatti, che in base a tale disposizione gli standard urbanistici del d.m. cit. fossero divenuti derogabili dalle Regioni*".

L'art. 2-bis del Dpr 380/2001, pur nella sua non chiara formulazione, **consente alle Regioni di derogare agli standard del DM e andare incontro al nuovo modello di sviluppo territoriale basato sulla rigenerazione urbana.**

Si ritiene pertanto che andrebbe **riconsiderata dalla Commissione la scelta di indicare espressamente il DM 1444/1968 tra i LEP** e in generale tutto il paragrafo sugli standard urbanistici.

In attesa di una **completa rivisitazione del DM del 1968** che si auspica possa avvenire a breve, si dovrebbe **valutare con maggiore attenzione l'adeguatezza del richiamo a disposizioni non più attuali**, cosa peraltro riconosciuta dalla Commissione stessa in chiusura del capitolo quando precisa che "**gli standard, pur essendo una delle conquiste di civiltà più faticose e gloriose dell'Italia uscita devastata dal secondo conflitto e dallo scempio edilizio conseguente al boom economico degli anni '60, mostrano oramai i segni del tempo: le esperienze regionali più avanzate si dirigono verso concezioni che vedono le città come smart cities, capaci di esprimere – appunto – livelli non solo quantitativi, ma anche qualitativi ed essenziali.**"

ART. 3

**DETERMINAZIONE
LEP –**

AMBIENTE

Tra le materie, che possono costituire oggetto di «forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116 co. 3 Cost.) previa determinazione dei LEP, l'articolo 3 ricomprende anche la **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali**.

Il diritto dell'ambiente è, per sua natura, un diritto "globale" e trasversale rispetto ai confini amministrativi, non solo di livello regionale, ma anche statale e sovrastatale. Derogare alcuni aspetti della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema alle Regioni potrebbe aumentare il rischio del mancato rispetto degli obblighi di tutela ambientale con conseguente necessità di rafforzare i poteri sostitutivi da parte delle autorità nazionali per evitare procedimenti di infrazione della normativa europea.

Valutazione

La previsione normativa è sicuramente interessante laddove punta a valorizzare le peculiarità regionali mantenendo uno standard di tutela minimo omogeneo su tutto il territorio; tuttavia, data la particolarità della materia ambientale, al fine di scongiurare la violazione di prescrizioni stabilite a livello europeo, sarà necessario che nella determinazione dei LEP si tenga conto non solo dei target il cui raggiungimento è già obbligatorio (es. l'ottenimento della percentuale del 70% di recupero dei rifiuti derivanti da attività di costruzione e demolizione) ma anche di tutti quei principi e quelle definizioni normative sovranazionali, il cui rispetto è vincolante per tutto il territorio nazionale.

Diversamente, non sarebbe possibile assicurare alle imprese una disciplina legislativa e regolamentare chiara e uniforme.

ART. 3

TUTELA E

SICUREZZA DEL

LAVORO E

PREVIDENZA

COMPLEMENTARE

E INTEGRATIVA

Ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost., possono costituire oggetto di "forme e condizioni particolari di autonomia" la "tutela e sicurezza del lavoro" (materia per cui il DDL prevede la preventiva determinazione dei LEP) e la "previdenza complementare e integrativa".

Valutazione

Stante la genericità delle disposizioni contenute nello schema di DDL in esame, al momento non è possibile ipotizzare quelle che potrebbero essere le concrete modalità di attuazione della c.d. autonomia differenziata nei due ambiti sopra indicati.

Si segnala, peraltro, che la giurisprudenza della Corte Costituzionale, pur non definendo compiutamente l'ambito della "tutela e sicurezza del lavoro", ha escluso dallo stesso la regolamentazione dei contratti e rapporti di lavoro, in quanto rientrante nell' "ordinamento civile" (materia di legislazione esclusiva dello Stato, come la "previdenza sociale").

A tale giurisprudenza fa riferimento anche il “Rapporto finale” del CLEP, specificamente nella “Relazione del sottogruppo n. 2”, laddove, **nel perimetrare la materia della “tutela e sicurezza del lavoro”, ha individuato quattro ambiti materiali di interesse (politiche attive del lavoro; disciplina dei servizi per l’impiego e collocamento; disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro; disciplina del *mobbing*)**, nonché due ambiti definiti “di confine” (assistenza sociale; formazione professionale, materia di competenza residuale regionale che presenta elementi di sovrapposizione con la tutela e promozione del lavoro, oltretutto con la materia “istruzione”).

Inoltre, nella ricognizione effettuata nella citata Relazione, si dà atto che negli ambiti “politiche attive del lavoro” e “disciplina dei servizi per l’impiego e collocamento” la disciplina vigente individua già i LEP, regolati per entrambi dal d. lgs. n. 150/2015 e specificati nel DM n. 4/2018. Nella materia “disciplina prevenzionistica nei luoghi di lavoro”, altresì, la Relazione dà atto della sussistenza di una sovrapposizione con la materia “salute”, richiamando le funzioni attribuite in proposito alle ASL, che sono già ricomprese nei LEA di cui al DPCM 12 gennaio 2017.

In ogni caso, si ritiene che anche negli ambiti rientranti nella “tutela e sicurezza del lavoro”, come sopra individuati, nonché nella “previdenza complementare e integrativa”, sarebbe necessario garantire a imprese e lavoratori una disciplina legislativa e regolamentare, nonché procedure e prassi amministrative, uniformi su tutto il territorio nazionale.

Ciò, in primo luogo, in considerazione della rilevanza che hanno per i lavoratori i temi della citata “tutela e sicurezza del lavoro” e la previdenza integrativa (pensionistica, sanitaria etc.), rispetto ai quali non sarebbero giustificabili eventuali disparità territoriali nell’effettivo godimento dei relativi diritti. In secondo luogo, l’esigenza di una regolamentazione e attuazione delle suddette materie che risulti omogenea sul territorio nazionale è fortemente avvertita dalle imprese, per evitare i costi gestionali (e i rischi di inconsapevole inadempimento) derivanti dalla frammentazione territoriale di norme e procedure.

Le suddette considerazioni valgono, a maggior ragione, per il settore dell’edilizia, caratterizzato da un’elevata mobilità territoriale delle imprese e dei lavoratori, non essendo il cantiere, per definizione, una sede produttiva a carattere permanente.

Del resto, anche a livello contrattuale, da almeno dieci anni a questa parte le Parti Sociali nazionali del settore si sono fatte carico, per quanto di propria competenza, di queste esigenze di omogeneità su tutto il territorio sia delle prestazioni che degli adempimenti. Sono state così introdotte e/o ricondotte al livello nazionale funzioni in precedenza demandate al livello territoriale, in ambiti ritenuti di particolare rilevanza (FNAPE – Fondo nazionale per l’Anzianità Professionale Edile, Fondo sanitario SANEDIL). Inoltre, la regolamentazione contrattuale di istituti fondamentali per garantire la regolarità dei rapporti di lavoro e la leale concorrenza fra le imprese, quali il DURC e la congruità, è stata espressamente riservata alla competenza esclusiva delle medesime Parti sociali nazionali.

Si segnala, infine, che i timori di frammentazione e disomogeneità territoriali, di cui sopra, si sono già rivelati, purtroppo, fondati proprio nello specifico ambito dei servizi per l’impiego e delle politiche attive del lavoro, nonché della formazione professionale (materia, quest’ultima, di legislazione esclusiva regionale). Ne sono derivate conseguenze negative per imprese e lavoratori, quali ad esempio le complessità di gestione del contratto di apprendistato, in quanto contratto a contenuto formativo, e le criticità nel reperimento di manodopera (causate, queste

ultime, anche dall'inefficace funzionamento della maggior parte dei Centri per l'impiego). Peraltro, tale situazione sussiste nonostante lo Stato abbia provveduto, già dal 2018, alla determinazione dei LEP in materia di politiche del lavoro (DM n. 4 dell'11 gennaio 2018, al quale fa rinvio anche la citata "Relazione del sottogruppo n. 2").

ART.4
TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI

L'articolo subordina il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, per le materie o gli ambiti di materie riferibili ai Lep, alla determinazione degli stessi Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard e nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio.

Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente ai provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie, coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Tali risorse sono finalizzate ad assicurare i medesimi LEP su tutto il territorio nazionale, comprese quelle regioni che non hanno sottoscritto le intese coerentemente con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio e nel rispetto delle clausole finanziarie disposte all'articolo 9 dello stesso DDL.

Valutazione

L'Ance condivide le modifiche introdotte nel corso dell'esame al Senato del DDL, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra le regioni ed evidenzia l'importanza di **accompagnare la determinazione dei LEP con la previsione stabile di adeguati fondi perequativi statali**. Si tratta di un aspetto indispensabile della riforma senza il quale è alto il rischio di non riuscire a colmare in modo uniforme i fabbisogni su tutto il territorio nazionale.

ART. 5
PRINCIPI RELATIVI ALL'ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE, UMANE E STRUMENTALI CORRISPONDENTI ALLE FUNZIONI OGGETTO DI CONFERIMENTO

L'articolo in commento stabilisce che i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano stabiliti nell'intesa Stato-Regione e che la concreta determinazione dei suddetti beni e risorse sia operata con DPCM.

E' prevista, inoltre, l'Istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, con il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse.

In merito alle modalità di finanziamento delle funzioni conferite, la norma richiama la "*compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale*". L'individuazione dei tributi e la disciplina specifica viene rimandata all'intesa Stato-Regione.

Valutazione

In merito alle modalità di finanziamento delle funzioni conferite, il sistema previsto appare molto simile a quello già adottato per le regioni a statuto speciale, ovvero un sistema di compartecipazioni differenziate a tributi erariali che garantisca la fornitura dei beni e servizi devoluti in ogni regione.

Un simile schema potrebbe però creare problemi.

E' alto il rischio che la dinamica futura dei gettiti compartecipati possa essere molto diversificata tra le regioni e che, quindi, vi siano regioni i cui gettiti compartecipati non saranno sufficienti a finanziare i Lep con conseguenti tensioni finanziarie sul bilancio centrale.

ART. 7

DURATA DELLE INTESE E SUCCESSIONE DELLE LEGGI NEL TEMPO

Si prevede che le Intese abbiano una durata massima di dieci anni, rinnovabili automaticamente per un periodo uguale, a meno che lo Stato o la Regione non manifestino altrimenti la propria volontà.

Inoltre, si prevede che, seguendo le stesse procedure di adozione, le Intese possano essere modificate su iniziativa dello Stato o della Regione interessata. Ciascuna Intesa potrà specificare i casi e le modalità attraverso cui lo Stato o la Regione possono richiedere la cessazione della sua efficacia, che sarà deliberata tramite legge approvata con maggioranza assoluta delle Camere.

Di particolare rilievo l'aver individuato un meccanismo di **cedevolezza delle norme statali rispetto a quelle regionali**. Si prevede, infatti, che le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione delle Intese dovranno rispettare le competenze legislative, l'assegnazione delle funzioni amministrative e le ulteriori disposizioni contenute nelle Intese stesse.

E' stato poi specificato che l'intesa deve individuare, in apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Valutazione

Di segno positivo alcune modifiche introdotte durante l'esame al Senato laddove, in particolare, si prevede che qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i LEP, può essere disposta la cessazione integrale o parziale dell'intesa. Si tratta di una previsione di maggior garanzia.

Il fatto che la cessazione integrale o parziale dell'intesa possa essere disposta in caso di mancata osservanza dell'obbligo di assicurare i LEP, evidenzia un meccanismo di responsabilizzazione e di tutela dei cittadini. Tale aspetto tuttavia anticipa delle problematiche legate all'improvvisa cessazione, integrale o parziale, dell'Intesa in termini di competenze legislative e derogatorie che pertanto potrebbero venire meno senza una fase di transitorietà. E' un aspetto questo che forse andrebbe la pena di definire con maggiore attenzione.

Al tempo stesso sembra rafforzato il principio in base al quale i LEP dovranno costituire una forma di parametrizzazione delle prestazioni da rendere nel singolo territorio, con funzioni di garanzia di uniforme trattamento dei cittadini in qualsiasi porzione del territorio.

ART.9

**CLAUSOLE
FINANZIARIE**

La norma, al comma 1, specifica che dall'applicazione della legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Viene, inoltre, garantita l'invarianza finanziaria per le Regioni che non siano parte dell'intesa. Le intese, infatti, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Valutazione

Se da un lato il DDL non provocherà impatti di finanza pubblica per l'assenza di disposizioni di spesa, dall'altro è evidente che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni determinerà oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica che devono essere opportunamente valutati.

ART.10

**MISURE
PEREQUATIVE DI
PROMOZIONE
DELLO SVILUPPO
ECONOMICO E
DELLA
SOLIDARIETÀ
SOCIALE**

Con lo scopo di garantire l'unità nazionale, lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, l'articolo prevede, tra l'altro, l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente l'obiettivo della norma di unificare i diversi canali di finanziamento della spesa in conto capitale e di effettuare interventi volti ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del Paese. Tale obiettivo del legislatore appare in contrasto con il recente defianziamento, per 3,5 miliardi di euro, del Fondo per la perequazione infrastrutturale del Paese, disposto dalla Legge di bilancio 2024-2026.