



Prime proposte

UNCEM

Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani

per la stesura del

DL SEMPLIFICAZIONI

Proposte di semplificazione per le imprese nei territori montani

1. Eliminazione dell'obbligo di scontrini elettronici per i Comuni montani

L'obbligo è vigente per tutte le categorie dal 1° gennaio 2020. La mancanza di servizi di connettività adeguati, impone un invio di tre anni per le imprese e gli esercizi commerciali nei Comuni totalmente e parzialmente montani, in attesa dell'attuazione e del completamento del Piano nazionale per la banda ultralarga.

2. Modifica dell'articolo 30-ter. del Decreto Crescita, recante "Agevolazioni per la promozione dell'economia locale mediante la riapertura e l'ampliamento di attività commerciali, artigianali e di servizi"

Il presente articolo disciplina la concessione di agevolazioni in favore dei soggetti, esercenti attività che procedono all'ampliamento di esercizi commerciali già esistenti o alla riapertura di esercizi chiusi da almeno sei mesi, situati nei territori di Comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti. Sono ammesse a fruire delle agevolazioni le iniziative finalizzate alla riapertura di esercizi operanti nei seguenti settori: artigianato, turismo, fornitura di servizi destinati alla tutela ambientale, alla fruizione di beni culturali e al tempo libero, nonché commercio al dettaglio, compresa la somministrazione di alimenti e di bevande al pubblico.

Uncem ritiene necessario venga modificato il comma 4 dell'articolo, ove attualmente è previsto che "Sono inoltre esclusi dalle agevolazioni previste dal presente articolo i subentri, a qualunque titolo, in attività già esistenti precedentemente interrotte. Sono altresì escluse dalle agevolazioni previste dal presente articolo le aperture di nuove attività e le riaperture, conseguenti a cessione di un'attività preesistente da parte del medesimo soggetto che la esercitava in precedenza o, comunque, di un soggetto, anche costituito in forma societaria, che sia ad esso direttamente o indirettamente riconducibile".

Nei Comuni parzialmente o totalmente montani è infatti opportuno prevedere, al contrario di quanto finora disposto, che siano agevolati subentri in attività esistenti precedentemente interrotte, nonché proprio sono da incentivare le aperture di nuove attività e le riaperture conseguenti a cessioni di attività.

3. Codici Ateco primari multipli per le imprese nei Comuni montani

Multifunzionalità nei territori montani vuol dire poter indicare nelle imprese dei territori montani più codici ateco primari. Oggi vi è l'obbligo, per tutte le imprese, di indicare un solo codice ateco primario mentre gli altri codici ateco sono da indicare come secondari.

Deve essere invece previsto che le imprese presenti nei Comuni interamente montani possano indicare molteplici codici ateco primari.

Questo provvedimento è efficace in particolare per tipologie di imprese tipiche dei territori montani, come ad esempio le cooperative e ancor di più per le "cooperative di comunità" e le "imprese di comunità" che svolgono al loro interno molteplici funzioni a beneficio dei borghi e dei territori montani stessi.

Proposte per la manutenzione e la gestione dei territori montani e del patrimonio forestale e idrico

1. Servizio idrico nei piccoli Comuni, nuovo articolo della norma

1. Le autorità d'ambito territoriale di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, e, successivamente alla loro soppressione, i soggetti individuati ai sensi dell'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal comma 3 del presente articolo, possono prevedere agevolazioni, anche in forma tariffaria e di compensazione economica, in favore dei Comuni nei quali la disponibilità di risorse idriche reperibili o attivabili sia superiore ai fabbisogni per i diversi usi.
2. All'articolo 148, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le parole: «1.000 abitanti» sono sostituite dalle seguenti: «3.000 abitanti».
3. All'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «In ogni caso l'adesione alla gestione unica del servizio idrico integrato è facoltativa per i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti inclusi nel territorio delle comunità montane o delle unioni di comuni, a condizione che gestiscano l'intero servizio idrico integrato, e previo consenso dell'amministrazione individuata ai sensi del quarto periodo».
4. Le autorità d'ambito territoriale di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, e, successivamente alla loro soppressione, i soggetti individuati ai sensi dell'articolo 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, come modificato dal comma 3 del presente articolo, destinano una quota della tariffa d'ambito, non inferiore al 3 per cento e non superiore al 6 per cento, alle attività di tutela e difesa dell'assetto idrogeologico del territorio montano. I suddetti fondi sono assegnati ai Comuni montani, per il tramite delle unioni montane dei comuni, sulla base di accordi di programma per l'attuazione di specifici interventi connessi alla tutela.
5. Le regioni a statuto ordinario attribuiscono, con propria legge, fino al 50 per cento dei proventi derivanti dal demanio idrico di cui all'articolo 86, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modificazioni, relativamente a quelli generati sul territorio montano attraverso le unioni montane dei comuni.
6. Le regioni a statuto ordinario trasferiscono, con propria legge, ai comuni montani quota parte dei canoni applicate alle stesse relativamente all'utilizzo di acque termali e minerali.

2. Istituzione del Registro Nazionale dei Serbatoi di carbonio agro-forestali, nuovo articolo

1. Il Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, istituisce il Registro Nazionale dei serbatoi di carbonio agroforestali, al fine della certificazione e del riconoscimento del ruolo delle attività di gestione forestale, di gestione dei suoli agricoli e di rivegetazione per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto in materia di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra.
2. A tal fine, nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e del territorio dovranno essere allocate e rese disponibili le risorse finanziarie occorrenti.
3. Ai fini di quanto disposto dal precedente comma 1, si procederà sulla base di apposito Accordo di Programma tra il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio ed il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali, sentita la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Realizzazione progetti pilota per interventi nazionali di afforestazione e riforestazione, nuovo articolo

1. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali definiscono, di intesa con la Conferenza Unificata, un piano annuale di progetti pilota per interventi di miglioramento della gestione forestale, afforestazione e riforestazione.
2. Tali interventi, realizzati secondo criteri di ecosostenibilità, dovranno prevedere la certificazione del carbonio assorbito, attraverso una metodologia a corredo del progetto stesso, volta a misurare la migliore performance di investimento e assorbimento di carbonio.
3. I soggetti destinatari di tali interventi dovranno essere enti locali, imprese (singole o associate), consorzi forestali.

4. Piano nazionale straordinario di manutenzione del territorio forestale e montano, nuovo articolo

1. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, con decreto adottato di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un Piano nazionale straordinario di manutenzione del territorio forestale e montano, dedicato alla riqualificazione di aree con particolare riferimento a quelle degradate. Con tale decreto sono stabilite le modalità di attuazione del Piano.
2. Ai fini della predisposizione del Piano di cui al comma 1, i piccoli comuni trasmettono al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il tramite delle unioni dei comuni, delle unioni dei comuni montani, proposte di contratti di valorizzazione rurale costituite da un insieme coordinato di interventi con riferimento alle aree rurali da recuperare e valorizzare, indicando:
 - a) la descrizione, le caratteristiche e l'ambito rurale oggetto di trasformazione, recupero e valorizzazione;
 - b) gli investimenti e i finanziamenti necessari, sia pubblici che privati, comprensivi dell'eventuale cofinanziamento del comune o dell'unione proponente;
 - c) i soggetti interessati;
 - d) le eventuali premialità;
 - e) il programma temporale degli interventi da attivare;
 - f) la fattibilità tecnico-amministrativa.
3. Le proposte sono selezionate sulla base dei seguenti criteri:
 - a) immediata realizzabilità degli interventi;
 - b) capacità e modalità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti, pubblici e privati, e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati;
 - c) valorizzazione delle filiere della green economy locale;
 - d) miglioramento della dotazione infrastrutturale secondo criteri di sostenibilità ambientale e mediante l'adozione di protocolli di qualità ambientale internazionali;
 - e) miglioramento del tessuto sociale e ambientale del territorio di riferimento;
 - f) impatto socio-economico degli interventi, con particolare riferimento agli incrementi occupazionali.
4. All'attuazione degli interventi previsti dal presente articolo si provvede a valere sulle risorse derivanti dalla rimodulazione dei fondi messi a disposizione dall'Unione europea, anche sulle risorse che si renderanno disponibili durante il periodo di programmazione PAC 2014-2020. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Il Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali è tenuto a dare attuazione ai contenuti del presente articolo.

Proposte in materia fiscale

1. ESTENSIONE ALIQUOTA AGEVOLATA AL 10% PER OPERE PUBBLICHE PER LA MANUTENZIONE DEL TERRITORIO

Si propone di ammettere al **regime IVA agevolata del 10% le opere connesse alla manutenzione e alla salvaguardia idrogeologica** del territorio montano, di cui alla Legge 991/52 per le tipologie di opere di manutenzione e presidio del territorio finalizzate a quanto indicato al comma 1 dell'art. 15 del D.lgs. 228/2001 in aree sottoposte alla tutela del vincolo idrogeologico (RDL 3267/1923).

Motivazione:

Uncem propone di portare al 10% l'aliquota IVA per alcune tipologie di interventi pubblici di primaria importanza per la sicurezza del territorio e la qualità della vita delle comunità, quali:

- interventi per la difesa del suolo e la messa in sicurezza di abitati;
- interventi di difesa idraulica;
- interventi per la manutenzione del territorio e la regimazione idraulica;
- interventi per il ripristino di terreni colpiti da incendi;
- interventi di miglioramento forestale e prevenzione incendi;
- interventi per la fruizione di aree naturali.

Trattandosi di interventi a totale carico pubblico, il costo dell'Iva è a oggi eccessivo. A legislazione vigente, un quinto delle risorse economiche di cui gli Enti locali dispongono per questo tipo di iniziative torna infatti allo Stato. È necessario una modifica normativa al fine di garantire una migliore spesa delle risorse disponibili per la salvaguardia di risorse per la salvaguardia del territorio e la prevenzione del dissesto.

2. GETTITO IMU INTERAMENTE RILASCIATO AI COMUNI MONTANI

1. Uncem propone che venga inserita una norma nella legge di bilancio che lasci o restituisca interamente **ai Comuni montani l'intero gettito IMU pagato dai rispettivi proprietari di immobili**.

L'IMU, Imposta Comunale Unica, nacque quale imposta tipicamente comunale, affinché i Comuni se ne potessero avvalere per finanziare i propri bilanci ed i loro programmi di governo locale, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Fu introdotta nel 2011, nell'ambito della legislazione attuativa del federalismo fiscale; nel 2012, con la legge di bilancio, fu istituito il Fondo di solidarietà, che avrebbe dovuto essere lo strumento per ripartire risorse a favore dei Comuni con minore capacità fiscale. Fra questi, sarebbe stato naturale attendersi che i Comuni montani, di cui alla legge 991/1952, fossero i beneficiari del fondo, in quanto aventi, in generale, minore capacità fiscale pro-capite e maggiori costi di gestione dei servizi; risultano invece essere i più penalizzati dal meccanismo di alimentazione e di riparto, finendo per essere tributari del fondo anziché beneficiari.

I Comuni montani, aventi seconde case ad uso turistico e, molte altre, in origine case agricole e diventate seconde case per eredità, sono considerati ricchi, per cui una quota consistente del gettito pagato dai proprietari di questi immobili va allo Stato.

In realtà, si tratta di immobili il cui valore, in questi anni, è fortemente diminuito; in particolare quelli di origine rurale, che, diventati seconde case per eredità, hanno scarso valore commerciale: i loro proprietari, spesso, sono costretti ad abbandonarli, con conseguente degrado dell'ambiente e del paesaggio. I Comuni non beneficiano del gettito IMU di questi immobili, che va allo Stato, mentre conservano tutti costi per mantenere i servizi come la viabilità, la spalatura della neve, i trasporti scolastici, ecc.

Proposte in materia di ordinamento, organizzazione e governance degli Enti locali

1. RAFFORZAMENTO DEI LIVELLI ISTITUZIONALI PREVISTI DALL'ARTICOLO 114 DELLA COSTITUZIONE

L'articolo 114 della Costituzione sancisce che: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

A questi livelli – Comuni, Province, Città Metropolitane, e Regioni – occorre dare funzioni e capacità impositiva.

Uncem evidenzia la necessità di mettere sullo stesso piano – come impone l'articolo 114 della Costituzione – Stato, Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Questo comporta l'urgenza attuare l'articolo 118 della Costituzione e i criteri di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. 3.800 Comuni totalmente montani non potranno da soli avere la capacità né per attuare la perequazione fiscale e infrastrutturale da un lato, né per mettere in campo le politiche di coesione europea. In tutta Europa, questo tema è stato affrontato e risolto con il tema dell'intercomunalità. Una scala intercomunale stabile è il presupposto essenziale per una capacità di intervento territoriale in grado di gestire le politiche di sviluppo sostenibile e le azioni contro lo spopolamento. Raggiungere finalmente questo equilibrio istituzionale è l'obiettivo che una legge sulla semplificazione deve avere rispetto a un rafforzamento del livello comunale grazie all'individuazione di ambiti territoriali ottimali e a un rafforzamento delle Unioni di Comuni (Unioni montane di Comuni ove composte in prevalenza da Comuni montani).

Nelle riforme istituzionali si tenga dunque conto dei livelli istituzionali previsti dalla Costituzione: I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni. Ai Comuni siano ricondotte le capacità impositive e i gettiti di imposte ovvero di canoni e sovracani, e sia prevista la necessità di condivisione delle risorse all'interno delle Unioni di Comuni che vengono composte sulla base degli ambiti territoriali che spetta allo Stato definire (anche in attuazione dell'articolo 13 della legge 158/2016, dell'articolo 72 della legge sulla green economy 221/2015 e del Codice della Protezione civile).

Uncem auspica la piena attuazione dell'articolo 13 della legge nazionale 158/2017 sui piccoli Comuni, nel quale si afferma che:

"I piccoli Comuni che esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali mediante Unione di Comuni o Unione di Comuni montani, ai sensi dell'articolo 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, svolgono altresì in forma associata le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico nonché quelle relative all'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, ivi comprese quelle derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea. Non è consentito a tale fine il ricorso all'istituzione di nuovi soggetti, agenzie o strutture comunque denominate".

I Comuni attraverso le Unioni montane di Comuni sono dunque il motore per la crescita locale. La presenza dei Comuni associati (come previsto dall'articolo 32 del D.lgs 267/2000 e dall'articolo 13 della legge 158/2017 ove è previsto che) è da rafforzare, nel quadro dello sviluppo economico e sociale dei territori, anche attraverso forme di finanziamento che non provengano dalla finanza pubblica. Per i Comuni occorre anche individuare strumenti di finanza non derivata da trasferimenti statali o regionali.

2. Eliminare la necessità di inviare più volte gli stessi dati, da parte dei Comuni, a soggetti diversi statali e regionali. [A decorrere dal 1° gennaio 2019 è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di chiedere ai comuni e alle città metropolitane comunicazioni e dati già in possesso di un'altra amministrazione pubblica. Dalla medesima data cessano di applicarsi le disposizioni vigenti in contrasto con il presente comma. La trasmissione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, assolve ogni ulteriore adempimento e comunicazione relativo agli stessi.

3. In applicazione dell'articolo 50, comma 2, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82, i comuni e le città metropolitane, per l'adempimento dei propri compiti istituzionali, accedono gratuitamente a tutte le banche di dati tenute da amministrazioni pubbliche].

3. Sistemi informativi più intelligenti. Se il piano digitalizzazione nazionale deve funzionare, devono essere obbligate le software house a sviluppare programmi o implementarli al fine di dialogare direttamente con la Pubblica amministrazione centrale in modo che una volta inseriti i dati localmente nel piccolo Comune, confluiscono automaticamente su piattaforme nazionali e siano direttamente elaborabili a livello centrale.

4. Revisione del questionario SOSE per i Comuni con meno di 5.000 abitanti. Introdurre con urgenza una semplificazione delle richieste a carico dei piccoli Comuni.

5. Occorre uniformare i **sistemi informativi (software) delle Pubbliche Amministrazioni**. È necessario definire precisi standard minimi al fine di individuare strumentazioni omogenee, anche proposti da software house diverse, ma allineate su contenuti e requisiti minimi, in dialogo grazie ai cloud della pubblica amministrazione, certificati da Agid.

6. Rispetto alla **differenziazione delle materie che devono affrontare i Comuni**, gli Enti con meno di 5.000 abitanti devono poter avere competenze diverse rispetto a quelli più grandi. E molti adempimenti - a partire da piano regolatore e bilancio - possono essere fatti a livello sovracomunale. Non certo per limitare i costi, bensì per armonizzare politiche e scelte, sostenere le comunità a sentirsi parte di un progetto comune che riguarda territori e non solo realtà istituzionali che iniziano o finiscono con dei confini amministrativi. È molto complesso oggi sostenere la necessità di nuove assunzioni tout court, nei piccoli Comuni, senza precisare meglio cosa questi Comuni devono fare e avere un orizzonte di futuro per essi di venti o quarant'anni. Occorre prevedere come i Comuni si trasformano e cosa diventano tra dieci, venti, trent'anni. Saranno più smart e più green e vanno sostenuti in processi di sviluppo inclusivo e sostenibile. Non tutto si risolve oggi con un segretario comunale o un dipendente in più. Occorre costruire nuova managerialità e professionalità diverse per gli Enti locali, chiedendosi anche perché un giovane non trova interesse nell'essere Amministratore locale o ancor meno nell'essere assunto dalla PA, in particolare in un piccolo Comune.

7. In merito alle **candidature e mandati dei Sindaci nei Comuni con meno di 5.000 abitanti** Uncem ritiene importante venga data ai sindaci dei piccoli Comuni la possibilità di essere eletti per un terzo o anche quarto mandato. Attualmente la legge 7 aprile 2014, n. 56 riconosce tale diritto solo ai primi cittadini dei Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. Uncem ritiene di estendere la possibilità anche ai Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti (riferiti all'aggiornamento Istat dell'annualità precedente alle elezioni). La proposta mira ad ampliare la libertà degli elettori, che qualora preferiscano il ricambio, saranno sempre liberi di bocciare il sindaco uscente, qualunque sia il numero dei suoi mandati.

8. Per gli Amministratori delle Unioni di Comuni, delle Comunità Montane e Unioni montane di Comuni deve essere prevista avere **indennità** pari a quelle dei Comuni compreso nella stessa fascia di popolazione. Così è fondamentale riconoscere una equa indennità a sindaci e amministratori pubblici, sulla base delle crescenti responsabilità e attività.

9. È necessaria e urgente una **riorganizzazione dei Segretari comunali e delle Dirigenze**, con particolare riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Occorre prevedere la possibilità per i comuni sotto i 5.000 abitanti con sede vacante della segreteria comunale, di ricorrere a funzionari di categoria D, responsabili di servizio dell'Ente o di altro Comune, in possesso del titolo di Laurea, per svolgere le funzioni di cui ai punti a, b del comma 4 dell'art. 97 in questione (verbalizzare Giunte e Consigli e firmare atti, compresa la pubblicazione di delibere e determine).

In questo modo si mantiene una differenziazione (corretta) tra la figura del segretario comunale e i funzionari responsabili di settori, ma allo stesso tempo si garantisce la continuità dell'attività amministrativa degli enti.

Si tenga conto che oggi in Italia sono vacanti 1.600 sedi di segreteria comunale e i concorsi in fieri da soli non basteranno a "pareggiare" i pensionamenti imminenti di molti segretari comunali.

È altresì urgente un intervento normativo volto a modificare la legge 56/2014 ove si fa riferimento alla **gratuità della carica di Segretario dell'Unione di Comuni**. Tale gratuità dell'incarico, ha comportato in molti casi scarso interesse dell'incarico stesso. Nella revisione della dirigenza, occorre prevedere – in particolare per le Unioni montane di Comuni – la figura del Direttore-Vicesegretario, manager della pubblica amministrazioni, con funzioni di dirigenza e managerialità rispetto alle funzioni di sviluppo dell'Ente sovracomunale montano.

10. Per i Comuni inferiori ai 5.000 abitanti, si propone l'**abolizione del DUP** anche in considerazione della scarsa rilevanza dei dati e alla non presenza di strumenti analitici e di risorse umani capaci di dare sostanza allo strumento.

11. Andrebbero conferiti ai Sindaci poteri commissariali per tutti gli **interventi di mitigazione e prevenzione del dissesto idrogeologico** in modo da snelli e accelerare le pratiche. Anche per evitare il blocco dei lavori o comunque il forte rallentamento nel caso sia necessario il parere della Soprintendenza.

12. Assunzioni di personale nei Comuni e negli Enti

Occorre una modifica dei nuovi parametri assuntivi previsti dalla legge di bilancio 2020 (art. 1, c. 853, L. 160/2019) che, di fatto, ha stoppato dopo appena un anno, la possibilità di rimpiazzare con un turn over al 100% il personale cessato anche per ragione di pensionamenti. La legge di bilancio ha rinviato la determinazione degli spazi assuntivi a un decreto interministeriale (del 17 marzo 2020) chiamato a stabilire anche per gli enti locali un cosiddetto valore soglia, calcolando altresì "un valore soglia superiore a quello prossimo al valore medio, cui sono tenuti a convergere i comuni con una spesa di personale eccedente anche la soglia superiore. Ai comuni che registrano un rapporto compreso tra i due valori soglia è fatto divieto di incrementare la spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato".

Le norme, attuative dell'articolo 33 del decreto-legge 34/2019, superano infatti il principio del turn over e adottano, per la spesa relativa al personale, determinati valori soglia, differenziati per fasce demografiche e basati sul rapporto tra la stessa spesa per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Tale meccanismo penalizza pesantemente i piccoli Comuni e i Comuni "virtuosi", senza debiti, e con piante organiche rimaste negli ultimi vent'anni ben al di sotto degli standard.

Occorre permettere ai Comuni e agli Enti sovracomunali un turn over al 100% come era stato già stabilito e concertato con le Associazioni degli Enti locali.

13. Per molti piccoli Enti, l'Aire (Anagrafe italiani residenti all'estero) conferma che oltre un terzo o anche la metà della popolazione elettorale vive oltre i confini. Uncem propone di modificare la legge 459 del 2001, che ha introdotto il **voto degli italiani all'estero** adempiendo a quanto scritto dalla Costituzione, articoli 48, 56 e 57. La legge Tremaglia si applica infatti solo alle elezioni parlamentari e ai referendum nazionali; non si applica, invece, alle elezioni del Parlamento europeo, alle elezioni regionali e amministrative, né ai referendum regionali e comunali. Uncem richiede la modifica della norma, estendendo il voto all'estero anche per regionali e amministrative ed evitando così i cittadini residenti all'estero si debbano recare nel loro Comune di residenza per il voto.

Proposte in materia di termini ordinatori

Di seguito alcuni termini procedimentali più rilevanti oggi **ORDINATORI** da trasformare in **PERENTORI**:

- **ART. 2 LEGGE 241/90** (legge sul procedimento amministrativo): **30 giorni** dal deposito dell'istanza del privato per completare il procedimento ed adottare il provvedimento finale.
- **ART. 12 comma 4 DLGS. 387/2013** (autorizzazione unica per realizzazioni impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile, es: impianti biometano/idroelettrici/eolici): **90 giorni** dal deposito dell'istanza.
- **ART. 208 D.LGS 152/2006** (Autorizzazione impianti di smaltimento e recupero rifiuti): **90 giorni** dal deposito dell'istanza.

In tutti questi casi se la Pubblica amministrazione non rispetta il termine, il Privato può solo ricorrere al TAR affinché questo condanni la PA a chiudere il procedimento (i tempi si allungano di conseguenza).

Si evidenzia un caso particolare:

- **ART. 18 LEGGE 681/1981** (illecito amministrativo): a oggi manca un termine entro cui – una volta notificato al privato l'accertamento della violazione – la P.A deve poi irrogare la sanzione (la giurisprudenza applica il termine di prescrizione quinquennale, ex art. 28 della medesima legge).

Proposte in materia di concessioni

Ai fini della semplificazione, il Governo è delegato ad approvare una **Legge quadro per le concessioni** con l'obiettivo di stabilire che i canoni siano mediamente pari al 20% dei prezzi di vendita finali.

Adeguare i canoni per le attività estrattive: viene fissato un valore minimo in tutta Italia pari al 5% dei prezzi di vendita dei materiali estratti che andrà crescendo fino al 20% dei prezzi di vendita dei materiali cavati.

Adeguare i canoni per il prelievo di acque minerali: viene fissato un canone minimo pari a 20 Euro/m³ su tutto il territorio nazionale, che potrà essere articolato da parte delle Regioni e differenziato in funzione di obiettivi ambientali. Attualmente il canone medio è di 0,1 centesimi per litro, con questa proposta si passerebbe a 2 centesimi.

Le **convenzioni di gestione delle autostrade** devono essere affidate sempre tramite gara, con contratti di durata legati alla gestione e manutenzione dell'infrastruttura, stabilendo inoltre che le risorse provenienti dai pedaggi autostradali siano destinate per metà alla manutenzione delle infrastrutture stradali e per metà alla realizzazione di nuove infrastrutture urbane di mobilità sostenibile.

Proposte in materia di agricoltura

1. Eliminazione dell'obbligo di ricorrere a notai per la compravendita e la successione di terreni agricoli nei Comuni montani

Uncem richiede l'eliminazione dell'obbligo di utilizzo di notai per i rogiti notarili relativi a terreni agricoli nei Comuni totalmente e parzialmente montani.

Ai sensi dell'articolo 97 del TUEL è possibile prevedere che tali di compravendita e successione di terreni (fino a 5mila metri quadrati di superficie e fino a euro 1.000 di valore) siano effettuabili davanti a un Segretario comunale, pubblico ufficiale, senza oneri per il cittadino. Da rimuovere le imposte di registrazione e trascrizione.

Tale provvedimento eviterebbe quanto accade da almeno 60 anni: i rogiti non vengono effettuati per questi terreni, in quanto eccessivamente onerosi il notaio e le imposte. I costi a carico del cittadino superano spesso molto il valore stesso del terreno oggetto del provvedimento. I terreni non rogitati restano così indivisi e senza un effettivo proprietario che li gestisce, andando a trasformarsi in breve tempo in incolto.

Deve essere inoltre previsto che vengano azzerati – per i terreni fino a 5mila metri quadrati di superficie e fino a euro 1.000 di valore – i diritti di segreteria di competenza comunale per il rilascio del Certificato di Destinazione urbanistica, da rilasciare su carta semplice.

2. ASSOCIAZIONI FONDiarIE per superare la parcellizzazione

La parcellizzazione fondiaria è una delle grandi emergenze dei territori montani e rurali.

Dal secondo dopoguerra, il rapido cambiamento delle condizioni di esercizio dell'agricoltura ha determinato un importante spopolamento degli areali montani e collinari italiani. La conseguente importante riduzione del numero delle aziende agricole e pastorali-zootecniche non è stata compensata da un corrispondente aumento della superficie media aziendale, in quasi tutti i territori meno produttivi.

Il fenomeno dell'abbandono delle terre marginali montane e collinari è divenuto così evidente e spesso drammatico, nella maggior parte delle regioni.

S'impone dunque la ricerca di soluzioni per contrastare l'abbandono, il frazionamento fondiario, la perdita di efficienza e opportunità produttive, elementi tutt'altro che trascurabili nel Paese.

In assenza di una ricomposizione fondiaria, l'unico sistema in grado di assicurare autonomia e futuro ai sistemi produttivi agro-forestali collinari e montani è rappresentato dalla gestione associata dei proprietari, i quali, con la messa in comune dei fondi, riescono a costituire superfici di dimensioni tali da poter essere redditizie per una attività agricola.

L'accorpamento gestionale delle superfici abbandonate è stato affrontato in Francia promuovendo l'*Association Foncière pastorale* e i *Groupements pastoraux*, per costituire delle basi territoriali adeguate all'utilizzazione pastorale organizzata con Associazioni di produttori. In Italia non c'è stata ancora sensibilità al riguardo. Negli ultimi cinque anni, su iniziativa individuale sono già state costituite in Italia 12 Associazioni fondiarie con differenti risultati operativi. Queste esperienze, nel complesso positive, hanno indicato una possibile via da percorrere per affrontare il problema dello spopolamento montano e collinare e per la tutela, in quei territori, del settore produttivo primario.

L'Associazione fondiaria è una libera associazione fra i Proprietari dei terreni delle zone interessate, eventualmente, ma non necessariamente, patrocinata dal Comune. Le finalità sono il recupero funzionale delle superfici, la loro valorizzazione ambientale, e paesaggistica, a favore del multiuso del territorio.

Introdurre l'Associazione fondiaria nel sistema legislativo nazionale, quale strumento coordinato e istituzionalizzato, è un importante strumento di semplificazione, concreto e immediato.

Uncem ha già elaborato uno specifico articolato relativo alle Associazioni fondiarie che può essere introdotto nel DL Semplificazione.

Occorre prevedere tra le finalità di un dispositivo per le associazioni fondiarie, il razionale utilizzo del suolo agricolo attraverso il rilancio delle attività agro-silvo-pastorali, il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e

dei terreni agricoli abbandonati o incolti, riconoscendo nell'associazionismo fondiario uno strumento per il miglioramento dei fondi e la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili, in grado di favorire l'occupazione, il consolidamento e la costituzione di nuove imprese agricole.

Le associazioni fondiarie interessano tutti i terreni di qualsiasi natura e destinazione agro-silvo-pastorale, fatti salvi i terreni soggetti a servitù pubblica. L'associazione fondiaria può ridare vita a un terreno abbandonato o incolto e terreno silente per il quale non è noto il proprietario. I comuni hanno il compito di promuovere una cultura associativa tra i proprietari dei terreni, offrendo un adeguato supporto informativo e tecnico.

Proposte in materia di turismo e relative Professioni

1. Riconoscimento e ruolo delle Guide alpine italiane

Il Collegio Nazionale Guide alpine Italiane (Co.Na.G.A.I.), Ente pubblico non economico, è disciplinato dalla Legge 2 Gennaio 1989 n. 6 "Ordinamento della professione di guida alpina" ed è l'organo di coordinamento dei 14 Collegi regionali/provinciali distribuiti nelle Alpi, negli Appennini e nelle isole. A essi fanno capo, come professionisti ordinistici, 1112 Guide alpine, 131 Aspiranti guide, 93 guide vulcanologiche e 1064 accompagnatori di media montagna. Questi 2400 professionisti della montagna svolgono la loro attività con una normativa che risale ad oltre 30 anni addietro, quando il turismo aveva caratteristiche sociali, economiche, ambientali che hanno subito così profonde trasformazioni da rendere lo strumento legislativo in parte inadeguato.

La recente crisi generata dalla diffusione del virus COVID-19 trasformerà il mercato turistico e anche il mercato dell'accompagnamento in montagna che fa capo a Guide alpine, Aspiranti guida, guide vulcanologiche e accompagnatori di media montagna avrà bisogno di una rivisitazione della propria cornice normativa.

Le considerazioni appena esposte hanno determinato il Co.Na.G.A.I. ad elaborare, in sintonia con il Club Alpino Italiano e Uncem, una proposta di riforma dei profili professionali di attività contenuti nella Legge. N. 6/89, con l'intento di adeguarli a quello che gli operatori del settore ritengono sia lo scenario futuro delle attività outdoor, in particolare i bisogni della clientela che richiede prestazioni professionali di accompagnamento sportivo outdoor. Tali proposte sono volte alla semplificazione e a un migliore ordinamento del settore. Le modifiche sono già state presentate dal Collegio Nazionale Guide alpine Italiane al Mibact e Uncem richiede vengano prese in considerazione nella stesura del DL Semplificazione.

2. Maestri di Sci, modifica della normativa vigente

Uncem propone la modifica dell'articolo 10, comma 1, numero 20), del D.P.R. del 26 ottobre 1972, n. 633, così come modificato dal dall'art. 32 del DL n. 124/2019. Uncem propone di sostituirlo con l'articolo seguente:

"Le prestazioni educative dell'infanzia e della gioventù, le prestazioni d'insegnamento scolastico o universitario, sportivo e quelle per la formazione, l'aggiornamento, la riqualificazione e riconversione professionale, rese da istituti o scuole, riconosciuti dallo Stato o da pubbliche amministrazioni come definite dall'Art. 1 comma 2 della Legge n. 196/2009 e successive integrazioni, e da enti del Terzo settore di natura non commerciale, comprese le prestazioni relative all'alloggio, al vitto e alla fornitura di libri e materiali didattici, ancorché fornite da istituzioni, collegi o pensioni annessi, dipendenti o funzionalmente collegati, nonché le lezioni relative a materie scolastiche e universitarie impartite da insegnanti a titolo personale. Le prestazioni di cui al periodo precedente non comprendono l'insegnamento della guida automobilistica ai fini dell'ottenimento delle patenti di guida per i veicoli delle categorie B e C1".

Al fine infatti di attenuare gli effetti negativi causati dall'emergenza epidemiologica Covid-19, è opportuno assicurare una stabilità normativa in materia fiscale al fine di agevolare il recupero produttivo della stagione turistica e sportiva 2020/2021, compromessa soprattutto dal perdurare, a scopo preventivo, delle misure contenitive degli spostamenti nazionali ed internazionali.

La proposta di esentare l'IVA delle prestazioni sportive riconosciute di interesse pubblico non comporta aumenti o riduzione degli oneri statali, annualmente infatti la Legge di Bilancio proroga tale disposizione a valere soprattutto per la categoria professionale dei maestri di sci, esercenti la propria attività tramite le scuole di sci, la cui attività è riconosciuta di primario interesse pubblico per le funzioni che sono chiamati a svolgere a tutela della collettività, della sicurezza e della protezione civile (regolamento n. 2019/907/UE).

Recentemente il DL Fiscale (n. 124/2019) ha recepito nell'ordinamento italiano quanto disposto dalla sentenza della corte di Giustizia UE (causa c-449/17) con la modifica dell'Art. 10 comma 1, num. 20 del DPR n.633/1972, la proposta emendativa presentata interviene sul medesimo articolo per rendere strutturale il recepimento della normativa europea che all'Art. 132, par. 1, lettera m) della Direttiva n.2006/112/CE esorta ad esentare dall'applicazione dell'iva le prestazioni "strettamente connesse con la pratica dello sport e dell'educazione fisica".

Con l'emendamento proposto si eliminerebbe anche il rischio di uno svantaggio competitivo del comparto turistico e sportivo italiano, soprattutto nei territori di montagna, giacché in Francia l'Art. 261, par. 4, comma 4, lettera b) del Code Général des impôts (CGI) ha reso strutturale l'esenzione iva per "i corsi o le lezioni relativi all'istruzione scolastica, universitaria, professionale, artistica o sportiva, offerti da persone fisiche, pagate direttamente dai loro allievi".

Con la formulazione della Direttiva n. 2006/112/CE l'Unione Europea intendeva armonizzare le legislazioni relative alle imposte sul volume di affari proprio per eliminare fattori capaci di falsare le condizioni di concorrenza, quanto sul piano nazionale quanto sul piano comunitario, pertanto il suo recepimento strutturale nell'ordinamento italiano per quel che riguarda la pratica dello sport (Art. 132, par. 1, lettera m), oltre ad eliminare ogni rischio di vizio giuridico, bloccherebbe anche una possibile migrazione di allievi e maestri di sci verso il mercato francese ritenuto più vantaggioso.

Il turismo montano nelle località italiane vale 12.5 milioni di euro (il 10% del totale) ed il 90% di questo flusso interessa proprio le regioni del Nord Italia, pertanto il rischio di una migrazione in Francia delle attività turistiche e sportive collegate alla montagna sarebbe disastroso per l'indotto economico italiano ma soprattutto per l'economia dei territori montani, in particolare quelli posti al confine francese, che fondano la loro economia su queste attività. Agevolare la ripresa delle attività sportive in Italia è, secondo Uncem, anche un dovere morale perché l'ordinamento dell'Unione Europea e la Costituzione italiana riconoscono allo sport una funzione sociale ed educativa, infine uno studio del Ministero della Salute e del Coni dimostra che la pratica sportiva consente un risparmio di circa 2,3 miliardi di euro all'anno in termini di prestazioni specialistiche e diagnostiche, ricoveri e terapie farmacologiche.

Proposte in materia di scuole e di formazioni di classi

Uncem propone la modifica dei parametri per la formazione delle classi delle scuole presenti nei Comuni interamente e parzialmente montani.

Uncem propone la modifica del Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 81, con i numeri espressi di seguito:

Le sezioni della scuola dell'infanzia sono costituite con un numero minimo di 18 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di presenza di alunni disabili. Eventuali iscritti in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse sezioni della stessa scuola, senza superare il numero di 29 alunni per sezione.

Nei Comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche Uncem propone possano essere costituite classi con un numero minimo di 10 alunni.

Le sezioni della scuola primaria sono costituite con un numero minimo di 15 e un massimo di 26 alunni, salvi i casi di presenza di alunni disabili. Eventuali iscritti in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse sezioni della stessa scuola, senza superare il numero di 27 alunni per sezione. Nelle scuole nelle quali si svolge il tempo pieno, il numero complessivo delle classi è determinato sulla base del totale degli alunni iscritti.

Nei comuni di montagna, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche Uncem propone possano essere costituite classi con un numero minimo di 6 alunni.

Le sezioni della scuola secondaria di I grado sono costituite con un numero minimo di 18 e un massimo di 27 alunni. Eventuali iscritti in eccedenza dovranno essere ridistribuiti tra le diverse sezioni della stessa scuola, senza superare il numero di 28 alunni per classe. Si procede alla formazione di un'unica classe quando il numero degli iscritti non supera le 30 unità.

Nei comuni di montagna, nelle piccole isole e nelle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche Uncem propone possano essere costituite classi anche con alunni iscritti ad anni di corso diversi, con un numero massimo di 10 alunni.

Proposte in materia di edilizia e urbanistica

1. In merito ai proventi delle **concessioni edilizie**, Uncem propone (secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 737 della legge 28 dicembre 2015, n.208) di estendere la possibilità per i Comuni di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal Testo Unico delle disposizioni in materia di edilizia di cui al DPR 380/2001, per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, oltre che per spese di progettazione delle opere pubbliche.

2. Eliminazione del vincolo di costruzioni a 200 metri lineari di distanza dai cimiteri

Tale vincolo urbanistico, in particolare nei piccoli Comuni, nei borghi alpini e appenninici e nelle loro frazioni, blocca di fatto ogni possibile intervento edilizio. È necessario ridurre di un quarto il vincolo per i Comuni totalmente e parzialmente montani.

3. Vincoli ambientali e paesaggistici da alleggerire

Non si dovrebbe considerare la montagna come area da vincolare e/o di compensazione per quanto riguarda l'urbanizzazione della pianura e città. ZPS e Sic hanno creato e stanno creando disagi quando si tratta di sviluppare attività imprenditoriali e sportive. I vincoli sono da alleggerire e riguardano anche nuove costruzioni, oltre che restauri.

4. Realizzazione di box interrati in zona agricola

La legge 122/89 consente la costruzione box interrati anche in zona agricola. Dopo un parere del Consiglio di Stato su un ricorso relativo a Livigno, viene considerata questa sentenza come linea d'indirizzo per non concedere più la possibilità di box interrati in zona agricola. Occorre invece consentirne la realizzazione, evidenziando l'efficacia della legge citata.

5. Reticolo idrico

Vi sono situazioni nelle quali i 150 metri lineari di vincolo distanza dal reticolo idrico, dovrebbe essere abbassato almeno a 50 metri. Così come la norma che obbliga alla distanza di 10 metri dal reticolo, avrebbe necessità di opportune deroghe. In tutti questi casi, deve essere lasciata la possibilità al Comune di valutare e autorizzare laddove fosse palese e comprovato che la distanza può essere ridotta.

6. Sistemazione strade agrosilvopastorali

Si reputa necessario togliere vincoli di larghezza, pendenze e raggi di curva. La maggior parte delle strade di montagna hanno problemi di scolo e regimazione acque, pavimentazione sconnesse e debellate, muri di sostegno. Si richiede di dare competenza in merito a Comuni, Comunità montane, Unioni montane, d'intesa con le Regioni, per individuare specifiche necessità e regole.

7. IMU e immobili collabenti

I fabbricati cosiddetti "collabenti", ovvero di quei fabbricati che pur essendo regolarmente iscritti in Catasto Edilizio-urbano sono in categoria catastale F/2 e, in quanto tali, privi di rendita, fatto in conseguenza del quale non possono essere incisi dal prelievo comunale. Ad esempio le unità immobiliari fatiscenti, i ruderi, le unità immobiliari demolite parzialmente, con il tetto crollato...

Occorre però intervenire sulla normativa vigente affinché i proprietari, al fine di non dover avere imposte sugli immobili di proprietà e inutilizzati, in particolare nei borghi dei territori montani alpini e appenninici, non si trovino a ridurli in "collabenti", ad esempio demolendo il tetto.

Occorre ricordare che i Comuni hanno la possibilità di ridurre al minimo consentito dalla legge statale l'aliquota, ovvero applicare quella del 4,6 per mille. Molti fabbricati possono essere accatastati come rurali, strumentali all'attività agricola, nel caso posseggano i requisiti di ruralità, ai sensi dell'art. 9 del decreto legge 30 dicembre 1993, n.

557, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, e successive modificazioni. Non serve essere imprenditori agricoli per quelli non abitativi.

È però urgente, nella revisione del catasto, una complessiva rivisitazione delle norme relative agli immobili nei territori montani, consentendo sgravi anche puntuali ai Comuni, evitando eccessive imposte per fabbricati nei borghi a carico dei proprietari (molto spesso eredi, residenti fuori dal territorio comunali e anche morosi).

8. Demolizione e ricostruzione

Si propone che, nell'ambito di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente e laddove previsto negli strumenti urbanistici dei Comuni o in altre disposizioni comunali, sulla base delle legislazioni regionali, sia consentita la demolizione totale con ricostruzione di edifici esistenti, fatte salve le distanze legittimamente preesistenti, se le dimensioni dell'area di intervento non consentono il rispetto delle distanze minime. La ricostruzione può prevedere altresì la modifica del sedime, della sagoma, dell'altezza e dei prospetti, nonché l'aumento dei volumi derivante da normative premiali nazionali e regionali, se esplicitamente previsto dallo strumento urbanistico del Comune. Deve essere ammessa anche la modifica della sagoma degli immobili vincolati, fatta salva l'acquisizione degli atti di assenso delle amministrazioni preposte alla tutela dei vincoli.

Tale tipologia di intervento si configura come intervento sul patrimonio edilizio esistente e non come nuova costruzione. Sono fatte salve le normative regionali vigenti in materia.

9. Al fine di promuovere gli interventi di **recupero e di qualificazione del patrimonio edilizio esistente**, fino al 31 dicembre 2021 il costo di costruzione previsto per gli interventi sul patrimonio edilizio esistente è ridotto in misura non inferiore al cinquanta per cento. I Comuni hanno la facoltà di deliberare ulteriori riduzioni, fino alla completa esenzione dallo stesso. Sono fatte salve le legislazioni regionali in materia.

10. Strade e sentieri comunali, terrazzamenti

oggi molti vecchi sentieri (in tutto e per tutto strade, fino a recente passato, per gli abitanti) e terrazzamenti stanno scomparendo con il crollo dei muretti che li sostengono. Il codice della strada e le norme sulla proprietà privata impongono obblighi precisi al proprietario del fondo soprastante le strade, assolutamente disattesi. Sarebbe bene introdurre una norma che consenta ai Comuni di acquisire a demanio stradale tutti tali sedimi compresi muri di contenimento e sostegno, a titolo gratuito, senza imposte e tasse, con meccanismi di "accorpamento obbligatorio" di tutte le particelle, in modo tale da consentirgli le opere di manutenzione; ovvero, di poter comunque intervenire in modo efficace e rapido in autonomia, salvo rivalsa sul proprietario, allo scopo di assicurare la transitabilità e fruibilità dei sentieri e dei terrazzamenti. Si tratta infatti di azioni a tutela non solo della viabilità, ma anche dell'agricoltura, del paesaggio, del dissesto idrogeologico.

11. Acquisizione a demanio stradale di porzioni di sedime occupato o utilizzato da tempo

La normativa attuale consente al Comune di acquisire a demanio stradale porzioni di sedime utilizzate da oltre 20 anni, previo consenso dei proprietari. Nel caso dei territori montani, spesso tali sedimi sono indivisi, mai dedotti in eredità, oppure i proprietari sono del tutto scomparsi, impedendo così di regolarizzare ed utilizzare ampie superfici stradali o comunque demaniali. Urge una integrazione a tale normativa, che consenta al Comune di accorpate, gratuitamente (oggi la norma prevede la gratuità per registrazione e trascrizione, ma non per bollo e voltura), tali porzioni di terreno previa semplice pubblicità preventiva all'albo pretorio, nel caso i proprietari non si facciano vivi o non esistano, per un determinato lasso di tempo di pubblicazione.

12. **Costituzione consorzi strade vicinali:** occorrerebbe prevedere, non solo per le zone montane, ma per tutti gli ambiti, l'obbligo di costituzione dei consorzi tra utilizzatori della viabilità, a prescindere dall'intervento del Comune, da rendere del tutto facoltativo. Attualmente, l'obbligo di intervento del Comune per le strade vicinali di pubblico transito, in un contesto di scarsità di risorse finanziarie, "frena" l'attivazione di nuovi consorzi, depauperando il patrimonio stradale anche con rischi per la collettività.

Proposte relative al Codice degli Appalti

Uncem ritiene occorra prevedere una serie di interventi di **modifica e semplificazione al Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 che regola la materia degli appalti pubblici di lavori**, forniture, servizi e concessioni, e dei relativi contratti pubblici.

1) Controlli in fase di affidamento

Si propone una riduzione. Ogni stazione appaltante ha una lista di verifiche che è tenuta a fare autonomamente sull'operatore economico vincitore (casellario giudiziario, carichi pendenti, tribunale fallimentare, white list Prefettura, DURC, regolarità Agenzia Entrate, ANAC annotazioni riservate, ANAC casellario, Antimafia BDNA, Camerale). Si propone di individuare una anagrafe centralizzata, una ditta o è dentro o è fuori. Così vi sarebbe un solo controllo da fare.

2) Migliorare le procedure di affidamento

Oggi sono previste soglie con i corrispondenti procedimenti minimi: 40.000 = affidamento diretto; 150.000 = affidamento diretto con tre preventivi (c.d. "semplificata"); 350.000 = negoziata con 10 operatori (anche sorteggiati); 1.000.000 = negoziata con 15 operatori; 5.350.000 = procedura aperta. Si propone di eliminare l'obbligo della rotazione degli operatori economici che hanno solo partecipato a una gara senza vincerla.

Uncem propone di eliminare la rotazione degli inviti e di semplificare le soglie per i lavori (es. 100.000 - 300.000 - 1.000.000). Soprattutto nelle piccole e medie realtà, le stazioni appaltanti sanno se un certo operatore economico lavora bene o male, i funzionari dei vari Enti si scambiano tra loro tali informazioni, tantopiù a livello sovracomunale all'interno di Unioni montane di Comuni o di Comuni montani che gestiscono in forma associata la stazione appaltante. Una stazione appaltante deve avere il diritto non di invitare operatori economici che lavorano male o creano problemi, nell'interesse della comunità.

3) Le varianti e le modifiche all'art. 106

Sulle varianti (modifiche al contratto) l'attuale normativa vigente le ha rese praticamente irrealizzabili, con vincoli rigidissimi, obbligo di comunicazioni ad Anac, obbligo di formalità di riapprovazione... Tuttavia chiunque abbia progettato e diretto lavori pubblici sa che arrivare in fondo a un lavoro senza qualche aggiustamento è praticamente impossibile. Occorre dare alla Direzione Lavori una autonomia operativa. Per come è scritto il Codice, il direttore lavori sarebbe quasi superfluo, dato che è tutto normato e regolato da liste di adempimenti che si basano sul falso presupposto che un progetto sia perfetto ed omni-comprendente.

La proposta Uncem è di riscrivere ex novo l'art. 106 prevedendo una procedura semplificata per varianti e aggiunte ai lavori e una super-semplificata per la vecchia "variata distribuzione di spesa".

4) Tempi della burocrazia e tempi dei cantieri, art. 107

Oggi i funzionari per non incorrere in pericolose sanzioni debbono rincorrere comunicazioni, protocolli, cavilli, banche dati (altro punto dolente! SmartCIG, Simog, BDAP...) non hanno tempo di seguire i lavori. I funzionari degli Enti territoriali devono avere il tempo di seguire i cantieri.

L'impianto normativo collide con la gestione operativa di un cantiere. Quando una impresa inizia un lavoro non è giusto doverla fermare a ogni minimo intoppo in attesa dei tempi burocratici che servono per sistemare comunicazioni, modifiche, perché non è giusto accollarle dei costi legati all'inefficienza della pubblica amministrazione. Le stazioni appaltanti cercano di contemperare l'esigenza dell'operatore economico di essere produttivo con gli obblighi burocratici calati dall'alto. La proposta è quindi di semplificare tutto l'impianto dell'art. 107, permettendo alla direzione lavori di adottare la dovuta flessibilità gestionale.

5) Subappalti

La normativa vigente lascia la massima libertà al subappalto. Nel mondo dei lavori pubblici esistono imprese con qualifica illimitata che gestiscono commesse da decine di milioni di euro con solo geometri e capisquadra, senza operai propri subappaltando tutto il resto.

È opportuno lasciare alla stazione appaltante la scelta sui limiti del subappalto, non solo in termini di percentuale bensì di quale lavoro sia subappaltabile e quale no. Un funzionario conosce quali siano le lavorazioni specialistiche per le quali è opportuno lasciare la facoltà di subappalto.

6) Un lavoro pubblico è diverso da un Servizio o da una Fornitura, ma non per il Codice

È stato forzato l'accorpamento di mondi diversi, applicando le stesse regole alla costruzione di una piazza, alla fornitura di mascherine e al servizio di pulizia.

Mentre un lavoro pubblico richiede delle specifiche competenze tecniche, una generica fornitura o un servizio non tecnico possono essere anche seguiti da un funzionario amministrativo.

Uncem propone di lasciare in vigore il codice dei contratti per le forniture e i servizi generici, prevedendo norme specifiche per i lavori, i servizi di manutenzione e i servizi tecnici (progettazione e direzione lavori, con soglie ben più basse).

Una manutenzione non può essere assoggettata agli stessi livelli di progettazione di un'opera pubblica: per gestire una buona manutenzione non serve un progetto, può bastare un capitolato tecnico e un elenco prezzi.

7) La sicurezza sui cantieri

Il D.Lgs. 81/2008 è altra norma complessa. Contiene in particolare un punto che Uncem ritiene da correggere. Detto punto prevede che il Coordinamento per la Sicurezza debba essere eseguito ovunque lavori più di una impresa, anche se in tempi diversi.

Uncem propone cancellare dal D.Lgs. 81/2008, art. 90, c. 3 e 4, le parole "anche non contemporanea"; inserire un nuovo comma 5-bis che stabilisca che "le disposizioni di cui i precedenti commi 3 e 4 non si applicano per cantieri in cui la presenza di più imprese esecutrice non sia contemporanea".

8) Acquisto di beni e servizi da imprese del territorio

Occorre dare la piena possibilità ai Comuni montani italiani di acquistare beni e servizi da parte di aziende locali del proprio territorio. Con le gare al massimo ribasso le piccole imprese edili, idrauliche, elettricisti, ma anche alimentari, non riescono a partecipare.

Occorre a proposito ricordare l'importanza dell'articolo 17 della legge 97/1994 recante "Nuove disposizioni per le zone montane":

Art. 17. (Incentivi alle pluriattività).

1. I coltivatori diretti, singoli od associati, i quali conducono aziende agricole ubicate nei comuni montani, in deroga alle vigenti disposizioni di legge possono assumere in appalto sia da enti pubblici che da privati, impiegando esclusivamente il lavoro proprio e dei familiari di cui all'articolo 230-bis del codice civile, nonché utilizzando esclusivamente macchine ed attrezzature di loro proprietà, lavori relativi alla sistemazione e manutenzione del territorio montano, quali lavori di forestazione, di costruzione di piste forestali, di arginature, di sistemazione idraulica, di difesa dalle avversità atmosferiche e dagli incendi boschivi, per importi non superiori a lire 30.000.000 per ogni anno.

2. Le cooperative di produzione agricola e di lavoro agricolo-forestale che abbiano sede ed esercitino prevalentemente le loro attività nei comuni montani e che, conformemente alle disposizioni del proprio statuto, esercitino attività di sistemazione e manutenzione agraria, forestale e, in genere, del territorio e degli ambienti rurali, possono ricevere in affidamento dagli enti locali e dagli altri enti di diritto pubblico, in deroga alle vigenti disposizioni di legge ed anche tramite apposite convenzioni, l'esecuzione di lavori e di servizi attinenti alla difesa e alla valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio, quale la forestazione, il riassetto idrogeologico e la sistemazione idraulica, a condizione che l'importo dei lavori o servizi non sia superiore a lire 300.000.000 per anno.

Proposte in materia di digitalizzazione e infrastrutturazione digitale

1. Tecniche innovative di scavo per la posa della banda ultralarga - Microtrincea

Giacché uno degli ostacoli maggiori all'esecuzione degli scavi necessari alla realizzazione delle infrastrutture TLC è il rilascio delle autorizzazioni da parte degli enti preposti, adottare delle tecniche di scavo maggiormente innovative e a basso impatto ambientale – a es. la “microtrincea” - consentirebbe di ridurre al minimo i lavori necessari e dunque di eliminare alcuni passaggi burocratici attualmente previsti per l'esecuzione degli scavi, incidendo positivamente sui tempi di realizzazione dell'infrastruttura BUL.

Proposta Uncem: integrazione del Decreto Fibra (D.lgs. n. 33/2016) per includere espressamente l'utilizzo della microtrincea quale tecnica di scavo a basso impatto ambientale, prevedendo in considerazione della profondità massima di 30-35 cm, l'assenza VPIA e di comunicazioni a Soprintendenze.

2. Banda ultralarga - Cavo in facciata

Attualmente, per procedere all'installazione di reti di telecomunicazioni è necessario richiedere un'autorizzazione (paesaggistica o monumentale) anche per interventi in edifici non sottoposti ad alcun vincolo ai sensi del Codice dei Beni Culturali. Tale intervento – che minimizza gli interventi di scavo - consentirebbe una importante semplificazione nella realizzazione dell'infrastruttura, a fronte di un impatto paesaggistico molto basso/quasi nullo e di un intervento poco invasivo che consentirebbe un impatto ambientale basso e una riduzione significativa del disagio arrecato alla popolazione.

Proposte Uncem: modifiche al d.lgs. n. 33/2016 (c.d. “Decreto Fibra”) allo scopo di esentare dall'autorizzazione paesaggistica la posa di nuovo cavo aereo in facciata e posa ripartitore ottico di edificio (ROE) e dall'autorizzazione monumentale il riutilizzo di infrastrutture esistenti, la posa di un nuovo cavo aereo in facciata e posa ripartitore ottico di edificio (ROE).

3. Articolo del DL in merito di ‘Semplificazioni per installazioni di infrastrutture di telecomunicazione’

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) all'Allegato A, punto A.8., sostituire la parola «cm 50» con la seguente «1 metro»;
- b) all'Allegato A, dopo il punto A.31. aggiungere il seguente:

“A.32. Nelle aree sottoposte a vincolo degli Enti Parco, di cui alla Legge 6 dicembre 1991, n. 394: installazione o modifica di impianti delle reti di comunicazione elettronica o di impianti radioelettrici, da eseguire su edifici e tralicci preesistenti, che comportino la realizzazione di pali di supporto per antenne di altezza non superiore a 1,5 metri e superficie delle medesime antenne non superiore a 1,5 metri quadrati, nonché installazione di cabine per impianti tecnologici a rete all'interno di siti recintati già attrezzati con apparati di rete che, non superando l'altezza della recinzione del sito, complessivamente non comportino per il sito un ulteriore impatto paesaggistico.

2. All'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, sostituire la parola «0,5» con la seguente «1,5».

3. La installazione di apparati con tecnologia LTE o sue evoluzioni o altre tecnologie utili allo sviluppo delle reti di banda ultra-larga mobile e Fixed Wireless Access su infrastrutture per impianti radioelettrici preesistenti o di modifica delle caratteristiche radioelettriche degli impianti di cui all'articolo 87-bis del decreto legislativo 1o agosto 2003, n. 259, sono soggette ad autocertificazione di attivazione, da inviare contestualmente all'attuazione dell'intervento all'ente locale e agli organismi competenti ad effettuare i controlli di cui all'articolo 14 della legge 22 febbraio 2001, n. 36.