



DOCUMENTO AUDIZIONE INFORMALE

DL 91 “DISPOSIZIONI URGENTI PER IL SETTORE AGRICOLO, LA TUTELA AMBIENTALE E L'EFFICIENTAMENTO ENERGETICO DELL'EDILIZIA SCOLASTICA E UNIVERSITARIA, IL RILANCIO E LO SVILUPPO DELLE IMPRESE, IL CONTENIMENTO DEI COSTI GRAVANTI SULLE TARIFFE ELETTRICHE, NONCHÉ PER LA DEFINIZIONE IMMEDIATA DI ADEMPIMENTI DERIVANTI DALLA NORMATIVA EUROPEA”

**COMMISSIONE INDUSTRIA
SENATO DELLA REPUBBLICA**

ROMA, 3 LUGLIO 2014

Il DL competitività (AS 1541) contiene misure che hanno come obiettivo il rilancio di alcuni settori economico-produttivi. Da qui l'auspicio, nel quadro di una riforma complessiva dell'articolazione dei poteri della Repubblica, che i Comuni – quali titolari delle funzioni amministrative e “frontisti” delle aspettative quotidiane dei cittadini e delle imprese – possano svolgere un ruolo più attivo anche sui temi legati al rilancio delle attività produttive ed economiche.

Tutta la prima parte del provvedimento, dall'art. 1 all' 8 contiene disposizioni urgenti per il rilancio del settore agricolo. In particolare, l'art. 1 interviene sul sistema dei controlli nel settore agricolo, introducendo al comma 3 l'istituto della diffida per tutti gli illeciti di lieve entità a protezione del settore agroalimentare.

Premesso che l'ANCI concorda sulla centralità dell'attività svolta dalle imprese agricole rispetto allo sviluppo del Paese, si segnala che il sistema delle sanzioni è regolato nel nostro Paese dalla legge 689/81 e s.m..

A tale proposito più volte la Corte costituzionale ha osservato che i criteri di proporzionalità debbono essere congrui in rapporto alla violazione di modo e pertanto, oltre a rivedere l'eccessiva entità delle sanzioni pecuniarie mantenendo il rapporto da 1 a 6 tra il minimo e il massimo edittale in modo da favorire il pagamento in misura ridotta, andrebbe valutata l'applicazione di sanzioni accessorie efficaci che già costituiscono un forte deterrente (ad es. Fermo merce, sospensione attività, ecc.).

L'art. 2 invece contiene disposizioni urgenti per il rilancio del settore vitivinicolo.

A questo proposito, ricordiamo gli esiti di una recente consultazione presso gli amministratori locali, per conoscere quali fossero le priorità che il nuovo Governo avrebbe dovuto affrontare per favorire lo sviluppo dell'agricoltura italiana: il tema della necessità di una concreta semplificazione della burocrazia in agricoltura è risultato essere al primo posto. Al secondo posto è risultato il tema della tutela del paesaggio, delle colture storiche e del rilancio della disegno di legge per fermare il consumo di suolo agricolo.

Queste due prime istanze sono fortemente legate tra loro, come vedremo in seguito, anche se in apparenza questo potrebbe non sembrare.

Sul terreno delle proposte di sburocratizzazione del settore, l'Anci intende richiamare l'attenzione su altri questioni ancora aperte: la certificazione dei vini Doc, Docg e Igt ad oggi viene garantita da enti terzi, uniformando così il vino agli altri prodotti a denominazione di origine. Le procedure burocratiche per le aziende agricole e vitivinicole sono lunghe, complesse e costose anche perché vi sono tre livelli di burocrazia da superare: quello europeo, quello nazionale e poi quello regionale. Le piccole imprese che non hanno sufficiente personale sono costrette a rivolgersi a personale esterno e studi specializzati, con conseguente aumento delle spese.

Risulta, inoltre, essere difficile e farraginoso il rapporto delle imprese con i vari enti regionali preposti alla gestione del catasto vitivinicolo (Altea, Agea, altri enti) con connessioni web non sempre efficaci (la rete web non serve a sufficienza le aree rurali, e questo è un altro grave limite) e soprattutto, stando all'esperienza testimoniata dagli imprenditori, con un rapporto con gli operatori non sempre agevole.

Pur riconoscendo il ruolo degli enti terzi certificatori, si suggerisce un sostanziale alleggerimento delle procedure, da concordare con le associazioni di categoria, dando al ruolo delle autocertificazioni un rinnovato vigore.

La troppa burocrazia è un costo che le imprese, soprattutto le più piccole, non possono più sopportare. Il tema centrale, quindi, è come far risparmiare tempo e denaro alle imprese. In molti casi, poi, c'è chi decide di abbandonare la coltura di un piccolo vigneto perché i costi burocratici sono addirittura superiori rispetto a quelli della sua normale conduzione.

A tale ultimo proposito si richiami l'attenzione ai temi delle "Città" (vera e propria Opzione strategica) e della necessità di una **Agenda urbana** tanto del processo di costruzione della programmazione dei fondi europei 2014-2020, che dei lavori del CIPU, ai quali l'Associazione ha attivamente fin qui partecipato ⁽¹⁾.

In questa prospettiva, si riespande il ruolo dei Comuni, singoli o associati, anche nel sostegno alle imprese agricole, a fronte di una competenza "debole" sulla materia, sia attraverso la "programmazione" e la "pianificazione" dell'uso dei suoli, all'interno di una "visione" più complessiva di sviluppo socio-economico, che mediante l'utilizzo dei richiamati strumenti di semplificazione (primo fra tutti lo SUAP) per il perseguimento della richiamata finalità.

In tal senso, il Comune potrebbe diventare il primo e autentico agente di sviluppo locale in piena sintonia con il TUEL, che declina le competenze e le funzioni degli Enti locali.

Efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici

Si esprime apprezzamento per quanto contenuto all'art. 9 che prevede interventi urgenti per l'efficientamento energetico degli edifici scolastici e universitari pubblici, destinando le residue disponibilità del Fondo di Kyoto ad interventi volti all'efficientamento energetico degli edifici scolastici ed universitari.

Al comma 2 però si fa notare che per accedere al Fondo per la realizzazione dell'intervento di efficientamento energetico delle scuole occorre prima di tutto una fase di progettazione in cui valutare i consumi energetici e stimare i risparmi conseguibili con specifici interventi di efficientamento. In sostanza, senza l'analisi (cioè il progetto) non si può realizzare nessun intervento di efficientamento. Poiché la fase di progettazione è costosa ed i Comuni sono sottoposti a vincoli di spesa, questi potrebbero essere impossibilitati a procedere rendendo così inutile la possibilità di accedere alle risorse dell'ex Fondo Kyoto. Si chiede pertanto una deroga al Patto di stabilità interno sia per la fase di progettazione che più in generale per gli interventi di edilizia scolastica.

Al comma 4 gli interventi di efficientamento energetico possono essere finanziati a tasso agevolato attraverso l'accesso alle risorse finanziarie di Fondi Chiusi alimentati dall'ex Fondo Kyoto. Tale meccanismo può andar bene per le città metropolitane e per i grandi Comuni ma non per quelli piccoli, i quali non hanno né le dimensioni né le competenze per accedere ai Fondi Chiusi. Si chiede pertanto di consentire l'accesso a suddetti Fondi anche alle ESCo in modo che anche i piccoli Comuni possano intervenire sui propri edifici scolastici.

Al comma 8 sarà opportuno prevedere la condivisione in Conferenza Unificata, del decreto interministeriale indicato che dovrà individuare i criteri e le modalità di

¹ Cfr. *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014 – 2014* presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale il 27 dicembre 2012, laddove – in relazione all'Opzione strategica delle Città – si fa riferimento alle città come "*città funzionali*". Inoltre, vengono indicate tre opzioni, ai fini della costruzione della relativa strategia:

- a) *ridisegnare e modernizzare i servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città;*
- b) *sviluppare pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per le aree e quartieri disagiati;*
- c) *rafforzare la capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali.*

concessione, di erogazione, e di rimborso dei finanziamenti a tasso agevolato, nonché le caratteristiche di strutturazione dei fondi e delle operazioni che si intendono realizzare. Nell'accogliere favorevolmente la costituzione di apposita struttura di missione, più volte suggerita dall'ANCI, per il coordinamento di tutti gli interventi di edilizia scolastica che sarà assicurato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri in raccordo con i ministeri, si ritiene però in tale struttura debba essere prevista anche la presenza dei rappresentanti degli enti locali.

Non si può infatti prescindere dall'apporto e dalla collaborazione degli enti locali che sono i diretti destinatari di tutti i provvedimenti in materia di edilizia scolastica essendo i proprietari degli edifici scolastici.

Rischio Idrogeologico

Le questioni relative alla mitigazione del rischio idrogeologico sono normate dall'art. 10 che prevede disposizioni urgenti finalizzate all'utilizzo delle risorse e all'esecuzione degli interventi urgenti e prioritari per la mitigazione del rischio idrogeologico nel territorio nazionale. Per garantire la realizzazione di tali interventi, i presidenti delle regioni subentrano, nei territori di rispettiva competenza, nelle funzioni dei commissari straordinari delegati e nella titolarità delle relative contabilità speciali, nel rispetto degli accordi di programma sottoscritti dalla regione interessata e dal Ministero dell'ambiente nonché dalle delibere CIPE relative alle risorse assegnate per interventi di risanamento ambientale.

L'Anci rileva osservazioni circa la previsione di cui al comma 4 del decreto in esame, che stabilisce che per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo il Presidente della regione possa avvalersi, oltre che delle strutture e degli uffici regionali, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni. Comprendendo la necessità di favorire la collaborazione fra le istituzioni, si ravvede l'opportunità di prevedere una norma che colleghi la possibilità di collaborazione all'effettiva disponibilità di personale e strutture da parte del Comune per tale scopo.

Rispetto al comma 6, che stabilisce che "l'autorizzazione rilasciata ai sensi del comma sostituisce tutti i visti, i pareri, le autorizzazioni, i nulla osta e ogni altro provvedimento abilitativo necessario [...] e costituisce, ove occorra, variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale", si richiama l'attenzione sulla necessità di elaborare strumenti di pianificazione urbanistica che siano coordinati con i Piani di Protezione Civile territoriali.

Le modifiche introdotte alla legge 225/1992 dal D.L. 15 maggio 2012 n. 59, convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2012 n. 100, pone il Piano di Protezione Civile in posizione paritetica al Piano Regolatore Generale, rovesciando di fatto il canonico rapporto tra pianificazione urbanistica e gestione delle emergenze, rapporto che poneva questi due aspetti in posizione antitetica: là dove l'urbanistica falliva, occorre intervenire la protezione civile.

La legge 225/1992, all'art. 3, comma 6, infatti prevede che "i Piani e i programmi di gestione, tutela e risanamento del territorio devono essere coordinati con il Piano di Protezione Civile, con particolare riferimento a quelli previsti all'articolo 15, comma 3-bis, e a quelli deliberati dalle regioni mediante il piano regionale di protezione civile".

Procedure semplificate per le operazioni di bonifica o di messa in sicurezza e per il recupero di rifiuti anche radioattivi. Norme urgenti per la gestione dei rifiuti

militari e per la bonifica delle aree demaniali destinate ad uso esclusivo delle forze armate. Norme urgenti per gli scarichi in mare

L'art. 13, al comma 1, punto 3, per le attività di bonifica introduce in via "sperimentale" la possibilità di avvalersi del meccanismo del silenzio-assenso ai fini dell'acquisizione del parere da parte delle ARPA rispetto al piano di caratterizzazione per la verifica del conseguimento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione. Si stabilisce, infatti, che il piano debba essere approvato entro quarantacinque giorni dalla sua presentazione e che in via sperimentale, per i procedimenti avviati entro il 31 dicembre 2017, decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente, il piano di caratterizzazione si intenda comunque approvato. Si ritiene necessario valutare con attenzione tale previsione, in considerazione del potenziale rischio di non effettivo raggiungimento delle soglie limite di accettabilità dei valori di inquinanti nei terreni oggetto di bonifica.

Si segnala, inoltre, il comma 5 la lettera b), che stabilisce per la bonifica delle aree militari limiti più tolleranti rispetto ai limiti di concentrazione di sostanze inquinanti, per i quali si farà riferimento alla colonna B e non più la A dell'allegato 5, alla Parte IV, Titolo V, del Codice dell'Ambiente. Tali siti saranno quindi equiparati, rispetto ai limiti di contaminazione, alle aree industriali e non più alle aree residenziali e destinate a verde. L'impatto della previsione appare non di poca portata, dato che si tratta di aree, quali poligoni militari, campi di addestramento, caserme, nelle quali negli anni possono essere state condotte attività capaci di liberare sostanze pericolose (es. brillamenti di cariche nei poligoni) e l'innalzamento dei limiti li porta ad essere fino a 100 volte superiori. Lo stesso comma stabilisce successivamente al punto 3 che i costi per l'effettivo ripristino delle aree ai fini del loro utilizzo a fini civili ricadrà poi nei fatti sugli enti territoriali, dato che su di loro ricadrebbero i costi di bonifica per il rispetto dei più severi limiti di cui alla colonna A.

Tema rifiuti

In relazione agli artt. 14 e 15 inerenti il tema dei rifiuti si propone di trattare anche una ulteriore ed urgente problematica inerente tale settore.

In merito a ciò si evidenzia l'assoluta necessità di inserire nel decreto una disposizione normativa che consenta di evitare il profilarsi del danno economico e del conseguente possibile reato contabile, a causa del mancato conseguimento degli obiettivi di RD di cui all'articolo 205 del Codice Ambientale. Ciò, nel caso in cui sia dimostrato dall'amministrazione che comunque nel caso specifico il *gap* economico dell'indifferenziazione dei rifiuti è neutralizzato dai maggiori oneri della Raccolta Differenziata. In effetti è ormai un fatto assodato che – anche alla luce dell'AQ Anci/Conai – la RD ha maggiori oneri operativi per la sua effettuazione.

Inoltre è di assoluto rilievo evidenziare che l'obiettivo nazionale di RD risulta poco coerente con quello della direttiva comunitaria 2008/98/CE che prevede, entro il 2020, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio di rifiuti provenienti dai nuclei domestici, e possibilmente assimilati, aumentata complessivamente al 50% in termini di peso; quindi non il mero raggiungimento del 65% di RD, ormai superato.

Interventi sulle tariffe incentivanti dell'elettricità prodotta da impianti fotovoltaici

Si esprime forte criticità all'art.26 connessa agli eventuali impatti generati dall'applicazione del comma 6 " che stabilisce che gli enti locali adeguino alla durata

dell'incentivo (dilatata da 20 a 24 anni) la validità temporale dei permessi rilasciati per la costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia da fonte fotovoltaica. I proprietari degli impianti hanno interesse a recuperare l'investimento il prima possibile e quindi non hanno alcun interesse nel diluire i tempi di rientro (le banche ed i finanziatori alle spalle del progetto men che meno). Ne consegue che a fronte di un obbligo di dilatazione dei tempi di recupero, i proprietari dell'impianto hanno la facoltà di richiedere al Comune una revisione delle condizioni di locazione dei terreni, un canone di affitto più basso, per esempio. Questo esito produrrebbe un impatto negativo sui bilanci comunali e sulle previsioni di spesa. Una proposta potrebbe essere quella di mitigare quanto previsto in questo comma con un adeguato allentamento del Patto di Stabilità Interno.

Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti

Le disposizioni contenute nell'articolo 33 comportano, in generale, una semplificazione dei controlli della Corte dei Conti. In particolare il comma 1, che interessa i Comuni, viene ridotta la tempistica di trasmissione da parte degli enti del referto sui controlli interni, che passa da semestrale a annuale ; relativamente all'oggetto del referto la versione innovata dall'art. 33 del decreto legge n. 91 del 2014, prevede che la Corte dei Conti si limiti alla verifica del funzionamento dei controlli interni.

Distribuzione del gas naturale

In relazione alla problematica inerente l'affidamento in concessione della distribuzione del gas naturale attraverso le gare uniche d'ambito, l'ANCI ha già manifestato sconcerto rispetto alla mancata previsione, nel decreto in questione, della necessaria proroga delle stesse. Ciò in quanto alla luce del contesto regolatorio di riferimento poco chiaro e che sta vivendo di continui interventi normativi - incidenti significativamente sui valori economici degli *asset* anche pubblici e su aspetti tariffari e di sviluppo del sistema di metanizzazione nei diversi territori - non è possibile per i Comuni pubblicare i bandi secondo le scadenze normativamente previste, al rispetto delle quali sono collegate sanzioni economiche per gli stessi enti locali nonché l'intervento sostitutivo della Regione. Vieppiù, in ragione della specifica norma che già dal giugno 2011, ha bloccato la possibilità per i Comuni di bandire gare singole, è altresì assolutamente indispensabile intervenire affinché la possibilità per i Comuni di richiedere il riconoscimento economico di cui all'articolo 46 bis del dl 159/2007 s.m.i. - ove non percepiscano nessun canone ovvero lo stesso risulti inferiore alla soglia ivi prevista - non sia condizionata al riconoscimento tariffario a copertura di tali oneri, oggi previsto quale componente aggiuntiva comunale in bolletta.

E' evidente infatti che, stante il contesto citato, il riconoscimento in tariffa risulta del tutto ingiustificato, in quanto i gestori continuano comunque a beneficiare delle proroghe di fatto delle concessioni e condizioni contrattuali in essere, godendo dell'esclusiva del servizio, mentre i Comuni sono impossibilitati a ricorrere al mercato per ottenere condizioni maggiormente favorevoli e non gravanti sull'utenza.

E' pertanto assolutamente necessario inserire le disposizioni proposte dall'Associazione.

Rilascio Codice identificativo gara (CIG)

Pur non essendo una questione inerente il decreto oggetto dell'audizione, in considerazione delle forti richieste che stanno giungendo dai Comuni, l'ANCI chiede l'inserimento di un articolo aggiuntivo finalizzato a posticipare gli effetti prodotti dall'entrata in vigore del c. 4 dell'art.9 del D.L. 66 convertito nella l. 89/2014 che, a

decorrere dal 1 luglio 2014, vincola i Comuni ad acquisire lavori, beni e servizi attraverso modalità speciali che richiedono tempi congrui per l'attuazione o attraverso CONSIP S.p.A. o altro strumento di aggregazione, in mancanza dei quali è prevista la grave sanzione del non rilascio del CIG.

Una norma che sta determinando forti preoccupazioni nei Comuni e sta provocando il sostanziale blocco delle gare di appalto, paralizzando anche attività già in parte avviate dai Comuni, conseguenze che l'ANCI aveva più evidenziato nelle note inviate ai ministeri competenti e richiamato in sede di approvazione della norma in Parlamento.

La complicata situazione normativa che si è venuta a creare rende pertanto necessaria una proroga del termine nonché la predisposizione da parte dei Dicasteri interessati, già sollecitati in tal senso, di una nota interpretativa che richiami e chiarisca la possibilità di applicare l'art. 1 c.3 del DL 95/2012 convertito nella L. 135/2014, consentendo ai Comuni di continuare a svolgere le funzioni istituzionali, in considerazione dell'insussistenza di un congruo periodo di tempo per applicare la nuova previsione e permettere così ai Comuni di adeguarsi.