



CONFINDUSTRIA

Audizione Parlamentare

Camera dei Deputati

Commissione Ambiente,  
Territorio e Lavori  
Pubblici

27 febbraio 2017



CONFINDUSTRIA

Audizione nell'ambito dell'esame del decreto-legge n. 8/2017, recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017"

A cura di:  
Giuseppe Mele

*Vice Direttore Area Politiche  
Industriali di Confindustria*

Illustre Presidente, Onorevoli Deputati,

Vi ringrazio per l'invito a questa Audizione, che mi consente di svolgere alcune riflessioni sull'impatto dei recenti eventi sismici sulle attività economiche.

Il decreto-legge 9 febbraio 2017, n. 8, recante "Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e 2017", contiene misure integrative e correttive del primo (n. 189/2016) e secondo decreto-legge (n. 205/2016, di modifica del precedente DL), entrambi confluiti nella legge di conversione n. 229/2016.

Questo nuovo provvedimento era fortemente atteso da Confindustria e dalle imprese ad essa aderenti, non solo per le forti esigenze di semplificazione e accelerazione rese evidenti dal problematico avvio della ricostruzione e dalla difficilissima ripresa dell'attività civile e produttiva nelle zone materialmente colpite e in quelle più immediatamente segnate da negativi impatti economici e sociali, ma anche in risposta agli ulteriori danni prodottisi a seguito dei più recenti eventi sismici del gennaio 2017, in alcuni casi accompagnati da disastrosi eventi meteorologici.

Purtroppo, il DL n. 8/2017 non sembra sufficientemente in grado di favorire il superamento della fase di emergenza e di accelerare le attività necessarie alla ricostruzione e alla ripresa economica, ma soprattutto non sembra rispondere in modo adeguato alla più grave situazione progressivamente creatasi.

Gli eventi sismici di fine ottobre 2016 hanno sensibilmente esteso l'area colpita dal sisma, sul piano territoriale (complessivamente 131 Comuni gravemente danneggiati con una superficie quasi raddoppiata, rispetto ad agosto) e ancor più su quello demografico (con una popolazione residente in tali Comuni aumentata di oltre 5 volte) ed economico (le unità locali presenti nei Comuni interessati sono aumentate di quasi 4 volte e gli addetti di quasi 5 volte).

Oltre ad aggravare la situazione dei territori già colpiti e ancora in piena fase di emergenza, gli eventi di ottobre 2016 e quelli di gennaio 2017 hanno coinvolto anche i territori limitrofi e i maggiori centri urbani e produttivi di riferimento, innescando fenomeni di declino non più circoscritti alla scala locale, ma ormai estesi a quella regionale.

Per questi motivi, per Confindustria, la conversione in legge del DL n. 8/2017 può e deve rappresentare un'occasione decisiva per imprimere una svolta positiva in termini maggiormente rispondenti alle esigenze delle imprese e delle collettività locali e regionali interessate. È quindi necessario un vero e proprio "salto di qualità" nell'assetto normativo e attuativo della ricostruzione e della ripresa produttiva.

## **1. Il rafforzamento degli interventi per la ripresa produttiva**

### **1.1. I danni prodotti e il loro ristoro: danni economici, diretti e indiretti**

Recenti stime diffuse dalla Protezione Civile riguardanti i danni prodotti dagli eventi sismici da agosto 2016 a gennaio 2017 quantificano un ammontare complessivo di 23,5 miliardi di euro, di cui 12,9 miliardi relativi ai danni subiti dagli edifici privati e 1,1 miliardi di euro dagli edifici pubblici, mentre i restanti 9,5 miliardi sarebbero i costi generati dall'emergenza.

Si tratta ovviamente di stime, che l'attività di verifica ancora in corso potrebbe ulteriormente incrementare, ma esse riguardano solo i danni materiali "diretti" e, soprattutto, non offrono una dimensione neppure approssimativa di quelli economici subiti dalle attività produttive, che alcune stime valutano nel 2017 in una riduzione di fatturato di 7,6 miliardi, al netto del settore primario.

Una prima carenza non irrilevante delle misure di indennizzo previste dall'attuale normativa è quella relativa ai **"danni economici"**, cioè a quelli prodotti dall'interruzione e dalla riduzione dell'attività svolta dalle stesse **imprese danneggiate fisicamente dagli eventi sismici**. L'impostazione seguita dall'attuale normativa è soprattutto di tipo "patrimoniale" o "diretto", mentre la stessa disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato (art. 50, par. 4, del Reg. UE n. 651/2014) include nella nozione di "danni subiti" non solo quelli "materiali ed attivi (ad esempio immobili, attrezzature, macchinari, scorte)", ma anche quelli "indiretti", cioè la **"perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività"**, che non risulta ricompresa tra le tipologie di danno subito dalle imprese localizzate nei Comuni gravemente danneggiati (compresi negli allegati 1 e 2), indicate all'art. 5, comma 2, del DL n. 189/2016, convertito dalla Legge n. 229/2016.

Soprattutto **nell'attività turistica**, i **"danni indiretti"** stanno assumendo dimensioni rilevanti e tutt'altro che transitorie, che vanno ben oltre una (purtroppo) fisiologica flessione degli arrivi e delle presenze. Si tratta di un fenomeno che va anche al di là dei Comuni gravemente danneggiati e può prescindere dalla continuità degli eventi, ma che coinvolge le Regioni interessate quasi nella loro interezza.

Risulta, quindi, essenziale **introdurre in via generale il ristoro della perdita di reddito e del cd. "danno indiretto", subito dalle imprese non danneggiate materialmente dal sisma anche fuori dell'area colpita**. Tale indennizzo dovrebbe essere erogato nel rispetto delle regole europee e, in particolare, per le attività localizzate fuori dai Comuni gravemente danneggiati, fondarsi su un nesso di causalità con gli eventi calamitosi da verificare "caso per caso".

Una formulazione di questa misura era stata già proposta in sede parlamentare, rinviandone l'applicazione specifica alle Regioni interessate; anche per uniformità applicativa e verifica della compatibilità con la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato, sarebbe però preferibile una definizione puntuale, almeno dei criteri applicativi, con norma statale.

## 1.2. La tutela delle economie locali

Il sostegno alle attività economiche locali, necessarie a mantenere in vita piccoli centri e territori già caratterizzati da una bassa densità abitativa e da una relativa marginalità, dovrebbe poter contare anche su misure di carattere temporaneo finalizzate a limitare fenomeni di delocalizzazione, anche delle residenze civili nelle aree urbane.

In questa direzione, andrebbe svolta **una seria riflessione sull'opportunità di istituire le cd. "zone franche urbane" (ZFU)**, già previste a seguito degli eventi sismici dell'Aquila e dell'Emilia e che, anche nel caso del Centro Italia, aveva trovato una prima formulazione in termini emendativi ad alcuni provvedimenti già all'esame del Parlamento.

Riguardo, invece, all'attrazione di nuovi investimenti, sempre con strumenti automatici e semplificati, andrebbe valutata con attenzione l'opportunità di utilizzare modelli come le cd. **“zone economiche speciali” (ZES)** o forme di **credito d'imposta destinate alle PMI**.

### 1.3. La revisione dei sostegni alle imprese già previsti dal DL n. 189/2016

Risulta necessaria anche una **verifica degli strumenti a sostegno degli investimenti** delle imprese nell'area colpita dal sisma già previsti dal DL n. 189/2016 (convertito dalla Legge n. 229/2016), più rispondente alle sensibili modifiche dell'area d'intervento a seguito degli eventi più recenti, che hanno determinato, come precedentemente illustrato, un rilevante ampliamento della dimensione produttiva interessata.

#### Investimenti delle imprese danneggiate (art. 20)

Occorre **introdurre un termine perentorio per l'adozione del Decreto MEF di attuazione** (comma 1); inoltre, si dovrebbe **rendere effettiva l'opzione del ricorso al finanziamento in c/capitale** (comma 2), attualmente residuale rispetto al c/interessi, che per imprese in difficoltà e con limitata capacità di ricorso al credito risulta meno praticabile. Andrebbe inoltre **integrata la provvista finanziaria prevista** (attualmente di soli 35 milioni di euro) a valere sul Fondo per la ricostruzione (ex art. 4), almeno in termini di possibile incremento commisurato alle domande ammesse.

#### Sostegno a (piccoli) investimenti e a nuovi investimenti produttivi di MPMI danneggiate e a nuovi investimenti produttivi di MPMI (art. 24)

Anche in questo caso, andrebbe prevista l'**integrazione dello stanziamento attualmente disponibile** (di soli 10 milioni di euro nel 2016) e introdurre un **termine perentorio per l'adozione delle relative ordinanze attuative** del Commissario (ex art. 2, comma 2), sentito il MSE.

#### Rilancio sistema produttivo (art. 25)

Questa misura estende l'applicazione della Legge n. 181/1989 alle aree danneggiate dal sisma, per il loro inquadramento come aree di crisi, per poter fruire delle risorse previste a tale scopo; lo strumento dovrebbe essere attivato sulla base di accordi di programma con le Regioni interessate e di Decreti del MSE, ma anche in questo caso **mancano termini procedurali e temporali entro i quali definire i progetti di investimento**, oltre che **una quantificazione delle risorse disponibili**.

### 1.4. Utilizzo dei fondi strutturali europei e ricostruzione post-sisma

Rispetto a quanto precedentemente evidenziato, emerge anche l'esigenza, da un lato, di **avviare un'attività di pianificazione del rilancio economico delle diverse aree regionali danneggiate dal sisma** e, dall'altro, di provvedere ad eventuali fabbisogni finanziari per integrare le risorse necessarie ad attivare eventuali nuove misure e a rafforzare quelle già previste.

In tal senso, va definito almeno un **percorso attuativo finalizzato ad utilizzare risorse aggiuntive di provenienza comunitaria** che la Legge di Bilancio 2017 quantifica in un valore massimo di 300 milioni di euro (incluso il cofinanziamento nazionale). Si tratta di

risorse immediatamente disponibili a partire dal 1° gennaio 2017, ma per poterle utilizzare l'Italia deve aprire un negoziato con la Commissione sugli **impieghi di tali fondi anche per finalità produttive**, procedere alla ripartizione dei fondi tra le Regioni interessate, le quali devono a loro volta aprire il negoziato con la Commissione Europea per la modifica dei rispettivi Piani operativi regionali (POR).

A tale proposito, si segnala che la Commissione Europea ha proposto una modifica al regolamento sui Fondi Strutturali (Reg. UE n. 1303/2013), indotta proprio dagli eventi sismici del Centro Italia, che prevede la possibilità di creare, all'interno dei Piani operativi, di un asse prioritario separato con un tasso di cofinanziamento fino al 100%, in tutti i casi di disastri naturali. Tale proposta di modifica è stata discussa nell'ambito dei lavori della Commissione Politiche Regionali del Parlamento Europeo, che dovrebbe pronunciarsi a breve a tale proposito.

## **2. Le misure previste dal DL n. 8/2017 ed esigenze di modifica**

### **2.1. Accelerazione e semplificazione delle procedure**

La rapida realizzazione degli interventi di riparazione e ricostruzione nei territori colpiti dagli eventi sismici impone l'adozione di misure per l'accelerazione delle procedure e la definizione di una macchina amministrativa efficiente e dinamica, in grado di dare risposte coerenti alle esigenze di adeguamento e miglioramento sismico.

Sotto questo profilo, il DL n. 8/2017 prevede la realizzazione e il finanziamento di un piano finalizzato a dotare i Comuni di **studi di micro-zonazione sismica di livello III**, cioè gli studi più approfonditi e puntuali previsti dalla relativa normativa tecnica, che richiedono tempi medio-lunghi di realizzazione (e forse risorse maggiori dei 5 milioni di euro stanziati). Si tratta di una misura necessaria, tuttavia sarebbe opportuno chiarire la loro funzione nell'attività di ricostruzione, soprattutto quella più immediata di riparazione e di recupero dell'agibilità; le esigenze di migliorare e adeguare la prevenzione dal rischio sismico possono infatti essere soddisfatte anche "caso per caso", cioè il modo più appropriato di impostare l'azione di ricostruzione, senza rallentarne l'attuazione e senza rinunciare ai necessari approfondimenti sulla sicurezza sismica.

Riguardo le esigenze più immediate e urgenti sulla gestione amministrativa della ricostruzione, dal punto di vista delle imprese i profili prioritari e più urgenti sono tre:

1. appare indispensabile la conclusione dei rilievi di agibilità post-sismica e il censimento dei danni poiché, pur rappresentando passaggi fondamentali per l'avvio delle operazioni di ricostruzione, in alcuni Comuni queste due attività risulterebbero "appena" avviate. Al riguardo, nonostante l'importante sforzo messo in campo fino a oggi, è ormai **improcrastinabile un rafforzamento significativo del numero dei tecnici da impiegare per i sopralluoghi** sugli immobili, in modo da rispondere in maniera più efficace e puntuale alle esigenze di cittadini e imprese;
2. occorre **eliminare o almeno rivedere alcuni oneri amministrativi sproporzionati**. In tale direzione, **andrebbe rivalutata la corrispondenza dei prezzi per i lavori di ricostruzione stabiliti nel "Prezzario Unico Cratere Centro Italia 2016"** rispetto a quelli di mercato. Per determinati settori economici, a partire da quello turistico, i prezzi stabiliti non appaiono sufficienti a coprire i valori di mercato e gli standard

richiesti per i lavori di ripristino e ricostruzione su livelli elevati di adeguamento/miglioramento anti-sismico;

3. occorre **evitare conflitti di competenze e sovrapposizioni tra le numerose amministrazioni coinvolte nell'attività di ricostruzione**. Seguendo questa linea di intervento, **andrebbe rafforzata la capacità amministrativa di tutti gli uffici pubblici coinvolti e, in particolar modo, la piena operatività degli Uffici Speciali per la ricostruzione**. In questo senso, andrebbe considerata l'ipotesi di **integrare unitariamente nella ricostruzione i profili legati all'indennizzo e all'investimento**.

## 2.2. Adempimenti dei sostituti di imposta

Con riferimento alla **sospensione degli obblighi dei sostituti di imposta** di effettuare le ritenute IRPEF sui redditi di lavoro dipendente e assimilato, erogati ai soggetti residenti nei territori interessati dal sisma (cd. "busta paga pesante"), le disposizioni contenute nel DL n. 8/2017 rispondono solo parzialmente alle richieste avanzate dalle imprese. Tali somme, infatti, come altri tributi sospesi, dovranno essere versate allo Stato in unica soluzione entro il 16 dicembre 2017, anche ricorrendo al finanziamento bancario agevolato garantito dallo Stato, in luogo della precedente rateizzazione la cui definizione era rinviata ad un successivo decreto MEF.

A tale riguardo, si osserva che **tali disposizioni non includono espressamente i titolari di redditi di lavoro dipendente tra i soggetti che possono accedere al finanziamento bancario** per la restituzione dei loro tributi, con la **conseguenza di porre a carico del datore di lavoro l'obbligo di anticipare tali somme all'Erario**. Per evitare tale penalizzazione finanziaria, è **assolutamente necessario riconoscere al datore di lavoro, in qualità di sostituto di imposta, di poter accedere al finanziamento agevolato anche per il riversamento delle ritenute IRPEF sospese**, procedendo al successivo recupero di tali somme in capo ai propri dipendenti secondo il piano di ammortamento del finanziamento bancario.

Inoltre, sarebbe opportuno estendere **la sospensione in oggetto anche alle addizionali locali all'IRPEF, come alle imposte sostitutive eventualmente dovute, trattenute dal sostituto di imposta sui redditi di lavoro dipendente e assimilato**, erogati a soggetti residenti nei comuni interessati dal sisma.

## 2.3. Credito e finanza

In aggiunta alle misure messe a punto dal Governo e approvate dal Parlamento, anche su sollecitazione di Confindustria, per sostenere finanziariamente le imprese colpite dagli eventi sismici di agosto e ottobre 2016, con il DL n. 8/2017 è stato previsto un finanziamento agevolato per il pagamento dei tributi sospesi. Tuttavia, **va valutata l'opportunità**, già prevista per il terremoto del 2012 in Emilia Romagna, **di estendere la stessa misura anche ai contributi previdenziali e assistenziali e ai premi per l'assicurazione obbligatoria sospesi**, ovviamente previa valutazione di eventuali incrementi necessari delle risorse stanziare.

In merito alla **sospensione del pagamento delle rate dei mutui**, si ricorda che la stessa riguarda le sole imprese ubicate nei Comuni gravemente danneggiati (il cd.



“cratere”). In proposito, **va valutata la situazione delle imprese ubicate nelle Regioni colpite, ma in Comuni diversi da quelli del cratere**, che potrebbero aver subito danni economici in conseguenza degli stessi eventi tali da comprometterne l’equilibrio finanziario.

#### **2.4. Trattamento e trasporto materiali derivanti da interventi di ricostruzione**

In tema di ambiente, il DL n. 8/2017 modifica la disciplina del DL n. 189/2016 sulla gestione delle macerie e dei rifiuti derivanti dagli interventi di ricostruzione e rivede l’attribuzione di competenze dal Commissario straordinario ai Presidenti di Regione, imponendo ai questi ultimi di approvare il piano per la gestione di tali materiali entro 30 giorni dalla conversione in legge del DL stesso (art. 7). La misura può rappresentare l’occasione per rendere più efficiente la gestione di tali materiali, potendo contare anche sull’esperienza delle situazioni emergenziali pregresse. In questo senso, va rilevata la **necessità di poter contare su tempi certi e compatibili** con la straordinarietà delle situazioni, a prescindere da quale sia l’Ente preposto ad attuare il Piano per la gestione di tali materiali.

#### **2.5. Sostegno al reddito**

Infine, pur valutando positivamente la disposizione in materia di **ammortizzatori sociali** (art. 12), che consente che le risorse destinate al sostegno del reddito dei lavoratori (art. 45, comma 1, DL n. 189/2016) nei Comuni colpiti dal sisma e le relative condizioni di utilizzo – oggetto di Convenzione tra il Ministero del Lavoro, il Ministero dell’Economia e i Presidenti delle Regioni interessate – possano continuare ad essere impiegate (laddove residuo) anche nel 2017; tuttavia, si segnala che **la possibilità di utilizzo fino ad esaurimento della relativa disponibilità potrebbe risultare insufficiente**.