



## **Camera dei Deputati**

### **VIII Commissione Ambiente**

**Audizione**

**A.C. 2211**

**Disegno di Legge recante conversione in legge del  
DECRETO-LEGGE 24 ottobre 2019, n. 123 “Disposizioni  
urgenti per l'accelerazione e il completamento delle  
ricostruzioni in corso nei territori colpiti da eventi  
sismici.”**

**Roma, 4 novembre 2019**

## Premessa

Il perdurante protrarsi degli effetti generati dal sisma che ha colpito il centro Italia a partire dall'agosto del 2016 comporta, a tutt'oggi, il permanere di una situazione di forte disagio delle popolazioni colpite a seguito della rallentata attuazione delle operazioni di ricostruzione che non hanno trovato il loro definitivo compimento, mentre, al contrario, si sono verificati tutti i prevedibili effetti negativi sulle condizioni di vita delle famiglie e delle imprese di quei territori.

Nonostante lo sforzo compiuto dalle comunità locali e dal tessuto economico territoriale per ripartire, mettendo in campo le migliori energie che, in questi casi, il Paese è in grado di esprimere, ci troviamo purtroppo nella condizione di una ripresa difficile e a fare i conti con problematiche che restano ancora quelle di tre anni fa.

Date queste premesse, pertanto, non possiamo che valutare positivamente l'interesse del Governo ad affrontare il tema della ricostruzione nei territori colpiti dal sisma, nella speranza che si possa finalmente arrivare ad un quadro di semplificazione dell'azione pubblica che possa aiutare a superare lo stallo.

In tale contesto, pertanto, accogliamo certamente con favore il provvedimento oggetto dell'audizione, che, prendendo atto di un processo troppo lento di ricostruzione e della difficoltà di ricostituzione di condizioni normali di vita, interviene con alcune norme che dovrebbero accelerare e completare gli interventi, oltre che favorire l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori colpiti. Giudichiamo positivamente le misure volte a favorire i nuovi insediamenti produttivi nelle aree del cratere, così come gli interventi volti alla proroga della cosiddetta “busta paga pesante”.

Occorre tuttavia cogliere questa importante occasione per favorire, da un lato, la semplificazione complessiva del quadro di riferimento normativo e, soprattutto, creare le effettive condizioni per completare gli interventi relativi al mondo

imprenditoriale e, soprattutto, alle micro e piccole imprese (MPI), in un’ottica di miglioramento sensibile delle prospettive economiche dei territori.

In tal senso, Confartigianato esprime l’auspicio che le norme emanate possano cogliere con efficacia l’obiettivo e semplificare notevolmente il groviglio di norme e provvedimenti che in questi anni si è generato senza incidere in misura rilevante sulle situazioni di disagio di imprese e popolazione.

Di seguito, pertanto, vogliamo cogliere l’occasione per rimarcare alcuni elementi di analisi e proposta al fine di fornire ulteriori spunti di approfondimento ed intervento che il Parlamento potrebbe ritenere utile valutare.

### **Articolo 1 – proroga dello stato di emergenza**

Si esprime soddisfazione per la proroga fino al 31 dicembre 2020 dello stato di emergenza che consente a migliaia di imprese e di lavoratori di tirare un sospiro di sollievo, accogliendo le richieste manifestate dagli stessi territori interessati.

Si tratta infatti di una norma necessaria a consentire, nelle more del completamento della ricostruzione delle zone colpite dagli eventi sismici che hanno interessato l’Italia centrale dal 24 agosto 2016, l’assistenza alle persone che ancora non possono rientrare nelle proprie abitazioni, garantendo altresì le occorrenti misure emergenziali volte alla ripresa delle normali condizioni di vita della popolazione e del tessuto socioeconomico del territorio interessato.

### **Articolo 3 – Semplificazione e accelerazione della ricostruzione privata**

Parimenti giudichiamo positive e rilevanti le norme introdotte per la semplificazione della ricostruzione privata, con un intervento che, almeno tendenzialmente, dovrebbe garantire una maggiore fluidità al processo di ricostruzione.

In particolare l'articolo 3 introduce:

- una procedura accelerata per la concessione del contributo per gli interventi di riparazione, ripristino e ricostruzione degli immobili privati che rientrino nei limiti di importo definiti con ordinanze commissariali;
- un ordine di priorità nella concessione del contributo;
- nuove modalità di controllo.

Appare evidente che la norma potrà esplicare effettivamente e produttivamente i suoi effetti nella misura in cui verrà individuato il perimetro di applicazione attraverso la definizione dei limiti di importo che consentono di ricorrere alla procedura semplificata, in assenza dei quali si continuano ad adottare le procedure ordinarie vigenti.

Importante, infatti, è l'aver accresciuto il ruolo dei professionisti nella procedura per la concessione del contributo per la ricostruzione che avviene sulla base di molti elementi importanti, quali la redazione del progetto e della documentazione completa da allegare alla domanda di contributo di cui il professionista dovrà, oltre a presentarla, certificarne completezza e regolarità amministrativa e tecnica, compresa la conformità edilizia e urbanistica, definendo anche l'entità del contributo concedibile.

Si tratta di una significativa innovazione che, unita alla possibilità, per il professionista stesso, di attivare direttamente la Conferenza regionale presieduta dal Vice commissario competente se gli interventi necessitano dell'acquisizione di pareri ambientali, paesaggistici, di tutela dei beni culturali o di quelli ricompresi nelle aree dei parchi nazionali o delle aree protette regionali, può produrre effetti positivi.

Appare scontato, lo ribadiamo, che l'applicazione di queste norme, che certamente introducono interventi anche coraggiosi sul piano delle procedure amministrative, potrà divenire effettiva soltanto a seguito della tempestiva adozione delle ordinanze commissariali previste in ordine a limiti e modalità applicative.

A questo fine, riteniamo inoltre opportuno segnalare alcuni interventi che fluidificherebbero la concessione del contributo:

- prevedere che la certificazione da parte degli Uffici speciali per la ricostruzione (USR) contenga due elementi fondamentali per l'elaborazione della pratica presentata dal professionista: l'entità del danno e la superficie di intervento sull'immobile, al fine di consentire al professionista di valutare in maniera più precisa l'ammontare del contributo da concedere e conseguentemente la quantificazione e la tipologia dei lavori da effettuare;
- la certificazione della concessione del contributo a favore del privato.

In ordine alla rendicontazione dei lavori e alla relativa presentazione dei SAL da parte delle imprese esecutrici, sarebbe opportuno, in un'ottica di semplificazione:

- prevedere che il Direttore dei Lavori provveda alla redazione della documentazione da inserire nei SAL accertando le lavorazioni

eseguite, alla stregua della regolamentazione prevista per i lavori pubblici;

- prevedere la possibilità, per il privato, di anticipare le somme che sono di sua spettanza dopo la redazione di ogni SAL ed in anticipazione su detti lavori;
- prevedere una corsia preferenziale per i pagamenti alle imprese con modalità semplificate fino al penultimo pagamento (lasciando l'ultimo assoggettato alla verifica finale), in modo che, una volta fissate in maniera vincolante le procedure operative di cui sopra ed elaborato il SAL da parte del Direttore dei Lavori (ad eccezione di quello finale), possa, dopo il controllo formale da parte degli USR della documentazione, comprensiva degli allegati previsti, essere emesso il corrispondente mandato di pagamento.

Un altro aspetto importante da segnalare è quello attinente alla regolarità contributiva. Si tratta di introdurre un principio che assicuri alle imprese esecutrici l'attestazione della regolarità, che deve rilevare anche nella fase di rendicontazione finale dei lavori, se l'appaltatore paga un subappaltatore perché in regola con il Durc e/o il Durc di congruità al momento della conclusione della sua prestazione.

Ciò significa che, nel caso in cui il subappaltatore non risultasse più in regola successivamente al periodo in cui ha svolto le lavorazioni, tale situazione di irregolarità non incida sulla rendicontazione dei lavori e quindi sul pagamento finale. Infine, se l'appaltatore non risultasse in regola con il Durc e/o il Durc di congruità, mentre il subappaltatore sì, si dovrebbe prevedere che quest'ultimo possa essere liquidato direttamente dagli Uffici competenti.

Una notazione particolare merita la disciplina afferente ai controlli che prevede, in capo agli Uffici Speciali per la ricostruzione, l'onere delle verifiche a campione che dovranno interessare almeno il 20% delle domande di contributo presentate. Sotto questo profilo, poiché l'effettuazione del controllo a campione sospende i termini per l'adozione del provvedimento di concessione del contributo, parrebbe necessario definire con certezza il limite temporale massimo entro il quale deve valere la sospensione, al fine di conferire certezza applicativa all'interessato dei termini di adozione del provvedimento di concessione del contributo.

#### **Articolo 4 – Urgente rimozione di materiali prodotti a seguito di eventi sismici**

La norma, integrando le disposizioni in materia di trattamento e trasporto del materiale derivante dal crollo parziale o totale degli edifici, previste dall'art. 28 del D.L. 189/2016, cerca positivamente di velocizzare l'aggiornamento dei piani regionali e le procedure per la gestione delle macerie soprattutto con riferimento alla individuazione dei siti di stoccaggio temporaneo che hanno costituito, sino ad ora, uno dei punti deboli della gestione degli interventi di ricostruzione. Positivo è infatti il potere attribuito al Commissario straordinario di poter intervenire in sostituzione aggiornando comunque il piano, previo parere del Presidente della regione interessata.

Altro elemento indispensabile per la velocizzazione delle operazioni di smaltimento è il poter far ricorso alla procedura negoziata, senza pubblicazione del bando, per l'affidamento delle attività di raccolta delle macerie secondo l'art. 63 del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016, superando il limite della precedente norma che prevedeva che la raccolta delle macerie e il loro trasporto (ai centri di raccolta comunali, ai siti di deposito temporaneo o agli impianti di recupero) fosse effettuata dalle aziende del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani o dai

comuni o dalle amministrazioni coinvolte direttamente o tramite imprese di trasporto da essi incaricate.

### **Articolo 5 - Estensione al territorio dei Comuni del cratere della misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno, denominata «Resto al Sud»**

Positiva anche l'estensione del perimetro di applicazione in cui è possibile usufruire delle agevolazioni note come “Resto al Sud” che finanzia liberi professionisti e imprenditori fino a 45 anni di età e dedicata a produzione di beni nei settori dell'artigianato, dell'industria, della pesca e dell'acquacoltura, ovvero relative alla fornitura di servizi, compresi i servizi turistici, che hanno la loro attività ubicata anche nelle regioni del Centro Italia, colpite dal terremoto del 2016 (Lazio, Umbria e Marche). Si tratta di una opportuna misura volta ad evitare una accelerazione dello spopolamento delle aree colpite dal sisma da parte di giovani professionisti ed imprenditori, fornendo una opportunità interessante di autoimpiego, innestandosi in uno strumento già rodato e che ha dimostrato di avere un buon riscontro applicativo nei territori del Mezzogiorno.

### **Articolo 6 - Estensione dei contributi a comuni colpiti dal sisma**

Parimenti positiva è l'estensione del perimetro di applicazione territoriale dell'art. 23, comma 1-bis, del D.L. 32/2019 estendendo anche ai comuni elencati nell'allegato 2, oltre che ai comuni indicati nell'allegato 1, del D.L. 189/2016, il contributo di 5 milioni per il 2019 previsto per i comuni con più di 30 mila abitanti colpiti dagli eventi sismici che hanno interessato l'Italia centrale a partire dal 24 agosto 2016, per interventi urgenti di manutenzione straordinaria o di messa in sicurezza su strade ed infrastrutture comunali. Si ritiene tuttavia opportuno

prevedere l'estensione di tali contributi a tutti i Comuni indipendentemente dal numero di abitanti.

### **Articolo 8 - Proroga di termini**

L'articolo 8 prevede opportunamente, al comma 3, la proroga dal 1° gennaio 2020 al 1° gennaio 2021 del termine della sospensione dei pagamenti delle fatture relative ai servizi di energia elettrica, acqua e gas, assicurazioni e telefonia nei comuni italiani colpiti dai sismi di agosto e ottobre 2016 e di gennaio 2017. Sotto questo profilo parrebbe auspicabile definire, a livello di normativa primaria, una correzione della distorsione interpretativa generata dalla regolazione attuativa dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) che ha ristretto l'ambito e la portata applicativa della norma riducendo ingiustificatamente l'agevolazione ai soli punti di prelievo attivi al momento del sisma.

### **"Busta paga pesante"**

Come è noto, le imprese del "cratere" hanno avuto la possibilità di sospendere il pagamento delle imposte per l'anno 2017 (redditi 2016) e 2018 (redditi 2017), dando poi la possibilità di pagarle in 5 anni con rate semestrali (dal 2020 per le imposte del 2017, dal 2021 per le imposte del 2018) attraverso il ricorso a due finanziamenti a tasso zero, uno per il 2017 ed uno per il 2018, senza prevedere né sconti né riduzioni d'imposta.

Per le imprese che hanno chiesto ed ottenuto il rateizzo o addirittura hanno pagato tutto e subito per intero, pur avendo diritto al rateizzo stesso, sarebbe auspicabilmente necessario introdurre un meccanismo identico a quello della cosiddetta "busta paga pesante", prevedendo l'abbattimento del 60% dell'importo dell'IRPEF sospesa (D.L. 9.2.17 n. 8 convertito in L. 45/2017 - art. 11).

## **Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia**

Per il rilancio dell'economia nei territori colpiti dal sisma del 2016 è stata istituita la Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia. La sua istituzione ha rappresentato certamente una misura positiva per la ripresa dei territori interessati presentando, tuttavia, sin dalla sua origine, alcune limitazioni che incidono profondamente sulle sue potenzialità.

Affinché questo strumento possa produrre effettivi benefici economici, produttivi ed occupazionali, occorre che si intervenga rendendolo strutturale e più duraturo nel tempo.

La norma ha previsto infatti che le agevolazioni vengano concesse per tutto il 2017 e per il 2018, prorogati poi al tutto il 2019 e 2020. Nonostante ciò, se l'intento è quello di creare condizioni durevoli di ripresa e riavvio dell'economia nelle zone interne gravemente danneggiate e già in difficoltà anche prima del sisma del 2016, il provvedimento risulta poco efficace essendo previsto per un così limitato periodo. Sarebbe pertanto opportuno individuare un periodo strutturale medio-lungo di almeno 5/6 anni, evitando di ricorrere a proroghe di biennio in biennio, come già accade per la Zona Franca Urbana dell'Emilia Romagna, generando soltanto incertezza per gli operatori che devono essere messi in grado di programmare ragionevolmente gli investimenti in un arco temporale adeguato. Uno strumento strutturale e duraturo infatti, assumerebbe anche capacità attrattiva e interesse.

## **Zona Economica Speciale Sisma (Zess)**

I segnali del quadro macro economico che si è creato in seguito al sisma del 2016, sono molto preoccupanti. Le conseguenze del terremoto si sono infatti aggiunte ad una situazione già di per sé compromessa nelle aree interne, a causa della crisi che

da anni investe in generale l'economia italiana e più in particolare le aree oggetto del sisma, toccando particolarmente il settore manifatturiero.

Una situazione di tal genere deve essere necessariamente affrontata con misure di natura straordinaria che possano favorire la ripresa economica ed il ripopolamento delle aree interne.

Per le imprese che vogliono investire nei territori colpiti dal sisma 2016, ad eccezione delle imprese operanti nella filiera delle costruzioni, sarebbe opportuna la creazione di una zona del tipo “ASSISTITA” in tutti quei comuni rientranti nell'area del così detto cratere.

### **Credito d'imposta**

Con provvedimento 9 agosto 2019 l'Agenzia delle Entrate ha esteso il credito d'imposta previsto per il Mezzogiorno (art. 1, commi da 98 a 108 della L. 28 dicembre 2015, n. 208 “Legge di Stabilità 2016 modificato da D.L. 29 dicembre 2016, n.243 convertito, con modificazioni, dalla L. 27 febbraio 2017 n. 18) agli investimenti in beni strumentali, identificati in nuovi macchinari, impianti e attrezzature varie realizzati, anche mediante leasing, nei Comuni del Centro Italia colpiti dal sisma e nelle zone economiche speciali (ZES).

La domanda per ottenere il credito d'imposta può essere inoltrata fino al 31/12/2019.

Sembrerebbe tuttavia, a seguito di approfondimenti effettuati con l'Agenzia delle Entrate, che la misura in questione non sia cumulabile con altre forme di aiuti, compresi quelli in “de minimis”, limitando notevolmente il bacino di interessati che potrebbero presentare la domanda. Sarebbe pertanto opportuno un intervento correttivo che chiarisse la cumulabilità degli aiuti, conformemente a quanto previsto per il credito di imposta Mezzogiorno e per le ZES.

In caso di esaurimento delle risorse stanziato per tale agevolazione si potrebbe inoltre procedere alla ripartizione del credito riconosciuto alle imprese, in misura ridotta rispetto a quanto originariamente richiesto, oltre ad un ulteriore stanziamento di risorse a copertura pari a quanto originariamente stanziato nella misura originaria.

## **Altre tematiche generali**

### **Proroga riscossione versamenti tributari e contributivi**

In considerazione della proroga al 15 gennaio 2020, disposta dall'art. 8 del Decreto in esame per la ripresa della riscossione dei versamenti tributari e contributivi previdenziali e assistenziali, di cui l'art. 48 commi 11 e 13 del DL 189/2016 ha previsto la sospensione per le imprese rientranti sui luoghi del sisma 2016, si propone un'ulteriore proroga di un trimestre dello stesso termine al 15 aprile 2020, nel limite del 40 per cento degli importi dovuti.

### **De minimis**

Come noto il regime "de minimis" individua gli aiuti di piccola entità che possono essere concessi alle imprese senza violare le norme sulla concorrenza tra operatori all'interno dell'Unione Europea. L'importo totale massimo degli aiuti di questo tipo ottenuti da una impresa non può superare, nell'ultimo triennio, i 200.000 euro.

Attualmente, con le agevolazioni previste per la Zona Franca Urbana, il Danno Indiretto e le altre misure, molte imprese hanno raggiunto il limite di esenzione massima concedibile pari a 200.000 euro di contributi e crediti d'imposta relativi alla ripresa ed alla ricostruzione.

Molte di queste, spesso le più strutturate e virtuose, che vogliono investire e creare occupazione nelle aree più danneggiate, hanno pertanto inibita la possibilità di usufruire di alcune ulteriori misure di aiuto sugli investimenti nell'area del “cratere” proprio a causa del raggiungimento massimo del “de minimis”.

Come è a tutti noto, il sisma del 2016 è stato un evento eccezionale, imponente e devastante, gestito con misure a carattere speciale e straordinario. Per tale ragione sarebbe auspicabile individuare soluzioni negoziali e tecniche che prevedano l'esclusione dal conteggio del “de minimis” delle provvidenze ottenute con provvedimenti e leggi speciali appunto, rivolti alla ripresa economica del “cratere”.

Da ultimo, vogliamo richiamare l'attenzione su due altre grandi questioni che interessano in generale tutto il Paese, ma che hanno, nelle aree interessate dal sisma, una ricaduta indiretta importante sulla ricostruzione, destando le preoccupazioni di molte piccole imprese:

- **Ecobonus, Sismabonus e sconto in fattura:** possibilità di trasferimento del credito d'imposta per ecobonus e sismabonus dal privato alle imprese che favorisce solo quelle più grandi e penalizza fortemente le piccole (art. 10 Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito in Legge n. 58 del 28 giugno 2019 - cd. Decreto Crescita.
- **Responsabilità solidale** (art. 4 Decreto fiscale collegato alla Manovra di bilancio – DL 124 del 2019 - AC2220) per il versamento di ritenute applicate da imprese appaltatrici e subappaltatrici che ha introdotto un insopportabile aggravio burocratico e un pesante drenaggio di risorse, con perdita di liquidità ai danni delle imprese del settore costruzioni, prevedendo, in tutti i casi in cui un committente affidi a un'impresa l'esecuzione di un'opera, il versamento delle ritenute fiscali per i lavoratori impiegati in quell'appalto venga effettuato direttamente dal committente stesso, a cui l'appaltatore o

subappaltatore deve anticipare le somme. In tal modo si chiede alle imprese di sottrarre liquidità propria, senza peraltro poter utilizzare la compensazione con i rispettivi crediti fiscali.

- **Subappalti:** l'attuale normativa in materia di contratti pubblici prevede che le imprese possano subappaltare nella misura massima del 30% dei lavori edili, escluse le opere specialistiche; in tal senso dovrebbero pertanto essere corretti i comportamenti degli Uffici Speciali che stabiliscono che nel 30% siano anche incluse le lavorazioni specialistiche, attraverso una indicazione normativa specifica.