



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

*DISPOSIZIONI PER LA GESTIONE DELLE EMERGENZE DI RILIEVO
NAZIONALE E LA RICOSTRUZIONE POST-CALAMITA'
(C. 1632 GOVERNO, C. 589 TRANCASSINI, C. 647 BRAGA)*

*CAMERA DEI DEPUTATI
VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)*

Roma, 3 aprile 2024

Premessa

La frequenza e l'intensità dei fenomeni catastrofali degli ultimi anni impongono una riflessione sulla necessità di valorizzare l'esperienza cumulata da una serie di provvedimenti - con interventi talvolta *una tantum* e talvolta riproposti, anche in versione più evoluta - per introdurre misure strutturali atte a garantire una risposta pronta e versatile alle esigenze dei territori colpiti da tali eventi. Per tale motivo si concorda con l'intenzione di adottare una legge quadro (o testo unico) in materia.

In tale ambito, vi è necessità di individuare le più efficienti modalità di attivazione rapida dei dispositivi di protezione civile per la popolazione e i territori: in particolare primo soccorso e messa in sicurezza delle aree a rischio idrogeologico. Un veloce ed efficiente intervento va garantito anche alle imprese che, in condizioni di emergenza, oltre a subire il danneggiamento dei beni aziendali, faticano a riprendere la propria attività anche a causa della lenta ripresa socioeconomica nel territorio ove sono insediate.

Precondizione per garantire la necessaria rapidità ed efficacia degli interventi di ricostruzione e ripresa economica post-calamità è la semplicità delle procedure di ricostruzione (sia delle infrastrutture sia dei beni immobili) e delle modalità di indennizzo dei danni subiti dalle attività economiche. La predisposizione di protocolli amministrativi *ad hoc*, attivabili al verificarsi di eventi calamitosi, garantisce la necessaria speditezza in fase di attuazione degli interventi di ricostruzione e rilancio economico.

Le misure per la salvaguardia dei territori, dei residenti e delle attività colpite da eventi calamitosi devono produrre l'impulso necessario a rimettere rapidamente sul binario della crescita il tessuto produttivo. Altrimenti si rischia di subire condizioni di stagnazione economica, il cui riequilibrio diventa sempre più difficile con il passare del tempo.

Le proposte di legge AC 1632 "Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità", AC 589 che modifica il codice della protezione civile e AC 647, recante deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione affrontano tutte il tema delle conseguenze delle calamità naturali, con l'ambizione di superare le logiche squisitamente emergenziali ed episodiche che, comportando una stratificazione e frammentazione degli interventi normativi, non assolvono in modo efficace al compito di garantire la rapidità ed efficacia degli interventi destinati ai territori interessati.

È dunque auspicabile che l'iter legislativo di queste distinte iniziative sia portato a sistema per affrontare, in modo organico e strutturale, il tema degli effetti sui territori delle calamità naturali.

Considerazioni in merito alla proposta di legge AC 1632 in relazione alle proposte di legge AC 589 e AC 647

Si apprezza la proposta di introdurre l'istituto relativo allo "stato di ricostruzione di rilievo nazionale" (articolo 2 della proposta di legge AC 1632), che consentirebbe di dare continuità, successivamente alla conclusione dello stato di emergenza, agli interventi di ricostruzione che, sulla base delle esperienze maturate nell'ultimo decennio, si protraggono spesso per un lungo periodo (si pensi, ad esempio, all'arco temporale per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 2009 in Abruzzo e del 2016 nell'Italia centrale). Si ritiene appropriata la durata

di cinque anni, prorogabile fino a dieci anni, della vigenza dello “stato di ricostruzione di rilievo nazionale”, in quanto garantisce un arco temporale congruo per affrontare in modo sistematico le sfide ricostruttive imposta dall’evento calamitoso. Mentre la durata massima di sei mesi, non prorogabile, per gli interventi connessi all’evento calamitoso, di disposizioni derogatorie in materia di affidamento di lavori pubblici e di acquisizione di beni e servizi potrebbe essere estesa qualora sia opportuno consentire il ricorso a procedure semplificate per un periodo più lungo.

L’istituzione della Cabina di coordinamento per la ricostruzione (articolo 4 proposta di legge AC 1632) andrebbe nella direzione di apportare coerenza alle attività di ricostruzione post-calamità e la sua composizione consentirebbe l’emersione di criticità relative ad un’ampia area territoriale, consentendo il coinvolgimento, nel percorso di selezione degli interventi di rilancio economico, anche dei territori non direttamente colpiti dall’evento. In merito, si prevede che ai lavori della Cabina possano partecipare tutti i soggetti, pubblici o privati, ritenuti utili alla rappresentazione degli interessi coinvolti e delle questioni trattate. A tale proposito si potrebbe prevedere esplicitamente la partecipazione delle rappresentanze degli interessi imprenditoriali, in quanto tra i maggiori interessati al tema e detentori di informazioni essenziali per valutare le effettive ricadute dell’evento calamitoso sul tessuto produttivo e per suggerire le misure più utili al rilancio dell’economia.

In merito alle procedure di ricostruzione privata (articolo 9 proposta di legge AC 1632), si condivide l’approccio per un’efficiente attività di ripristino e riparazione degli immobili privati (compresi quelli in cui sono svolte attività produttive), tuttavia potrebbe essere utile ridurre a sei mesi (prorogabili per ulteriori sei mesi in casi di evidenti necessità) i tempi entro i quali il commissario straordinario individua gli interventi di immediata riparazione, di ripristino o ricostruzione e definisce i criteri di indirizzo per la pianificazione, la progettazione e la realizzazione degli interventi. La formulazione del comma 2 dell’articolo 9 riporta un periodo di pianificazione di 12 mesi dalla nomina del Commissario straordinario. È necessario ridurre il più possibile, compatibilmente con le sfide poste dall’evento calamitoso, i tempi di verifica e pianificazione degli interventi, in quanto la rapidità degli interventi ricostruttivi è collegata con le capacità di ripresa dei territori e di recupero delle ordinarie modalità di vita. Il ritorno dei residenti e delle attività produttive nei territori colpiti dovrebbe essere garantito nei tempi più brevi possibili, altrimenti si rischia lo spopolamento e la desertificazione economica, con ripercussioni anche sulla crescita del Paese nel suo complesso.

L’articolo 11 (Procedura per la concessione e l’erogazione dei contributi per la ricostruzione privata) della proposta di legge AC 1632 prevede al comma 6 che gli interventi di ricostruzione privata debbano essere conclusi entro il termine di scadenza dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale. Tuttavia, in alcuni casi, tale termine potrebbe risultare troppo breve per motivi oggettivi. A tale proposito sarebbe opportuno prevedere una “clausola di salvaguardia” per i casi eccezionali.

Anche per quanto riguarda i termini di presentazione dell’istanza di concessione del contributo per la ricostruzione privata (entro 3 anni dalla dichiarazione dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale) potrebbero verificarsi dei casi in cui non si riesca a presentare l’istanza entro tali termini. Le trascorse esperienze dimostrano che le difficoltà di progettazione per determinati immobili (o aree territoriali) e le numerose richieste di

progettazione e di interventi di riparazione/ricostruzione da parte di coloro che hanno subito danni, determinano rallentamenti che a volte superano i tre anni. Anche qui i termini di presentazione delle istanze dovrebbero tenere in considerazione eventuali casi eccezionali, in riferimento ai quali riconoscere termini più ampi.

Il comma 2 dell'articolo 22 (tutela dei lavoratori) della proposta di legge AC 1632 prevede che la richiesta del DURC, per le imprese affidatarie o esecutrici dei lavori, sia effettuata dal Commissario. Sul punto potrebbe essere previsto espressamente che tali documenti amministrativi vadano acquisiti d'ufficio dall'amministrazione precedente (nel caso in argomento dalla struttura commissariale), in modo da consentire la necessaria velocità delle procedure attuative.

L'articolo 24 (Interventi per il recupero del sistema produttivo) della proposta di legge AC 1632 prevede il ricorso al regime di aiuto di cui al decreto-legge 1° aprile 1989, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 maggio 1989, n. 181, limitatamente a quanto disciplinato dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 24 marzo 2022. Si tratta di una disposizione già introdotta, di recente, a favore della regione Toscana, dall'articolo 18 del decreto-legge 9 dicembre 2023 n. 181 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 2 febbraio 2024, n. 11, in occasione degli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 29 ottobre 2023.

Il regime di aiuto si caratterizza come strumento di sostegno per investimenti di importo significativo (non inferiore al milione di euro) e si rivolge alle imprese costituite in forma di società di capitali e alle reti di imprese. I programmi ammissibili all'agevolazione devono prevedere:

- a) la realizzazione di nuove unità produttive tramite l'adozione di soluzioni tecniche, organizzative e/o produttive innovative rispetto al mercato di riferimento;
- b) l'ampliamento e/o la riqualificazione di unità produttive esistenti tramite diversificazione della produzione in nuovi prodotti aggiuntivi o cambiamento fondamentale del processo produttivo complessivo;
- c) la realizzazione di nuove unità produttive o l'ampliamento di unità produttive esistenti;
- d) l'acquisizione di attivi di uno stabilimento.

A questi programmi si aggiungono gli investimenti per la tutela ambientale. Sono ammessi all'agevolazione i settori minerario, manifatturiero, energetico, servizi alle imprese e turistico. Molti settori, tra cui il commercio, rimangono esclusi dalla possibilità di accedere alle agevolazioni previste per il recupero produttivo e per il mantenimento dei livelli occupazionali nei territori colpiti da eventi calamitosi.

A tale proposito si ritiene limitativo il ricorso al regime previsto dall'articolo 24, in quanto, come appunto indicato, rivolto solo a specifici settori. Senza misure agevolative mirate, gli altri settori economici, e in particolar modo quelli del terziario (che rappresenta la quota maggioritaria del PIL e dell'occupazione nel Paese) si ritroverebbero esclusi a prescindere dalle caratteristiche del territorio interessato dall'evento calamitoso. Ciò pone un concreto

rischio di impoverimento del tessuto imprenditoriale e della comunità che potrebbero portare a forme di desertificazione dei territori colpiti.

Per tali considerazioni, si suggerisce l'introduzione di ulteriori misure agevolative strutturali per i settori economici non ricompresi nell'attuale formulazione dell'articolo 24. L'esperienza relativa al sisma del Centro Italia mostra che l'istituzione della Zona Franca Urbana (ZFU) e l'introduzione del credito di imposta in beni strumentali hanno consentito a molte imprese di riqualificare le proprie unità produttive e di sopperire alle diminuzioni di fatturato connesse con gli eventi calamitosi.

A tale proposito si ritiene condivisibile l'articolo 9 della proposta di legge AC 589, che istituisce *ope legis* ZFU nei territori dei comuni colpiti da un evento calamitoso, riconoscendo i benefici propri di tale misura sia alle imprese di nuova apertura che a quelle già insediate nei territori colpiti dall'evento calamitoso.

Le ZFU, disciplinate dall'articolo 1, commi da 340 a 343, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono state efficacemente utilizzate per il contrasto all'impoverimento dei territori dell'Italia centrale colpiti dal sisma del 2016. L'articolo 46 del decreto-legge n. 50/2017, convertito dalla legge n. 96/2017, ha ritagliato una specifica disciplina adatta ai territori che si confrontano con le difficoltà post-calamità e che potrebbe essere ripresa nell'ambito della legge quadro.

Nel caso dell'Italia centrale, le ZFU sono in vigore dal 2017 e la proroga per il 2024 è stata adottata dall'articolo 17-ter del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18. Il dispositivo agevolativo prevede esenzioni fiscali e contributive per le imprese ammissibili, solitamente PMI che registrano, in un arco temporale definito, riduzioni del fatturato o imprese che avviano l'attività nei territori colpiti dagli eventi calamitosi. Le agevolazioni vengono concesse in regime *de minimis* e sono utilizzate in compensazione, attraverso la riduzione dei versamenti da effettuarsi con il modello di pagamento "F24".

Tale misura è stata apprezzata dalle imprese e risulta di facile utilizzo sia per l'amministrazione titolare che per le imprese beneficiarie. Si ritiene dunque opportuna la sua introduzione nella legge quadro, così da poter contare su un'agevolazione strutturale in favore dei settori produttivi non ricompresi nell'attuale formulazione dell'articolo 24 della proposta di legge quadro (AC 1632). In caso di evento calamitoso il finanziamento della ZFU dovrebbe poter essere garantito sia a valere delle risorse finanziarie del bilancio dello Stato che di ulteriori fonti finanziarie, come fondi strutturali o Fondo di sviluppo e coesione, che potrebbero essere utilizzate previa la sottoscrizione dei necessari accordi con gli attori istituzionali coinvolti.

L'istituzione di ZFU viene anche prevista dall'articolo 2 (Principi e criteri direttivi) lettera *m*) della proposta di legge 647. Di tale formulazione non si apprezzano i tempi di vigenza indicati per l'agevolazione, di soli due anni. Si ritiene opportuno lasciare alla valutazione caso per caso la determinazione dei tempi di operatività di tale strumento, secondo principi di proporzionalità che tengano conto della gravità e della durata della crisi innescata dall'evento calamitoso.

Un ulteriore strumento agevolativo apprezzato dalle imprese, sempre in occasione dell'evento che ha colpito l'Italia centrale, è stato il credito di imposta in beni strumentali, istituito dall'art. 20-bis del decreto-legge n. 189/2016. Si tratta di una misura -strutturata sulla falsariga del "credito di imposta Mezzogiorno" - volta a favorire la ripresa produttiva delle imprese insediate da almeno sei mesi antecedenti agli eventi sismici. Tale misura non è concessa in regime *de minimis* e, dunque, necessita di autorizzazione da parte della Commissione europea. Si ritiene debba anch'essa far parte delle, possibili, agevolazioni potenzialmente attivabili in un contesto territoriale danneggiato da eventi calamitosi. La proposta di legge AC 589, all'articolo 8 (Interventi per la ripresa economica e produttiva) riporta un elenco di ulteriori agevolazioni che potrebbero essere concesse a favore delle imprese che, per conseguenza di una calamità, presentano rilevanti difficoltà finanziarie ai fini della continuazione delle attività produttive e del mantenimento dei livelli occupazionali. Tra queste al comma 1 lettera *d*) viene richiamato per l'appunto il credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali.

È bene porre in evidenza che la proposta di legge AC 589, più completa sul tema del rilancio economico dei territori colpiti da eventi calamitosi, considera strutturale il ricorso alla ZFU (ossia in caso di evento calamitoso nei territori colpiti si procede all'istituzione di una ZFU), mentre gli ulteriori strumenti agevolativi contenuti nell'articolo 8 risultano eventuali. La loro introduzione nel contesto territoriale andrebbe decisa all'esito di una valutazione circa la gravità delle criticità. Si apprezza tale impostazione, pragmatica, efficace in logica di proporzionalità, e si ritiene che questa possa essere recepita dalla legge quadro.

Si sottolinea che anche l'articolo 2 (Principi e criteri direttivi) lettera *n*) della proposta di legge AC 647 prevede la possibilità di ricorrere al credito di imposta per l'acquisto di beni strumentali.

Ulteriori agevolazioni elencate nell'articolo 8 sopra citato sono:

- a. finanziamenti agevolati a tasso zero:
 - i. per il ripristino e il riavvio delle attività economiche, a copertura del 100 per cento degli investimenti fino a 30.000 euro alle PMI, da rimborsare in dieci anni con un periodo di tre anni di preammortamento;
 - ii. per sostenere la nascita e la realizzazione di nuove imprese e nuovi investimenti, a copertura del 100 per cento degli investimenti fino a 600.000 euro alle PMI nei settori della trasformazione di prodotti agricoli, dell'artigianato, dell'industria, dei servizi alle persone, del commercio e del turismo, da rimborsare in otto anni con un periodo di tre anni di preammortamento;
- b. regime di aiuto previsto per le aree industriali in crisi di cui al decreto-legge 1° aprile 1989, n. 120, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 maggio 1989, n. 181 (misura già contenuta nell'articolo 24 della proposta di legge quadro).

Si tratta di misure di agevolazione che dovrebbero essere considerate in un testo unico in tema di eventi calamitosi, il cui ricorso dovrebbe essere valutato caso per caso, come peraltro indicato nell'articolo 2 (Principi e criteri direttivi) lettera *o*) della proposta di legge AC 647, in tema di delega al governo per l'adozione di un testo unico. Tali misure dovrebbero essere

selezionate nell'ambito del programma di sviluppo predisposto dalla struttura di missione come disciplinato dalla lettera h) dell'articolo 2 sopra citato.

Si richiama la necessità di prevedere forme di contenimento del numero di aiuti riconosciuti in regime di *de minimis*, per scongiurare l'ipotesi di saturazione degli importi massimi concedibili.

Delega al Governo in materia di indennizzi per danni causati da calamità naturali ed eventi catastrofici (art. 25 della proposta di legge AC 1632)

L'articolo 25 prevede che entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione di schemi assicurativi finalizzati ad indennizzare persone fisiche ed imprese per i danni al patrimonio edilizio cagionati da calamità naturali ed eventi catastrofici.

Con i decreti legislativi si dovrebbero individuare la platea dei soggetti aventi diritto all'indennizzo, la tipologia di immobili ammissibili a tali forme di copertura, nonché la tipologia dei rischi assicurabili, dei danni suscettibili di indennizzo e l'entità dei massimali assicurativi. Non è chiaro dal testo se tale assicurazione abbia carattere di obbligatorietà e se agisce su tutto il territorio nazionale o solo nelle aree ritenute a rischio.

Anche in assenza di obbligatorietà andrebbero previsti interventi di incentivazione per promuovere la stipula delle polizze; ad esempio assicurando un'adeguata detraibilità delle spese sostenute per i premi assicurativi. Inoltre, per ottenere schemi assicurativi condivisi, occorrerebbe attivare un tavolo di confronto - presso il Ministero dell'economia e delle finanze e con la partecipazione delle associazioni imprenditoriali, delle associazioni dei consumatori, dei proprietari immobiliari e dell'ANIA - che lavori sulle caratteristiche standard di tali prodotti assicurativi, oggi caratterizzati da particolare complessità tecnica e contrattuale, e sulla facile comparabilità dei prodotti e dei relativi costi. Questo sarebbe vero a maggior ragione in virtù della obbligatorietà che dovrebbe consentire di raggiungere la massa critica necessaria per un'efficiente mutualità dei rischi, con positivi effetti rispetto a sperequazioni territoriali ed anche al contenimento dei prezzi.

Si ricorda che, sulle polizze assicurative catastrofali, la legge n. 213 del 2023 (legge di bilancio 2024), all'art.1 commi da 101 a 111, è già intervenuta introducendo un obbligo di copertura assicurativa contro le calamità naturali limitato alle imprese.

Al momento, non risulta sufficientemente chiaro il rapporto tra le norme di disciplina delle assicurazioni catastrofali contenute nella legge di bilancio per il 2024 e quelle contenute nella proposta di legge quadro. Si auspica un riferimento organico a tale misura da introdurre nell'ultimo provvedimento citato, evitando sovrapposizioni in un ambito che implica effetti significativi sulla struttura dei costi e sugli adempimenti amministrativi a carico delle imprese.

Disciplina dell'imposta sul valore aggiunto collegata ai lavori di riparazione, ripristino e ricostruzione

Le precedenti esperienze in tema di ricostruzione post-calamità hanno fatto emergere una specifica criticità legata al pagamento dell'imposta sul valore aggiunto da parte delle imprese che ricorrono ad interventi di ricostruzione o ristrutturazione per ovviare ai danni causati da eventi calamitosi.

I danni subiti dalle imprese sono stati fino ad oggi rimborsati al 100% attraverso le risorse del bilancio dello Stato (o attraverso il fondo di solidarietà dell'Unione europea). Pur beneficiando per intero del rimborso dei danni subiti, i soggetti titolari di attività economica si trovano comunque a dover corrispondere l'importo dell'IVA all'azienda appaltatrice dei lavori o delle forniture finanziati con risorse pubbliche, in quanto l'IVA è rimborsabile tramite le ordinarie procedure fiscali. Tuttavia le imprese che operano nei territori colpiti da eventi calamitosi, a causa della sospensione o riduzione della propria attività, registrano una sensibile riduzione dell'IVA incassata (o anche l'azzeramento). Al ricorrere di tali condizioni risulta impossibile per l'impresa beneficiaria ricorrere alla compensazione IVA a fronte del suo pagamento per lavori e forniture relativi agli interventi ricostruttivi. Spesso l'importo dei lavori è consistente e l'IVA connessa risulta molto alta, le imprese dunque si trovano nella scomoda posizione di dover versare grosse somme relative all'anticipo dell'imposta sul valore aggiunto connessa con il contributo che ricevono per stati di avanzamento durante la fase di ricostruzione. Si tratta di cifre importanti che le aziende faticano ad anticipare vista la situazione in cui versano e che lo Stato dovrà comunque restituire alle imprese.

Il testo unico dovrebbe prendere in considerazione tale problematica, per la soluzione della quale possono essere suggerite due procedure:

- consentire all'impresa di non versare l'IVA connessa con gli interventi ricostruttivi nella fase dei lavori, con recupero da parte dello Stato, in tempi più lunghi, del credito attraverso compensazione;
- prevedere l'anticipazione a tasso zero da parte degli istituti bancari dell'IVA con successiva compensazione con l'Agenzia delle entrate.

Nell'Ordinanza n. 140 del 30 maggio 2023 - Ulteriori misure per la semplificazione e l'accelerazione della ricostruzione – sottoscritta dal Commissario straordinario del Governo per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica dei territori del Centro Italia, l'articolo 1 disciplina i casi in cui l'impresa beneficiaria dei fondi pubblici per la ricostruzione non è tenuta al versamento dell'IVA in fase di realizzazione degli interventi di ricostruzione. L'articolo prevede l'istituzione di un Fondo per l'anticipazione dell'IVA che viene concessa nelle medesime modalità con cui vengono concessi ed erogati gli indennizzi per la ricostruzione. Il recupero dell'IVA avviene con l'erogazione dell'ultimo stato di avanzamento lavori relativo all'intervento di ricostruzione, oppure in casi di difficoltà economica anche attraverso la rateizzazione entro un periodo di cinque anni.

Lo schema sopra richiamato potrebbe costituire una traccia per un'organica disciplina da introdurre nell'ambito della legge quadro che si intende adottare.

Conclusioni

Ciascuna delle tre proposte di legge all'esame della Commissione bilancio contiene degli elementi di valore che potrebbero essere portati a sistema nel contesto della legge quadro di cui al testo AC 1632. Considerata l'ipotesi di adottare un provvedimento omnicomprensivo per le misure di ricostruzione e rilancio economico delle aree territoriali colpite da un evento calamitoso si ritiene opportuno superare la logica della delega, facendo confluire nel testo AC 1632 le misure più efficaci contenute nelle proposte di legge AC 589 e AC 647.

In particolare si ritiene che le misure di agevolazione contenute nella proposta di legge quadro risultano insufficienti rispetto alle concrete esigenze che le imprese si sono trovate ad affrontare in conseguenza degli ultimi eventi calamitosi verificatisi in Italia. In sostanza essa si limita a prevedere il ricorso alla legge 15 maggio 1989, n. 181 per il rilancio delle economie dei territori, misura che esclude numerosi settori economici.

Dunque sarebbe opportuno far confluire nel testo AC 1632 le misure agevolative già previste nella proposta AC 589 (in particolare articoli 8 e 9), recependo inoltre gli indirizzi ed i principi di delega contenuti nella proposta AC 647, con particolare riferimento all'articolo 2 comma 1 lettere *h), m), n), o)*, apportando i correttivi già indicati. In questo modo di potrebbe disporre di un ampio menù di misure attivabili con flessibilità, in base alla gravità, estensione e durata degli effetti critici connessi agli eventi calamitosi concretamente subiti dai singoli territori.