



## **Senato della Repubblica**

**Ufficio di Presidenza della Commissione speciale per l'esame  
degli atti urgenti presentati dal Governo**

### **XVIII Legislatura**

#### **Audizione**

#### **A.S. n. 435**

**Disegno di Legge n. 435 recante conversione in legge del decreto legge 29 maggio 2018, n. 55 "Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche ed Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016"**

**Roma, 13 giugno 2018**

## Premessa

Gli effetti della sequenza sismica e delle condizioni climatiche estreme che hanno colpito il centro Italia a partire dall'agosto del 2016, sono purtroppo destinati a protrarsi ancora per lungo tempo e continuano a comportare, per le zone del cratere, forti ripercussioni sull'economia territoriale, peraltro in condizioni molto diversificate tra i diversi territori e con specificità che appaiono sempre più evidenti con il passare del tempo.

Quello che nell'immediatezza degli eventi sismici si era immaginato come prevedibile effetto si è rivelato, a distanza di ormai quasi due anni, una conferma di conseguenze fortemente negative sia sul PIL, sia sulle condizioni delle famiglie e delle imprese di quei territori.

Parimenti appare sempre più evidente il danno indotto dal sisma anche alle aree circostanti non ricomprese nel "cratere", ma che ne rappresentano la sua naturale estensione, facendo toccare con mano la contrazione ampia delle attività economiche in un'area vasta, che rende sempre più reale il rischio di abbandono di territori generalmente percepiti, ormai, come "a rischio" non soltanto sismico, ma anche economico.

In tale contesto, pertanto, vediamo certamente con favore il provvedimento oggetto dell'audizione, che, prendendo atto di un processo lento di ricostruzione e della difficoltà di ricostituzione di condizioni normali di vita, interviene con alcuni significativi provvedimenti in materia di sospensione dei termini relativi agli adempimenti tributari, contributivi ed altri.

Vogliamo cogliere, tuttavia, 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.

## Il terremoto e la complessità della ricostruzione

Gli eventi sismici iniziati ormai due anni fa (agosto 2016) coinvolgono 138 Comuni<sup>1</sup> distribuiti in 4 Regioni italiane: le Marche con 85 Comuni, l'Abruzzo con 23 e il Lazio e l'Umbria entrambe con 15 Comuni.

Per quanto riguarda alcuni aspetti della **struttura imprenditoriale**, le imprese registrate in questi territori alla fine del 2017 sono 65.053, di queste 15.855 sono le **imprese artigiane**<sup>2</sup>, pari al 24,4%.

---

<sup>1</sup> L'elenco dei Comuni tiene conto delle seguenti modifiche per la provincia di Macerata: dal 1° gennaio 2017 il comune di Fiastra ha incorporato quello di Acquacanica ed è nato il comune di Valfornace dalla fusione di Fiordimonte e Pieve Bovigliana

Tale incidenza sale al 30,9% se si escludono le imprese dell'agricoltura, silvicoltura e pesca. In particolare è del 33,4% nelle Marche, del 27,0% in Abruzzo, del 26,8% in Umbria e del 26,5% nel Lazio; tra le province, la quota più alta in quella di Fermo con il 40,3%, dell'Aquila e di Pescara entrambe con il 36,3% e di Macerata con il 35,5%.

Il totale delle imprese nei Comuni del cratere, e cioè le 65.053 imprese, rappresentano il 18,9% del totale delle imprese presenti nelle 10 province coinvolte. Tale quota raggiunge il 58,7% nella provincia di Macerata, il 47,3% in quella di Rieti e il 44,5% in quella di Ascoli Piceno. In media le Marche sono la Regione con l'incidenza maggiore e pari al 23,7%, a fronte del 7,1% in Abruzzo, del 6,8% in Umbria e dell'1,1% nel Lazio.

Inoltre, nelle Marche i Comuni del cratere concentrano il 23,0% di tutto l'artigianato regionale, una impresa artigiana su 4, quota che raggiunge il 57,6% nella provincia di Macerata e il 46,3% in quella di Ascoli Piceno, a fronte del 7,8% in Abruzzo, del 6,3% in Umbria e dell'1,1% nel Lazio.

Delle 15.855 imprese artigiane, il 66,3% è nei Comuni marchigiani, il 15,1% in quelli dell'Abruzzo, il 10,3% in quelli del Lazio e l'8,3% in quelli dell'Umbria. In termini di composizione settoriale, nelle Costruzioni si concentra il 37,6% dell'artigianato, nei Servizi alle persone il 24,9%, nel Manifatturiero il 24,4%, nei Servizi alle imprese il 11,2% e nei restanti comparti l'1,9%<sup>3</sup>.

Nelle **imprese artigiane**, sono 36.503 gli addetti, il 71,4% si concentra nella Regione Marche, il 13,6% in Abruzzo, l'8,1% in Umbria e il restante 6,9% nel Lazio. Tali addetti rappresentano il 24,7% degli addetti di tutte le imprese nei Comuni considerati, quota che sale al 26,9% nelle Marche, mentre è del 23,0% in Umbria, del 20,7% in Abruzzo e del 18,1% nel Lazio.

---

<sup>2</sup> I dati sono ripresi dall'Elaborazione Flash "Dinamica delle imprese artigiane nel 2017 nelle Marche: territori e settori drivers" del 15 febbraio 2018 a cura dell'Ufficio Studi Confartigianato Marche che aggiorna il numero di addetti e di imprese dell'artigianato contenuti in Confartigianato, Appendice statistica "Artigianato, turismo e prodotti agroalimentari di qualità nei 131 Comuni colpiti dagli eventi sismici di agosto e ottobre 2016" del 22 novembre 2016 a cura dell'Ufficio Studi nazionale con la collaborazione dell'Ufficio Studi Confartigianato Marche

<sup>3</sup> La categoria residuale (Altro) accorpa le Sezioni A, B, D, E, T e Nc Ateco 2007 che corrispondono all'Agricoltura, silvicoltura e pesca, all'Estrazione di minerali da cave e miniere, alla Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria, alla Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento, all'Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze e alle imprese non classificate

**Totale imprese e artigianato nei Comuni con danni strutturali gravi per provincia e Regione**

31 dicembre 2017; imprese registrate. Valori assoluti ed incidenze %

Provincia	n. Comuni	Regione	Totale imprese	di cui: Imprese artigiane	% artigianato sul totale imprese	% artigianato al netto dell'agricoltura, silv. e pesca	% totale imprese nei Comuni del cratere su totale territorio	% totale imprese artigiane nei Comuni del cratere su totale artigianato territorio
L'Aquila	6	Abruzzo	929	261	28,1	36,3	3,1	3,8
Teramo	16	Abruzzo	9.502	2.101	22,1	26,1	26,4	26,4
Pescara	1	Abruzzo	153	30	19,6	36,3	0,4	0,4
Rieti	15	Lazio	7.186	1.632	22,7	26,5	47,3	45,1
Ancona	2	Marche	3.179	678	21,3	25,2	6,9	5,8
Ascoli Piceno	22	Marche	11.034	2.659	24,1	29,8	44,5	46,3
Fermo	17	Marche	3.746	1.021	27,3	40,3	17,7	15,7
Macerata	44	Marche	22.939	6.156	26,8	35,5	58,7	57,6
Perugia	11	Umbria	5.811	1.210	20,8	26,9	8,0	7,4
Terni	4	Umbria	574	107	18,6	25,7	2,7	2,3
<b>Totale 10 province</b>	<b>138</b>		<b>65.053</b>	<b>15.855</b>	<b>24,4</b>	<b>30,9</b>	<b>18,9</b>	<b>19,5</b>

Regione	n. Comuni	Totale imprese	di cui: Imprese artigiane	% artigianato sul totale imprese	% artigianato al netto dell'agricoltura, silv. e pesca	% totale imprese nei Comuni del cratere su totale territorio	% totale imprese artigiane nei Comuni del cratere su totale artigianato territorio
Abruzzo	23	10.584	2.392	22,6	27,0	7,1	7,8
Lazio	15	7.186	1.632	22,7	26,5	1,1	1,7
Marche	85	40.898	10.514	25,7	33,4	23,7	23,0
Umbria	15	6.385	1.317	20,6	26,8	6,8	6,3
<b>Totale 4 Regioni</b>	<b>138</b>	<b>65.053</b>	<b>15.855</b>	<b>24,4</b>	<b>30,9</b>	<b>6,1</b>	<b>8,2</b>

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato Marche su dati Unioncamere-Infocamere

Al fine di valutare gli effetti del terremoto sull'economia dei territori colpiti dagli eventi sismici iniziati dal 24 agosto 2016, abbiamo preso in considerazione la dinamica nel corso del 2017 di alcune principali variabili.

Partendo dalle imprese artigiane, visto che, come anticipato, quasi un'impresa non agricola su tre è artigiana nei Comuni del cratere, si osserva che nei Comuni coinvolti della Regione Marche, Umbria e Abruzzo la variazione delle imprese artigiane registrate alla fine del 2017 rispetto alla fine del 2016<sup>4</sup> è meno intensa rispetto ai restanti territori. Ad impattare su tale dinamica, nel dettaglio settoriale, è l'andamento che si rileva per le imprese del Manifatturiero e delle Costruzioni. In particolare in tutte e quattro le Regioni si osserva che nei Comuni del cratere la dinamica è migliore rispetto ai restanti Comuni per quanto riguarda l'artigianato Manifatturiero e,

<sup>4</sup> Tale variazione tiene conto delle cancellazioni di ufficio ad opera delle Camere di Commercio. A partire dal 2005, infatti, in applicazione del D.p.r. 247 del 23/07/2004 e successiva circolare n° 3585/C del Ministero delle Attività Produttive, le Camere di Commercio possono procedere alla cancellazione d'ufficio dal Registro delle Imprese di aziende non più operative da almeno tre anni. In considerazione di ciò, l'ammontare dello stock delle imprese registrate può diminuire anche in presenza di un saldo attivo tra i flussi di iscrizioni e cessazioni

in tre Regioni su quattro, per quello delle Costruzioni. Per quanto riguarda i Servizi, di contro si rileva che in tre Regioni la dinamica osservata nei Comuni del cratere è peggiore rispetto a quella registrata nei restanti Comuni.

**Variatione delle imprese artigiane al 31 dicembre 2017 nelle province e Regioni con Comuni con danni strutturali gravi**  
 variazioni percentuali imprese artigiane registrate al 31 dicembre 2017 rispetto al 31 dicembre 2016

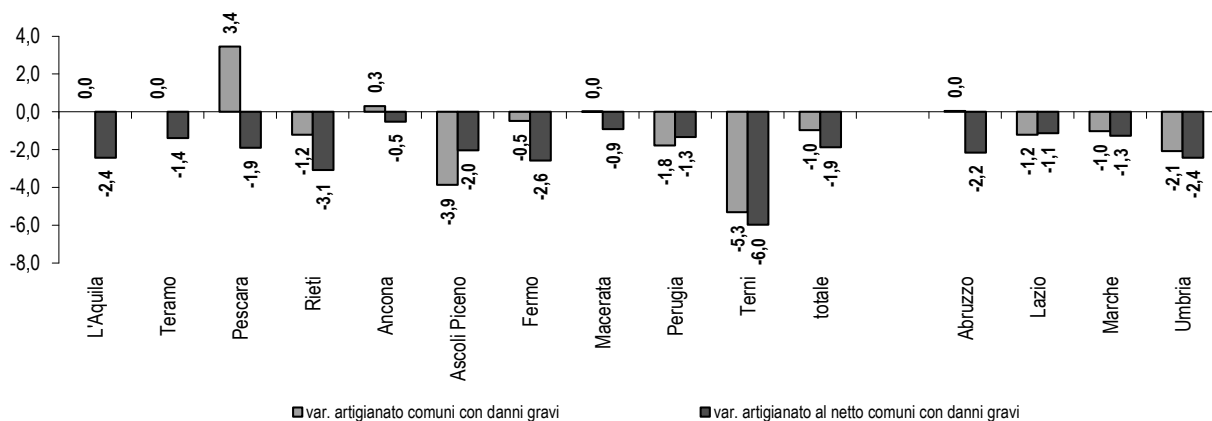
Provincia	n. Comuni	Regione	Manifatturiero	Costruzioni	Servizi alle imprese	Servizi alle persone	Totale
L'Aquila	6	Abruzzo	2,1	-2,9	6,7	5,7	0,0
Teramo	16	Abruzzo	0,6	-1,2	-2,5	1,6	0,0
Pescara	1	Abruzzo	0,0	11,1	0,0	0,0	3,4
Rieti	15	Lazio	1,3	-2,2	-2,1	-0,7	-1,2
Ancona	2	Marche	1,6	2,1	-5,3	-0,5	0,3
Ascoli Piceno	22	Marche	-3,6	-6,1	-2,5	-1,1	-3,9
Fermo	17	Marche	-3,0	0,9	9,1	-1,5	-0,5
Macerata	44	Marche	-0,5	1,1	-1,4	-0,3	0,0
Perugia	11	Umbria	-1,6	0,2	-7,1	-4,0	-1,8
Terni	4	Umbria	-5,0	-10,2	7,7	0,0	-5,3
<b>Totale</b>			<b>-0,9</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,0</b>

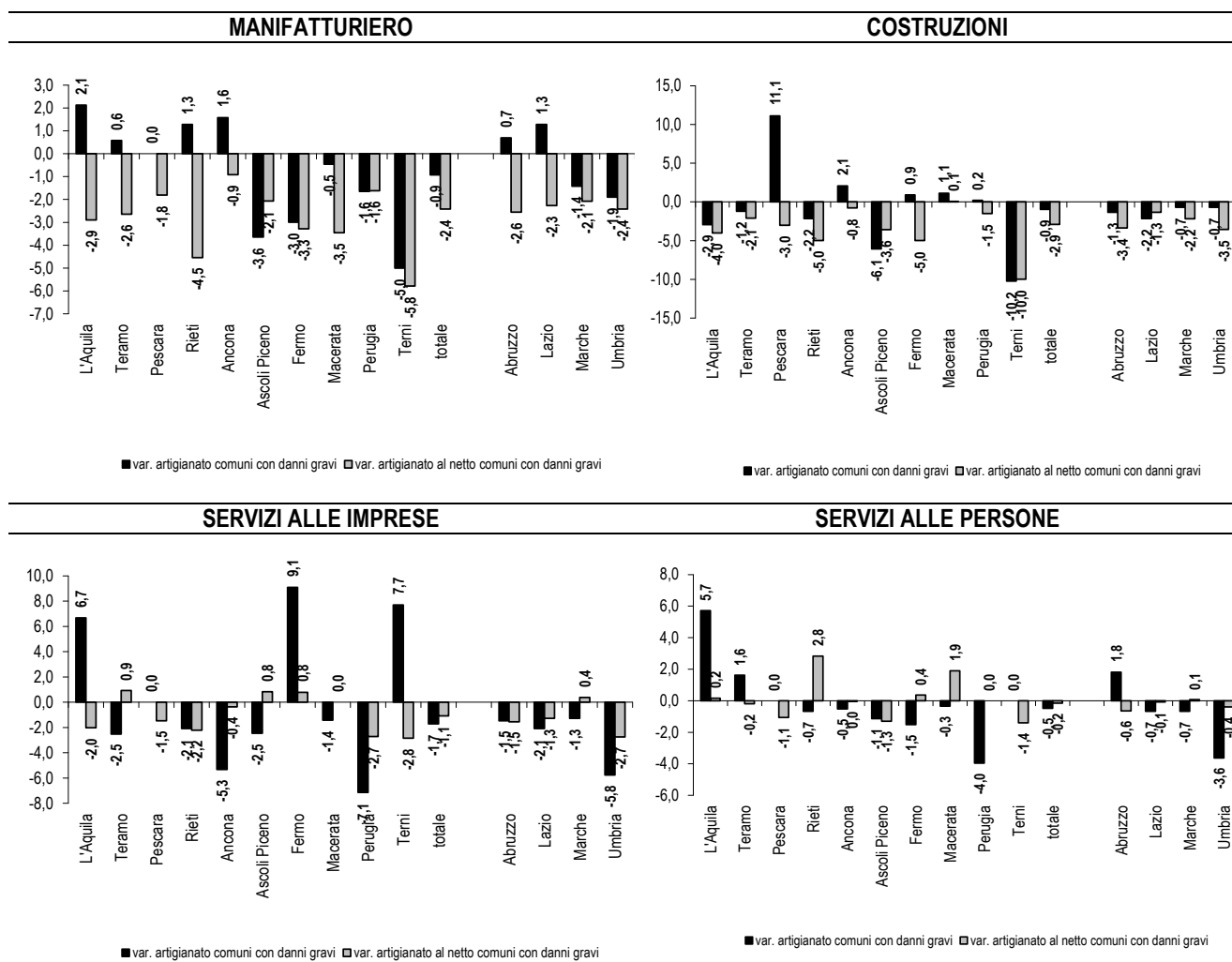
Regione	n. Comuni	Manifatturiero	Costruzioni	Servizi alle imprese	Servizi alle persone	Totale
Abruzzo	23	0,7	-1,3	-1,5	1,8	0,0
Lazio	15	1,3	-2,2	-2,1	-0,7	-1,2
Marche	85	-1,4	-0,7	-1,3	-0,7	-1,0
Umbria	15	-1,9	-0,7	-5,8	-3,6	-2,1

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato Marche su dati Unioncamere-Infocamere

**Variatione delle imprese artigiane nelle province e Regioni con Comuni con danni strutturali gravi**  
 Variazioni percentuali imprese artigiane registrate al 31 dicembre 2017 rispetto al 31 dicembre 2016



Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato Marche su dati Unioncamere-Infocamere

**Dinamica delle imprese artigiane nelle province e Regioni con Comuni con danni strutturali gravi: dettaglio macrosettori**  
 Variazioni percentuali imprese artigiane registrate al 31 dicembre 2017 rispetto al 31 dicembre 2016


Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato Marche su dati Unioncamere-Infocamere

L'attività delle imprese artigiane non è sicuramente favorita dall'accesso al credito, soprattutto nelle Regioni coinvolte dai recenti eventi sismici: per la dinamica dello stock dei prestiti concessi all'artigianato a settembre 2017 rispetto a settembre 2016, le Regioni considerate si collocano nella seconda metà della classifica nazionale. In particolare le Marche sono all'ultimo posto con il -15,4%, l'Abruzzo al 18° con il -11,2%, l'Umbria al 15° con il -9,7% e il Lazio all'11° posto con il -8,7%. In tutti questi territori, in linea con la dinamica rilevata per le restanti Regioni italiane, quella di settembre è peggiore rispetto a quanto si osservava a giugno 2017 e a settembre 2016.

Le **dinamiche per settori** delle imprese artigiane che abbiamo osservato molto probabilmente si collocano all'inizio delle attività legate alla ricostruzione che impattano sulle imprese Manifatturiere e delle Costruzioni, mentre la riduzione sensibile della popolazione residente

influisce sulle imprese dei Servizi. A tal proposito, nelle Regioni considerate, la dinamica delle esportazioni dei settori di MPI nel 2017 è positiva e in miglioramento rispetto al 2016. Nel dettaglio, aumenti sopra alla media nazionale (+5,4%) in Abruzzo con il +8,9% (era +3,3% nel 2016) e nel Lazio con il +7,8% (era +7,2% nel 2016); +2,2% in Umbria (era +2,0% nel 2016) e +1,0% nelle Marche (era -2,7% nel 2016).

Il **mercato immobiliare**, che in media nazionale si caratterizza per una crescita delle compravendite residenziali nel 2017 con il +4,9%, segna un trend negativo in due Regioni colpite dal terremoto del 2016: nelle Marche con compravendite a -0,1% risultato di un -1,5% per i capoluoghi di provincia e +0,3% per non capoluoghi e Umbria con -1,3%, di cui -2,4% per i capoluoghi di provincia e -0,7% per non capoluoghi. Crescita, invece, nel Lazio con i +3,1% (+2,9% per i capoluoghi e +3,5% per i non capoluoghi) e nell'Abruzzo con il +0,2%, anche se sintesi di un -0,6% per i capoluoghi e di un +0,4% per i non capoluoghi. Strettamente legati all'aspetto immobiliare sono gli incentivi fiscali alle persone fisiche per ristrutturazioni, *ecobonus* e mobili finalizzati a sostenere la domanda rivolta ad imprese dell'edilizia, installazione di impianti, legno e mobili che - utilizzando le dichiarazioni 2017 anno di imposta 2016 – rappresentano, in media nazionale, il 10,1% delle detrazioni di imposta previste dall'attuale sistema fiscale.

Considerando la variazione rispetto all'anno precedente, le Marche, l'Abruzzo e l'Umbria presentano una dinamica meno intensa della media nazionale pari al +15,4%. Nel dettaglio nelle Marche si registra il +13,5% che la colloca all'ultimo posto in Italia, +14,1% in Abruzzo e +14,9% in Umbria, mentre +16,8% nel Lazio.

Infine, dal punto di vista del mercato del lavoro, nelle Marche l'occupazione si caratterizza per una dinamica negativa (-0,6%) che la colloca al 18° posto tra le 21 Regioni e province autonome italiane a fronte di una crescita media nazionale dell'1,2%. Nel dettaglio settoriale, si osserva una dinamica positiva nel comparto delle Costruzioni con il +1,5% (12° posto in Italia, media nazionale +0,9%), in contro tendenza rispetto al 2016 quando si era registrata la variazione del -4,9%. Continua la crescita nel Manifatturiero: dopo il +0,2% del 2016, si registra il +3,4% (7° posto in Italia, media nazionale +0,6%), mentre variazione negativa per i Servizi con il -2,5% che colloca le Marche all'ultimo posto in Italia (media nazionale +1,5%) e risulta più intensa del -0,8% del 2016. Se si considera il tasso di occupazione, nel 2017 per tre delle quattro Regioni coinvolte è inferiore al massimo pre-crisi. In particolare, si osserva un gap di 2,6 punti percentuali per le Marche (19°

posto in Italia), di 2,4 p.p. per l'Umbria (17° posto), di 2,0 p.p. per l'Abruzzo (13° posto), mentre recupero per il Lazio per cui il livello del 2017 è superiore a quello pre-crisi di 0,7 punti percentuali.

La complessità della ricostruzione<sup>5</sup> in quelle aree non è sicuramente favorita dalla complessità della normativa che dovrebbe guidare la ricostruzione. Considerando i principali atti normativi, dalla prima scossa del 24 agosto del 2016 sono state emanate 8 leggi<sup>6</sup>, 56 Ordinanze del Commissario Straordinario (dal 10 novembre 2016 al 14 maggio 2018), 31 Ordinanze del Capo del Dipartimento di Protezione Civile (dal 26 agosto 2016 al 4 maggio 2018) pubblicate in Gazzetta Ufficiale, 35 Circolari della Protezione Civile (dal 3 settembre 2016 al 28 maggio 2018)<sup>7</sup>. Inoltre a questi atti normativi si aggiunge anche 1 decreto del Mef, 1 decreto legge non convertito, 6 delibere del Consiglio dei Ministri, 2 decreti del Presidente della Repubblica, 2 decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>8</sup>.

#### I principali atti normativi relativi al terremoto

numero	tipologia
8	Leggi
56	Ordinanze del Commissario Straordinario
31	Ordinanze del Capo del Dipartimento di Protezione Civile (pubblicate in Gazzetta Ufficiale)
35	Circolari della Protezione Civile
1	Decreto del MEF
1	Decreto-legge decaduto
6	Delibere del Consiglio dei Ministri
2	Decreti del Presidente della Repubblica
2	Decreti Presidente del Consiglio dei Ministri

Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato Marche su dati Governo, Commissario Straordinario, Protezione Civile, Regione Marche

<sup>5</sup> Una analisi sul campo delle criticità burocratiche e i problemi della ricostruzione nelle aree colpite dal terremoto nelle Marche in un capitolo dedicato del rapporto dell'Osservatorio della Cassa Edile Artigiana e della PMI delle Marche, C.ED.A.M (2018)

<sup>6</sup> 7 leggi come da sito Governo – estrazione del 3/5/2018 – a cui si somma la Legge di Bilancio 2018

<sup>7</sup> Tali dati sono ottenuti dal monitoraggio dei seguenti siti:

- Regione Marche <http://www.Regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/Atti-Documents-Ordinanze>
- Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma – 2016 <https://sisma2016.gov.it/category/ordinanze-del-commissario-straordinario/>
- Protezione Civile [http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/atti\\_documenti.wp](http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/atti_documenti.wp) → Normativa di protezione civile

<sup>8</sup> Da sito Governo – estrazione del 3/5/2018



## **Aree di intervento e proposte**

### ***Zona Franca Urbana***

La Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia, disciplinata dall'articolo 46, D.L. 50 del 24 aprile 2017, convertito in legge n. 96/2017, introduce agevolazioni alle imprese per il periodo d'imposta 2017 e 2018.

L'agevolazione, come noto, consiste in un'esenzione da IRPEF/IRES, IRAP, IMU e contributi previdenziali ed assistenziali, fino a concorrenza di determinati importi stabiliti dalla norma per ciascun tributo e comunque entro limiti di spesa stabiliti dal comma 6 del citato articolo 46.

La previsione iniziale del biennio in cui fruire dell'agevolazione (2017 e 2018) poteva sembrare sufficientemente lunga nel momento in cui è stata introdotta (aprile 2017). Tuttavia, il perdurare dello stato di emergenza e delle difficoltà delle imprese per ricostruire il tessuto economico dei territori colpiti, rende necessario prorogare dette agevolazioni.

Pertanto, affinché questo strumento possa produrre dei benefici economici, produttivi ed occupazionali, occorrerebbe renderlo strutturale e più duraturo nel tempo. La ricostruzione cosiddetta "pesante", quella che riguarda le piccole e medie imprese, è appena iniziata e l'agevolazione individuata per poco più di un anno, non sembra sufficiente a far riprendere e riavviare l'economia nelle zone interne gravemente danneggiate e già in difficoltà anche prima del sisma del 2016. Sarebbe pertanto opportuno, quindi, individuare un periodo di almeno 5-6 anni, anche per indurre un processo di attrazione di altre realtà imprenditoriali, anche medie e grandi, a stabilirsi in queste zone.

È bene anche evitare un sistema di proroghe annuali, come accade per la Zona Franca Urbana dell'Emilia Romagna, poiché ciò rende lo strumento debole nella percezione dei soggetti beneficiari che, al contrario, avrebbero bisogno di contare su uno strumento strutturale in grado di stimolare l'interesse e dare modo alle imprese di effettuare investimenti anche importanti, avendo il tempo e la certezza di riuscire a "ripartire".

Sempre sul piano dell'implementazione della Zona Franca, si è tutt'ora in attesa di conoscere, da parte dell'INPS, se e con quali modalità i datori di lavoro che hanno versato i contributi a partire dal settembre 2017 (termine della sospensione) ed hanno poi avuto l'agevolazione della ZFU per l'anno 2017 possano "recuperare" l'importo non dovuto.

Una modifica rilevante, infine, riguarda il comma 746 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nel senso di prevedere l'inserimento dei soci e collaboratori familiari nell'agevolazione ivi prevista, e che allo stato attuale contempla quali beneficiari delle agevolazioni stesse, i soli titolari di imprese familiari o di imprese individuali ubicate nei Comuni di cui agli allegati numeri 1 e 2 del decreto-legge n. 189 del 2016.

### ***Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi***

Analizzando la normativa sulla ricostruzione, si deve, in premessa, mettere in evidenza come la normativa di riferimento contenuta in molte ordinanze e norme attuative sembra pensata dal legislatore come se tutto fosse rivolto all'ambito delle "grandi opere". Rileviamo infatti che:

- è stato esteso l'obbligo di possedere l'attestazione SOA anche per lavori privati di importi a base d'asta superiori a 150.000 euro (ricordiamo che per gli appalti pubblici la prima classifica è 258.000);
- le stazioni appaltanti per lavori pubblici possono richiedere il rating di legalità ottenibile solo per imprese con fatturato oltre i due milioni di euro;
- è richiesta la tracciabilità finanziaria attraverso conti dedicati e vincolati.

Poiché, al contrario, la stragrande maggioranza dei cantieri che si dovranno aprire per eseguire la ricostruzione nel centro Italia saranno piccoli, a volte piccolissimi, appare evidente come il quadro normativo delineato renda particolarmente complicato immaginare una agevole gestione degli appalti, anche privati.

Inoltre la normativa, così come è stata predisposta, non favorisce la partecipazione delle imprese locali agli appalti pubblici, ma, anzi, piuttosto le danneggia.

La ricostruzione del sisma del 2016 del centro Italia, a regime, sarà il "cantiere più grande d'Europa" ma, rischia di vacillare intorno ad alcune contraddizioni, come ad esempio, il fatto che, da una parte, si pubblica un Prezzario Sisma per la Ricostruzione con voci di prezzo a volte sotto costo e normalmente più basse dei prezzari regionali in vigore per gli appalti pubblici e, dall'altra,

si richiede l'applicazione di principi e procedure di gara previste principalmente per appalti di grandi opere.

In linea con tutto ciò, peraltro, l'ANAC, che svolge un ruolo primario ed importante sui controlli, nell'ambito della sua attività applica criteri e direttive usati per i grandi appalti.

Sul fronte della gestione degli appalti nei territori interessati dal sisma, quindi, le attuali norme rendono particolarmente oneroso e lento il processo di ricostruzione. Si tratta di norme di per sè critiche in generale, che assumono tuttavia una rilevanza particolare nelle aree terremotate.

In particolare andrebbero riconsiderate le seguenti casistiche:

- 1) La previsione di cui all'articolo 34 del Codice dei Contratti Pubblici che rende cogente l'adozione dei **Criteri Minimi Ambientali (CAM)** a tutte le tipologie di appalto a prescindere dalla dimensione e dall'importo a base di gara. La criticità è rappresentata dalle proposte attuative che prevedono, per l'edilizia e l'illuminazione pubblica, al fine della selezione dei candidati l'adozione di un modello organizzativo ai sensi del d.lgs. 231/2001 o la certificazione SA 8000:2014. Per l'edilizia è inoltre prevista l'adozione dell'attestazione EMAS o della certificazione 14001. Per l'impiantistica vengono richieste non meglio specificate certificazioni;
- 2) la disposizione che ha modificato, in termini peggiorativi, l'articolo 50 rende ora obbligatorio l'inserimento delle **clausole sociali negli appalti**. Rendere obbligatorie tali clausole rappresenta una compressione della libertà di impresa non economicamente sopportabile per le micro imprese tanto che lo stesso Consiglio di Stato "invita il Governo a valutare con attenzione l'opportunità di estendere (o adattare) l'operatività di alcune norme del codice, espressione di principi generali, anche agli appalti sotto soglia. In tal senso parrebbe opportuno chiarire che la "clausola sociale" - sempre obbligatoria per gli appalti sopra soglia - possa essere quanto meno temperata e resa facoltativa nei contratti sotto soglia, rimessa alla valutazione ed alla natura dell'appalto;
- 3) l'articolo 105, comma 4, prevede l'obbligatoria dichiarazione, al momento della partecipazione alla gara, di una **terna dei subappaltatori** per tutte le lavorazioni che

rientrano nell'ambito delle *white-list* (attività definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa, come il trasporto di materiali a discarica, trasporto e smaltimento rifiuti, estrazione, fornitura trasporto terra ecc.). Tale previsione generalizzata comporta un disincentivo importante alla partecipazione agli appalti per la difficoltà operativa di trovare, già in fase di presentazione, le imprese disponibili a partecipare, oltre che una difficoltà di gestione efficace del subappalto, anche in relazione al fatto che una impresa che dichiarare la propria disponibilità ad operare in subappalto, si pregiudica la possibilità di partecipare, comunque, alla gara, come impresa singola;

- 4) un particolare rilievo ai fini delle attività legate alla ricostruzione nei territori colpiti dal sisma e che invece potrebbe rappresentare una leva fondamentale di ripresa economica deriva dalla mancata valorizzazione del cosiddetto criterio dell'affidamento a **Km. 0**, pure contemplato nella originaria legge delega. Nelle aree terremotate sarebbe invece utile valorizzare tale previsione adottando, ad esempio, il sistema della riserva di appalto in favore delle MPI del territorio, ovvero attraverso bandi specifici per piccoli importi (500.000 Euro) in favore delle imprese del territorio;
- 5) ultimo elemento da mettere in evidenza riguarda la necessità di limitare il **sovraffollamento delle gare** attraverso il rallentamento delle procedure di affidamento. Relativamente a questo, sarebbe opportuno dare attuazione a quanto suggerito dalla Conferenza delle Regioni in sede consultiva, introducendo il criterio di invito riservato in affidamento alle imprese locali per almeno il 50% (sull'esempio di quanto fatto dalla legge regionale della Liguria per rischio idrogeologico).

### ***Difformità (Abusi)***

Per quanto attiene alla gestione delle problematiche relative alla cosiddetta "difformità", parrebbe opportuno distinguere nettamente le difformità lievi e di necessità dagli abusi gravi non sanabili o che hanno prodotto un danno.

Poiché l'esame di queste casistiche rappresenta ormai una delle cause maggiori di rallentamento della ricostruzione, sarebbe opportuno affrontare il problema non con una sanatoria o con un

condono, ma con la distinzione tra una piccola “difformità di necessità”, sanabile amministrativamente, e veri e propri abusi.

Una soluzione praticabile immediatamente potrebbe essere quella di prendere a riferimento quanto stabilito nel programma Governativo “Piano Casa” del 2010 e nei relativi Piani attuativi regionali.

Sarebbe inoltre opportuno che, di fronte ad una distinzione reale ed oggettiva delle diverse situazioni, potessero essere uniformati anche i processi di valutazione in sede tecnica e di accertamento, in relazione agli abusi di necessità e/o temporanei “limitati”, che non modificano l’impianto urbanistico e del fabbricato e tutti gli altri, che presuppongono una sostanziale modifica dell’immobile.

Riteniamo infatti che senza affrontare e risolvere queste problematiche, difficilmente la ricostruzione potrà ripartire.

#### ***Una Tantum art.45 della Legge n. 229/2016***

L’articolo 45, comma 4, della legge n. 229/2016, dispone che alle imprese, ai professionisti, ai lavoratori autonomi, ecc. che hanno dovuto “sospendere” l’attività a causa degli eventi sismici nel 2016, è riconosciuta un’indennità di 5.000,00 euro.

A nostro avviso sarebbe opportuno che la medesima indennità venisse riconosciuta anche:

- per le imprese che hanno dovuto sospendere l’attività nel 2017 a seguito di sopralluogo e dichiarazione di inagibilità avuta nel 2017;
- per le imprese che hanno sospeso l’attività nei primi mesi del 2017 per altre cause derivanti sempre a seguito del sisma;
- per le imprese che per qualche motivo non hanno potuto presentare la domanda entro il 14.4.2017, pur avendo sospeso l’attività nel 2016.

***Danni a beni strumentali su immobili in affitto per imprese che non hanno scelto di delocalizzarsi.***

L'ordinanza n.9 del 14 dicembre 2016 "Delocalizzazione immediata e temporanea delle attività economiche danneggiate dagli eventi sismici del 24 agosto, 26 e 30 ottobre 2016", concede la possibilità di delocalizzare la propria attività alle imprese industriali e artigiane aventi sede nei territori colpiti dagli eventi sismici e ubicate in edifici risultati distrutti o gravemente danneggiati, con danni non riparabili mediante interventi immediati di rafforzamento locale.

Gli incentivi previsti consistono in contributi pari all'80% per gli investimenti in macchinari, attrezzature ed impianti, del 60% del valore delle scorte distrutte o danneggiate e delle spese sostenute per il trasloco di macchinari e attrezzature rimborsabili fino all'80% dei costi documentati.

Tutte queste misure sono applicate esclusivamente nel caso in cui un'impresa delocalizzi la sua attività. Sarebbe invece opportuno che analoghe misure potessero essere previste anche ai casi in cui l'imprenditore, per diverse ragioni, non abbia potuto o voluto delocalizzare l'attività, poiché sono numerosi i casi che coinvolgono molti piccoli artigiani e commercianti che hanno comunque investito nella propria attività, effettuando migliorie, interventi di ristrutturazione e/o acquisto di nuove attrezzature ed impianti in locali non di proprietà e che ad oggi non hanno diritto ad alcun indennizzo, salvo l'erogazione della cosiddetta una tantum.

### ***Gestione amministrativa delle imprese delocalizzate.***

La normativa prevede che le imprese che hanno delocalizzato avrebbero dovuto comunicare la conseguente variazione alla Camera di Commercio ai fini delle annotazioni nel Registro delle Imprese, o all'Albo delle imprese artigiane, e al Comune, entro 30 gg dall'evento, nonché a richiedere l'AUA (Autorizzazione Unica Ambientale) preventivamente quando necessaria (es.: lavanderia).

E' tuttavia ragionevole pensare che dette imprese, in costanza della situazione tumultuosa determinatasi a ridosso degli eventi sismici, dopo peraltro un terremoto devastante, non abbiano ad adempiere, nei termini, alle scadenze previste.

Sarebbe opportuno, allora, prevedere una sanatoria che preveda:

- che si possano fare variazioni, modifiche, richiesta di autorizzazione, ora per allora, senza che l'applicazione di sanzioni;

- che le variazioni stesse siano esentate dal pagamento di diritti, bolli o altri oneri, dal momento che la delocalizzazione si è resa necessaria a seguito del sisma e non per esigenze aziendali e/o commerciali;
- che le cessazioni di attività, dovute anche ai danni subiti dal sisma, siano esentate dal pagamento di diritti, bolli o altri oneri, nonché a eventuali sanzioni per comunicazione tardiva, anche in questo caso perché la cessazione si è resa necessaria a seguito del sisma e non per necessità aziendali e/o commerciali.

### ***Tassa occupazione suolo pubblico.***

Le difficoltà per la ricostruzione, soprattutto nei centri storici, nelle cosiddette “zone rosse”, da parte degli esecutori dei lavori, sono molteplici, così come sono numerose le esigenze connesse al posizionamento di strutture, impalcature o altre strumentazioni di lavoro per procedere alla demolizione, alla protezione e alla ricostruzione. Queste necessità possono rallentare di molto la ricostruzione e, in tal caso, il pagamento della tassa per l’occupazione del suolo pubblico potrebbe assumere un costo rilevante, soprattutto a causa di tempi molto più lunghi rispetto alla ricostruzione effettuata fuori dai centri storici.

Ciò rischia di rendere “poco attrattivi” i cantieri nelle “zone rosse” e causare ritardi alla ricostruzione.

Sarebbe auspicabile, pertanto, esentare le imprese dal pagamento della tassa occupazione suolo pubblico per la ricostruzione almeno nei centri storici e nelle zone rosse.

### ***Una Tantum per i lavoratori autonomi.***

La Legge n.229/2016 al comma 4 dell’art. 45 prevede che “in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, dei titolari di rapporti di agenzia e di rappresentanza commerciale, dei lavoratori autonomi, ivi compresi i titolari di attività di impresa e professionali, iscritti a qualsiasi forma obbligatoria di previdenza e assistenza, che abbiano dovuto sospendere l’attività a causa degli eventi sismici di cui all’articolo 1, e che operino esclusivamente o, nel caso degli agenti e rappresentanti, prevalentemente in uno dei Comuni di cui agli allegati 1 e 2, è riconosciuta, per l’anno 2016, nel limite di 134,8 milioni di euro per il medesimo anno, una indennità una tantum

pari a 5.000 euro, nel rispetto della normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato. ... omissis .... ”.

In relazione a tale disposizione, tenuto conto del protrarsi della situazione di disagio e difficoltà da parte delle micro e piccole imprese nel trovare e/o a recuperare clienti e committenti e del fatto che le risorse destinate alla misura non sono state ancora utilizzate e risultano ancora disponibili nella loro quasi totalità, sembrerebbe opportuno prorogare gli effetti della misura anche per l’anno 2017, per quelle imprese che risultano interessate da perduranti e riscontrabili situazioni di disagio attraverso l’estensione di quanto già previsto dall’art. 12 del DL n.8/2017, anche alla misura indicata, qualora risultino ancora disponibili le risorse assegnate alle singole regioni con la Convenzione stipulata in data 23 gennaio 2017 utilizzando, in subordine, anche le risorse destinate al comma 1) del medesimo articolo 45.

Si ritiene inoltre opportuno una modifica dell’articolo 45, comma 4, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, prevedendo che la prevista indennità sia estesa a «titolari di attività di impresa e professionale, nonché i soci e i collaboratori familiari ed i soci di società a responsabilità limitata».

A tal fine, i criteri utilizzabili per l’erogazione dell’indennizzo possono essere gli stessi individuati per le imprese beneficiare dell’indennità Una Tantum 2017/2018:

- sospensione dell’attività nel 2017 a seguito di sopralluogo e dichiarazione di sgombero o inagibilità avvenuta nel 2017;
- sospensione dell’attività nei primi mesi dell’anno 2017 a seguito delle nuove scosse registrate nel 2017;
- localizzazione, ancora nel 2017/2018, all’interno delle zone rosse e quindi non facilmente accessibili;
- un calo del fatturato nel periodo 01/01/2017-24/08/2017 pari o superiore al 30% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente.