**Proposta alla Regione Umbria, ai fini dell’adozione di un atto di indirizzo per un maggiore coinvolgimento del legislatore nazionale nella risoluzione dei problemi della ricostruzione che non è soltanto fisica (le abitazioni), ma deve essere anche rivolta a risollevare il tessuto economico e sociale dei territori.**

**Gentilissima Presidente,**

**vista l’importanza strategica che riveste la “ricostruzione” post sisma anche e soprattutto come equilibratore di un tessuto socio economico impoverito di un territorio straordinariamente importante per la nostra Regione quale la Valnerina, le proponiamo quanto segue:**

**Governance:**

**- proroga, almeno fino al 31 dicembre 2024, dello stato di emergenza dichiarato per il sisma del 2016 e 2017; ed anche la permanenza della Struttura Commissariale; è noto a tutti che processi del genere richiedono tempi medio-lunghi che vanno concertati, al fine di ottenere una ricostruzione “programmata” e di qualità, dove tutti gli “attori”, dalla governance alle imprese, passando per il mondo dei professionisti, possano organizzare al meglio il lavoro da fare secondo i principi di certezza delle tempistiche realizzative degli interventi, sicurezza, legalità e trasparenza**

**Personale:**

**- impellente necessità di stabilizzare il personale Fintecna ed Invitalia in servizio presso gli USR con contratti di CoCoCo da oltre tre anni, utilizzando ad esempio lo strumento del Corso – Concorso.**

**- questo personale, ormai formatosi, può rappresentare una grande “Risorsa Sisma” anche a livello nazionale che può entrare in gioco nelle fasi di Ricostruzione (..e non solo, ovvero anche in quelle emergenziali) a seguito di eventi sismici che ormai mostrano ricorrenze limitate nel tempo (Abruzzo 2009, Emilia-Romagna 2012, Centro Italia 2016). È un capitale umano e professionale che non può andare disperso e che può rappresentare un bacino di assunzioni composto da personale altamente qualificato/specializzato, dal quale enti locali e Regioni potrebbero attingere per incrementare/sostituire (turn-over) le necessarie risorse finalizzate all’accelerazione del/dei processo/processi di ricostruzione.**

**- sterilizzazione della spesa di personale rispetto alla capacità di assunzione prevista dal nuovo D.M. 17 marzo 2020 per le unità di**

**personale non sisma ma di cui gli Enti abbisognano per il potenziamento dei servizi comunque indispensabili alla funzionalità specie dei piccoli comuni;**

**rafforzamento degli organici delle Soprintendenze;**

**possibilità di spostare il personale Sisma (regolarmente assunto mediante concorso), in servizio presso altri Enti a cui non sono state rinnovate le risorse umane, presso Enti che hanno possibilità di avere altro personale sisma e che pertanto potrebbero evitare concorsi salvaguardando il know-how acquisito;**

**- ad attivarsi per l’istituzione di un’area a fiscalità agevolata del cratere nei modi e nelle sedi opportune, al fine del rilancio e dello sviluppo socio-economico dei territori dell’entroterra marchigiano;**

**- ad intraprendere ogni iniziativa utile per l’attivazione di un tavolo di natura tecnico-politica finalizzato all’istituzione di una Zona Economica Speciale (ZES) all’interno del territorio regionale colpito dagli eventi sismici del 2016, composto oltre che dai rappresentanti regionali anche dai rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico e del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale;**

**- ad attivarsi presso il Governo affinchè venga emanata una legge organica per la previsione e regolamentazione normativa riguardante le ZES, al fine di ridurre gli ostacoli burocratici e l’incertezza operativa per gli enti territoriali e gli investitori;**

**- ad intraprendere ogni iniziativa utile verso il Governo e Parlamento affinché vengano recepiti favorevolmente gli emendamenti dei vari schieramenti politici finalizzati alla adozione di misure di sostegno verso le aree del cratere sismico, coinvolgendo anche la Conferenza Stato-Regioni e in particolare i Presidenti delle Regioni Umbria, Lazio e Abruzzo;**

**- ad attivarsi anche in attuazione di quanto previsto dalle politiche nazionali ed europee, alla ricostruzione sociale e alla microeconomia delle comunità appenniniche consentendo ai comuni di attuare misure di sostegno alla residenzialità di privati garantendo i servizi necessari (scuola, trasporti e sanità) al fine di contrastare il fenomeno dello spopolamento;**

**- ad attivarsi anche in attuazione di quanto previsto dalle politiche nazionali ed europee al cofinanziamento di iniziative per lo sviluppo delle imprese esistenti in ogni settore merceologico e l’insediamento di nuove attività economiche, in particolare start-up innovative ed imprese ad alto contenuto tecnologico;**

**- ad assumere ogni iniziativa utile nei confronti del Governo e del Parlamento per l’adozione dei necessari provvedimenti relativi a:**

**Rilancio socio - economico:**

**- proroga della ZFU (Zona Franca Urbana) per almeno ulteriori 5 anni in quanto la proposta contenuta nell’Art. 57 del DL 104/2020 è troppo riduttiva sia in termini temporali che di risorse a disposizione e di una rimodulazione in termini di territori effettivamente interessati dai danni del sisma come già accaduto con l’istituzione della riserva per alcuni comuni del cratere nella valutazione del Bando ex art 20. Tale rimodulazione dovrebbe anche riguardare i criteri di accesso a tale agevolazione, che per la mancanza di una riflessione sulle modalità di compilazione dei bilanci e delle operatività con cui vengono emessi i documenti fiscali di incasso hanno reso imparziale l’erogazione delle risorse tanto da creare anche una disparità di trattamento ed una concorrenza sleale all’interno del cratere (allo scopo si allega la riflessione della Dott.ssa Proia Arianna);**

**- sospensione e proroga dei termini per i finanziamenti concessi alle Partite IVA dai soggetti autorizzati all'esercizio del credito a seguito della convenzione sottoscritta tra CDP e ABI per il pagamento dei Tributi dovuti e riconducibili al cosiddetto Plafond Sisma 2017 e 2018. Le imprese hanno, infatti, dovuto ricominciare a pagare lo scorso mese di giugno 2020 senza averne la possibilità, dovendo ricorrere ad un nuovo credito;**

**- proroga della sospensione del pagamento dei mutui sottoscritti dai privati cittadini sui fabbricati gravemente danneggiati;**

**- applicazione del Reverse charge IVA anche alle zone del cratere perché altrimenti le aziende si troverebbero costrette ad anticipare somme difficilmente sostenibili per l'IVA;**

**- promozione, attraverso il coinvolgimento del MISE, dell’attuazione di ulteriori piani istituzionali di sviluppo;**

**- ad attivarsi per affrontare il problema della mancata ricostruzione delle unità immobiliari private, in particolare le seconde case e quelle con multiproprietari, azione determinante per procedere con la riqualificazione dei borghi prospettata anche dal programma di legislatura. Solo così può attuarsi l’equilibrio tra il recupero del patrimonio architettonico e del decoro urbano, la riqualificazione in assenza di consumo del suolo, i servizi alle famiglie e alle imprese indispensabili per motivare la residenzialità; proponiamo altresì di introdurre, al di fuori dei casi riconducibili al c.1 dell’art. 16**

**dell’Ordinanza Commissariale n°19 del 7 Aprile 2017, una modifica normativa volta ad utilizzare lo strumento della Delibera di Consiglio Comunale ai fini della definizione degli aggregati edilizi – nei quali sono presenti edifici danneggiati dal sisma – ubicati nei centri storici e nei centri e nuclei urbani e rurali, estendendo i principi normativi contenuti nei cc. 9, 10 e 11 dell’art. 11 del D.L. 189/2016)**

**- ad assumere ogni iniziativa utile nei confronti del Governo e del Parlamento per l’adozione dei necessari provvedimenti relativi a:**

**Ricostruzione pubblica e privata:**

**- proroga delle procedure semplificate in materia di appalti di lavori, beni e servizi, introdotte dal DL 76/2020, almeno di 5 anni o comunque sino al completamento delle attività di ricostruzione pubblica di cui all’art. 14 del dl 189/2016;**

**- ammissibilità dei costi per urbanizzazione e acquisto aree per delocalizzazione edifici pubblici e scuole e superamento del “nesso causalità” per rifacimento opere non danneggiate ma conseguenti alle delocalizzazioni;**

**- ammissione a contributo di edifici nuovi, con lavori completati ma non ancora messi in uso alla data del 24 agosto 2016;**

**- ad implementare un piano di acquisizione a patrimonio pubblico di beni immobili che i proprietari non manifestano di voler ricostruire da destinarsi a residenzialità agevolata per famiglie e giovani coppie nonché alla riconversione ad albergo diffuso per lo sviluppo di filiere agro-ricettive, nonché ad housing sociale. Solo così si consentirà ai comuni di creare di alimentare il ciclo virtuoso dell’economia della cultura e di territorio, di mantenere e capitalizzare la dotazione scolastica, di essere cellule pienamente vitali dell’eco-socio-sistema Appennino.**

**Il Segretario Il Vice Presidente Vicario**

**Stelvio Gauzzi Giorgio Buini**

**CONSIDERAZIONI TECNICHE DOTT.SSA PROIA SU Z.F.U.**

**La zona franca urbana, introdotta con l’art. 46 del D.L. n. 50/2017, concedeva agevolazioni fiscali e contributive (nei limiti del de minimis1) alle imprese con sede legale nei territori indicati nell’allegato del decreto (poi successivamente ampliato a seguito degli ulteriori eventi calamitosi) e che hanno subìto una diminuzione del fatturato di almeno il 25% nel periodo che intercorre tra il 1° settembre 2016 e il 31 dicembre 2016, rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente. Inoltre, la norma consentiva di accedere alle agevolazioni della zona franca urbana anche alle imprese che si costituivano tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2017 e che stabilivano la sede legale nei territori colpiti dal sisma.**

**Già in questa prima fase emergevano problemi di fondo che sarebbe opportuno analizzare.**

**Innanzitutto, è necessario partire dal presupposto che il bilancio (da cui si estrapola il fatturato) viene redatto secondo il principio contabile di competenza, ossia rilevando i costi e i ricavi nel momento in cui questi si realizzano, a prescindere dalla manifestazione finanziaria (ossia, se effettivamente pagati o incassati). È opportuno anche sottolineare la differenza sostanziale tra fattura e corrispettivo. I corrispettivi (per intenderci, gli scontrini), si predispongono nel momento dell’incasso del prezzo, per cui manifestazione economica e finanziaria coincidono. Per quanto riguarda le fatture, si ha una distinzione tra la cessione di beni e la prestazione di servizio. Per le cessioni di beni, il momento in cui matura il ricavo è quello in cui la merce viene consegnata o spedita, a seconda delle condizioni contrattuali pattuite dalle parti o secondo gli usi e la prassi di settore, mentre per le prestazioni di servizio il ricavo matura nel momento in cui il servizio è stato ultimato e accettato dalla controparte. In entrambi i casi, non rileva il momento dell’effettivo incasso. Per cui ad esempio, se un’impresa commerciale vende un’attrezzatura che consegna al cliente oggi, deve emettere oggi la fattura, anche se l’incasso relativo a quella vendita lo avrà tra 3 o 6 mesi, pertanto il momento della manifestazione economica differisce rispetto a quella finanziaria.**

**Questo a maggior ragione per le imprese che hanno avuto modo di lavorare con gli enti pubblici, soprattutto negli ultimi anni. Infatti, queste imprese sanno benissimo che tra il momento in cui viene effettuato il lavoro, il momento in cui viene emessa la fattura e il momento in cui si incassa il prezzo intercorre un lasso di tempo non indifferente (anche un anno o due). Infatti, con riferimento agli appalti, la fattura deve essere emessa quando la controparte accetta l’opera realizzata, momento che potrebbe non coincidere con il completamento dell’opera e con l’incasso del prezzo.**

**Un altro problema da considerare è la presenza massiccia delle varie autorità che hanno lavorato nelle zone terremotate a ridosso del sisma, come ad esempio i vigili del fuoco. Queste persone, che sono corse in nostro aiuto nel momento del bisogno, hanno riempito bar, ristoranti, ecc., ma per un lasso di tempo piuttosto breve. Pertanto, le imprese che hanno avuto modo di lavorare con tali soggetti non hanno subìto una riduzione di fatturato nel periodo a cui la norma fa riferimento, ma lo hanno subìto nel periodo immediatamente successivo, in cui i soccorritori hanno lasciato i territori, ormai messi in sicurezza e da cui molti soggetti residenti hanno deciso di andarsene.**

**I due “dettagli” appena evidenziati e non considerati dal legislatore della zona franca urbana hanno provocato una profonda violazione del principio di libera concorrenza tra le imprese locali. Infatti, come sarà meglio evidenziato di seguito, imprese sostanzialmente uguali sono state trattate in maniera differente, concedendo soltanto ad alcune di esse le agevolazioni della zona franca urbana, richiedendo il rispetto di parametri che poco o nulla hanno a che fare con la situazione reale delle imprese presenti sul territorio.**

**L’articolo 57, comma 6, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, ha stanziato nuovi fondi per il finanziamento della zona franca urbana, anche per i periodi di imposta 2021 e 2022.**

**Nella circolare esplicativa della zona franca urbana attuale2 viene esclusa dagli interventi agevolativi la categoria Ateco F (sostanzialmente le imprese edili). L’esclusione riguarda le imprese che non avevano la sede legale nei territori colpiti dal sisma alla data del 24 agosto 2016. L’intento del legislatore forse era quello di escludere dalle agevolazioni le imprese provenienti da altri Comuni che si insediano sul territorio per il periodo della ricostruzione a discapito delle imprese locali. Intento condivisibile e che fa onore al legislatore, ma che non tiene conto delle imprese che si sono costituite sui territori colpiti dal sisma nel corso del 2017 da soggetti residenti da sempre su questi territori. Infatti, le imprese costituite nel 2017 (in particolare fino al 24 aprile 2017, data in cui è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto che ha istituito la zona franca urbana) non hanno di certo avviato una nuova attività economica per beneficiare delle agevolazioni della zona franca urbana, non era ancora stata istituita. Le ragioni che si celano dietro la scelta di iniziare una nuova attività nel settore edile in seguito al terremoto si possono riscontrare nell’evidente prospettiva di aumento del lavoro, trattasi dunque di valutazioni di carattere economico e non fiscale. Ad esempio, molte di queste imprese costituite subito dopo il terremoto, altro non sono che riaperture ex novo di imprese che avevano cessato l’attività a seguito della crisi economica iniziata nel 2008 che ha colpito in modo particolare il settore edile.**

**Riporto in seguito degli esempi pratici di situazioni che si sono verificate con la zona franca urbana.**

**Si prendano a riferimento due imprese edili costituite da due fratelli, Tizio e Caio, nati e residenti entrambi in uno dei Comuni terremotati, solo che Tizio ha iniziato l’attività il 23 agosto 2016 mentre Caio il 25 agosto 2016. Caio ha iniziato l’attività il 25 agosto 2016, in quanto solo in tale data ha raggiunto la maggiore età che gli ha consentito di aprire la partita iva. Nella sostanza le due imprese sono identiche, soltanto che la prima ha accesso ad un aiuto di Stato che arriva fino a 200.000 euro, mentre la seconda è esclusa solo perché costituita due giorni dopo. Nella zona franca urbana del 2017, anche l’impresa di Caio poteva accedere alle agevolazioni e non si comprende il motivo per cui con la normativa del 2020 questa debba essere esclusa, visto che nulla è cambiato rispetto al 2017 nella struttura soggettiva dell’impresa di Caio, che possa far percepire un intento elusivo.**

**Un altro esempio riguarda due imprese edili, Alfa e Beta entrambe s.n.c., residenti in uno dei territori colpiti dal sisma, con lo stesso numero di dipendenti e lo stesso fatturato medio annuo. L’impresa Alfa che ha emesso una fattura il 5 ottobre 2016 di un importo elevato riferito ad un lavoro effettuato due anni prima presso un ente locale, il quale pagherà questa fattura nel corso del 2017. Per via di tale fattura, l’impresa Alfa, nel periodo di riferimento della norma ha subìto una riduzione del fatturato del 24% rispetto all’anno precedente, per cui non è rientrata nell’agevolazione concessa dalla zona franca urbana. L’impresa Beta invece ha emesso una fattura del medesimo importo a gennaio 2016, e secondo il criterio utilizzato dalla norma, l’impresa ha subìto, nel periodo tra il 1° settembre e il 31 dicembre 2016, una riduzione del fatturato del 25% rispetto allo stesso periodo dell’anno precedente, per cui ha accesso all’agevolazione. Lo sgravio fiscale e contributivo di cui può godere l’impresa Beta può raggiungere i 200.000 euro, nel rispetto dei de minimis, calcolati con riferimento all’esercizio in corso e ai due precedenti.**

**Con questo esempio si può chiaramente notare come due imprese sostanzialmente uguali vengano trattate in maniera differente, concedendo ad una 200.000 euro di beneficio e all’altra 0.**

**Da maggio, con la riapertura delle domande per la zona franca urbana, questo dislivello non sarà più di 200.000 euro, ma di 400.000 euro, poiché l’impresa Beta potrà richiedere ulteriormente accesso all’agevolazione mentre l’impresa Alfa, non ha alcun modo per potervi accedere.**

**Questi sono solo alcuni degli esempi che possono essere fatti e che gli studi professionali hanno avuto modo di vedere e constatare nel corso di questi anni. Tali esempi dovrebbero far riflettere sulla non equità di tali misure che meriterebbero un’attenzione maggiore da parte del legislatore, andando oltre le formalità del caso, ma guardando alla sostanza delle imprese. A mio avviso sarebbe stato opportuno prendere a riferimento, non tanto criteri come il fatturato, che come detto all’inizio, può non coincidere con la realtà dei fatti, ma fornire un’agevolazione a TUTTE le imprese e i professionisti che hanno la sede legale sul territorio o costituite da persone residenti sul territorio, magari restringendo il campo ai territori effettivamente danneggiati dal terremoto. Infatti, se si scorrono gli elenchi dei territori che rientrano nel perimetro della zona franca urbana, si può facilmente notare la presenza di Comuni che non hanno subìto danni diretti dal sisma e che pertanto potevano essere esclusi da tale agevolazione, conservando le risorse disponibili per le imprese effettivamente colpite dal terremoto del 2016.**

**Per concludere, vorrei sottolineare come il terremoto ha colpito tutte le persone, le imprese e i professionisti presenti sul territorio, a prescindere dal reddito e dall’età o dal fatturato e dimensione, per cui sarebbe auspicabile una revisione della normativa che consenta a questi soggetti di avere un aiuto concreto e che non ammetta discriminazioni di alcun genere, in modo da non alimentare il malcontento palpabile su tali territori a partire dal 2016. Un parametro come il fatturato potrebbe essere utile per quantificare l’entità del contributo da concedere, ma non per selezionare le imprese che possono accedere all’agevolazione. Inoltre, un’agevolazione come la zona franca urbana avrebbe potuto fornire un incentivo alle imprese locali per lavorare, crescere ed essere concorrenziali nei confronti delle imprese provenienti da altri Comuni che non hanno subìto il trauma e i danni del terremoto, e non farsi concorrenza sleale tra loro.**

**Non dobbiamo dimenticarci che le imprese sono costituite da persone che con il terremoto hanno perso molto, in tanti casi persino gli affetti e la propria abitazione.**

**Con la speranza di aver stimolato una riflessione costruttiva, porgo a tutti Voi cordiali saluti**

**Norcia, 29 aprile 2021**

**Dott.ssa Proia Arianna**

**Studio Andreoli**

**1Regolamenti UE 1407 e 1408 del 2013.**

**2Circolare MISE n. 100050 del 29 marzo 2021.**