

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(Politiche dell'Unione europea)

(Estensore: MIRABELLI)

Roma, 2 novembre 2016

Sul disegno di legge:

(2567) Conversione in legge del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016

La Commissione,

esaminato il disegno di legge in titolo, di conversione in legge del decreto-legge n. 189 del 2016, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016;

rilevato che esso si compone di 53 articoli e si pone in linea di continuità con le ordinanze urgenti adottate dal Governo successivamente agli eventi sismici del 24 agosto;

rilevato preliminarmente che le disposizioni del decreto dovranno essere ulteriormente implementate in sede di conversione per tenere conto degli ulteriori gravi eventi sismici occorsi nel centro Italia il 26 e il 30 ottobre 2016;

considerato che:

- l'articolo 1 delimita l'ambito di applicazione del decreto legge agli interventi per la riparazione, la ricostruzione, l'assistenza alla popolazione e la ripresa economica nei territori di 62 Comuni individuati nell'allegato 1, ricompresi nelle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. In riferimento a immobili distrutti o danneggiati ubicati in Comuni diversi dai 62 citati, purché ricadenti nelle medesime Regioni, gli interessati possono chiedere l'applicazione delle misure del decreto a condizione che dimostrino il "nesso di causalità diretto", comprovato da perizia giurata, tra gli eventi sismici del 24 agosto e i danni subiti;

- l'articolo 2 prevede che tra le funzioni del Commissario straordinario, incaricato con decreto del Presidente della Repubblica del 9 settembre 2016 per le attività di ricostruzione post-sisma, rientra anche l'assicurare il monitoraggio degli aiuti previsti dal decreto al fine di verificare l'assenza di sovracompensazioni nel rispetto delle norme europee e nazionali in materia di aiuti di stato;

- l'articolo 4 prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del "Fondo per la ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 24 agosto 2016", con una dotazione iniziale di 200 milioni di euro per l'anno 2016, per l'attuazione degli interventi di immediata necessità previsti dal decreto in esame. A tale fondo accedono una serie di risorse, tra cui quelle del Fondo di solidarietà dell'Unione europea), ad esclusione di quelle finalizzate al rimborso delle spese sostenute nella fase di prima emergenza;

- gli articoli da 5 a 18 costituiscono un pilastro fondamentale del decreto-legge poiché riguardano le misure per la ricostruzione dei beni danneggiati. In particolare, gli articoli da 5 a 10, nonché gli articoli 12 e 13 riguardano la disciplina degli interventi su immobili privati, mentre gli articoli 14 e 15 si occupano degli interventi sugli immobili pubblici. L'articolo 11 si occupa invece di pianificazione urbanistica;

Al Presidente
della 5^a Commissione permanente
S E D E

- gli articoli da 19 a 25 contengono le misure per il sistema produttivo e lo sviluppo economico, con la previsione, a favore delle micro, piccole e medie imprese con sede nei territori colpiti che abbiano subito danni per effetto degli eventi sismici, dell'intervento del Fondo di garanzia di cui all'articolo 2, comma 100, lettera a), della legge n. 662 del 1996 (articolo 19) e l'introduzione di apposite agevolazioni, nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato (articolo 20). Sono anche previste misure di sostegno per la nascita e lo sviluppo di nuove attività produttive nelle aree interessate e misure per la promozione turistica;

- gli articoli da 26 a 29 recano misure per la tutela dell'ambiente, tra le quali assumono particolare rilievo alcune parziali deroghe alla disciplina europea dei rifiuti previste dagli articoli 28, relativo al trattamento e trasporto derivante dal crollo parziale o totale degli edifici, e 29, concernente l'inapplicabilità delle disposizioni in materia di gestione di terre e rocce da scavo. L'articolo 28 in particolare qualifica come rifiuti urbani non pericolosi con codice 20.03.99 i materiali derivanti dai crolli e dagli abbattimenti, limitatamente alle fasi di raccolta e di trasporto da effettuarsi verso i siti di deposito temporaneo;

- gli articoli da 30 a 36 recano norme in materia di tutela della legalità e della trasparenza e di prevenzione dalle infiltrazioni della criminalità organizzata negli interventi di ricostruzione pubblica e privata. La scelta è verso la centralizzazione delle attività di prevenzione e di controllo, con la previsione del controllo dell'ANAC sulle attività del Commissario straordinario (articolo 32);

- gli articoli da 37 a 43 riguardano il coordinamento tra gli interventi di ricostruzione e quelli di competenza del Dipartimento della protezione civile per la gestione dell'emergenza ancora in essere. L'articolo 40 dispone la possibilità di utilizzare, per far fronte alle esigenze connesse con gli eventi sismici, l'eventuale residuo degli stanziamenti ricevuti dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea;

- gli articoli da 44 a 49 recano misure provvisorie di sostegno agli enti locali e ai lavoratori, di sospensione di termini in materia fiscale e di procedimenti giudiziari e amministrativi in corso nei territori colpiti dal sisma. In particolare, l'articolo 47 dispone l'esclusione dalla base imponibile, ai fini IRPEF, IRES e IRAP, dei contributi, indennizzi e risarcimenti connessi agli eventi sismici, di qualsiasi natura e indipendentemente dalle modalità di fruizione e contabilizzazione, a favore dei soggetti (persone fisiche e giuridiche) che hanno sede o unità locali nei territori interessati dal sisma;

- gli articoli da 50 a 53 contengono disposizioni in materia di personale e le norme finali;

valutato che:

- l'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE dichiara compatibili con il mercato interno "gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali";

- l'articolo 50 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014 (regolamento di esenzione), dispone che i regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dai terremoti e da altre tipologie di calamità naturali sono compatibili con il mercato interno ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del trattato e sono esentati dall'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del trattato purché soddisfino alcune condizioni, che riguardano: il riconoscimento formale da parte delle autorità competenti degli Stati membri della natura di calamità naturale dell'evento; il nesso causale diretto tra la calamità naturale e i danni subiti dall'impresa beneficiaria, che può essere un'impresa in difficoltà; l'adozione dell'aiuto entro i tre anni dal fatto e la concessione dell'aiuto entro i quattro; il fatto di evitare sovracompensazioni.

Per quanto concerne la condizione sul divieto di sovracompensazione, il citato articolo 50, al paragrafo 4, prevede che i costi ammissibili sono i costi dei danni subiti come conseguenza diretta della calamità naturale, valutati da un esperto indipendente riconosciuto dall'autorità nazionale competente o da un'impresa di assicurazione.

Tra i danni possono figurare i danni materiali ad attivi (ad esempio immobili, attrezzature, macchinari, scorte) e la perdita di reddito dovuta alla sospensione totale o parziale dell'attività per un periodo massimo di sei mesi dalla data in cui si è verificato l'evento. Il calcolo dei danni materiali è basato sui costi di riparazione o sul valore economico che gli attivi colpiti avevano prima della calamità. Tale calcolo non supera i costi di riparazione o la diminuzione del valore equo di mercato a seguito della calamità, ossia la differenza tra il valore degli attivi immediatamente prima e immediatamente dopo il verificarsi della calamità.

La perdita di reddito è calcolata sulla base dei dati finanziari dell'impresa colpita confrontando i dati finanziari dei sei mesi successivi al verificarsi dell'evento con la media dei tre anni scelti tra i cinque anni precedenti il verificarsi della calamità e calcolata per lo stesso semestre dell'anno. Il danno viene calcolato individualmente per ciascun beneficiario.

L'aiuto e tutti gli altri pagamenti ricevuti a copertura dei danni, compresi i pagamenti nell'ambito di polizze assicurative, non devono superare il 100 per cento dei costi ammissibili;

- il regolamento di esenzione (UE) n. 651/2014 si applica anche agli aiuti alle piccole e medie imprese sotto forma di aiuti agli investimenti, aiuti al funzionamento e accesso ai finanziamenti;

- oltre agli aiuti per calamità naturali di cui al citato regolamento di esenzione, fanno eccezione all'obbligo di notifica alla Commissione europea gli aiuti "*de minimis*", per i quali si richiama il regolamento (UE) n. 1407/2013 (con un limite di 200.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari) e il regolamento (UE) n. 1408/2013 per il settore agricolo (con un limite non superiore a 15.000 euro nell'arco di tre esercizi finanziari);

- il Fondo di solidarietà dell'Unione europea è uno strumento finanziario che aiuta gli Stati membri dell'Unione ed i Paesi candidati all'adesione a sostenere gli oneri derivanti da un evento calamitoso, potendo anche coprire retroattivamente i costi delle operazioni di emergenza. La sua mobilitazione può avere luogo - ai sensi dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2012/2002 - su richiesta di uno Stato membro o di un Paese candidato qualora sul suo territorio abbia luogo una catastrofe naturale che produca serie ripercussioni sulle condizioni di vita dei cittadini, sull'ambiente naturale o sull'economia di una o più regioni. Il Fondo mira a finanziare le necessità più urgenti ed immediate e non invece la ricostruzione a lungo termine. Nei 14 anni di esistenza del Fondo l'Italia è lo Stato membro che ha ricevuto il totale di aiuti maggiore;

- nel Documento Programmatico di Bilancio per il 2017 trasmesso alla Commissione europea, il Governo ha indicato gli eventi sismici del 24 agosto quale motivo per l'effettuazione di spese urgenti, garantendo così la protezione del territorio nazionale, in particolare prevenendo il rischio idrogeologico, e assicurando la sicurezza delle scuole (per circa lo 0,2 per cento del PIL). Tale assunto è stato confermato nella lettera del Ministro Padoan alla Commissione europea del 27 ottobre 2016, ove si è affermato che nel 2017 l'Italia effettuerà spese per l'assistenza alle popolazioni e per la ricostruzione per un ammontare pari a circa 2,8 miliardi di euro;

ricordato che nella valutazione dei regimi di aiuto di cui all'articolo 107, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, la Commissione europea è recentemente intervenuta con la Decisione

C(2015) 5549 final2 del 14 agosto 2015, in cui si è operata una ricognizione delle misure e dei regimi di aiuto (riduzione del carico fiscale e dei contributi previdenziali obbligatori (dovuti all'INPS) nonché dei premi assicurativi obbligatori (dovuti all'INAIL) - a favore di imprese aventi sede o comunque ubicate nelle aree colpite da diverse calamità naturali verificatesi in Italia dal 1990 fino al terremoto in Abruzzo. Con tale atto, si è constatato come l'immediata efficacia di alcune misure di aiuto sia stata conferita in violazione dell'obbligo di notifica di cui all'articolo 108, paragrafo 3, del TFUE, e si è ordinato il recupero di alcuni degli aiuti concessi;

ricordato che l'articolo 47 della legge n. 234 del 2012 si occupa espressamente degli aiuti pubblici per calamità naturali, ma è tuttora inefficace in mancanza del regolamento di esecuzione del Governo;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito l'opportunità:

- di richiamare nell'articolo 1 la necessità che i contributi, i finanziamenti e le altre agevolazioni previste dal decreto siano concessi in conformità con il regolamento (UE) n. 651/2014, e in particolare con l'articolo 50, riferito espressamente ai "regimi di aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati da determinate calamità naturali", con gli articoli 9 e 11, riferiti alla pubblicazione sul sito web e alla trasmissione alla Commissione europea delle informazioni sintetiche su ciascuna misura di aiuto esentata a norma del regolamento, e con l'articolo 12, riferito all'obbligo di conservare registri dettagliati contenenti le informazioni e i documenti giustificativi necessari per verificare il rispetto di tutte le condizioni di cui al regolamento;

- di richiamare l'articolo 52 della legge n. 234 del 2012, che istituisce il registro nazionale degli aiuti di Stato, obbligando i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono i predetti aiuti a trasmettere le relative informazioni alla banca dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge n. 57 del 2001. Tale registro contiene, tra gli altri, gli aiuti di Stato di cui all'articolo 107 del TFUE, ivi inclusi gli aiuti in esenzione dalla notifica, come sono quelli che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 50 del regolamento n. 651 citato;

- in riferimento all'articolo 2, lettera l), di attribuire il compito di monitoraggio degli aiuti di Stato previsti dal decreto al fine di verificare l'assenza di sovracompensazioni a un esperto indipendente riconosciuto dall'autorità nazionale competente, che potrebbe essere anche l'ANAC, in coerenza con l'articolo 50, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 651/2014;

- in riferimento agli articoli 28 e 29, di specificare che la disciplina derogatoria ivi prevista sia coerente con l'articolo 13 della direttiva 2008/98/UE, in materia di rifiuti, ove si prescrive che gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che la gestione dei rifiuti sia effettuata senza danneggiare la salute umana, senza recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare: senza creare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, la flora o la fauna; senza causare inconvenienti da rumori od odori e senza danneggiare il paesaggio o i siti di particolare interesse.

Franco Mirabelli