La difficile ricostruzione dell'Aquila tra crisi politiche, congiuntura economica e inerzie istituzionali



Scenario

Il terremoto del 6 aprile 2009 si è portato via 309 esseri umani lasciando una scia di distruzione, fisica, morale e sociale, oggi ancora lontana da una soluzione. Tralasciando gli aspetti umani e sociologici questo documento si concentra su pochi aspetti di natura economica, normativa e procedurale che stanno affliggendo i "sopravvissuti" tanto da essere in questo momento paragonati alla stessa devastazione subìta dalle forze della natura.

Partiamo dal problema del sostegno dello Stato realizzatosi attraverso una sospensione della tassazione che, in caso di calamità naturali, dovrebbe essere il senso stesso della funzione di una "comunità organizzata" con confini geografici.

Come da prassi consolidata nel nostro Paese anche in Abruzzo si è proceduto al congelamento di tasse, tributi e contributi e al rinvio di un anno delle rate dei mutui (poi ripagate con gli interessi).

A differenza delle altre calamità naturali accadute in Italia, dove si è ricorsi sia a periodi di sospensione più lunghi (fino a 5 anni per il Molise) che ad un'attesa di almeno 10 anni per richiedere la restituzione, sempre in modo parziale e rateale (40% in 120 rate dopo 10 anni per Umbria/Marche, 10% per l'alluvione in Piemonte dopo 12 anni, ecc.), per L'Aquila, dato il particolare momento di crisi, si è stabilito di riprendere il pagamento da subito (Luglio 2010) mentre per la restituzione del sospeso (dopo le famose "battaglie" tra cui la partecipata manifestazione di Roma del luglio 2010) è stata fissata una riduzione al 40% in 120 rate.

Oggi quindi, nell'area cratere del sisma, oltre a pagare l'ordinario come il resto d'Italia (uno dei Paesi con la tassazione più alta in Europa), si sta pagando la restituzione del 40% facendo sì che L'Aquila sia paradossalmente diventata il territorio con la più alta pressione fiscale del Paese.

II duello

Tra le tante problematiche che la politica nostrana, con tutto l'apparato dirigenziale, ha dimostrato di non essere in grado di affrontare seriamente e con competenza c'è anche un mistero che oggi avvolge la vicenda del terremoto in Abruzzo.

Si tratta di una strana posizione del Governo e di alcuni Enti istituzionali che, nell'assoluto silenzio dei media, sta operando in modo che non esito a definire "eversivo" creando di fatto anche una disparità di trattamenti, ad esempio, con l'Emilia Romagna innescando spesso meccanismi di confronto impietosi con l'inutile risultato di aver provocato una sorta di "guerra tra poveri".

I casi che possono essere definiti emblematici sono almeno due ma essi rappresentano solo la punta di un iceberg che non può essere esaminato in modo davvero esaustivo in questa sede:

1) Restituzione – Il maxiemendamento alla finanziaria 2011 ha inequivocabilmente stabilito che nel territorio colpito dal sisma (area cratere) si si sarebbe proceduto all'abbattimento del 60% di quanto sospeso ed alla restituzione in 120 rate a partire dal 1° gennaio 2012 (il 12/11/2011 entrava in vigore la L. n. 183/2011 - c.d. legge di stabilità 2012¹) - che, con il comma 28 dell'art. 33, disponeva la riduzione al 40% di tasse, tributi e contributi, rateizzando gli importi in 120 rate mensili di pari importo senza oneri, sanzioni e altri accessori). Il 29 settembre scorso l'INPS, attraverso una circolare interna (n. 116), a seguito di una non meglio specificata lettera di un non meglio specificato ufficio dell'UE, stabilisce che non può applicare più l'abbattimento e richiede l'intero importo in un'unica rata e con gli interessi per il ritardato pagamento.

L'assurdità che <u>una circolare interna di un Ente superi una legge dello Stato</u> viene confermata dello stesso Ministro Elsa Fornero² nella risposta al Question Time dell'On. Giovanni

¹ GURI n. 265 del 14/12/2011

² L'intervento del Ministro Fornero provoca, al termine di un non lunghissimo iter, un parere del Capo Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri Prof. Roberto Adam che rileva (Artt. 107 e 108 del TFUE) l'omissione da parte del Governo italiano della notifica all'UE dell'agevolazione di cui sopra che egli ritiene "illegale" ai sensi del regolamento CE n. 659/1999 che disciplina gli aiuti di stato. Con colpevole ritardo il Governo italiano notifica solo in data 02/7/2012 la misura d'aiuto alla CE che, prendendo lo spunto, in data 17/10/2012, assume la decisione con cui, riunendo tutti i procedimenti adottati dal 2002 in poi in occasione delle calamità naturali che hanno interessato la

Lolli del 17/10/2012³ e si renderà necessario un ricorso al T.A.R. di due aziende colpite e delle locali associazioni ANCE, Apindustria, C.I.A., Coldiretti, Confcommercio e Confindustria, giunto a positiva sentenza nel settembre 2013, per sconfessare tale folle interpretazione.

Ad oggi, dopo vari controlli, nessuna indagine per infrazione è stata nemmeno aperta dall'UE e nessun rilievo è stato ufficialmente inoltrato allo Stato Italiano su questa vicenda che, tra l'altro, non riguarderebbe solo l'Abruzzo ma la prassi italiana su tutte le calamità naturali avvenute sul territorio a partire dal 2002, anche se il citato rilievo dell'INPS, inspiegabilmente, si è (per il momento) verificato solo da noi.

2) Plafond per la ricostruzione – sono state previste 3 modalità di accesso agli indennizzi per i danni (materiali) subiti; uno con contributo diretto (che fino ad oggi ha generato ritardi nei pagamenti fino ad oltre un anno e mezzo su lavori già svolti), il secondo su credito di imposta (totalmente inutile per il privato cittadino) e il terzo (riservato alle sole prime case e parti comuni di stabili) con finanziamento agevolato.

Quest'ultima modalità ha consentito di fare lavori più rapidamente in quanto si sono potuti liquidare gli stati di avanzamento dei lavori in tempi accettabili e, di conseguenza, di chiudere i cantieri (ad oggi circa 3,5 mld. di lavori privati sono stati portati a termine e si prevede che a fine 2013 ci saranno altri 900 mln di progetti approvati).

Il finanziamento agiva attraverso un plafond della Cassa Depositi e Prestiti dotato inizialmente di 2,5 mld. che, al termine dei fondi, doveva essere rifinanziato.

Il 24 ottobre 2012 però il C.d.A. della Cassa Depositi e Prestiti mentre votava l'istituzione di 2 plafond per il terremoto dell'Emilia Romagna (ognuno dotato di <u>6 mld. di euro</u>, uno per la ripresa economica e l'altro, sulla falsariga di quello abruzzese, per i danni materiali) dichiarava contemporaneamente "esaurita" la procedura per l'Abruzzo⁴.

nostra penisola, ingiunge la "sospensione" delle misure di aiuto in quanto "non è in grado di stabilire se le stesse sono conformi al principi del trattato".

³ http://www.youtube.com/watch?v=16KwxtMJmRs

⁴ http://www.cassaddpp.it/static/upload/com/comunicato-n.-68-del-24-10-2012 plafond-terremoto.pdf

LE ALI SPEZZATE

La difficile ricostruzione dell'Aquila tra crisi politiche e la congiuntura economica e inerzie istituzionali

di Massimiliano Mari Fiamma

Questo assurdo evento, che di fatto ha paralizzato tutto il processo di ricostruzione lasciando peraltro appese anche le posizioni ancora da liquidare (che dovevano essere ritrasformate, non si sa come, in contributo diretto e rimettersi in fila per i saldi) è stato confermato anche da fonti governative (Ing. Aldo Mancurti, incaricato dal Ministro Fabrizio Barca per il contatto con l'Abruzzo terremotato) nel corso di un tavolo operativo del 12/11/2012.

In quella sede si è affermato che il plafond Abruzzo NON VERRA' RIFINANZIATO perché la direttrice dell'Istat, sentito il parere dell'Eurostat, avrebbe asserito che la procedura non sarà più consentita in quanto irregolare.

Un maggiore approfondimento ha condotto alla spiegazione (folle per qualsiasi nozione elementare di analisi di bilancio) che ogni impegno di spesa dello Stato, anche se rateizzato in modalità pluriennale, deve essere calcolato da subito e per intero nel totale del debito pubblico.

Anche qui atti, carte, pezze d'appoggio e delibere varie a supporto di queste tesi vengono citate a braccio ma non escono fuori da nessuna parte, così come le conferme ufficiali da parte delle fonti citate; ciononostante si procede immediatamente al blocco anche dei residui del plafond (circa 500 mln. di euro) oltre, ovviamente, a non provare nemmeno a richiederne il rifinanziamento.

Non si capisce come mai la procedura, regolarmente applicata per l'Emilia Romagna solo 10 gg. prima e deliberata in contemporanea con la fine dell'intervento per l'Abruzzo, sia di colpo (e senza interventi normativi) divenuta impossibile per la nostra area cratere.

Bisogna tra l'altro notare che una stima ancora parziale (dopo 4 anni e 7 mesi!) dei danni materiali del terremoto aquilano si aggira tra i 18 ed i 25 mld. di euro mentre per l'Emilia si parla di circa 3 o 4 mld. una sproporzione evidente che non attenua certo la tragedia emiliana ma che rende bene l'idea della diversa dimensione tra le due calamità e, soprattutto, tra le somme messe in campo per fronteggiare gli eventi.

Risulta del tutto evidente che l'Abruzzo non può contare su elementi di primo piano della politica nazionale mentre l'Emilia Romagna svolge un ruolo di assoluto rilievo nella governance del Paese e ciò, come si è visto, pesa in modo risolutivo sulla vicenda.

LE ALI SPEZZATE

La difficile ricostruzione dell'Aquila tra crisi politiche e la congiuntura economica e inerzie istituzionali

di Massimiliano Mari Fiamma

Resta tuttavia assurdo che questa nazione si creino simili disparità di trattamento tra i cittadini e che, per questo, si istighi ad una inopportuna rivalità tra i territori colpiti da un evento catastrofico devastante come un terremoto.

Situazione attuale

Come accennato in precedenza, la situazione oggi presenta ancora molti dei punti di criticità già registrati che non hanno trovato soluzione nel trascorrere del tempo ed il riferimento principale riguarda i fondi necessari per la ricostruzione.

Il varo definitivo di procedure certe (anche se spesso criticate o mal digerite) e l'istituzione dei due uffici speciali per la ricostruzione hanno condotto ad un ritmo di approvazione di progetti mai registrato in precedenza, nemmeno con la costosissima filiera di Fintecna, Reluiss e Cineas, tanto da poter quantificare in 900 mln. di euro i progetti approvati a fine 2013 ed un trend di approvazioni nel 2014 ipotizzabile in 100 mln. al mese per il Comune dell'Aquila e 40 mln. al mese per il resto dell'area cratere.

Queste cifre esulano dagli stanziamenti finora messi in campo che, con l'approvazione definitiva dei residui 350 mln. lasciati indietro dalla filiera su citata, sono stati totalmente spesi.

Il conto è presto fatto: 900 mln. nel 2013, 1,7 miliardi nel 2014 a cui vanno aggiunti i fondi necessari per la ricostruzione pubblica, le infrastrutture (sottoservizi), i beni storici/artistici, l'assistenza alla popolazione e i mancati introiti comunali derivanti dall'impossibilità di tassazione di beni e servizi per le zone rosse.

La stima (prudenziale) per una normale ricostruzione sarebbe di circa 1,1 miliardi entro il 2013 e di almeno 2 miliardi l'anno per il biennio 2014-2015, ma nessuno si sarebbe aspettato tanto, soprattutto in simili tempi di "magra".

Certo che da qui allo stanziato (per competenza e non per cassa) miliardo e duecento milioni in sei anni (anticipabile – forse – in due) e gli ulteriori 600 mln. che però, ad oggi, non sembrano trovare ancora collocazione nel bilancio, ce ne passa un po' troppo per poter promettere ai terremotati una speranza di normalità.

Altro riferimento doveroso è legato alla già citata vicenda delle tasse che, oltre all'evidente problema di natura economica, tale da mettere a repentaglio il 90% delle attività economiche superstiti dell'area colpita, rappresenta un carico di ansia legato all'incertezza,

protratta per quasi un lustro, che aggrava non poco le già precarie condizioni psicologiche della popolazione coinvolta.

Su questo tema si evidenzia in modo inequivocabile tutta l'inerzia della struttura tecnica italiana e l'inefficacia della politica del Bel Paese nel più ampio Agorà europeo che viene spesso citato come un'oscura ed opprimente entità superiore che non è possibile indirizzare o affrontare portandola a più miti consigli.

È colpa dell'Unione Europea se oggi il Governo Italiano (il tentativo parte dal Governo Berlusconi, attraversa quello Monti e finisce a Letta rendendo di ciò colpevole l'intero arco costituzionale) sarà costretto, stranamente in via preventiva, ad agire in qualche modo per annullare gli effetti della legge che ha fissato la restituzione al 40% riportando le cifre al 100%, ed il bello è che a questa impareggiabile idiozia gli alti dirigenti del MEF, le più alte cariche del Governo e la maggior parte degli attori che campeggiano allegramente sulle sponde del Tevere sembrano crederci davvero.

Come detto si è mossa una eccezione che molto probabilmente sfocerà in una procedura d'infrazione <u>a causa della mancata comunicazione</u> da parte del Governo Italiano delle misure adottate, non direttamente sull'efficacia/opportunità dell'adozione delle stesse, quindi l'eventuale emendamento di recupero delle somme, in questo senso, è del tutto inutile e non garantisce la sospensione del procedimento.

Seconda eccezione riguarda <u>l'interpretazione di "aiuti di stato"</u> che renderebbe impossibile ad uno Stato membro di procedere ad un abbattimento delle tasse; in questo caso il <u>Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea</u> (Trattato FUE)⁵ precisa i presupposti che devono essere presenti affinché l'intervento costituisca un aiuto di Stato nel senso comunitario del termine.

Le quattro condizioni richieste sono le seguenti:

- origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dallo Stato ovvero mediante risorse statali);
- esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni;
- esistenza di un impatto sulla concorrenza;
- idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Gli interventi che presentano queste quattro caratteristiche sono qualificabili aiuti di Stato, indipendentemente dalla loro forma.

A chiunque risulterebbe evidente l'assurdità dell'accusa di turbativa di concorrenza difronte ad un sistema economico e

⁵ <u>Trattato sul funzionamento dell'Unione europea -</u> Articolo 107, paragrafo 1, ex articolo 87 TCE, già articolo 92.

produttivo disastrato da un terremoto mentre, di contro, sarebbe a tutti palese che le misure relative alla sospensione prima e all'abbattimento poi sono semplicemente destinate ad un riequilibrio proprio di una condizione di svantaggio concorrenziale subìta dalle popolazioni colpite, rispetto (almeno) al resto d'Europa.

A questo punto è necessaria una digressione narrativa per focalizzare alcuni punti che non vengono mai considerati (né sono stati risarciti in alcun modo) rispetto ai danni collaterali di molte imprese colpite.

Oltre a chi ha registrato danni materiali a capannoni, macchinari e strutture, le imprese agibili all'indomani del sisma hanno dovuto fare i conti con una realtà assurda ma inevitabile.

A L'Aquila e nelle zone limitrofe nessuno, proprio nessuno, aveva a adisposizione un alloggio dove dormire tanto che gli sfollati registrati a metà aprile 2009 ammontavano a oltre 120.000.

Le tendopoli completate entro la fine del mese hanno tamponato la situazione mentre l'utilizzo degli alberghi della costa abruzzese, la cui località più vicina risulta a circa 80 chilometri, hanno di fatto svuotato quasi per intero il comprensorio.

Nei mesi successivi, mentre chi poteva cercava a fatica di riaprire le attività, si registrava una mancanza cronica di manodopera mentre la maggior parte dei lavoratori dell'aquilano si sobbarcava ogni giorno un viaggio andata e ritorno (a spese proprie tranne per il pedaggio autostradale) dai luoghi di residenza con quotidiane code al casello superiori all'ora/ora e mezza.

Le grandi aziende hanno cercato soluzioni alternative sobbarcandosi spese per la costruzione di alloggi, mai conteggiate nel computo dei danni, senza i quali non sarebbe stato possibile mantenere alcun livello di organizzazione delle produzioni.

Oltretutto la comprensibilmente difficile situazione psicologica dei lavoratori ha provocato una serie di disturbi post-traumatici che si sono riversati spesso nei livelli di produttività e a volte in vere e proprie patologie che hanno impedito a molti di svolgere le normali attività a cui erano deputati prima dell'evento.

Tutto questo mentre i vari mercati non ricevevano alcuno scossone dal sisma aquilano e i diretti concorrenti, che oggi si vorrebbe far passare per "penalizzati", dovevano affrontare solo ed esclusivamente le normali problematiche legate alle loro attività al limite alleviate dal rallentamento di una parte dei loro diretti competitori.

Se ciò non fosse comunque sufficiente a far intuire le argomentazioni necessarie per affrontare le richieste di Bruxelles,

basterebbe aggiungere quanto recita lo stesso art. 107 del richiamato Trattato nel quale, al punto 2., si stabilisce con chiarezza quali sono gli <u>aiuti compatibili con il mercato interno</u> di seguito testualmente riportati:

- 2. Sono compatibili con il mercato interno:
- a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;
- b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Questa citazione rende lapalissiana l'assenza della materia del contendere ciononostante, a parte la doverosa considerazione che i burocrati della Commissione dovrebbero già conoscere questi contenuti, sembra che i nostri tecnici, i componenti dei (tre) Governi succedutisi nel frattempo e gli eurodeputati "nostrani" non si siano affatto preoccupati di rispondere per le rime alle eccezioni dell'Unione Europea, anzi, la sensazione è che, per coprire le colpe di chi ha omesso la comunicazione di cui sopra, non ci si faccia scrupolo a condannare a morte (economica) certa un territorio già devastato dalla natura.

L'orientamento, ancora oggi, sembra essere quello di anticipare la "probabile" decisione della Commissione (prevista per gennaio/febbraio 2014) circa la procedura d'infrazione portandosi, per così dire, "avanti col lavoro" costituendosi.

Ci dichiariamo colpevoli prima che ci accusino, proponiamo qualche sistema di recupero delle somme prima che ce se ne imponga uno da Bruxelles, in poche parole, dimostriamo per una volta di essere un Paese virtuoso che riconosce i propri errori (quali?) da solo e pone rimedio.

Peccato che le spese di questa "virtuosità" non ricadano su coloro che oggi intendono brandirla con nazionalistico orgoglio (e palesi incapacità ad elaborare alternative) ma le paghiamo noi, colpevoli solo di essere nati o di aver scelto questi luoghi per il nostro personale progetto di vita.

Si potrebbe obiettare che per vicende analoghe (leggasi "quote latte") lo Stato ha invece opposto una resistenza tanto strenua e reiterata da esserci già costata circa 4 miliardi di euro, poco meno del "salvataggio" di Alitalia di cinque anni fa, ma erano altri tempi e i beneficiari, seppur molto meno numerosi dei terremotati appenninici, erano decisamente più interessanti per l'apparato statale.

Soluzioni

Dopo tanto parlare delle problematiche presenti sul campo ci si chiederà quali sono le proposte per porre rimedio alla disastrosa situazione descritta e ancora una volta, paradossalmente, le soluzioni sembrano essere lì, a portata di mano, ma bisognerebbe trovare chi se ne convince, le fa proprie e decide di perorare questa causa al punto di mettere tutte le proprie forze ed energie per favorire il realizzarsi delle stesse.

- 1) Risorse: sono maturi i tempi per spingere con forza l'Unione Europea a stabilire una regola che valga per qualsiasi calamità naturale, anche in futuro, e che preveda di non conteggiare le spese sostenute per far fronte alle emergenze ed al ristoro dei danni nel vincolo del 3% di deficit/pil consentito agli Stati membri.
 - Questo consentirebbe il ritorno all'utilizzo della Cassa Depositi e Prestiti (come avvenuto in passato) per disporre da subito delle cifre necessarie alla ricostruzione rateizzandole in circa 30 anni senza dover conteggiare l'intera cifra nel totale del debito pubblico.
 - A questo si dovrebbe aggiungere la deroga automatica al patto di stabilità per i comuni colpiti da calamità naturali.
- 2) Ottimizzazione della spesa: la parzialità delle risorse, la rigidezza delle procedure e l'incertezza sulle disponibilità per cassa ha condotto sinora ad una inevitabile confusione generata dal dover "spendere" o impegnare al più presto le risorse dove fosse possibile.
 - La regolarità di un gettito finanziario renderebbe possibile sia il rispetto del cronogramma proposto dal Comune dell'Aquila, sia l'istituzione di una procedura di "avvio controllato" dei lavori che porterebbe all'utilizzo delle

risorse in modo logico e consequenziale e non a macchia di leopardo perché in ordine di approvazione.

3) Restituzione: in questo caso la soluzione non è un "rimedio" a quanto fatto ma la decisione di stabilire un fronte comune e compatto, che parta dal territorio colpito fino al Governo centrale, che ribadisca senza alcun ragionevole dubbio che le misure adottate (per l'Abruzzo come per gli altri territori interessati) non sono affatto incompatibili con il mercato interno.

A tal fine si rende necessario anche scoprire come ci si è comportati in occasione dei disastri naturali accaduti sul territorio dell'UE (esondazione del Danubio e del Moldava, terremoto in Spagna, ecc.) per verificare se sono state mosse le stesse eccezioni.

La sola idea di adottare preventivamente un qualsiasi supporto normativo che fornisca una qualche validità alle tesi comunitarie va del tutto abbandonata in favore della richiamata azione, forte e condivisa, volta a difendere, senza timore di smentita, le decisioni adottate all'indomani delle catastrofi italiane da quello che continuiamo a definire uno Stato sociale.

Bisogna inoltre ribadire a Bruxelles che per introdurre il principio di violazione della concorrenza nel mercato interno a seguito dell'abbattimento della pressione fiscale bisogna uniformare i livelli di tassazione di tutti gli Stati membri. In assenza di questa semplice condizione risulta evidente che i provvedimenti adottati in tal senso costituiscono un fatto interno alle singole nazioni nell'ambito della propria autonomia impositiva.

Le soluzioni proposte sono tutte di natura esclusivamente politica e di buon senso ma necessitano di un forte supporto tecnico degli apparati dello Stato per portare dati, cifre e proposte normative ineccepibili che rendano plausibili le richieste.

Il disincanto e le cocenti delusioni accumulate in 4 anni e 7 mesi di calvario post-sisma suggeriscono di diffidare proprio di coloro che invece potrebbero davvero cambiare il corso degli eventi ma

LE ALI SPEZZATE

La difficile ricostruzione dell'Aquila tra crisi politiche e la congiuntura economica e inerzie istituzionali

di Massimiliano Mari Fiamma

che, finora, hanno solo dimostrato di agire in modo approssimativo e senza il minimo rispetto delle leggi e delle regole che lo stesso Stato ha stabilito (leggi INPS e INAIL).

Non siamo ancora giunti al famoso punto di non ritorno, quindi per tutti è possibile un "percorso di redenzione" che, attraverso un bagno di umiltà e di autocritica, abbandoni nel passato gli errori commessi, utilizzi il presente per fare davvero qualcosa di utile e consegni al futuro (possibilmente prossimo) le speranze e le attese di una parte martoriata di questa splendida nazione.

L'Aquila, novembre 2013

A cura di Massimiliano Mari Fiamma Segretario Generale di Apindustria Provincia dell'Aquila