Legge finanziaria 2009: le osservazioni dell`ANCE.

20 Ottobre 2008

In relazione all`esame della legge finanziaria 2009, da parte della Camera dei Deputati, l`ANCE ha rappresentato nelle sedi politiche competenti, le sue proposte ed osservazioni in merito ai contenuti del provvedimento economico.

L`Associazione ha preliminarmente evidenziato come la legge finanziaria per il 2009 operi tagli sulle risorse per le infrastrutture del 14,2% in termini reali rispetto all`anno precedente.

La riduzione delle risorse destinate a nuove infrastrutture interrompe quel processo di recupero del livello degli stanziamenti attuato nelle due precedenti manovre di finanza pubblica (+22,2% nel 2007 e +17,5 nel 2008 che arrivano al +32,3% considerando il c.d. “tesoretto””), dopo la pesante contrazione del triennio 2004-2006 (-49%).

Il risultato negativo per il 2009 può essere attribuito, per la parte più rilevante, alle forti riduzioni ai trasferimenti per i principali soggetti attuatori.

Rispetto ai grandi programmi di spesa appare preoccupante, oltre alla contrazione rispetto al 2008, la pesante riduzione che emerge dal confronto con le dotazioni finanziarie previste originariamente per il 2009 dalla manovra finanziaria dello scorso anno.

A destare preoccupazione oltre ai tagli vi è anche il problema dei blocchi nei trasferimenti da parte della pubblica amministrazione a fronte dei lavori eseguiti

Tra i molteplici motivi il principale è rappresentato dal meccanismo di calcolo alla base del Patto di stabilità interno che ha peggiorato gli effetti sul mercato dovuti all`impossibilità da parte degli Enti Locali di effettuare i pagamenti per spese in conto capitale che costituiscono una componente negativa ai fini del saldo finanziario calcolato secondo il metodo della competenza mista.

Gli Enti Locali si trovano, pertanto, nell`impossibilità di pagare i lavori eseguiti dalle imprese e previsti perchè tali pagamenti farebbero superare i limiti imposti dal Patto.

Sono moltissime le imprese che si trovano nella situazione di aver realizzato lavori, precedentemente programmati, per i quali gli stati di avanzamento non vengono pagati dagli Enti Locali.

Le modifiche introdotte per il 2009 non sembrano ovviare a questo problema.

A fronte di questi ritardi nei pagamenti le imprese si trovano a dover ricorrere al sistema bancario per garantire la liquidità necessaria alla loro attività.

Questa situazione appare ancor più preoccupante alla luce della crisi finanziaria in atto che rende più oneroso e difficile l`accesso al credito.

Pertanto, al fine di garantire la regolare realizzazione delle infrastrutture programmate, alcune prima dell`introduzione della norma, e per evitare che siano le imprese a sostenere il peso del mantenimento dell`equilibrio finanziario degli Enti Locali, appare opportuno prevedere, in via transitoria, una deroga al patto di stabilità per tutti i pagamenti in conto capitale relativi a investimenti infrastrutturali.
Altro ostacolo alla regolarità nei trasferimenti alle imprese è rappresentato dalla riduzione da sette a tre anni della permanenza nel Bilancio dello Stato dei residui passivi delle spese in conto capitale già impegnate, prima della loro perenzione prevista dalla legge 244/07 (finanziaria 2008).
Tale provvedimento ha prodotto, per molte imprese, l`impossibilità di incassare le somme relative ad opere eseguite, a forniture di beni e servizi, a finanziamenti per programmi di investimento.
La procedura necessaria alla reiscrizione dei fondi perenti richiede, infatti, tempi amministrativi molto lunghi, che arrivano a superare i sei mesi per l`approvazione dei decreti necessari alla rassegnazione.
A fronte di questi ritardi nei pagamenti le stesse imprese si trovano esposte nei confronti del sistema bancario con la conseguenza di incorrere in una crisi finanziaria in grado di mettere in discussione la loro stessa sopravvivenza.
L`Associazione ha, pertanto, sottolineato la necessità di ripristinare i termini della perenzione dei residui passivi delle spese in conto capitale vigenti prima della modifica introdotta dalla legge finanziaria 2008.
In materia fiscale ha rilevato, in particolare, la necessità di prevedere la neutralizzazione fiscale dei trasferimenti immobiliari finalizzati all`attuazione dei programmi integrati di intervento previsti dall`art.11 del decreto legge 112/08, convertito dalla legge 133/08, sul “piano casa””.
Attualmente, infatti, come previsto dalla legge 244/07 (finanziaria 2008) i trasferimenti di immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, diretti all`attuazione dei programmi di edilizia residenziale, sono assoggettati ad un regime fiscale ridotto consistente nell`applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale pari, complessivamente, al 5% , anzichè all`11%, a condizione che l`intervento edilizio sia completato entro 5 anni dalla stipula dell`atto.
L`Associazione ha sottolineato come tale previsione normativa non appaia sufficiente a promuovere e valorizzare la partecipazione degli operatori privati ai programmi di edilizia a carattere “sociale””, considerando che le imposte sui trasferimenti sono fiscalmente non detraibili e finiscono per incidere sui costi di costruzione particolarmente nella fase propedeutica di inizio dell`attività in cui gli operatori sono più esposti sotto il profilo finanziario.
Pertanto al fine di stimolare il soggetto privato a rispondere alla domanda di alloggi “sociali”” sarebbe opportuno che i trasferimenti di aree, fabbricati e volumetrie

diretti all`attuazione degli interventi previsti dall`art.11 del decreto legge 112/2008 sia assoggettati ad Imposta di Registro ed Imposte Ipotecarie e Catastali in misura fissa.
Inoltre, tenuto conto della finalità sociale che sottende in ogni caso la realizzazione di tutti i programmi di edilizia residenziale convenzionata, non rientranti tra quelli relativi al *"piano casa""*, dovrebbe essere prevista, per i trasferimenti di aree, fabbricati e volumetrie, diretti all`attuazione di questi ultimi, l`applicazione dell`imposta di registro all`1% e delle ipotecarie e catastali in misura fissa, anzichè delle imposte (pari complessivamente al 5%) previste dalla normativa vigente.
L`ANCE si è soffermata, inoltre, sulla necessità di modificare l`attuale disciplina IVA delle operazioni immobiliari che per effetto del decreto legge 223/06, convertito dalla legge 248/06, ("Visco-Bersani"") ha subito rilevanti modifiche.
In particolare, l`art.10, comma 1, n.8-*bis*), del D.P.R. 633/1972 stabilisce, per la cessione di fabbricati abitativi, un regime generale di esenzione da IVA, salvo l`unica eccezione relativa ai trasferimenti posti in essere dalle imprese "*costruttrici*" o "*ristrutturatici*" delle medesime abitazioni, entro quattro anni dall`ultimazione dei lavori (o anche successivamente, solo nell`ipotesi di fabbricati concessi in locazione convenzionata).
Al di fuori di tale ipotesi, tutte le operazioni di cessione di immobili residenziali devono considerarsi esenti da IVA ed assoggettate ad imposta proporzionale di Registro.
La mutata disciplina fiscale dei trasferimenti di immobili residenziali ha interessato anche le imprese operanti nel settore delle costruzioni, le quali, precedentemente alle modifiche normative, ponevano in essere cessioni immobiliari comunque assoggettate ad IVA.
Ciò comporta un notevole incremento dei costi di produzione, penalizzando anche le imprese virtuose che non riescono a vendere interamente gli immobili costruiti entro 4 anni per le avverse condizioni di mercato.
è stata, quindi, evidenziata la necessità di modificare l`attuale disciplina IVA delle cessioni di fabbricati abitativi, prevedendone in ogni caso l`assoggettamento all`imposta qualora poste in essere da imprese che, in via esclusiva o prevalente, svolgono attività di costruzione di immobili.
Per esigenze di coordinamento, è, inoltre, necessario prevedere l`applicazione dell`IVA anche con riferimento alle cessioni di fabbricati strumentali (di cui all`art.10, comma 1, n.8-*ter*, lettera a, del D.P.R. 633/1972), effettuate dalle imprese che, in via esclusiva o prevalente, svolgono attività di costruzione di immobili.
Riguardo alla problematica del cosiddetto "valore normale"" introdotto dall`art.35 del decreto "Visco-Bersani"" la cui disciplina è stata successivamente modificata dalla legge finanziaria 2008, è stata evidenziata la necessità di intervenire in materia attribuendo valenza di presunzione semplice allo scostamento tra "valore

normale"" e corrispettivo dichiarato anche con riferimento ai trasferimenti immobiliari effettuati in data successiva al 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del decreto legge 223/06), e non solo come attualmente previsto per gli atti anteriori a tale data.
Questo al fine di garantire il principio di legittimo affidamento del contribuente ed evitare un forte contenzioso che finirà per ripercuotersi negativamente sia sull`Erario, sia sulle imprese costrette a confrontarsi con orientamenti giurisprudenziali ed amministrativi del tutto contraddittori.
Altro punto è rappresentato dal sistema fiscale oggi in vigore in materia di affitti che ha di fatto la conseguenza di ridurre l`offerta di abitazioni per la locazione e di rendere poco trasparente il mercato.
Questo accade perchè il reddito derivante dalla locazione di alloggi di proprietà dei privati viene sommato al reddito complessivo: il che si traduce nel fatto che tale reddito viene tassato con l`aliquota Irpef più alta (marginale) del proprietario.
L`esito di questo regime è di ridurre la propensione all`investimento in abitazioni da destinare all`affitto e in un quadro di pesante disagio sociale, causato proprio dalla carenza di abitazioni per l`affitto, questa situazione richiede di essere immediatamente corretta.
L`Ance ha quindi proposto di introdurre l`applicazione di un`imposta sostitutiva, pari al 20%, per i redditi derivanti dalla locazione di case di civile abitazione non di lusso di nuova costruzione, o incisivamente ristrutturate, cedute dalle imprese che hanno eseguito gli interventi medesimi, limitatamente al periodo di effettiva locazione, per la durata di 10 anni.
Tale misura, che nella sua gradualità applicativa darebbe un limitato impatto sul gettito, costituirebbe un significativo impulso all`allocazione del risparmio in tale settore, offrendo così una risposta adeguata alla crescente domanda di case in affitto, e consentirebbe, altresì, una maggior trasparenza del mercato delle locazioni immobiliari ed un recupero del sommerso.
L`Associazione si è poi trattenuta sulla normativa per la riqualificazione energetica degli edifici e, in particolare, sull`ambito applicativo della detrazione fiscale del 55% , introdotta dalla legge 296/06 e successivamente prorogata fino al 2010 dalla legge 244/07 (leggi finanziarie per il 2007 e 2008).
Al riguardo, infatti, recenti interpretazioni dell`Agenzia delle Entrate intendono escludere dall`agevolazione gli interventi realizzati su tutti gli immobili concessi in locazione a terzi, siano questi a destinazione residenziale o strumentali "per natura"" (di cui all`art.43, comma 2, secondo periodo, del TUIR – D.P.R. 917/1986).
Questi ultimi pronunciamenti ministeriali che non paiono trovare fondamento nel dettato normativo, si traducono, per le imprese che operano nel settore immobiliare, in una drastica riduzione dell`ambito applicativo del beneficio fiscale, non potendo queste vedersi riconosciuta la detrazione nè per i fabbricati destinati alla vendita, nè per quelli concessi in locazione a terzi.

Ferma restando la necessità di un ripensamento delle agevolazioni fiscali, al fine di evitare un uso indiscriminato dei benefici che non comporti effettivamente un miglioramento della qualità energetica degli edifici esistenti occorre, nel frattempo, confermare l`applicazione della detrazione fiscale quantomeno con riferimento agli immobili concessi in locazione a terzi, ivi compresi quelli posseduti dai titolari di reddito d`impresa, esercenti attività di compravendita e gestione immobiliare.
è, pertanto, opportuno riconoscere, a livello normativo, la possibilità di applicare la detrazione del 55% anche con riferimento agli interventi "energetici"" realizzati sugli immobili esistenti, concessi in locazione.
In materia di certificazione energetica è stato rilevato che il D.lgs 192/05 stabiliva l`obbligo di allegare, agli atti di trasferimento a titolo oneroso, l`attestato di certificazione energetica.
La legge 133/08, all`articolo 35 elimina l`obbligo di cui sopra, abrogando i commi 3 e 4 dell`art. 6 ed i commi 8 e 9 dell`art. 15 del D.lgs 192/05.
Tale abrogazione limiterebbe fortemente l`utilità della certificazione energetica che è mirata, in primo luogo, ad informare correttamente gli utilizzatori (acquirenti/locatari) delle caratteristiche energetiche dell`immobile, permettendo di ampliare gli elementi di scelta dell`immobile.
Sarebbe, quindi, opportuno prevedere che ai fini della presentazione della richiesta di accatastamento deve essere indicata la classe energetica dell`edificio come indicato dal D.lgs 192/05 considerando che lo stesso attua la direttiva 2002/91/CE, che richiedeva agli Stato Membri di provvedere affinchè l`attestazione di certificazione energetica fosse reso noto all`utilizzatore.
Sempre in materia di energia l`Associazione ha, altresì, sottolineato che la legge 244/07 (finanziaria 2008) stabiliva che, a decorrere dal 1 gennaio 2009, il rilascio del permesso di costruire fosse subordinato all`installazione di impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, in modo da garantire una produzione energetica non inferiore a 1kW per ciascuna unità abitativa o 5 kW nel caso di edifici industriali.
Il rispetto di tale obbligo richiede normative tecniche di contorno ad oggi mancanti.
Inoltre la materia è disciplinata già dal D.lgs 192/05 che, però, prevede l`emanazione di apposito decreto per regolamentare in dettaglio gli aspetti relativi a prescrizioni minime, caratteristiche tecniche e costruttive degli impianti di produzione di energia elettrica.
Al riguardo un differimento del limite temporale al 2010 permetterebbe di emanare il mancante decreto.
Riguardo ai requisiti acustici negli edifici , è stato evidenziato come la "legge quadro sull`inquinamento acustico"" n.447/95 prevedeva, tra l`altro: la definizione da parte delle Amministrazioni locali della zonizzazione acustica del territorio; l`emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri per la determinazione dei "requisiti acustici passivi degli edifici e dei loro componenti""

allo scopo di ridurre l`esposizione umana al rumore e l`emanazione di un decreto del Ministro dei Lavori Pubblici per la indicazione dei “criteri di progettazione, esecuzione e ristrutturazione degli edifici”” al fine della tutela dall`inquinamento acustico.
Il primo dei suddetti decreti attuativi è stato predisposto e pubblicato in G.U., DPCM 5.12.1997. Tramite detto decreto sono stati “astrattamente”” indicati gli obiettivi da raggiungere, ma non sono stati forniti i criteri da seguire per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati a causa della mancata pubblicazione del Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici.
A questo riguardo, l`ANCE ha rilevato la necessità di differire l`entrata in vigore del suddetto DPCM fino all`emanazione del decreto Ministeriale.
In tale attesa si potrebbe introdurre un regime transitorio con il quale si preveda per gli edifici di nuova costruzione una relazione acustica sottoscritta da un progettista o da un tecnico abilitato nonchè l`avvio di una fase di sperimentazione diretta alla definizione di una proposta di requisiti e criteri necessari per la realizzazione di opere ed interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione anche con riferimento alle modalità di verifica e collaudo, nonchè alla documentazione necessaria per l`autorizzazione alla esecuzione degli interventi.
Agli esiti della sperimentazione si potrebbe, altresì, prevedere una revisione delle disposizioni di cui al DPCM 5 dicembre 1997 che tenga conto da quanto emerso nella suddetta fase.
Infine, in materia di costo del lavoro, l`ANCE è tornata ad evidenziare la necessità di un intervento normativo con il quale venga equiparata l`aliquota del contributo per la cassa integrazione guadagni ordinaria per gli operai dell`edilizia, dovuto dalle imprese edili, a quella in vigore per gli altri comparti industriali.
Questo, come già previsto dall`Avviso Comune del 16 dicembre 2003 in materia di emersione del lavoro irregolare in edilizia, sottoscritto dalle parti sociali del settore delle costruzioni e riconfermato nell`Agenda per il tavolo di concertazione sottoscritta nel mese di gennaio 2007 e, da ultimo, nel protocollo sul costo del lavoro all`interno del verbale di accordo siglato dalle parti sociali lo scorso 18 giugno.
La riduzione è resa possibile in considerazione che la gestione edilizia della CIG, secondo gli ultimi dati in possesso dell`ANCE, presenta un avanzo di esercizio annuale di oltre 300 milioni di euro, che porta l`avanzo patrimoniale in un ordine di grandezza superiore a 1500 milioni di euro.
La legge 427/75 prevede, al riguardo, l`obbligatorietà della modifica dell`aliquota quando la differenza tra le entrate e le uscite delle contabilità separate della gestione speciale dell`edilizia, distintamente considerate, risulti superiore al 10 per cento.
Le proposte illustrate sono state ampiamente condivise ed occorrerà ora attendere gli sviluppi dell’iter legislativo del provvedimento e le decisioni che adotterà il

Governo sulla sua possibile modificabilità.