

# DL 185/2008 sul sostegno alle famiglie, lavoro, occupazione e impresa: le osservazioni dell'ANCE.

---

19 Dicembre 2008

In relazione all'avvio dell'iter del decreto legge 185/2008 recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale", assegnato all'esame delle Commissioni riunite Bilancio e Finanze della Camera dei Deputati per la prima lettura, l'Ance ha illustrato nelle sedi parlamentari competenti le proprie proposte sui contenuti del provvedimento.

In materia fiscale, in particolare, ha, innanzitutto, evidenziato criticamente la norma del decreto legge che, ai fini del riconoscimento della detrazione del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti, introduce il principio di monitoraggio dei crediti d'imposta (di cui all'art.5 del D.L. 138/2002), in base al quale le agevolazioni sono riconosciute nei limiti dei fondi stanziati per ciascun anno di vigenza delle stesse (art.29, commi 1 e commi 6-11).

In base a tale principio la detrazione del 55%, già con riferimento alle spese sostenute nel 2008, non è riconosciuta automaticamente al contribuente, ma può essere fruita solo successivamente all'autorizzazione dell'Agenzia delle Entrate, accordata previa verifica del rispetto dei limiti di spesa, stabiliti in 82,7 mln di euro per il 2009; 185,9 mln di euro per il 2010; 314,8 mln di euro per il 2011. L'esaurimento di tali stanziamenti sarà comunicato con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate.

Al riguardo, l'Ance ha evidenziato che l'esigenza di una redistribuzione delle risorse in un'ottica di strategia anticongiunturale, cui è volto il decreto legge, non può sacrificare l'obiettivo di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente.

In proposito, è stato ricordato che l'Italia ha una dipendenza energetica dall'estero dell'85% - mentre il dato medio europeo come risultante da indagine Eurispes è pari al 56% - a cui corrisponde un costo dell'energia tra i più alti dell'intero sistema industrializzato.

Su questi temi, anche in sede europea la Commissione, all'interno del "Piano d'azione per l'efficienza energetica" dell'ottobre 2006, ha sottolineato come "il maggior potenziale di risparmio energetico, con un buon rapporto costi-efficacia, si ha nel settore edilizio, sia nel comparto residenziale (abitativo) che commerciale (terziario), che presentano potenzialità di risparmio al 2020 del 27% nell'abitativo e del 30% nel terziario".

Alla luce delle considerazioni svolte è stata, quindi, rilevata la necessità di ripristinare l'agevolazione del 55% secondo le modalità e gli adempimenti vigenti fino alla data di entrata in vigore al decreto legge, mediante stralcio della norma.

In alternativa, ferma restando la non retroattività della norma per gli interventi relativi al periodo d'imposta 2008 per salvaguardare i diritti acquisiti, sarebbe opportuna una redistribuzione delle risorse con la rimodulazione del beneficio attraverso un sistema premiante volto ai soli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere un significativo risparmio energetico. Si tratta di interventi finalizzati al conseguimento di un indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale non superiore ai valori riportati nelle tabelle di cui all'Allegato A del Decreto 11 marzo 2008).

Per gli interventi avviati a decorrere dal periodo d'imposta 2009, eseguiti su edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari di qualsiasi categoria catastale, l'Associazione ha evidenziato la possibilità di usufruire dell'agevolazione entro limiti di importo e per quote variabili, su scelta del contribuente, solo per interventi, di qualsiasi tipologia, che permettano di conseguire gli obiettivi di efficienza energetica attualmente previsti per la riqualificazione globale o anche aumentare, per gli stessi interventi, la misura del beneficio ad una quota pari al 50% delle spese sostenute, rispetto

all'attuale 36%, sino ad un importo massimo delle stesse pari a 70.000 euro, anzichè gli attuali 48.000 euro.

Per quanto riguarda, infine, i contribuenti persone fisiche che effettuano interventi energetici senza conseguire i suddetti obiettivi di efficienza energetica, o che effettuano interventi di installazione di pannelli solari, l'Associazione ha rilevato l'opportunità di prevedere la possibilità di beneficiare di una detrazione dell'imposta lorda, fino a concorrenza del suo ammontare, pari al 36% delle spese sostenute, sino ad un importo massimo delle stesse pari a 48.000 euro per ciascun immobile, da ripartire in 5 rate annuali di pari importo, anzichè come previsto dalla norma.

In relazione alla norma con la quale si prevede il concorso dello Stato nella copertura di una parte degli interessi derivanti dall'accensione dei mutui bancari, è stata rilevata l'opportunità di prevedere l'estensione della stessa all'accensione di mutui contratti dalle famiglie per l'acquisto di abitazioni ecosostenibili di nuova costruzione, da adibire ad abitazione principale.

La misura potrebbe essere applicata ai contratti di compravendita perfezionati entro il 31 dicembre 2009 e destinata ai lavoratori dipendenti il cui reddito familiare è inferiore a 75.000 euro lordi annui che acquistano alloggi di nuova costruzione o integralmente ristrutturati che rispettino le caratteristiche minime di rendimento energetico stabiliti dalla L.192/05.

Le modalità e le condizioni per la concessione dei mutui dovrebbero essere definite con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze.

L'Ance ha evidenziato, al riguardo, che per i soggetti acquirenti che sottoscrivono mutui a tasso variabile, il costo totale del finanziamento non può superare il 3,5% annuo; per i soggetti acquirenti che sottoscrivono mutui a tasso fisso il costo complessivo non può eccedere il 4% annuo. La differenza tra costo effettivo del finanziamento e importo sostenuto dall'acquirente è a carico dello Stato.

In alternativa all'accollo da parte dello Stato della parte degli interessi che eccede i suddetti limiti, l'intervento statale potrebbe consistere in una garanzia sul 50% dell'importo finanziato.

La garanzia avrebbe la duplice utilità di abbassare il rischio di controparte delle famiglie e quindi permettere alle banche di applicare condizioni di favore alla clientela con le caratteristiche precedentemente individuate e consentire agli istituti di credito di compiere, con maggiore facilità e a costi minori, operazioni di cartolarizzazione dei suddetti mutui.

Riguardo alla norma sulla velocizzazione delle procedure esecutive di progetti facenti parte del Quadro Strategico Nazionale, l'Ance ha rilevato la necessità di estendere le disposizioni previste per gli interventi di particolare rilevanza programmatica anche agli interventi infrastrutturali la cui realizzazione è motivata da ragioni di urgenza connesse ad esigenze di carattere sociale, economico e ambientale. Anche per queste opere possono sussistere, infatti, rallentamenti, ritardi o impedimenti di qualsiasi genere per i quali la nomina di un Commissario straordinario, con poteri di impulso anche sostitutivi, può risultare uno strumento di attuazione particolarmente efficace.

Inoltre, per le opere che presentino carattere di indifferibilità e urgenza, connesso a difficoltà tecnico-procedurali relative alla fase approvativa o realizzativa delle opere, il Presidente del Consiglio dei Ministri con apposita delega che ne indichi l'incarico, i tempi e le modalità dell'esercizio, dovrebbe avvalersi di un Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-ambientale, il quale, fermi restando i compiti di Commissario straordinario, operi anche con i poteri straordinari previsti dalla L. 225/92.

Per quanto riguarda le opere di competenza statale, la funzione di Commissario dovrebbe essere conferita al Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti, e al Presidente della Regione, al Presidente della Provincia o al Sindaco del Comune la delega per le opere di rispettiva competenza.

L'Ance ha rilevato che l'attribuzione di funzioni ai soggetti istituzionalmente preposti alla realizzazione delle opere, conferendo agli stessi poteri straordinari necessari per fronteggiare situazioni di emergenza, consente di ottenere benefici in termini di semplificazione e accelerazione delle modalità attuative degli interventi e perciò di massima economicità degli stessi. Riguardo, infine, alla parte della disposizione relativa ai ricorsi giurisdizionali avverso i provvedimenti emanati ai sensi della norma medesima, l'Ance ha rilevato che la prassi spesso dimostra che i ricorsi sono utilizzati in modo

strumentale al fine di intralciare il regolare svolgimento dell'attività amministrativa e sarebbe, quindi, opportuno prevedere che in caso di lite temeraria, il giudice possa condannare d'ufficio la parte soccombente oltre che alle spese anche al risarcimento dei danni causati, calcolati in via equitativa. La malafede o la colpa grave verrà presunta laddove venga ravvisata la palese infondatezza del ricorso.

In materia di fiscalità edilizia, con riferimento alla norma del decreto legge che prevede a favore delle imprese la possibilità di rivalutare i beni immobili risultanti nel bilancio in corso al 31 dicembre 2007 (art.15, commi 16-23), è stata evidenziata l'opportunità di estendere la rivalutazione anche alle aree edificabili, iscritte in bilancio tra le immobilizzazioni materiali (non destinate alla vendita), prevedendo quindi la possibilità di rivalutarne il costo storico di acquisto mediante pagamento di un'imposta sostitutiva con aliquota al 7% (come beni non ammortizzabili).

Tale misura consentirebbe, infatti, anche alle imprese, analogamente a quanto già previsto per i soggetti non esercenti attività commerciale, di adeguare il valore d'iscrizione in bilancio dei suddetti immobili a quello reale, incentivando di fatto il trasferimento di aree altrimenti non utilizzate a scopo produttivo.

In relazione al sistema fiscale oggi in vigore in materia di affitti, è stato rilevato che, poichè il reddito derivante dalla locazione di alloggi di proprietà dei privati viene sommato al reddito complessivo, con la conseguenza di una tassazione con aliquota Irpef più alta (marginale) per il proprietario, viene di fatto ridotta la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto; questo in un contesto di già pesante disagio sociale, causato proprio dalla carenza di abitazioni per l'affitto.

Al riguardo, l'Ance ha 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 ha evidenziato, altresì, la 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 "ristrutturatrici" 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 prevedere una apposita disposizione che modifichi 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.

L'Ance si è soffermata, inoltre, sulla problematica del cosiddetto "valore normale" introdotto dall'art.35 del decreto "Visco-Bersani" la cui disciplina è stata successivamente modificata dalla legge finanziaria 2008. Al riguardo, è stata evidenziata la necessità di intervenire in materia, con l'introduzione di una apposita norma volta ad attribuire 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.

Nell'ambito della sicurezza sul lavoro l'Ance ha evidenziato l'opportunità di prevedere misure legislative volte a favorire le imprese virtuose che adottino sistemi di sicurezza e nuove tecnologie sempre più all'avanguardia in fase di esecuzione dei lavori, prevedendo una detrazione d'imposta in favore delle imprese che sostengono dei costi aggiuntivi a quelli previsti per legge.

In particolare, alle imprese che effettuano investimenti in nuove tecnologie per l'applicazione di moderni sistemi e dispositivi di sicurezza, compresi quelli individuali di tutela e protezione della salute e sicurezza dei lavoratori (DPI), ulteriori a quelli previsti dalle normative vigenti, dovrebbe essere concessa una detrazione d'imposta pari al 50% delle spese effettivamente sostenute e documentate negli anni 2009 e 2010.

La previsione, incidendo quale meccanismo di premialità per le imprese e le società in attivo, stimolerebbe l'effettuazione di investimenti in nuove tecnologie, pervenendo a un sicuro aumento della sicurezza nei luoghi di lavoro e alla prevenzione delle infiltrazioni malavitose nei cantieri.

Sempre in materia di sicurezza, l'Associazione ha, altresì, evidenziato la necessità di prevedere che i costi relativi ai dispositivi di protezione individuale sostenuti dalle imprese edili non siano oggetto di ribasso d'asta e pertanto, gli stessi, dovrebbero essere inseriti nell'Allegato XV, punto 4, del D.Lgs. 81/08. Attualmente, infatti, i suddetti costi possono essere oggetto di ribasso d'asta e non sono soggetti a rimborso da parte del committente.

In materia di opere pubbliche l'Associazione ha ricordato la problematica rappresentata dalla norma sui pagamenti alle imprese da parte delle pubbliche amministrazioni, di cui all'art. 48 bis del DPR 602/73, introdotto dalla L.286/06. La stessa prevede che le P.A. prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a 10.000 Euro, devono verificare se il beneficiario sia moroso rispetto all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo.

La norma consente, di fatto, alle amministrazioni di sospendere il pagamento degli stati di avanzamento dei lavori, laddove risulti che l'impresa è inadempiente rispetto ad una o più cartelle esattoriali.

La sospensione di pagamento non risulta preclusa in caso di cessione del credito alla banca da parte dell'impresa, che è prassi consolidata soprattutto per le piccole e medie imprese, quale forma di finanziamento alternativa al mutuo, che consente agli operatori economici di fronteggiare gli ingenti investimenti necessari soprattutto all'avvio del cantiere ed all'esecuzione dei lavori, per cui la banca cessionaria potrebbe vedersi rifiutato l'adempimento del debito da parte dell'amministrazione, che rilevi ed opponga l'eccezione della sussistenza di una cartella di pagamento a carico dell'impresa cedente. Per tale motivo, le banche stanno manifestando estrema riluttanza ad assumere il ruolo di cessionarie dei crediti verso le amministrazioni, vanificando così di fatto una forma di finanziamento, che finora è stata invece estremamente proficua per gli operatori del settore delle costruzioni.

Tale situazione sta determinando una crisi significativa per le imprese, soprattutto quelle di ridotte dimensioni che avendo minori possibilità di accedere ad altre forme di credito bancario, vedono fortemente limitati i propri flussi finanziari.

Al riguardo, ha, pertanto, evidenziato la necessità di prevedere una apposita norma volta a sospendere l'applicabilità della disposizione citata per un periodo di due anni, nonché a limitare,

comunque, dopo l'eventuale sospensione della disposizione, l'applicabilità della verifica, di cui all'art. 48 bis, al solo momento della emissione dei certificati di pagamento durante l'esecuzione dei lavori e fino al collaudo.

In tal modo, le banche sarebbero maggiormente incentivate a finanziare le imprese, e specie le PMI, in quanto le banche stesse non si troverebbero esposte al rischio di vedersi bloccati i pagamenti per l'esistenza di cartelle esattoriali emesse in momenti successivi ai certificati di pagamento.

In materia di costo del lavoro, è stata sottolineata la necessità di un intervento normativo volto a ridurre a 2,20%, dall'attuale misura di 5,20%, l'aliquota del contributo per la cassa integrazione guadagni ordinaria per gli operai dell'edilizia, dovuta dalle imprese edili, equiparandola in tal modo a quella in vigore per gli altri comparti industriali.

Sulla riduzione vi è già piena condivisione delle parti sociali come si evince dall'Avviso Comune siglato dalle stesse il 16 dicembre 2003 in materia di emersione del lavoro irregolare in edilizia e come 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, inoltre, resa possibile in considerazione che la gestione edilizia della CIG, secondo gli ultimi dati in possesso del l'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.

In materia ambientale, infine, è stata avanzata una specifica proposta volta a semplificare la gestione delle terre e rocce da scavo, attraverso il riconoscimento dell'esclusione di tali materiali dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti. A tale fine l'Associazione ha evidenziato l'opportunità dell'immediato recepimento della Direttiva europea 2008/98/CE la quale prevede, quale principio, che i suddetti materiali non sono rifiuti e possono essere riutilizzati senza necessità di alcuna autorizzazione all'interno del cantiere o dell'opera in cui sono stati prodotti a condizione che non siano inquinati. Ciò consentirebbe un sostanziale snellimento in termini procedurali rispetto a quanto oggi previsto dall'art. 186 del D.Lgs 152/06 che subordina il riutilizzo di tali materiali all'espletamento di una espressa procedura autorizzativa e preventiva; un minore impatto in termini ambientali per un più limitato ricorso agli inerti derivanti dall'attività estrattiva e alla produzione di materiali formalmente da considerarsi come rifiuto, con diminuzione della parte conferita in discarica, nonché una riduzione degli adempimenti dell'attività amministrativa e gestionale di tutti i cantieri edili e una conseguente accelerazione nella realizzazione delle opere e risparmio nei costi di produzione per le opere pubbliche e private.

Le proposte illustrate hanno trovato condivisione ed occorrerà ora attendere lo sviluppo dell'iter legislativo del decreto legge, per verificare gli intendimenti sulle modifiche da apportare al testo.