

DL 98/2011 sulle misure di stabilizzazione finanziaria: le proposte dell'ANCE al Senato

13 Luglio 2011

In relazione all'iter del disegno di legge di conversione del decreto legge 98/2011 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" (DDL 2814/S) all'attenzione, in prima lettura, in sede referente della Commissione Bilancio del Senato, l'Associazione ha evidenziato, nelle competenti sedi parlamentari, le proprie osservazioni sul provvedimento d'urgenza.

Tra queste, in particolare, si evidenziano:

in materia di lavori pubblici e urbanistica:

- Riordino dell'ANAS Spa

L'Associazione ha proposto, in relazione all'art. 36 del provvedimento in materia di riordino dell'ANAS, di chiarire in modo inequivocabile che la stessa, in quanto organo in house dell'amministrazione, deve applicare le procedure ad evidenza pubblica, di cui al Dlgs.163/2006 (Codice Appalti), tanto per l'attività istituzionale di realizzazione di strade, quanto per l'attività relativa alle concessioni autostradali avute in affidamento diretto.

- Prezzo dei materiali

L'Associazione ha proposto di intervenire sull'art. 133 del D.Lgs 163/2006 sul "caro materiali", recentemente modificata dal DL 70/2011, convertito dalla L. 106/2011, prevedendo l'elevazione dal 10 al 13% dell'alea oltre la quale si fa luogo alla compensazione dei maggiori oneri gravanti sugli appaltatori per incremento dei prezzi dei materiali da costruzione e ripristinando l'ammontare totale della compensazione riconoscibile, dimezzata dal DL 70/2011.

Ha, inoltre, evidenziato la necessità di compensare tale innalzamento dell'alea con l'eliminazione del presupposto "delle circostanze eccezionali", al fine del riconoscimento della compensazione, considerando che gli incrementi dei prezzi superiori ad una percentuale così elevata come il 13% sono da considerare sempre eccezionali.

- Riserve

L'Associazione ha proposto di intervenire sull'art. 240 bis del D.Lgs 163/2006 in materia di riserve, recentemente modificata dal DL 70/2011, convertito dalla L. 106/2011 che ha limitato l'ammontare complessivo delle riserve da liquidare al 20% dell'importo contrattuale.

In particolare, al fine di introdurre una misura di equilibrio tra le esigenze di contenimento della spesa pubblica ed i principi civilistici che regolano i contratti a prestazioni corrispettive, ha sottolineato la necessità di precisare che la suddetta limitazione non si applica alle riserve iscritte per fatti imprevisti o imprevedibili al momento della predisposizione del progetto posto in gara.

L'ANCE ha, inoltre, rilevato l'opportunità di integrare la disposizione, introdotta dal DL 70/2011, secondo cui non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che sono stati oggetto di verifica, prevedendo la responsabilità solidale del progettista e del soggetto validatore nei confronti dell'esecutore, in caso di errori od omissioni progettuali non rilevate in sede di validazione, da far valere direttamente nei confronti dei soggetti garanti del progettista e del validatore. In questo modo si eviterebbe la violazione del principio, costituzionalmente garantito e dunque inderogabile, secondo cui i soggetti dell'ordinamento debbono rispondere per i propri inadempimenti. Occorre, pertanto, rimodulare le norme che già prevedono l'obbligo a carico del progettista e del validatore di stipulare un'apposita garanzia per le rispettive prestazioni, introducendo l'estensione della garanzia stessa a favore dell'appaltatore (oltreché della stazione appaltante).

- Opere di urbanizzazione a scomputo

L'ANCE è tornata ad evidenziare la necessità di integrare l'art. 16 del DPR 380/2001 (T.U. sull'edilizia) sull'esecuzione diretta delle opere di urbanizzazione primaria di importo inferiore alla soglia comunitaria a carico del titolare del permesso di costruire. Infatti la realizzazione di tali opere è un onere connaturato alla trasformazione urbanistica del territorio e pertanto risulta indispensabile che essa sia posta in essere direttamente dallo stesso soggetto che da attuazione agli interventi di nuova edificazione. Inoltre, l'esecuzione di tali opere pone problemi di interferenze con la realizzazione degli edifici previsti all'interno dell'ambito territoriale oggetto della trasformazione, per cui occorre non solo una progettazione unitaria delle

opere di urbanizzazione primaria, ma anche una loro esecuzione contestuale e coordinata con gli interventi principali.

Tale norma contenuta nel DL 70/2011 Sviluppo è stata soppressa nel corso dell'iter di conversione del decreto stesso.

in materia fiscale:

- Ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili

L'Associazione ha rilevato l'opportunità di abrogare le disposizioni del decreto che prevedono, a modifica dell'art. 104 del DPR 917/1986 (TUIR), l'introduzione, a decorrere dal periodo d'imposta 2011, di una limitazione (1% del costo dei beni) alla deducibilità delle quote di ammortamento dei beni gratuitamente devolvibili al termine della concessione nonché l'abrogazione, con riferimento alle concessioni relative alla costruzione e gestione di opere pubbliche, della possibilità di dedurre quote d'ammortamento differenziate, da calcolare sull'investimento complessivo e determinate, caso per caso, con apposito decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in funzione del piano economico-finanziario della concessione.

L'introduzione di tali vincoli, ad avviso dell'ANCE, estende il periodo fiscale di completo ammortamento del bene a 100 anni, a prescindere dalla durata della concessione (frequentemente pari a 30 anni) disincentivando, così, l'utilizzo dello strumento del "project financing", che dovrebbe essere invece stimolato al fine di potenziare l'intervento degli operatori economici nella realizzazione di opere d'interesse pubblico, in un'ottica di efficienza del partenariato pubblico-privato.

Inoltre, tali norme vanno ad incidere, con effetto retroattivo, anche sulle concessioni già avviate, invalidando i piani economici-finanziari a fondamento dei quali è stata definita la redditività dell'intervento e la conseguente adesione all'operazione ed appaiono in netta controtendenza rispetto alla volontà di creare un quadro normativo di favore per tale strumento, ed, in genere, per la partecipazione del capitale privato alla realizzazione di nuove infrastrutture.

- Liti pendenti

In materia di giustizia tributaria, l'ANCE ha proposto di intervenire sull'ambito di applicazione della norma del decreto con cui si prevede la possibilità che le controversie di valore non superiore a 20.000 euro, pendenti alla data del 1° maggio 2011 dinanzi alle commissioni tributarie o al giudice ordinario, siano definite, su domanda del ricorrente, con il pagamento di somme determinate dall'art. 16 della L. 289/2002.

Tale misura, ad avviso dell'ANCE è apprezzabile, in quanto risponde all'esigenza di snellire i procedimenti tributari in corso, in modo da semplificare i rapporti tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, tuttavia, la sua efficacia risulta sostanzialmente compromessa dall'esiguità dell'importo della lite ammessa alla definizione (20.000 euro), che ne circoscrive l'applicazione ai soli piccoli contribuenti, in prevalenza persone fisiche.

Pertanto, ha rilevato la necessità di estendere la sanatoria ivi prevista anche alle liti fiscali di importo superiore a 20.000 euro (di maggior interesse per le imprese), limitatamente alle ipotesi in cui l'Amministrazione finanziaria dello Stato sia risultata soccombente nell'ultima o nell'unica pronuncia giurisdizionale non cautelare resa alla data di presentazione della domanda di definizione della lite, mediante pagamento di un importo pari al 5% del valore della lite.

- IVA locazioni di abitazioni

L'Associazione ha proposto di rivedere la disciplina dell'IVA di cui al DPR 633/1972 che prevede, per effetto delle modifiche introdotte dal DL 223/2006, convertito dalla L. 248/2006, un generale regime di esenzione dall'IVA per le locazioni di abitazioni tranne che in presenza di specifiche condizioni, al verificarsi delle quali l'operazione deve essere assoggettata ad IVA.

L'attuale disciplina fiscale delle locazioni di immobili residenziali, ad avviso dell'ANCE, interessa anche le imprese operanti nel settore delle costruzioni, le quali, nell'attesa di cedere definitivamente gli immobili realizzati, procedono spesso alla loro temporanea locazione a terzi e l'effettuazione di tali operazioni in esenzione da IVA comporta, da un lato, la necessità di procedere alla rettifica della detrazione IVA inizialmente operata in sede di costruzione dei medesimi fabbricati e, dall'altro, l'incidenza sul generale diritto alla detrazione del medesimo tributo nei periodi d'imposta in cui si verifica la locazione esente con un conseguente incremento notevole dei costi di produzione.

Pertanto, l'ANCE ha evidenziato la necessità di ripristinare il regime previgente all'intervento del DL 223/2006, prevedendo l'assoggettamento ad IVA delle locazioni di fabbricati abitativi effettuate dalle stesse imprese che le avevano costruite per la vendita, per le quali nel relativo atto il locatore abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione, e le locazioni di fabbricati abitativi".

- Regime Iva su cessione di abitazioni poste in essere da imprese di costruzione

L'Associazione ha rilevato l'opportunità di modificare la disciplina introdotta dal decreto legge 223/06,

convertito dalla L. 248/2006 (c.d. Visco-Bersani) – che prevede, per le cessioni di fabbricati abitativi, un regime generale di esenzione da IVA ed assoggettamento ad imposta proporzionale di Registro, con la sola eccezione delle cessioni effettuate dalle imprese costruttrici o ristrutturatrici, entro 5 anni dall'ultimazione dei lavori (termine esteso dalla L. 220/2010 "Legge di Stabilità 2011") – prevedendo anche per le imprese cedenti l'assoggettamento ad imposta di Registro su opzione del cedente, ovvero nel caso in cui lo stesso, nel relativo atto, abbia espressamente manifestato l'opzione per tale imposizione.

Tale intervento permetterebbe di correggere l'attuale disciplina che penalizza fortemente le imprese, dal momento che l'effettuazione di operazioni esenti da Iva comporta, da un lato, la necessità di procedere alla rettifica della detrazione Iva inizialmente operata in sede di costruzione dei medesimi fabbricati (ai sensi dell'art. 19-bis2 del D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, l'incidenza sul generale diritto alla detrazione del medesimo tributo nel periodo d'imposta in cui si verifica il trasferimento esente (cosiddetto "pro-rata-generale" art. 19, comma 5 e dall'art. 119-bis, del D.P.R. 633/1972).

- Trasferimento di immobili compresi in piani urbanistici

L'ANCE ha proposto un intervento normativo volto a chiarire la disciplina dei benefici fiscali connessi ai trasferimenti immobiliari diretti all'attuazione di piani urbanistici particolareggiati, di cui all'art. 33, comma 3 della L. 388/2000. La suddetta norma subordina, infatti, l'agevolazione fiscale all'utilizzazione edificatoria dell'area entro cinque anni dal trasferimento.

L'Associazione ha, pertanto, evidenziato la necessità di specificare la valenza dell'"utilizzazione edificatoria", specificando che la stessa che tale condizione prescinde dal requisito soggettivo, ossia da chi realizza la costruzione dell'immobile, e che si intende realizzata anche nel caso in cui i beni siano oggetti di successiva cessione, purché a ciò provveda l'acquirente entro e non oltre il termine di cinque anni dal primo trasferimento.

in materia di lavoro:

- Obbligo di presentazione del DURC

L'Associazione ha proposto di modificare l'art. 90 del D.Lgs 81/2008 sugli obblighi del committente o del responsabile dei lavori prevedendo la reintroduzione per questi, anche nel caso di affidamento dei lavori ad un'unica impresa o ad un lavoratore autonomo, dell'obbligo di trasmettere all'amministrazione concedente la documentazione attinente la regolarità dell'impresa (tra cui copia della notifica preliminare e il documento unico di regolarità contributiva delle imprese) prima dell'inizio dei lavori privati oggetto di permesso di costruire, di denuncia inizio attività, di scia e di comunicazione dei lavori di manutenzione straordinaria, nonché delle opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni.

Con una modifica all'art. 25 del DPR 380/2001 (T.U. sull'edilizia) ha sottolineato, inoltre, la necessità di prevedere tra i documenti da presentare allo sportello unico, al termine dei lavori, in allegato alla domanda per il rilascio del certificato di agibilità, anche il DURC che, tra l'altro, dovrà comprendere la verifica della congruità della manodopera utilizzata, secondo gli indici, i criteri e le modalità individuate da tutte le parti sociali dell'edilizia, firmatarie dei ccnl di riferimento, con l'Avviso Comune del 28 ottobre 2010.

- Dematerializzazione del DURC

L'ANCE ha proposto di modificare l'art. 54 del D.Lgs 81/2008 in materia di comunicazioni e trasmissione della documentazione, prevedendo l'obbligo che le stesse avvengano tramite sistemi informatizzati. Tale modifica inserendosi nel progetto della c.d. dematerializzazione del DURC, persegue l'obiettivo di far condividere, via web, a tutti i soggetti interessati, il certificato richiesto con una evidente riduzione di costi e tempi dei procedimenti amministrativi.

- Destinatari della notifica preliminare in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

Al fine di facilitare l'attuazione di un sistema on line di trasmissione dell'informativa sulla notifica preliminare e ottimizzare l'interazione tra i diversi organi, ottenendo così una mappatura di tutti i lavori edili sul territorio, anche in considerazione di una maggior tutela della regolarità e della sicurezza dei lavoratori, l'ANCE ha proposto di integrare l'art. 99, comma 1 del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) prevedendo che il committente o il responsabile dei lavori trasmetta, prima dell'inizio dei lavori, la notifica preliminare ivi prevista oltre che all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti anche alla cassa edile territorialmente competente.

L'incrocio dei dati in possesso delle Casse Edili con quelli della notifica preliminare consentirebbe, infatti, una verifica più attenta delle condizioni di regolarità delle imprese, soprattutto in sede di attestazione della regolarità contributiva, nonché la possibilità di costituire una banca dati di settore anche ai fini di una migliore programmazione della attività ispettiva.

- Contenuto della notifica preliminare in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

Sempre al fine di facilitare l'attuazione di un sistema on line di trasmissione dell'informativa sulla notifica

preliminare che contribuisce alla semplificazione e allo snellimento delle procedure, l'Associazione ha proposto di ampliare le voci indicate nell'Allegato XII del D.Lgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) recante il contenuto della notifica preliminare prevista dall'art. 99 del decreto stesso.

L'inserimento di informazioni integrative consentirebbe, infatti, di tracciare le linee guida per un operato ispirato alla massima garanzia e trasparenza per i soggetti coinvolti nei lavori nonché di rendere più agevole la programmazione degli interventi di vigilanza nel settore edile.

Inoltre, le medesime ulteriori informazioni permetterebbero di individuare immediatamente tutte le imprese - edili e non - della filiera, distinguendo l'impresa affidataria dalle imprese esecutrici ed individuando per ciascuna l'albero del sub appalto e i lavoratori autonomi nonché di ricostruire la posizione assicurativa, previdenziale e di regolarità delle imprese e di individuare il trattamento economico e normativo disciplinante i rapporti di lavoro subordinato in base al CCNL applicato.

- Sanzioni in caso di violazioni in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro

L'ANCE ha proposto di estendere l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 157, comma 1, lett. c) del DLgs 81/2008 (T.U. sulla sicurezza) alle violazioni previste dall'art. 99, comma 1 del DLgs 81/2008 consistenti nella mancata trasmissione all'azienda unità sanitaria locale e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti, prima dell'inizio dei lavori, da parte del committente o del responsabile dei lavori, della notifica preliminare ivi prevista o nel mancato aggiornamento della stessa.

Le proposte dell'ANCE sono state condivise, tuttavia, la forte accelerazione impressa all'iter del provvedimento, a fronte della crisi dei mercati in atto, ha comportato il configurarsi di un accordo tra i gruppi parlamentari per la presentazione e votazione di pochi e selezionatissimi emendamenti, al fine di giungere alla definitiva conversione in legge del decreto entro la settimana in corso.