

# **ANCE**

**ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI**

***La manovra di finanza pubblica  
per gli anni 2005-2007***

***Audizione dell'ANCE presso  
La Commissione Bilancio di  
Camera e Senato***

**Valutazioni e proposte dell'Ance**

*14 ottobre 2004*

## La manovra di finanza pubblica per gli anni 2005/2007: le preoccupazioni, e la necessità di misure correttive

L'Ance esprime forti preoccupazioni e dubbi su due aspetti fondamentali della manovra di finanza pubblica per gli anni 2005-2007: l'insufficienza delle risorse per gli interventi in infrastrutture; l'assenza di indicazioni e risorse per misure di sostegno dello sviluppo del settore delle costruzioni. Di seguito nel primo paragrafo si sintetizzano le valutazioni sulla finanziaria, mentre nel paragrafo successivo si illustrano le linee di sviluppo elaborate dall'ANCE e tempestivamente presentate al Governo.

### 1.1 L'insufficienza delle risorse per gli interventi in infrastrutture

Con riferimento agli aspetti di interesse per il settore delle costruzioni, le indicazioni che emergono da una prima analisi della manovra mostrano, **per il 2005, una riduzione delle risorse che verranno iscritte nel Bilancio dello Stato per interventi in infrastrutture dell'1,7% in termini reali rispetto al 2004.**

Tale dato emerge dal confronto degli importi da iscrivere nel bilancio 2005, riportati nella Tabella F, con i corrispondenti importi della Finanziaria dello scorso anno.

**Questa diminuzione di risorse si somma a quella molto più consistente già osservata nello scorso anno, in cui la riduzione ha raggiunto il 19% in termini reali, rispetto all'anno precedente.**

<b>MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2005</b>			
<b>- Risorse destinate a nuove infrastrutture -</b>			
<i>migliaia di euro</i>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Risorse a legislazione vigente*</b>	6.368.370	6.575.446	6.575.446
<b>Consistenza dei capitoli secondo la Tabella F</b>	17.461.648	14.024.554	13.700.810
<b>Effetti del D.L. 168/2004***</b>		- 580.000	
<b>Totale Manovra</b>	<b>23.830.017</b>	<b>20.020.000</b>	<b>20.276.256</b>
<i>Variazione in termini nominali</i>		- 16,0%	+ 1,3%
<i>Variazione in termini reali**</i>		- 18,8%	- 1,7%

\* L'entità delle risorse ordinarie si suppone costante nel 2004 e nel 2005

\*\* Deflatore del settore delle costruzioni: 3,4% per il 2004, 3,0% per il 2005. Fonte ISAE - Luglio 2004

\*\*\* Stima ANCE

Elaborazione ANCE su Disegno di Legge finanziaria per il 2005

È forte la preoccupazione che tale contrazione delle disponibilità per nuove infrastrutture possa determinare, nel futuro, una corrispondente riduzione di nuove realizzazioni, a causa del *lag* temporale che divide lo stanziamento di risorse in bilancio da quello della spesa di tali fondi.

Vi è, però, **un rischio ancora maggiore**, osservabile nel corso dello stesso 2005, dovuto ai provvedimenti di contenimento della spesa che rappresentano la principale disposizione contenuta del progetto di legge.

Infatti, l'articolo 2 del disegno di **Legge Finanziaria introduce una nuova regola**, valida per il triennio 2005 -2007, **che consiste nel limitare l'incremento della spesa della pubblica amministrazione al 2% di quella dell'anno precedente**, con l'esclusione delle spese per gli organi costituzionali, per gli interessi sui titoli di Stato, per le pensioni e la previdenza sociale e dei trasferimenti di risorse all'Unione Europea.

Il funzionamento di tale disposizione appare ancora poco chiaro.

Infatti, il riferimento alla spesa complessiva lascerebbe intendere che sia possibile compensare, tra le diverse categorie di spesa e, in queste, tra le diverse finalizzazioni, spese che si ritiene opportuno aumentare con altre che, viceversa, si possono eliminare.

**In assenza di chiarimenti da parte del Governo, resta il risultato di una complessiva riduzione del livello degli investimenti dello Stato, nel 2005, in opere di ammodernamento del territorio.**

Da tale risultato emerge, poi, una **forte contraddizione con l'analisi dello stesso Esecutivo**, contenuta nella Relazione di accompagnamento allo stesso Disegno di Legge Finanziaria, **che ammonisce dal continuare a penalizzare la spesa in conto capitale, come "troppo spesso avvenuto in passato", e ripetere l'errore che "ha finito per condizionare le potenzialità dell'economia italiana"**.

Il contenimento dei pagamenti della pubblica Amministrazione, attraverso il tetto del 2% all'incremento di qualunque spesa, a vario titolo destinata, rischia di **provocare un effetto depressivo molto grave sugli investimenti infrastrutturali**, in considerazione della specificità del ciclo realizzativo di tali opere.

Nel caso delle infrastrutture, infatti, la fase dei pagamenti arriva solo dopo un iter molto lungo (programmazione dell'opera, progettazione preliminare, definitiva,

esecutiva, predisposizione e svolgimento della gara d'appalto, fino all'affidamento dei lavori).

Per queste opere, quindi, una regola rigida e generica quale quella proposta, rischia di **impedire la realizzazione delle infrastrutture proprio nel momento in cui sono state superate tutte le difficoltà burocratiche legate alla loro approvazione.**

Inoltre, nel caso di interventi già attivati, si profila il **rischio del blocco dei pagamenti.** Inoltre, il limite imposto può determinare l'insorgenza di oneri impropri a carico dei bilanci pubblici, dovuti ai contenziosi generati dai ritardi nei pagamenti dovuti.

**Appare necessario, quindi, escludere le spese destinate alle infrastrutture dal criterio proposto dal Governo per frenare l'aumento della spesa pubblica, in quanto appare del tutto incompatibile con la dinamica degli investimenti infrastrutturali.**

Le regole stabilite per le amministrazioni valgono anche per quelle territoriali, per le quali viene rivisto il **Patto di stabilità interno, che prevede l'estensione a regioni e province del limite del 2% all'incremento rispetto all'anno precedente delle spese sostenute.**

Poiché non sono ancora certi i dati consuntivi del 2004, per l'anno 2005 il termine di confronto è il 2003 e il limite dell'incremento di spesa è fissato al 4,8% . Per gli anni 2006 e 2007 varrà la regola del 2%.

Tra le spese complessive sono ricomprese le spese in conto capitale e quelle correnti. Sono viceversa escluse le spese per il personale, la sanità, l'acquisto di partecipazioni e trasferimenti.

**Il limite fissato può essere superato solo per le spese di investimento a patto, però, che vi siano maggiori entrate dovute ad aumenti nelle aliquote e tariffe delle imposte e tasse locali.**

Il mancato rispetto del patto di stabilità interno impedirà, però, agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per effettuare nuovi investimenti.

**1.2** In una diversa angolazione non può essere sottovalutato il fatto che nella **manovra appena varata ci sono tutti i presupposti per un ulteriore incremento delle imposte sulla casa che**, ferme restando le perplessità sulla capacità di produrre lo stimato maggior gettito (2.600 milioni di euro in tre anni, di cui 596 per il solo 2005), **ha già prodotto uno spropositato effetto psicologico negativo sul cittadino sempre più consapevole che il rendimento dell'investimento immobiliare è ormai del tutto espropriato dal Fisco.**

**1.3** Infine, occorre ricordare che il Governo ha annunciato che intende rinviare ad un provvedimento collegato alla Finanziaria, le misure per lo sviluppo dell'economia, che dovrebbero comprendere, tra l'altro, le proposte avanzate dall'ANCE appresso riportate.

E' opportuno precisare che tali disposizioni dovrebbero trovare copertura nelle previsioni contenute nella Tabella B della Finanziaria, tra gli accantonamenti inclusi nel fondo speciale di conto capitale per leggi in via di formazione.

Ebbene, in tale tabella, per il 2005 non sono previsti accantonamenti per i provvedimenti di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre sono iscritti 25 milioni di euro a valere sull'esercizio 2006.

## ***2. La manovra finanziaria e il ruolo del settore per la competitività: le proposte dell'Ance***

La seconda preoccupazione dell'ANCE si riferisce al fatto che, se non verranno previsti correttivi ed integrazioni alle misure inserite nella manovra di finanza pubblica, il grande apporto che il nostro settore ha dato allo sviluppo e all'occupazione declinerà.

Gli investimenti in costruzioni rappresentano l'8,7% del Pil ed il 45,4% degli investimenti fissi del Paese. Nel settore delle costruzioni lavora il 25,8% degli occupati dell'industria e l'8,2% degli occupati in tutti i settori economici. Ogni aumento di 1 miliardo di euro di domanda nel settore delle costruzioni attiva un volume di affari di 1,8 miliardi di euro, di cui 1 nel settore stesso e 0,8 nei settori collegati.

Nel 2003 il settore ha di fatto impedito che la nostra economia segnasse crescita zero. Circa l'80% dell'aumento del PIL dell'anno appena trascorso si deve infatti all'andamento positivo della produzione del sistema delle costruzioni.

Come accennato, l'Ance ha elaborato alcune proposte nella chiave dello sviluppo, della competitività e dell'emersione del lavoro nero che non pesano sul bilancio e che contribuiscono all'allargamento della base imponibile, sostengono il mercato delle costruzioni rafforzando lo sviluppo complessivo del Paese e rispondono a bisogni della società civile.

Alcune di queste proposte, di seguito illustrate, che sono state presentate dall'Ance in occasione della propria Assemblea annuale, incontrano il favore dello stesso Presidente del Consiglio.

✓ ***Modifica all'articolo 26 legge-quadro sui lavori pubblici per anomali aumenti dei prezzi dei principali materiali impiegati nelle costruzioni con particolare riferimento all'eccezionale aumento del prezzo dell'acciaio.***

**Si tratta di una disposizione che non richiede particolari coperture finanziarie e che consentirà di ovviare agli eventuali aumenti anomali dei prezzi dei principali materiali impiegati nelle costruzioni, oltre che rimediare ai pesantissimi aumenti del prezzo del ferro intervenuti a partire dalla fine del 2003.**

In effetti, negli ultimi mesi il prezzo dei prodotti siderurgici ha subito un forte ed imprevedibile aumento, del tutto anomalo rispetto al tasso di inflazione programmato che ha causato considerevoli squilibri economici nei rapporti relativi agli appalti in essere, con possibili ricadute sulla realizzazione delle opere pubbliche.

Lo stesso Presidente del Consiglio nella Assemblea dell'ANCE di giugno si impegnò pubblicamente a risolvere questo problema. Inoltre, il testo proposto supera le perplessità europee che erano affiorate su una formulazione precedente.

✓ ***Legge obiettivo per le città***

**La proposta prevede l'individuazione, da parte del Governo, d'intesa con le Regioni, delle «aree urbane strategiche e di preminente interesse nazionale» a cui sarà destinato un programma di riqualificazione «in grado di accrescerne le potenzialità competitive a livello nazionale e internazionale, con particolare riferimento al sistema europeo delle città».**

Abbiamo raggiunto un'ipotesi che necessita, però, di una particolare attenzione da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze per individuare i necessari fondi da stanziare, anche in misura molto limitata.

✓ ***Rilancio del mercato degli affitti***

**Per rilanciare il mercato degli affitti, il cui andamento penalizza pesantemente le fasce sociali "medio-basse", l'Ance propone due aree di intervento:**

- a) **programmi misti per alloggi in affitto di iniziativa pubblico-privata**, per la costruzione di alloggi da destinare per il 60% alla vendita immediata a prezzi convenzionati e per il 40% all'affitto a canoni calmierati per un periodo di 15 anni, per essere poi venduti. Tale operazione prevede la concessione da parte pubblica all'impresa costruttrice di un prestito a tasso zero, limitato alla sola quota di abitazioni destinata all'affitto, pari al 30% del loro costo di realizzazione, prestito che verrà restituito al termine del periodo di affitto. C'è quindi bisogno di un modesto fondo;
- b) **imposta sostitutiva del 12,50% per 10 anni sui redditi da locazione** derivanti da alloggi di nuova costruzione o che siano stati oggetto di interventi di integrale ristrutturazione finalizzati alla locazione e venduti nei prossimi 5 anni. Si tratta di interventi suscettibili di incrementare non solo i livelli di sviluppo occupazionale ma anche il gettito fiscale.

✓ ***Rivalutazione dei beni immobili delle imprese***

**L'Ance propone di prorogare fino al 30.09.06, a favore dei privati non imprenditori, la possibilità di rivalutare le aree edificabili possedute al 01.01.04 con il pagamento dell'imposta sostitutiva del 4%, e di estendere la stessa facoltà a favore delle imprese in relazione agli immobili (aree e fabbricati) strumentali, agli immobili abitativi destinati alla locazione ed alle aree fabbricabili non ancora edificate.**

Tale soluzione incentiverebbe la promozione di nuovi investimenti nell'ambito della riqualificazione urbana e del riassetto del territorio, andrebbe in un'ottica di maggior trasparenza dei valori e delle transazioni immobiliari e costituirebbe un importante gettito per lo Stato.

Si tratta di una misura che comporta un'entrata straordinaria per lo Stato, valutabile tra 500.000 e un milione di euro, anche in rapporto all'aliquota prescelta.

In sintesi, la rivalutazione proposta consente:

- l'eliminazione degli ostacoli fiscali alla realizzazione degli interventi di riqualificazione urbana;
- una maggiore trasparenza dei valori immobiliari e conseguente recupero dell'evasione;
- l'adozione di criteri di rating più adeguati per le imprese del settore immobiliare;
- un maggior gettito per l'Erario.

✓ ***Riduzione dell'aliquota contributiva per la cassa integrazione guadagni ordinaria***

**L'Ance propone di ridurre l'aliquota contributiva per gli operai edili, attualmente del 5,20%, al 2,20%, come in vigore per gli altri comparti industriali.**

Si sottolinea che la gestione edilizia della Cig, sulla base dei dati Inps, presenta un avanzo di esercizio nel 2003 di più di 300 milioni di euro, portando l'avanzo patrimoniale complessivo a circa 2000 milioni di euro.

✓ ***Decontribuzione dei supermini individuali e dei trattamenti retributivi per le ore di lavoro straordinario***

**Si chiede la decontribuzione dei trattamenti aggiuntivi alla retribuzione stabilita dai contratti collettivi (superminimi individuali) e dei trattamenti retributivi per le ore di lavoro straordinario.**

I superminimi e gli straordinari concorrerebbero a formare l'imponibile fiscale, incrementando in tal modo con la loro emersione le entrate dell'erario.

La decontribuzione produrrebbe ulteriori risorse pure per la previdenza complementare, in quanto le parti sociali hanno concordato di destinare parte dell'importo decontribuito alla previdenza di settore.



✓ ***Trasformazione dell'art. 29 L. 341/95 in norma strutturale***

**Si richiede la trasformazione dell'art. 29 L. 341/95 in norma strutturale, norma che prevede una riduzione contributiva pari all'11,50% per le imprese edili regolari, iscritte alla Cassa Edile, che versano i contributi sull'orario contrattuale di settore.**

L'operatività della norma è subordinata, inoltre, all'emanazione ogni anno di un decreto interministeriale, mentre l'efficacia di tale disposizione è confermata dai dati sull'emersione di circa 10 anni.

Le tre misure in campo sindacale da ultimo ricordate sono state concordate con le parti sociali nell'ambito dell'avviso comune sottoscritto presso il Ministero del Lavoro il 16 dicembre 2003 e finalizzate all'incentivazione della regolarità contributiva e fiscale.

Anche tali proposte hanno la caratteristica di non richiedere risorse finanziarie per la loro copertura, in quanto incidenti su risorse già esistenti oppure auto-finanziate con il gettito derivante dall'emersione di parte delle retribuzioni.