

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Decreto Legge 4 luglio 2006 n.223

(A.S. 741)

Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale

Audizione ANCE

presso le Commissioni Riunite Bilancio e Finanze del Senato

11 luglio 2006

Il Decreto Legge n. 223 del 4 luglio 2006 recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*» (A.S. 741), prevede numerose misure in grado di incidere in modo sostanziale sul sistema economico, in generale, e sul settore delle costruzioni, in particolare.

L'articolata composizione del provvedimento impone un'attenta analisi degli effetti che le norme avranno, direttamente o indirettamente, sui mercati.

- Merita apprezzamento l'impegno assunto dal Governo per risolvere la grave **crisi finanziaria che ha interessato Anas e Ferrovie dello Stato**, e che ha costretto gli stessi enti a sospendere sia i nuovi lavori programmati sia, come nel caso dell'Anas, i lavori in corso di esecuzione.

Naturalmente si tratta di una misura transitoria, limitata a garantire la liquidità immediata delle due società che dovrà essere seguita da un'adeguata politica di bilancio, in modo da garantire, già nel corso del prossimo anno, la prosecuzione degli investimenti infrastrutturali.

- L'Ance condivide pienamente le norme che mirano a favorire la **liberalizzazione di alcuni mercati**, segnando l'inizio di un cambiamento profondo. L'apertura dei mercati alla concorrenza è, infatti, la condizione principale per lo sviluppo di qualsiasi sistema economico, che proprio dal confronto tra tutti i diversi operatori trae la spinta per l'innovazione e per la crescita della propria capacità competitiva.
- Così come del tutto condivisibili sono le previsioni contenute nell'articolo 13 del decreto, che tutela il rispetto dei principi concorrenziali in tutti i mercati nei quali **operano le società, a capitale pubblico o misto**, che svolgono attività per conto delle amministrazioni pubbliche.

Tale principio di trasparenza e correttezza sui mercati è stato lungamente sostenuto dall'Ance, che ne ha denunciato, in ogni sede, la sua continua disapplicazione, in modo da ripristinare una parità di trattamento tra tutti i soggetti economici coinvolti.

La norma, inoltre, dovrebbe inserirsi in un disegno complessivo di riforma dell'attività delle società di servizio pubblico, che sarà contenuto in un prossimo disegno di legge.

Forte preoccupazione, viceversa, destano altri provvedimenti del decreto che, pur se animati da condivisibili ragioni di contrasto all'elusione e all'evasione fiscale, e di lotta al lavoro sommerso, peraltro da tempo al centro dell'attenzione dell'Ance quali fattori di distorsione della concorrenza tra imprese, rischiano di risultare punitivi verso un settore essenziale per l'economia del Paese.

Le soluzioni proposte, infatti, rischiano di aggravare i costi per le imprese nello svolgimento della loro normale attività, e, soprattutto, di introdurre problemi di applicabilità pratica, con una conseguente pericolosa incertezza nel sistema.

In particolare, le misure più preoccupanti contenute nel Provvedimento e che, confidiamo, possano essere riviste nel corso dell'iter parlamentare, riguardano:

- 1. l'abrogazione** delle agevolazioni fiscali per i trasferimenti di immobili in attuazione dei piani urbanistici particolareggiati (cd "1%");
- 2. la responsabilità** dell'appaltatore per i versamenti **Iva** dovuti dal subappaltatore;
- 3. la responsabilità solidale** dell'appaltatore per le **ritenute fiscali, previdenziali e contributive** sui redditi da **lavoro dipendente** operate dal subappaltatore;
- 4. l'esenzione da Iva** e applicazione dell'imposta di registro per tutte le **locazioni immobiliari** e per tutti i **trasferimenti di fabbricati**, ad eccezione di quelli effettuati dalle imprese che li hanno costruiti o ristrutturati entro 5 anni dall'ultimazione dei lavori, con il conseguente **obbligo di restituzione dell'Iva** legittimamente **detratta** negli ultimi anni;
- 5. la definizione** di "area edificabile", ai fini di **tutti i tributi**;
- 6. l'esclusione dell'ammortamento per le aree su cui insiste un fabbricato strumentale o pertinenziali** allo stesso.

1. Abrogazione dell' "1%" (art.36, c.15)

L'art.36, comma 15, del D.L. 223/2006 prevede l'innalzamento dall'1% all'11% dell'imposta di registro sui trasferimenti di aree e di immobili da ristrutturare. Ciò comporta un forte incremento dei costi di produzione e dei prezzi degli immobili, proprio per quegli interventi rivolti a migliorare la funzionalità urbana.

In particolare, viene prevista l'abrogazione della norma, in vigore dal 1° gennaio 2001, che prevedeva l'applicazione dell'imposta di registro all'1% e delle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa (168 euro ciascuna) per i trasferimenti di immobili (aree e fabbricati) compresi in piani urbanistici particolareggiati, a condizione che entro i 5 anni successivi fossero stati utilizzati edificatoriamente (norma introdotta dall'art. 33, comma 3, legge 388/2000).

La soppressione dell'agevolazione contrasta con la necessità, da tempo sostenuta dall'ANCE, di pervenire alla neutralità fiscale dei passaggi intermedi degli immobili, rimandando il prelievo tributario alla fase ultima di immissione sul mercato del "prodotto finito".

In merito, pertanto, riteniamo essenziale la sopravvivenza dell'imposta di registro dell'1%, quantomeno con riferimento all'attuazione dei programmi prevalentemente di edilizia residenziale, ed in particolare convenzionata, comunque denominati, realizzati in accordo con le amministrazioni comunali, per la definizione dei prezzi di cessione e dei canoni di locazione.

2. Responsabilità dell'appaltatore per versamenti Iva del subappaltatore (art.35, c. 5-6)

La seconda misura, che desta forti preoccupazioni al settore, è quella che prevede la responsabilità dell'appaltatore dei versamenti Iva del subappaltatore (art. 35, commi 5 e 6, del D.L. 223/2006), la cui entrata in vigore è subordinata all'approvazione da parte dell'Unione Europea.

In particolare, viene introdotto il meccanismo del "reverse charge", in base al quale il versamento dell'Iva non è più eseguito dal subappaltatore, ma direttamente dall'appaltatore, il quale quindi è tenuto non solo al pagamento, ma anche al versamento dell'imposta.

Anche in tal caso, l'obiettivo di maggiore trasparenza che tale misura intende perseguire è condivisibile, ma non tiene conto degli effetti che provoca sulle migliaia di imprese subappaltatrici, che continueranno a pagare l'Iva sugli acquisti, ma non potranno più rivalersi sulle fatture emesse verso l'appaltatore principale. In tal modo, le imprese resteranno creditrici verso lo Stato, senza alcuna certezza nei tempi di recupero, con il conseguente soffocamento finanziario delle stesse (tenuto conto delle attuali aliquote Iva, l'esposizione finanziaria delle imprese subappaltatrici può arrivare al 20% del fatturato).

Nell'attesa della procedura di autorizzazione da parte della Unione Europea, riteniamo, pertanto, necessario che la nuova disposizione entri in vigore solo in presenza di una garanzia effettiva in ordine al rimborso dell'Iva a credito in capo al subappaltatore, e che ciò avvenga entro il termine tassativo di 3 mesi dalla presentazione dell'istanza di rimborso.

3. Responsabilità solidale dell'appaltatore per ritenute fiscali e previdenziali sui redditi da lavoro dipendente operate dal subappaltatore (art.35, c. 28-34)

Particolari difficoltà attuative riteniamo derivino dalla disposizione che prevede la responsabilità in solido dell'appaltatore per la regolarità dei versamenti fiscali e contributivi dei suoi subappaltatori, riferiti ai lavoratori dei cantieri (art.35, commi 28-34, del Decreto Legge).

Nello specifico, viene introdotta la responsabilità solidale a carico dell'appaltatore per le ritenute Irpef e per i contributi previdenziali e assicurativi dovuti dal subappaltatore relativamente ai propri dipendenti.

La responsabilità solidale viene però meno se l'appaltatore verifica, acquisendo la relativa documentazione prima di effettuare il pagamento, che gli adempimenti a carico del subappaltatore, sono stati correttamente eseguiti da quest'ultimo.

Il committente, inoltre, prima di effettuare il pagamento all'appaltatore, deve richiedere e farsi esibire la documentazione attestante il corretto assolvimento degli adempimenti da parte dell'appaltatore stesso.

Le suddette disposizioni appaiono pressoché inattuabili. Infatti, mentre attraverso il "Durc" voluto dalle imprese di costruzione, si può dimostrare la correttezza contributiva, non esiste al momento alcuno strumento che tempestivamente possa dimostrare la correttezza fiscale.

In tal ambito, occorre poi evidenziare che, ai sensi dell'art. 29 del D. Lgs. 276/2003, e successive modificazioni (cd "Legge Biagi"), ai fini contributivi, l'istituto della solidarietà negli appalti è già previsto nel limite di un anno dall'ultimazione dei lavori. Tale limite deve essere, quindi, confermato ed esteso anche per quanto attiene agli obblighi di natura fiscale.

Appare, quindi, indispensabile rinviare l'applicazione delle suddette norme all'emanazione di un decreto attuativo che stabilisca la documentazione che l'appaltatore/subappaltatore dovrà esibire al committente per dar luogo, senza rischi di sanzione, al pagamento dei corrispettivi contrattuali.

Inoltre, è opportuno precisare che la disposizione trova applicazione solo nelle ipotesi di committenti esercenti attività commerciale (cioè dotati di partita Iva).

4. Esenzione Iva per compravendite e affitti di immobili (art.35, c. 8-10)

Devono essere attentamente valutati gli effetti indiretti, sul gettito e sulle attività immobiliari, della norma che assoggetta ad imposta di registro, anziché ad Iva, le locazioni e le cessioni di tutte le tipologie di immobili (art.35, commi 8-10, del Decreto).

In particolare, modificando il Testo Unico dell'Iva (all'art.10, comma 1, n.8 e 8-bis del DPR 633/1972), il decreto dispone l'esenzione da Iva, con contestuale applicazione dell'imposta di registro, per tutti i trasferimenti di fabbricati, o loro porzioni (abitative e non), ad eccezione delle cessioni effettuate:

- da imprese costruttrici, o che vi hanno eseguito (anche tramite affidamento in appalto) interventi incisivi di recupero (restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia e urbanistica);
- entro 5 anni dall'ultimazione dei lavori di costruzione o di recupero.

Anche per quanto riguarda le locazioni di fabbricati (abitativi e non), viene prevista in ogni caso l'esenzione da Iva e la contestuale applicazione dell'imposta di registro (aliquota del 2%).

Tale disposizione non produrrà altro che un forte incremento dei costi di produzione, con conseguente rincaro dei prezzi di vendita e degli affitti di immobili, penalizzando anche le imprese virtuose che non riescono a vendere interamente gli immobili costruiti entro 5 anni per le avverse condizioni di mercato.

Occorre, poi, richiamare l'attenzione sui gravi effetti finanziari conseguenti la sostanziale retroattività delle disposizioni sulla rettifica della detrazione Iva, che obbliga le imprese a restituire l'Iva legittimamente detratta negli ultimi anni (art.19bis2, comma 3, DPR 633/1972 che recepisce l'art.20 della VI Direttiva Comunitaria che prevede che, in caso di cambiamento di regime nell'applicazione dell'Iva, i contribuenti effettuino la rettifica della detrazione dell'Iva) e che colpisce sia le imprese di costruzioni che le società immobiliari e di leasing.

In tal ambito, le modifiche che riteniamo indispensabili apportare riguardano la previsione che, in ogni caso, rimanga soggetto ad Iva il trasferimento di fabbricato locato per più di 5 anni nell'ambito di programmi di edilizia residenziale convenzionata e/o di locazione con patto di futura vendita.

Allo stesso modo, occorre confermare l'applicazione dell'Iva, oltre il quinto anno dall'ultimazione dei lavori di costruzione o recupero, per i trasferimenti di unità immobiliari facenti parte di fabbricati venduti per i 2/3 entro il termine dei 5 anni.

Inoltre, occorre limitare l'effetto retroattivo della norma, rendendo definitiva (pertanto, non rettificabile) la detrazione dell'Iva legittimamente operata dalle imprese fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

5. Definizione di "area edificabile" ai fini di tutti i tributi (art.36, c. 2)

Il Decreto introduce la definizione di "area edificabile", valevole per tutti i tributi: imposte sul reddito (Irpef/Ires), Iva, Imposta di registro e Ici.

In particolare, un'area viene considerata come edificabile, se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale (PRG) adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione dello stesso da parte della Regione e dall'adozione degli strumenti attuativi.

Ciò comporta, di fatto, per le imprese un pesante aumento del prelievo, dovendo pagare tutte le imposte sul valore venale in comune commercio del terreno, pur non potendo lo stesso essere edificato per la mancanza degli strumenti attuativi.

In tal senso, riteniamo necessario che l'area sia considerata edificabile solo dopo l'emanazione della Legge regionale che approva lo strumento urbanistico generale.

6. Esclusione dell'ammortamento per le aree su cui insiste un fabbricato strumentale (art.36, c. 7-8)

Viene introdotto il principio della non ammortizzabilità, ai fini fiscali (con la conseguente indeducibilità delle quote di ammortamento), delle aree occupate dai fabbricati strumentali. La disposizione vuole uniformare i principi fiscali a quelli civilistici (di redazione del bilancio), per i quali è già prevista la separata indicazione contabile del valore del fabbricato da quello del terreno.

In pratica, dal valore complessivo dell'immobile strumentale deve essere scorporato quello dell'area su cui lo stesso insiste, o comunque pertinenziale, e può essere oggetto di ammortamento solo il fabbricato.

In particolare, il costo delle aree è quantificato in misura pari al maggiore tra:

- valore esposto in bilancio
- e quello corrispondente al 20% del valore del fabbricato o 30% se fabbricato industriale.

Riteniamo che la predeterminazione del valore dell'area in misura così incisiva non tiene conto delle forti differenze di valore sul territorio nazionale e allontanerà gli investitori (italiani e stranieri) che vedranno ridurre la redditività dell'investimento a causa dell'indeducibilità del 30% del valore complessivo del fabbricato.

È necessario, pertanto, prevedere che il valore dell'area venga quantificato sulla base di una apposita perizia di stima che tenga conto delle variabili territoriali che incidono sullo stesso.