

VALUTAZIONI SUL DL 66/2014

MISURE URGENTI PER LA COMPETITIVITA E LA GIUSTIZIA SOCIALE

Il decreto-legge 24 aprile 2014, n.66 rappresenta una manovra di finanza pubblica che comporta numerosi interventi di interesse del settore delle costruzioni. Di seguito, si forniscono le valutazioni dell'Ance sulle questioni relative ad alcuni dei principali temi affrontati al decreto-legge.

1- Pagamenti PA

Per quanto riguarda il tema dei pagamenti della Pubblica Amministrazione, il decreto-legge riprende in larga parte il testo del disegno di legge già esaminato dal Consiglio dei Ministri del 12 marzo scorso. Dal testo del disegno di legge, sono state però **stralciate alcune misure fondamentali per garantire il pagamento delle imprese di costruzioni**, come ad esempio quelle relative all'**allentamento del Patto di stabilità interno**.

Le misure del Governo

Nella fattispecie, il decreto-legge interviene con misure destinate a:

1. Pagare i debiti pregressi della Pubblica Amministrazione. A questo fine, sono stanziati 9,3 miliardi di euro da destinare ad enti che mancano di liquidità. Inoltre, solo per i debiti di parte corrente, è stata prevista la possibilità di cedere i crediti ad istituti finanziari con garanzia statale e eventuale intervento della Cassa Depositi e Prestiti.
2. Evitare la formazione di nuovi debiti pregressi.
3. Monitorare i tempi di pagamento delle Pubbliche Amministrazioni e l'importo dei debiti non pagati.

I debiti di parte capitale, e quindi per lavori pubblici, risultano però sostanzialmente esclusi da questi interventi. In particolare, mancano sia misure per pagare i debiti pregressi sia misure in grado di rimuovere le cause strutturali dei ritardi di pagamento.

Le misure da adottare

Per l'Ance, la **risoluzione del problema dei pagamenti** della Pubblica Amministrazione necessita un **intervento parallelo su tre questioni prioritarie**:

1. **un consistente allentamento del Patto di stabilità interno** per completare il piano di pagamento dei debiti pregressi della Pubblica amministrazione
2. **la riforma strutturale delle regole del Patto di stabilità interno e la revisione delle modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale a livello nazionale, nonché** e la modifica di alcune normative (ad esempio sull'emissione dei SAL), per evitare la formazione di nuovi debiti
3. **la certificazione automatica e dinamica dei crediti della PA** per monitorare i tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazione e l'importo dei debiti non pagati.

Allentamento del Patto di stabilità interno

Per quanto riguarda le misure relative al pagamento dei debiti pregressi, **è prioritario rifinanziare le misure di allentamento del Patto di stabilità interno** previste dal DL 35/2013, adottando le stesse procedure ed estendendo l'orizzonte temporale al 31 dicembre 2013. **Al momento il rifinanziamento di tali misure non è previsto nei provvedimenti del Governo.**

Nei lavori pubblici, **nell'80% dei casi, gli enti dispongono già di risorse di cassa** ma queste risultano bloccate dal Patto di stabilità interno.

Il bando effettuato dalla Ragioneria a febbraio 2014 ha fatto emergere un primo fabbisogno di allentamento del Patto per **2,5 miliardi di euro per fatture nei confronti di enti locali e regioni precedenti al 31 dicembre 2012**. A questo fabbisogno, bisogna aggiungere le richieste di allentamento relative all'anno 2013.

A titolo indicativo, si segnala che le **richieste di allentamento**, presentate formalmente dagli enti locali a fine febbraio 2014 nell'ambito delle procedure di regionalizzazione del Patto di stabilità interno, per poter effettuare **pagamenti in conto capitale nel 2014, a fronte di obbligazioni giuridiche già assunte ammontano a circa 6 miliardi di euro**.

Riforma strutturale del Patto di stabilità interno

Nelle misure previste dal Governo per evitare la formazione di nuovi debiti pregressi, manca in particolare una riforma strutturale del Patto e delle regole di contabilizzazione delle spese in conto capitale.

La modifica strutturale del Patto di stabilità interno risulta anche necessaria per garantire, nei confronti dell'Unione Europea, che l'operazione di pagamento dei debiti pregressi avviata nella primavera 2013 è veramente di natura straordinaria ("*una tantum*"). In assenza di una riforma del Patto, infatti, gli effetti positivi del decreto-legge "Pagamenti PA" rischiano di essere annullati già nel 2014: a fronte di un allentamento del Patto di stabilità interno per 7,5 miliardi di euro previsto dal decreto, i provvedimenti di finanza pubblica degli ultimi mesi impongono un irrigidimento del Patto per 8,1 miliardi di euro tra il 2012 ed il 2014.

Allo stesso tempo, è assolutamente necessario rivedere **le modalità di contabilizzazione della spesa pubblica definite a livello nazionale**.

Infine, è necessario **prevedere una cadenza temporale massima determinata** (ad esempio sessanta giorni), indipendentemente dall'importo dei lavori eseguiti, **per l'emanazione dello Stato di Avanzamento Lavori** (Nei lavori pubblici, infatti, le scadenze dei pagamenti sono fissate sulla base della data di emanazione degli Stati di Avanzamento Lavori).

Certificazione automatica crediti P.A.

Tra gli interventi che possono essere giudicati positivamente figurano:

- Introduzione di **forti sanzioni** per i funzionari e le Amministrazioni che non procedono tempestivamente alla certificazione del credito;
- Obbligo per le PA di inserire una **data di pagamento** del credito anche nelle certificazioni rilasciate con riferimento ai lavori pubblici (l'obbligo era previsto solo per le spese correnti)
- Il monitoraggio dei tempi di pagamento collegato alla fatturazione elettronica, anche se questa entrerà in vigore progressivamente, con un meccanismo semi-automatico di certificazione.

Sarebbe tuttavia opportuno prevedere una **certificazione automatica** al fine di offrire automaticamente una soluzione alternativa alle imprese (smobilizzo dei crediti in banca, con costo a carico delle imprese, e/o compensazione con debiti fiscali non pagati).

SINTESI PAGAMENTI:

La valutazione è fortemente negativa. Le misure per pagare i debiti di parte capitale, quindi per lavori pubblici, risultano sostanzialmente assenti dal provvedimento.

Mancano sia misure per pagare i debiti pregressi sia misure in grado di rimuovere le cause strutturali dei ritardi di pagamento, ed in particolare misure indispensabili per risolvere la problematica, come quelle relative al Patto di stabilità interno.

Fermo restando la necessità di intervenire sia con misure per pagare i debiti pregressi sia con misure in grado di rimuovere le cause strutturali dei ritardi di pagamento, con particolare riferimento alla questione del Patto di stabilità interno, misure che comportano, però, maggiori oneri per la finanza pubblica, è opportuno intervenire su tre punti che non comportano oneri per

la finanza pubblica: due riguardano la possibilità di cedere i crediti di parte capitale ed uno riguarda il Patto di stabilità interno verticale.

2- Edilizia scolastica

Il decreto-legge contiene un primo intervento relativo alle scuole, articolato in due misure:

1. Un **allentamento del Patto di stabilità interno per 244 milioni di euro** (122 nel 2014 e 122 nel 2015) per interventi da avviare da parte dei Comuni.
2. Una **rapida ricognizione dello stato di attuazione dei programmi avviati negli ultimi anni**, funzionale ad una riprogrammazione delle risorse, da effettuare in sede CIPE, **aggiungendo 300 milioni di euro** di nuove risorse del FAS 2014-2020.

SINTESI SCUOLE:

La valutazione è positiva. Il primo intervento del Governo sul tema delle scuole è pragmatico e concreto, nonostante i limitati importi, ed appare in linea con le proposte formulate dall'Ance sia in sede di audizione a settembre 2013 in Parlamento sia nel corso di successivi incontri.

3- Lavori pubblici

Il decreto-legge contiene due importanti disposizioni di interesse per il settore dei lavori pubblici.

1. Anzitutto viene introdotta, con il comma 4 dell'art. 9 del Decreto-legge in commento, una modifica al comma 3-bis dell'art. 33 del Codice dei contratti, relativo alle centrali di committenza dei piccoli Comuni.

La nuova formulazione della norma in commento prevede, infatti, che i Comuni non capoluogo di provincia debbano procedere all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni di Comuni esistenti, o costituendo un apposito accordo consortile e avvalendosi dei competenti uffici, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle Province.

Si tratta di una modifica di rilievo, per due ordini di ragioni.

- In primo luogo, viene decisamente **ampliato il novero dei soggetti che devono ricorrere alle centrali di committenza**, poiché scompare il riferimento ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che viene sostituito da quello generale a tutti i Comuni che non siano anche capoluogo.
- In secondo luogo, viene **eliminata la previsione**, introdotta recentemente nel comma 3-bis dalla Legge di Stabilità 2014, **che ha sottratto, finora, i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti dall'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza per l'acquisizione di lavori in economia mediante amministrazione diretta, per importi fino a 50.000 euro, e mediante affidamenti diretti, dunque per importi fino a 40.000 euro.**

Tali novità suscitano forti perplessità: l'Associazione ha, infatti, già evidenziato in passato, per ciò che concerne gli affidamenti di lavori pubblici, l'opportunità di una limitazione dell'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza alle acquisizioni di importo limitato, in quanto si prestano alla gestione diretta da parte dei Comuni stessi.

2. Viene, poi, **espunto, con l'art. 26, l'obbligo di pubblicazione per estratto dei bandi ed avvisi di gara su almeno due dei principali quotidiani a diffusione nazionale e su almeno due a diffusione locale del luogo dove si eseguono i contratti.**
- Mediante una modifica all'art. 66, comma 7, del Codice dei contratti, viene, infatti, previsto che la pubblicazione dei bandi e degli avvisi di gara debba avvenire "on-line", mediante i siti informatici delle stazioni appaltanti, nonché sulla Gazzetta ufficiale, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché sul sito informatico presso l'Osservatorio.

Inoltre, mediante una modifica analoga all'art. 122, comma 5, del medesimo Codice, viene previsto che per gli avvisi ed i bandi relativi ad affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 500.000 euro, la pubblicazione avvenga on-line, mediante i siti informatici delle stazioni appaltanti, nonché sulla Gazzetta ufficiale, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché sul sito informatico presso l'Osservatorio; da ultimo, per i bandi relativi a contratti di importo inferiore a 500.000 euro, viene prevista la pubblicazione presso l'albo pretorio del Comune nonché sul profilo di committente della stazione appaltante.

Con le nuove disposizioni scompare, pertanto, l'obbligo della pubblicazione per estratto dei bandi ed avvisi sui quotidiani, con l'intento, esplicitato nella relazione illustrativa al DL, di porre rimedio al significativo aggravio dei costi delle procedure di selezione del contraente, a fronte di un non significativo incremento della diffusione dell'informazioni funzionale alla realizzazione dei principi di pubblicità e trasparenza.

Tale obiettivo, però, viene solo parzialmente raggiunto.

Al riguardo, va, infatti, ricordato che il comma 35 dell'art. 34 del DL n. 179/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 221/2012, stabilisce che, a partire dai bandi e dagli avvisi pubblicati successivamente al 1° gennaio 2013, entro 60 giorni dall'aggiudicazione, gli aggiudicatari devono rimborsare alla stazione appaltante i costi di pubblicazione dei bandi ed avvisi di gara sui quotidiani nazionali e locali.

Ora, è evidente che l'eliminazione delle forme di pubblicazione degli estratti dei bandi e degli avvisi sui quotidiani rende, di fatto, inapplicabile la disposizione del comma 35 alle procedure bandite dopo l'entrata in vigore del DL "Spending Review", consentendo di non ribaltare sugli aggiudicatari i relativi costi che, spesso, si sono rivelati notevolmente onerosi.

Tuttavia, la previsione in commento, pur avendo eliminato una spesa a carico dei soggetti aggiudicatari, introduce un nuovo onere economico, forse anche più rilevante, a carico degli stessi.

- Infatti, il medesimo art. 26 inserisce, negli articoli 66 e 122 del Codice, la previsione secondo cui l'aggiudicatario deve rimborsare alla stazione appaltante, entro 60 giorni dall'aggiudicazione, le spese di pubblicazione dei bandi, degli avvisi nonché delle informazioni di cui all'allegato IX A in Gazzetta Ufficiale.

Di fatto, quindi, reintroduce un nuovo aggravio per le imprese, ingiustificato in quanto inerente lo svolgimento di funzioni squisitamente pubblicistiche, quali quelle inerenti la pubblicità delle gare.

Si auspica, quindi, che la norma sia suscettibile di un intervento correttivo in fase di conversione del DL in Legge da parte del Parlamento.

In merito ai punti appena illustrati, si vedano le proposte specifiche contenute nel documento allegato.

4- Locazioni passive della p.a.

Nell'ambito delle misure per contenere la spesa pubblica l'articolo 24 comma 4 del decreto-legge interviene con alcune modifiche, piuttosto sfavorevoli, su alcuni aspetti relativi all'utilizzo degli immobili concessi in locazione alle pubbliche amministrazioni per fini istituzionali.

La previsione normativa, infatti, oltre ad anticipare dal 1° gennaio 2015 al 1° luglio 2014 la decorrenza della decurtazione automatica dei canoni nella misura del 15% amplia notevolmente anche la tipologia dei "conduttori" pubblici con la conseguenza che il numero degli immobili interessati dalla "decurtazione" è molto più elevato che in precedenza così come il numero dei proprietari interessati.

Pur non volendo contrastare le operazioni di spending review attuate dallo Stato non si può non considerare che la crisi economica, che sottende la finalità della norma, se vale per le casse pubbliche altrettanto deve valere per i privati che sono costretti a subire senza poter far nulla l'imposizione di una simile previsione contrattuale in un rapporto che già di regola non è

“bilanciato”. Le parti creditrici si troverebbero poi a dover fare i conti con un minore introito rispetto a quanto preventivato nel bilancio di previsione.

SINTESI LOCAZIONI PASSIVE

La valutazione è negativa in quanto la riduzione “forzosa” del canone di locazione si presenta contraria anche ai principi costituzionali considerato che è la stessa controparte contrattuale (la p.a.) ad autoimporre, per tramite di una norma di legge, una clausola di favore rispetto alla quale il proprietario soccombente può solo esercitare la facoltà di recesso. Non dovrebbe essere giuridicamente ammissibile una simile potestà legislativa. Sarebbe, quindi, opportuno o sopprimere la norma o comunque limitarne l'applicazione al fine di salvaguardare, ad esempio, quelle situazioni contrattuali locative già consolidate dove il proprietario-locatore, su richiesta del conduttore, ha permesso che sull'immobile venissero svolti lavori necessari per renderlo idoneo e funzionale all'uso istituzionale (solo a titolo di esempio: presidi medici, locali utilizzati dalle forze dell'ordine ecc.).

5- Valutazioni sulle misure fiscali

Sul piano fiscale il provvedimento prevede la **riduzione del “cuneo fiscale” per i lavoratori con più basso reddito ed il taglio del 10% dell'IRAP per le imprese.**

In un'ottica generale, si tratta di misure in grado di dare maggior respiro ai soggetti a minor capacità reddituale, ma che possono valutarsi positivamente solo se considerate come un primo passo verso l'obiettivo di garantire, in via strutturale, una riduzione impositiva sia sulle famiglie, che sulle imprese.

Anche la riduzione dell'IRAP va valutata positivamente per tutti i settori e, in particolare, per quelli ad alta intensità di manodopera, quale l'edilizia, ma solo in periodi caratterizzati da un sostenuto livello occupazionale. Viceversa, **non appare sufficiente per garantire incrementi occupazionali nel settore, per i quali appare preferibile, a breve, una politica a sostegno della domanda** (es. incentivi all'acquisto di abitazioni nuove o ristrutturate).

In sostanza, gli effetti di questi interventi saranno minimi per il settore delle costruzioni, la cui ripresa necessita di misure fiscali mirate, finalizzate a favorire il recupero urbano, il comparto della locazione abitativa ed i programmi di edilizia residenziale. Un primo passo in questa direzione è stato fatto dal “*decreto casa*” (DL 47/2014) che, tuttavia, essendo incentrato unicamente sul segmento dell'*housing sociale*, attraverso incentivi alla locazione e all'acquisto degli “*alloggi sociali*”, appare particolarmente limitativo per garantire una ripresa più generale delle attività nel settore edile.

Le misure da adottare

L'Ance ha individuato alcune misure che potrebbero agire da “*moltiplicatore*” sugli investimenti e strategiche per una sostanziale ripresa delle attività, nelle more di una complessiva riforma della fiscalità immobiliare.

In particolare, sono due i principali obiettivi:

- **incentivare più incisivamente le politiche di locazione, proponendo, nello specifico:**
 - (a) l'estensione della “cedolare secca” anche per i redditi derivanti dalla locazione di abitazioni nuove o incisivamente ristrutturate, percepiti dalla stessa impresa che ha realizzato i lavori,
 - (b) l'introduzione di agevolazioni a favore di privati che acquistano immobili residenziali per destinarli alla locazione, sulla falsariga della legge *Scellier* in Francia,

- (c) una modifica normativa al TUIR, in modo da differire temporalmente il momento impositivo dei redditi derivanti dalle formule contrattuali miste di locazione e vendita ("rent to buy");
- **attenuare il costo fiscale dell'attività edilizia, attraverso il ripristino delle agevolazioni previste ai fini dell'Imposta di Registro:**
 - (a) sia con riferimento ai trasferimenti di immobili compresi in programmi di edilizia residenziale (cd.1%),
 - (b) sia relativamente alla cessione ai Comuni di aree o opere di urbanizzazione a scomputo dei contributi concessori od in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.

13 maggio 2014