

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

DPEF 2008-2011

Audizione ANCE

*presso le Commissioni Riunite Bilancio di Camera e Senato
9 luglio 2007*

Premessa

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2008-2011, approvato nei giorni scorsi dal Governo, prevede linee di intervento sicuramente apprezzabili e condivisibili su temi importanti per il rilancio della competitività italiana, ma non dà risposte altrettanto chiare ed esaustive su materie non meno cruciali per il futuro del Paese.

Il Dpef infatti - come emerge dalla prime valutazioni dell'Ance - contiene indicazioni significative sul rilancio degli investimenti infrastrutturali, sull'intenzione di ridurre la pressione fiscale sulla casa e sulla volontà di attivare programmi strategici mirati ad aumentare la disponibilità di alloggi.

Provvedimenti condivisibili che, perlomeno in linea teorica, si propongono di dare risposte alle principali necessità del Paese, specie sul fronte del superamento del gap infrastrutturale e del crescente fabbisogno di casa.

Sul tema delle risorse necessarie all'azione del Governo, il Dpef non affronta però in modo adeguato il nodo della composizione del bilancio dello Stato, che appare sempre più orientato al finanziamento della spesa corrente, mentre agli investimenti per nuove infrastrutture viene destinata una quota assai ridotta. il 2,9%, nel 2007, del complesso delle spese stanziato nel bilancio.

Ridurre la parte corrente della spesa e quella legata al debito pubblico - che insieme rappresentano il 93% del bilancio dello Stato - consentirebbe un maggior impegno pubblico verso la spesa per investimenti e, di conseguenza, libererebbe risorse da utilizzare anche per ridurre il deficit infrastrutturale che continua a penalizzare il nostro Paese.

Sul fronte fiscale il Dpef prospetta alcuni interventi interessanti, come la riforma dell'Ici e della tassazione dell'abitazione principale, attraverso provvedimenti mirati a favorire i redditi più bassi e le famiglie numerose.

Va valutata positivamente anche la previsione della proroga e del potenziamento delle agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici.

Forte delusione provoca invece la totale assenza di interventi mirati a una correzione di tiro dei provvedimenti fiscali varati lo scorso anno e i cui effetti sono risultati pesantemente punitivi per il settore.

Manca infatti la proroga, da tempo sollecitata dalla categoria, delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie (detrazione Ipef del 36% e Iva al 10%), che dovrebbe comprendere anche il ripristino degli sgravi sull'acquisto di fabbricati ristrutturati.

Assenti anche le misure mirate all'eliminazione degli ostacoli fiscali ai trasferimenti di aree e fabbricati finalizzati all'attuazione di nuove iniziative edilizie. Trasferimenti sui quali ha avuto un impatto negativo, tra l'altro, il recente aumento dell'imposta di registro dall'1 all'11% norma che, colpendo l'impresa nella fase di produzione del bene, ostacola di fatto l'avvio di nuove iniziative produttive.

Va sottolineato inoltre che molti altri temi di grande rilievo per la crescita e la competitività del sistema Italia non trovano spazio adeguato nel Dpef, che si limita in alcuni casi a indicazioni e richiami generici, non supportati dalla definizione di un quadro di risorse stabile o da concreti programmi innovativi.

E' il caso delle politiche per la città Città alla quale il documento del Governo dedica ampio spazio, riconoscendone il ruolo di motore dello sviluppo e luogo di eccellenza per la crescita della competitività economica e della coesione sociale, ma senza fornire le necessarie indicazioni "quantitative" e programmatiche rispetto ai fabbisogni di rilancio dichiarati.

Mancano inoltre importanti e attesi provvedimenti mirati a rilanciare il mercato del lavoro nel settore delle costruzioni e a premiare, in una logica di efficace lotta al sommerso, le imprese rispettose delle regole.

Si propongono di seguito alcune osservazioni e proposte dell'Ance sulle materie contenute nel Dpef.

Indice

LE INFRASTRUTTURE	4
<i>L'Anas</i>	4
<i>Le Ferrovie dello Stato</i>	4
<i>La Legge Obiettivo</i>	5
<i>Il Mezzogiorno</i>	5
LA NUOVA QUESTIONE URBANA E LE POLITICHE ABITATIVE	5
<i>La nuova questione urbana</i>	5
<i>L'edilizia abitativa</i>	6
L'AMBIENTE	7
LA CONCORRENZA	8
LE POLITICHE FISCALI	8
IL MERCATO DEL LAVORO	9

LE INFRASTRUTTURE

Positivo il giudizio per l'attenzione che il Dpef dedica alla "questione infrastrutturale" italiana, riconoscendo l'importanza che le infrastrutture esercitano sulla capacità produttiva e sulla competitività dell'economia, e individuando il permanere di deficit localizzati nella dotazione infrastrutturale che penalizzano pesantemente l'attività economica e la crescita dell'intero Paese.

Il livello di definizione delle esigenze e la quantificazione delle risorse necessarie, però, appaiono concentrate soprattutto su alcuni ambiti di intervento, lasciando nell'indeterminatezza altri settori.

L'Anas

Il Dpef e il decreto legge che lo accompagna offrono una **prima importante risposta alle necessità dell'Anas** che, ricordiamo, nel 2006 e nei primi mesi del 2007, ha registrato un pesante calo nel valore delle nuove opere messe in gara.

I provvedimenti prevedono **risorse adeguate al piano quinquennale in corso di approvazione** (4.291 milioni di euro, che si aggiungono ai 4.240 già stanziati dalla Finanziaria 2007) e hanno previsto un livello di spesa che l'Ente per le strade potrà sostenere nel corso del 2007 in linea con le esigenze finanziarie espresse dalla società (4.200 milioni).

Ora, però, **è necessario agire per accelerare il processo decisionale affinché si arrivi, finalmente, alla definizione di un quadro programmatico certo** delle opere da realizzare nei prossimi anni.

Si tratta di approvare in tempi rapidi il programma quinquennale di investimenti 2007-2011, così da permettere all'Anas di avere un quadro certo di interventi da realizzare e di indicare al mondo delle imprese le prospettive delle domanda pubblica nei prossimi mesi.

Inoltre appare opportuno ribadire la necessità, più volte espressa dall'Anas e che tanto incide sulle imprese che operano nel settore, che il ministero dell'Economia assicuri all'Anas un livello di trasferimenti adeguato alle spese autorizzate.

A tale proposito appare positiva e in linea con le richieste dell'Ance la possibilità, contenuta nello stesso decreto legge, di ottenere un'anticipazione di tesoreria per il 30% dell'importo previsto nel fondo Tfr presso l'Inps.

Le Ferrovie dello Stato

Anche **per le Ferrovie dello Stato** il Dpef e il decreto legge offrono un quadro migliore rispetto al recente passato con **la previsione di un volume di investimenti, da inserire nel Contratto di Programma di Rfi e da realizzare fino al 2011, di oltre 22 miliardi di euro** e con una prima iniezione di risorse per l'avvio delle opere già aggiudicate ma ferme per assenza di fondi.

Il programma conterrà interventi di manutenzione straordinaria della rete, potenziamento di quella esistente e realizzazione di nuovi interventi, prevalentemente nel Mezzogiorno.

La Legge Obiettivo

Il Dpef e il relativo Allegato Infrastrutture portano a termine il processo di revisione del programma delle opere strategiche, con la selezione definitiva delle opere prioritarie da realizzare con le procedure acceleratorie e le risorse aggiuntive previste dalla Legge Obiettivo.

Tale selezione, che riguarda gli interventi da avviare nel periodo 2008-2011, prevede un fabbisogno finanziario complessivo pari a circa 98 miliardi, a fronte dei quali le risorse da reperire nel periodo ammontano a circa 32 miliardi.

A tali interventi si aggiungono quelli relativi alle reti TEN-T (AV/AC Milano-Genova, la galleria ferroviaria di base del Brennero e la AV/AC Lione-Torino), per un costo complessivo di 13.425 milioni di euro, e quelli inseriti nei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013 (per i 6.680 milioni di euro).

Il piano delle priorità selezionate, seppure opportunamente ridimensionato rispetto alla versione originale del Programma della Legge Obiettivo, appare ancora una volta troppo ambizioso, soprattutto in considerazione dell'arco temporale di riferimento.

Accanto ad un giudizio positivo sull'impegno del Governo nell'offrire certezza alla realizzazione del programma non può essere nascosto il timore di un possibile drenaggio finanziario che una tale mole di investimenti potrebbe imporre a tutti gli altri interventi di infrastrutturazione del territorio di dimensione più limitata, ma non meno strategici, come quelli localizzati nelle aree urbane.

Il Mezzogiorno

Positiva l'attenzione posta dal Dpef all'adeguamento infrastrutturale del Mezzogiorno. In questo senso massima priorità è stata attribuita al completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria ed è stato inserito il collegamento ferroviario ad Alta Capacità tra Napoli e Bari.

Si tratta di interventi particolarmente significativi, ai quali si aggiunge l'impegno di destinare alle regioni meridionali almeno il 30% della spesa statale nazionale per nuovi investimenti.

Inoltre, per l'adeguamento e il potenziamento del sistema infrastrutturale del Mezzogiorno, il Dpef indica in 6.777 milioni gli investimenti inseriti nei programmi operativi finanziati dai fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013, ripartiti tra Fondo europeo di sviluppo regionale, Cofinanziamento nazionale e Fondo aree sottoutilizzate.

Si aspetta di conoscere l'effettiva programmazione di tali risorse, per valutare la rispondenza delle scelte che saranno compiute con gli obiettivi indicati dal presente Dpef.

LA NUOVA QUESTIONE URBANA E LE POLITICHE ABITATIVE

La nuova questione urbana

Nell'Allegato Infrastrutture al Dpef viene dedicato uno spazio significativo al ruolo della città nel contesto europeo, definita come motore dello sviluppo economico.

Gli obiettivi di decongestionamento dei centri urbani e l'esigenza di individuare di nuovi modelli di *governance* tra i vari livelli decisionali appaiono condivisibili, ma privi dei necessari dettagli programmatici e dei relativi impegni quantitativi.

L'obiettivo di modernizzazione e miglioramento deve rappresentare una delle priorità per l'azione del Governo anche nell'ambito di intese di programma con gli enti locali che rappresentano una componente essenziale di questo processo.

Non si tratta però solo di operare a livello di dotazione infrastrutturale, ma anche di assicurare alle aree urbane una sempre più necessaria sicurezza e coesione sociale ed in questo senso la soluzione dell'emergenza abitativa, essendone parte essenziale, deve rappresentare una delle priorità di azione.

Nell'ambito delle azioni per la città non sono previste specifiche attività e per le infrastrutture vengono genericamente richiamati i vari programmi settoriali, senza alcuna dotazione aggiuntiva e/o innovazione procedurale, mentre gran parte delle indicazioni sono dedicate al settore abitativo.

In sostanza, quindi, il tema della città è affrontato in modo puramente teorico e descrittivo.

Risulta comunque **positivo l'impegno ad individuare, nel bilancio dello Stato, un quadro di risorse certo e stabile nel tempo, per gli interventi di rinnovamento urbano.**

L'edilizia abitativa

Il Dpef riconosce la necessità, nei limiti delle disponibilità finanziarie, di definire un quadro normativo, coordinato con quello regionale, che attivi programmi strategici per aumentare la disponibilità di alloggi.

Si tratta di indicazioni riprese da quelle emerse nell'ambito del Tavolo sulle politiche abitative i cui lavori si sono appena conclusi. In quella sede le associazioni degli utenti delle forze produttive e degli enti locali hanno evidenziato ai quattro ministri istituzionalmente interessati al "problema casa" la necessità di una serie di interventi di natura:

- legislativa
- finanziaria.

In particolare su quest'ultimo aspetto è stata sottolineata la necessità, solo per attivare idonei programmi costruttivi per la "prima casa", di disporre di risorse comprese tra i 1 e 1,5 mld/euro/anno oltre a circa 700 milioni per il fondo di sostegno agli affitti.

L'esigenza è stata riportata nell'Allegato, senza però indicare alcuna modalità per assicurare la "copertura".

E' evidente che questa assenza, almeno per il momento, condiziona qualsiasi azione, compreso il **piano straordinario triennale previsto dalla legge 9/07** e ricordato nel capitolo Politiche per l'equità sociale del Dpef che al momento ha disponibili risorse solo per 30 milioni nel 2007 ed altrettanti nel 2008 e finalizzate solo all'edilizia sovvenzionata. Al di là della irrisoria entità dei finanziamenti, l'edilizia

sovvenzionata non è un volano per l'avvio di un rapporto pubblico-privato finalizzato non solo all'emergenza abitativa, ma anche alla riqualificazione urbana.

Per risolvere il "problema casa" occorre un intervento strutturale articolato tra Stato/Regioni Comuni con l'indispensabile coinvolgimento in termini di capacità promozionale, progettuale, costruttiva, gestionale e finanziaria degli operatori privati anche in forma associata tra soggetti provenienti da diversi settori operativi.

Vanno inoltre ridisegnate le regole di intervento tenendo presente che nell'ambito delle azioni per la "prima casa" vi deve essere equilibrio tra proprietà e locazione e che il nodo delle locazioni si scioglie operando su almeno tre livelli:

- fiscalità
- incremento dell'offerta di alloggi attraverso nuovi programmi
- revisione della legge 431/98.

Il settore delle locazioni non può rappresentare l'unica priorità di intervento perché oggi non vi è più alcun incentivo finanziario da parte dello Stato per coloro che vorrebbero acquistare la "prima casa di abitazione".

L'AMBIENTE

Nell'ambito del Dpef viene indicata una serie di misure in materia ambientale, relative, in particolare a:

- valutazioni di impatto ambientale in senso lato;
- bonifica dei siti contaminati;
- produzione dei rifiuti.

Sono temi di grande attualità e di diretto interesse per la imprese, peraltro già oggetto di un processo di revisione nell'ambito della riforma del decreto legislativo 152/06.

Per il settore delle bonifiche le indicazioni attualmente disponibili, compresa la sospensione delle norme del codice dell'ambiente, evidenziano però indirizzi diametralmente opposti a quelli manifestati nel Dpef, con la conseguenza di una sostanziale paralisi in questo importante settore operativo.

Altrettanto dicasi per la modifica delle procedure di Via e Vas che sta già avvenendo senza alcun confronto tecnico con le associazioni di categoria, che invece potrebbero fornire un contributo propositivo anche in base alle esperienze correnti.

LA CONCORRENZA

Il tentativo di rimuovere i vincoli posti al libero esercizio dell'attività economica, intrapreso dal Governo nel primo anno di attività, trova il fermo appoggio dell'Ance.

Le azioni per la liberalizzazione dei mercati dei beni e dei servizi e dei concessionari di infrastrutture pubbliche rappresentano uno strumento essenziale per la competitività del Paese.

I risultati fino ad ora raggiunti in molti mercati appaiono ancora lontani dagli obiettivi inizialmente previsti, e tale distanza misura la difficoltà di scalare ambiti di protezionismo e di rendite di posizione consolidate negli anni.

L'esempio dei servizi pubblici locali, con il permanere di una logica pubblicistica, che nel caso delle risorse idriche diviene un principio normativo espresso, è emblematico di un mercato chiuso alle richieste di efficienza e concorrenza.

Su tale fronte l'Ance auspica la rapida approvazione del "ddl Lanzillotta" (AS 772) che sebbene abbia subito alcune limitazioni rispetto alla sua portata innovativa, rappresenta un passaggio fondamentale per una spinta all'efficienza nei servizi pubblici.

Sarebbe poi opportuno prevedere un'esplicita prescrizione legislativa a carattere generale che vieti, in modo inequivocabile, gli affidamenti "in house", ovvero gli affidamenti da parte del committente a società dallo stesso controllate, in conformità con la giurisprudenza comunitaria.

Senza altro positiva appare la previsione, contenuta nel "ddl Bersani" (AC 2272), di un provvedimento legislativo annuale per il recepimento delle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Tale procedura rappresenta un impegno costante sul tema della concorrenza e della tutela dei consumatori.

LE POLITICHE FISCALI

Il Dpef 2008-2011, sebbene contenga alcuni interessanti ambiti di applicazione della leva fiscale come strumento di incentivazione del mercato e di raggiungimento di obiettivi di politica economica, risulta peraltro fortemente deludente per la totale assenza di indicazioni correttive rispetto alle misure adottate con le manovre fiscali dello scorso anno e che sono risultate pesantemente penalizzanti per il settore.

Tra gli aspetti positivi c'è l'intenzione di ridurre la pressione fiscale sulla casa, nell'ottica di favorire i redditi più bassi e le famiglie numerose, attraverso la riforma dell'Ici e della tassazione dell'abitazione principale e, in particolare, con la revisione dell'imposizione dei redditi da locazione (da attuare nell'ambito dei principi di delega per la riforma della tassazione dei redditi di capitale).

Da valutare positivamente anche la previsione della proroga e del potenziamento delle **agevolazioni fiscali per la riqualificazione energetica** degli edifici esistenti, che è auspicabile possa trovare **applicazione anche per gli interventi eseguiti sui fabbricati in corso di costruzione.**

Manca invece la previsione della proroga delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie (detrazione Irpef del 36% e Iva al 10%) ed il **ripristino delle agevolazioni per l'acquisto di fabbricati ristrutturati**. Queste ultime, venute meno lo scorso 30 giugno 2007, garantiscono interventi strutturali sull'edificato, idonei a soddisfare le ben note necessità di sicurezza statica del patrimonio immobiliare.

Si tratta di norme, come l'Ance ha più volte sostenuto, opportune e importanti, tenuto conto dei positivi effetti che esse producono sul recupero di gettito, sulla lotta all'evasione e sull'incremento degli interventi di riqualificazione urbana.

In linea, poi, con le esigenze di sostegno dello sviluppo del settore delle costruzioni, è opportuno che il Governo valuti attentamente la possibilità di **eliminare gli ostacoli fiscali ai trasferimenti di aree e fabbricati finalizzati all'attuazione di nuove iniziative edilizie**.

In particolare, l'aumento dell'imposta di registro dall'1% all'11% sul trasferimento di immobili e l'eliminazione della tassazione sostitutiva sulle plusvalenze da cessione di aree edificabili ha avuto un impatto negativo sul mercato immobiliare e sulle nuove iniziative nel settore, con conseguenti effetti negativi sulla produzione e sulle stesse entrate erariali.

Infine, occorre **garantire in ogni caso l'applicazione dell'Iva per le vendite delle imprese di costruzioni**, ovvero **allungare** (da quattro a cinque anni) **il periodo in cui viene garantito l'assoggettamento ad Iva dei trasferimenti** immobiliari.

Tutto ciò darebbe maggior respiro alle imprese, specie nei periodi di rallentamento del mercato.

IL MERCATO DEL LAVORO

Non sono previste nel Dpef, e neanche nel recente decreto legge n. 81/07, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria", indicazioni in materia di mercato del lavoro di interesse per il settore delle costruzioni, né tantomeno è contenuto nei due documenti governativi l'intendimento di adottare provvedimenti estremamente importanti e da tempo attesi dalla categoria mirati alla riduzione del costo del lavoro in edilizia.

Di fatto, dunque, **non sono state recepite le proposte contenute nell'Agenda del tavolo di concertazione con il ministero del Lavoro del 31 gennaio scorso** né, in particolare, a differenza di quanto più volte garantito dal ministro del Lavoro, **quella necessaria a rendere "strutturale" la riduzione dell'11,50% prevista dalla legge n. 341/95**.

Un provvedimento fondamentale, che, premiando la regolarità delle imprese attraverso la riduzione dei contributi previdenziali e assistenziali, rappresenta uno strumento efficace nella lotta al lavoro sommerso.

La norma, più volte prorogata, è scaduta definitivamente il 31 dicembre scorso.