



ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

AUDIZIONE COMMISSIONI BILANCIO CAMERA E SENATO SU FINANZIARIA 2008

8 ottobre 2007

valutazioni e proposte dei costruttori

Il mercato delle costruzioni comincia a manifestare i segni di una preoccupante flessione sia per quanto riguarda le opere pubbliche che l'edilizia privata.

La legge finanziaria 2008 deve costituire l'occasione per adottare misure necessarie e riattivare il ciclo positivo degli investimenti, cosa questa tanto più necessaria in rapporto al ruolo sempre più determinante per la competitività del Paese e per l'occupazione.

A fronte di un positivo aumento degli stanziamenti, questa legge necessita di alcuni importanti correttivi in ordine soprattutto a:

- *Le risorse per le infrastrutture*
- *Fiscalità immobiliare*
- *Risparmio energetico*
- *Edilizia abitativa*
- *Arbitrato*
- *Costo del lavoro*
- *Aggiornamento prezzi*

note allegate

LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER LE INFRASTRUTTURE

Sintesi dei risultati

- **Un primo giudizio sulla manovra di finanza pubblica per le infrastrutture non può che essere positivo**, in considerazione dell'incremento, rispetto all'anno precedente, delle risorse complessivamente destinate a nuove opere pubbliche.
- **Un incremento pari al 22%, in termini reali, rispetto al 2007** rappresenta un segnale importante per un recupero dei livelli di stanziamento perduti nel corso del triennio 2004-2006, nel quale le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali sono stati dimezzati.
- Accanto a tale significativo aumento **occorre, inoltre, considerare l'ulteriore finanziamento** di interventi infrastrutturali per 2.890 milioni, **determinato dal Decreto Legge 159/2007** che ha ripartito il c.d. "tesoretto", ovvero il maggior gettito, rispetto alle stime del Governo, realizzato nel corso del 2007.
- Il combinato disposto dei due provvedimenti consente di stimare un **ammontare di risorse potenzialmente utilizzabili per nuove infrastrutture pari a circa 24.500 milioni di euro**.
- **Tuttavia** per esprimere una valutazione più approfondita sulla capacità della manovra finanziaria di dar seguito agli impegni assunti dal Governo **è necessario confrontare le dotazioni autorizzate con le esigenze finanziarie espresse** nei principali documenti programmatici. Come già espresso dall'Ance in occasione delle valutazioni in merito al DPEF, gli stanziamenti necessari, nel triennio 2008-2010, possono essere individuati nei programmi di investimento, approvati dal Governo, di Anas, Ferrovie dello Stato e della Legge Obiettivo.
- **In merito all'Anas il disegno di legge finanziaria per il 2008**, pur confermando le previsioni contenute nella precedente manovra fino al 2009, **per il 2010 non prevede una dotazione finanziaria** che consentirebbe di dare continuità al piano di investimenti 2007-2011.
- Al programma della **Legge Obiettivo il Ddl Finanziaria 2008 attribuisce circa 3 miliardi di euro nel triennio 2008-2010**. Tale previsione appare inferiore a quanto indicato dallo stesso ministero delle Infrastrutture, che aveva quantificato in 6.200 milioni di euro nel triennio le risorse che avrebbero dovuto essere inserite nella Finanziaria. Rispetto a tale indicazione le risorse effettivamente stanziare soddisfano il 50% del fabbisogno espresso.
- Con riferimento alle **Ferrovie dello Stato, il Ddl Finanziaria per il 2008 dispone stanziamenti per 1.776 milioni di euro e il DL 153/2007 autorizza un contributo di 1.035 milioni**.
- Gli stanziamenti autorizzati appaiono **inferiori di circa 1.000 milioni di euro rispetto al fabbisogno finanziario espresso dalla società per il 2008**.
- A fronte delle risorse stanziare sarà comunque necessario prevedere meccanismi che rendano il **trasferimento dei fondi automatico ai centri di spesa in modo da garantire il rispetto delle esigenze dei piani economico-finanziari dei soggetti beneficiari**.

La nota allegata (All.1) illustra con maggiori dettagli la manovra di finanza pubblica sopra descritta.

FISCALITA' IMMOBILIARE

Il ddl Finanziaria 2008 contiene alcune misure ritenute opportune e condivisibili.

Il testo legislativo tuttavia non può assolutamente considerarsi soddisfacente sia per l'assenza di norme da tempo attese sia per la presenza di disposizioni innovative che suscitano forti preoccupazioni presso la categoria.

Fra le misure positive ci si riferisce, nello specifico a :

- alla **proroga per il triennio 2008-2010 delle agevolazioni per il recupero del patrimonio edilizio abitativo (cd. 36%), combinate al recepimento** per lo stesso arco temporale delle direttive comunitarie in materia di **aliquota IVA agevolata al 10% per gli interventi di manutenzione**.

Ciò conferma quanto da tempo sostenuto dall'ANCE in ordine all'efficacia di tale strumento di lotta all'evasione ed emersione del lavoro sommerso, come, tra l'altro, ritenuto dalla Relazione tecnica d'accompagnamento allo stesso DdL ;

- alla **reintroduzione per il triennio 2008-2010** della stessa detrazione IRPEF del 36% per l'acquisto di abitazioni comprese in fabbricati interamente ristrutturati da imprese di costruzioni (in vigore fino al 30 giugno 2007), anche se occorre evitare rigide interpretazioni dell'attuale formulazione della norma che sembra fissare un termine di esecuzione degli interventi (dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2010), il quale di fatto potrebbe escludere dall'agevolazione tutti i lavori conclusi od avviati prima del 1° gennaio 2008;

- alla **proroga per il triennio 2008-2010** detrazione pari al 55% delle spese sostenute per la **riqualificazione energetica degli edifici**.

Permane comunque la necessità di potenziare lo strumento, estendendolo anche ai fabbricati in corso di costruzione e sanando alcune lacune normative connesse all'attuale inefficacia del provvedimento per gli interventi sulle strutture opache orizzontali (coperture e pavimenti);

- al **ripristino** dell'imposta di **registro** ridotta **all'1%** per i trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei **programmi di edilizia residenziale, accompagnato**, tuttavia, da un **maggior prelievo** ai fini delle **imposte ipotecarie e catastali**, che passano dall'applicazione in misura fissa (168 euro ciascuna) all'applicazione in misura proporzionale, **pari al 4%** complessivo.

Pur accogliendo con estremo favore la previsione di un regime agevolato (prelievo complessivo al 5% al posto della tassazione ordinaria all'11%) per i trasferimenti diretti all'attuazione di programmi di edilizia residenziale (non solo convenzionata), appare comunque opportuno valutare la reintroduzione anche della tassazione agevolata ai fini delle imposte ipotecarie e catastali, affinché sia amplificato l'effetto propulsivo alla realizzazione di interventi edilizi a destinazione residenziale.

Fra gli aspetti più preoccupanti si citano innanzitutto le nuove norme di deducibilità fiscale degli interessi passivi, che, se non opportunamente modificate, finiranno per creare un grave peggioramento del carico fiscale per le imprese, quali quelle delle costruzioni, che non hanno altra scelta che ricorrere all'indebitamento nell'esercizio della propria attività.

Allo stesso modo, è necessario introdurre misure a sostegno del mercato delle locazioni ed apportare alcuni correttivi alle disposizioni fiscali che, nell'ultimo anno, hanno "rivoluzionato" la tassazione immobiliare, traducendosi in un pesante aggravio dei costi nello svolgimento della normale attività, e, soprattutto, in un sovraccarico di adempimenti sotto il profilo operativo

In quest'ottica, pertanto, è prioritario agire :

- sulle nuove regole di deducibilità fiscale degli interessi passivi;
- sul cosiddetto "valore normale", introdotto dall'art. 35 della Finanziaria dello scorso anno, è assolutamente necessario introdurre delle precisazioni che valgano ad evitare l'applicazione "aggressiva" che oggi si fa di tale norma.

In particolare occorre:

- attribuire efficacia all'accertamento presuntivo, in ogni caso, con riferimento ai trasferimenti immobiliari effettuati in data successiva al 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del D.L. 223/2006), al fine di garantire il principio di legittimo affidamento anche per le imprese;
- conferire allo scostamento tra "valore normale" e corrispettivo dichiarato valenza di presunzione semplice, che di per sé non è sufficiente a giustificare la rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito ma legittima esclusivamente l'avvio di ulteriori indagini da parte degli Uffici amministrativi in capo ai contraenti.
- sulla imposizione sul reddito derivante dalla locazione di abitazioni introducendo una tassazione sostitutiva del 20%;
- sulla norma che, dal 1° gennaio 2007, ha eliminato la possibilità di applicare l'imposta sostitutiva dell'IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili.
- sulle disposizioni che, modificando le regole di accertamento, ai fini Iva e delle imposte sul reddito, con riferimento ai trasferimenti di immobili, prevedono la possibilità di rettificare le dichiarazioni Iva e delle imposte sul reddito, nell'ipotesi in cui venga accertato che il valore di cessione degli immobili si discosti dal valore normale degli stessi;

Tutti gli argomenti sopra citati, formano oggetto di note specifiche contenenti valutazioni e proposte (vedi allegato n. 2) "La fiscalità immobiliare nella Finanziaria 2008") corredata in alcuni casi da proposte di emendamento.

RISPARMIO ENERGETICO

1. Conferma agevolazioni fiscali del 55%

La Finanziaria propone la proroga delle agevolazioni fiscali del 55% per la riqualificazione energetica degli edifici

L'agevolazione si applica nella misura e nelle condizioni previste dalla precedente finanziaria estendendone l'applicazione alle spese sostenute entro il **31 dicembre 2010**.

È da valutare positivamente la riconferma delle agevolazioni per i prossimi tre anni.

2. Contributo per le costruzioni di nuovi edifici: urgente necessità di un decreto attuativo

La Finanziaria 2007, al comma 351, stabiliva un contributo per gli interventi di realizzazione di nuovi edifici che conseguissero prestazioni energetiche particolarmente elevate in termini di risparmio

Condizione necessaria all'attuazione del comma 351 era la emanazione di un decreto che ne disciplinasse condizioni e modalità di accesso all'erogazione dell'incentivo.

Il decreto non è mai stato emanato, di conseguenza le imprese non hanno potuto avviare attività tese ad accedere a quanto indicato nel comma 351.

L'efficacia del comma 351 potrebbe essere recuperata disponendo **che i termini di applicazione previsti dalla Finanziaria 2007 vengano differiti di un anno**, impegnando il Ministero ad emanare il necessario decreto attuativo a scadenza ravvicinata.

3. Obbligo pannelli fotovoltaici: inopportunità della norma

Il comma 350 dell'articolo 1 della legge Finanziaria 2007 ha introdotto l'obbligatorietà dell'installazione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica per gli edifici di nuova costruzione ai fini del rilascio del permesso di costruire.

Per non indebolire il processo spontaneo del mercato sull'applicazione di ulteriori tecnologie innovative che conseguano gli stessi risultati di risparmio energetico **sarebbe quindi necessario eliminare la prescrizione relativa all'utilizzo di una specifica fonte rinnovabile di energia**.

EDILIZIA ABITATIVA

1. Limiti e insufficienze del DL n. 159/07 (programma straordinario di edilizia residenziale) (Art. 21)

Lo stanziamento di 550 milioni per il 2007 per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica rientra tra le previsioni della legge 9/07 finalizzata a risolvere il problema degli sfratti per particolare fasce di utenza nelle aree a tensione abitativa (quindi sono escluse alcune regioni quali Abruzzo, Molise, Marche, Basilicata, Trentino Alto Adige ecc.).

Però la configurazione data dal decreto legge e cioè l'ampliamento dell'offerta di alloggi a canone sociale, nonché i termini estremamente ristretti assegnati alle regioni per presentare le proposte (scadenza 22 ottobre) rischiano di depotenziare fortemente gli effetti del provvedimento e soprattutto precludono la partnership pubblico-privato di soggetti tradizionalmente operanti nel settore dell'edilizia residenziale quali imprese e cooperative che potrebbero intervenire con propri progetti, cantierabili in tempi brevi.

La disposizione deve quindi essere modificata e integrata

- con la possibilità per le Regioni di destinare una parte delle risorse ad interventi in locazione a canone convenzionato cofinanziati nella misura massima del 50% da imprese e cooperative
- con tipologie di intervento che comprendano la possibilità di essere impiegate per interventi in corso di realizzazione ovvero già oggetto di titolo abilitativo edilizio
- con una tempistica realistica (ora piani regionali entro il 22 ottobre ed approvazione statale entro il 2 novembre) e tale da assicurare una selezione delle richieste in base al principio del migliore rapporto costi/benefici
- con la possibilità di impiegare i fondi residui per interventi di edilizia residenziale, mentre l'attuale formulazione sottointende che la quota parte dei 550 milioni non impegnata entro il 31 dicembre 2007 vada in perenzione

2. Società immobiliari pubbliche (Art. 41)

Poco chiara e preoccupante è la norma (Art.41) relativa alle Società immobiliari pubbliche.

La norma va valutata con attenzione per i riflessi che potrebbero esservi sul settore e sulla concorrenza a seguito della proposizione di una struttura finanziaria pubblica che opererebbe non solo nel settore finanziario, ma anche in quello immobiliare. La possibilità di incrementare il patrimonio di alloggi in locazione attraverso la costituzione di una società di scopo a totale o parziale partecipazione pubblica che dovrà prima individuare gli idonei strumenti finanziari (es. fondo immobiliare) e poi ricercare gli immobili (ad uso abitativo) pubblici, ma anche privati rischia di configurarsi come il ritorno dello Stato nel mattone.

ARBITRATO: necessità mantenimento di questo istituto

Il disegno di legge finanziaria 2008 contiene una disposizione **che fa divieto** alle pubbliche amministrazioni di inserire clausole compromissorie nei contratti aventi ad oggetto lavori, forniture e servizi ovvero di sottoscrivere compromessi sancendo, in sostanza, l'abolizione dell'arbitrato relativamente a tali contratti.

Sulla norma in oggetto si esprime forte contrarietà, per motivi anzitutto pragmatici e di opportunità, ma anche per perplessità di ordine giuridico.

Non può non riconoscersi che i tempi della giustizia ordinaria oggi comportano, per controversie complesse, quali sono quelle in argomento, una durata media, soltanto per il primo grado di giudizio, oscillante tra i tre ed i sei anni, a fronte di una durata ordinaria del giudizio arbitrale di 240 giorni (secondo i dati della relazione annuale 2006 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici).

Inoltre, non si può disconoscere che la materia dei contratti pubblici è altamente specialistica, per cui può risultare quanto mai opportuno un giudizio da parte di esperti della materia, quali sono appunto gli arbitri, ed in particolare il Presidente del Collegio, di regola nominato dalla Camera arbitrale presso l'Autorità di vigilanza, il che è garanzia di imparzialità e serietà di giudizio trattandosi di arbitrato amministrato presso la stessa Camera arbitrale.

Infine, la disposizione introdotta nel disegno di legge finanziaria suscita forti perplessità anche sotto il profilo del diritto.

Infatti una preclusione generalizzata del ricorso all'arbitrato viene di fatto ad escludere un istituto disciplinato dal codice di procedura civile al quale, secondo la disciplina ordinaria, le parti possono liberamente fare ricorso, venendosi così ad incidere sui principi generali dell'autonomia contrattuale.

In definitiva, si ritiene che l'abolizione dell'arbitrato negli appalti pubblici, che si vorrebbe perseguire con la legge finanziaria, sia dannosa per le imprese perché le priva di uno strumento agile e tecnicamente specializzato per la risoluzione delle controversie, lesiva dell'autonomia negoziale, ma sia anche suscettibile di aggravare la crisi della giustizia ordinaria, che vedrebbe il proprio carico di lavoro notevolmente accresciuto dalle numerose cause nella materia de qua, caratterizzate da rilevante complessità e tecnicismo.

COSTO DEL LAVORO

Agevolazione contributiva dell'11,50%: deve diventare strutturale

Si richiede di attuare la previsione contenuta nel Protocollo sul Welfare del 23 luglio scorso, nel senso di rendere strutturale l'agevolazione contributiva di cui all'art. 29 della legge n. 341/1995, pari all'11,50%, rivolta alle imprese iscritte e in regola con la Cassa Edile e che versano i contributi sull'orario di lavoro contrattuale, eliminando la previsione per ogni anno dell'emanazione del decreto interministeriale di determinazione della misura dell'agevolazione stessa.

Il presente sistema infatti vanifica l'intendimento di incentivare le imprese alla denuncia delle 40 ore.

Cassa integrazione guadagni ordinaria: necessità riduzione contributo

E' necessario ridurre il contributo, a parità di prestazioni, dovuto dalle imprese edili per gli operai dall'attuale 5,20% alle misure in atto per gli altri settori dell'industria (1,90% - 2,20%). La riduzione non comporterebbe oneri per l'erario in quanto il relativo fondo risulta da tempo largamente attivo, con un avanzo di circa 500 milioni di euro.

Tale riduzione potrà consentire alle parti sociali di destinare agli ammortizzatori sociali e al welfare contrattuale integrativo di settore, in regime di mutualizzazione, parte del risparmio così ottenuto dalle imprese.

NECESSITA' AGGIORNAMENTO PREZZI APPALTI PUBBLICI

In materia di revisione prezzi, il Codice degli appalti pubblici mette in rilievo una macroscopica contraddizione: mentre per i servizi e forniture la revisione prezzi è **obbligatoria** (art. 115) per i lavori è **vietata** (art. 133), anche nella comune forma civilistica di cui all'art. 1664, comma 1 cod. civ..

Di ciò non si comprende il senso, considerato che servizi e forniture costituiscono circa il 70% della spesa contrattuale pubblica e di conseguenza è pretestuoso l'argomento in base al quale l'esclusione della revisione prezzi per i lavori è finalizzata a combattere il fenomeno inflattivo.

La reintroduzione di una seria forma di revisione prezzi avrebbe l'effetto di attenuare quegli elementi di alea che oggi sono elevatissimi e che determinano frequenti contenziosi e interruzioni dei lavori.

Infatti è di tutta evidenza che specie con riguardo agli appalti di durata pluriennale è imprevedibile l'andamento futuro dei costi di impresa (manodopera, materiali, trasporti, noli, ecc.) sicchè in sede di gara le offerte hanno inevitabilmente un alto margine di incertezza.

In via subordinata si potrebbe prevedere una disciplina di adeguamento del corrispettivo nei casi in cui i lavori si protraggano oltre il termine contrattuale per cause non imputabili all'appaltatore, secondo l'ipotesi normativa che segue:

- 1. Qualora per fatti non prevedibili dall'appaltatore all'atto dell'offerta e non imputabili a sua colpa, il tempo effettivo di esecuzione dei lavori ecceda il termine contrattuale maggiorato del 5%, l'appaltatore ha diritto all'adeguamento del corrispettivo inerente la parte del contratto da eseguire dopo la scadenza di tale termine. Qualora, nel caso che precede, abbia luogo una diminuzione dei costi, e sempre che il ritardo non dipenda da colpa dell'amministrazione, il corrispettivo viene ridotto.*
- 2. L'adeguamento o la riduzione di cui al comma 1 sono calcolati sulla base di aliquote stabilite annualmente con decreto del Ministro delle Infrastrutture, da emanarsi entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello cui si riferiscono.*
- 3. Le aliquote di cui al comma 2 sono determinate con decreto del Ministro delle Infrastrutture, contenente rilevamenti mensili delle variazioni sulla base degli incrementi o decrementi dei prezzi dei fattori di costo oggetto del contratto.*
- 4. L'adeguamento o la riduzione di cui al comma 2 si applicano al corrispettivo dei lavori eseguiti nel corso dell'anno antecedente alla emissione del decreto e successivamente alla scadenza del termine di cui al comma 1.*
- 5. L'adeguamento del corrispettivo viene corrisposto con apposito certificato di pagamento che il responsabile del procedimento emette entro 30 giorni dall'emanazione del decreto di cui comma 2. Al relativo pagamento si applica la stessa disciplina relativa al pagamento degli stati di avanzamento dei lavori.*
- 6. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai contratti il cui termine di presentazione dell'offerta scada successivamente all'entrata in vigore della presente legge.*
- 7. Le modalità di applicazione della disciplina di cui sopra saranno regolamentate con decreto del Ministro delle Infrastrutture da emanarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.*

Il disegno di legge Finanziaria 2008 per le infrastrutture: nota illustrativa

Risorse per infrastrutture: +22,3 % rispetto al 2006

Dall'analisi del disegno di legge Finanziaria per il 2008 emerge un **aumento** delle risorse destinate a nuove infrastrutture **pari al 22 %**, in termini reali, rispetto al 2007.

Nel calcolo delle risorse non è stato considerato il finanziamento relativo all'Alta Velocità, in quanto, in analogia col passato, occorre ricostruire il complesso dei finanziamenti attivabili dei quali il contributo dello Stato attraverso il bilancio dello Stato rappresenta solo una parte.

Sembra confermarsi, quindi, l'azione di recupero dei tagli operati nel periodo 2004-2006 che avevano imposto una riduzione del 43,6% alle risorse della Stato per nuovi investimenti infrastrutturali.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2008			
Risorse per nuove infrastrutture (1)			
milioni di euro			
	2006	2007 (**)	2008
Risorse a legislazione vigente*	3.648	6.919	6.919
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella F	10.256	10.579	14.485
Articolato	-	-	443
Totale Manovra	13.904	17.497	21.846
<i>Variazione in termini nominali</i>	- 21,5%	+ 25,8%	+ 24,9%
<i>Variazione in termini reali***</i>	- 24,0%	+ 22,9%	+ 22,0%

(1) Al netto dei finanziamenti per la rete ferroviaria Alta Velocità/Alta Capacità

* Nel 2008 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2006

** Tra le risorse vengono ricompresi i 663 milioni di euro del soppresso Fondo centrale di garanzia per le autostrade e le ferrovie metropolitane, destinati alla prosecuzione degli interventi dell'Anas sulla Salerno-Reggio Calabria.

*** Deflatore del settore delle costruzioni: 3,9% per il 2005, 3,1% per il 2006, 2,6% per il 2007.

Elaborazione Ance su Disegno di Legge Finanziaria 2008

In questo modo, il complesso di risorse iscritte nel bilancio per il 2008 avvicinerà l'ammontare degli stanziamenti ai livelli del 2004, il primo anno ad aver subito una riduzione consistente ai finanziamenti disponibili per interventi in opere pubbliche.

La stima si basa sul confronto delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2007 con quelle che, sulla base delle previsioni

contenute nel disegno di legge Finanziaria, saranno iscritte nel bilancio 2008.

Nel calcolo si è stimata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra finanziaria. Una volta completata l'analisi dei singoli capitoli del bilancio dello Stato destinati a nuovi investimenti infrastrutturali, il risultato conseguito potrà subire parziali modifiche.

Questo risultato deriva in misura consistente dalla conferma delle previsioni di spesa già contenute nella legge Finanziaria dello scorso anno, che indicava, per il 2008, risorse aggiuntive, rispetto al 2007, per circa 4.300 milioni di euro

A tali risorse la manovra finanziaria per il 2008 somma stanziamenti per interventi specifici ricompresi nell'articolato.

Legge Obiettivo

Fra questi spicca il rifinanziamento del **fondo per le opere strategiche della Legge Obiettivo**, che ottiene, circa **3 miliardi di euro nel triennio**.

Tale previsione appare sottodimensionata rispetto alle necessità espresse dallo stesso ministero delle Infrastrutture per la copertura del programma delle opere strategiche, così come aggiornato nell'Allegato infrastrutture al DPEF 2008-2011.

Investimenti attivabili dagli stanziamenti previsti nell'articolato del Disegno di Legge Finanziaria 2008

Milioni di euro

Provvedimento	Tipo di spesa	2008	Invest. Complessivo (1)	2009	Invest. Complessivo (1)	2010	Invest. Complessivo (1)	TOTALE	ATTIVAZIONE 2008 (2)
Trasporto pubblico locale	Autorizz. di spesa	130,0	130,0	-	-	-	-	130,0	130,0
Disagi lavori Salerno-Reggio Calabria	Autorizz. di spesa	10,0	10,0	11,0	11,0	3,5	3,5	24,5	10,0
Infrastrutture strategiche	Limite d'impegno quindicennale	95,0	1.000,0	95,0	1.000,0	100,0	1.050,0	3.050,0	250,0
Eventi sismici Molise e Foggia	Limite d'impegno quindicennale	5,0	50,0	5,0	50,0	-	-	100,0	12,5
Edilizia scolastica	Autorizz. di spesa	20,0	20,0	-	-	-	-	20,0	20,0
Edilizia penitenziaria	Autorizz. di spesa	20,0	20,0	20,0	20,0	30,0	30,0	70,0	20,0
TOTALE		280,0	1.230,0	131,0	1.081,0	133,5	1.083,5	3.394,5	442,5

(1) Esprime la quantità di investimenti attivabili nel caso di mutui pluriennali con rata annuale pari al limite d'impegno. Il tasso di interesse è riferito a quello correntemente applicato dalla Cassa Depositi e Prestiti (0,0467% 0,04772% e 0,04859 % per mutui rispettivamente decennali, quindicennali e ventennali).

(2) Per il 2008 viene calcolato il 25% dell'importo attivabile a valere sui limiti d'impegno autorizzati e il 100% delle autorizzazioni di spesa disposte.

Elaborazione Ance su Disegno di Legge Finanziaria 2008

Il Decreto Legge "collegato"

Il disegno di legge Finanziaria è accompagnato da un importante provvedimento del Governo, il **Decreto Legge 159 del 1° ottobre 2007, che ripartisce 8.387 milioni di euro, destinandone 2.890 ad interventi di natura infrastrutturale.**

Decreto Legge 159 dell'1/10/2007:
Risorse destinate ad interventi infrastrutturali
Milioni di euro

Rete ferroviaria tradizionale	800
Manutenzione straordinaria rete ferroviaria tradizionale	235
Investimenti Anas	215
Metropolitana "C" Roma	500
Sistema Metropolitano Napoli	150
Sistema Metropolitano Milano	150
Programma di Edilizia Pubblica	550
Sistema Mose	170
Collegamenti ferroviari in Calabria	40
Collegamento A1-Friuli Venezia Giulia	65
Rischio idrogeologico	15
Totale	2.890

Elaborazione Ance

Le risorse distribuite provengono dalle maggiori entrate tributarie conseguite nel 2007 rispetto alle previsioni del DPEF 2008-2011, il cd. "tesoretto", pari a 5.978 milioni di euro, e da altri stanziamenti, per complessivi 2.400 milioni.

Fra questi il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS), il cui ammontare è stato ridotto di 1.100 milioni.

Considerando che una parte di tale fondo viene abitualmente utilizzato per l'adeguamento infrastrutturale delle regioni italiane in ritardo di sviluppo, **l'effetto del Decreto sul settore infrastrutturale, al netto della diversa destinazione di una parte del FAS, può essere stimato in 2.600 milioni di euro.**

Ferrovie e Anas

Così, agli investimenti sulla rete ferroviaria tradizionale il decreto attribuisce 1.035 milioni di euro, suddivisi tra la prosecuzione delle opere in corso (800 milioni) e la manutenzione straordinaria (235 milioni), mentre alle opere comprese nel piano degli investimenti dell'Anas sono destinati 215 milioni.

Metropolitane e Mose

Ulteriori 800 milioni serviranno a finanziare le linee di trasporto metropolitano a Roma, Napoli e Milano e 170 milioni saranno utilizzati per la prosecuzione degli interventi sul MOSE per la salvaguardia di Venezia.

Edilizia residenziale pubblica

Infine, va sottolineato il finanziamento di un programma straordinario di edilizia pubblica, che potrà realizzare interventi contare per 550 milioni di euro.

La natura *una tantum* di tali risorse, che derivano, come detto, da una sopravvenienza finanziaria imprevista, consiglia di considerarne gli effetti separatamente dagli ordinari stanziamenti annuali nel bilancio.

Considerando tali risorse come aggiuntive rispetto a quelle stanziata dalla Finanziaria per il 2008, **i finanziamenti**

complessivamente destinati alle infrastrutture, da oggi al prossimo anno, ammonterebbero a 24.446 milioni di euro.

* * *

Gli effetti della manovra sui principali programmi di spesa

Un primo giudizio sulla manovra di finanza pubblica per le infrastrutture non può che essere positivo, in considerazione dell'incremento, rispetto all'anno precedente, delle risorse complessivamente destinate a nuove opere pubbliche.

Un incremento pari al 22% rispetto al 2007 rappresenta un segnale importante per un recupero dei livelli di stanziamento perduti nel corso del triennio 2004-2006, nel quale le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali sono stati dimezzati.

Tuttavia per esprimere una valutazione più approfondita sulla capacità della manovra finanziaria di dar seguito agli impegni assunti dal Governo è necessario confrontare le dotazioni autorizzate con le esigenze finanziarie espresse nei principali documenti programmatori.

Anas

Il piano quinquennale degli investimenti dell'Anas, approvato a luglio 2007 dal CIPE, prevede nuovi investimenti nel periodo 2007-2011 pari a circa 7.000 milioni di euro.

A questi si aggiungono gli interventi di manutenzione straordinaria della rete stradale, quantificabili, nello stesso periodo, in 1.500 milioni.

Rispetto a tale massa di fabbisogno, la Finanziaria per lo scorso ha previsto un finanziamento nel triennio 2007-2009 di 4.240 milioni di euro.

Il disegno di legge finanziaria per il 2008 conferma lo stanziamento disposto dalla precedente finanziaria, ma non prevede nessuna risorsa aggiuntiva.

Il Decreto legge 159/2007 dispone un finanziamento per l'Anas di 215 milioni di euro da utilizzare nel 2007.

Quindi, i fabbisogni finanziari relativi all'Anas per gli anni fino al 2011 imporrebbero stanziamenti aggiuntivi, per lo stesso periodo, pari ad circa 4.500 milioni di euro.

Rispetto a tale necessità, **la finanziaria 2008 non prevede alcun finanziamento per il 2010**, ultimo anno del triennio contabile del bilancio dello Stato, **mentre sarebbe stato necessario un impegno pari ad almeno 2.000 milioni per lo stesso anno.**

Ferrovie dello Stato

Analogo ragionamento può essere compiuto per i fabbisogni relativi agli investimenti di Ferrovie dello Stato, per il quale il

piano approvato dal Cipe prevede, nel periodo 2007-2011, interventi per 26.600 milioni.

Le esigenze finanziarie espresse dalla società quantificavano un fabbisogno finanziario per il 2008 pari a 3.900 milioni di euro, rispetto ai quali il disegno di legge Finanziaria 2008 dispone stanziamenti per 1.776 milioni e il DL 153/2007 autorizza un contributo di 1.035 milioni.

Resta, quindi, per il 2008 un fabbisogno ulteriore di circa 1.000 milioni di euro.

In merito a tale differenza va, comunque, rilevata la previsione di uno stanziamento pluriennale che, per il 2009 e il 2010, dispone risorse per 6.650 milioni di euro.

Legge Obiettivo

Fra i programmi di spesa oggetto di attenzione nella presente analisi, quello della Legge Obiettivo rappresenta uno dei banchi di prova per valutare la rispondenza tra esigenze espresse dal Governo in sede di programmazione e l'effettiva capacità nel far fronte agli impegni assunti.

Il Ddl Finanziaria 2008 attribuisce al **fondo per le opere strategiche della Legge Obiettivo, circa 3 miliardi di euro nel triennio 2008-2010.**

Tale previsione appare sottodimensionata rispetto alle necessità espresse dallo stesso ministero delle Infrastrutture per la copertura del programma delle opere strategiche, così come aggiornato nell'Allegato infrastrutture al DPEF 2008-2011.

Infatti, l'allegato infrastrutture al Dpef 2008-2011, quantifica le opere da realizzare entro il 2011 in 98 miliardi di euro, a fronte dei quali il fabbisogno di finanziamenti statali raggiunge i 32 miliardi di euro.

Sulla base di tali indicazioni il Ministro per le Infrastrutture aveva quantificato in 6.200 milioni di euro le risorse che avrebbero dovuto essere inserite nella Finanziaria 2008 come stanziamento triennale.

Rispetto a tale indicazione le risorse effettivamente stanziare, pari a 3.050 milioni di euro, soddisfano il 50% del fabbisogno espresso.

LA FISCALITA' IMMOBILIARE NELLA FINANZIARIA 2008

1. Nuove regole di deducibilità degli interessi passivi

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione dell'IRES (Imposta sul Reddito delle Società), il disegno di legge Finanziaria 2008 prevede la riscrittura delle norme di deducibilità fiscale degli interessi passivi.

In *primis*, l'**art. 3, comma 1, i)**, dell'attuale testo **del DdL** prevede l'**abrogazione delle attuali norme** disciplinanti la deducibilità degli interessi passivi (nello specifico, la cosiddetta "*Thin capitalization*" - art.98 TUIR, il "*pro-rata patrimoniale*" - art.97 TUIR ed il "*pro-rata generale*" - art.96 TUIR).

Le regole attualmente vigenti, nella maggior parte dei casi, non limitano la deducibilità degli interessi passivi per le imprese del settore delle costruzioni, tenuto conto che la generalità delle stesse:

- **è soggetta agli Studi di Settore** e, di conseguenza, risulta esclusa dall'applicazione della "*Thin capitalization*",
- **detiene solitamente partecipazioni in società immobiliari**, che non generano plusvalenze esenti, per cui non risulta incisa dal "*pro-rata patrimoniale*",
- **non consegue ricavi o proventi esenti da imposta**, in ragione dei quali si applicherebbe il "*pro-rata generale*".

Allo stesso tempo, l'**art. 3, comma 1, lett. h) del DdL**, riscrivendo integralmente l'art.96 del TUIR, introduce una **regola di carattere generale**, in base alla quale:

- gli **interessi passivi** (al netto dell'importo degli interessi attivi) sono **deducibili** sino ad un **ammontare massimo pari al 30% del risultato operativo lordo** (R.O.L., calcolato come differenza tra ricavi e costi della produzione, indicati in bilancio);
- la **parte eccedente** tale ammontare massimo è **deducibile nei 5 esercizi successivi, a condizione** che, **per ciascun periodo d'imposta, non sia mai superato il limite del 30% del risultato operativo lordo** dell'esercizio (per i primi 3 anni di applicazione delle nuove norme, l'eccedenza può essere riportata nei 10 periodi d'imposta successivi).

Il limite alla deducibilità non riguarda gli interessi passivi relativi a prestiti contratti per la costruzione, o ristrutturazione, di immobili alla cui produzione è diretta l'attività d'impresa. Per tali fabbricati, gli interessi passivi continueranno ad aggiungersi ai costi di costruzione o ristrutturazione, risultando così interamente deducibili dai ricavi derivanti dalla vendita degli stessi (art.110, comma 1, lett.b, TUIR - D.P.R. 917/1986).

Per quanto riguarda i lavori eseguiti su commessa, nel calcolo del R.O.L. si tiene conto anche dell'incremento del valore delle rimanenze rispetto al precedente periodo d'imposta che, pertanto, inciderà positivamente nella determinazione della quota d'interessi deducibile.

Anche per tali lavori occorre che sia comunque garantita la deducibilità integrale degli interessi passivi, così come previsto per i beni costruiti per la vendita.

Qualora, infatti, si pervenisse alla previsione di una deducibilità degli stessi interessi nei limiti del 30% del risultato operativo lordo, si inciderebbe profondamente sulla gestione finanziaria dell'impresa e, in particolar modo, per le commesse in corso al 1° gennaio 2008.

In sostanza, la norma, se non opportunamente modificata, anziché comportare una semplificazione nella gestione amministrativa dell'impresa ed un maggior gettito per l'Erario, come preventivato nella Relazione tecnica d'accompagnamento al DdL, finirà per creare un grave peggioramento del carico fiscale per le imprese, quali quelle delle costruzioni, che non hanno altra scelta che ricorrere all'indebitamento nell'esercizio della propria attività (non esiste infatti alcuna forma di anticipazione per l'esecuzione dei lavori).

In conclusione, risulta indispensabile **precisare** a livello normativo **la permanenza**, in ogni caso, **dell'integrale deducibilità degli interessi passivi relativi a prestiti contratti per l'esecuzione di opere pubbliche e private**, così come previsto dall'art.110, comma 1, lett.b), del TUIR - D.P.R. 917/1986, per gli immobili "merce" e **garantire**, in ogni caso, **l'applicazione** delle nuove regole **ai prestiti concessi con riferimento a contratti d'appalto per l'esecuzione di opere pubbliche e private conclusi successivamente al 1° gennaio 2008** .

2. “Pacchetto casa”: agevolazioni per l’affitto

Il sistema fiscale oggi in vigore in materia di affitti ha di fatto la conseguenza di ridurre l'offerta di abitazioni per la locazione e di rendere poco trasparente il mercato.

Questo accade perché il reddito derivante dalla locazione di alloggi di proprietà dei privati viene sommato al reddito complessivo: il che si traduce nel fatto che tale reddito viene tassato con l'aliquota Irpef più alta (marginale) del proprietario.

L'esito di questo regime è di ridurre la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto, di provocare l'evasione fiscale e di rendere poco trasparente il mercato italiano delle locazioni.

E' evidente che in un quadro di pesante disagio sociale causato proprio dalla carenza di abitazioni per l'affitto questa situazione richiede di essere immediatamente corretta.

Con l'obiettivo di determinare un maggiore equilibrio tra domanda e offerta di questo bene oggi scarso sul mercato

Pertanto, nell’ambito del progetto del Governo di agevolare, anche fiscalmente, l’acquisto e la locazione di abitazioni a finalità sociale, occorre valutare l’opportunità di introdurre una tassazione sostitutiva, con aliquota del 20%, per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni.

Tale misura darebbe un significativo impulso all’allocazione del risparmio in tale settore, offrendo così una risposta adeguata alla crescente domanda di case in affitto, e consentirebbe, altresì, una maggior trasparenza del mercato delle locazioni immobiliari ed un recupero del sommerso.

Al fine di limitare l’impatto sul gettito, si propone un'**introduzione** graduale della misura, applicandola, **in un primo tempo**, al reddito derivante dalla **locazione di abitazioni di nuova costruzione** o che abbiano **formato oggetto di incisivi interventi di recupero**.

3. Reintroduzione tassazione separata per le plusvalenze da cessione di area edificabile

L’art. 1, comma 310, della legge 296/2006 prevede, dal 1° gennaio 2007, l’eliminazione della possibilità di applicare l’imposta sostitutiva dell’IRPEF, con aliquota del 20%, alle plusvalenze realizzate da soggetti non esercenti attività commerciale con la vendita di aree edificabili (facoltà introdotta dalla legge 266/2005 e poi modificata, con aumento dell’aliquota dal 12,50% al 20%, dal D.L. 262/2006, convertito con modificazioni nella legge 286/2006).

L’eliminazione del regime sostitutivo disincentiva la cessione delle aree edificabili, ostacolando le imprese nel reperimento della “materia prima” su cui realizzare gli interventi edilizi e favorendo, così, il mero possesso improduttivo dei terreni fabbricabili.

L’applicazione dell’imposta sostitutiva, inoltre, oltre a facilitare le operazioni immobiliari, consentiva una maggiore trasparenza di tali operazioni, evitando occultamenti di valore diretti a ridurre il prelievo fiscale in capo al cedente.

Ciò premesso, si ritiene pertanto necessario **reintrodurre l’imposta sostitutiva dell’IRPEF, pari al 20%, per le plusvalenze realizzate con la cessione di aree edificabili.**

4. Accertamento in base al "valore normale" in caso di cessione di immobili

L'art. 35, commi 2-4 e 23 bis, del D.L. 223/2006, convertito con modificazioni nella legge 248/2006, ha previsto la possibilità di procedere alla rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito, nell'ipotesi in cui venga accertato che il valore di trasferimento di beni immobili si discosti dal "valore normale" degli stessi, intendendosi per tale il prezzo, o corrispettivo, mediamente praticato per beni della stessa specie.

*In adempimento a quanto stabilito dalla Finanziaria 2007 (art.1, comma 307, legge 269/2006), è stato emanato il **provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 27 luglio 2007** (pubblicato sulla G.U. n. 182 del 7 agosto 2007) che ha fissato i criteri utili alla determinazione del "valore normale" dei fabbricati ceduti, ai fini dell'accertamento nell'ambito dell'IVA, dell'imposta di registro e delle imposte sul reddito.*

Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 27 luglio 2007 (pubblicato sulla G.U. n.187 del 7 agosto 2007) è stato stabilito che il "valore normale" dei fabbricati ceduti, da assumere in sede di accertamento sulle compravendite immobiliari, deve essere determinato in base ai dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI) che fornisce, in via generale, le quotazioni minime e massime attribuibili ad un singolo fabbricato, in funzione della relativa zona omogenea di censimento e, tra l'altro, in base allo stato conservativo dell'immobile stesso ("ottimo", "normale" e "scadente").

Per i fabbricati costruiti o ristrutturati da non più di quattro anni, il riferimento da assumere è la quotazione dell'OMI relativa allo stato conservativo "ottimo", ovvero, in mancanza, applicando al valore determinato in base allo stato "normale" un moltiplicatore pari a 1,3 (tale maggiorazione aprioristica del 30% appare eccessiva, in quanto non tiene conto del differente scostamento, tra nuovo e "usato", nelle diverse zone del territorio nazionale).

Gravi effetti negativi derivano dalla sostanziale retroattività che è stata attribuita, in via interpretativa, alle nuove norme accertative, legittimando verifiche basate sul "valore normale" anche per le compravendite immobiliari effettuate prima del 4 luglio 2006 (data di entrata in vigore del decreto "Visco-Bersani").

Ciò ha comportato l'avvio di accertamenti sulle compravendite poste in essere a decorrere dal 2002, sulla base di stime generiche e approssimative che limitano la libera contrattazione tra le parti circa la pattuizione del prezzo del fabbricato (bollettini Camere di commercio, OMI, FIAIP).

A tutela del principio di legittimo affidamento del contribuente, occorre, pertanto, attribuire efficacia innovativa alle nuove disposizioni, ossia con riferimento alle sole compravendite immobiliari successive al 4 luglio 2006.

Allo stesso modo, è necessario conferire valenza di presunzione semplice allo scostamento tra "valore normale" e corrispettivo dichiarato, a cui associare necessariamente ulteriori elementi di prova che possano giustificare la pretesa tributaria.

Tale disposizione, tra l'altro, appare in sostanziale contrasto con la Direttiva europea in materia di Imposta sul Valore Aggiunto, che prevede l'inderogabilità della disposizione che prevede che la base imponibile, agli effetti del tributo, sia costituita dal corrispettivo pattuito. Questo comporterà, se non rivista al più presto, un forte contenzioso presso gli Organi europei.

In conclusione, è quanto mai necessario:

- **attribuire efficacia all'accertamento presuntivo**, in ogni caso, con riferimento **ai trasferimenti immobiliari effettuati in data successiva al 4 luglio 2006** (data di entrata in vigore del D.L. 223/2006), al fine di garantire il principio di legittimo affidamento anche per le imprese;
- conferire allo **scostamento tra "valore normale" e corrispettivo dichiarato** valenza di **presunzione semplice**, che di per sé non è sufficiente a giustificare la rettifica delle dichiarazioni IVA e delle imposte sul reddito ma legittima esclusivamente l'avvio di ulteriori indagini da parte degli Uffici amministrativi in capo ai contraenti.