

MISURE PRIORITARIE PER IL RILANCIO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

✓ Ricognizione Ance delle opere cantierabili

La politica infrastrutturale in Italia necessita un cambiamento urgente; un cambiamento che deve consentire di passare, con rapidità ed efficacia, dalla decisione di investimento all'effettivo utilizzo delle risorse, in modo da consentire il progressivo recupero del gap infrastrutturale italiano, migliorare la qualità della vita dei cittadini e incidere positivamente sulla ripresa del settore delle costruzioni e di tutta l'economia.

Al fine di contribuire fattivamente alla realizzazione di un piano di opere pubbliche per il Paese, l'Ance ha effettuato, nei primi mesi dell'anno, su sollecitazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una **ricognizione di opere rapidamente cantierabili**, prive di finanziamento o il cui avvio è bloccato a causa del Patto di stabilità interno.

Da questa iniziativa sono emersi circa **5.300 progetti diffusi su tutto il territorio nazionale, per un importo complessivo di oltre 9,8 miliardi di euro.**

I tre quarti delle opere segnalate dispongono già di un elevato livello progettuale (progetto definitivo o esecutivo), che consente l'apertura dei cantieri in tempi rapidi.

Si tratta, quindi, di **progetti di pronta cantierizzazione che possono essere avviati in pochi mesi, così da produrre quell'effetto positivo sull'intera economia che il protrarsi della crisi economica richiede con urgenza.**

La ricognizione realizzata dall'Ance fornisce un'idea molto precisa degli ambiti sui quali intervenire. Si tratta di settori fondamentali per garantire la qualità della vita dei cittadini: **riqualificazione urbana, edilizia scolastica, rischio idrogeologico ed opere stradali.**

La straordinaria partecipazione di imprese ed enti locali alla ricognizione testimonia la forte esigenza di investimenti locali, con opere di immediata attuazione, ma anche attraverso un piano in grado di ridare una stabile prospettiva di investimenti agli enti locali che, dopo otto anni di drastica riduzione delle possibilità di spesa determinata dal Patto di stabilità interno, hanno limitato la propria attività all'ordinaria amministrazione.

Si tratterebbe di un **piano strategico pluriennale** che potrebbe essere finanziato, tra l'altro, con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, pari a circa 39 miliardi di euro, che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) dovrà ripartire nelle prossime settimane tra le priorità strategiche individuate dal Governo.

Iniziative simili sono già state avviate da importanti paesi europei, quali la Francia e la Germania che stanno avviando piani straordinari di rilancio degli investimenti locali.

In Francia, il Governo ha avviato una selezione di opere cantierabili per rilanciare gli investimenti a livello locale, mentre in Germania, il Governo ha varato un piano da 15 miliardi di euro in 5 anni per rilanciare gli investimenti degli enti locali.

✓ Il fallimento dello “Sblocca Italia”

L'approvazione di un nuovo intervento di rilancio degli investimenti appare urgente alla luce dei **risultati molto modesti finora conseguiti dal decreto-legge “Sblocca Italia”**. Come annunciato dall'Ance al momento della presentazione del provvedimento, *“le risorse messe a disposizione e il loro profilo temporale eccessivamente lungo non sono in grado di imprimere un impatto immediato sul settore delle costruzioni e sul mercato interno che l'attuale situazione economico-finanziaria del Paese richiede con urgenza”*.

Basti considerare che l'88% dei 3.890 milioni di euro, previsti all'articolo 3 del decreto per il finanziamento di opere pubbliche urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia, saranno disponibili solo a partire dal 2017.

Il quadro risulta addirittura peggiorato se si considerano i decreti attuativi dello “Sblocca Italia” relativi a **programmi medio-piccoli, finanziati per un importo di 500 milioni di euro complessivi, dai quali emerge una chiara incompatibilità tra l'obiettivo di rapida realizzazione degli interventi ed il profilo temporale di erogazione delle risorse** destinate a queste opere.

A fronte di un obbligo, per le stazioni appaltanti coinvolte, di appaltare numerosi lavori medio-piccoli di rapida realizzazione entro il 30 aprile 2015 e di cantierarli entro il 31 agosto 2015, infatti, il decreto interministeriale di assegnazione delle risorse prevede **l'erogazione del 57% delle risorse destinate a questi lavori dopo il 2017**.

Tra tutti, spicca l'esempio del **programma di opere comunali segnalate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri le cui risorse saranno erogate per l'83% dopo il 2017**, cioè a fronte dell'obbligo per Comuni di appaltare i lavori entro aprile 2015 e di avviarli entro agosto 2015.

In altre parole, con lo Sblocca Italia, il Governo chiede alle stazioni appaltanti – prevalentemente i Comuni - di avviare rapidamente i lavori con la certezza, però, di non poter ricevere più della metà dell'importo prima di 2-3 anni.

✓ Assicurare una rapida attivazione di investimenti con la Legge di Stabilità

L'Ance ha accolto con estremo favore il cambio di paradigma nella politica infrastrutturale che emerge dal DEF 2015-2017. Nel documento, infatti, viene superata la logica, adottata nei passati documenti programmatici, che identificava tale politica quasi esclusivamente nell'attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

Successivamente, il Governo ha manifestato l'intenzione di attuare **un Piano di investimenti infrastrutturali per un importo complessivo di circa 20 miliardi da attuare in tempi rapidi**.

Al fine di offrire concretezza e fattibilità a tale dichiarazione programmatica, si ritiene necessario identificare, già con la prossima legge di stabilità, alcuni programmi di intervento settoriali, caratterizzati da urgenza e cantierabilità.

Molti di tali programmi sono già pienamente identificati e presentano importanti filoni di finanziamento che devono assolutamente essere attivati.

Interventi per il rischio idrogeologico, per l'adeguamento delle scuole, la rigenerazione delle città sono senz'altro urgenze ampiamente riconosciute dal Governo, per le quali occorre garantire risorse adeguate e continue nel tempo.

E', quindi, necessario **che la Legge di stabilità assicuri una rapida attivazione degli interventi ricompresi nei programmi individuati**, in modo che sia garantita l'immediata apertura dei cantieri e un investimento concreto, già a partire dal primo anno di intervento, **pari ad almeno il 20% del programma (4 miliardi aggiuntivi)**.

Naturalmente, la legge di Stabilità dovrà offrire la necessaria continuità anche **ai grandi investimenti infrastrutturali individuati dal Governo** nei documenti programmatici, rispetto

ai quali la scelta dell'Esecutivo di concentrare le risorse su quelli a maggiore valenza strategica appare senz'altro condivisibile.

✓ Rischio idrogeologico

La riduzione del rischio idrogeologico rappresenta un obiettivo indispensabile della strategia di rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Appare apprezzabile che il DEF 2015, nell'allegato infrastrutture, faccia riferimento esplicito agli interventi per la messa in sicurezza ed il recupero del territorio dal dissesto idrogeologico, con riferimento agli ambiti di impiego del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020.

Ciò consentirà, finalmente, di dare certezza alle risorse necessarie per la realizzazione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico 2015-2020 annunciato dal Governo a novembre 2014 per un importo complessivo di 9 miliardi di euro di cui 2 miliardi di fondi vecchi già disponibili e 7 miliardi di nuove risorse aggiuntive (5 miliardi provenienti dal FSC 2014-2020 e 2 miliardi dai fondi strutturali europei 2014-2020).

Per l'Ance resta comunque prioritario:

- **avviare subito gli interventi, per un valore di 4 miliardi di euro, che sono stati segnalati dalle Regioni** alla Struttura di Missione e che risultano già dotati di un livello di progettazione avanzato, ovvero di progettazione definitiva ed esecutiva;
- **destinare dei fondi specifici** per accelerare la progettazione di tutti gli interventi di messa in sicurezza del territorio segnalati dalle Regioni;
- **escludere le risorse** destinate alla prevenzione del rischio idrogeologico dal Patto di stabilità interno e dal Patto di Stabilità e Crescita europeo.

✓ Edilizia scolastica

Analogamente al rischio idrogeologico, anche gli interventi per l'edilizia scolastica sono richiamati nell'Allegato infrastrutture tra gli ambiti di impiego del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020.

In particolare, il documento programmatico specifica che per l'edilizia scolastica l'intervento riguarderà sia la costruzione di nuove strutture adeguate a nuovi standard di fruibilità ed efficienza, sia la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di quelle esistenti.

L'Ance accoglie positivamente l'intenzione **del Governo di stanziare ulteriori e significative risorse, con le quali finanziare un ampio Piano di medio periodo** in grado di determinare una effettiva svolta rispetto al grave degrado del patrimonio edilizio scolastico, favorendo così anche la rigenerazione urbana. Il Piano, dato l'elevato fabbisogno, potrà essere studiato in modo tale da mettere a punto strategie d'intervento che ottimizzino l'utilizzo delle risorse pubbliche. Potranno, inoltre, essere messi a punto percorsi che favoriscano l'intervento dei capitali privati.

Per assicurare un rapido utilizzo di queste risorse, l'Ance ritiene **necessario superare alcune criticità** che in passato hanno ritardato l'attuazione dei programmi finanziati, si tratta in particolare di:

- **frammentazione dei programmi e molteplicità delle procedure;**
- **certezza delle risorse;**
- **vincoli delle regole di finanza pubblica ed in particolare del Patto di stabilità interno.**

Un tentativo senz'altro positivo di superamento della frammentazione dei programmi e della molteplicità delle procedure per accelerare la spesa **si è realizzata con l'approvazione, il 29 maggio u.s. da parte del MIUR, della Programmazione nazionale pluriennale di edilizia scolastica**, sulla base delle priorità indicate dalle Regioni a fine aprile in attuazione del cosiddetto "decreto Mutui", che, secondo quanto previsto nel **Disegno di Legge sulla Buona Scuola, sarà assunta come piano del fabbisogno nazionale in materia di edilizia scolastica per il triennio 2015- 2017.**

✓ **Riqualficazione delle città e delle periferie tra i "Progetti Paese" della programmazione dei fondi strutturali e del Fondo Sviluppo e Coesione**

La programmazione dei fondi europei e nazionali relativi al periodo 2014-2020 rappresenta una straordinaria occasione per migliorare la qualità della vita dei cittadini nel nostro Paese e programmare lo sviluppo dell'economia nazionale con un orizzonte di medio periodo.

In questo senso, la nuova programmazione può rappresentare l'occasione per avviare una articolata e durevole politica urbana in Italia, intesa come valorizzazione del territorio e dell'edificato, rammendo delle periferie, qualità delle relazioni (fisiche e immateriali), accessibilità e trasporti sostenibili, integrazione sociale.

Per poter realizzare un tale progetto, appare opportuno considerare **la rigenerazione urbana sostenibile come una delle tematiche nazionali prioritarie di intervento – i cosiddetti "Progetti Paese"- del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** che, assieme ai fondi strutturali europei, dà vita alla programmazione unitaria comunitaria.

In questo contesto, per dare concretezza alle politiche per le città si ritiene necessario **definire una dotazione finanziaria minima di 5 miliardi di euro**, da destinare alla realizzazione di un programma nazionale di rigenerazione urbana sostenibile.

A livello di *governance*, due appaiono le azioni indispensabili:

- attivare il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, attribuendogli funzione di Cabina di Regia e di coordinamento delle amministrazioni competenti, per definire rapidamente una strategia pluriennale nazionale sulle città;
- definire un modello istituzionale di intervento sulle città, in grado di promuovere una collaborazione tra soggetti, pubblici e privati, e di garantire un efficiente utilizzo di tutte le risorse finanziarie disponibili.

Nell'immediato, va rimesso ordine tra le più recenti forme di intervento previste sia dal Piano città (DL 83/12) che dal Piano per le periferie varato dalla legge di Stabilità 2015 (L. 190/14) e che vedeva il termine per la presentazione delle domande in scadenza il 30 giugno u.s.

È necessario, quindi, prevedere una proroga di tale termine vista la mancata emanazione del relativo decreto attuativo ovvero la sua unificazione con il termine del 5 ottobre 2015, data prevista per la presentazione delle proposte da parte dei comuni per il Piano città.

✓ **Ridare una prospettiva di investimento "non emergenziale" con il Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020**

Per ridare una prospettiva di investimento strutturale, quindi non più emergenziale, alle amministrazioni locali, è necessario **inserire i programmi strategici tra le tematiche nazionali prioritarie di intervento del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020.**

In particolare, tra i **programmi strategici pluriennali di investimento del FSC**, appare opportuno prevedere i seguenti ambiti di intervento:

- **messa in sicurezza del territorio** e riduzione del rischio idrogeologico, finanziato, per un importo di **5 miliardi di euro** (già annunciato dal Governo in occasione degli Stati Generali contro il rischio idrogeologico);
- **ammodernamento e messa in sicurezza degli edifici scolastici**, per almeno **6 miliardi di euro**;
- **riqualificazione urbana e rammento delle periferie**, per un importo di almeno **5 miliardi di euro**;
- **Housing sociale** e di **riduzione del disagio abitativo**, per un importo di almeno **3 miliardi di euro**.

✓ **Patto di stabilità interno**

E' necessario realizzare una riforma strutturale del Patto di stabilità interno e modificare le regole di contabilizzazione della spesa in conto capitale in modo da **consentire una politica equilibrata degli investimenti da parte degli enti locali**.

In materia di esclusione delle risorse destinate ad investimenti dal Patto di stabilità interno e dal Patto di stabilità e Crescita europeo, le iniziative adottate a livello nazionale ed europeo sono molto deludenti.

A **livello europeo**, la Comunicazione¹ della Commissione Europea relativa ad un migliore utilizzo della flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita, pur rappresentando un segnale politico positivo, appare **fortemente insufficiente**.

L'irrigidimento delle condizioni di accesso alla già irraggiungibile "clausola europea per gli investimenti" e l'introduzione di due ulteriori clausole europee di flessibilità relative al "ciclo economico" e alle "riforme", infatti, indebolisce fortemente la possibile spinta agli investimenti derivanti dall'introduzione della clausola.

A **livello nazionale**, l'Accordo raggiunto il 19 febbraio 2015 tra Governo e enti locali in sede di conferenza Stato-Città e autonomie locali sui criteri di distribuzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, cancella, di fatto, l'apertura prevista dalla Legge di stabilità per il 2015 per **l'esclusione delle spese relative ad interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di riqualificazione degli edifici scolastici**.

A tale finalità, è stato infatti destinato un importo di **solli 50 milioni di euro**.

In altre parole, l'Accordo, che dovrebbe essere recepito con un prossimo decreto-legge "enti locali", non prevede al momento nessuna misura specifica a favore degli investimenti, contraddicendo quanto affermato dal Governo nei documenti recentemente trasmessi alla Commissione Europea nell'ambito della procedura di valutazione del Bilancio 2015.

Allo stesso modo, l'introduzione del pareggio di bilancio per le Regioni rischia di limitare fortemente la capacità di attivare investimenti a partire dal 2015.

✓ **Una politica per la casa**

La situazione di emergenza abitativa rischia ormai di essere una "cronicità" del nostro sistema, che negli ultimi anni ha visto un ulteriore deterioramento a causa della grave crisi economica che ha determinato un aumento dei soggetti non in grado di accedere al libero mercato.

¹ COM(2015) 12 *final* del 13 gennaio 2015

Le politiche per l'edilizia residenziale dall'inizio del secolo hanno visto l'assenza quasi totale dell'intervento pubblico che in qualche modo è stato solo parzialmente integrato da politiche locali.

Oggi, la questione casa deve essere di nuovo una centralità non solo nelle politiche sociali pubbliche, ma anche in quelle per la città. Sono necessarie azioni organiche e soprattutto poliennali con premialità per i soggetti più efficienti e invece revoca/surroga nei confronti di quelli inadempienti o inattivi. Occorre attivare un canale finanziario e polifunzionale in grado di consentire agli enti locali, ai soggetti gestori ed a quelli realizzatori di dare una risposta positiva.

Nell'immediato possono essere utilizzate forme di acquisto o locazione temporanea in blocco degli immobili ultimati ed inutilizzati anche oggetto di procedure giudiziali, mentre per il medio termine vanno previste forme di intervento in grado di impiegare anche gli immobili pubblici dismessi.

✓ Incentivi al mercato residenziale e alla riqualificazione urbana

L'Ance è da tempo convinta della necessità di intervenire con misure a forte impatto sul mercato residenziale e della riqualificazione urbana. Anzitutto occorre un'inversione di rotta, da una politica fiscale confusa e impostata sull'obiettivo del massimo prelievo possibile, ad una vera e propria **strategia fiscale che incentivi il mercato, indirizzando la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione**, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare.

Incentivare l'acquisto di abitazioni ad alto standard energetico significa sostenere una produzione edilizia ad alto contenuto tecnologico con effetti positivi per tutta la filiera delle costruzioni innescando anche una vera e propria "crescita industriale"

Quindi, sarebbe quanto mai opportuno introdurre a tempo determinato, ad esempio sino al 2018, un **regime "low tax" quando si acquistano abitazioni nuove ad alto standard energetico (di classe energetica A e B)**.

Questo significa prevedere un regime di favore per l'acquisto, in generale, di abitazione principale o abitazione da destinare all'affitto o a disposizione del nucleo familiare, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'abitazione, ponendo requisiti qualificanti sul prodotto, e non già limiti soggettivi posti in capo agli acquirenti (come ad esempio per le agevolazioni a favore dell'acquisto della cd. "prima casa").

A tal fine, si propone di introdurre forme di **parziale detassazione degli acquisti di abitazioni nuove in classe energetica elevata effettuati fino al 2018**, anche in un'ottica di equiparazione fiscale dell'acquisto del «nuovo» (soggetto ad IVA applicata sull'effettivo prezzo di vendita) all'acquisto dell'«usato» (che, invece, sconta l'imposta registro, ad aliquote inferiori applicate sul valore catastale). **Contestualmente**, sempre per gli acquisti effettuati sino al 2018, dovrebbe prevedersi l'**esenzione triennale dall'IMU, dalla TASI e dalla futura "local tax"**.

In particolare, per quanto riguarda le imposte sull'acquisto, trattandosi di case nuove per le quali l'acquirente paga l'IVA, e non potendo incidere sulle aliquote d'imposta per i noti limiti comunitari, si potrebbe riconoscere allo stesso acquirente un credito d'imposta pari al 50% dell'IVA pagata sull'acquisto.

Allo stesso modo, nei 3 anni successivi alla compravendita, il nuovo proprietario verrebbe esentato dal prelievo di natura patrimoniale.

Al fine di favorire la riqualificazione urbana, l'Ance propone l'introduzione di un sistema di incentivi diretti a incoraggiare la permuta tra abitazioni usate e quelle particolarmente performanti sotto il profilo energetico.

Ciò tenuto conto che, anche per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell'abitare passa per uno scambio tra la "vecchia" abitazione ed una nuova o riqualificata più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

In particolare, si tratta di un "pacchetto di misure" dirette ad incentivare la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione", attraverso:

- la riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati", prevedendo l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste si impegnino alla riqualificazione energetica degli stessi e alla conseguente reimmisione sul mercato entro 5 anni;
- l'introduzione di una detrazione fiscale correlata al prezzo di acquisto, a favore degli acquirenti del fabbricato riqualificato e ad elevato standard energetico.

✓ Razionalizzazione degli incentivi (bonus fiscali per recupero e riqualificazione energetica degli edifici)

Obiettivo del Governo, annunciato anche all'interno del DEF, è quello di portare a termine, entro la fine del 2015, un processo di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, al fine di migliorarne la trasparenza e di reperire risorse per un'ulteriore riduzione della pressione fiscale.

In quest'ottica, gli strumenti che si intendono attivare si basano su:

- ricognizione preliminare di tutti gli incentivi nazionali e regionali,
- valutazione delle aree di potenziale razionalizzazione.

A parere dell'Ance, il **processo di razionalizzazione degli incentivi non può e non deve tradursi in un taglio lineare delle agevolazioni** oggi esistenti, ma deve necessariamente fondarsi su una selezione accurata dei regimi agevolativi oggetto d'intervento, con **tutela di quelli connessi a "beni a valenza sociale", quali indiscutibilmente la casa.**

Le agevolazioni per la casa non vanno ridotte ma, semmai, rimodulate, evitandone l'uso distorto e combattendo gli abusi.

A titolo esemplificativo, si citano le detrazioni per il recupero delle abitazioni e la riqualificazione energetica degli edifici che, in questi anni, sono risultate essenziali alla tenuta del comparto privato. In questo senso, il Legislatore ha convenuto, come da tempo sostiene l'Ance, sui positivi effetti che tali strumenti generano sulla comunità, in termini di qualità dell'abitare, sull'economia, in termini di incremento delle attività produttive e sul gettito erariale, in termini di recupero del sommerso.

Sarebbe, quindi, necessario **stabilizzare il "potenziamento" della detrazione IRPEF per le ristrutturazioni edilizie** (cd. "36%", incrementato al 50% delle spese sostenute sino ad un massimo di 96.000 euro, fino al 31 dicembre 2015).

Inoltre, ideare un progetto di vera e propria "rigenerazione" del tessuto urbano non può prescindere dagli aspetti legati all'efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

In questa direzione va la proroga sino a tutto il 2015 della detrazione per la riqualificazione energetica degli edifici (cd. "55%", innalzato al 65% sino al 31 dicembre 2015), che, tuttavia, è destinata ad esaurirsi alla fine di quest'anno.

E' quindi necessario **stabilizzare l'incentivo, eventualmente "rimodulandone" gli effetti, così da premiare soprattutto quelle forme d'intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati** (es. "riqualificazione globale" e "cappotto dell'edificio").

✓ Revisione della tassazione locale sugli immobili

La futura “local tax”

Come annunciato anche nel DEF, entro la fine del 2015, dovrebbe delinearsi con esattezza la riforma della tassazione locale sugli immobili, allo scopo di semplificare e dare un assetto definitivo e stabile ad un settore della fiscalità interessato, nel corso degli ultimi anni, dal succedersi di numerose modifiche normative, che hanno prodotto un indiscriminato aumento della pressione fiscale sugli immobili (dal 2011 al 2014 il gettito è passato da 9 a 24 miliardi di euro).

Nelle intenzioni del Governo, la riforma si baserà sulle seguenti linee d'azione:

- unificazione di IMU e TASI, prevedendo aliquote ridotte per le “*abitazioni principali*”,
- introduzione di un unico tributo/canone, sostitutivo dell'insieme dei tributi locali minori esistenti,
- aumento della quota dei trasferimenti Stato/Enti locali in base alla “capacità fiscale” ed ai “fabbisogni standard” di questi ultimi, al posto del criterio della “spesa storica”.

Per il settore delle costruzioni è necessario che la riforma della fiscalità immobiliare non riproponga la patrimoniale sull'invenduto, come invece sembra paventarsi dalle prime anticipazioni sulla nuova imposta, cosiddetta “*local tax*”.

E' veramente un'assurdità aver deciso di eliminare la patrimoniale IMU sulla “*prima casa*” e sui beni prodotti dalle imprese edili, per reintrodurla sostanzialmente identica ma con un altro nome.

Di contro, alla luce dell'attuale “*emergenza fisco*” (+143,5% dal passaggio dall'ICI del 2011 all'IMU+TASI del 2014), la riorganizzazione del prelievo fiscale locale deve essere improntata alla semplificazione, oltretutto ad un reale contenimento della tassazione sugli immobili e deve basarsi sulla collaborazione e condivisione con le categorie rappresentative del mondo immobiliare.

L'ipotesi auspicata dall'Ance è quella di una Tassa unica sugli immobili, che semplifichi il macchinoso quadro normativo che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, ha determinato forte incertezza applicativa e, soprattutto, un maggior costo fiscale dell'investimento immobiliare.

In particolare, a parere dell'Ance, la riforma dovrebbe necessariamente basarsi sull'introduzione di un'imposta unica patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per tre anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi (“*service tax*”), con l'ovvia esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

La riforma del catasto

Nell'ambito della riforma del sistema fiscale, è compresa anche la **revisione del catasto**, il cui processo di attuazione ha subito un **rinvio al prossimo autunno**².

I lavori sulla determinazione dei nuovi valori dei fabbricati, infatti, riprenderanno in concomitanza con l'esame della local tax. Lo ha recentemente annunciato il Governo confermando a pieno i timori che l'Ance ha già da tempo espresso sugli effetti devastanti di un incontrollato aumento dei valori catastali, che non può che tradursi in un'impennata della tassazione sugli immobili, in particolare per la casa.

² Ad oggi, nell'ambito della riforma del catasto, è stato emanato il D.Lgs. 198/2014 in tema di “*composizione, attribuzione e funzionamento delle Commissioni Censuarie*”.

Infatti, il tema della riforma del catasto riveste, per l'Ance, un'assoluta centralità, poiché rappresenta il cardine su cui poggerà ogni ipotesi di revisione della tassazione degli immobili basata sui valori catastali.

In prospettiva, **se la riforma non viene indirizzata a correggere le sperequazioni delle attuali rendite**, senza incidere ulteriormente sul carico fiscale, **potrebbe tradursi in una sovrastima dei valori catastali, soprattutto per i fabbricati di nuova costruzione**, che spesso sono già sopravvalutati, con il conseguente aumento dei valori imponibili.

Diviene così indispensabile dare attuazione al principio di invarianza di gettito fiscale, che, tuttavia, dovrà essere **attuato solo a valle della riforma della fiscalità immobiliare che riduca sensibilmente il livello attuale di prelievo, del tutto insostenibile**.

In sostanza, nelle more dell'approvazione dei nuovi valori catastali, che saranno posti a base del prelievo, **occorre pervenire ad un riordino del sistema di tassazione degli immobili che riporti il peso fiscale a livelli accettabili**.

Con questa necessaria premessa, il principio di invarianza dovrà essere garantito sia per le nuove costruzioni e gli edifici riqualificati, sia per i fabbricati "usati", già accatastati.

Tale obiettivo deve tener conto della situazione ad oggi esistente, nella quale gli edifici nuovi subiscono una tassazione assai elevata, a causa di valori catastali già in linea con quelli di mercato, mentre gli edifici più vecchi, ai quali sono attribuiti valori catastali molto distanti da quelli di mercato, scontano una tassazione più leggera.

Tenuto conto, quindi, che la riforma del catasto comporterà un generalizzato aumento dei valori immobiliari (in particolare per i fabbricati "usati"), **il principio dell'invarianza di gettito si potrà realizzare solo riducendo in modo adeguato tutte le aliquote d'imposta**, in un'ottica di maggior equità dell'imposizione, funzionale al reale valore di mercato dei fabbricati.

In pratica, ridurre le aliquote d'imposta significherebbe:

- un alleggerimento della pressione fiscale, per i fabbricati di nuova costruzione, che non subiranno grossi aumenti del valore catastale,
- un minore aumento della tassazione per i fabbricati "usati", i quali, invece, subiranno un incremento del valore imponibile.

Tutto ciò con evidenti effetti positivi in termini di equità e di proporzionalità dell'imposizione in generale.

A tale scopo, si ritiene, altresì, strategica l'introduzione di specifici correttivi congiunturali da applicare alle funzioni statistiche che stabiliranno le nuove rendite, correlati sia all'andamento del mercato, sia allo specifico ambito territoriale di riferimento, così da rendere i valori catastali maggiormente conformi alla realtà.

Da qui l'esigenza di monitorare con estrema attenzione il processo di rideterminazione dei valori catastali e della conseguente base imponibile dei tributi immobiliari.

In quest'ottica di monitoraggio, **estremamente positiva appare la garanzia, fortemente auspicata dall'Ance, della presenza obbligatoria delle associazioni di categoria del settore immobiliare nelle diverse articolazioni delle Commissioni censuarie** (centrale e locali) in via di costituzione, come previsto nel Decreto Legislativo che attua la Delega fiscale.

Al riguardo, **confidiamo sul fatto che i Prefetti**, cui spetta la segnalazione dei componenti al Presidente del Tribunale preposto alla nomina, **terranno conto della necessaria rappresentanza del mondo immobiliare nelle suddette Commissioni e che l'attività della stessa garantisca una partecipazione attiva, e non meramente formale, di tutti i componenti** al processo di elaborazione dei nuovi valori catastali.

In conclusione, la riforma del catasto rappresenta l'occasione per eliminare le sperequazioni ad oggi esistenti, obiettivo che si raggiungerà unicamente se verrà scongiurato l'aumento della tassazione immobiliare.

✓ Split payment

Lo “*split payment*”, in vigore dal 1° gennaio 2015, pone a carico delle Pubbliche Amministrazioni il versamento dell’IVA relativa alle cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate nei confronti delle stesse.

In altri termini, le imprese non ricevono più l’IVA dalle PP.AA. committenti, ma continuano comunque a doverla corrispondere ai loro fornitori, registrando così un incremento esponenziale del credito IVA, finanziariamente molto oneroso.

Il meccanismo sta rapidamente aggravando l’equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici, comparto già fortemente compromesso dall’inaccettabile fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione e dalla stretta creditizia.

Si tratta, tra l’altro, di una norma che appare profondamente iniqua e sproporzionata, perché fa gravare il costo della lotta all’evasione sui numerosi contribuenti diligenti, invece di utilizzare più efficacemente i molteplici strumenti di controllo, telematici e non, già esistenti.

Malgrado ciò, il Consiglio ECOFIN del 14 luglio scorso ne ha comunque approvato definitivamente l’applicazione in Italia, accogliendo i principali contenuti della Proposta della Commissione UE in base alla quale:

- l’autorizzazione ha carattere temporaneo, per una durata triennale (1° gennaio 2015-31 dicembre 2017) non rinnovabile.
- decorsi 18 mesi dall’adozione del meccanismo, lo Stato italiano deve presentare alla Commissione UE un rapporto sui tempi di rimborso del credito IVA generato dall’applicazione dello “split payment”,
- la Commissione, anche in base al suddetto rapporto, sorveglierà attentamente la tempistica dei rimborsi IVA in Italia.

In ogni caso, al di là dell’esito della procedura autorizzativa e della denuncia che l’Ance aveva formalizzato, l’Associazione continuerà ad evidenziare, anche in sede europea, le gravi criticità legate all’estrema lentezza del sistema italiano di rimborso dei crediti IVA, tema sul quale si intende avviare anche un tavolo di confronto, a livello nazionale, con l’Amministrazione finanziaria.

Si segnala, inoltre, che una recente Ordinanza del TAR del Lazio ha riconosciuto la necessità di tutelare le imprese per i danni conseguenti all’introduzione dello split payment.

In particolare, il giudice amministrativo, pur non potendo in questa fase sospendere l’efficacia delle norme attuative (DM 23 gennaio 2015), in virtù delle evidenti conseguenze sul sistema di versamento dell’IVA che ciò genererebbe, ha tuttavia sottolineato la necessità di un approfondimento della questione, rinviando la trattazione del merito a novembre 2015.

Anche in tal caso, è da valutare l’opportunità di un intervento normativo diretto ad attenuare l’impatto finanziario della normativa sul settore dei lavori pubblici, con particolare riferimento ai Consorzi.

✓ Incentivi per l’acquisto di case da locare (“agevolazione Scellier”)

L’art.21 del D.L. 133/2014 (cd. “*decreto Sblocca-Italia*”, convertito con modificazioni nella legge 164/2014), ha introdotto un’agevolazione fiscale a favore dei contribuenti, persone fisiche, che acquistano, nel quadriennio 2014-2017, case in classe energetica elevata per destinarle alla locazione a canoni inferiori a quelli di mercato.

Tali incentivi (consistenti in una deduzione IRPEF pari al 20% del prezzo d’acquisto dell’abitazione), seppur in vigore dallo scorso anno, sono ancora in attesa delle istruzioni operative e del decreto attuativo previsto dalla stessa norma istitutiva.

Pur rappresentando una misura potenzialmente utile ad incentivare il mercato abitativo, favorendo al contempo il comparto delle locazioni a canoni agevolati e la riqualificazione

energetica del patrimonio edilizio, l'assenza delle prescritte modalità attuative lo rende, ad oggi, uno strumento di fatto inutilizzabile, anche alla luce delle diverse questioni interpretative legate alla disposizione normativa, che, tra l'altro, ha subito rilevanti modifiche in sede di conversione in legge.

Tra queste, particolarmente critica risulta la limitazione dell'ambito applicativo del beneficio che, per le nuove costruzioni, è circoscritto alle sole abitazioni già costruite e rimaste invendute alla data di entrata in vigore della legge di conversione (12 novembre 2014).

La scelta di limitare l'operatività del beneficio all'acquisto di abitazioni già ultimate compromette l'effetto propulsivo dell'incentivo, assicurato dalla formulazione originaria dell'art.21 del decreto legge, che invece ne ammetteva l'applicazione anche all'acquisto di abitazioni da ultimare, o costruire, nel corso del quadriennio agevolato.

Conseguentemente, al fine di assicurare l'operatività dell'incentivo va accelerata l'emanazione del decreto attuativo, nell'ambito del quale è altresì essenziale chiarire che, nel concetto di "abitazioni invendute alla data del 12 novembre 2014", sono comprese anche le unità abitative per le quali sia stato già rilasciato il titolo abilitativo edilizio comunque denominato, nonché quelle per le quali è stato dato concretamente avvio agli adempimenti propedeutici all'edificazione e cioè la sottoscrizione della convezione tra Comune e soggetto attuatore (adempimento necessario, ad esempio, per gli interventi di edilizia convenzionata).

Tra l'altro, proprio in tal senso, nel corso della discussione parlamentare del provvedimento (1651 A/S), è stato approvato dal Senato, come raccomandazione, un Ordine del Giorno (G/165/149/13 e 8) che impegna il Governo, nelle more di una modifica normativa che estenda nuovamente l'operatività dell'incentivo a tutte le costruzioni da ultimare entro il 2017, a precisare che, per "abitazioni invendute" s'intendono, non solo quelle già ultimate, ma anche quelle per le quali è stato rilasciato il provvedimento abilitativo dei lavori alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

Un'interpretazione in tal senso non dovrebbe essere ostacolata da profili di copertura finanziaria dell'ambito applicativo della norma, tenuto conto che la disposizione originaria del decreto legge già aveva considerato l'impatto sulle Entrate dello Stato derivante dall'introduzione del beneficio fiscale con riferimento a tutti i fabbricati realizzati e ceduti entro il 31 dicembre 2017.

L'Ance, quindi, auspica che si riducano al minimo i tempi d'attesa per l'emanazione del Decreto attuativo che, a quanto risulta, è all'esame dell'ufficio legislativo del Dipartimento Finanze per la definitiva finalizzazione.

In ogni caso, appare quanto mai opportuna una revisione complessiva del disposto normativo per assicurare la piena operatività dei benefici fiscali per tutto il quadriennio 2014-2017.

✓ "Rent to buy"

Il settore delle transazioni immobiliari ha vissuto e sta ancora vivendo sia pure in modo ridotto un momento di cambiamento radicale della domanda e dell'offerta registrando un forte calo delle compravendite. In questo contesto l'art. 23 del decreto legge n. 133/2014 recependo le istanze del mercato ha fornito una specifica disciplina normativa al contratto di godimento in funzione della successiva alienazione dell'immobile. Per la verità già con il decreto legge n. 47/2014 si era introdotta la locazione con patto di riscatto, ma limitatamente agli alloggi sociali. Norma che necessitava di un provvedimento attuativo ancora, peraltro, assente.

In linea generale il "rent to buy" costituisce un valido strumento contrattuale per favorire, l'acquisto della prima casa, incrementando al contempo la domanda nel mercato immobiliare, con positivi effetti sul gettito erariale e sull'occupazione.

Resta da chiarire la portata del riferimento all'articolo 8 del D. Lgs. 122/2005 contenuto nel comma 4 dell'articolo 23 Il comma 4 che estende, ai contratti di rent to buy, l'applicazione del divieto per il notaio di procedere alla stipula del contratto se anteriormente o contestualmente non si sia proceduto alla suddivisione del finanziamento in quote o al perfezionamento di un titolo per la cancellazione o frazionamento dell'ipoteca a garanzia o del pignoramento gravante sull'immobile.

○ Per gli alloggi sociali

Il DL 47/2014 (cd. "decreto casa", convertito con modifiche nella legge 80/2014) ha riconosciuto l'importanza di disciplinare fiscalmente ed agevolare le formule contrattuali del "rent to buy" di "alloggi sociali" (definiti dal DM 22 aprile 2008), quali valide modalità alternative all'acquisto immediato della proprietà, anche in risposta alle esigenze delle fasce sociali più deboli.

Si tratta, in particolare, di agevolazioni riconosciute, con diverse modalità, sia al conduttore (detrazione IRPEF commisurata al reddito dello stesso), sia alle imprese concedenti, alle quali è riconosciuta una parziale detassazione IRES e IRAP del canone percepito durante la fase di locazione dell'alloggio (detassazione pari al 40% del medesimo canone).

Tra l'altro, a seguito dell'intervento del DL 133/2014 (cd. "decreto Sblocca-Italia", convertito con modifiche nella legge 164/2014), tali agevolazioni sono state estese a tutte le formule di "rent to buy" di alloggi sociali, ossia anche a quelle fattispecie miste di locazione/vendita nelle quali è stabilito l'obbligo, e non la mera facoltà, per l'utilizzatore di acquistare l'abitazione ad una scadenza prestabilita (quali la locazione con "patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti" e la "vendita con riserva di proprietà").

Tuttavia, mentre le agevolazioni a favore dei conduttori degli alloggi sociali sono già operative, l'applicazione degli incentivi rivolti alle imprese è subordinata all'approvazione da parte della Commissione europea ed all'emanazione di uno specifico decreto attuativo; provvedimenti ad oggi non ancora intervenuti.

E', quindi, evidente la necessità di accelerare il processo di attuazione concreta delle misure, nel presupposto che tali formule contrattuali sono sempre più diffuse anche nei programmi di edilizia residenziale di iniziativa pubblica.

Inoltre, risulterebbe quanto mai opportuno estendere l'ambito applicativo degli incentivi a tutte le formule miste di locazione/vendita riguardanti l'edilizia libera, ossia stipulate anche al di fuori del comparto dell' housing sociale.

✓ Consumo del suolo

La questione del **consumo del suolo per la realizzazione di interventi di natura infrastrutturale e trasformazione urbana** è di stretta attualità. Il dibattito ha spesso visto impropriamente il **consumo del suolo abbinato al dissesto idrogeologico**, quasi che quest'ultimo avesse la principale causa proprio nel primo.

In realtà, un conto è la manutenzione e messa in sicurezza di un territorio da troppo tempo abbandonato, altra cosa è la trasformazione urbana attraverso gli strumenti di pianificazione.

La questione del consumo del suolo non è solo di natura ambientale e urbanistica, ma investe una pluralità di interessi economici e sociali particolarmente rilevanti e, per questo, deve essere oggetto di un dibattito scevro da pregiudizi, fondato su dati oggettivi.

La questione del consumo del suolo non può essere fine a se stessa ma va inserita in un contesto di governo del territorio altrimenti si farà il "solito" errore di procedere per episodi.

Al consumo del suolo va necessariamente abbinata la riqualificazione urbana nell'ambito di un provvedimento legislativo organico sul governo del territorio che riformi finalmente la normativa urbanistica nazionale del 1942 non più idonea a regolare l'attuale scenario delle trasformazioni territoriali anche nel contesto dei rapporti Stato-Regioni.

Per questi motivi si sottolinea la necessità che il disegno di legge sia "raccordato" con le varie iniziative parlamentari per il governo del territorio. Infatti esso **non contiene misure che permettono realmente di rendere agevoli, diffusi e economicamente sostenibili gli interventi di riqualificazione e sostituzione del patrimonio edilizio esistente**, essenziali per una efficace politica di contenimento del consumo del suolo.

Il Testo base delinea uno **schema di attuazione complesso e farraginoso** che di fatto obbligherà i comuni, pena il blocco di ogni attività, a rivedere in un arco temporale ristretto, la strumentazione urbanistica vigente.

In particolare, considerati i tempi realisticamente lunghi che sono necessari per una modifica dello strumento urbanistico sia di carattere generale sia di carattere attuativo, è necessario che la norma transitoria faccia salvi alcuni aspetti:

- a) nella ipotesi principale, le previsioni degli strumenti urbanistici generali vigenti ed adottati alla data di entrata in vigore della legge;
- b) in via subordinata, vanno salvaguardati gli strumenti attuativi almeno adottati comunque denominati o oggetto degli adempimenti preliminari necessari alla formazione del piano, a condizione che vengano assunti nel termine di 36 mesi dall'entrata in vigore della nuova normativa.

✓ Semplificazione amministrativa e proroga termini in edilizia

La **riduzione dei costi d'impresa** dovuti alla complicazione e all'inefficienza della p.a. è stata **inserita dal Governo fra le principali linee di azione per il rilancio dell'economia**.

Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono stati individuati nella:

- **riforma delle pubbliche amministrazioni** (attraverso la presentazione del disegno di legge C/3098) e di molti degli strumenti attraverso i quali esse operano come: autotutela, Scia, silenzio fra p.a. e **conferenza di servizi** che ha subito numerose modifiche fino a perdere gli originari caratteri di celerità e concentrazione;
- **semplificazione burocratica** mediante **l'Agenda per la semplificazione 2015-2017** varata lo scorso anno dopo la chiusura della Consultazione pubblica "100 procedure da semplificare" e condivisa tra Stato, Regioni ed enti locali.

Il settore dell'edilizia è stato segnalato nella Consultazione come **uno di quelli più colpiti da eccessivi oneri burocratici** ed è stato individuato come **uno dei cinque settori strategici dell'Agenda**, che ha previsto la predisposizione di **modelli unici semplificati e standardizzati per tutto il territorio nazionale** (già adottati quelli per permessi di costruire, Scia, CIL e CILA), l'elaborazione di un **regolamento edilizio unico** in sostituzione degli oltre 8.000 regolamenti attuali e l'implementazione dell'operatività dello **Sportello Unico dell'Edilizia**.

L'azione del Governo, da ultimo con il Decreto Legge 133/2014, risulta finalmente ampia ed abbastanza organica.

Per la prima volta è stata avviata **un'azione specifica volta al superamento della disomogeneità normativa e amministrativa a livello sia regionale sia addirittura locale** (parametri urbanistici ed edilizi, regolamenti edilizi e modelli documentali diversi da comune a comune).

Questa azione ha in sé i vantaggi di essere **"a costo zero per la finanza pubblica"** e di avere quasi immediata attuazione con effetti positivi per la ripresa.

In questo senso la definitiva approvazione del DDL sulla riforma della PA, avvenuta lo scorso 4 agosto, costituisce un passaggio importante anche per il rispetto del cronoprogramma delle singole azioni indicato nell'Agenda.

In parallelo va attivata con la massima rapidità possibile e soprattutto con la partecipazione delle Associazioni di categoria più rappresentative la definizione del Regolamento Edilizio Unico.

Per superare la crisi occorre però affiancare alle misure di semplificazione amministrativa **strumenti immediati di supporto all'attività quotidiana delle imprese.**

In questo contesto, **fondamentali per la ripresa del settore sono state le norme contenute nel Decreto Legge 69/2013 cd. "decreto del fare"** che hanno introdotto, da un lato, **una proroga "automatica" biennale dei termini di validità dei titoli abilitativi edilizi** (permessi di costruire, Dia, Scia) **rilasciati prima dell'agosto 2013 e, dall'altro, una proroga triennale delle convenzioni di lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012.**

A distanza di quasi due anni dall'entrata in vigore di queste norme (agosto 2013) e a fronte di uno scenario economico non ancora segnato da una netta ripresa, nel breve periodo va prevista una norma che consenta **la proroga automatica anche dei titoli edilizi rilasciati o formati successivamente all'agosto 2013 e delle convenzioni urbanistiche siglate dopo il 31 dicembre 2012, nonché un'ulteriore proroga di validità dei titoli abilitativi edilizi già prorogati.**

✓ Terre e rocce da scavo

Tra le questioni di interesse vi è quella delle terre e rocce da scavo, materia oggetto di fin troppe e talvolta contraddittorie modifiche (dal 2001 ad oggi ben 15 interventi normativi!).

Nel **2013** con il **decreto legge n. 69** è stata introdotta una procedura "semplificata" per la gestione delle terre e rocce da scavo provenienti dai lavori edili, che si applica a tutte le opere, fatta eccezione per quelle sottoposte a VIA o ad AIA con produzione di materiali superiore ai 6000 metri cubi (art. 41 bis d.l. 69/2013).

Si tratta di una procedura che ha consentito di gestire in modo "sostenibile" e virtuosa il riutilizzo di questi materiali, senza evidenziare in quasi due anni particolari criticità, anzi riscuotendo successo sia presso gli operatori privati sia presso le pubbliche amministrazioni e gli organi di controllo.

Nel 2014 è stata approvata una **delega** sulla disciplina delle terre e rocce da scavo (D.L. 133/2014 art.8), che mette di nuovo tutto in discussione, crea ulteriori incertezze e genera confusione.

E' necessario mettere a punto ciò che ha già ben funzionato e non stravolgere la normativa, mantenendo l'impianto semplificato introdotto dal già ricordato art. 41 bis. Non si può correre il rischio di "bloccare" nuovamente e ancora di più un settore già così tanto colpito dalla crisi economica di questi anni.

Per le grandi opere (soggette a VIA/AIA con volumi > 6.000 mc) occorre, invece, rivedere il DM 161/12 prevedendo in particolare una semplificazione procedurale per l'utilizzo dei materiali di scavo, nonché in altri "passaggi" procedurali.

A completamento di questa disciplina occorre:

- **chiarire che alcune delle previsioni contenute nell'ambito della disciplina del d.m. 161/2012** trovano applicazione anche nel caso in cui si applichi la procedura dell'art. 41 bis del d.l. 69/2013 (es. definizione materiali da scavo, normale pratica industriale, fondo naturale);
- individuare un regime che consenta di gestire i materiali prodotti dai cantieri in cui le imprese siano in default.

Sempre in una logica di semplificazione e di rilancio dell'attività di recupero si potrebbe delineare una procedura "super-semplificata" per il riutilizzo, nello stesso sito in cui sono stati escavati, di piccoli quantitativi (100 mc/200 mc) di materiali da scavo.

✓ Misure urgenti per i lavori pubblici

In questo momento di crisi, occorre contemperare il necessario rinnovamento organizzativo della P.A. con la necessità di non rallentare la messa in gara dei lavori.

Ciò con l'obiettivo di non compromettere l'attuazione di importanti programmi infrastrutturali (ad esempio, il programma c.d. "6.000 Campanili", previsto nel D.L. "del Fare", n. 69/2013), recentemente varati dal Governo, nonché il piano scuole o dissesto idrogeologico.

Occorre anche sostenere il tessuto imprenditoriale nei propri livelli di attestazione SOA, gravemente compromessi dall'intervenuto calo dei fatturati.

A questo fine, in attesa del recepimento delle nuove direttive UE, è necessario anticipare con un decreto legge alcune misure urgenti per realizzare i progetti in tempi certi, costi adeguati e con metodi trasparenti.

In sintesi, questi i temi fondamentali sui quali occorre intervenire:

A) Pacchetto "antiturbativa"

- Per quanto riguarda il **criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa**, sarebbe opportuno introdurre una limitazione alle possibilità di utilizzo dello stesso negli appalti sotto soglia comunitaria. Più in particolare, sarebbe opportuno prevedere un limite di importo (2,5 milioni di euro) al di sotto del quale le amministrazioni appaltanti non possono utilizzare tale criterio. L'introduzione di tale limite scaturisce dalla necessità di evitare, nell'attuale situazione di crisi del mercato, che per appalti di importo contenuto le amministrazioni possano adottare un criterio di aggiudicazione complesso ed altamente discrezionale, che comporta, inevitabilmente, un allungamento dei tempi di aggiudicazione, oltre che un notevole aggravio economico nella predisposizione dell'offerta a carico delle imprese. Inoltre, trattandosi di un criterio fortemente discrezionale, può prestarsi ad un uso distorto nella scelta dell'aggiudicatario. Inoltre, al di sopra di 2,5 milioni di euro e fino alla soglia comunitaria, la possibilità di utilizzo dello stesso da parte delle amministrazioni andrebbe circoscritta ad appalti di una certa rilevanza e complessità.
- Strettamente connessa alla modifica sopra citata è quella riguardante le regole da seguire nella scelta dei componenti la **commissione giudicatrice**, da nominare in caso di offerta economicamente più vantaggiosa. Più in particolare, sarebbe opportuno prevedere commissioni di gara con membri esterni alla stazione appaltante, estratti per sorteggio dall'ANAC, all'interno di un elenco tenuto dalla stessa; modalità, questa, che garantisce l'imparzialità dei commissari nominati e la piena trasparenza del relativo operato.
- Per quanto riguarda, infine, il meccanismo dell'**esclusione automatica delle offerte anomale**, che le amministrazioni possono adottare laddove il criterio di aggiudicazione prescelto sia quello del massimo ribasso, si rende opportuna l'introduzione di alcuni correttivi rispetto all'attuale disciplina. A seguito delle modifiche apportate al Codice dei Contratti dal c.d. terzo decreto correttivo (D.Lgs. n. 152/2008), la possibilità di ricorrere all'esclusione automatica delle offerte anomale è stata limitata agli appalti di importo pari od inferiore ad 1 milione di euro. Tale importo è stato, da ultimo elevato, in via transitoria (fino al 31 dicembre 2015) alla soglia comunitaria.

Le modifiche che si ritiene opportuno introdurre mirano, sostanzialmente, a prevedere che il metodo per l'individuazione della soglia di anomalia venga determinato solo dopo la

presentazione delle offerte, attraverso criteri casuali, al fine di scongiurare la possibilità di accordi collusivi.

In particolare, con riferimento agli appalti sotto soglia, occorre prevedere, **a regime**, l'obbligatorietà dell'**esclusione automatica delle offerte anomale** per i lavori di importo contenuto (fino a 2,5 milioni di euro) quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, nonché per i lavori sopra i 2,5 milioni di euro e fino a 5 milioni di euro, solo se di interesse non transfrontaliero (in analogia con la L.R. Sicilia n. 12/2011) accompagnata da un "meccanismo antiturbativa", tale da eliminare il rischio di accordi finalizzati ad orientare l'aggiudicazione.

In particolare, per tali lavori la stazione appaltante deve prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano un ribasso pari o superiore alla soglia determinata applicando uno dei tre seguenti criteri, individuato secondo le modalità di seguito indicate:

- a) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media;
- b) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, decrementata dello scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che non superano la predetta media;
- c) media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione definitiva del dieci per cento, arrotondato all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso.

Il metodo da applicare sarà scelto sulla base del seguente meccanismo: si calcola la somma dei ribassi offerti dai concorrenti; qualora la prima cifra, dopo la virgola, di tale somma si collochi tra i numeri 1 e 4 compresi, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera a); qualora si collochi tra i numeri 5 e 8 compresi, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera b); qualora sia pari a 9 o a zero, sarà utilizzato il metodo di cui alla lettera c).

La facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a 10.

B) Semplificazione delle procedure di gara

- Un intervento necessario dovrebbe mirare a **chiarire, poi, che, in linea con le nuove Direttive UE, la mancata indicazione da parte del concorrente del nominativo del subappaltatore non può mai costituire causa legittima di esclusione del concorrente dalla gara**; ciò in quanto, il controllo, da parte della stazione appaltante, sull'idoneità dell'esecutore ha comunque modo di esercitarsi, da parte della stazione appaltante, all'atto dell'autorizzazione - sempre necessaria - del sub contratto.
- Un altro intervento necessario è quello finalizzato a garantire che, nelle procedure di gara per l'affidamento di lavori pubblici, aggiudicate con il criterio del massimo ribasso, **la voce di costo relativa al personale venga preventivamente quantificata dalla stazione appaltante e, conseguentemente, esplicitata nel bando di gara con indicazione di non assoggettabilità a ribasso da parte dei concorrenti**. Ciò al fine di evitare che la forte spinta ai ribassi, dovuta alla contingente situazione del mercato, induca le imprese a comprimere il costo del personale, non tanto migliorando la propria organizzazione produttiva, quanto piuttosto ricorrendo al lavoro irregolare.
- Occorre poi intervenire sull'istituto del soccorso istruttorio per **irregolarità commesse in gara**, sopprimendo definitivamente la prevista sanzione economica, di per sé in aperto contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia. In subordine, si potrebbe riformulare la norma nel senso di precisare che il pagamento della sanzione è una facoltà

per il concorrente, da opzionare solo nel caso in cui intenda rientrare in gara, regolarizzando le dichiarazioni.

- Si dovrebbe addivenire alla **sospensione dell'operatività della garanzia globale di esecuzione (c.d. "performance bond")**, almeno fino all'aggiornamento della disciplina di settore, connesso al recepimento delle nuove Direttive comunitarie (da attuarsi non oltre il 18 aprile 2016). In tale sede, infatti, potrebbe delinarsi un quadro normativo più efficace e funzionale alle esigenze del mercato per giungere forse anche ad una sua abrogazione.
- Occorre **chiarire che la mancata indicazione degli oneri della sicurezza aziendale in sede di offerta non può costituire causa di esclusione dalla gara, ma un elemento pienamente regolarizzabile per il concorrente**, senza pagamento di sanzione pecuniaria.

C) Qualificazione

- È necessario **chiarire che, ad eccezione dei casi previsti, la perdita - o il ridimensionamento - dell'attestazione SOA, intervenuta durante l'esecuzione dell'appalto non determina la risoluzione del contratto**. Ciò, soprattutto in ossequio ai principi di buona amministrazione ed economicità, entrambi disattesi laddove l'amministrazione dovesse necessariamente riappaltare i lavori ancora da eseguire.
- Occorre, altresì, **reintrodurre la previsione che innalza dal 25% al 50% la tolleranza sui requisiti economici per il mantenimento dell'attestato di qualificazione**. Ciò in ragione della perdurante crisi economica che non permette alle imprese di mantenere le stesse qualificazioni alla scadenza triennale.

D) Maggiore equità nei rapporti tra PA ed imprese

- Al fine di stabilire un più equilibrato rapporto tra amministrazione committente ed impresa esecutrice, eliminando i retaggi autoritativi dovuti alla sua impostazione ottocentesca, occorre attribuire **piena dignità contrattuale al computo metrico estimativo**. Non vi è, infatti, più ragione di continuare a negare valore negoziale a documenti progettuali fondamentali per la formulazione dell'offerta, considerato altresì che tale circostanza, fino ad oggi, ha consentito alle stazioni appaltanti di trarre ingiustificati vantaggi dalle frequenti lacune della progettazione.
- Occorre intervenire sul regime di responsabilità solidale nelle ATI, al fine di **rimodulare la responsabilità solidale delle imprese del raggruppamento nei confronti dei terzi**, soprattutto nei casi di **difficoltà economica, lasciando immutata la responsabilità solidale nei confronti delle committenti**.
- È necessario, inoltre, introdurre, quantomeno in via transitoria, una deroga all'attuale disciplina sulle modalità di erogazione dei pagamenti in corso d'opera, al fine di prevedere che la **maturazione dello stato di avanzamento dei lavori che determina il pagamento degli acconti** debba sempre avvenire secondo la tempistica contrattuale e comunque con una cadenza temporale determinata, che in ogni caso **non può superare il limite dei due mesi**. In via più generale, dovrebbe essere definita una via preferenziale per la tempestiva definizione dei contenziosi.
- Occorre **eliminare la norma c.d. "taglia riserve"**, che vieta di iscrivere riserve per un ammontare superiore al 20% dell'importo contrattuale, nonché, in senso assoluto, per difetti della progettazione debitamente validata. Infatti, le condizioni economiche che furono alla base dell'introduzione della disciplina non solo non hanno registrato un miglioramento, ma si sono ulteriormente aggravate.

E) Proroghe urgenti

La forte caduta della domanda di lavori pubblici, dovuta alla perdurante situazione di crisi economica, ha determinato una marcata contrazione dei fatturati maturati dalle imprese

operanti nel mercato nazionale. Inoltre, la crisi rende indispensabile il mantenimento di misure di semplificazione ed accelerazione delle procedure di affidamento, al fine di consentire una rapida cantierizzazione degli interventi e di conseguire, quanto più celermente possibile, gli effetti anticiclici ad essi connessi.

Appare, quindi, opportuno prorogare, **fino al 31 dicembre 2017**:

- **la norma che consente di considerare gli ultimi dieci anni, ai fini del computo dei requisiti utili per la qualificazione SOA** (in scadenza il 31 dicembre 2015);
- la possibilità di considerare **i cinque migliori anni del decennio antecedente alla pubblicazione del bando**, quale **periodo di attività documentabile** (in scadenza il 31 dicembre 2015), con specifico riguardo al requisito della cifra d'affari richiesto per le gare d'importo superiore a 20 milioni di euro
- **la possibilità di ricorrere all'esclusione automatica per gli appalti di rilevanza nazionale** (in scadenza il 31 dicembre 2015).

✓ Normativa tecnica

La normativa tecnica delle costruzioni è un aspetto di primaria importanza per gli operatori, in quanto **soltanto con regole certe di tipo prestazionale, chiare e al passo col progresso tecnologico si assicura un contesto favorevole all'impresa e all'innovazione del settore.**

Il Ministero delle Infrastrutture ha un ruolo centrale nell'elaborazione delle principali normative di carattere tecnico in edilizia, ovvero:

- la normativa strutturale, che definisce i requisiti minimi di sicurezza che devono possedere le costruzioni;
- la disciplina della commercializzazione e dell'utilizzo dei prodotti da costruzione;
- la normativa energetica, con riguardo alle prestazioni energetiche degli edifici;
- la normativa acustica, che regola i requisiti acustici passivi degli edifici.

Per quanto riguarda la normativa strutturale, l'Ance ritiene **importante che si concluda l'elaborazione delle nuove Norme Tecniche per le costruzioni**. Ancor oggi vige il decreto 14 gennaio 2008, che però avrebbe dovuto essere aggiornato con cadenza biennale. Dopo sette anni la revisione è divenuta una necessità non più prorogabile, anche in virtù del fatto che l'evoluzione tecnologica non si è arrestata durante la crisi e anzi nuovi materiali e pratiche costruttive si sono affermati.

Un'osservazione analoga merita la disciplina che stabilisce le condizioni di commercializzazione e utilizzo dei **prodotti da costruzione**. Il quadro regolamentare è fissato dal Regolamento UE n. 305/2011 (già Direttiva 89/106/CEE) sulla marcatura CE di tali prodotti, che si completa con la normativa nazionale costituita dai decreti relativi ai singoli tipi di prodotto. Gli unici decreti emanati fino ad oggi risalgono al 2007/2009 e riguardano solo sei tipologie di prodotto: **sarebbe utile che il Ministero delle Infrastrutture riavviasse i lavori di normazione per altri prodotti in modo da fornire ulteriori strumenti a supporto degli utilizzatori.**

Sempre più essenziale a livello nazionale ed europeo è la normativa energetica, nell'ottica della transizione a un'economia finalmente "verde". Come previsto dalla Direttiva europea in materia, i requisiti energetici degli edifici, così come anche le Linee guida per la certificazione energetica, vedranno un aggiornamento nelle prossime settimane. Si tratta di normative che interesseranno nel profondo tanto gli edifici privati quanto quelli pubblici, questi ultimi aventi un ruolo esemplare. Data la rilevanza del settore pubblico, assumono ancor più importanza le funzioni assegnate al Ministero delle Infrastrutture nel processo di verifica della coerenza e dell'efficacia rispetto ai costi dei nuovi requisiti.

Particolarmente delicata, infine, la questione dei requisiti acustici passivi degli edifici. In questo caso, le attuali lacune e imprecisioni del quadro normativo, risalente al 1997, continuano a ingenerare pesanti contenziosi sul mancato rispetto dei requisiti, senza considerare il fatto che manca da ormai quasi un ventennio il previsto decreto sui criteri di progettazione e realizzazione degli edifici con riferimento all'acustica.

E' necessario e urgente intervenire con un provvedimento che, oltre a stabilire requisiti tecnicamente ed economicamente sostenibili, freni il dilagare delle cause concernenti gli edifici esistenti. Un chiaro indirizzo in tal senso da parte del Ministero delle Infrastrutture, che partecipa di concerto col Ministero dell'Ambiente all'elaborazione del nuovo decreto, sarebbe di grande stimolo alla soluzione del problema.

✓ Verifica dell'applicazione del Contratto Collettivo dell'edilizia

Ferma restando la definitiva approvazione della disposizione relativa all'applicazione del Ccnl di riferimento, contenuta nel DdL delega appalti (DdL. n. 3194/C) attualmente all'esame, in seconda lettura, della Commissione Ambiente della Camera dei Deputati e tenuto conto di quanto chiarito dal Ministero del Lavoro con lettera Circolare n. 10565 del 1° luglio 2015, si ritiene necessario garantire una verifica costante dell'applicazione del contratto collettivo nazionale e territoriale dell'edilizia, a fronte di lavorazioni prettamente o prevalentemente edili, con conseguente iscrizione in Cassa Edile, al fine di evitare fenomeni distorsivi del mercato del lavoro.

Sono, infatti, frequenti i casi in cui le imprese, pur partecipando a gare d'appalto per l'aggiudicazione di lavori edili o prevalentemente edili, applicano contratti diversi da quello dell'edilizia con costi evidentemente inferiori (circa il 10%) rispetto a quelli previsti per l'edilizia e ciò con evidenti conseguenze di alterazione della concorrenza tra le imprese.

Si ritiene, pertanto, auspicabile una conferma di quanto già anticipato dal Ministero del Lavoro nell'ambito di una specifica disposizione normativa che chiarisca in maniera inequivocabile l'applicazione del Ccnl edile in tutti i lavori prevalentemente edili.

✓ Responsabilità solidale

Sebbene sia fondamentale la necessaria e puntuale verifica della regolarità delle imprese al fine di garantire un mercato corretto e concorrenziale, non possono però essere accettati meccanismi, quali l'istituto della responsabilità solidale, particolarmente gravosi a cui le imprese devono sottostare senza la possibilità, una volta poste in essere procedure e forniti i documenti attestanti l'avvenuta verifica della regolarità dei soggetti coinvolti, di essere esentati dalla responsabilità solidale stessa.

Risulta, pertanto, necessario introdurre specifiche procedure che, se attuate correttamente e periodicamente dalle imprese, consentano di ridurre e circoscrivere le singole responsabilità connesse a tutti gli adempimenti contributivi e retributivi.

Occorre, quindi, avviare un percorso di maggiore responsabilità degli operatori economici, volto a garantire un mercato che legittimi la lealtà e la libertà concorrenziale tra le imprese da una parte e la tutela dei lavoratori dall'altra.