

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021

Ddl 1334/C

Audizione dell'Ance

*Presso le Commissioni congiunte Bilancio della Camera dei
Deputati e del Senato della Repubblica*

12 novembre 2018

| | |
|---|----|
| Premesso che..... | 3 |
| La valutazione in sintesi | 7 |
| Misure fiscali..... | 10 |
| Misure per lo sviluppo degli investimenti | 17 |
| Regioni ed Enti Locali | 24 |
| Esigenze emergenziali..... | 27 |
| Misure in materia di lavoro..... | 28 |

Premesso che...

- *La manovra di finanza pubblica per il 2019 si basa su un consistente effetto di crescita economica, in grado di spingere il prodotto interno lordo, già nel corso del 2019, all'1,5%, con un effetto aggiuntivo di 0,5 punti rispetto all'andamento tendenziale*
- *In questo scenario, un ruolo decisivo viene attribuito al rilancio degli investimenti pubblici e, tra questi, agli **investimenti infrastrutturali, che diventano una condizione necessaria per il rispetto delle previsioni del Governo***
- *In valori assoluti, si tratta di circa **15 miliardi di euro di investimenti pubblici aggiuntivi previsti nei prossimi tre anni, dei quali 3,5 miliardi già nel 2019***
- *I maggiori investimenti stimati per il 2019 si sommerebbero ai quasi 2 miliardi già previsti a legislazione vigente, per un totale, di **oltre 5 miliardi di investimenti aggiuntivi nel 2019 rispetto al 2018***
- *Se questa attesa venisse confermata, il 2019 registrerebbe una vera e propria inversione di tendenza; +15% di investimenti pubblici, dopo il -5% del 2017 e il -2% del 2018. Una vera e propria svolta su cui si regge l'intero equilibrio del bilancio della Stato nel 2019*
- ***Allo stato attuale questi obiettivi sono irrealizzabili***
- *Le risorse stanziare, indispensabili per il nostro Paese, sono **destinate a rimanere mere postazioni contabili e non produrranno alcun effetto in termini di spesa effettiva perché si scontreranno con procedure che bloccano la realizzazione di qualsiasi iniziativa, seppur finanziata***
- *E' la conseguenza di anni di stratificazioni e incrostazioni normative e procedurali che occorre superare con **un'incisiva azione di semplificazione e accelerazione***
- ***Per raggiungere l'obiettivo, è assolutamente necessario inserire nella Legge di bilancio misure di forte impatto, che consentano, fin dai primi mesi del 2019, di trasformare le risorse in cantieri sul territorio***
- *Al riguardo, l'Ance ha già individuato **alcune proposte che dovrebbero essere inserite nella Legge di bilancio o in un provvedimento urgente ad essa collegato:***
 - *Innanzitutto, occorre seguire la logica, adottata in Spagna a novembre 2008 nell'ambito del **"Plan E" per il rilancio dell'economia, che ha permesso la spesa effettiva di 8 miliardi aggiuntivi nel 2009 e altri 5 nel 2010, come fase urgente di attuazione di un più vasto piano di rilancio infrastrutturale***

- *Per questo obiettivo, e in attesa della piena efficacia di InvestItalia e della Centrale per la progettazione, bisogna intervenire subito con **snellimenti procedurali per l'avvio dei cantieri**. La piena efficacia delle nuove strutture istituite, infatti, richiederà tempi medio lunghi e un quadro di governance che escluda sovrapposizioni e conflitti di competenze in grado di bloccarne l'efficacia*
 - ***Per velocizzare le fasi di affidamento delle gare per lavori pubblici**, occorre subito utilizzare strumenti trasparenti e rapidi, come **l'esclusione automatica delle offerte anomale fino alla soglia comunitaria e laddove non vi sia complessità tecnologica***
 - *Inoltre, le stazioni appaltanti dovrebbero poter ricorrere ad appalti integrati **sulla base del progetto definitivo** dell'amministrazione aggiudicatrice*
 - *Queste ultime proposte, peraltro, sono condivise con l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani (Anci)*
 - ***Eliminazione dei passaggi al CIPE successivi all'approvazione del Documento pluriennale di pianificazione (DPP)** riconducendo il Comitato all'originale funzione programmatica*
 - *Innalzamento da 50 a 200 milioni della soglia per il parere obbligatorio da parte del **Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici***
 - *Eliminazione delle **inutili duplicazioni di passaggi decisionali tra i Ministeri***
 - *Razionalizzazione delle **attività di controllo della Corte dei Conti**, al fine di concentrarne l'azione sull'attività di programmazione iniziale e, successivamente, sull'operato delle amministrazioni, come avviene in altri Paesi europei*
- ***Senza queste semplificazioni, la pur importante iniezione di risorse prevista nel DDL di bilancio lascia poco spazio a valutazioni ottimistiche***
 - ***Allo stesso modo, le fondamentali misure di finanza pubblica per gli Enti territoriali, che offrono una maggiore capacità di spesa, rischiano di non produrre effetti se non verranno indirizzate e concretamente utilizzate alle opere pubbliche necessarie ai territori***
 - *Sono tre anni che l'Ance accoglie "con favore" le manovre di finanza pubblica che, immancabilmente, intendevano sostenere la crescita economica attraverso il rilancio degli investimenti pubblici*
 - *Sono tre anni che l'Associazione, a consuntivo, denuncia i livelli, assolutamente deludenti, dei dati di fine anno*
 - ***Negli ultimi tre anni, il gap tra mito (le previsioni) e realtà (il risultato finale) ammonta a circa 10 miliardi di euro in meno***

- **Se non si terrà conto dei fallimenti del passato, la manovra per il 2019 e le sue previsioni sul PIL sono destinate a fallire**

* * *

- Oltre al rilancio degli investimenti pubblici, nella manovra deve trovare spazio l'**eliminazione dello split payment**, un meccanismo perverso che colpisce le imprese di costruzioni. L'aumento esponenziale del credito IVA che ne deriva impone, alle imprese del settore, una pesante perdita di liquidità, stimata in 2,4 miliardi l'anno, e che, con l'obbligo della fatturazione elettronica, perde la sua ragion d'essere ai fini di un adeguato contrasto all'evasione IVA
- Allo stesso tempo, riteniamo ormai **improrogabile l'introduzione di strumenti volti alla riduzione del cuneo fiscale e contributivo dell'edilizia, per contrastare l'ormai dilagante fenomeno del dumping contrattuale**. Molte imprese, infatti, applicando contratti collettivi diversi e che nulla hanno a che vedere con l'attività del settore edile, attuano una concorrenza sleale nei confronti delle imprese regolari. Un primo passo nella direzione auspicata sarebbe la **riduzione del contributo per la Cassa Integrazione Ordinaria dal 4.70 al 4%**, tenendo conto che la gestione dell'istituto nel nostro settore ha generato un avanzo complessivo di circa 4 miliardi nell'ultimo decennio
- Infine, l'Ance ritiene fondamentale, per il rilancio del settore, favorire i **processi di rigenerazione urbana**. A tal fine, nella Legge di bilancio dovrebbero trovare accoglimento le misure, da tempo auspiccate dall'Associazione, dirette a favorire la sostituzione edilizia e la permuta tra vecchi edifici e fabbricati con caratteristiche energetiche e strutturali completamente rinnovate

Ciò riconoscendo contemporaneamente:

- un regime fiscale agevolato a favore dell'impresa che acquisti il vecchio fabbricato per demolirlo, ricostruirlo e reimmetterlo sul mercato con caratteristiche completamente rinnovate
- un meccanismo di premialità a favore dell'acquirente delle singole abitazioni facenti parte degli edifici interamente riqualificati
- In tema di incentivi eco e sisma bonus, la rimodulazione dei limiti di spesa per edifici non residenziali di grandi dimensioni per i quali non può essere sufficiente il tetto riservato alle singole unità immobiliari

* * *

- Il collasso del sistema infrastrutturale italiano, reso evidente dalle continue emergenze che colpiscono il territorio e le reti, va di pari passo con il **collasso del settore delle costruzioni** che ha dimezzato i livelli produttivi nell'ultimo decennio, con la fuoriuscita di 600 mila occupati e oltre 120 mila imprese

- *Una crisi che ha determinato enormi tensioni finanziarie per molte imprese “sopravvissute”. Molte di queste manifestano difficoltà nel rimborso dei finanziamenti alle banche creditrici che, nello stesso tempo, sono spinte dalla nuova regolamentazione europea lontano dal settore. Per questo sarebbe opportuno un Fondo che garantisca le banche nelle operazioni di rinegoziazione con imprese in difficoltà e consenta il rilancio degli asset immobiliari coinvolti anziché la loro svendita*
- *La ripresa dell’economia sarà solida e concreta solo con la ripresa del settore delle costruzioni. Con **l’apporto dell’edilizia**, collegata con il 90% dei settori economici, **l’economia potrebbe crescere dello 0,5% in più ogni anno***

* * *

- *Nel documento che viene consegnato alle Commissioni sono riportate le valutazioni puntuali sulle principali misure contenute nel DDL Bilancio di interesse per il settore delle costruzioni. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di giudizi positivi con riferimento alle singole disposizioni che, tuttavia, potranno produrre gli effetti stimati solo se, a monte, verrà chiaramente attuata una strategia di accelerazione delle decisioni di spesa*
- *Lo stesso documento Ance contiene numerose proposte, da tempo avanzate che avrebbero un impatto espansivo sull’attività delle imprese di costruzioni e sulla stessa economia italiana; proposte che, al momento, non hanno trovato accoglimento nella manovra*

La valutazione in sintesi

Il Disegno di legge di bilancio 2019 ripone molte aspettative sulla concreta attivazione dei due Fondi destinati agli investimenti delle Amministrazioni Centrali e degli Enti territoriali, per un totale di 97,5 miliardi di euro nei prossimi 15 anni, che risultano aggiuntivi rispetto al Fondo investimenti da oltre 83 miliardi di euro previsto nel 2017 e successivamente rifinanziato.

*Dall'analisi delle tabelle allegate, emerge un effetto sui livelli di **investimento del 2019 pari a 3,5 miliardi di euro, che supera i 15,5 miliardi di euro nel triennio 2019-2021.***

Purtroppo, però, si tratta di previsioni troppo ambiziose per un sistema bloccato da regole e complicazioni che rendono del tutto irraggiungibile tale obiettivo.

Tutte queste difficoltà attuative sono ben note al Governo, che ha introdotto nel DDL alcune misure, come la Centrale per la progettazione e la Struttura di missione che, unite alla cabina di regia "Strategia Italia" prevista nel DL "Genova", potranno ragionevolmente migliorare la capacità di investimento delle pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, la piena operatività di tali strutture richiederà tempi medio lunghi, che appaiono del tutto incompatibili con una crescita degli investimenti pubblici fin dai primi mesi del 2019.

Per raggiungere i risultati da tutti auspicati, già nel 2019, servono misure immediate, da prevedere nella stessa Legge di bilancio, in grado di semplificare e accelerare la fase progettuale e realizzativa nel suo complesso.

*Un contributo importante al rilancio degli investimenti pubblici potrà arrivare anche dalle **misure di finanza pubblica per gli enti territoriali.***

*La manovra per il 2019 prevede il **superamento del pareggio di bilancio e la completa eliminazione di ogni vincolo sui saldi di finanza pubblica degli enti territoriali.***

Sono previste, inoltre, semplificazioni degli adempimenti contabili e maggiori spazi di spesa, per Province e Regioni a statuto ordinario, per la messa in sicurezza di strade e scuole, per interventi sul patrimonio immobiliare, per il rischio idrogeologico, la viabilità, l'edilizia sanitaria e residenziale pubblica, anche per progetti già in corso.

Per questo motivo, le misure relative agli Enti territoriali sono quelle che hanno maggiore potenzialità di trasformare, rapidamente, le risorse in cantieri.

Gli enti territoriali hanno ora maggiore spazio per riprendere la loro attività d'investimento, ma dovranno destinare tale opportunità alle opere pubbliche necessarie ai territori

* * *

Dal punto di vista fiscale, il DDL contiene alcuni principi condivisibili, quali:

- **la sterilizzazione, per il 2019, degli aumenti delle aliquote IVA;**
- **la proroga di un ulteriore anno dei bonus fiscali in scadenza a dicembre 2018;**
- **l'estensione della "cedolare secca" ai canoni di locazione di negozi e botteghe.**

Tuttavia le misure appaiono ancora troppo timide rispetto alle esigenze dell'economia, in generale, e del settore in particolare.

Se da un lato, infatti, è accolta con favore la decisione di disattivare l'aumento delle aliquote IVA, programmato già per il 2019, dall'altro occorrerà intervenire, con la stessa efficacia, anche per i prossimi anni, così da scongiurare definitivamente gli eventuali aumenti delle aliquote IVA e, con esse, gli effetti depressivi sul mercato e sui consumi.

Positiva è anche la proroga dei bonus fiscali, anche se gli incentivi dovrebbero trovare, a nostro giudizio, una definitiva stabilizzazione, superando la logica delle proroghe di anno in anno.

Inoltre, in un'ottica di potenziamento dell'efficacia dei benefici in termini di risparmio energetico e di messa in sicurezza sismica, sarebbe auspicabile una rimodulazione, sia dell'Ecobonus che del Sismabonus, in funzione dell'immobile, differenziando le premialità a seconda della destinazione d'uso dell'immobile su cui s'interviene.

Infatti, per entrambi i bonus sarebbe opportuno calibrare l'importo massimo di spese ammissibili per opifici o immobili strumentali caratterizzati da un accatastamento unico e da una superficie elevata.

Per questi, infatti, i massimali degli incentivi (ammontare di detrazione massima per l'Ecobonus e 96.000 euro di spese per il Sismabonus), essendo riferiti al singolo immobile nella sua interezza, risultano spesso irrisori ed insufficienti.

Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, commisurando le premialità, se trattasi di opificio o altro immobile strumentale, non più al singolo immobile come "unitariamente accatastato" ma ad una predeterminata superficie.

Allo stesso modo, in particolare per il Sismabonus, si auspica l'estensione degli incentivi all'acquisto di case antisismiche anche nelle zone a rischio sismico 2 e 3 (e non solo alla zona 1, come attualmente previsto), cedute dalle imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione.

Positiva, inoltre, l'estensione della cedolare secca alla locazione anche di negozi, oltre alle abitazioni, fermo restando, che l'Ance ne chiede da tempo l'applicazione anche alle locazioni effettuate da imprese, per dare risposta all'esigenza sempre più sentita di una "locazione di qualità".

Per quanto riguarda, poi, le misure di carattere più generale per il sistema imprenditoriale, l'Ance è stata sempre favorevole all'introduzione di forme di detassazione del reinvestimento degli utili in azienda, sia nell'ottica di favorire la capitalizzazione, sia per incrementare gli investimenti in beni strumentali e nel personale dipendente.

Tuttavia, le misure previste nel DdL appaiono, complessivamente, di modesto impatto sulla crescita delle imprese, tenuto conto che:

- *la "mini IRES" esclude gli investimenti in beni immobili strumentali e sembra, inoltre, di determinazione piuttosto complessa, in termini di calcolo dell'investimento incrementale e, quindi, dell'importo agevolato;*
- *l'abrogazione dell'ACE non tiene in debito conto l'importanza di uno strumento che, attraverso forme di defiscalizzazione, consente di superare i limiti di sotto-capitalizzazione del nostro settore produttivo;*
- *la proroga dell'iperammortamento, seppur positiva, non è stata accompagnata da un'estensione temporale anche del superammortamento che, a differenza della "mini IRES", premiava gli investimenti in beni strumentali anche non incrementativi.*

* * *

In relazione alle misure in materia di lavoro, contrariamente a quanto auspicato, il DDL non contempla interventi rilevanti in ordine alle politiche di riduzione del costo del lavoro nel settore dell'edilizia.

In merito all'inasprimento delle sanzioni per violazioni in materia di lavoro, previdenza e legislazione sociale, pur condividendone l'obiettivo di contrastare forme di lavoro irregolare, si ritiene di non condividere la modalità di quantificazione dell'incremento, che colpisce in egual misura a prescindere dalla gravità della violazione.

Inoltre, la mancanza di criteri per determinare le sanzioni, anche per violazioni ottemperate, oggetto di diffida o prescritte, non può trovare una positiva valutazione.

Misure fiscali

STERILIZZAZIONE "CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA" PREVISTA PER IL 2019 (ART. 2)

Viene prevista l'eliminazione, per il 2019, della cd "clausola di salvaguardia" che avrebbe comportato, dal prossimo anno, l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria dal 22% al 24,2%, e di quella ridotta dal 10% all'11,5%, con un costo per il bilancio dello Stato pari a circa 12,5 miliardi di euro.

Gli aumenti di IVA previsti dalla legge di Bilancio 2018 per gli anni 2020 e 2021¹ verranno rimodulati nel modo seguente:

| Aliquote IVA vigenti fino al 31 dicembre 2019 | Aliquote IVA dal 1° gen.2020 | Aliquote IVA dal 1° gen.2021 |
|---|---------------------------------|---------------------------------|
| 10% | 11,5% | 11,5% |
| 22% | 24,1% | 24,5% |

Valutazione

La decisione di disattivare l'aumento, programmato già per il 2019, delle aliquote IVA per recuperare gettito è accolta con favore, considerato che una scelta diversa avrebbe prodotto effetti negativi sul mercato ed una forte contrazione dei consumi, tali da compromettere la ripresa del settore.

In particolare, l'innalzamento dell'aliquota ridotta del 10% avrebbe colpito ulteriormente il mercato immobiliare delle "seconde case", comprimendo ancor di più le attività di un comparto ancora fortemente in crisi, nonché quello delle opere pubbliche, con lievitazione dei costi a carico delle Stazioni appaltanti, per le quali l'IVA si aggiunge ai costi di realizzazione delle opere.

AMPLIAMENTO REGIME FORFETTARIO PER IMPRENDITORI INDIVIDUALI E PROFESSIONISTI (ART. 4)

Viene previsto l'innalzamento a 65.000 euro delle soglie minime per l'applicazione del cd. "regime forfetario dei minimi", che consente alle persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni, di fruire di una tassazione sostitutiva dell'Irpef e dell'Irap con aliquota agevolata del 15%, qualora dichiarino ricavi entro determinate soglie, differenziate a seconda dell'attività esercitata (es. per i professionisti, attualmente la soglia è pari a 30.000 euro, per gli artigiani del settore immobiliare è 25.000 euro).

FLAT TAX PER IMPRENDITORI INDIVIDUALI E PROFESSIONISTI (ART. 6)

Dal 1° gennaio 2020, le persone fisiche esercenti attività d'impresa arti o professioni, che percepiscono ricavi o compensi compresi tra 65.001 e 100.000 euro ragguagliati ad anno, potranno applicare al reddito d'impresa o di lavoro autonomo, determinato nei modi ordinari, un'imposta sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali e dell'Irap, pari al 20%.

Valutazione

La misura appare positiva, se letta nell'ottica di attuare una graduale riduzione dell'imposizione fiscale per le imprese in generale, comprese le società soggette ad IRES.

¹ In particolare, si tratta dell'aumento dell'aliquota IVA ordinaria che dovrebbe passare al 24,9% dal 1° gennaio 2020 ed al 25% dal 2021, e di quella ridotta al 10% che dovrebbe arrivare al 13% a partire dal 1° gennaio 2020.

**“MINI IRES” PER
 GLI UTILI
 REINVESTITI IN
 AZIENDA (ART. 8)**

Viene prevista l'applicazione di un'aliquota IRES ridotta al 15% (anziché di quella ordinaria del 24%), per le imprese che reinvestono gli utili prodotti nell'acquisto di beni strumentali nuovi (con esclusione espressa dei beni immobili) e in nuove assunzioni di lavoratori dipendenti a tempo determinato ed indeterminato.

In particolare, l'aliquota IRES ridotta al 15% si applicherà sul reddito corrispondente agli utili del periodo d'imposta precedente, accantonati a riserve, nei limiti dell'importo corrispondente alla somma degli investimenti effettuati in beni strumentali nuovi e costo del personale neoassunto.

Beneficiari dell'agevolazione sono i soggetti IRES (società di capitali ed enti, limitatamente all'attività commerciale esercitata), gli imprenditori individuali, le s.n.c. e le s.a.s. in regime di contabilità ordinaria.

Circa gli investimenti agevolati, il Legislatore circoscrive il beneficio a quelli incrementali (rispetto a quelli 2018) e, allo stesso modo, sono agevolati gli utili destinati ad incrementare (sempre rispetto al 2018) il numero complessivo medio dei lavoratori dipendenti.

Le stesse agevolazioni sono cumulabili con altri benefici eventualmente concessi, ad eccezione di quelli che prevedono regimi forfetari di determinazione del reddito.

**ABROGAZIONE
 ACE (ART. 88)**

A fronte dell'introduzione della “mini IRES” (aliquota IRES ridotta, dal 24%, al 15%) per le imprese che reinvestono gli utili prodotti nell'acquisto di beni strumentali nuovi e in nuove assunzioni, viene abrogata l'ACE (*Aiuto alla Crescita Economica*).

Si tratta, nello specifico, di una deduzione dal reddito d'impresa di un importo corrispondente al “rendimento nozionale” del nuovo capitale proprio apportato in azienda. Per “rendimento nozionale lordo”, si intende la percentuale di deduzione dal reddito imponibile d'impresa, correlata agli aumenti di capitale, fissata, a decorrere dal 2018, all'1,5% (art.7, DL 50/2017, convertito con modifiche nella legge 96/2017).

**PROROGA E
 RIMODULAZIONE
 “IPERAMMORTA-
 MENTO” (ART. 10)**

Viene prevista, anche per il 2019, la proroga dell'agevolazione fiscale spettante per gli investimenti in chiave “*industria 4.0*” (cd. “*Iperammortamento*”), secondo la quale per l'acquisto di determinati beni materiali digitali la percentuale d'ammortamento viene aumentata (attualmente la maggiorazione riconosciuta è pari al 150% del costo d'acquisto).

In particolare, l'agevolazione si applicherà anche agli investimenti effettuati entro il 31 dicembre 2019, ovvero entro il 31 dicembre 2020 a condizione che entro la data del 31 dicembre 2019 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari al 20%.

Per questi la maggiorazione si applicherà nella misura del:

| IMPORTO DEGLI INVESTIMENTI | MAGGIORAZIONE RICONOSCIUTA |
|------------------------------------|----------------------------|
| fino a 2.500.000 di euro | 150% |
| da 2.500.000 a 10.000.000 di euro | 100% |
| da 10.000.000 a 20.000.000 di euro | 50% |
| oltre 20.000.000 di euro | 0 |

Allo stesso modo, è stato prorogato per il 2019 anche l'ammortamento al 140% per specifici beni immateriali strumentali acquistati dagli stessi beneficiari del cosiddetto “*Iperammortamento*”.

Restano valide le disposizioni in materia di:

investimenti sostitutivi, in base alle quali, se nel corso del periodo di fruizione della

maggiorazione del costo si verifica la cessione del bene oggetto di agevolazione, non viene meno la fruizione delle quote residue del beneficio purché, nel medesimo periodo d'imposta del realizzo, l'impresa:

sostituisca il bene originario con un bene materiale strumentale nuovo, con caratteristiche tecnologiche analoghe o superiori;

attesti l'effettuazione dell'investimento sostitutivo, le caratteristiche del nuovo bene e il requisito dell'interconnessione attraverso una dichiarazione resa dal legale rappresentante ovvero, per i beni aventi ciascuno un costo di acquisizione superiore a 500mila euro, una perizia tecnica giurata rilasciata da un ingegnere o da un perito industriale iscritti nei rispettivi albi professionali, ovvero un attestato di conformità rilasciato da un ente di certificazione accreditato;

delocalizzazione, in base alle quali, si decade dal beneficio qualora i medesimi beni siano ceduti a titolo oneroso, o destinati a strutture produttive localizzate all'estero, anche se appartenenti alla medesima impresa, ad eccezione dell'ipotesi di delocalizzazione temporanea dei beni agevolati in strutture produttive dell'impresa localizzate all'estero.

Non è, invece, prevista la proroga del "superammortamento", ossia la maggiorazione del 30% dell'ammortamento per i beni strumentali nuovi (non a tecnologia avanzata).

Valutazione

L'Ance, in generale, è stata sempre favorevole all'introduzione di forme di detassazione del reinvestimento degli utili in azienda, sia nell'ottica di favorire la capitalizzazione, sia per incrementare gli investimenti in beni strumentali e nel personale dipendente.

Tuttavia, le misure previste nel DdL appaiono, complessivamente, di modesto impatto sulla crescita delle imprese, tenuto conto che:

- *la "mini IRES" esclude gli investimenti in beni immobili strumentali e sembra, inoltre, di determinazione piuttosto complessa, in termini di calcolo dell'investimento incrementale e, quindi, dell'importo agevolato;*
- *l'abrogazione dell'ACE non tiene in debito conto l'importanza di uno strumento che, attraverso forme di defiscalizzazione, consente di superare i limiti di sotto-capitalizzazione del nostro settore produttivo;*
- *la proroga dell'iperammortamento, seppur positiva, non è stata accompagnata dall'estensione temporale anche del superammortamento che, a differenza della "mini IRES", premiava gli investimenti in beni strumentali anche non incrementativi.*

CEDOLARE SECCA PER GLI AFFITTI COMMERCIALI (ART. 9)

Si prevede la possibilità di optare (in alternativa al regime ordinario) per l'applicazione di una cedolare secca al 21% per i canoni d'affitto di immobili commerciali, applicabile ai nuovi contratti conclusi dal 1° gennaio 2019.

Si tratta, in particolare, di contratti di locazione:

- aventi ad oggetto unità immobiliari accatastate nella categoria C/1 – *Negozi e botteghe* e di superficie sino a 600 mq (esclusa quella delle pertinenze) e relative pertinenze locate congiuntamente,
- in cui il locatore è soggetto IRPEF, non esercente attività d'impresa.

Viene esplicitamente prevista, inoltre, l'inapplicabilità del suddetto regime sostitutivo ai contratti stipulati nell'anno 2019, qualora al 15 ottobre 2018 risulti già in essere un contratto non scaduto, tra i medesimi soggetti e per lo stesso immobile, interrotto anticipatamente rispetto alla scadenza naturale.

Valutazione

L'estensione della cedolare secca alla locazione anche dei negozi, oltre alle abitazioni, appare positiva, fermo restando, tuttavia, che l'Ance ne chiede da tempo l'applicazione anche alle locazioni effettuate dalle imprese.

**PROROGA
"BONUS
FISCALI"
(ART. 11)**

Viene prevista la proroga sino al 31 dicembre 2019 dei bonus fiscali in scadenza a fine anno ed, in particolare della:

- detrazione per interventi di riqualificazione energetica di singole unità immobiliari (cd. *Ecobonus*), nel rispetto della rimodulazione delle aliquote riconosciute per singola tipologia di intervento, operata dalla legge 205/2017 (legge di Bilancio 2018).

Resta ferma l'applicabilità sino al 31 dicembre 2021 dell'*Ecobonus* riguardante lavori energetici eseguiti su parti comuni condominiali e del *Sismabonus*, anch'esso in scadenza il 31 dicembre 2021;

- detrazione IRPEF per gli interventi di recupero edilizio delle abitazioni, nella misura rafforzata al 50% su un massimo di spese pari a 96.000 euro.

La proroga a tutto il 2019 riguarda anche:

- o la detrazione del 50% per l'acquisto di abitazioni facenti parte di edifici interamente ristrutturati da imprese (detrazione da applicare sul 25% del prezzo d'acquisto, sempre nel massimo di 96.000 euro). Resta fermo il recupero in 10 anni della detrazione spettante;
- o la detrazione del 50% per l'acquisto e realizzazione di box pertinenti alle abitazioni.
- detrazione IRPEF per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici di classe energetica elevata, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, che si applicherà ancora, per un importo massimo di spesa di 10.000 euro, nella misura del 50% delle spese.

Anche per il 2019 la proroga del "*bonus mobili*" viene riconosciuta ai soggetti che sull'abitazione da arredare hanno avviato interventi, agevolati con il "*bonus edilizia*", a decorrere dal 1° gennaio 2018, escludendo quelli iniziati antecedentemente a tale data.

A questi è riconosciuto il "*bonus mobili*" sempre nel limite massimo di spesa di 10.000 euro, al netto delle spese eventualmente già agevolate nel 2018.

Resta fermo che l'acquisto agevolato deve riguardare mobili o grandi elettrodomestici di classe energetica non inferiore ad A+ (A per i forni) e le apparecchiature per cui è prevista l'etichetta energetica. Allo stesso modo è confermata la ripartizione decennale del beneficio.

**PROROGA
"BONUS
VERDE"
(ART. 12)**

Viene prorogata, anche per l'anno 2019, la detrazione IRPEF del 36% su un totale di spese non superiore a 5.000 euro per unità immobiliare, per le spese sostenute dai contribuenti per interventi di:

- sistemazione a verde di aree scoperte private di edifici esistenti, unità immobiliari, pertinenze, recinzioni, impianti di irrigazione e realizzazione di pozzi;
- realizzazione di giardini pensili e coperture a verde purché si collochino nell'ambito di un intervento straordinario di sistemazione a verde dell'unità immobiliare residenziale.

La detrazione (per un importo massimo di 1.800 euro), condizionata all'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, è ripartita in 10 quote annuali di parti importo dall'anno in cui le spese sono state sostenute e nei successivi.

La detrazione spetta anche per interventi su parti comuni esterne di edifici, fermo restando il limite dell'importo massimo di 5.000 euro per unità immobiliare e spetta al singolo condomino nel limite della propria quota.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente le proroghe dei bonus fiscali per un ulteriore anno, soprattutto dell'Ecobonus e del Bonus edilizia nella forma maggiorata al 50% sino al limite di 96.000 euro (anziché 36% sino a 48.000 euro, nella disciplina a regime).

Tuttavia, tali incentivi dovrebbero trovare una definitiva stabilizzazione, superando la logica delle proroghe di anno in anno.

Inoltre, in un'ottica di potenziamento dell'efficacia dei benefici in termini di risparmio energetico e di messa in sicurezza sismica, sarebbe auspicabile una rimodulazione, sia dell'Ecobonus che del Sismabonus, in funzione dell'immobile, differenziando le premialità a seconda della destinazione d'uso dell'immobile su cui s'interviene.

Infatti, entrambi i bonus necessiterebbero di un'attenta rimodulazione non solo, come avviene attualmente, in relazione al risultato raggiunto (a cui già corrispondono percentuali differenziate), ma anche in funzione dell'immobile su cui s'interviene, avendo particolare cura per gli interventi di "riqualificazione energetica" e "prevenzione del rischio sismico" che riguardano l'intero edificio, soprattutto se trattasi di opifici o altri immobili strumentali caratterizzati da un accatastamento unico e da una struttura ed una superficie piuttosto elevata.

Per questi, infatti, gli attuali massimali degli incentivi (ammontare di detrazione massima per l'Ecobonus e 96.000 euro di spese per il Sismabonus), essendo riferiti al singolo immobile nella sua interezza, risultano spesso irrisori ed insufficienti. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, commisurando le premialità, se trattasi di opificio o altro immobile strumentale, non più al singolo immobile come "unitariamente accatastato" ma ad una predeterminata superficie.

Allo stesso modo, in particolar modo per il Sismabonus, se ne auspica l'estensione all'acquisto di case antisismiche site anche nelle zone a rischio sismico 2 e 3 (e non solo alla zona 1, come attualmente previsto), cedute dalle imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione, anche con variazione volumetrica (detrazione IRPEF 75%/85% del prezzo di vendita, fino ad un massimo di 96.000 euro).

RIAPERTURA TERMINI RIVALUTAZIONE TERRENI AGRICOLI E EDIFICABILI POSSEDUTI DA PRIVATI (ART. 81)

Viene disposta una nuova riapertura dei termini per la rivalutazione delle aree (edificabili o agricole) e delle partecipazioni, possedute da privati non esercenti attività commerciale, oggetto, nel tempo, di diverse proroghe.

In particolare, viene nuovamente ammessa la possibilità di rideterminare il valore d'acquisto dei terreni edificabili ed agricoli posseduti da privati non esercenti attività commerciale alla data del 1° gennaio 2019, mediante la redazione di una perizia giurata di stima ed il versamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito, pari all'8% dell'intero valore rivalutato delle aree.

Tale imposta sostitutiva deve essere versata (o la prima rata nel caso di pagamento rateale) entro il 30 giugno 2019.

Si ricorda che, mediante la rivalutazione, i possessori possono utilizzare il nuovo valore dell'area come riferimento ("nuovo valore d'acquisto") ai fini del calcolo delle imposte sui redditi (ossia della cd. "plusvalenza" – artt.67 e 68 del D.P.R. 917/1986 – TUIR) e delle imposte d'atto dovute in fase di cessione del terreno.

Valutazione *La misura, in linea generale, è positiva, perché consente ai privati che posseggono aree edificabili di rivalutarne il valore fiscale (pagando un'imposta pari all'8% dell'intero valore rideterminato), abbattendo, in caso di successiva cessione delle stesse, le plusvalenze imponibili.*

Tuttavia, si tratta dell'ennesima proroga della rivalutazione che, soprattutto negli ultimi anni, ha prodotto scarso interesse, in ragione del crollo dei valori immobiliari e del raddoppio dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, che è passata dal 4% all'8%.

**ABROGAZIONE
IRI
(ART. 82)**

Viene disposta l'abrogazione dell'IRI (imposta sul reddito d'impresa) introdotta dalla legge di bilancio 2017 (art.1, co.547-548, legge 232/2016), e che doveva entrare in vigore a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2017 (pertanto, già a decorrere dal 2018, per i contribuenti con periodo d'imposta coincidente con l'anno solare).

L'abrogazione ha efficacia retroattiva, cosicché la nuova imposta, di fatto, non è mai entrata in vigore.

In particolare, si ricorda che l'IRI (imposta sul reddito d'impresa) avrebbe consentito a tutti i titolari di reddito d'impresa (imprenditori individuali, Snc e Sas in regime di contabilità ordinaria) di applicare l'aliquota fissa IRPEF del 24% (al pari delle società di capitali soggette ad IRES), in luogo dell'aliquota marginale (che va da un minimo del 23% ad un massimo del 43%).

La "flat tax" per le PMI si sarebbe applicata su opzione del contribuente di durata pari a 5 periodi d'imposta (rinnovabile) e, comunque, solo per l'utile d'impresa mantenuto in azienda e non attribuito all'imprenditore.

PROPOSTE

*Salva la proroga dei bonus fiscali, il DdL non contiene le misure auspiccate dall'Ance, che prevedono l'uso della leva fiscale per **favorire la riqualificazione del tessuto urbano**, soprattutto attraverso lo strumento della permuta e della sostituzione edilizia, nonché per adeguare il mercato delle locazioni abitative alle più moderne esigenze sociali ed economiche.*

Si tratta, in particolare, della:

- *proroga fino al 2021 della detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B;*
- *applicazione fino al 2021 delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna) all'acquisto di immobili da parte di impresa che, entro i 5 anni successivi, si impegni alla ricostruzione degli stessi in classe A sotto il profilo energetico e nel rispetto delle regole di sicurezza che vigono per i nuovi edifici (DM 14 gennaio 2008 "Norme Tecniche per le Costruzioni");*
- *estensione alle zone a rischio sismico 2 e 3 della detrazione Irpef 75%-85% del prezzo di vendita (fino ad un massimo di 96.000 euro) per l'acquisto di case antisismiche, site nei comuni della zona a rischio sismico elevato, cedute dalle imprese di costruzione o*

ristrutturazione immobiliare e derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione, anche con variazione volumetrica;

- *rimodulazione dei benefici fiscali “ecobonus” e “sismabonus” in funzione dell’immobile su cui s’interviene, commisurando le premialità, per gli immobili strumentali unitariamente accatastati, ad una predeterminata superficie (nello specifico, 96.000 euro per ogni 500 mq di superficie utile catastale, per gli edifici a destinazione produttiva e per ogni 200 mq per quelli a destinazione ufficio o ricettiva).*

*Al fine di **adeguare il mercato delle locazioni abitative**, oggi troppo polverizzato e ben lontano dal soddisfare l’esigenza di una “locazione di qualità”, che abbia ad oggetto un patrimonio abitativo moderno, efficiente e non energivoro, dovrebbe prevedersi:*

- *l’estensione della cedolare secca alla locazione delle abitazioni delle imprese.*

*Inoltre, in tema di **fiscaltà relativa al comparto dei lavori pubblici** il DdL dovrebbe essere integrato, con:*

- *l’abrogazione del meccanismo dello “split payment” (di cui all’art.17ter, DPR 633/1972), tenuto conto dell’estensione generalizzata della fatturazione elettronica come strumento di lotta all’evasione in tema di IVA.*

Nelle more della soppressione dello split payment, si propone, alternativamente di:

- *consentire alle imprese un recupero integrale del credito IVA generato dall’applicazione del meccanismo, eliminando i limiti massimi di compensabilità dei crediti d’imposta e contributivi attualmente vigenti pari a 700.000 euro annui (art. 34 della Legge 388/2000 e art.9, co.2 del DL 35/2013, convertito con modificazioni nella legge 64/2013).*
- *la soppressione della norma che riduce, da 10.000 a 5.000 euro, la soglia oltre la quale le pubbliche amministrazioni e le società a prevalente partecipazione pubblica possono sospendere i pagamenti, nell’ipotesi in cui il beneficiario degli stessi risulti inadempiente rispetto all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle esattoriali, per un ammontare complessivo pari almeno a tale importo (art. 48-bis del DPR 602/1973).*

Misure per lo sviluppo degli investimenti

**FONDO
 INVESTIMENTI
 AMMINISTRA-
 ZIONI
 CENTRALI ED
 ENTI
 TERRITORIALI
 (ART. 15 E
 16)**

Il DDL di Bilancio 2019 prevede la costituzione di **due fondi per il rilancio degli investimenti pubblici**, uno per le amministrazioni centrali, con una dotazione di 50,2 miliardi di euro in 15 anni, e uno per le amministrazioni territoriali (Regioni, Province, Comuni), di carattere strutturale, con 47,35 miliardi in 15 anni e 1.500 milioni a decorrere dal 2034.

I due fondi prevedono complessivamente 97,5 miliardi di euro nei prossimi 15 anni, di cui 17,8 miliardi nel triennio 2019-2021.

DDL DI BILANCIO 2019: I FONDI PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI

valori in milioni di euro

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022-2033 | TOTALE |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
| Fondo investimenti Amministrazioni centrali | 2.900 | 3.100 | 3.400 | 40.800 | 50.200 |
| Fondo investimenti Enti territoriali | 3.000 | 3.400 | 2.000 | 38.950 | 47.350 |
| TOTALE | 5.900 | 6.500 | 5.400 | 79.750 | 97.550 |

Elaborazione Ance su DDL Legge di Bilancio 2019

Il Fondo per le Amministrazioni centrali - Ministeri, enti e società pubbliche - è destinato genericamente agli investimenti. Invece, tra le destinazioni del fondo enti territoriali, il DDL richiama esplicitamente lo sviluppo infrastrutturale del Paese, in particolare, l'edilizia pubblica, la manutenzione della rete viaria, il dissesto idrogeologico, la prevenzione del rischio sismico e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Tali risorse risultano aggiuntive rispetto al Fondo investimenti da 83,6 miliardi di euro, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalla Legge di bilancio del 2017 e rifinanziato l'anno successivo.

Per l'assegnazione delle risorse dei due fondi è previsto un meccanismo analogo a quello previsto per il Fondo investimenti presso la Presidenza del consiglio dei Ministri, ovvero l'emanazione di decreti del presidente del Consiglio (Dpcm). Nel caso del fondo enti territoriali i DPCM devono sempre essere preceduti da intesa con Regioni e Comuni in Conferenza Unificata, mentre per il fondo statale l'intesa è necessaria solo per i decreti attuativi "a valle" che investano competenze regionali.

Le risorse del Fondo investimenti amministrazioni centrali possono essere utilizzate anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con, tra gli altri, la Banca europea per gli investimenti e la Cassa Depositi e Prestiti.

Valutazione

L'Ance non può che esprimere apprezzamento per l'importante iniezione di risorse (97,5 miliardi di euro nei prossimi 15 anni) da destinare agli investimenti di amministrazioni centrali ed enti territoriali, che risultano aggiuntive rispetto al Fondo da oltre 83 miliardi di euro istituito presso la Presidenza del Consiglio.

Tuttavia, per una valutazione complessiva occorrerà attendere la pubblicazione degli stati di previsione dei singoli Ministeri, al fine di verificare se le risorse siano effettivamente interamente aggiuntive e non in parte sostitutive di fondi esistenti, soprattutto con riferimento ai grandi soggetti attuatori quali Anas e Ferrovie dello Stato.

Inoltre, dall'analisi del DDL emerge che una quota importante del Fondo Enti Territoriali, pari a oltre 25 miliardi di euro nei prossimi 15 anni, sarà destinata alla copertura delle misure di finanza pubblica per gli enti territoriali. In particolare,

con il superamento del pareggio di bilancio e la conseguente eliminazione di tutti i vincoli di finanza pubblica, gli enti potranno aumentare la loro capacità di spesa. Occorrerà garantire che tali maggiori investimenti riguardino effettivamente la realizzazione di opere pubbliche.

*Più in generale, sarà necessario **porre attenzione all'effettivo utilizzo delle risorse**, affinché tali importanti stanziamenti non rimangano sulla carta, come accaduto negli ultimi anni durante il quale, nonostante le importanti misure di sostegno agli investimenti pubblici, i risultati sul livello degli investimenti sono stati molto deludenti e lontani dalle previsioni governative.*

Si ricorda, infatti, che nel 2017 la spesa per investimenti fissi lordi della Pubblica Amministrazione si è ridotta del 5,3% rispetto all'anno precedente a fronte di una previsione di crescita iniziale del 2,8%.

Una tendenza confermata anche per il 2018. La Nota di aggiornamento del Def di settembre 2018 stima, infatti, un'ulteriore riduzione del 2,2%, a fronte del +2,5% indicato nel Def di aprile scorso.

**RICORSO
ALLE
CENTRALI DI
COMMITTENZA**
**(ART. 16,
CO. 4)**

Al comma 4 dell'art. 16 è contenuta una modifica all'art. 37, comma 5, del codice dei contratti, secondo cui, in attesa della qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui all'art. 38 del Codice dei contratti, l'ambito territoriale di riferimento delle centrali di committenza coincide con il territorio provinciale o metropolitano, e i Comuni non capoluogo di provincia ricorrono alla stazione unica appaltante costituita presso le province e le città metropolitane per gli appalti di lavori pubblici.

Valutazione

La previsione in commento modifica l'articolo 37, comma 5 del Codice dei contratti pubblici, ridefinendo integralmente l'ambito di riferimento per il ricorso alle centrali di committenza.

Infatti, essa, da un lato, sancisce la coincidenza dell'ambito territoriale di riferimento delle centrali di committenza con quello Provinciale e delle Città metropolitane; dall'altro, obbliga i Comuni non capoluogo a ricorrere alle stazioni uniche appaltanti per tutte le procedure di affidamento di lavori pubblici, segnando il passaggio da un sistema che prevedeva varie alternative, ad uno in cui tali Enti hanno un chiaro obbligo di ricorso alle strutture di livello provinciale o delle Città metropolitane.

**CENTRALE
PER LA
PROGETTA-
ZIONE DELLE
OPERE
PUBBLICHE**
(ART. 17)

L'articolo 17 istituisce, a decorrere dal 1 gennaio 2019, la "**Centrale per la progettazione delle opere pubbliche**", cui viene attribuito il compito di progettare le opere pubbliche ai sensi degli artt. 23 e 24 del Codice dei contratti, previa convenzione con le amministrazioni centrali e locali ai sensi dell'art. 24, comma 1, lett. c) (rientrando, quindi, come chiarito dalla relazione illustrativa, nell'ambito dei progettisti interni).

La Centrale opera in autonomia amministrativa, organizzativa e funzionale, sotto la responsabilità di un coordinatore che ne dirige l'attività e può stipulare convenzioni per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo in commento con i soggetti interessati, senza oneri diretti di prestazioni professionali rese per gli enti territoriali richiedenti.

Essa, inoltre, svolge le seguenti attività:

- a) progettazione di opere pubbliche e ogni altra prestazione relativa alla progettazione di fattibilità tecnica ed economica, definitiva ed esecutiva di lavori, collaudo, nonché, ove richiesta, direzione dei lavori e incarichi

- di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente competente alla programmazione dei lavori pubblici;
- b) gestione delle procedure di appalto in tema di progettazione per conto della stazione appaltante interessata;
 - c) predisposizione di modelli di progettazione per opere simili o con elevato grado di uniformità e ripetitività;
 - d) valutazione economica e finanziaria del singolo intervento;
 - e) assistenza tecnica alle amministrazioni coinvolte nel partenariato pubblico privato.

A tal fine, è prevista l'assunzione in capo alla Centrale di 300 unità di personale, per il 70% a profilo tecnico.

Valutazione

L'Ance esprime apprezzamento per la scelta adottata dal Governo di intervenire sulla qualità e disponibilità della progettazione, un aspetto particolarmente critico del processo realizzativo delle opere pubbliche.

Tuttavia, i tempi medio-lunghi necessari per il raggiungimento della piena operatività della Centrale per la progettazione appaiono incompatibili con l'obiettivo di rilancio degli investimenti pubblici nel 2019.

Il rischio è che, nelle more della piena funzionalità della Centrale per la progettazione e della Struttura di missione per il rilancio degli investimenti pubblici ("InvestItalia"), sarà impossibile cogliere effetti positivi sul livello di investimenti del 2019.

Sarà, poi, necessario un quadro di governance chiaro che escluda sovrapposizioni e conflitti di competenze tra le strutture in grado di bloccarne l'efficacia.

Inoltre, il pieno funzionamento della Centrale dipenderà dall'introduzione degli snellimenti procedurali necessari a qualsiasi struttura tecnica dedicata, come risulta da alcune delle principali esperienze internazionali osservate negli ultimi anni. Ad esempio, in Spagna, nel biennio 2009-2010, il "Plan E" ha permesso la realizzazione di circa 13 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi.

In ogni caso, occorre evitare che gli interventi infrastrutturali già programmati e da avviare possano subire rallentamenti in considerazione dei tempi necessari alla piena operatività della Centrale per la progettazione.

Più in generale l'Ance ritiene necessaria l'introduzione, già nella Legge di Bilancio, di specifiche norme procedurali in grado di semplificare e accelerare la fase progettuale e realizzativa nel suo complesso.

PROPOSTE

Al riguardo, l'Associazione ha individuato un primo elenco di proposte:

- **Eliminazione dei passaggi al CIPE** successivi all'approvazione, da parte dello stesso, del Documento pluriennale di pianificazione (DPP) o di altri documenti di pianificazione o programmazione. Tale proposta ha l'obiettivo di velocizzare le attività di approvazione dei progetti, lasciando la responsabilità ai soggetti attuatori e riconducendo al Comitato l'originale funzione programmatrice;
- **Innalzamento** (da 50 milioni a 200 milioni di euro) della soglia per il

parere obbligatorio da parte del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici;

- *Eliminazione delle inutili duplicazioni di passaggi decisionali tra i Ministeri;*
- *Razionalizzazione delle attività di controllo della Corte dei Conti, al fine di concentrarne l'azione sull'attività di programmazione iniziale e, successivamente, sull'operato delle amministrazioni, come avviene ad esempio in altri Paesi europei. Alla base della proposta vi è la necessità di controlli più efficaci, ma allo stesso tempo meno ricorrenti, per consentire un'azione più veloce della PA.*

È comunque indispensabile, infine, introdurre alcune forme di velocizzazione e semplificazione delle gare. Le proposte in tal senso riguardano i seguenti temi:

- **OEPV ED ESCLUSIONE AUTOMATICA DELLE OFFERTE ANOMALE**
E' necessario addivenire ad una più corretta applicazione dei criteri di aggiudicazione dell'OEPV e dell'esclusione automatica delle offerte anomale.
In particolare, fino a quando non verrà istituito l'albo dei Commissari esterni e il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'OEPV:
 - *deve essere vietata sotto i 2 milioni di euro;*
 - *deve essere consentita, nella fascia tra 2 milioni e la soglia comunitaria, solo in presenza di complessità tecnica dell'appalto;*
 - *in assenza di complessità tecnica, va applicato il sistema dell'esclusione automatica delle offerte anomale, accompagnato da un metodo "antiturbativa" revisionato rispetto a quello attuale, che non ha dato i risultati sperati in termini di contenimento dei ribassi (al riguardo andrà sperimentato un altro metodo antiturbativa);*
 - *deve prevedere criteri di valutazione tecnica oggettivi, misurabili e il più possibile declinati in sub-criteri, con puntuali verifiche in fase esecutiva sulla effettiva attuazione delle migliori offerte;*
 - *per la valutazione della componente prezzo, occorre adottare metodi di calcolo che consentano di contenere la rilevanza dei ribassi;*
 - *le soglie di importo per l'applicazione dei criteri di aggiudicazione devono essere le stesse anche per il settore dei beni culturali;*
 - *deve essere vietata, fino alla soglia comunitaria, nel caso di accordi-quadro aventi ad oggetto lavori di manutenzione ordinaria.*
- **APPALTO INTEGRATO**
E' necessario prevedere che le stazioni appaltanti possano ricorrere all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo dell'amministrazione aggiudicatrice.

**STRUTTURA
TECNICA DI
MISSIONE PER
IL SUPPORTO
DELLE
POLITICHE
DEL MEF
(ART. 18)**

Il DDL prevede, come anticipato nella Nota di aggiornamento al DEF e più volte ribadito dai rappresentanti del Governo, l'istituzione di una **Struttura di missione** di supporto alle attività del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di **investimenti pubblici e privati**.

Tale *task force*, denominata "InvestItalia", opera anche in raccordo con la Cabina di regia "Strategia Italia" istituita con il DL "Genova" (DL 109/2018) con il compito di verificare lo stato di attuazione di piani e programmi di investimento infrastrutturale, in particolare degli interventi relativi al dissesto idrogeologico,

vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e le situazioni di particolare degrado ambientale nonché di adottare le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi.

A InvestItalia sono attribuiti i seguenti compiti:

- a) analisi e valutazione di programmi di investimento riguardanti le infrastrutture materiali e immateriali;
- b) valutazione delle esigenze di riammodernamento delle infrastrutture delle pubbliche amministrazioni;
- c) verifica degli stati di avanzamento dei progetti infrastrutturali;
- d) elaborazione di studi di fattibilità economico-giuridico di progetti di investimento in collaborazione con i competenti Uffici del Ministero dell'economia e delle finanze;
- e) individuazione di soluzioni operative in materia di investimento, in collaborazione con i competenti Uffici dei Ministeri;
- f) affiancamento delle pubbliche amministrazioni nella realizzazione dei piani e programmi di investimento;
- g) individuazione degli ostacoli e delle criticità nella realizzazione degli investimenti ed elaborazione di soluzioni utili al loro superamento;
- h) elaborazione di soluzioni, anche normative, per tutte le aree di intervento di cui al presente comma;
- i) ogni altra attività o funzione che, in ambiti economici o giuridici, le sia demandata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Valutazione

L'Ance non può che esprimere apprezzamento per la previsione della task force per il rilancio degli investimenti.

L'Associazione, infatti, sollecita da anni la creazione di una struttura tecnica di missione, autonoma e indipendente, alla quale affidare un ruolo di coordinamento e supervisione per facilitare il complesso processo di realizzazione dei programmi e degli interventi infrastrutturali.

In merito alla valutazione degli effetti di tale misura sul livello degli investimenti, si rimanda al commento all'art. 17.

**RIFINANZI-
AMENTO
DELLA NUOVA
SABATINI
(ART. 19)**

Il DDL di Legge di Bilancio prevede il rifinanziamento della Nuova Sabatini, la misura agevolativa gestita dal Mise per finanziare l'acquisto di nuovi macchinari, impianti e attrezzature da parte delle PMI. Complessivamente, sono stanziati 480 milioni di euro dal 2019 al 2024.

Valutazione

Positiva

**FONDO PER IL
 SOSTEGNO AL
 VENTURE
 CAPITAL
 (ART. 19)**

E' prevista l'istituzione, presso il Mise, di un **Fondo per il sostegno ai Fondi di Venture Capital**, intesi come organismi di investimento collettivi del risparmio chiusi e società di investimento a capitale fisso che investono almeno l'85% del valore degli attivi in PMI non quotate su mercati regolamentati nella fase di sperimentazione (seed financing), di costituzione (start-up financing), di avvio dell'attività (early-stage financing) o di sviluppo del prodotto (expansion o scale up financing) ed il residuo in PMI emittenti azioni quotate, il cui fatturato anche anteriormente all'ammissione alla negoziazione delle proprie azioni, sia inferiore a 300 milioni di euro, ovvero che abbiano una capitalizzazione di mercato inferiore ai 500 milioni di euro.

La dotazione di questo Fondo è di 110 milioni di euro per il periodo 2018-2025.

Valutazione

I fondi di venture capital si caratterizzano per un profilo rischio-rendimento elevato, dal momento che investono principalmente in imprese che attraversano fasi particolari (nuova costituzione, ristrutturazione, espansione) in settori specifici (soprattutto hi-tech, manifatturiero e terziario avanzato).

Storicamente, gli investimenti nel settore delle costruzioni sono stati bassissimi, a causa della mancanza di esperienza del management di questi fondi nel campo edile.

L'unico settore che potrebbero supportare è quello del PPP, entrando nel capitale delle società veicolo. Nel passato, l'Ance più volte ha cercato di dialogare con alcuni di questi soggetti (per esempio, il Fondo Strategico Italiano di Cdp), ma i risultati sono stati negativi, considerata la chiusura verso il comparto edile.

Inoltre, appare anomalo che lo Stato crei uno strumento finanziario "a sostegno" di questi fondi che nascono con la finalità di assumersi un alto livello di rischio.

Considerate le scarse risorse a disposizione, sarebbe più indicato che tali fondi venissero dedicati al Fondo di Garanzia per le PMI.

**FINANZIAME-
 NTO DEI
 PROGRAMMI
 DI EDILIZIA
 SANITARIA
 (ART. 42)**

La norma prevede **2 miliardi di risorse aggiuntive da destinare al programma pluriennale di edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988** che vanno ad aggiungersi ai 24 miliardi previsti con la Legge di stabilità per il 2010 (L. 191/2009) e saranno programmate attraverso la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni.

Tali risorse che verranno attribuite prioritariamente alle regioni che hanno esaurito le risorse già stanziare, sono a valere sul Fondo investimenti enti territoriali.

Valutazione

Positiva

**MODIFICHE
 PER IL
 RIEQUILIBRIO
 TERRITORIALE
 (ART. 44)**

La norma in commento interviene sull'articolo 7-bis del DL 243/2016 relativo alle modalità di verifica del criterio di destinazione delle risorse ordinarie al Mezzogiorno sulla base della popolazione residente (criterio del 34%).

In particolare, la norma introduce lo stesso vincolo anche alle risorse dei contratti di Programma Anas e RFI.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente la scelta di estendere la clausola del 34% per la spesa ordinaria in conto capitale anche ad Anas e Ferrovie

Negli ultimi dieci anni, infatti, molti studi hanno evidenziato che una parte significativa dei fondi straordinari destinati al riequilibrio territoriale, in particolare a favore del Mezzogiorno, sono stati utilizzati in modo sostitutivo rispetto ai finanziamenti ordinari.

Pertanto, la norma consente di assicurare una maggiore spesa ordinaria per i territori più svantaggiati.

Regioni ed Enti Locali

**SEMPLIFICAZIONE DELLE
REGOLE DI
FINANZA
PUBBLICA
(ART. 60)**

La norma prevede, a partire dal 2019, il superamento del pareggio di bilancio e la completa eliminazione di ogni vincolo sui saldi di finanza pubblica degli enti territoriali, ad eccezione delle Regioni a statuto ordinario.

Tale importante modifica si è resa necessaria a seguito delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in base alle quali l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo.

Ciò vuol dire, in altre parole, che a decorrere dal 2019 l'avanzo di amministrazione (risorse risparmiate dagli enti territoriali nelle passate gestioni) e il Fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa possono essere utilizzati dall'ente e non possono essere limitati.

Gli enti saranno considerati in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

Qualora nel corso dell'anno risultino andamenti di spesa non coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica, il Ministero dell'economia introduce adeguate misure di contenimento della spesa.

A seguito di tali disposizioni risultano, quindi, abrogati la disciplina del pareggio di bilancio e il sistema di attribuzione degli spazi finanziari per la realizzazione di investimenti.

Tali disposizioni verranno applicate anche alle Regioni a statuto ordinario a partire dal 2021.

Un contributo all'aumento della capacità di spesa degli enti e ai fini di una riduzione dei tempi realizzativi delle opere arriverà anche dalla norma, prevista all'art. 67 del DDL, che prevede un rafforzamento del Fondo Pluriennale Vincolato come strumento di gestione e snellimento delle procedure di spesa.

Valutazione

L'Ance esprime apprezzamento per le misure di superamento del pareggio di bilancio e di tutti i vincoli sui saldi di finanza pubblica degli enti territoriali nonché per la semplificazione degli adempimenti contabili.

Tali misure potranno, infatti, contribuire al rilancio degli investimenti locali purché tale maggiore capacità di spesa riguardi opere pubbliche utili ai territori.

Tuttavia, se da un lato con l'abrogazione dei meccanismi di attribuzione degli spazi finanziari per la realizzazione di investimenti, viene introdotta un'importante semplificazione procedurale, dall'altro viene meno la garanzia che una quota prestabilita dei maggiori investimenti consentiti sia destinata alla realizzazione di opere utili alla collettività quali, per esempio, all'edilizia scolastica, a quella sportiva o alla messa in sicurezza del territorio e del patrimonio immobiliare.

**MISURE PER
IL RILANCIO
DEGLI
INVESTIMENTI
E CONCORSO
ALLA FINANZA
PUBBLICA
DELLE
REGIONI A
STATUTO**

La norma definisce le modalità di attuazione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario.

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 23 maggio 2018, che ha dichiarato illegittima la proroga al 2020 della manovra di finanza pubblica adottata con il DL 66/2014, le regioni avranno nel 2020 maggiori risorse per 750 milioni di euro, pari al contributo alla finanza pubblica previsto dal Decreto legge sopra richiamato.

La norma, al fine di compensare le misure di finanza pubblica previste a

**ORDINARIO
(ART. 61)**

legislazione vigente, attribuisce alle regioni un contributo pari a **4.242,4 milioni di euro, di cui 2.496,20 milioni di euro per il 2019 e 1.746,20 milioni di euro per il 2020**, da destinare al rilancio e all'accelerazione degli investimenti pubblici.

Le regioni potranno utilizzare tali importi per la realizzazione di **nuovi investimenti** diretti o indiretti nei seguenti importi annuali: 800 milioni nel 2019, 908,4 nel 2020, 1.033,2 milioni nel 2021, 1.033,1 milioni nel 2022 e 467,7 milioni nel 2023.

La norma specifica gli ambiti di intervento di tali nuovi investimenti (stanziamenti aggiuntivi rispetto alle previsioni del Bilancio di previsione 2018-2020), ovvero:

- messa in sicurezza del patrimonio immobiliare compreso l'adeguamento e i miglioramenti sismico degli immobili;
- prevenzione del rischio idrogeologico e tutela ambientale;
- viabilità e trasporti;
- edilizia sanitaria ed edilizia pubblica residenziale;
- interventi in favore delle imprese, compresa ricerca e innovazione.

La norma disciplina, inoltre, le modalità di monitoraggio e certificazione degli investimenti realizzati dalle regioni oltre alle sanzioni da applicare in caso di mancato o parziale impegno degli investimenti.

Valutazione

In sintesi, la norma in commento consente alle Regioni, che restano soggette al pareggio di bilancio fino al 2021, di ottenere uno sconto sui tagli previsti dalle precedenti manovre in cambio di un incremento delle spese per investimenti.

La valutazione dell'Ance non può che essere positiva anche in considerazione degli ambiti di intervento previsti (messa in sicurezza del patrimonio immobiliare, rischio idrogeologico, viabilità, ecc..) che rappresentano delle assolute priorità per il Paese.

**FINANZIAMENTO PIANI DI SICUREZZA PER LA MANUTENZIONE DI STRADE E SCUOLE DELLE PROVINCE DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO
(ART. 64)**

La norma attribuisce alle Province delle Regioni a Statuto ordinario un contributo di 250 milioni di euro annui per gli anni dal 2019 al 2033, pari a **3.750 milioni di euro nei prossimi 15 anni**, da destinare al finanziamento di **piani pluriennali per la sicurezza e la manutenzione di strade e scuole**.

Il contributo viene ripartito con decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'economia, previa intesa in sede di Conferenza Stato – città ed autonomie locali, da emanarsi entro il 20 gennaio 2019 sulla base della riduzione di risorse destinate alla spesa per la manutenzione di strade e scuole, nonché in relazione all'incidenza delle manovre sulle principali entrate correnti delle province.

Al fine di garantire l'effettivo utilizzo di tali risorse, la norma prevede che le risorse assegnate per ogni annualità devono essere liquidate o liquidabili per le finalità indicate entro il 31 dicembre di ogni anno.

La copertura finanziaria di tali risorse è a valere sul Fondo investimenti enti territoriali.

Valutazione

La valutazione è certamente positiva. La norma destina 250 milioni di euro annui per i prossimi 15 anni, a valere sul Fondo enti territoriali, alla sicurezza e manutenzione di strade e scuole.

Peraltro, tali risorse dovrebbero aggiungersi al finanziamento, pari a 1,6 miliardi di euro, previsto dalla Legge di bilancio per il 2018 (120 milioni di euro per il 2018 e 300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023) per la

manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane che, a quasi un anno dall'entrata in vigore, presenta ritardi nella fase programmatoria e attuativa.

Occorre ora fare in modo che tali finanziamenti non rimangano sulla carta, come accaduto finora, ma che possano in tempi rapidi trasformarsi negli interventi necessari a mettere in sicurezza e a mantenere le strade e le scuole.

**UTILIZZO DEL
RISULTATO DI
AMMINISTRA-
ZIONE PER GLI
ENTI IN
DISAVANZO**

La norma favorisce l'utilizzo degli avanzi di amministrazione anche per gli enti in disavanzo disciplinandone nel dettaglio le modalità.

(ART. 65)

Valutazione

Positiva perché potrà contribuire ad aumentare la capacità di spesa degli enti.

**PIANO
PERIFERIE**

(ART. 68)

La norma recepisce l'accordo sulle risorse per il Programma straordinario periferie (Legge 208/2015), siglato fra Governo e Comuni lo scorso 18 ottobre in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni-Enti locali.

In seguito al Decreto Legge 91/2018 cd. "Milleproroghe" che aveva "bloccato" 96 delle 120 convenzioni sottoscritte durante la precedente legislatura fra Governo e Comuni/Città metropolitane ed i relativi interventi di riqualificazione, l'Anci aveva avviato una azione di contrasto, prima, e di modifica della norma, poi, arrivando, a fronte della chiusura dell'Esecutivo, ad interrompere le relazioni istituzionali.

La norma intende risolvere la questione, prevedendo che le spese sostenute dai Comuni e dalle Città metropolitane per la progettazione e per l'avvio dei lavori non verranno più anticipate come previsto in precedenza, ma saranno rimborsate sulla base del cronoprogramma mediante l'utilizzo di residui iscritti nel Fondo Sviluppo e Coesione. Entro il mese di gennaio 2019 le convenzioni verranno modificate in conformità a quanto previsto dalla Legge di bilancio.

Valutazione

La norma, pur rappresentando un compromesso, è da valutarsi positivamente poiché permette comunque di portare avanti numerosi interventi di riqualificazione urbana avviati nell'ambito del Programma straordinario periferie ed arrivati già ad un buon livello di avanzamento.

Resta comunque la necessità che venga attivato quanto prima, nell'ambito di una politica organica per la città, un canale stabile di finanziamento della rigenerazione urbana. Fino ad ora infatti il Governo ha messo in campo diversi provvedimenti – Piano città (2012), Piano periferie (2014) e, da ultimo, appunto il Programma straordinario periferie (2015) – che, oltre ad avere una valenza straordinaria e settoriale, si sovrappongono parzialmente, disperdendo le poche risorse pubbliche previste per gli ambiti urbani e vanificando l'obiettivo di una azione misurata e unitaria.

Esigenze emergenziali

**PROTEZIONE
CIVILE SISMA
CENTRO ITALIA
PROROGA
STATO DI
EMERGENZA**

**(ART. 79,
CO. 3)**

La previsione in commento dispone la proroga di un anno, ossia fino al 31 dicembre 2019, dello stato di emergenza relativo al sisma del centro Italia, incrementando, a tal fine, la dotazione del corrispondente Fondo per le emergenze nazionali di 360 milioni di euro per il 2019.

Valutazione

Si evidenzia che la dichiarazione dello stato di emergenza, con conseguente possibilità di gestione in deroga delle modalità di affidamento dei lavori, viene prorogata di un ulteriore anno

**PROROGA
GESTIONE
STRAORDINARI
A SISMA 2016**

**(ART. 79,
CO. 4)**

La previsione in commento dispone la proroga di due anni, ossia fino al 31 dicembre 2020, della gestione straordinaria relativa al sisma del centro Italia al fine di consentire il proseguimento e l'accelerazione del processo di ricostruzione.

Valutazione

Positiva, alla luce dei ritardi necessari accumulati nell'opera di ricostruzione

Misure in materia di lavoro

OCCUPAZIONE NEL MEZZOGIORNO (ART. 20) Vengono previsti incentivi volti a favorire l'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno con contratto a tempo indeterminato di soggetti che non abbiano compiuto trentacinque anni di età, ovvero di soggetti di almeno trentacinque anni di età privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi

SISTEMA DUALE (ART. 22) Viene previsto l'incremento delle risorse a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione, limitatamente all'esercizio finanziario 2019, destinate al finanziamento dei percorsi formativi rivolti all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e dei percorsi formativi rivolti all'alternanza scuola-lavoro.

APPRENDISTATO (ART. 26) Viene previsto lo stanziamento di risorse per l'estensione degli incentivi relativi all'apprendistato di primo livello previsti dal d.lgs. n. 150/2015.

Valutazione *Le misure sono positive poiché destinate ad incentivare l'occupazione giovanile tramite il sistema duale e l'apprendistato, nonché l'occupazione nelle regioni del Mezzogiorno.*

ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO – ASSUNZIONI (ART. 35) Per incentivare l'attività del personale ispettivo, l'articolo 35 inasprisce le sanzioni attualmente previste in materia di lavoro irregolare, orario di lavoro, somministrazione e distacco con un incremento pari ad euro 100 per ogni lavoratore irregolare;

Un incremento pari al 15% riguarda le sanzioni amministrative in materia prevenzionistica e le somme che l'INL ammette a pagare in sede amministrativa.

Le suddette sanzioni sono raddoppiate nel caso in cui, nei tre anni precedenti, il datore di lavoro sia stato punito per la constatata inosservanza di norme di legge, del contratto collettivo in materia di lavoro e legislazione sociale e per inadempimenti da cui derivino sanzioni amministrative oggetto di diffida o ammesse al pagamento di una somma in misura ridotta.

Valutazione *La norma, pur essendo opportunamente finalizzata a contrastare forme di lavoro irregolare, non può essere condivisa in quanto prevede un meccanismo di quantificazione della misura dell'incremento delle sanzioni senza tenere conto della diversa gravità delle violazioni.*

PROPOSTE

*Il gettito contributivo che grava sulle imprese del settore edile richiede opportuni interventi finalizzati alla **riduzione del costo del lavoro**.*

Occorre, in particolare intervenire per:

- *il riequilibrio dell'aliquota di finanziamento della Cassa integrazione ordinaria, attualmente, per gli operai, pari al 4,70%, riducendola al 4%;*
- *l'equiparazione dei criteri di conteggio dei limiti massimi di fruizione della Cassa Integrazione Guadagno Ordinaria tra i diversi settori produttivi;*

- *una norma specifica per il settore edile in merito all'attuale previsione normativa che obbliga il lavoratore ad avere un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva interessata dalla Cigo;*
 - *il riconoscimento del contributo Inps dello 0,30% per la formazione, non destinato specificatamente a Fondimpresa, al sistema bilaterale dell'edilizia.*
-