

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE
COSTRUTTORI EDILI

**CONVERSIONE DEL DL 1/2012 RECANTE DISPOSIZIONI
URGENTI PER LA CONCORRENZA, LO SVILUPPO DELLE
INFRASTRUTTURE E LA COMPETITIVITA'**

LE VALUTAZIONI DELL'ANCE

**COMMISSIONI FINANZE E ATTIVITA' PRODUTTIVE
CAMERA DEI DEPUTATI**

12 Marzo 2012

La crisi che ha colpito il settore delle costruzioni a partire dal 2008 e tuttora in atto porterà, alla fine del 2012, ad un ridimensionamento degli investimenti nel settore del 24,1% in termini reali, riportando i livelli di produzione a quelli della metà degli anni '90.

Le perdite produttive coinvolgono tutti i comparti di attività (ad eccezione degli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo, in lieve crescita), con un picco che raggiunge il -40,4% per la nuova edilizia abitativa.

Per i lavori pubblici, il cui ridimensionamento è in atto ormai da otto anni, la flessione complessiva è quantificabile nel -44,5%.

La caduta dei livelli produttivi e l'assenza di prospettive di miglioramento continuano a generare forti contraccolpi sul fronte occupazionale: dall'inizio della crisi, secondo stime Ance, si sono persi circa 250.000 posti di lavoro nelle costruzioni che salgono a 380.000 unità se si considerano anche i settori collegati.

La crisi del settore diventa sempre più critica per moltissime imprese di costruzioni, schiacciate tra un nuovo credit crunch, ben più severo di quello registrato dopo il fallimento di Lehman Brothers, e una Pubblica Amministrazione che continua a bloccare i pagamenti dovuti per i lavori regolarmente eseguiti.

Per quanto riguarda le risorse per nuove infrastrutture, la consueta analisi della manovra di finanza pubblica per il 2012 segnala una pesante riduzione delle risorse per interventi infrastrutturali (-12,1% rispetto al 2011). E' il quarto anno consecutivo che le risorse per nuove opere pubbliche subiscono una contrazione, registrando rispetto al 2008 un taglio del 43%.

Nonostante la forte crisi il settore delle costruzioni fornisce un importante contributo all'economia del Paese rappresentando il 10% degli impieghi del Pil.

Scommettere sul settore delle costruzioni significa attivare impulsi che si riflettono e si amplificano in tutto il sistema. Una domanda aggiuntiva di 1 miliardo di euro nel settore delle costruzioni genera una ricaduta complessiva nell'intero sistema economico di 3,374 miliardi di euro ed un aumento di 17.000 occupati, di cui circa 11.000 nel settore delle costruzioni e 6.000 nei settori collegati.

In questo contesto, il recente decreto "Salva Italia", pur rappresentando un'importante ed efficace risposta del Governo alle minacce dei mercati finanziari, impone al settore delle costruzioni un prezzo alto in termini di inasprimento fiscale sulle abitazioni e non offre soluzioni all'ulteriore irrigidimento del Patto di stabilità interno.

Sulla base di tali considerazioni l'Ance ha presentato un articolato pacchetto di proposte. Il Governo, avendo riconosciuto la grave crisi del

settore, ha accolto favorevolmente le proposte che, però, ad oggi solo in parte sono state ricomprese nei provvedimenti varati.

Le valutazioni dell'Ance sul provvedimento

Il Disegno di Legge di conversione del Decreto n. 1 del 24 gennaio 2012 contiene importanti provvedimenti orientati alla liberalizzazione dei mercati ed allo sviluppo delle infrastrutture.

Le norme che favoriscono una progressiva apertura al mercato ed alla concorrenza di settori dell'economia italiana finora protetti o beneficiari di rendite di posizione, trovano nelle imprese del settore delle costruzioni una valutazione positiva.

E', inoltre, particolarmente importante il riconoscimento offerto dall'Esecutivo alla centralità del settore delle costruzioni nella struttura economica italiana e al suo ruolo nelle dinamiche di sviluppo.

Alcune disposizioni appaiono in grado di imprimere una spinta importante allo sviluppo di nuovi investimenti in alcuni settori strategici dell'economia.

In tema di servizi pubblici locali (SPL), particolarmente significativo è l'impulso all'affidamento dei servizi attraverso procedure ad evidenza pubblica, attribuendo a questo processo un elemento di virtuosità ai fini del Patto di Stabilità Interno. In tale processo, appare senz'altro positivo il maggior potere attribuito all'Antitrust nella valutazione delle condizioni per l'affidamento con gara del servizio pubblico locale.

Positivi appaiono, altresì, i limiti imposti alla gestione in house dei servizi, attraverso la riduzione da 900.000 a 200.000 euro annui della soglia al di sotto della quale è possibile affidare i servizi direttamente a società partecipate da soggetti pubblici.

Qualche preoccupazione suscita la norma che dispone il versamento presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato di tutte le entrate delle regioni e degli enti locali. A fronte del potenziale beneficio in termini di fabbisogno statale, si segnala il rischio di un ulteriore rallentamento nel processo di pagamento da parte degli Enti interessati dalla norma per lavori eseguiti.

Giudizio positivo deve essere espresso in merito alla previsione di una nuova Autorità di regolazione dei trasporti, che avrà il compito di vigilare sulla corretta gestione, in termini di costi per gli utenti e di efficienza dei servizi, delle infrastrutture ferroviarie, portuali, alle reti autostradali e alla mobilità urbana.

Sempre in tema di infrastrutture, appare positivo il provvedimento che consente alle società concessionarie di opere pubbliche e di pubblica utilità di emettere obbligazioni, anche prive di specifica garanzia ipotecaria, purché sottoscritte da investitori qualificati, ovvero tutti i soggetti autorizzati ad operare sui mercati finanziari.

La norma appare in grado di incentivare il potenziale finanziamento di infrastrutture realizzate con capitali privati, soprattutto nelle fasi di start up dell'investimento, quando ancora non vengono generati i cash flow.

Le correzioni necessarie

Si ritiene necessario introdurre nel provvedimento i seguenti correttivi:

• L'IVA SULL'INVENDUTO DEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

L'art.57 del D.L. 1/2012 è intervenuto sul regime IVA delle operazioni di cessione e locazione di abitazioni, introducendo il meccanismo dell'IVA su opzione per le operazioni aventi ad oggetto alloggi sociali o abitazioni rientranti in piani di edilizia convenzionata.

In particolare, per ciò che concerne le locazioni, riscrivendo il n.8, dell'art.10, comma 1, del D.P.R. 633/1972, viene prevista l'imponibilità ad IVA su opzione del locatore, da manifestare espressamente nell'atto d'affitto, nei seguenti casi:

- locazioni di abitazioni, di durata non inferiore a 4 anni, effettuate in attuazione di piani di edilizia abitativa convenzionata;
- locazioni di alloggi sociali.

Ad entrambe le suddette tipologie di locazione si applica l'aliquota IVA ridotta del 10% (ai sensi del nuovo n.127-*duodevicies* della tabella A, parte III, allegata al D.P.R. 633/1972), mentre tutte le altre locazioni abitative (ivi comprese quelle riguardanti le abitazioni costruite per la vendita) mantengono l'esenzione da IVA, già vigente prima dell'intervento delle suddette modifiche.

Per quel che riguarda le cessioni, riformulando il n.8-*bis* dell'art.10, comma 1, del D.P.R. 633/1972, viene ammessa l'imponibilità ad IVA su opzione del cedente, da manifestare nell'atto di vendita, nei seguenti casi:

- cessioni di abitazioni locate, per almeno 4 anni, in attuazione di piani di edilizia abitativa convenzionata;
- cessioni di alloggi sociali, come individuati dal D.M. 22 aprile 2008.

Per il resto, invece, è stato mantenuto il regime già vigente, che prevede l'imponibilità ad IVA delle cessioni di abitazioni solo se effettuate dalle imprese costruttrici o ristrutturatrici entro 5 anni dal termine dei lavori.

Le modifiche apportate non hanno, quindi, risolto le forti criticità che l'attuale disciplina IVA delle suddette operazioni arreca alle imprese operanti nel settore delle costruzioni, con particolare incidenza negli ultimi anni stante lo stato di

crisi del mercato, e che, in un primo momento, il Governo aveva espresso l'intenzione di risolvere.

Il testo varato dall'Esecutivo il 20 gennaio 2012, infatti, attribuiva la facoltà di optare per l'imponibilità ad IVA per tutte le cessioni di abitazioni effettuate dopo i 5 anni dall'ultimazione della costruzione, nonché per le locazioni di fabbricati residenziali costruiti per la vendita.

Diversamente, nel testo definitivo del Decreto Legge 1/2012, l'opzione per l'assoggettamento ad IVA è stata circoscritta alle sole operazioni relative al *social housing* che, la stessa Relazione Tecnica d'accompagnamento al Disegno di Legge di conversione del Decreto (3110 A/S) definisce "*fenomeno ancora relativamente contenuto*", in considerazione del numero limitato di progetti presenti in Italia, tanto da stimarne trascurabili gli effetti prodotti sul gettito.

Questo porta a ritenere che la misura produca in realtà effetti "*trascurabili*" anche in termini di sviluppo dell'economia generale del Paese, il cui "*motore*" in un momento di crisi come quella attuale non può essere rintracciato nei "*limitati*" programmi di *social housing*.

Viceversa, al fine di conseguire un effetto reale in termini di sviluppo e di ripresa delle attività, occorre liberare risorse in capo alle imprese, favorendo lo smobilizzo dell'invenduto ed il conseguente autofinanziamento di nuovi cantieri. In quest'ottica, è quindi, necessario modificare la norma contenuta nel Decreto Legge 1/2012.

Per le imprese di costruzioni, l'effettuazione di operazioni esenti da IVA (temporanea locazione delle abitazioni costruite e cessione delle stesse dopo i 5 anni dall'ultimazione dei lavori) comporta, da un lato, la necessità di procedere alla rettifica della detrazione IVA inizialmente operata in sede di costruzione dei medesimi fabbricati (ai sensi dell'art.19-*bis*2, del D.P.R. 633/1972) e, dall'altro, l'incidenza sul generale diritto alla detrazione del medesimo tributo, nel periodo d'imposta in cui si verifica il trasferimento esente (cosiddetto "*pro-rata generale*" - art.19, comma 5 e dall'art.19-*bis*, del D.P.R. 633/1972).

Da un calcolo medio, è possibile stimare pari ad oltre il 20% del prezzo di vendita l'IVA da restituire sulle vendite in esenzione da imposta, percentuale che non solo va ad assorbire completamente l'utile dell'impresa, ma determina una rilevante perdita.

In sostanza, viene a determinarsi un notevole incremento dei costi di produzione, penalizzando anche le imprese virtuose che non riescono a vendere interamente gli immobili costruiti entro 5 anni per le avverse condizioni di mercato. Né risulta conveniente concedere gli stessi beni in locazione, applicandosi lo stesso meccanismo di rettifica dell'IVA.

In tal senso, non appare risolutiva la modifica introdotta dallo stesso D.L. 1/2012, all'art.36, co.3, del D.P.R. 633/1972, che riconosce alle imprese la possibilità di separare contabilmente e fiscalmente le operazioni di cessione di abitazioni esenti da quelle imponibili ad IVA (facoltà precedentemente riconosciuta alle sole operazioni di locazione).

Si tratta, infatti, di un meccanismo che offre una soluzione del tutto parziale alle suddette problematiche e che comporta un significativo incremento degli oneri

amministrativi e gestionali delle imprese (dovuti soprattutto alla tenuta obbligatoria di 2 distinte contabilità, una relativa alle operazioni imponibili e l'altra a quelle esenti), non assicurando in alcun modo il rispetto del principio di "neutralità dell'IVA", sancito a livello europeo, in base al quale l'imposta deve gravare solo sui consumatori finali e mai sugli operatori economici (principio, tra l'altro, garantito per tutti gli altri settori industriali).

Occorre, pertanto, intervenire nuovamente sulle suddette disposizioni, **estendendo l'opzione per l'imponibilità ad IVA alle:**

- **locazioni di abitazioni costruite per la vendita, con applicazione dell'aliquota ridotta al 10%** (ai sensi del n.127-*duodevicies*, della tabella A, parte III, allegata al D.P.R. 633/1972),
- **cessioni di abitazioni effettuate dalle imprese costruttrici/ristrutturatrici dopo i 5 anni dall'ultimazione dei lavori.**

Con la modifica proposta, la vendita delle abitazioni costruite entro i 5 anni dall'ultimazione dei lavori rimarrebbe assoggettata ad "IVA obbligatoria", mentre quella effettuata oltre i 5 anni dal termine della costruzione sconterebbe "l'IVA su opzione" espressa nell'atto da parte dell'impresa cedente.

La possibilità di optare sarebbe quindi limitata alle sole imprese che sono intervenute direttamente (costruzione o ristrutturazione) sul fabbricato, mentre resterebbero escluse le società che effettuano operazioni di mero "trading immobiliare".

In sostanza, la modifica garantirebbe la neutralità dell'IVA, sia per le operazioni di cessione che di locazione di abitazioni, per le sole imprese che operano "industrialmente" nel settore delle costruzioni.

L'estensione dell'opzione è pienamente conforme alla direttiva comunitaria che regola l'IVA a livello europeo (direttiva 2006/112/CE) che riconosce, infatti, la possibilità ai soggetti passivi di optare per l'imposizione per tutte le cessioni di fabbricati (abitativi o meno – art.137, paragrafo 1, lettera b, della citata direttiva) e per le locazioni di qualsiasi tipologia di fabbricato (art.135, paragrafo 2, ultimo periodo e art.137, paragrafo 1, lettera d, della medesima direttiva), come del resto già riconosciuto dallo stesso Decreto Legge 1/2012 per ciò che concerne gli alloggi sociali e le abitazioni rientranti nei piani di edilizia convenzionata.

In conclusione, con l'emendamento accluso s'intende intervenire sull'art.57 del D.L. 1/2012, integrando i "nuovi" nn.8 e 8-bis dell'art.10, comma 1, del D.P.R. 633/1972, nonché il n.127-*duodevicies*, della Tabella A, Parte III, allegata al medesimo D.P.R., al fine di estendere l'assoggettamento ad IVA su opzione a:

- **le cessioni di abitazioni, effettuate dopo i 5 anni dall'ultimazione dei lavori (opzione del cedente), dalle imprese che le hanno costruite o che hanno eseguito interventi di recupero incisivo;**
- **le locazioni dei fabbricati residenziali costruiti per la vendita (opzione del locatore).**

- **AFFIDAMENTI A TERZI DEI CONCESSIONARI AUTOSTRADALI**

Nel Decreto legge è prevista una norma che aumenta, dal 40 al 50 per cento e a partire dal 1° gennaio 2015, la quota dei lavori che i concessionari autostradali devono affidare a terzi.

E' una disposizione che accoglie, seppur in misura del tutto insufficiente, un fondamentale principio di derivazione europea, che impone ai soggetti che abbiano acquisito concessioni senza gara e senza la necessaria qualificazione all'esecuzione, di affidare a terzi i lavori inerenti tale concessione.

Si ritiene, quindi, necessario elevare quantomeno al 60 per cento la quota di lavori che i concessionari autostradali sono tenuti ad affidare a terzi, avvicinando il mercato autostradale al contesto normativo europeo, e anticiparne l'applicazione al 2012.