



Prime valutazioni sulle disposizioni della Manovra finanziaria

***Misure di interesse per il
settore delle costruzioni***

**Audizione dell'ANCE presso la
5^a Commissione Bilancio del Senato**

Roma, 9 giugno 2010

PREMESSA	3
MISURE DI INTERESSE PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI	5
Definanziamento leggi di spesa (art. 1)	5
Riduzione degli stanziamenti (art. 2)	5
Programmazione e gestione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e dei fondi strutturali (art. 7- commi 26-29)	6
Razionalizzazione e risparmi di spesa delle Amministrazioni pubbliche (art. 8)	7
Patto di stabilità interno (art. 14)	9
Pedaggiamento della rete autostradale ANAS e canoni di concessione (art. 15, commi 1-5).....	10
Aggiornamento del catasto (art. 19).....	11
Rifinanziamento del fondo infrastrutture (art. 46).....	11
Concessioni autostradali (art. 47).....	12
Conferenza di servizi (art. 49).....	13
PROFILI FISCALI	15
Lotta all'evasione fiscale mediante lo strumento del " <i>contrasto di interessi</i> " (art. 25).....	15
Modifiche alla disciplina fiscale dei Fondi Immobiliari (art. 32).....	18
Ripristino dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni e reintroduzione dell'IVA sugli affitti delle abitazioni delle imprese di costruzioni.....	20
Regime fiscale ridotto per i trasferimenti diretti all'attuazione di piani urbanistici.....	21
PROFILI SINDACALI.....	23

Premessa

Il 31 maggio 2010 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il Decreto-Legge n°78/2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", relativo alla Manovra Economica per il biennio 2011-2012.

Si tratta fondamentalmente di una Manovra incentrata sulla drastica riduzione della spesa statale, per un valore complessivo pari a 24 miliardi di euro nel biennio.

Il carattere indiscriminato dei tagli operati, poi, attuato attraverso una riduzione lineare degli stanziamenti iscritti nel bilancio, determinerà un ulteriore indebolimento della capacità di infrastrutturazione del territorio italiano, già particolarmente colpita dalle manovre finanziarie degli ultimi anni, che hanno sensibilmente ridotto le risorse per nuovi investimenti infrastrutturali (solo negli ultimi due anni le risorse in bilancio per la realizzazione di nuove infrastrutture si sono ridotte del -13,4% nel 2009 e -7,8% nel 2010, per una riduzione complessiva nel biennio del 20%).

Vale la pena ricordare, poi, che il complesso delle risorse destinate alla realizzazione delle opere pubbliche iscritte nel bilancio dello Stato, secondo la consueta analisi realizzata annualmente dall'Ance, rappresenta solo il 2,2% della spesa complessiva.

Continuare a tagliare questa componente della spesa, ormai residuale, del bilancio pubblico appare, quindi, del tutto illogico e dannoso.

Il necessario riequilibrio dei conti pubblici non deve, infatti, compromettere l'indispensabile adeguamento infrastrutturale del Paese, il cui ritardo nei confronti dei principali *partner* europei, è stato determinato da una politica economica che ha costantemente ridotto la spesa in conto capitale e che non è riuscita a comprimere le spese correnti.

La scelta appare inoltre non corrispondere agli orientamenti della Commissione Europea, che ha definito prioritaria, anche nel proprio bilancio per il 2011, la promozione della ripresa economica anche attraverso l'investimento nelle infrastrutture.

Al tempo stesso, la Manovra non incentiva in alcun modo l'attivazione di risorse private provenienti da investitori istituzionali nazionali ed esteri a beneficio dell'economia reale ed in particolare di edilizia ed infrastrutture.

Nella Manovra mancano infine misure in grado di incidere in modo significativo sulla capacità di crescita dell'economia italiana attraverso ad esempio un rafforzamento del tessuto industriale.

Sotto il profilo fiscale, la Manovra prevede una serie di interventi che hanno come obiettivo, di per se del tutto condivisibili, il recupero dell'evasione fiscale mediante l'introduzione di misure che finiscono però per complicare ulteriormente la gestione amministrativa dell'attività delle aziende virtuose: dalla ritenuta del 10% per chi fruisce del 36% e del 55% alla limitazione della compensazione dei crediti con i debiti tributari.

Sarebbe invece essenziale accentuare gli strumenti di contrasto degli interessi tra imprese e utenti finali stimolando la convenienza a chiedere la regolarità dello svolgimento delle operazioni. In tal ambito, la proroga delle agevolazioni fiscali per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici e la cedolare secca sugli affitti appaiono due misure fondamentali per il perseguimento degli obiettivi che la Manovra si propone.

Allo stesso modo sarebbe necessario risolvere il problema dell'IVA sull'invenduto che rischia di mettere in ginocchio le imprese di costruzioni e risolvere il contenzioso in corso sul regime fiscale delle cessioni delle aree per la successiva utilizzazione edificatoria.

Di seguito si riporta l'analisi delle misure che più di altre presentano elementi di interesse per il settore delle costruzioni.

Misure di interesse per il settore delle costruzioni

Definanziamento leggi di spesa (art. 1)

La manovra prevede il definanziamento degli stanziamenti iscritti nei bilanci dello Stato negli anni 2007, 2008 e 2009 che non risultino impegnati sulla base del Rendiconto 2009.

VALUTAZIONE

La norma, che ha l'effetto di introdurre un sostanziale definanziamento automatico decorso un anno dallo stanziamento, appare particolarmente preoccupante per gli investimenti infrastrutturali che, generalmente, necessitano di un periodo più lungo per giungere alla sottoscrizione dei contratti, condizione necessaria per configurare un impegno di spesa.

*Si ritiene, pertanto, **assolutamente necessario prevedere un periodo maggiore per il definanziamento degli stanziamenti finalizzati a spese in conto capitale**, limitando in questo caso la previsione di definanziamento ai **solli stanziamenti del 2007 non ancora impegnati**.*

Riduzione degli stanziamenti (art. 2)

Le previsioni di spese non obbligatorie iscritte nel bilancio dello Stato a decorrere dal 2011 sono ridotte del 10% in forma lineare, ovvero riguardanti tutte le missioni del bilancio statale. Sono escluse da tale riduzione le risorse del fondo per l'università, quelle per l'informatica, per la ricerca e per il finanziamento del 5 per mille dell'IRPEF.

Nell'Allegato 1 - Riduzioni delle dotazioni finanziarie dei Ministeri nel triennio 2011 – 2013 sono riportati i tagli che saranno operati alle missioni di ciascun Ministero.

In particolare, appare particolarmente preoccupante la riduzione, per il triennio 2011-2013, delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) contenute nella missione "Sviluppo e riequilibrio territoriale" del Ministero per lo sviluppo economico.

Si tratta di un taglio complessivo di 2.460 milioni di euro (900 nel 2011, 460 nel 2012 e 1.100 nel 2013), in parte destinato all'adeguamento infrastrutturale delle aree in ritardo di sviluppo (soprattutto nel Mezzogiorno).

Per questi interventi infrastrutturali si può stimare un taglio di circa 850 milioni di euro nel triennio.

Si sottolinea, inoltre, la riduzione di 260 milioni di euro nel biennio 2011-2012 delle risorse iscritte nella missione "Infrastrutture pubbliche e logistica" del Ministero dell'economia e delle finanze, destinato, in particolare, all'attuazione degli interventi per la salvaguardia di Venezia e per l'edilizia sanitaria.

Infine, si segnala la riduzione, imposta al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della missione "Casa e assetto urbanistico".

Si tratta di una riduzione per circa 33 milioni di euro che colpisce un settore che invece evidenzia la necessità di un intervento pubblico organico soprattutto per quanto attiene alle esigenze abitative delle fasce sociali deboli.

Le preoccupazioni sono ancora maggiori in considerazione dell'indeterminatezza delle leggi e quindi degli interventi che subiranno il taglio delle risorse precedentemente a disposizione.

VALUTAZIONE

Il taglio lineare tra le missioni del bilancio dello Stato provoca un'ulteriore contrazione degli stanziamenti destinati alle infrastrutture che, vale la pena ricordarlo, rappresentano appena il 2% del complesso degli stanziamenti iscritti annualmente in bilancio.

A parziale attenuazione di questa previsione, lo stesso articolo consente alle amministrazioni di prevedere rimodulazioni tra missioni di spesa, introducendo un maggior grado di flessibilità, con la preclusione di utilizzare stanziamenti in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.

*Occorrerà che ciascun Ministero attui con attenzione questa ultima disposizione per **evitare che vengano ulteriormente penalizzati gli investimenti infrastrutturali, che rappresentano uno degli obiettivi più virtuosi della spesa pubblica.***

Programmazione e gestione delle risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e dei fondi strutturali (art. 7- commi 26-29)

La norma attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri i compiti di programmazione economico-finanziaria e di coordinamento degli interventi a favore dello sviluppo finanziati con le risorse dei fondi strutturali e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) (i compiti erano precedentemente attribuiti al Ministero dello Sviluppo Economico).

Viene inoltre previsto che una ricognizione delle soprarichiamate risorse, in particolare quelle del Fas, sia effettuata entro il 30 luglio 2010.

La norma non ha effetti sulla finanza pubblica (nessun onere, né risparmio).

VALUTAZIONE

In base alla norma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri gestirà direttamente la programmazione delle ingenti risorse destinate allo sviluppo, in particolare del Mezzogiorno, nell'ambito della politica di coesione 2007-2013.

A livello nazionale, si tratta delle risorse destinate al finanziamento degli interventi del Piano Cipe del 26 giugno 2009 (11,3 miliardi di euro), al fondo per l'adeguamento dei prezzi dei materiali (300 milioni di euro) e al PON Reti e Mobilità (2,7 miliardi di euro).

A livello regionale, si tratta delle risorse dei fondi strutturali e del Fas che finanziano molti interventi infrastrutturali, in particolare nel Mezzogiorno dove sono previsti investimenti per 25 miliardi di euro. A questo proposito, però, occorre sottolineare che i programmi regionali Fas del Mezzogiorno (circa 11 miliardi di euro per infrastrutture e costruzioni) aspettano da più di un anno l'approvazione del CIPE.

L'attribuzione della competenza alla Presidenza del Consiglio è probabilmente determinata dalla volontà di gestire direttamente l'assegnazione delle risorse, in particolare quelle di cassa.

*Occorre evidenziare che **il trasferimento di competenza non deve provocare ulteriori ritardi nell'assegnazione delle risorse.***

Razionalizzazione e risparmi di spesa delle Amministrazioni pubbliche (art. 8)

Il comma 1 dell'articolo 8 dispone la riduzione delle spese annue destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili pubblici dal 3 al 2% del valore dei beni oggetto degli interventi.

Lo stato di frequente degrado degli immobili utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, al quale spesso si accompagna anche il mancato adeguamento tecnologico degli impianti, rischia di essere senz'altro aggravato a seguito dei tagli previsti per la locazione e la manutenzione degli immobili pubblici.

Questa disposizione, che ha come obiettivo la razionalizzazione e il contenimento della spesa, va valutata con preoccupazione non solo per i riflessi sulla sicurezza di coloro che utilizzano gli immobili (dipendenti pubblici e cittadini), ma anche perché nel breve termine può causare il blocco degli interventi di manutenzione con ulteriori ripercussioni negative per le imprese, spesso di piccole dimensioni, che operano in questo delicato settore.

Il blocco o il rallentamento degli interventi di manutenzione avrà anche un altro effetto negativo e cioè quello di far crescere il degrado urbano che invece dovrebbe essere affrontato nell'ambito di un progetto di più ampio respiro che riguarda le nuove funzioni urbane.

Proposte per i programmi per la locazione art. 18 legge 203/91

*L'occasione rappresentata dalla manovra finanziaria deve essere colta anche per **rilanciare quei programmi per la locazione destinati ai dipendenti pubblici impegnati nella lotta alla criminalità** e per i quali è stato concluso l'accordo di programma con gli enti locali (art. 18 legge 203/91).*

Si tratta di interventi cantierabili in termini rapidi e che per il loro avvio necessitano di una semplice operazione di "giro fondi". Infatti trattandosi di programmi integrati nei quali sono presenti alloggi di edilizia agevolata, sovvenzionata e convenzionata destinati prevalentemente alla locazione è necessario poter disporre dei necessari finanziamenti pubblici.

*L'**intervento correttivo** da inserire nella manovra finanziaria è **a costo zero** in quanto dovrebbe prevedere lo spostamento di una quota delle risorse destinate all'edilizia agevolata (attualmente più che sufficienti rispetto alle necessità) a favore dell'edilizia sovvenzionata che invece sconta l'esaurimento delle risorse.*

Il comma 12 dello stesso articolo 8, inoltre, prevede il differimento, per le pubbliche amministrazioni, dell'applicazione delle disposizioni in **materia di valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato**, al 31 dicembre 2010.

Tale differimento è motivato dalla necessità, per le pubbliche amministrazioni, di "adottare le opportune misure organizzative". Si fa rilevare, tuttavia, che il suddetto articolo 8 definisce misure finalizzate alla "Razionalizzazione e risparmi di spesa delle amministrazioni pubbliche" e non è chiaro come, attraverso la formulazione riportata al comma 12, possa essere raggiunto tale obiettivo.

La misura prevista al comma 12 non comporta, infatti, alcun impatto sulla finanza pubblica, come si evince dalla relazione di accompagnamento al ddl, ma si rende necessaria per dare la possibilità alle pubbliche amministrazioni di "organizzarsi" ai fini dell'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 28, comma 1.bis del D. Lgs. 81/08 e s.m.i. (Valutazione dei rischi da stress lavoro-correlato).

Appare pienamente condivisibile tale previsione in relazione al fatto che, per la valutazione del rischio di cui sopra, non esistono, ad oggi, validi orientamenti - ad eccezione di un accordo europeo del 2004 che riporta indicazioni di carattere generale - che consentano alle aziende pubbliche e private di adeguarsi al disposto normativo. L'articolo 28, sempre al comma 1.bis, stabilisce, infatti, che la valutazione del rischio stress lavoro-correlato debba essere effettuata nel rispetto delle indicazioni elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro istituita presso il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e, comunque, in assenza di queste, entro il 1° agosto 2010.

La Commissione consultiva del Ministero del lavoro sta già lavorando sul tema in questione, ma si è ancora lontani dalla elaborazione di un documento condiviso, pur essendo prossimi alla scadenza del 1° agosto 2010.

E' evidente che in assenza di indicazioni precise su una tipologia di rischio così complessa, diventa problematica l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 28 comma 1. bis del D. Lgs. 81/08 da parte dei datori di lavoro di aziende sia pubbliche, sia private.

VALUTAZIONE

*Alla luce delle considerazioni suddette, si ritiene opportuno **differire il termine** dell'applicazione delle disposizioni in materia di valutazione dei rischi da stress lavoro correlato, **al 31 dicembre 2010 anche alle aziende private** necessitando, anch'esse, di un periodo di tempo congruo per l'adozione di opportune misure organizzative.*

Patto di stabilità interno (art. 14)

Viene rivisto il funzionamento del Patto di stabilità interno, rendendolo maggiormente incisivo e penalizzante per Regioni ed Enti Locali.

In particolare, i trasferimenti erariali spettanti, a qualunque titolo, alle Regioni sono ridotti per il 2011 e 2012 rispettivamente di 4.000 e 4.500 milioni di euro.

Con riferimento alle Province e ai Comuni la norma dispone il taglio dei trasferimenti correnti, per gli stessi anni¹.

In caso di mancato rispetto del Patto i trasferimenti spettanti saranno ridotti per un importo pari allo sforamento.

E' previsto, inoltre, un peggioramento alla deroga offerta ai soggetti che abbiano rispettato i vincoli del Patto per il 2009, ovvero le Province e i Comuni "virtuosi".

Per questi soggetti era prevista l'esclusione dai saldi finanziari delle spese in conto residui, nella misura massima del 4% dei residui passivi in conto capitale per il 2007. La stima degli investimenti realizzabili grazie a tale opportunità era quantificabile in 1.700 milioni di euro.

La nuova disposizione riduce fortemente questa, seppur insufficiente, "finestra".

E' previsto, infatti, che gli enti virtuosi possano escludere dal saldo rilevante ai fini del patto lo 0,78% dei residui passivi in conto capitale per il 2008.

¹ Per le Province è prevista una riduzione dei trasferimenti correnti pari a 300 milioni per il 2011 e per 500 nel 2012. Per i Comuni il taglio ai trasferimenti correnti ammonta a 1.500 milioni nel 2011 e a 2.500 nel 2012.

Nella relazione tecnica è contenuta una stima di tale deroga pari a 390 milioni di euro, circa 1.300 milioni in meno rispetto a quanto precedentemente autorizzato.

Inoltre viene eliminata la componente premiale prevista per i comuni virtuosi nel 2010, che consentiva ai comuni che avessero presentato un avanzo di bilancio nell'anno precedente di escludere dal calcolo del saldo valido ai fini del patto di stabilità interno il 70% di tale eccedenza contabile.

VALUTAZIONE

Il Patto di Stabilità interno rappresenta un problema molto sentito dalle imprese di costruzioni, che subiscono i ritardi pesantissimi nei pagamenti loro spettanti per lavori eseguiti a favore degli Enti territoriali soggetti al medesimo Patto.

L'Ance ha ripetutamente richiesto una revisione profonda di tale normativa, pur riconoscendo l'importanza dell'equilibrio nel bilancio della Pubblica Amministrazione e dell'impegno comune di tutte le Amministrazioni pubbliche ne concorrere ai vincoli imposti al bilancio statale.

*Allo stesso tempo, però, **non è accettabile che a pagare i costi per l'equilibrio dei bilanci pubblici siano le imprese creditrici delle amministrazioni pubbliche**, già colpite da un razionamento creditizio che ne mette a rischio la stessa sopravvivenza.*

*Appare necessario **prevedere un percorso contabile che metta al riparo il sistema industriale**, anche mediante un intervento della Cassa Depositi e Prestiti quale finanziatore, pro tempore, delle amministrazioni pubbliche debitorie.*

Pedaggiamento della rete autostradale ANAS e canoni di concessione (art. 15, commi 1-5)

La norma prevede due distinte misure:

- da una parte (commi 1 a 3), l'introduzione del pedaggiamento di alcune strade (autostrade e raccordi autostradali) gestite dall'ANAS Spa, al fine di finanziare, a regime, parte degli investimenti in nuove opere e di manutenzione straordinaria della società (parte investimenti del contratto di programma ANAS). I pedaggi verranno applicati a partire dal 1° luglio 2010 con una fase transitoria che durerà fino al dicembre 2011;
- dall'altra (commi 4 e 5), l'incremento dei canoni annui versati ad ANAS da parte dei concessionari autostradali (Autostrade per l'Italia, Strada dei Parchi, ecc.) per finanziare la parte servizi del contratto di programma di ANAS Spa.

VALUTAZIONE

*La relazione tecnica del provvedimento quantifica in 83 milioni di euro nel 2010, 200 milioni nel 2011 e 315 milioni di euro a partire dal 2012 l'importo delle risorse rese disponibili per investimenti in attuazione della prima misura. **A regime, la misura permetterà quindi di finanziare circa il 20-25% della parte investimenti del Contratto di Programma Anas.***

La seconda misura, che renderà disponibili 45 milioni di euro nel 2010 e 320 milioni di euro a partire dal 2011, permetterà di azzerare il finanziamento previsto annualmente nel bilancio dello Stato per la parte servizi del contratto di programma Anas.

Aggiornamento del catasto (art. 19)

Il termine del 31 dicembre 2010 previsto per l'accatastamento o l'aggiornamento catastale degli immobili esistenti ("Sanatoria delle case fantasma") deve essere limitato alla sanatoria fiscale e non deve preludere ad un nuovo condono edilizio che avrebbe conseguenze devastanti non solo per il territorio, ma anche per il mercato immobiliare che sta attraversando una delicata e prolungata fase di recessione che si riversa inesorabilmente sul settore delle costruzioni.

Per evitare ciò si ribadisce che **la regolarizzazione degli immobili dal punto di vista catastale dovrà essere consentita solo per quegli immobili che siano stati oggetto di un regolare titolo abilitativo edilizio.**

Rifinanziamento del fondo infrastrutture (art. 46)

La norma prevede la revoca dei mutui sottoscritti con la Cassa Depositi e Prestiti prima del 31 dicembre 2006 per la realizzazione di opere infrastrutturali, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, a condizione che essi:

- siano interamente non erogati, vale a dire non siano stati attivati;
- siano relativi a lavori per i quali non vi sia stata ancora nessuna aggiudicazione.

La revoca dei finanziamenti verrà disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Le risorse revocate serviranno, previo controllo del Ministero dell'economia sulla possibilità di utilizzare le risorse mantenendo gli equilibri di finanza pubblica, a finanziare le grandi opere della Legge Obiettivo.

Nell'ambito della riassegnazione delle risorse liberate, verrà data priorità al rifinanziamento del MoSE, fino ad un massimo di 400 milioni di euro.

VALUTAZIONE

La relazione tecnica allegata alla Manovra economica quantifica in almeno 635 milioni di euro l'importo delle risorse che deriveranno dalla revoca dei mutui sottoscritti con la Cassa prima del 31/12/2006.

La revoca interesserà non solo opere della Legge Obiettivo ma anche opere piccole e medie degli enti locali.

Le tipologie di opere di competenza degli enti locali interessate da un possibile definanziamento sono le seguenti: interventi di edilizia scolastica ed universitaria; opere di viabilità e trasporti (strade, ferrovie locali, parcheggi, ecc.); opere di edilizia pubblica e sociale; impianti sportivi; interventi di ricostruzione a seguito di calamità naturali.

*Se appare condivisibile l'intervento volto a destinare ad altre opere finanziamenti rimasti inutilizzati da più di 3 anni, **non appare accettabile che la destinazione delle risorse revocate avvanti esclusivamente le grandi opere della Legge Obiettivo.***

*Al fine di mantenere la destinazione originaria delle risorse, **dovrebbe essere introdotto un vincolo di riutilizzo delle risorse revocate a favore delle stesse tipologie di interventi.** Ad esempio, le risorse revocate ad interventi di edilizia scolastica dovrebbero essere riassegnate a favore di interventi finanziati con le leggi speciali di riferimento in materia di edilizia scolastica (L. 23/96 o programma inserito nell'ambito della Legge Obiettivo).*

*In alternativa, **potrebbe essere previsto il riutilizzo delle risorse anche a favore degli interventi medio-piccoli** (edilizia scolastica; mitigazione del rischio idrogeologico, opere medio-piccole nel Mezzogiorno) **previsti nell'ambito del Piano Cipe delle opere prioritarie approvato nel 2009.***

Concessioni autostradali (art. 47)

La norma (comma 1-a e comma 3) prevede il rinvio di sei mesi del termine per la definitiva approvazione degli schemi di convenzioni autostradali convalidati dal Cipe il 13 maggio u.s., che viene fissato al 31 luglio 2010, ed il ritorno alle normali procedure in caso di mancato adeguamento delle convenzioni o del piano economico-finanziari alle prescrizioni del Cipe.

La norma prevede inoltre che parte delle risorse derivanti dal rinnovo della concessione autostradale relativa all'Autostrada del Brennero (bando da pubblicare a cura dell'ANAS SpA entro il 30 settembre 2010) verranno devolute alla costruzione della nuova galleria ferroviaria del Brennero.

In particolare, la norma estende al futuro concessionario autostradale (a partire dal 2014) l'obbligo di accantonare risorse, così come previsto dalla Legge Finanziaria del 1998, da destinare al finanziamento del nuovo tunnel ferroviario del Brennero e delle relative tratte ferroviarie di accesso a sud (Fortezza-Verona).

Per memoria si ricorda che alla scadenza dell'attuale concessione, l'importo delle risorse accantonate ammonterà a circa 550 milioni di euro.

La norma prevede infine l'obbligo per il nuovo concessionario di versare un contributo annuo di 70 milioni di euro al Bilancio dello Stato a partire dal 2011, fino a concorrenza del valore della concessione.

VALUTAZIONE

La norma consentirà di ridurre l'importo dei finanziamenti a carico del bilancio statale per la realizzazione del tunnel del Brennero (2,9 miliardi di euro ancora da reperire) e delle linee ferrovie di accesso a sud (circa 3,7 miliardi di euro ancora da reperire).

Conferenza di servizi (art. 49)

La conferenza di servizi, luogo istituzionale per il razionale coordinamento degli interessi pubblici, è da sempre considerata strumento di attuazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

L'attuale disciplina, pur avendo subito nel corso degli anni numerose modifiche migliorative, è rimasta ancora piuttosto complessa e problematica.

Al fine proprio di rendere maggiormente efficace tale istituto il Decreto-Legge introduce importanti e positive semplificazioni finalizzate soprattutto ad accelerare le procedure per le aree e gli immobili soggetti a tutela, accogliendo in gran parte alcune proposte formulate in questi anni dall'Ance.

A completamento di tale quadro semplificatorio potrebbero essere inserite ulteriori previsioni contenute in altri disegni di legge attualmente all'esame del Parlamento (3209/bis/C- 3379/C).

- a) Nel caso di opera soggetta a VIA e ricompresa in un piano o programma già sottoposto a Valutazione Ambientale Strategica (VAS), l'autorità competente sulla VIA si dovrà esprimere nell'ambito della conferenza di servizi.
- b) Sempre nella logica di evitare inutili duplicazioni, si potrebbe disporre che i piani attuativi non debbano essere sottoposti a VAS, qualora non comportino variante sostanziale al piano urbanistico generale già sottoposto a VAS.

- c) Al fine di semplificare l'iter amministrativo, nel caso in cui il piano paesaggistico sia stato emanato d'intesa fra la regione e i Ministeri dei beni culturali e dell'ambiente, non sarà necessario ottenere il parere del Soprintendente, a condizione che gli strumenti urbanistici comunali abbiano provveduto a conformarsi al piano paesaggistico.

Profili fiscali

Lotta all'evasione fiscale mediante lo strumento del "contrasto di interessi" (art. 25)

Da tempo, l'ANCE condivide gli obiettivi del Governo diretti a contenere l'evasione e l'elusione fiscale, elemento di distorsione del mercato a danno delle imprese regolari e rispettose di tutti gli adempimenti fiscali.

In ogni caso, si ritiene opportuno proseguire nelle politiche di recupero dell'evasione dell'economia sommersa, mediante il potenziamento di quegli strumenti che accentuano il "contrasto di interessi" tra le imprese esecutrici dei lavori e gli utenti finali, in modo che la convenienza ad evadere trovi un ostacolo nella convenienza a rendere nota l'operazione al Fisco.

Particolare attenzione assume, in tal ambito, la previsione contenuta all'art.25 del D.L.78/2010, con la quale viene introdotta una ritenuta del 10% a titolo di acconto delle imposte sul reddito dovute dai beneficiari, con l'obbligo di rivalsa, all'atto dell'accredito dei pagamenti relativi ai bonifici disposti dai contribuenti per beneficiare di oneri deducibili o per i quali spetta la detrazione d'imposta.

Dal 1° luglio 2010, tale obbligo opererà, in sostanza, anche con riferimento ai pagamenti effettuati con bonifico relativi a spese per le quali sono riconosciute la detrazione IRPEF del 36% per interventi di ristrutturazione di immobili residenziali (attualmente applicabile fino al 31 dicembre 2012) e la detrazione del 55% per interventi di riqualificazione energetica degli edifici esistenti (attualmente applicabile fino al periodo d'imposta 2010).

In altri termini, viene introdotto l'obbligo, per le banche e le Poste italiane s.p.a., destinatarie dei bonifici di pagamento delle spese, di operare una ritenuta del 10% a titolo d'acconto delle imposte dovute dall'impresa destinataria del pagamento.

VALUTAZIONE

Tale misura suscita perplessità, anche tenuto conto dell'elevata aliquota, in quanto colpisce anche le imprese regolari sotto il profilo fiscale.

Per queste ultime, la ritenuta del 10% si traduce unicamente in una minor disponibilità monetaria, che andrebbe ad aggiungersi alle già ingenti problematiche finanziarie legate all'attuale congiuntura economica negativa ed alla conseguente "stretta creditizia" che sta vivendo il settore.

Di contro, gli uffici verificatori, proprio per come sono state strutturate le agevolazioni (le banche, infatti, hanno l'obbligo di comunicare

annualmente all'Agenzia delle Entrate i dati dei beneficiari delle detrazioni e dei destinatari dei pagamenti), sono già in condizione di conoscere tutti i dati delle imprese esecutrici degli interventi e di procedere, conseguentemente, alla selezione delle posizioni da assoggettare a controllo, così da incidere solo sugli operatori economici non regolari.

Non può, quindi, che ritenersi **auspicabile un ripensamento da parte del Governo, puntando sui validi strumenti di controllo già a disposizione dell'Amministrazione finanziaria**, anche per evitare ulteriori complicazioni nella gestione amministrativa delle operazioni.

In ogni caso, sarebbe opportuno ridurre l'aliquota della ritenuta dal 10% al 4%, in modo da uniformarla a quella già prevista sui lavori appaltati dai Condomini.

Per contro, con riferimento al settore immobiliare **due sono le misure che potrebbero essere introdotte con positivi effetti**, sia in termini di recupero del gettito, sia come strumenti di incremento delle attività:

1. Proroga e revisione della detrazione per gli interventi di riqualificazione energetica (cd. 55%):

In tema di detrazione per interventi di riqualificazione energetica (cd. 55%), l'esigenza di una redistribuzione delle risorse in un'ottica di strategia anticongiunturale, può ottenersi attraverso una proroga, quantomeno biennale, ed una contestuale rimodulazione del beneficio, attualmente vigente sino al 31 dicembre 2010, così da "premiare" i soli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere un significativo risparmio energetico.

In particolare, per favorire interventi più organici e verificare l'effettivo risparmio energetico conseguito attraverso la ristrutturazione, occorre **superare la logica del singolo intervento fondato sul valore di prestazione dell'elemento sostituito**, perché questo non assicura un effettivo conseguimento di risparmio energetico nell'uso dell'immobile e, quindi, il raggiungimento degli obiettivi del Piano d'azione nazionale per l'efficienza energetica.

Si potrebbe quindi prevedere la possibilità di fruire dell'agevolazione, ripartita in un numero di quote variabili (da 5 a 10), su scelta del contribuente, solo per interventi che raggiungano l'abbattimento del fabbisogno di energia primaria dell'immobile, che viene identificato nel raggiungimento del livello minimo dei valori di fabbisogno di energia primaria in vigore dal 2006, di cui all'allegato C), numero 1), tabella 1.1, del D.Lgs. 192/05.

In tal modo, la detrazione verrebbe garantita soltanto in caso di interventi "significativi" di riqualificazione energetica.

Ciò in linea con gli obiettivi di risparmio energetico che l'Italia si è impegnata a raggiungere, tenuto anche conto che l'Italia è nella "zona a

rischio" con una dipendenza energetica dall'estero dell'85%, a cui corrisponde un costo dell'energia tra i più alti dell'intero sistema industrializzato.

2. Cedolare secca sui redditi di affitto e detrazione d'imposta a favore degli inquilini:

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

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

Tale regime provoca la riduzione della propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto, il forte aumento dell'evasione fiscale e poca trasparenza nel mercato italiano delle locazioni.

Pertanto, nell'ambito del progetto del Governo di agevolare, anche fiscalmente, l'acquisto e la locazione di abitazioni a finalità sociale, ed in attesa di dare attuazione pratica al "piano casa", occorre valutare l'opportunità di riordinare complessivamente la disciplina fiscale in materia, introducendo contestualmente:

- una tassazione sostitutiva, con aliquota del 20%, per il reddito derivante dalla locazione di abitazioni, così come previsto nella Finanziaria 2010 (Legge 191/2009), in via sperimentale per l'anno 2010, limitatamente alle abitazioni situate nella provincia de L'Aquila,*
- una detrazione a favore degli inquilini, pari al 19% del canone annuo dichiarato, nel limite massimo di 4.000 euro, similmente a quanto stabilito per gli interessi passivi relativi a mutui ipotecari accesi per l'acquisto della cd. "abitazione principale".*

Per limitare l'impatto sul gettito erariale, la misura potrebbe trovare una prima applicazione con riferimento alle abitazioni di nuova costruzione, o su cui sono stati eseguiti interventi incisivi di recupero, cedute nel triennio 2011-2013 dalle imprese che le hanno costruite, o da quelle che vi hanno effettuato i lavori di ristrutturazione, destinate dagli acquirenti alla successiva locazione anche a canone libero.

Modifiche alla disciplina fiscale dei Fondi Immobiliari (art. 32)

Il D.L. 78/2010 modifica la definizione di Fondo Comune di Investimento Immobiliare, variandone i requisiti necessari in caso di istituzione del Fondo da parte di una SGR.

In particolare:

- il patrimonio autonomo del Fondo deve essere raccolto mediante una o più emissioni di quote tra una pluralità di investitori;
- la gestione del patrimonio deve avvenire nell'interesse dei partecipanti ed in autonomia dagli stessi, sulla base di una predeterminata politica d'investimento;
- il Fondo costituisce un patrimonio autonomo rispetto a quello della SGR e a quello di ciascun partecipante, nonché da ogni altro patrimonio gestito dalla medesima SGR.

In sostanza, sotto il profilo fiscale, il regime ordinario esistente (esclusione dei Fondi da tassazione diretta e applicazione di un'imposta del 20% sui proventi corrisposti ai partecipanti) viene riconosciuto ai soli Fondi che soddisfano i suddetti requisiti.

Invece, i Fondi Immobiliari che non rispettano i requisiti richiamati non possono più intendersi Fondi Comuni di Investimento.

Le SGR che hanno costituito Fondi comuni immobiliari privi dei requisiti indicati hanno due opzioni:

- adeguarli alle nuove regole per lo svolgimento dell'attività immobiliare, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva del 5% sul valore medio del patrimonio del Fondo, risultante dalle semestrali relative al triennio 2007-2009;
- metterli in liquidazione, corrispondendo un'imposta sostitutiva del 7% sulla medesima base imponibile.

VALUTAZIONE

Sotto il profilo generale -fermo restando che, come ANCE, riteniamo essenziale evitare l'uso distorto dei fondi immobiliari, quando sono costituiti per gestire patrimoni personali con pratiche elusive al fine di godere del regime fiscale vantaggioso- appare opportuno che qualsiasi modifica di tale strumento intervenga nell'ambito di una revisione generale e sistematica della normativa del settore volta a rimodulare la fiscalità immobiliare a vantaggio delle imprese direttamente impegnate nella

costruzione e nell'investimento produttivo.

Ciò al fine di non penalizzare, in modo indiscriminato, anche situazioni che non rientrano nelle pratiche elusive che s'intende giustamente colpire.

Peraltro, la definizione introdotta presenta due forti ambiguità in ordine al concetto di:

1. pluralità d'investitori,
2. gestione in autonomia dagli investitori.

La ridefinizione contenuta nell'art.32, in particolare, non chiarisce il significato "pluralità di investitori" e non tiene conto delle differenze tra fondi a ristretta base partecipativa con intenti elusivi e fondi che, pur in presenza di un limitato numero di investitori, hanno come obiettivo politiche d'investimento meritevoli di tutela.

Per quanto concerne il criterio di "gestione in autonomia dagli investitori", occorre prestare attenzione a non limitare eccessivamente o penalizzare il coinvolgimento di investitori istituzionali nella gestione dei fondi immobiliari da questi sottoscritti, dato che un certo grado di coinvolgimento costituisce, peraltro, una costante internazionale. Eventualmente, si tratta di consentire tale coinvolgimento, facendo solo in modo di evitare un vero e proprio "esproprio" di competenze e responsabilità alla SGR.

Tra l'altro, la norma oltre a colpire indiscriminatamente questa tipologia di fondi a base partecipativa ristretta, senza distinzione di finalità, prevede il pagamento di imposte sostitutive (per l'adeguamento alla nuova definizione o per la liquidazione del fondo stesso), determinando un effetto retroattivo e colpendo equilibri e valutazioni finanziarie di operazioni in corso, concluse in vigore della normativa precedente.

Lo stesso effetto retroattivo consegue alla soppressione della norma che prevedeva la non imponibilità per i redditi derivanti dalla partecipazione a fondi immobiliari percepiti da soggetti non residenti.

Pertanto, sarebbe opportuno valutare lo stralcio di tale disposizione, prevedendo un riordino della disciplina dei Fondi Immobiliari, eventualmente con legge delega, all'interno della quale introdurre disposizioni anche tutte le disposizioni necessarie ad evitare l'uso distorto di tali strumenti per mere finalità speculative.

In alternativa, occorre comunque evitare quantomeno l'effetto retroattivo delle suddette disposizioni, eventualmente graduando nel tempo la possibilità di adeguarsi alle nuove regole che definiscono l'oggetto dell'attività dei Fondi Comuni di Investimento.

Ripristino dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni e reintroduzione dell'IVA sugli affitti delle abitazioni delle imprese di costruzioni

L'opportunità di una modifica della disciplina IVA delle cessioni e delle locazioni di abitazioni muove dalla necessità di superare le conseguenze derivanti dalla normativa introdotta dal 2006 che prevede un regime generale di esenzione da IVA, ad esclusione delle:

- cessioni poste in essere da imprese costruttrici/ristrutturatrici di abitazioni entro 4 anni dall'ultimazione dei lavori di costruzione/ristrutturazione;
- locazioni in edilizia convenzionata, a particolari condizioni.

Ciò comporta che, se un'impresa vende un'abitazione dopo 4 anni dal termine dei lavori, la stessa è obbligata a restituire gran parte dell'imposta che ha legittimamente detratto durante la fase di costruzione.

Tutto ciò si traduce in un notevole incremento dei costi di produzione, che, soprattutto in periodi di crisi come quello attuale, penalizza fortemente le imprese che non riescono a vendere tempestivamente gli immobili costruiti per le avverse condizioni di mercato, già colpite dalla "scurie" del fisco legata all'ICI dovuta sugli immobili in "magazzino".

Da un'indagine condotta dall'ANCE sulla normativa degli Stati membri con ordinamento tributario più simile a quello italiano, è emerso che alcuni sistemi impositivi, pur utilizzando regole analoghe a quelle italiane, si caratterizzano per l'adozione di meccanismi che permettono di fatto, alle imprese di costruzioni, di effettuare cessioni di immobili residenziali in regime di imponibilità ad IVA (superando, così, il problema della limitazione alla detrazione dell'imposta).

In particolare, si segnala la situazione della Francia, dove nel marzo 2010 è stato introdotto un nuovo sistema impositivo per le operazioni immobiliari, che prevede non solo che la cessione di un'abitazione sia soggetta ad IVA, se effettuata entro 5 anni (e non 4 anni, come in Italia) dall'ultimazione dei lavori di costruzione, ma che l'impresa venditrice, anche dopo 5 anni dall'ultimazione dei lavori, abbia la possibilità di optare per il mantenimento dell'IVA, non scattando l'obbligo di restituzione.

Tra l'altro, il mantenimento dell'applicazione dell'IVA su opzione anche dopo 4 anni (dall'ultimazione dei lavori) appare perfettamente compatibile con la normativa comunitaria.

Infatti, la Direttiva 2006/112/CE prevede, all'art.135, l'esenzione per le cessioni e le locazioni dei fabbricati, ma riconosce, comunque, all'art.137, la possibilità di accordare ai soggetti passivi IVA il diritto di optare per l'imposizione,

relativamente ad entrambe le operazioni immobiliari (cessione e locazione), senza alcun vincolo connesso alla tipologia di immobile oggetto delle stesse.

Pertanto, si chiede di ripristinare l'applicazione dell'IVA, mediante il meccanismo dell'opzione, per:

- i trasferimenti effettuati oltre i 4 anni dall'ultimazione dei lavori. In sostanza, entro 4 anni dall'ultimazione dei lavori verrebbe mantenuto il regime di IVA obbligatoria, mentre, oltre i 4 anni dall'ultimazione dei lavori, verrebbe introdotto, anche per le abitazioni, il regime di IVA su opzione.
- le locazioni di abitazioni costruite per la vendita, temporaneamente concesse in affitto a terzi.

Regime fiscale ridotto per i trasferimenti diretti all'attuazione di piani urbanistici

Come ANCE si ritiene che la Manovra appena approvata possa essere l'occasione più appropriata per risolvere l'annosa questione legata al riconoscimento del regime fiscale ridotto (imposta di registro all'1% e ipocatastali in misura fissa) per i trasferimenti diretti all'attuazione dei piani urbanistici particolareggiati (art.33, comma 3, della legge 388/2000, ora abrogato).

La concreta applicazione dei benefici è stata infatti fortemente ostacolata da limitanti interpretazioni amministrative, in base alle quali la vendita dell'area edificabile acquistata con il regime fiscale ridotto, in assenza di utilizzazione edificatoria, comportava la decadenza dalle agevolazioni ancorché non fossero trascorsi i cinque anni dall'acquisto.

Tale orientamento, che appare privo di fondamento, contrasta con alcune pronunce giurisprudenziali (*cf.* ad es. Sentenze CTP Ravenna n.222/2005, CTR Venezia n.28/2008) che, invece, affermano l'irrilevanza del requisito soggettivo, specificando che la sola condizione, ai fini dell'applicabilità del beneficio, è l'utilizzazione edificatoria dell'area entro i 5 anni dall'acquisto agevolato (requisito oggettivo).

Visti i discordanti orientamenti della prassi e della giurisprudenza, ferma restando la convinzione che sarebbe stata opportuna l'introduzione di una norma di interpretazione autentica, si propone di **introdurre una sanatoria in relazione alle controversie pendenti, mediante il pagamento di un importo pari al 5% della maggiore imposta accertata**. La stessa "sanatoria" potrebbe riguardare anche tutti i rapporti ancora accertabili.

In ogni caso, ferma restando la necessità di un riordino dell'intera disciplina delle agevolazioni connesse ai trasferimenti di immobili nell'ambito dei piani urbanistici, **è necessario intervenire anche sull'attuale norma agevolativa** (in vigore dal 1° gennaio 2008) che prevede, per i trasferimenti di

immobili compresi in piani urbanistici particolareggiati, diretti all'attuazione dei soli programmi di edilizia residenziale, comunque denominati, un prelievo complessivo pari al 5% (ai fini dell'Imposta di Registro e delle Imposte Ipotecarie e Catastali), a condizione che l'intervento, cui è finalizzato il trasferimento, venga completato entro cinque anni dalla stipula dell'atto (art.1, commi 25-28, legge 244/2007).

In un'ottica di rimodulazione del beneficio, e affinché la norma agevolativa attualmente in vigore possa trovare effettiva applicazione, occorre, quantomeno, **rivedere il termine per il completamento degli interventi edilizi, portandolo dagli attuali 5 a 10 anni dalla stipula dell'atto di trasferimento.**

Il termine dei 5 anni è del tutto insufficiente affinché l'intervento possa intendersi "completato", visti i tempi amministrativi necessari al rilascio dei provvedimenti urbanistici abilitativi e di quelli "tecnici" connessi all'esecuzione effettiva dell'opera, soprattutto in presenza di programmi complessi.

A ciò si aggiunga che, a causa dell'attuale congiuntura economica, il termine quinquennale per il completamento degli interventi appare del tutto irrealizzabile, determinando, tra l'altro, gravi squilibri nei piani finanziari per chi ha già acquistato le aree in regime agevolato e ora non è più in grado di assicurare il rispetto della condizione normativa.

Profili sindacali

La manovra finanziaria intende dare slancio ed impulso alle iniziative di lotta alla irregolarità e all'evasione contributiva.

Si accoglie positivamente tale politica, la quale, per il settore delle costruzioni, si innesta nell'ambito di un avviato percorso intrapreso dalle parti sociali dell'edilizia avente il medesimo precipuo fine.

A tal proposito, si ritiene però indispensabile che tali iniziative vengano corroborate da alcuni ulteriori interventi essenziali che possano garantire risultati ancor più efficaci.

Si fa riferimento in particolare ai provvedimenti specifici per selezionare le imprese regolari e garantire l'accesso e la permanenza sul mercato del lavoro a quelle effettivamente meritevoli.

A tal fine, risulta necessaria la reintroduzione, soprattutto alla luce delle disposizioni in ambito di edilizia libera contenute nel D.L. n. 40/2010, convertito in L. n. 73/2010, del Durc (Documento unico di regolarità contributiva) nei lavori privati e in quelli svolti in economia, prevedendone la presentazione anche a fine lavori.

Tale documento dovrà attestare la regolarità contributiva delle imprese unitamente alla verifica della congruità, e cioè del controllo da parte della Cassa Edile che il costo del lavoro della manodopera utilizzata sia congruo rispetto al valore globale dell'opera, in base agli indici stabiliti dalle parti sociali nell'Avviso Comune del 17 maggio 2007.

A tal proposito, le parti sociali dell'edilizia hanno inserito tale previsione già nell'ambito del verbale di accordo firmato lo scorso 19 aprile 2010 in occasione del rinnovo del Ccnl.

Un altro importante fenomeno che desta non poche preoccupazioni nell'ambito dell'edilizia è quello del crescente numero di lavoratori autonomi, fenomeno quest'ultimo che troppo spesso reca con sé una evidente elusione delle tutele e delle norme poste a garanzia del lavoro subordinato.

Per tale ragione si richiede un intervento legislativo che da una parte parifichi le aliquote contributive tra lavoro autonomo e lavoro subordinato e dall'altra preveda il controllo dei lavoratori autonomi coinvolti nelle lavorazioni edili attraverso la notifica preliminare di cui all'art. 99 del T.U. sulla sicurezza.