

# ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

## La manovra di finanza pubblica per gli anni 2004-2007

*Analisi delle misure di interesse per il settore delle costruzioni*

***Le valutazioni dell'ANCE***

*10 ottobre 2003*

# Indice

<b>1. Le risorse per le infrastrutture.....</b>	<b>3</b>
<i>La manovra per il 2004.....</i>	<i>3</i>
<i>Utilizzare i residui passivi.....</i>	<i>4</i>
<i>La manovra per gli anni successivi al 2004.....</i>	<i>5</i>
<i>Accelerare i processi decisionali per l'utilizzo delle risorse.....</i>	<i>6</i>
<b>2. IVA al 10% per il recupero edilizio.....</b>	<b>7</b>
<b>3. Detassazione dei trasferimenti di immobili in attuazione di programmi urbanistici.....</b>	<b>7</b>
<i>Imposte indirette (registro, ipotecarie e catastali).....</i>	<i>7</i>
<i>Imposte dirette (detassazione plusvalenze).....</i>	<i>8</i>
<b>4. Programmi di edilizia pubblica.....</b>	<b>9</b>
<i>Programmi per la costruzione di alloggi per i dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità (art. 18 Legge 203/91).....</i>	<i>10</i>
<b>5. Servizi pubblici locali: risolvere il problema dei lavori "in house"</b>	<b>10</b>
<b>6. Condono edilizio.....</b>	<b>11</b>

*Gli effetti sul settore delle costruzioni della manovra di finanza pubblica per il 2004 predisposta dal Governo inducono a riassumere le indicazioni che l'Ance ritiene di dover fare per far sì che il settore delle costruzioni possa continuare a svolgere il ruolo di traino dell'economia e di sviluppo dell'occupazione.*

## **1. LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE**

### *La manovra per il 2004*

Una prima e parziale analisi della manovra di finanza pubblica per il 2004, porta a stimare una pesante contrazione di risorse destinate alle infrastrutture rispetto all'anno precedente.

Gli stanziamenti per nuove opere pubbliche, che verranno iscritti nel bilancio dello Stato per il 2004, presentano una riduzione del 13,3% in termini reali<sup>1</sup>.

#### **MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2004**

*migliaia di euro*

	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Risorse a legislazione vigente*</b>	5.467.530	5.467.530
<b>Consistenza dei capitoli secondo la Tabella F</b>	17.461.648	14.966.746 **
<b>Totale Manovra</b>	<b>22.929.177</b>	<b>20.434.275</b>
<i>Variazione in termini nominali</i>		- 10,9%
<i>Variazione in termini reali ***</i>		- 13,3%

\* L'entità delle risorse ordinarie si suppone costante nei due anni

\*\* Non è stato considerato il definanziamento di 1.000 milioni di euro operato al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato in quanto si stima sia compensato da disponibilità Ispa.

\*\*\* Deflatore implicito del settore delle costruzioni 2,8% - fonte ISAE

Elaborazione ANCE sul Ddl finanziaria per il 2004

<sup>1</sup> La stima emerge dal confronto delle risorse iscritte nella tabella F del provvedimento, che riporta gli importi che verranno iscritti nel bilancio 2004 per leggi pluriennali di spesa, rispetto a quelli iscritti nella stessa tabella F dell'anno precedente, e ipotizzando l'invarianza delle altre poste iscritte in bilancio che non vengono modificate dalla legge finanziaria.

A fronte di tale riduzione il ddl finanziaria 2004 prevede una rilevante assegnazione di risorse per gli anni 2005 e 2006. **Resta quindi da chiarire come si compenserà la contrazione del 2004 al fine di evitare l'interruzione del trend di crescita degli investimenti in infrastrutture che si è registrato in questi ultimi anni.**

Nel calcolo degli effetti della manovra, non è stata considerata la contrazione degli stanziamenti per le Ferrovie dello Stato (-1.000 milioni di euro nel 2004) in quanto, in una prima fase dell'analisi, si è stimata un'equivalente disponibilità di risorse per l'Alta Velocità ferroviaria, nell'ipotesi che i fondi siano resi disponibili da Infrastrutture Spa (ISPA).

Va tuttavia rilevato che anche qualora questa ipotesi venisse confermata, i finanziamenti attivati da ISPA avrebbero un effetto sostitutivo dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato, e non aggiuntivo, come più volte annunciato.

#### *Utilizzare i residui passivi*

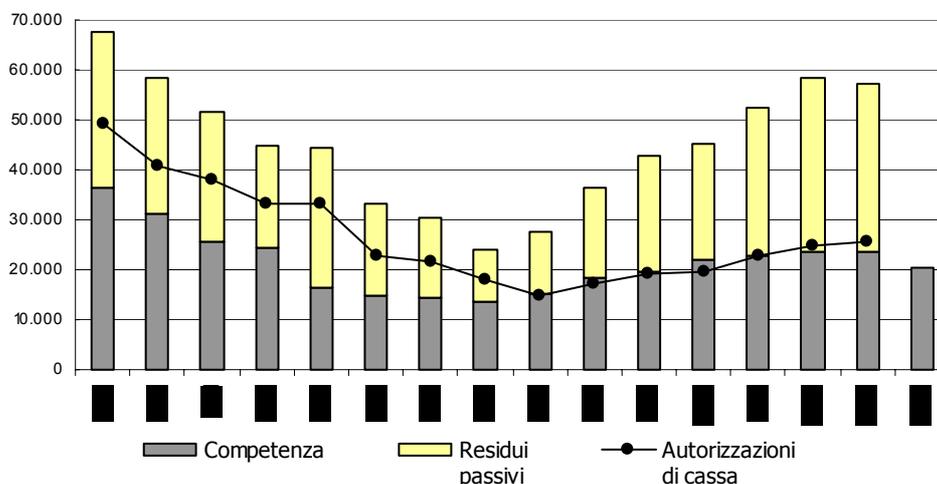
Non essendo ancora possibile valutare l'entità dei residui passivi previsti per il 2004, l'analisi è svolta sul dato assestato del 2003 ponendolo a confronto con lo stesso dato per il 2002.

Nel corso del 2003, per la prima volta dopo una corsa all'aumento della massa di queste risorse inutilizzate, si è assistito ad un'inversione di tendenza, con una lieve riduzione di tale ammontare.

L'entrata in vigore, nel settembre del 2002 dal Decreto Legge n. 194 ha certamente contribuito ad un utilizzo più intenso degli stanziamenti di competenza, e ad un maggiore smaltimento dei residui accumulati in precedenza.

Sarà necessario, però, valutare se tale riduzione sia il risultato di una migliorata efficienza nella spesa per investimenti infrastrutturali oppure di una semplice eliminazione contabile di risorse.

**STANZIAMENTI IN BILANCIO DELLO STATO  
PER INFRASTRUTTURE - MILIONI DI EURO 2004**



*La manovra per gli anni successivi al 2004*

Il disegno di legge dispone, inoltre, alcuni nuovi finanziamenti attraverso l'autorizzazione di limiti d'impegno, che, ricordiamo, rappresentano le rate annuali di rimborso che i soggetti attuatori possono contrarre con gli istituti di credito.

Tali stanziamenti avranno effetto, però, solo a partire dal 2005.

Soprattutto occorre sottolineare l'importante impegno finanziario garantito al fondo per le opere strategiche di cui alla Legge Obiettivo, che potrà contare su due limiti di impegno quindicennali di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2005 e 2006.

I mutui attivabili da tali stanziamenti sono quantificabili in 2.700 milioni di euro nel 2005 e altrettanti nel 2006, per complessivi 5.400 milioni di euro (pari a 10.400 miliardi di lire).

### *Accelerare i processi decisionali per l'utilizzo delle risorse*

La forte riduzione degli stanziamenti previsti per il 2004 suscita preoccupazione per l'interruzione del trend di crescita che, negli ultimi anni, ha consentito un miglioramento sensibile nel livello di spese per investimenti in opere pubbliche.

Questo dovrà spingere i decisori pubblici ad accelerare i processi decisionali relativi ai propri programmi di intervento, per un utilizzo sempre maggiore dei residui passivi accumulati.

La loro riduzione rilevata nel corso dell'ultimo anno può essere letta anche in quest'ottica.

Questa necessità di maggiore efficienza vale, a maggior ragione, per le grandi opere strategiche, per le quali le amministrazioni competenti saranno chiamate ad un forte impegno per far sì che un numero rilevante di interventi raggiungano l'approvazione definitiva e la predisposizione per l'appalto già nel 2004, in modo che possano beneficiare dei finanziamenti messi a disposizione a partire dal 2005.

In questo quadro di definizione della corrispondenza tra fonti e impieghi, occorrerà verificare l'operatività dei nuovi strumenti di finanziamento, alternativi ai fondi pubblici per le infrastrutture.

## **2. IVA AL 10% PER IL RECUPERO EDILIZIO NEL 2004**

L'IVA agevolata rappresenta una variabile di rilievo dalla quale dipende l'intensità della crescita degli investimenti in costruzioni nel 2004 (+0,9% nello scenario con IVA al 20%, +1,5% nello scenario con IVA al 10%).

Si chiede al Governo italiano di svolgere un'azione di sensibilizzazione presso le istituzioni europee, affinché si acceleri l'iter di approvazione della proposta di modifica alla direttiva 77/388/CEE che consentirebbe l'introduzione "strutturale" dell'aliquota IVA agevolata al 10% per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria delle abitazioni, attualmente applicabile fino al 31/12/2003.

Nel caso di ripristino dell'IVA al 20% occorrerà riportare la quota di detraibilità fiscale delle spese sostenute per interventi di recupero edilizio dall'attuale 36% al 41%, così come previsto negli anni 1998 e 1999 quando l'aliquota IVA ordinaria applicabile era quella del 20%.

## **3. DETASSAZIONE DEI TRASFERIMENTI DI IMMOBILI IN ATTUAZIONE DI PROGRAMMI URBANISTICI**

Indispensabili appaiono i provvedimenti diretti a favorire l'attuazione dei programmi urbanistici, ostacolati dal prelievo fiscale che colpisce il trasferimento degli immobili (aree e fabbricati) e, quindi, l'acquisizione delle "materie prime" dell'attività edilizia, proprio nella fase cruciale dell'inizio dell'attività.

Occorre, in sostanza, rendere neutrali sotto il profilo fiscale tali trasferimenti. In particolare, il problema si pone, sia con riferimento alle imposte indirette sia riguardo ai tributi diretti.

*imposte indirette (registro, ipotecarie e catastali)*

Un primo passo avanti in questa direzione è rappresentato dalla rimozione dei limiti posti dall'Amministrazione finanziaria all'applicazione dei benefici già esistenti nel nostro ordinamento.

Nel corso del 2002, infatti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è intervenuto (Circolare n.11/E del 31 gennaio 2002) sul regime agevolativo previsto per i trasferimenti di immobili in aree soggette a piani urbanistici particolareggiati (imposta di registro all'1%, ipotecarie e catastali in misura fissa, di cui all'art.33, comma 3, legge 388/2000).

In particolare, l'Amministrazione ha puntualizzato che per «piano urbanistico particolareggiato» s'intende non solo quello di iniziativa pubblica, disciplinato dagli artt.13 e sgg. della Legge Urbanistica (Legge 1150/1942), ma anche quello d'iniziativa privata, attuativo del Piano Regolatore Generale, a condizione che la relativa convenzione, deliberata dal Comune sia stata firmata sia dall'organo pubblico sia dal soggetto attuatore.

Tale orientamento ministeriale suscita perplessità, alla luce del disposto dell'art.22, comma 2, della Legge 30 aprile 1999, n.136 che fissa nella sola deliberazione del consiglio comunale l'approvazione in via definitiva dello strumento attuativo di iniziativa privata (e non anche nella successiva sottoscrizione della convenzione da parte del soggetto attuatore).

Sarebbe, quindi, opportuno chiarire che i benefici fiscali, nell'ipotesi di piano urbanistico di iniziativa privata (lottizzazione), possono applicarsi sin dal momento dell'approvazione del piano da parte del Comune, senza che sia necessario pervenire alla successiva stipula della convenzione.

#### *Imposte dirette (detassazione plusvalenze)*

Allo stesso modo, è necessario intervenire sull'attuale regime impositivo, ai fini delle imposte dirette, che, colpendo il reddito del soggetto cedente (imposte sulle plusvalenze realizzate a seguito della vendita immobiliare), è in grado di disincentivare la cessione delle aree, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di difficoltà per il reperimento delle "materie prime" dell'attività edilizia e di "stimolo" al possesso improduttivo degli immobili.

E', quindi, opportuno introdurre, a regime, quanto è stato previsto solo temporaneamente dall'art.7 della legge 448/2001 (Finanziaria 2002), ossia una tassazione separata con aliquota ridotta (es. 4% del valore dichiarato in atto) delle plusvalenze realizzate all'atto della cessione degli immobili (aree e fabbricati).

#### **4. PROGRAMMI DI EDILIZIA PUBBLICA**

Il settore dell'edilizia residenziale pubblica versa in uno stato di crisi destinato ad aggravarsi ulteriormente se non saranno previsti, a breve termine, finanziamenti specifici per la realizzazione di alloggi in locazione a canone economicamente sostenibile ovvero in proprietà con patto di futura vendita da destinare alle famiglie a reddito medio-basso ed alle famiglie di nuova formazione. Infatti è dalla Finanziaria del 2000 che non sono stati più previsti specifici finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica che già con il 31 dicembre 1998 aveva "perso" la contribuzione ex – gescal in grado di assicurare risorse per 2-2,5 miliardi di euro.

La situazione è stata aggravata anche dal passaggio delle competenze sulla materia alle Regioni che, sino ad oggi, si sono "limitate" a spendere le ultime risorse trasferite dallo Stato senza individuare modalità proprie di finanziamento.

Tutto ciò nonostante la perdurante e crescente tensione abitativa esistente soprattutto nelle aree metropolitane che colpisce i soggetti a reddito più basso, gli anziani, i lavoratori soggetti a mobilità.

*Programmi per la costruzione di alloggi per i dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità (art. 18 Legge 203/91)*

Per dare un primo segnale di rinnovata attenzione al "problema casa", a costo zero, è necessario prorogare al 31 dicembre 2004 la scadenza dei termini (attualmente al 31 dicembre 2003) previsti per l'attivazione dei programmi per la realizzazione di alloggi in locazione a canone convenzionato da destinare ai dipendenti pubblici impegnati nella lotta alla criminalità estendendone l'uso anche ai dipendenti del Ministero della difesa ed ai Vigili del Fuoco.

Si tratta di programmi immediatamente cantierabili che hanno subito ritardi a causa degli enti locali, ma i cui fondi, già stanziati negli anni precedenti, sono quindi disponibili.

**5. SERVIZI PUBBLICI LOCALI: RISOLVERE IL PROBLEMA DEI LAVORI "IN HOUSE"**

Con l'emanazione del Decreto Legge n. 269 del 30 settembre 2003 il Governo ha voluto rendere immediatamente esecutive le modifiche alla normativa sui servizi pubblici locali, in parte già definite nei lavori parlamentari relativi al disegno di legge delega ambientale (Atto Camera n. 1798/B).

Il testo così definito, però, non soddisfa quella richiesta di intervento, avanzata più volte dall'Ance, che vieti la realizzazione di lavori "in house" da parte dei soggetti che gestiscono tali servizi grazie ad affidamenti diretti, e che garantisca il rispetto delle più elementari regole della concorrenza.

Occorre perciò recepire anche nel testo del decreto-legge un emendamento già approvato dalla Camera, nell'ambito dei lavori parlamentari prima ricordati.

Esso chiarisce che i soggetti gestori sono liberi di eseguire i lavori di manutenzione delle reti o, comunque, alle stesse connesse (es. ampliamenti) senza i vincoli delle procedure ad evidenza pubblica solo se l'affidamento della

gestione della rete e del servizio sia avvenuto con gara, rispettando i principi della concorrenza..

In mancanza di ciò sono tenuti ad appaltare a terzi i lavori pubblici relativi alle reti nel rispetto delle procedure di gara disciplinate dalla vigente legislazione.

## **6      *CONDONO EDILIZIO.***

Ribadiamo con fermezza la nostra contrarietà al condono, che per definizione penalizza l'edilizia legale ed insieme solleva da qualsiasi responsabilità il mancato adempimento dei doveri di controllo da parte delle amministrazioni a ciò preposte.

In questi giorni, intanto, il Parlamento è impegnato da un lato nell'esame del condono edilizio e dall'altro nel taglio ai finanziamenti per l'edilizia legale.

Le misure sono contrapposte ed insieme innescano un circuito vizioso.

Se l'abusivismo ha origine nella carenza di alloggi – l'abusivismo di necessità -, non lo si può combattere tagliando fondi destinati alla legalità.

Una prima, efficace misura, potrebbe essere perciò lo stanziamento di fondi per l'edilizia economica e popolare la cui mancanza non può assolutamente essere compensata dagli stanziamenti per il recupero delle zone abusive.

---