

Audizione dell'Ance sul Disegno di legge n. 5534-bis

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)

Presso le Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) della Camera dei Deputati e 5^a(Programmazione economica e Bilancio) del Senato della Repubblica

24 Ottobre 2012

Sommario

INTRODUZIONE	3
LA QUESTIONE INFRASTRUTTURALE E L'ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA	4
L'IMPATTO DEL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2013 SULLE RISORSE PER NUOVE INFRASTRUTTURE	6
MISURE ECONOMICO-FINANZIARIE DI INTERESSE PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI.....	9
MISURE FISCALI.....	12
CORRETTIVI PRIORITARI PROPOSTI DALL'ANCE	14
MISURE FISCALI PER FACILITARE LA RIQUALIFICAZIONE DELLE CITTÀ	16

INTRODUZIONE

La crisi economico finanziaria che ha investito il nostro Paese sta trascinando il settore delle costruzioni nella recessione più grave dal dopoguerra ad oggi.

Secondo i dati Ance, gli investimenti in costruzioni registreranno nel 2012 una nuova flessione del 6%, peraltro, recentemente confermata dalla nota di aggiornamento del DEF.

In cinque anni, dal 2008 al 2012, il settore delle costruzioni avrà perso più di un quarto (-25,8%) degli investimenti, riportandosi ai livelli della metà degli anni '70. Soffrono tutti i comparti, a partire dalla produzione di nuove abitazioni, che nel quinquennio avrà perso il 44,4%, l'edilizia non residenziale privata, con una diminuzione del 27,9%, e i lavori pubblici, che registrano una caduta del 37,5%. In questo comparto la contrazione è iniziata nel 2005 e complessivamente la flessione raggiunge il 44,7%.

Sul quadro di gravissima crisi, pesa il blocco, da parte del sistema bancario, dei finanziamenti per il settore. Un credit crunch che, unito ai ritardati pagamenti da parte della P.A., sta soffocando un intero settore.

La dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici ha raggiunto ormai i 19 miliardi di euro ed è in costante crescita. Di fronte a questo fenomeno il Governo ha adottato una prima serie di misure volte a garantire la liquidità alle imprese che ad oggi, però, non appaiono risolutive per le imprese di costruzioni.

*In questo contesto **il Disegno di Legge di stabilità per il 2013 rischia di produrre un ulteriore effetto depressivo sul settore delle costruzioni.***

*La **rimodulazione delle deduzioni e delle detrazioni IRPEF** relative ai mutui per l'acquisto della prima casa introduce **un altro freno alla “nuova” domanda abitativa**, compromettendo ancor di più il mercato immobiliare, già fortemente colpito dall'introduzione dell'IMU.*

A questo proposito si evidenzia che il numero di abitazioni compravendute nel quinquennio 2007-2011 si è ridotto del 31,2% e ha registrato un ulteriore flessione del 22,6% nel primo semestre 2012.

*In merito alle **opere pubbliche è senz'altro positiva l'aumento di risorse destinate a nuove infrastrutture, previsto dal DDL di Stabilità 2013**, (+17% in termini reali rispetto al 2012, pari a 2,1 miliardi di euro aggiuntivi) che interrompe, senza però compensarla, la pesante caduta degli stanziamenti per registrata negli ultimi quattro anni (-44%).*

***Tuttavia, questo effetto positivo sarà completamente annullato dall'ulteriore forte irrigidimento del Patto di stabilità interno**, per un importo pari a 2,2 miliardi di euro nel 2013. Gli enti locali, infatti, per rispettare il Patto di stabilità interno, continueranno a comprimere la spesa in conto capitale, posticipando l'avvio di nuovi investimenti e bloccando i pagamenti alle imprese a fronte di lavori regolarmente eseguiti ed anche in presenza di risorse disponibili in cassa.*

LA QUESTIONE INFRASTRUTTURALE E L'ANDAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA

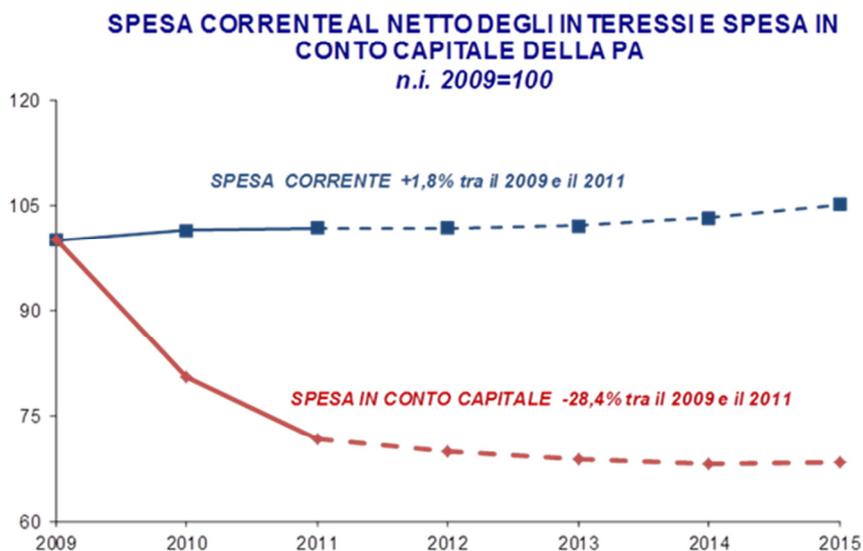
La crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia mondiale, a partire dal 2008, ha reso ancora più urgente l'adozione di misure in grado di recuperare il grave gap infrastrutturale del nostro Paese e, al tempo stesso, di sostenere la domanda pubblica e, per questa via, il mercato.

Il ritardo infrastrutturale italiano è il risultato di scelte di politica economica che da anni continuano a penalizzare la spesa per gli investimenti pubblici a fronte di un progressivo aumento della spesa corrente.

E' significativo l'andamento della spesa pubblica a partire dal 2009, anno del consolidamento della crisi che ha reso necessaria l'adozione di un'ulteriore politica di risanamento dei conti pubblici. Le numerose manovre correttive adottate negli ultimi esercizi finanziari, nate in circostanze emergenziali, hanno agito quasi esclusivamente sulla componente in conto capitale della spesa, quella più facilmente comprimibile nel breve periodo, al fine di assicurare la correzione dei saldi di finanza pubblica.

Dal 2009 al 2011, infatti, la spesa in conto capitale ha subito una riduzione del 28,4% mentre quella corrente ha continuato a crescere registrando un aumento dell'1,8%.

Secondo le previsioni contenute nella nota di aggiornamento del DEF, inoltre, la spesa in conto capitale, continuerà a diminuire in valori assoluti anche nel 2012. Di contro la spesa pubblica corrente al netto degli interessi continuerà ad aumentare.

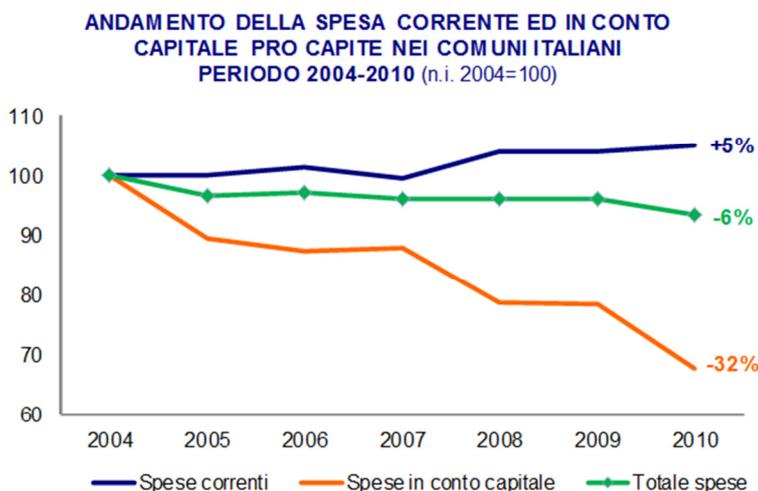


Elaborazione Ance su dati Istat e Nota di aggiornamento DEF (settembre 2012)

A subire le conseguenze più gravi di tale politica è **il settore delle opere pubbliche**. Secondo le stime dell'Ance In questo comparto, peraltro, **la crisi è iniziata nel 2005 e complessivamente la flessione raggiunge il 44,7%.**

Sull'andamento delle spese in conto capitale degli ultimi anni ha, certamente, influito il forte **irrigidimento del Patto di stabilità interno**. **Gli enti locali, infatti, per rispettare il Patto di stabilità interno, hanno agito quasi esclusivamente sulla spesa in conto capitale**, posticipando l'avvio di nuovi investimenti e bloccando i pagamenti alle imprese a fronte di lavori regolarmente eseguiti ed in presenza di risorse disponibili in cassa.

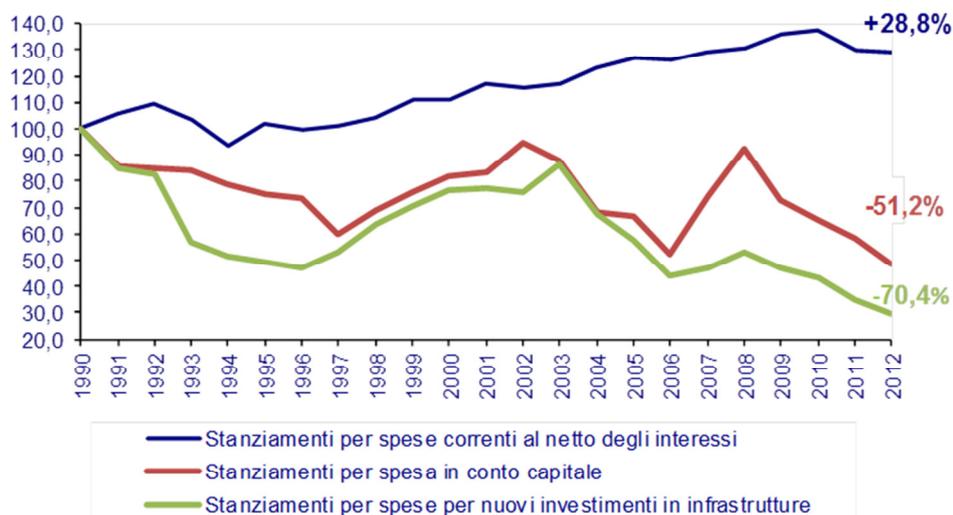
Nel periodo 2004-2010, ad esempio, a fronte di un obiettivo di riduzione di spesa del 6%, **i comuni hanno ridotto del 32% le spese in conto capitale, aumentando invece del 5% le spese correnti**.



Elaborazione Ance su dati e stime Anci -Ref

Il quadro descritto viene ulteriormente confermato dall'analisi dei dati di previsione contenuti nei bilanci annuali dello Stato, dal 1990 ad oggi, che mostrano una riduzione del 51% delle spese in conto capitale a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del debito pubblico (+28,8%). Se poi, si considera la parte della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di nuove opere pubbliche, il divario rispetto all'andamento della spesa corrente è ancora più evidente. Le risorse per nuove infrastrutture, infatti, hanno subito, rispetto al 1990 una riduzione di oltre il 70%.

**RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO DAL 1990 AL 2012**
n.i. 1990=100



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Ciò dimostra come, nonostante la questione infrastrutturale italiana sia stata sempre al centro dell'attenzione politica, così come la necessità di un riequilibrio nella composizione del bilancio, le politiche adottate dai Governi che si sono succeduti sono risultate completamente inefficaci rispetto a tali obiettivi.

Anche le manovre correttive varate negli ultimi anni dal Governo per affrontare la crisi confermano tale evidenza. Le misure di contenimento della spesa pubblica, infatti, hanno agito quasi esclusivamente sulla componente in conto capitale della spesa.

L'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 44% delle risorse per nuove infrastrutture negli ultimi quattro anni a fronte di una contrazione molto più contenuta delle spese correnti al netto degli interessi (-1,5%).

L'IMPATTO DEL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2013 SULLE RISORSE PER NUOVE INFRASTRUTTURE

L'analisi del Disegno di Legge di stabilità per il 2013 mostra un primo segnale di interruzione della pesante caduta che le risorse per nuove infrastrutture hanno subito negli ultimi quattro anni (-44%). **Le risorse destinate a nuove infrastrutture registrano, infatti, un aumento del 17% in termini reali rispetto al 2012.**

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2013
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Risorse a legislazione vigente *	4.199	2.473	1.996	1.509	1.888	1.888
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E	14.708	14.005	13.220	11.157	9.060	9.865
Articolato						1.310
Totale risorse	18.907	16.478	15.216	12.666	10.948	13.063
<i>Variazioni in termini nominali</i>		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-13,6%	+ 19,3%
<i>Variazioni in termini reali**</i>		-10,4%	-9,5%	-18,4%	- 15,3%	+ 17,0%

(1) Per gli anni 2008-2011 le risorse sono al netto dei finanziamenti per la rete ad Alta Velocità/Alta Capacità

* Nel 2013 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2012

** Deflatore del settore delle costruzioni: 2% per il 2013

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su DDL di Stabilità 2013

L'analisi è stata realizzata confrontando le risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2012 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nel Disegno di Legge di stabilità, saranno iscritte nel bilancio 2013.

Nel calcolo si è stimata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra finanziaria. Una volta completata l'analisi dei singoli capitoli del bilancio dello Stato destinati a nuovi investimenti infrastrutturali, il risultato conseguito potrà subire parziali modifiche.

Al risultato così ottenuto sono stati aggiunti i finanziamenti disposti nell'articolato del DDL, ovvero 1.310 milioni di euro nel 2013, che nel quadriennio 2013-2016 raggiungeranno la somma complessiva di 3.240 milioni di euro.

DDL DI STABILITA' 2013: LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE PREVISTE NELL'ARTICOLATO
valori in milioni di euro

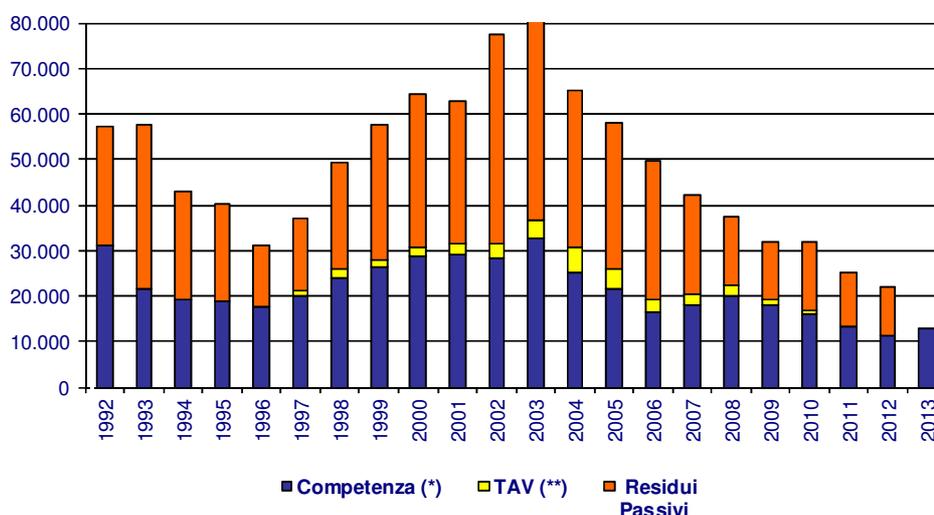
		2013	2014	2015	2016	Totale 2013-2016
Contratto di programma RFI - manutenzione straordinaria	Art.8, co. 3	300				300
Interventi ferroviari in Lotti funzionali (Brennero)	Art.8, co. 4	600	50	50		700
Contratto di programma Anas - manutenzione straordinaria	Art.8, co. 5	300				300
Mose	Art.8, co. 6	50	400	400	400	1.250
Linea ferroviaria Torino-Lione	Art.8, co. 7	60	100	530		690
TOTALE		1.310	550	980	400	3.240

Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2013

Si tratta di risorse importanti che, però, se si escludono i finanziamenti destinati agli interventi di manutenzione straordinaria di Anas e Ferrovie dello Stato, sono destinate esclusivamente a grandi opere che, ad eccezione del Mose, richiedono tempi di impiego lunghi con effetti anticongiunturali nel breve e medio periodo piuttosto limitati.

E' certamente un segnale importante che, però, **è ancora ben lontano dal consentire un recupero dopo che il livello degli stanziamenti ha raggiunto nel 2012 il livello più basso degli ultimi 20 anni.**

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE
Milioni di euro 2013



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Inoltre, occorre sottolineare che l'aumento delle risorse statali previsto dal DDL di Stabilità 2013 viene accompagnato da un **ulteriore forte irrigidimento del Patto di Stabilità Interno degli enti locali, per un importo pari a 2,2 miliardi di euro nel 2013.**

Ciò avrà sicuramente effetti depressivi sul livello di spesa degli enti locali che rischiano ancora una volta di colpire la componente in conto capitale, ovvero la spesa per le opere pubbliche, **annullando gli effetti positivi che l'incremento delle risorse statali nel 2013 potrebbe avere sul settore delle opere pubbliche.**

L'aumento di risorse che saranno disponibili nel 2013 è in parte imputabile alle dinamiche del **Fondo per lo sviluppo e la coesione** (ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate) che registra un forte incremento rispetto allo scorso anno, tornando ai livelli del 2011. In questo modo il Fondo ha recuperato il pesante taglio registrato lo scorso anno che ha visto concentrati sul Fondo praticamente tutti i tagli (7,7 miliardi di euro nel triennio 2012-2014) imposti al Ministero dello

sviluppo economico dalle manovre correttive d'estate (DL 98/2011, convertito con la legge 111/2011, e DL 138/2011, convertito dalla legge 148/2011)¹.

Alla luce della variazione prevista, **le risorse destinate allo sviluppo e alla coesione**, tra fondi nazionali e fondi strutturali europei, **rappresentano il 39% del totale delle risorse per nuove infrastrutture**. Si tratta di una quota importante dei finanziamenti per la realizzazione delle opere pubbliche in Italia che però **registra difficoltà e ritardi nell'attuazione dei relativi programmi di spesa**. Secondo gli ultimi dati sull'avanzamento della spesa dei fondi europei 2007-2013, a sei anni dall'avvio dei programmi sono stati spesi solo il 26,3% dei fondi.

In merito ai finanziamenti per i principali soggetti attuatori, ovvero **Anas e Ferrovie dello Stato**, si segnala la conferma delle previsioni contenute nella legge di Stabilità per il 2012.

In particolare, l'**Anas** potrà contare sulla quota del Fondo infrastrutture stradali e ferroviarie (di cui all'art. 32, comma 1 del DL 98/2011) destinata per il 2013 al finanziamento dei Contratti di Programma 2010-2011 e 2012. Si tratta di 144 milioni complessivi che consentiranno all'Ente di compiere l'attività ordinaria e la manutenzione straordinaria della rete stradale.

In merito alle **Ferrovie dello Stato**, si registra un aumento del 22,5% dello stanziamento previsto quale contributo in conto impianti rispetto al 2012. Dal confronto, invece, con la previsione dello scorso anno emerge un taglio di circa 139 milioni di euro imputabile alle misure correttive previste dal DL "spending review 2" (DL 95/2012 convertito dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135).

MISURE ECONOMICO-FINANZIARIE DI INTERESSE PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

Riduzione della spesa degli enti pubblici territoriali (Art. 5)

Il disegno di legge di stabilità prevede un **ulteriore irrigidimento del Patto di stabilità interno per regioni ed enti locali** per un importo complessivo pari **6,6 miliardi di euro nel triennio 2013-2015** (2,2 miliardi di euro annui).

¹ In merito al Fondo per lo sviluppo e la Coesione si registra anche per il 2013 la consueta rimodulazione delle risorse iscritte. Infatti, rispetto alle previsioni dello scorso anno, con il Disegno di legge di stabilità per il 2013 lo stanziamento del Fondo per lo sviluppo prevede la rimodulazione, in riduzione, di 2.500 milioni di euro a favore degli esercizi successivi e il taglio di 30 milioni di euro dovuto alle misure correttive previste nella cosiddetta "Spending review 2".

L'ULTERIORE IRRIGIDIMENTO DEL PATTO DI STABILITA' NEL TRIENNIO 2013-2015

Valori in milioni di euro

	2013	2014	2015	Totale triennio
Regioni a statuto ordinario	1.000	1.000	1.000	3.000
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	500	500	500	1.500
Province	200	200	200	600
Comuni	500	500	500	1.500
TOTALE	2.200	2.200	2.200	6.600

Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2013

L'IRRIGIDIMENTO TOTALE DEL PATTO DI STABILITA' NEL QUADRIENNIO 2012-2015

Anno di riferimento: 2011 - Valori in milioni di euro

	2012	2013	2014	2015	Totale quadriennio
Regioni a statuto ordinario	3.040	4.100	4.100	4.150	15.390
Regioni a statuto speciale e Prov. Autonome	5.955	6.925	7.225	7.300	27.405
Province	1.450	2.200	2.250	2.250	8.150
Comuni	3.240	5.560	5.660	5.660	20.120
TOTALE	13.685	18.785	19.235	19.360	71.065

Nota: Nella tabella sono riportati gli importi complessivi relativi all'irrigidimento del Patto di stabilità interno e ai tagli ai trasferimenti contenuti nella Manovra d'estate 2010 (L. 122/2010) e nelle Manovre dell'estate 2011 (L. 111/2011 e L. 148/2011), confermate dalla Legge di stabilità per il 2012 (L.183/2011), nel decreto-legge "Salva italia" (L. 214/2011), nel decreto-legge sulla spending review 2 (L. 135/2012) e Disegno di legge di stabilità (bozza 10 ottobre 2012)

Elaborazione Ance su L. 122/2010, L. 111/2011, L. 148/2011, L. 183/2011, L. 214/2011, L. 135/2012 e DDL di Stabilità 2013

In particolare, per le regioni a statuto ordinario, i maggiori tagli ammontano a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2013, 2014 e dal 2015 in poi. Per le regioni a statuto speciale e province autonome i maggiori tagli ammontano a 500 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e dal 2015 in poi.

Per i comuni, i maggiori tagli ai trasferimenti (compresi quelli ai trasferimenti erariali ai comuni delle regioni Sicilia e Sardegna) ammontano a 500 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e dal 2015 in poi. Infine, per le province i tagli ammontano a 200 milioni per ciascuno degli anni 2013, 2014 e dal 2015 in poi.

Questo irrigidimento del Patto si somma a quelli già previsti per gli anni dalle manovre finanziarie degli ultimi 2 anni².

Complessivamente, rispetto all'anno 2011, la stretta operata sul Patto di stabilità interno ammonta quindi a 13,7 miliardi di euro nel 2012, 18,8 miliardi nel 2013 e 19,2 miliardi nel 2014. In particolare, il valore dell'**irrigidimento previsto nel 2013 rispetto all'anno in corso** è pari a **5,1 miliardi di euro**.

² Manovra d'estate 2010 (DL 78/2010, convertito con la legge 122/2010), Manovre d'estate 2011 (DL 98/2011, convertito con la legge 111/2011, e DL 138/2011, convertito dalla legge 148/2011) e Decreto "Salva Italia" (DL 201/2012 convertito con la legge 214/2011) e Decreto *spending review 2* (DL 95/2012, convertito con la legge 135/2012)

Il Patto di stabilità interno limitano fortemente la capacità di investimento degli enti locali (pagamenti in conto capitale e nuovi investimenti) e riduce le possibilità di crescita del nostro Paese.

Negli ultimi anni, le regole del Patto, con l'utilizzo del criterio della competenza mista, hanno reso difficile –quando non impossibile- la naturale trasformazione degli impegni in pagamenti.

Inoltre, l'attribuzione dello stesso peso alle spese correnti e a quelle spese in conto capitale ha scoraggiato l'attuazione di politiche locali più favorevoli agli investimenti. In altre parole, per rispettare il Patto di stabilità interno, molti enti hanno agito quasi esclusivamente sulla spesa in conto capitale.

Appare quindi urgente definire uno strumento per limitare gli effetti negativi del patto in attesa di una eventuale modifica delle regole europee (golden rule) così come già sollecitata dall'Esecutivo nazionale.

*In questo senso, vanno introdotte **regole in grado di premiare gli investimenti in conto capitale, stimolando la compressione delle spese correnti.***

*Nell'ambito di tale processo appare assolutamente necessario che siano **escluse dal Patto di Stabilità interno le spese sostenute dalle comunità locali per la messa in sicurezza delle scuole e per la tutela dei territori dai fenomeni di dissesto idrogeologico.***

Finanziamento di esigenze indifferibili (Art. 8, commi 3-8)

Il Disegno di Legge di stabilità prevede risorse aggiuntive destinate alla realizzazione di nuove opere pubbliche nel 2013 per 1.310 milioni di euro.

In particolare, **le Ferrovie dello Stato potranno contare, nel 2013, su 960 milioni di euro** così ripartiti:

- **300 milioni di euro per gli interventi di manutenzione straordinaria** della rete ferroviaria, previsti nel Contratto di programma RFI.
- **600 milioni di euro** per la prosecuzione dei lavori sui lotti costruttivi previsti dalla Legge Finanziaria per il 2010 (art. 2, commi 232-234 L.191 del 23 dicembre 2009), che potranno contare anche su 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Si tratta della linea ferroviaria Genova-Milano e il **valico del Brennero**. Tuttavia, l'analisi delle delibere Cipe relative a tali progetti e l'indicazione delle priorità infrastrutturali, effettuata nell'Allegato infrastrutture al DEF 2012, tuttavia, lasciano prevedere che tali risorse saranno destinate alla realizzazione della quota italiana del nuovo valico ferroviario del Brennero.

- **60 milioni di euro per la linea ferroviaria Torino-Lione**, finanziata, inoltre per ulteriori 100 milioni di euro per l'anno 2014 e 530 milioni di euro per il 2015.

In merito all'**Anas**, la bozza di DDL prevede **300 milioni di euro per i lavori di manutenzione straordinaria** previsti nel Contratto di programma.

Si evidenzia, inoltre, lo stanziamento di **1.250 milioni di euro per la prosecuzione dei lavori per il MOSE di cui 50 milioni di euro nel 2013** e 400 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016. Poiché l'opera allo stato attuale risulta completamente finanziata, le risorse aggiuntive lasciano prevedere un aumento del costo dell'intervento di circa il 30%.

Infine, si segnala che il DDL assegna al Fondo per lo sviluppo e la coesione **300 milioni di euro per far fronte alle penalità conseguenti alla mancata realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina.**

In merito alle risorse per nuove opere pubbliche, pur riconoscendo l'impegno nel recuperare il pesante crollo registrato dagli stanziamenti registrati a partire dal 2008, si ribadisce lo squilibrio a favore delle grandi opere infrastrutturali.

MISURE FISCALI

Aumento dell'IVA (Art. 12, co.1)

Viene ridotto l'aumento delle aliquote IVA previsto per il 1° luglio 2013, che non sarà più di 2 punti percentuali, ma di 1 solo punto percentuale (quindi le aliquote del 10% e del 21% passeranno rispettivamente all'11% e al 22%).

L'ANCE esprime un giudizio critico sulla scelta del Governo di continuare a puntare sull'aumento delle aliquote IVA, anche se limitato ad 1 punto percentuale, che comporterà sicuri effetti negativi sui consumi in generale e sul mercato immobiliare in particolare, tenuto conto che l'attuale aliquota IVA del 10% è applicabile alla gran parte degli interventi edili (acquisto/costruzione delle "seconde case", interventi di recupero edilizio dell'esistente, etc.).

Resta fermo, quindi, l'obiettivo prioritario di scongiurare qualsiasi incremento delle aliquote IVA, specialmente di quella ridotta del 10%.

"Pacchetto Irpef" (Art. 12, co.2 e co.4-10)

Sono 2 gli interventi previsti in materia di IRPEF:

- *il taglio di un punto percentuale delle aliquote IRPEF per i primi 2 scaglioni di reddito:* alla luce delle modifiche apportate all'art.11 del TUIR-D.P.R. 917/1986, ai fini IRPEF opereranno, dal 1° gennaio 2013, per i redditi fino a 15.000 euro l'aliquota del 22% (già 23%) e per i redditi fino a 28.000 euro l'aliquota del 26% (prima 27%);
- *la rimodulazione delle deduzioni e delle detrazioni IRPEF:* in tal ambito sono previste forti limitazioni ad alcune deduzioni e detrazioni oggi vigenti, operanti, sin dal 2012, per i contribuenti con redditi complessivi superiori a 15.000 euro.

In particolare, per quanto riguarda le deduzioni IRPEF viene introdotta una franchigia pari a 250 euro, per specifici oneri previsti dall'art.10, co.1, del TUIR – D.P.R. 917/1986, e per quelli la cui deducibilità è riconducibile al medesimo art.10.

Per ciò che concerne, invece, le detrazioni IRPEF, sempre per i redditi superiori a 15.000 euro, oltre alla franchigia di 250 euro, viene stabilito un tetto massimo di oneri detraibili pari a 3.000 euro complessivi per ciascun periodo d'imposta. Gli oneri soggetti ai nuovi limiti sono tutti quelli elencati nell'art.15 del TUIR – D.P.R. 917/1986 e quelli comunque riconducibili al medesimo articolo.

Tra questi, rientra anche la detrazione del 19% degli interessi passivi relativi a mutui ipotecari contratti per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale (art.15, co. 1, lett.b e co.1-ter, TUIR – D.P.R. 917/1986).

Quest'ultima disposizione rappresenta l'ennesimo ostacolo che frena qualsiasi ipotesi di ripresa del settore.

Porre limitazioni così stringenti, di fatto, annulla l'efficacia di uno strumento fiscale che, sino ad oggi, ha costituito una delle variabili fondamentali che hanno permesso alla maggioranza degli italiani di decidere l'acquisto della propria abitazione.

Inevitabilmente, ciò comporterà un ulteriore freno alla "nuova" domanda abitativa, compromettendo ancor di più il mercato immobiliare.

A ciò si aggiunge, poi, la scelta discutibile del Governo di far retroagire le nuove regole fin dal 2012, modificando così le attese di risparmio fiscale dei contribuenti che hanno già contratto i mutui.

In linea generale, si ritiene che gli effetti complessivi del "pacchetto IRPEF" della Manovra non saranno tali da determinare un'effettiva riduzione della pressione fiscale sui soggetti IRPEF, poiché a fronte di una riduzione di 1 punto percentuale delle aliquote dei primi scaglioni di reddito, si avrà comunque un incremento della base imponibile, dovuto alle limitazioni sia alle deduzioni che alle detrazioni.

Tali misure andranno a colpire i soggetti con fascia di reddito "media", che teoricamente potrebbero accedere alla proprietà immobiliare, ma che ora, tra stretta creditizia e riduzione del vantaggio fiscale, verranno del tutto respinti dal mercato.

Quindi l'ANCE chiede un ripensamento del Governo, con l'esclusione dai nuovi "limiti" degli interessi passivi connessi ai mutui relativi all'acquisto, alla costruzione e alla ristrutturazione dell'abitazione principale.

Detassazione dei premi di produttività (Art. 12, co.3)

Vengono inoltre previste, per il 2013, agevolazioni fiscali per l'incremento della produttività del lavoro, da definire nel dettaglio con apposito DPCM, nel rispetto dei vincoli di stanziamento previsto per il prossimo biennio, pari a 1,6 miliardi di euro.

Qualora entro il 15 gennaio 2013 non fosse emanato il citato decreto attuativo, ed il Governo non promuova un'iniziativa legislativa per definire altra finalità a cui destinare tali risorse, la norma prevede che queste (stimate in 1,6 mld euro) siano utilizzate per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

La formulazione della norma è molto generica, non dettagliando il contenuto della disposizione che potrebbe alternativamente consistere:

- *nella proroga tout court dell'attuale disciplina di detassazione dei "premi di produttività" erogati ai lavoratori dipendenti del settore privato (imposta sostitutiva dell'IRPEF e relative addizionali, in misura pari al 10%),*
- *in un meccanismo diverso e più selettivo, diretto a premiare chi risulta effettivamente più produttivo.*

Appare inoltre illogico ed iniquo stanziare "a tempo determinato" risorse per favorire la produttività del lavoro e riservarsi comunque la possibilità di destinarle ad altri scopi che non siano quelli di ridurre il cuneo fiscale.

CORRETTIVI PRIORITARI PROPOSTI DALL'ANCE

Oltre a quanto sopradetto in merito alla necessità di evitare l'aumento dell'aliquota IVA, specie di quella del 10%, a parere dell'ANCE è assolutamente necessario apportare delle correzioni al provvedimento, soprattutto relativamente ai vincoli imposti retroattivamente alle detrazioni IRPEF, nonché intervenire per eliminare alcune distorsioni dell'attuale sistema tributario che, oggi, colpiscono le imprese con pesanti oneri fiscali ed amministrativi a danno dell'attività produttiva.

Allo stesso modo, è auspicabile l'introduzione di misure fiscali "ad hoc" in grado di riattivare il mercato immobiliare.

- **Esclusione dai nuovi vincoli della detrazione Irpef per i "mutui prima casa"**

In tal senso, *in primis* è necessario un ripensamento sulla disposizione del Disegno di Legge, che, per gli oneri detraibili ai fini IRPEF, indipendentemente dalla loro tipologia, introduce, oltre alla franchigia di 250 euro, un tetto massimo di spese di 3.000 euro, per ciascun periodo d'imposta.

In particolare, sono stati inclusi nella nuova disposizione anche gli interessi passivi, e relativi oneri accessori, connessi ai mutui ipotecari contratti per l'acquisto dell'abitazione principale, che, oggi, sono autonomamente detraibili al 19% fino a 4.000 euro per ciascun periodo d'imposta (detrazione massima attuale pari a 760 euro, che diventa 570).

L'introduzione, quindi, sia di una franchigia che di una soglia massima di spese detraibili porrà fortissime limitazioni ad una larga platea di contribuenti, tenuto conto che, in Italia, si stimano in circa 3,8 milioni i soggetti che hanno stipulato un finanziamento per l'acquisto dell' "abitazione principale".

Senza contare, poi, i gravi effetti negativi che i vincoli previsti produrranno sulla domanda di nuove abitazioni, compromettendo ulteriormente la ripresa del mercato immobiliare.

Si tenga, infine, conto che i medesimi limiti varranno anche con riferimento agli interessi passivi relativi a mutui accesi per la costruzione della stessa

“*abitazione principale*”, per i quali la disposizione ad oggi in vigore consente la detraibilità, con la percentuale del 19%, entro il limite massimo di 2.582,28 euro annui.

Appare, quindi, necessario **mantenere in vigore le attuali disposizioni**, consentendo la **detraibilità degli interessi passivi connessi ai mutui per l’acquisto, ovvero la costruzione, dell’abitazione principale**, entro gli attuali limiti annuali (rispettivamente, 4.000 euro e 2.582,28 euro).

- **Esenzione IMU del “magazzino”**

Per le imprese di costruzioni, incomprensibile ed onerosa appare inoltre la tassazione IMU del c.d. “*magazzino*”, cioè delle aree e dei fabbricati costruiti e destinati alla vendita, che rappresenta l’unica forma di tassazione sull’invenduto tra i settori industriali.

E’ necessario, quindi, prevedere l’**esclusione da IMU per tali immobili**, almeno per 3 anni dall’acquisto o dall’ultimazione della costruzione.

Tale proposta, recepita nelle prime stesure del D.L.83/2012 è stata poi stralciata dal testo definitivo del provvedimento, non per ragioni legate alla sua copertura finanziaria (per la quale c’era comunque il consenso della Ragioneria dello Stato), quanto piuttosto per problemi di natura politica, tenuto conto della difficoltà di comunicazione di tale disposizione rispetto al diffuso disagio sociale creato dall’introduzione dell’imposta.

Occorre, quindi, reiterare le azioni già intraprese per far valere l’esclusione del “*magazzino*”, sottolineando che si tratta dell’eliminazione di una grave distorsione fiscale e non di un’esenzione dell’intero settore delle costruzioni, che comunque continuerebbe a pagare l’IMU sugli altri immobili non destinati alla vendita (es. uffici, capannoni, opifici, utilizzati nell’esercizio dell’attività).

- **Rinvio della responsabilità solidale in ambito fiscale**

Il D.L. 83/2012 (convertito nella legge 134/2012) è recentemente intervenuto sul tema della responsabilità solidale negli appalti, estendendola al versamento dell’IVA relativa alle fatture dei lavori realizzati e delle ritenute sui redditi di lavoro dipendente.

Si tratta di una disposizione che, ancora una volta, affida alle imprese impropri compiti ispettivi, sostituendosi ad un’Amministrazione non in grado di garantire il controllo sul rispetto degli adempimenti fiscali.

Inoltre, l’acquisizione della documentazione idonea ad escludere la responsabilità solidale incrementa i costi di gestione amministrativa delle imprese e, nei fatti, rallenta il pagamento dei corrispettivi contrattuali.

Peraltro, ai fini IVA, già opera il “*reverse charge*” che garantisce la regolarità dell’operazione nei rapporti tra appaltatore e subappaltatore, per cui appare inutile e controproducente prevedere ulteriori forme di responsabilità per il versamento di tale imposta, che, sovrapponendosi a questo meccanismo di “*tutela erariale*” vigente sin dal 2007, comportano unicamente una stratificazione normativa di difficile coordinamento e di impossibile applicazione.

E’ pertanto necessario intervenire tempestivamente per **escludere la responsabilità solidale per il versamento dell’IVA e rinviare l’operatività**

della nuova disciplina all'entrata in vigore di un decreto che definisca una procedura semplificata da adottare.

- **Una “golden rule” per gli investimenti infrastrutturali**

Appare quindi urgente definire uno strumento per limitare gli effetti negativi del Patto di stabilità interno sugli investimenti degli enti locali.

In questo senso, vanno **introdotte regole in grado di premiare gli investimenti in conto capitale, stimolando la compressione delle spese correnti.**

Si propone quindi di introdurre coefficienti diversi tra spese correnti e spese in conto capitale nella competenza mista in modo da premiare gli investimenti: **una “golden rule” da applicare a livello nazionale** in attesa di una eventuale modifica del Patto europeo nel senso richiesto dal Governo italiano.

Nell'ambito di tale processo appare assolutamente necessario che siano **escluse dal Patto di Stabilità interno le spese** sostenute dalle comunità locali **per la messa in sicurezza delle scuole e per la tutela dei territori dai fenomeni di dissesto idrogeologico.**

- **Maggiore gettito IMU ai Comuni**

Per consentire ai Comuni di sbloccare i pagamenti alle imprese per i lavori già eseguiti e di realizzare maggiori investimenti sul territorio al servizio dei cittadini, parte delle maggiori entrate derivanti dall'introduzione dell'IMU attualmente destinate allo Stato (9 miliardi di euro contro solo 2 miliardi di maggiori entrate destinati ai Comuni) potrebbero essere destinate ai Comuni.

Un'ipotesi ragionevole potrebbe **prevedere la destinazione di altri 3 miliardi di euro di gettito IMU aggiuntivo destinato ai Comuni.** In questo modo la quota attribuita ai Comuni passerebbe da 2 a 5 miliardi e consentirebbe di compensare gli irrigidimenti del Patto di stabilità interno già previsti per i prossimi anni.

MISURE FISCALI PER FACILITARE LA RIQUALIFICAZIONE DELLE CITTÀ

Tenuto conto dell'importanza strategica del tema della riqualificazione delle città, su cui l'ANCE è da tempo in prima linea, è opportuno, nell'immediato, intervenire con misure fiscali dirette ad accelerare tali processi.

- **Correzione al “potenziamento” del 36%/50%**

Il “*temporaneo potenziamento*” della detrazione del 36% per il recupero edilizio delle abitazioni (percentuale di detrazione aumentata al 50%, nel limite massimo di spesa che, da 48.000, passa a 96.000 euro), interessa tutti gli interventi di ristrutturazione e l'acquisto di box pertinenziali, mentre, dal tenore letterale della norma, **non è chiaro se sia riconosciuto anche per l'acquisto di abitazioni facenti parte di edifici interamente ristrutturati** dalle imprese di costruzioni cedenti.

L'ANCE propone, quindi, di **confermare espressamente l'applicabilità** del beneficio **anche per l'acquisto di tali fabbricati**, tenuto conto che gli interventi di recupero integrale degli edifici sono perfettamente in linea con gli obiettivi del Governo di favorire la riqualificazione urbanistica del territorio, e non la

semplice manutenzione di singoli appartamenti, già ampiamente coperta dai limiti di detrazione previgenti (48.000 euro).

Ulteriore intervento correttivo sarebbe poi necessario per **superare i limiti temporali posti alla stipula del rogito**, oggi fissati ai 6 mesi successivi all'ultimazione dei lavori. Si tratta, infatti, di un termine del tutto insufficiente per poter effettuare una definitiva cessione immobiliare, soprattutto alla luce della perdurante contrazione del mercato che, oggi più che mai, rende impossibile, nell'arco di un semestre, anche solo individuare l'acquirente finale. Al fine di rendere concretamente operativa l'agevolazione anche per tale fattispecie, si ritiene pertanto urgente **innalzare tale termine a 18 mesi**.

- **Riduzione del carico fiscale sulle compravendite di abitazioni**

Per incentivare il mercato immobiliare, compreso quello delle nuove costruzioni, così da consentire una più generale ripresa economica del Paese, si deve utilizzare la leva fiscale per ridurre incisivamente il carico fiscale sull'acquisto di abitazioni.

A tale scopo, potrebbe introdursi, a favore degli acquirenti di abitazioni (anche diverse dalla "*prima casa*"), una **detrazione IRPEF pari all'IVA, o all'imposta di registro, calcolata su un valore massimo di 100.000 euro, a condizione che il corrispettivo d'acquisto non superi 300.000 euro**.

Si tratta di un provvedimento che, come gli altri sopra indicati, non deve essere valutato soltanto sotto il profilo del costo per l'Erario, ma in relazione agli effetti economici prodotti sul mercato immobiliare e su tutto l'indotto delle costruzioni.