

Audizione dell'Ance sul Disegno di legge n. 3533/S

**Conversione in legge del decreto-
legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante
ulteriori misure urgenti per la crescita
del Paese (Decreto Crescita 2)**

Presso la Commissione 10^a (Industria, Commercio,
Turismo) del Senato della Repubblica

31 Ottobre 2012

Sommario

INTRODUZIONE	3
LE PRIORITÀ DI INTERVENTO	5
Ritardati pagamenti	5
Patto di stabilità interno	5
Le risorse per le infrastrutture	6
Un “pacchetto crescita” per il settore dei lavori pubblici	7
Riattivare il circuito finanziario per l’accesso delle famiglie al bene casa	8
Costo del lavoro in edilizia	9
Mantenimento del tessuto imprenditoriale	10
PROPOSTE DELL’ANCE PER FAVORIRE LO SVILUPPO	10

INTRODUZIONE

Nell'ambito dell'Agenda per la Crescita, il Governo ha adottato alcune misure, in particolare con il Decreto Sviluppo (DL 83/2012), quali il potenziamento delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, il ripristino dell'IVA sulle cessioni e locazioni, il Piano Città, la semplificazione edilizia, che pur rappresentando il punto di partenza per la definizione di una vera politica industriale delle costruzioni, si stanno rivelando inefficaci nel contrastare, nel breve periodo, la gravissima crisi che ha investito il settore delle costruzioni.

Il Piano città, per esempio, rappresenta certamente una grande opportunità, su cui è necessario concentrare gli sforzi, che, però, richiede tempi mediamente lunghi per produrre effetti sullo sviluppo e sulla crescita.

*Le misure previste, quindi, non sono sufficienti a rimettere in moto un settore, quello delle costruzioni, che sta vivendo **la 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 2012 che ha rivisto al ribasso le stime elaborate sei mesi fa.

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%.*

Il quadro descritto potrà essere ulteriormente peggiorato dalle misure contenute nella Legge di Stabilità per il 2013 che, se non subirà modifiche, rischia di produrre un ulteriore effetto depressivo sul settore delle costruzioni. *La rimodulazione delle deduzioni e delle detrazioni IRPEF che colpisce i mutui per la prima casa comprometterà ancor di più il mercato immobiliare, che sta vivendo già da cinque anni una situazione di forte difficoltà che non accenna ad esaurirsi (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). Sul mercato delle opere pubbliche, invece, l'irrigidimento del Patto di stabilità interno, di fatto, annullerà completamente i benefici dell'aumento delle risorse (+17%) per le opere pubbliche.*

Eppure le costruzioni rappresentano uno dei settori principali della nostra economia dal quale dipende la produzione e l'occupazione di un significativo numero di altri settori produttivi. Le costruzioni, infatti, acquistano beni e servizi dall'80% dell'insieme dei settori economici, rivolgendosi quasi esclusivamente a produzione interna.

Gli effetti moltiplicativi delle costruzioni sull'economia sono importantissimi. Una domanda aggiuntiva di 1.000 milioni di euro nelle costruzioni genera effetti diretti e indiretti e indotti pari a 3.374 milioni di euro e un aumento in termini occupazionali di circa 17.000 unità, di cui circa 11.000 nel settore delle costruzioni e 6.000 negli altri settori.

Il Provvedimento in commento, del quale si riconosce l'importanza per avviare una nuova fase di sviluppo basata sull'innovazione e sul rafforzamento della competitività delle imprese, dovrebbe proseguire nel percorso avviato con il primo decreto per la crescita.

In particolare, dovrebbe contenere misure più incisive in grado di dare un sostegno concreto e immediato al settore delle costruzioni.

Occorre **agire con la massima urgenza sui pagamenti della PA**, nonché definire uno strumento per **limitare gli effetti negativi del Patto di stabilità interno** sugli investimenti degli enti locali.

In materia di politica infrastrutturale, serve **certezza e continuità delle risorse pubbliche** da destinare, in tempi brevi, alla concreta realizzazione delle infrastrutture, oltre che opportune **modifiche normative volte a favorire gli affidamenti di lavori pubblici e a non aumentare in modo ingiustificato i rischi in capo all'appaltatore**, già fortemente provato dalla crisi economica.

Sul mercato immobiliare è necessario un **intervento urgente finalizzato a riattivare il circuito finanziario per l'accesso delle famiglie al bene casa**. In questo modo si potrà sostenere il settore immobiliare e sfruttare, per tale via, le potenzialità di traino del comparto sull'intera economia.

L'Ance ha pronte alcune proposte in grado, dal un lato, di riattivare la raccolta finanziaria a medio-lungo termine da parte delle banche e, dall'altro, di contenere i rischi di insolvenza che le famiglie italiane potrebbero correre a causa del protrarsi della crisi.

Sotto il profilo fiscale appaiono positive le disposizioni, previste nel decreto in commento, che introducono un credito d'imposta per la realizzazione di nuove infrastrutture.

Si tratta di un importante principio, da tempo sostenuto dall'ANCE, che si auspica possa, per il futuro, assumere rilevanza generale. Tuttavia, suscita perplessità l'aver fissato un limite minimo di 500 milioni di euro di valore dell'opera per accedere ai benefici.

L'Ance, inoltre, ritiene necessario introdurre nel Provvedimento alcune **disposizioni dirette a favorire la riattivazione del mercato immobiliare e ad eliminare le distorsioni dell'attuale sistema tributario** che oggi colpiscono le imprese con pesanti oneri fiscali ed amministrativi a danno dell'attività produttiva.

Analogamente è ormai indispensabile un intervento per abbattere il costo del lavoro in edilizia, al fine di favorire la ripresa del settore.

LE PRIORITÀ DI INTERVENTO

- **Ritardati pagamenti**

Sul quadro di gravissima crisi che investe il settore delle costruzioni, pesa l'inaccettabile fenomeno dei **ritardati pagamenti dei lavori da parte della Pubblica Amministrazione**, che rappresenta un elemento di estrema criticità e mette a rischio la sopravvivenza delle imprese di costruzioni operanti nel mercato dei lavori pubblici.

Un fenomeno che estende i suoi effetti devastanti su tutta la filiera, creando i presupposti per l'insolvenza di migliaia di imprese, già alle prese con il credit crunch che sta colpendo il settore dal 2008.

La dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento della P.A. alle imprese che realizzano lavori pubblici ha raggiunto ormai i 19 miliardi di euro.

Le soluzioni adottate dal Governo per garantire la liquidità alle imprese non appaiono, però, risolutive per le imprese di costruzioni e sono attuate con troppo ritardo: è infatti passato un anno dalla legge di stabilità che ha introdotto l'obbligo di certificazione dei pagamenti in ritardo.

L'unica soluzione al problema dei ritardati pagamenti è quella di compiere una grande operazione di trasparenza. **Le Amministrazioni devono pagare i propri debiti alle imprese anche facendo emergere il debito pubblico nascosto.** Un debito, ben conosciuto sui mercati finanziari, che per una finzione contabile sta mettendo a serio rischio la sopravvivenza delle imprese.

Per garantire liquidità alle imprese, **assume carattere prioritario il recepimento della nuova direttiva europea sui ritardati pagamenti** adottata dal Parlamento Europeo a febbraio 2011 e che riguarda sia i pagamenti della Pubblica Amministrazione che i pagamenti tra imprese. In base allo Statuto delle imprese, il recepimento della tale direttiva UE è previsto entro metà novembre.

Naturalmente occorre che la normativa ricomprenda i contratti relativi ai lavori pubblici, esclusi dalla precedente direttiva. Su questo punto, ci aspettiamo un preciso impegno dal Governo e del Parlamento.

Per quanto riguarda i **contratti tra privati**, il provvedimento di recepimento della direttiva deve **mantenere la libertà contrattuale tra le parti** e rispettare il dettato comunitario.

- **Patto di stabilità interno**

La situazione di estrema sofferenza nei pagamenti dei lavori pubblici è determinata principalmente dal **Patto di stabilità interno**.

Negli ultimi anni, infatti, 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.

Gli enti locali, di fatto, 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.

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 **premiando gli investimenti in conto capitale e 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**.

- **Le risorse per le infrastrutture**

La necessità di recuperare il grave gap infrastrutturale italiano appare ancora più urgente alla luce della crisi economica che ha colpito la nostra economia. Gli investimenti infrastrutturali, infatti, potranno incidere sulla crescita del Paese per la loro capacità di sostenere la competitività del sistema produttivo e migliorare la qualità della vita della collettività. Nel breve periodo, potranno inoltre sostenere la domanda per il loro effetto anticongiunturale.

Negli ultimi venti anni tutti i Governi, che si sono succeduti, hanno affrontato la questione infrastrutturale italiana, ma troppo spesso l'annuncio di programmi d'investimento molto ambiziosi non è stato accompagnato dall'effettiva disponibilità delle risorse.

Per il bene del Paese e per la credibilità del Governo, è necessario garantire **certezza e continuità alle risorse necessarie alla concreta realizzazione delle infrastrutture**.

E' senz'altro positivo 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 registrata negli ultimi quattro anni (-44%), che ha portato il livello delle risorse per le opere pubbliche a raggiungere nel 2012 il valore più basso degli ultimi 20 anni.

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.

L'Ance, da anni, denuncia, accanto alla scarsità e alla progressiva riduzione delle risorse per nuove infrastrutture, la necessità di **utilizzare al più presto i fondi disponibili**.

Da questo punto di vista **risulta emblematico, in senso negativo, lo stallo del programma di edilizia scolastica** da 1 miliardo di euro varato quasi 3 anni fa e poi ridotto a circa 800 milioni di euro: ad oggi, meno del 10% dei fondi è stato impegnato.

Il potenziamento da parte del Governo degli strumenti per incentivare il coinvolgimento di capitali privati è apprezzabile ma molte opere, grandi, medie e piccole, non si possono realizzare senza un contributo pubblico.

Certamente importanti appaiono le disposizioni che introducono **un credito d'imposta per la realizzazione di nuove infrastrutture di importo superiore a 500 milioni di euro attraverso contratti di partenariato pubblico/privato**.

L'introduzione del credito d'imposta ha la funzione di riequilibrare il piano economico/finanziario di quelle infrastrutture che, senza l'agevolazione, non potrebbero essere realizzate a causa degli eccessivi costi dell'investimento.

Sotto il profilo del gettito, viene rilevato che la disposizione non produce effetti finanziari: al contrario, l'indotto creato dall'infrastruttura potrà «generare entrate di gran lunga superiori all'agevolazione concessa». **Si tratta di un importante principio, da tempo sostenuto dall'ANCE, che, ai fini degli effetti sul gettito delle disposizioni fiscali introdotte, tiene conto degli effetti positivi sulle entrate erariali prodotte da un'agevolazione fiscale, piuttosto che limitarsi a valutare, ai fini della copertura, la perdita di gettito diretta, derivante dalla riduzione del prelievo fiscale sugli interventi agevolati.**

Si auspica che tale criterio, per il futuro, assuma rilevanza generale, superando gli attuali limiti della legge di bilancio, che nega la possibilità di valutare incentivi fiscali per lo sviluppo, sulla base degli effetti positivi sul gettito derivanti dall'incremento delle attività nel settore interessato.

Semmai, suscita perplessità l'aver fissato un limite minimo di 500 milioni di euro di valore dell'opera per accedere ai benefici. Appare opportuno, quindi, eliminare tale limite per assicurare un effetto realmente positivo sul mercato delle opere pubbliche.

In merito, si osserva inoltre che lo stesso credito d'imposta potrebbe essere esteso agli interventi di housing sociale, nella loro più ampia accezione (residenze, ivi comprese quelle per studenti, anziani, servizi sociali, ecc...), fissando soglie di valore delle opere compatibili con il taglio medio di tali operazioni.

Positive appaiono anche le modifiche introdotte alla defiscalizzazione IRES/IRAP ed IVA prevista per le nuove infrastrutture, in sostituzione o integrazione del contributo pubblico a fondo perduto, e che prevedono l'estensione dei benefici (esenzione da IRES ed IRAP e compensazione IVA fino a concorrenza del contributo pubblico così sostituito), anche ai concessionari titolari del contratto di partenariato pubblico-privato, ed alle infrastrutture strategiche, in condizioni di squilibrio economico-finanziario.

- **Un “pacchetto crescita” per il settore dei lavori pubblici**

Nell'ottica di stimolare l'attività imprenditoriale e la crescita nel settore dei lavori pubblici si ritiene opportuno proporre una serie di interventi che vadano essenzialmente nella direzione del rilancio della competitività del sistema anche per consentire al settore di riprendere respiro nell'attuale situazione di grave crisi.

In tale ottica, può essere quindi proposto un “pacchetto crescita” basato sulle seguenti misure.

Anzitutto, sembra opportuno proporre modifiche normative volte, da un lato, a favorire gli affidamenti di lavori pubblici in un momento di scarsità delle risorse, e, dall'altro, a limitare i rischi in capo all'appaltatore nell'attuale momento di crisi economica che investe l'impresa.

Sotto il primo profilo, si fa riferimento, innanzitutto, all'opportunità di **ampliare il ricorso all'istituto della permuta di immobili** quale modalità di pagamento del corrispettivo da parte dell'amministrazione, nel senso di consentirne il trasferimento di proprietà prima del collaudo dell'opera. L'agevolazione del ricorso alla permuta, infatti, potrebbe aiutare nella ripresa del settore, poiché le amministrazioni, pur trovandosi in crisi di risorse, dispongono spesso di un rilevante patrimonio immobiliare che hanno difficoltà a valorizzare e/o a cedere sul mercato.

Per favorire gli affidamenti di opere, in specie nel settore autostradale, assume poi rilievo una seconda proposta volta ad introdurre **l'estensione della quota di lavori che i concessionari autostradali sono tenuti ad affidare all'esterno tramite procedure di gara.** Tale quota, recentemente portata al 60%, dovrebbe essere

ulteriormente ampliata sino al 100%, (ed a far data dal 1 gennaio 2013) in modo da garantire il rispetto dei principi concorrenziali, che acquista in un momento di così grave crisi una valenza fortemente significativa. Non vi è chi non veda come l'affidamento in house di quota parte dei lavori da parte di soggetti che sono a loro volta concessionari diretti, non scelti tramite gara pubblica, finisca per restringere pesantemente la concorrenza a discapito di un intero settore che ha necessità di riprendere fiato.

Per quanto riguarda la limitazione dei rischi in capo all'appaltatore, è opportuno che siano eliminate alcune distorsioni contenute nella disciplina della fase esecutiva, che pongono l'appaltatore in una situazione di debolezza rispetto alla stazione appaltante, e che nell'attuale momento di crisi comportano per l'impresa la situazione paradossale di doversi addossare integralmente le conseguenze e i costi della stessa.

In questo senso, per fornire una tutela alla posizione dell'appaltatore, appare opportuno consentire a questi **un più ampio ricorso alla c.d. "eccezione di inadempimento"**, ossia alla possibilità attualmente prevista di sospendere i lavori qualora sussista il mancato pagamento di almeno un quarto del corrispettivo contrattuale. In una situazione così difficile in cui l'appaltatore si trova a non ricevere il proprio corrispettivo e a dover proseguire ugualmente l'esecuzione dei lavori, si ritiene equo ridurre tale soglia al 10%, cosicché l'esecutore, non vedendosi pagato il proprio corrispettivo per una quota comunque considerevole dell'importo contrattuale, possa sospendere legittimamente l'esecuzione dei lavori, evitando quantomeno di subire ulteriori perdite.

In un'ottica di crescita e di contrasto all'attuale restringimento del mercato, si inseriscono alcune proposte volte essenzialmente a fronteggiare la grave difficoltà delle imprese nel mantenere la qualificazione a causa della scarsità di commesse sul mercato.

A tal fine, appare necessario tutelare il tessuto produttivo, impedendo che la forte contrazione dei fatturati, determinata dalla crisi economica pregiudichi la possibilità di poter partecipare a gare sopra i 20 milioni di euro, per le quali è necessaria la dimostrazione di un fatturato minimo negli ultimi 5 anni. A tale scopo si potrebbe **estendere il periodo documentabile della cifra di affari**, in analogia con quanto previsto per i requisiti di qualificazione SOA, **ai migliori 5 anni degli ultimi 10**.

Sempre in ragione della perdurante situazione di crisi economica e della conseguente e significativa contrazione dei fatturati, è necessario **prorogare di un anno l'incremento della tolleranza nella revisione triennale dell'attestazione SOA**, introdotta dalla legge di conversione del D.L. n. 73/2012, d.lgs. 119/2012.

Infine, si rende opportuna una revisione del sistema transitorio del Regolamento sui contratti pubblici al fine di **consentire ai direttori tecnici di conservare il proprio incarico all'interno della stessa impresa che sia qualificata per le categorie relative agli interventi sui beni tutelati**. La proposta, che estende quanto già previsto nella maggior parte dei casi, è volta ad evitare che moltissimi operatori economici, in possesso dell'attestazione nelle categorie suddette, si vedano costretti ad una riorganizzazione aziendale di non poco conto. Costoro, infatti, pur avendo già al proprio interno un professionista che svolge tale funzione, dovrebbero ricercare un nuovo soggetto idoneo a ricoprire un ruolo "chiave", quale quello di direttore tecnico.

- **Riattivare il circuito finanziario per l'accesso delle famiglie al bene casa**

La crisi del settore delle costruzioni ha colpito in modo drammatico il comparto abitativo, che nel quinquennio 2008-2012 vede ridurre i livelli produttivi del 44,4%.

I dati che emergono dall'analisi del contesto italiano mostrano che **non vi sono i segnali per una bolla immobiliare nel settore residenziale**, contrariamente a quanto è avvenuto, e sta avvenendo, in altri paesi, europei e non.

La crescita della popolazione, e soprattutto del numero delle famiglie, osservata nell'ultimo decennio, sostiene una domanda potenziale che non riesce a tradursi in domanda effettiva a causa del pesante razionamento del credito che, dall'inizio della crisi, ha colpito le famiglie italiane. Basti pensare che dal 2007 al 2011 i mutui per l'acquisto di un'abitazione da parte delle famiglie sono diminuiti del 21,8%, a cui si aggiunge il -47,8% registrato nei primi 6 mesi del 2012.

Un vero e proprio *credit crunch* che, peraltro, non trova ragione nel profilo di rischio delle famiglie italiane, ma va ricercato nelle difficoltà che l'attuale crisi finanziaria ha comportato per il sistema bancario italiano.

Di fronte a tale evidenza, è necessario da parte del Governo **un intervento urgente finalizzato a riattivare il circuito del credito a medio-lunga scadenza da parte degli istituti finanziari**. In questo modo si potrà consentire l'accesso al bene casa, contenendo i rischi di insolvenza che le famiglie italiane potrebbero correre a causa del protrarsi della crisi, e, al tempo stesso, sostenere il settore immobiliare, sfruttando, inoltre, le potenzialità di traino del comparto sull'intera economia.

Una soluzione potrebbe prevedere il coinvolgimento degli Investitori Istituzionali, come la Cassa Depositi e Prestiti, nell'acquisto delle obbligazioni a medio-lunga scadenza emesse dalle banche e finalizzate all'erogazione di mutui a favore delle famiglie per l'acquisto di immobili, come prima casa, ad alte prestazioni energetiche.

In questo modo si potrebbero facilitare le operazioni di provvista fondi, limitando al minimo necessario l'impiego di risorse pubbliche.

E' una proposta di buon senso che non crea distorsioni sul mercato e non prevede l'impiego di risorse pubbliche.

Contemporaneamente, sarebbe opportuno istituire anche un **Fondo di garanzia dello Stato** che garantisca i rischi dei mutui **per l'acquisto di abitazioni** erogati dalle banche alle famiglie appartenenti a categorie disagiate.

- **Costo del lavoro in edilizia**

Risulta ormai indispensabile un intervento per **abbattere il costo del lavoro in edilizia**, al fine di favorire la ripresa del settore.

Come ormai noto, infatti, il settore delle costruzioni risente di un gap negativo rispetto agli altri comparti, stante gli oneri sociali nettamente più elevati cui è soggetto, con conseguenze gravose per le imprese e per l'andamento del relativo mercato.

Questa anomala struttura del costo del lavoro produce un fortissimo divario tra guadagni dei lavoratori e costo per le imprese, con effetti distorsivi sul sistema delle aziende edili e della concorrenza, rallentando in modo significativo la crescita e favorendo il fenomeno del lavoro sommerso.

Si reputa, quindi, necessario provvedere al riequilibrio dell'aliquota contributiva per la CIG operai dell'edilizia, anche in virtù del fatto che la gestione edilizia della CIG presso l'Inps, secondo gli ultimi dati in possesso dell'Ance, presenta un avanzo di esercizio annuale di circa 200 milioni di euro, nonché intervenire sulla disciplina della trasferta, al fine di dirimere in via definitiva le criticità operative generate dalle difformità interpretative relative alla normativa da applicare a tale istituto e che comportano ulteriori aggravii per le imprese.

Risulta, inoltre, indispensabile, per il contenimento del costo del lavoro, rendere operativa la rivalutazione degli importi relativi ai trattamenti di vitto e trasferta che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente e che, nonostante le previsioni normative, sono fermi dal 1998.

- **Mantenimento del tessuto imprenditoriale**

L'attuale situazione crisi sta evidenziando un incremento significativo del ricorso alle procedure concorsuali. In tale contesto le recenti innovazioni apportate allo strumento del **concordato preventivo** consentono alle imprese di ricorrere allo stesso, mantenendo l'esercizio dell'impresa ed evitando il fallimento. Ciò, in un'ottica di sistema, risulta particolarmente importante, al fine di sostenere il tessuto imprenditoriale in un momento di grande difficoltà.

In linea con tale rafforzamento dell'istituto, si pone un'ulteriore proposta di modifica, volta ad introdurre il concordato preventivo anche per il gruppo di imprese. Si tratta, cioè, di sottoporre al giudice una domanda di ammissione unitaria per più imprese che si trovino in stato di crisi e tra le quali sussista un rapporto di controllo o di collegamento diretto o indiretto, ricomprendendo in tale concetto di gruppo sia società di capitali che società di persone.

A seguito dell'ammissione al concordato di gruppo, la procedura si attua in via unitaria, stante l'unitarietà del piano, degli organi e dell'omologazione. Si mantengono inoltre tutte le possibilità di accordi di ristrutturazione dei debiti previsti in via generale in sede di concordato, tra le quali in particolare la possibilità del pagamento non integrale dei creditori privilegiati.

PROPOSTE DELL'ANCE PER FAVORIRE LO SVILUPPO

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

Appare 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.**

- **“Pacchetto crescita” per le opere pubbliche**

- ***Permuta negli appalti di lavori pubblici***

Al fine di allineare il regime della permuta negli appalti alle recenti novità introdotte dal c.d. Decreto Monti in tema di permuta nelle concessioni, si propone di **eliminare la previsione secondo cui il trasferimento in proprietà del bene possa avvenire solo dopo il collaudo dell'opera.**

Si propone, pertanto, di inserire la previsione secondo cui il passaggio in proprietà sia immediato, previa presentazione di una fideiussione di valore pari all'immobile.

La garanzia dovrà essere svincolata progressivamente, secondo le modalità già previste dal legislatore per la cauzione definitiva. Lo svincolo della cauzione a garanzia del bene avuto in permuta tiene conto della progressiva realizzazione dell'opera, alla cui parziale o totale copertura si provvede mediante il bene offerto in permuta. La modifica proposta si rende necessaria al fine di garantire la bancabilità dell'operazione; circostanza questa che, nell'attuale grave crisi di liquidità, è da ritenersi imprescindibile.

– ***Concessionari autostradali: elevazione della percentuale dei lavori da esternalizzare***

L'articolo 4 del decreto legge n. 83/2012 ha elevato dal 50% al 60% la quota di lavori che i concessionari autostradali, la cui concessione sia stata assentita prima del 30 giugno 2002, sono obbligati ad affidare con procedura di gara.

Riteniamo che tale elevazione non sia sufficiente ad aprire un mercato che finora è stato eccessivamente protetto. E' vero che la normativa comunitaria consente ai concessionari di realizzare *in house*, e cioè con affidamento diretto ad imprese controllate, i lavori oggetto della concessione, ma ciò sul presupposto che il concessionario stesso abbia acquisito i lavori con gara, cosa che non è avvenuta per le società autostradali considerate nella norma.

Questi soggetti hanno per lo più acquisito le concessioni direttamente, normalmente subentrando alla proprietà pubblica attraverso l'acquisto delle quote societarie, ma non hanno partecipato ad un confronto concorrenziale nel quale siano stati valutati i propri requisiti in relazione alla prestazione da svolgere. Allora, se non c'è stata concorrenza nell'affidamento della concessione, è necessario che ci sia a valle di tale affidamento e cioè nella realizzazione dei lavori.

Riteniamo, perciò, che la percentuale di lavori da esternalizzare vada portata come minimo al 70%, se non al 100%.

Inoltre è necessario **anticipare l'entrata in vigore della disposizione** (che l'art. 51 del D.L. n. 1/2012 fissa al 1° gennaio 2014) **al 1° gennaio 2013**, onde non vanificarne l'efficacia.

– ***Sospensione dei lavori per mancato pagamento del corrispettivo***

In considerazione del momento estremamente difficile per il settore e della difficoltà delle amministrazioni di pagare il corrispettivo di lavori già eseguiti, si propone di **consentire, in via transitoria** (fino al 31 dicembre del 2015), **la possibilità di sospendere i lavori, da parte del soggetto esecutore, in caso di mancato pagamento da parte della stazione appaltante di un importo inferiore a quello attualmente previsto (25% del corrispettivo contrattuale), portandolo al 10 per cento dell'importo netto contrattuale.**

L'intervento si rende necessario in ragione della difficile situazione in cui versano le imprese affidatarie dei lavori pubblici che, attualmente, sono obbligate a proseguire l'esecuzione dei lavori, ma non possono farvi fronte, da un lato per il mancato pagamento di quelli regolarmente eseguiti e contabilizzati, a causa dei vincoli di bilancio che gravano sulle amministrazioni, e, dall'altro, per la nota difficoltà di accesso al credito che ha colpito da tempo il settore imprenditoriale.

– ***Requisito della cifra d'affari realizzata per i lavori sopra i 20 milioni di euro***

E' necessario tutelare il tessuto produttivo, costituito da numerose imprese che operano nel settore edile, in ragione della grave e perdurante situazione di crisi che ha condizionato e continuerà a condizionare i risultati economici delle imprese.

A tale scopo, si propone di **estendere**, in analogia con quanto previsto per i requisiti di qualificazione SOA, **il periodo utile in cui deve essere data dimostrazione della congruità del fatturato in ragione dell'importo da eseguire**, passando dagli attuali 5 anni ai migliori cinque anni sugli ultimi 10 anni. Ciò consentirebbe alle imprese - che per le suddette ragioni denotano una contrazione dei fatturati - di partecipare alle gare di appalto pubbliche di lavori in cui sia previsto un importo superiore a euro 20.658.000.

L'eventuale termine conclusivo, previsto per un apposito regime transitorio, dovrebbe comunque essere sufficientemente lungo per superare l'attuale momento di contrazione della spesa pubblica e per tutelare la media impresa, consentendole almeno per i prossimi anni di continuare a partecipare alle gare di maggiore importo.

– ***Proroga incremento della tolleranza nella revisione triennale dell'attestato SOA***

Sempre in ragione della perdurante situazione di crisi economica e della conseguente e significativa contrazione dei fatturati delle imprese impegnate nel settore delle costruzioni, sarebbe necessario **prorogare di un anno l'incremento della tolleranza nella revisione triennale dell'attestazione SOA**, introdotta dalla legge di conversione del D.L. n. 73/2012, L. n. 119/2012.

In questo modo, le imprese interessate potranno giovare di una futura ripresa economica del prossimo anno senza perdere la possibilità di partecipare alle gare d'appalto per gli stessi importi di qualificazione e le stesse categorie in cui sono attualmente attestate.

Proprio per tali ragioni il Governo aveva preso l'impegno, in sede di conversione del predetto decreto, di adottare un intervento normativo d'urgenza, modificativo e di proroga della disciplina transitoria prevista dal regolamento di attuazione in materia di qualificazione delle imprese.

– ***Qualificazione e direzione tecnica per i lavori riguardanti i beni del patrimonio culturale***

Si rende necessaria **un'estensione dell'eccezione che fa salva la posizione di coloro che, prima del 10 giugno 2011, data di entrata in vigore del regolamento n. 207/2010, legittimamente ricoprivano l'incarico di direttore tecnico**. Nel rispetto delle condizioni previste dall'art. 26 del D.P.R. n. 34/2000, questi soggetti potranno, infatti, continuare a svolgere le proprie funzioni purché esplicitate nella stessa impresa.

L'innovazione proposta è volta ad evitare che moltissimi operatori economici si vedano costretti ad una riorganizzazione aziendale, ricercando all'esterno un nuovo soggetto idoneo a ricoprire un ruolo "chiave", quale quello di direttore tecnico.

Ciò consentirà a soggetti che abbiano comprovata esperienza, tra i quali molti titolari di impresa, di continuare ad essere direttori tecnici anche nelle imprese attestate con categorie che si riferiscono ad interventi su beni tutelati, ovvero alle categorie OG2, OS2A, OS2B e OS25, in classifiche inferiori alla IV e, per tutte le altre categorie, inferiori alla V classifica. La normativa attuale, infatti, consente l'eccezione alla dimostrazione del possesso di un titolo idoneo, solo a soggetti con esperienza quinquennale che siano direttori tecnici di imprese qualificate fino alla classifica III-bis e mai per categorie riguardanti beni tutelati.

Si dovrebbe, pertanto, estendere alle imprese, qualificate nelle altre categorie sulla base del previgente D.P.R. n. 34/2000 di conservare la qualificazione nella IV classifica di importo, mantenendo il proprio direttore tecnico. Queste imprese, in caso contrario, vedrebbero ridimensionata la propria qualificazione alla classifica III-bis per mancanza di uno specifico regime transitorio in proposito.

In entrambi i casi, si mira a valorizzare la professionalità maturata, con l'esperienza acquisita in cantiere dai soggetti che hanno già dimostrato capacità tecnico-organizzative commisurate alle categorie e all'importo di qualificazione dell'impresa.

- **Riattivare il circuito finanziario per l'accesso delle famiglie al bene casa**

Una proposta per riattivare questo importante segmento del mercato del credito trova il suo fondamento nell'esperienza virtuosa fatta in Italia nel dopoguerra con le "cartelle fondiariae", con le quali sono stati compiuti i maggiori investimenti immobiliari del nostro Paese.

Con questo obiettivo, Cassa Depositi e Prestiti e altri investitori istituzionali (finanziarie regionali, fondazioni bancarie, fondi pensione) potrebbero mettere a disposizione delle risorse (7-10 miliardi) per **acquistare tranche senior di cartolarizzazioni (oppure covered bond) garantite dai mutui residenziali per specifiche fasce di popolazione** per l'acquisto di immobili efficienti dal punto di vista energetico (classe A, B, C e D).

Ovviamente, per evitare problemi di *moral hazard*, le banche dovrebbero mantenere un'adeguata esposizione ai rischi di credito del portafoglio sottostante, detenendo per es. le tranche junior.

In questo modo si garantirebbe agli istituti di credito la disponibilità di *funding* a lungo termine (25-30 anni) e al tempo stesso i benefici del minor costo della raccolta verrebbero trasmessi direttamente al cliente, sia in termini di minor tasso d'interesse, sia di maggior *Loan To Value*.

Gli investitori istituzionali coinvolti in questa operazione avrebbero dei benefici da questa operazione per almeno due motivi: la rischiosità di questi titoli è storicamente estremamente bassa (essendoci la garanzia dell'immobile) e, in futuro, una volta ristabilitasi la fiducia sui mercati e sul debito sovrano italiano, questi soggetti potrebbero rivendere in tutto o in parte tali prodotti negoziabili sul mercato, oppure li potrebbero utilizzare per rifinanziarsi presso la Bce.

Contemporaneamente, sarebbe opportuno istituire anche un **Fondo di garanzia dello Stato** che garantisca i rischi dei mutui **per l'acquisto di abitazioni** erogati dalle banche alle famiglie appartenenti a categorie disagiate.

- **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 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.

- **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%**

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.**

– ***Favorire fiscalmente l'attuazione dei programmi di riqualificazione***

L'utilizzo della leva fiscale per l'attuazione dei programmi urbanistici e, in particolare, per quelli di riqualificazione urbana, appare ormai essere l'elemento fondamentale per valutare la fattibilità e la convenienza economico-finanziaria di tutte le operazioni di riassetto del territorio.

A tal fine, come ANCE, auspichiamo l'introduzione di norme fiscali che neutralizzino il prelievo nella fase esecutiva di tali programmi e una ridefinizione delle agevolazioni attualmente vigenti, che, anche per interpretazioni distorsive del dettato normativo, hanno introdotto forti limitazioni all'applicazione di tutti gli interventi urbanistici posti in essere negli ultimi anni.

In particolare, **su tale tema è necessario superare le restrittive interpretazioni dell'Amministrazione finanziaria, precisando che la condizione di “utilizzo edificatorio” dell'area, cui era subordinato il regime fiscale agevolato (imposte di registro all'1% ed ipotecarie e catastali in misura fissa; art.33 legge 388/2000) deve intendersi soddisfatta anche con la sola realizzazione delle opere di urbanizzazione.**

Del resto, disconoscere l'agevolazione per non aver completato l'intero programma urbanistico, non tiene conto delle gravi contrazioni di mercato sopraggiunte e che hanno impedito agli operatori di portare a termine interamente l'intervento.

Allo stesso modo, **è necessario chiarire che l'utilizzazione edificatoria s'intende realizzata anche nel caso in cui i beni siano oggetto di successiva cessione e alla stessa provveda l'acquirente entro e non oltre otto anni dal primo trasferimento agevolato (termine fissato per l'ultimazione delle opere).**

In sostanza, se l'applicabilità di tali benefici fosse stata subordinata ad un requisito soggettivo, come l'utilizzazione dell'area da parte del primo acquirente, ciò sarebbe risultato dalla stessa formulazione dell'art.33, comma 3, della legge 388/2000, che, invece, stabiliva come unica condizione quella dell'utilizzazione edificatoria, senza precludere la possibilità di trasferire l'area totalmente o parzialmente inedita, ferma restando la necessità che l'utilizzazione avvenisse entro il termine quinquennale dal primo acquisto (poi prorogato ad otto anni).

Per quanto riguarda le operazioni attualmente in corso di progettazione, è evidente che l'attuazione di qualsivoglia programma urbanistico complesso, ivi compreso quello del “Piano nazionale per le Città” (istituito dall'art.12 del D.L. 83/2012, convertito nella legge 134/2012), si scontra con le medesime problematiche fiscali sopra evidenziate. Si tratta del carico tributario che colpisce tutte le operazioni immobiliari relative alla permuta, scambio di aree, volumetrie, fabbricati e diritti edificatori funzionali all'attuazione dello stesso.

A tal fine, occorre facilitare fiscalmente tutti i trasferimenti immobiliari, che costituiscono, per le imprese attuatrici del Piano, acquisti di “materia prima” (aree edificabili, diritti edificatori e fabbricati da ristrutturare).

L'esigenza è quella di attenuare l'incidenza della variabile fiscale nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) necessari alla realizzazione degli interventi, prevedendo l'applicazione di regimi fiscali agevolati ai trasferimenti tra privati ed imprese soggetti ad Imposta di Registro, in modo da rendere il più neutrale possibile il peso della fiscalità relativa ai trasferimenti immobiliari intermedi alla produzione dei fabbricati (così come avviene per i passaggi intermedi soggetti ad IVA, di per sé detraibile).

In quest'ottica, si propone, per i trasferimenti di immobili finalizzati all'attuazione di tutti i programmi di riqualificazione urbana, non soggetti ad IVA, l'applicazione delle imposte fisse di registro, ipotecarie e catastali.

- **Riduzione del costo del lavoro**

E' indispensabile un intervento per **abbattere il costo del lavoro in edilizia** per favorire la ripresa del settore delle costruzioni.

A tal fine è opportuno:

- a) **provvedere al riequilibrio dell'aliquota contributiva per la CIG operai dell'edilizia, allineando l'attuale misura del 5,20% a quella dell' 1,90% – 2,20% in vigore per gli altri comparti industriali.** Il risparmio originato, oltre ad essere una necessaria misura per la riduzione del costo del lavoro, come noto più alto rispetto agli altri comparti dell'industria, potrebbe liberare risorse da destinare al sistema degli enti bilaterali, per il sostegno e l' integrazione degli ammortizzatori sociali di settore;
- b) **rendere operativa la rivalutazione degli importi relativi ai trattamenti di vitto e trasferta** che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente e che, nonostante quanto previsto dal comma 9 dell'art. 51 del TUIR (DPR n.917/1986), sono fermi dal 1998;
- c) **introdurre, una norma d'interpretazione autentica** (quindi con efficacia retroattiva), **che precisi l'applicabilità dell'art.51, comma 5, del TUIR ("trasferta occasionale")** anche per le attività lavorative effettuate al di fuori del territorio comunale ove è ubicata la sede di lavoro, o di assunzione, qualora nel contratto individuale di lavoro, non sia espressamente stabilito che l'espletamento delle stesse debba avvenire in luoghi sempre variabili e diversi. Tale esigenza scaturisce da rilevanti difformità interpretative relative alla normativa da applicare all'istituto che ha causato ulteriori aggravii per le imprese.

- **Concordato preventivo di gruppo**

La proposta di modifica è volta ad **introdurre il concordato preventivo anche per il gruppo di imprese.** Costituiscono un gruppo di imprese, ai fini della proposizione del concordato preventivo, gli enti o le società, di capitali o persone, legate da un rapporto di controllo o di collegamento.

La proposta prevede l'autonomia delle masse attive e passive, l'unitarietà del piano e la possibilità di prevedere trattamenti differenziati nell'ambito di singole classi coinvolgenti i creditori di pari rango di tutte le società del gruppo.

L'autonomia delle masse attive e passive esclude che il soddisfacimento dei creditori possa avvenire mediante l'utilizzo di risorse provenienti da imprese del gruppo diverse dall'impresa debitrice.

L'unitarietà del piano è invece funzionale alla composizione della crisi dell'intero gruppo, inteso come un'unica impresa sotto il profilo economico, nonché ad assicurare lo svolgimento di una procedura unitaria.

Il piano può, peraltro, essere strutturato secondo modalità estremamente flessibili, potendo dare origine a procedure di natura mista, al contempo liquidatorie e di risanamento.

La possibilità di prevedere trattamenti differenziati all'interno della singola classe costituisce logico corollario del principio di autonomia delle masse, atteso che la differenziazione del trattamento dei creditori di pari rango consegue alla diversa capacità di soddisfacimento delle varie imprese coinvolte nella procedura.

La proposta attribuisce comunque al tribunale la facoltà di limitare l'ammissione ad alcune soltanto delle imprese proponenti, allorquando tra le imprese proponenti vi siano soggetti non inseriti in un rapporto di controllo o di collegamento o imprese che non versano in stato di crisi ovvero l'ammissione di un'impresa possa arrecare pregiudizio ai creditori. Ciò che, all'evidenza, costituisce uno strumento utile allo scopo di sventare condotte abusive e fraudolente.

Infine, si propone l'estensione al concordato preventivo delle norme in materia di rapporti giuridici preesistenti al fallimento portate dagli artt. dal 72 bis all'83. Si tratta di un'integrazione assai opportuna, in quanto fornirebbe una regolamentazione puntuale delle singole fattispecie negoziali pendenti al momento del concordato. Gli articoli richiamati si prestano allo scopo, poiché rispecchiano il temperamento degli interessi in gioco accolto dal legislatore nell'ambito del fallimento, procedura che presenta una forte vicinanza al concordato preventivo. La clausola che prevede l'applicazione degli stessi "in quanto compatibili" si rende necessaria a causa degli inevitabili adattamenti che gli interpreti e la giurisprudenza dovranno attuare nella lettura ed applicazione della norma.