

**Disposizioni per la formazione del
bilancio annuale e pluriennale dello
Stato (Legge di Stabilità 2016)**

N. 2111/S

Audizione dell'Ance

Presso le Commissioni congiunte Bilancio del
Senato della Repubblica e della Camera dei
Deputati

2 Novembre 2015

INDICE

SINTESI E VALUTAZIONI	5
MISURE ECONOMICO-FINANZIARIE DI INTERESSE PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI	9
<i>Superamento del Patto di stabilità interno e rilancio degli investimenti locali</i>	9
<i>Le risorse per le infrastrutture</i>	11
<i>Clausola europea per gli investimenti pubblici</i>	13
<i>Altre misure</i>	15
MISURE FISCALI	18
<i>Disattivazione delle cosiddette “clausole di salvaguardia”</i>	18
<i>Proroga 2016 dei bonus ristrutturazioni, ecobonus e bonus mobili</i>	18
<i>Eliminazione della TASI per l’abitazione principale</i>	19
<i>Proroga della maggiorazione dell’aliquota TASI per il 2016</i>	20
<i>Misure in tema di TASI sull’inventurato delle imprese edili</i>	20
<i>Misure in tema di IMU</i>	21
<i>Riapertura dei termini per la rivalutazione delle aree dei privati</i>	21
<i>Incentivi all’acquisto di macchinari strumentali</i>	22
<i>Riduzione aliquota IRES</i>	22
<i>Rivalutazione beni d’impresa</i>	22
<i>Assegnazione agevolata immobili d’impresa</i>	23
<i>Proposte fiscali aggiuntive</i>	23
<i>Principi per una riforma della fiscalità immobiliare</i>	26
MISURE IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI	31
<i>Ricorso a Consip per la manutenzione dei beni gestiti dall’Agenzia del Demanio (art. 28, c. 10)</i>	31
<i>Proposte in materia di lavori pubblici</i>	31
MISURE IN MATERIA DI LAVORO	34
<i>Agevolazioni contributive per le nuove assunzioni a tempo indeterminato</i>	34
<i>Decontribuzione delle erogazioni derivanti dalla contrattazione di secondo livello</i>	34
<i>Trattamento fiscale e previdenziale dell’istituto della trasferta</i>	34
<i>Costo del lavoro e contributo di licenziamento</i>	35
<i>Finanziamento della “cassa in deroga”</i>	35

SINTESI E VALUTAZIONI

L'ANCE esprime il proprio apprezzamento in ordine all'impianto complessivo del Disegno di Legge di Stabilità per il 2016, dal quale emerge la volontà del Governo di basare la ripresa dell'economia italiana, tra l'altro, su tre interventi, di grande interesse per il settore delle costruzioni:

- **il rilancio degli investimenti pubblici;**
- **l'eliminazione dell'imposizione patrimoniale sulla prima casa;**
- **la conferma delle agevolazioni fiscali per ristrutturazioni edilizie e interventi di efficientamento energetico degli edifici.**

A completamento dell'azione sul settore immobiliare, tuttavia, appare assolutamente necessario utilizzare la "leva fiscale" al fine di incidere, fin da subito, sulla capacità di investimento del settore, sostenendo l'offerta di abitazioni di qualità e superando le sperequazioni esistenti che, nei fatti, privilegiano le compravendite di immobili usati, spesso inadeguati ed energivori.

* * *

Rilancio degli investimenti pubblici

Al fine di stimolare gli investimenti pubblici, il Disegno di Legge interviene sui principali elementi economico-finanziari che, negli ultimi anni, hanno ostacolato la realizzazione delle opere pubbliche in Italia.

La manovra, infatti, prevede la **cancellazione del Patto di stabilità interno** e, grazie all'utilizzo della **clausola europea per gli investimenti**, un'accelerazione della spesa da realizzare nel 2016 per programmi già approvati, nonché un **incremento delle nuove risorse stanziare**.

Appare opportuno ricordare che la politica di bilancio degli ultimi anni ha sempre penalizzato la spesa in conto capitale, nonostante costituisca uno degli ambiti principali sui quali definire politiche per sostenere la crescita e lo sviluppo economico.

Dal 2008, anno dello scoppio della crisi, al 2015, l'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 42,8% in termini reali degli stanziamenti per spese in conto capitale, a fronte di spese correnti al netto degli interessi in aumento (+11,7%).

Tale tendenza nelle decisioni di spesa si è riscontrata anche a livello locale, con una dinamica analoga sulle spese sostenute. Secondo i dati della Ragioneria dello Stato, infatti, tra il 2008 e il 2014, i Comuni hanno ridotto del 47% le spese in conto capitale e aumentato del 17% quelle correnti. La ragione di tale andamento è rintracciabile nelle regole di funzionamento del Patto di stabilità interno che, a partire dalla sua introduzione nel 2008, hanno determinato una progressiva, drastica, riduzione della spesa in conto capitale degli enti locali, senza al contempo riuscire a contenere, in alcun modo, le spese correnti.

- Finalmente, il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 offre le condizioni per superare tali effetti distorsivi, con la **soppressione del Patto di stabilità interno** e il contestuale passaggio al cosiddetto "pareggio di bilancio". Ciò permetterà agli enti territoriali di liberare i pagamenti pregressi alle imprese, per i quali la P.A. disponga di risorse in cassa, superando un problema che ha creato enormi difficoltà alle imprese negli ultimi otto anni.

Allo stesso tempo, il superamento del Patto permetterà di rilanciare l'attività di investimento degli enti territoriali, favorendo interventi utili al territorio e al benessere dei cittadini, come quelli di manutenzione e messa in sicurezza, in grado inoltre di sostenere il sistema economico a livello locale.

La misura recepisce un'istanza che l'Ance ha presentato ripetutamente nel corso degli ultimi anni. Naturalmente, sarà necessaria un'attenta verifica dell'efficacia di tale norma, al fine di garantire che gli enti territoriali sfruttino lo spazio concesso per fare investimenti e non per spese di natura corrente.

- Il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 segna, inoltre, l'interruzione dei sistematici tagli alle risorse per le infrastrutture registrati a partire dal 2009. L'Ance, infatti, stima **un incremento dell'1% in termini reali delle risorse** che verranno iscritte nel Bilancio dello Stato per il 2016 rispetto all'anno precedente, grazie al forte **rifinanziamento a favore dell'Anas, pari a 1.200 milioni di euro nel 2016**. Tale decisione è peraltro estesa a tutto il triennio 2016-2018 e prevede stanziamenti aggiuntivi per 1.300 milioni di euro anche nel 2017 e nel 2018.
- Particolarmente importante e positiva è la scelta del Governo di utilizzare la **clausola europea per gli investimenti** che consentirà di attivare una **spesa aggiuntiva nel 2016, rispetto al 2015**, di almeno 5 miliardi di euro, **di cui circa 3,5 miliardi per interventi infrastrutturali**. E' un impegno importante, perché l'azione del Governo sarà misurata dall'Europa sulla base dei risultati raggiunti, e quindi di lavori realizzati e pagati alle imprese.

Si tratta di una misura che, se da un lato garantisce al Paese di ottenere uno spazio maggiore in termini di deficit pubblico, dall'altro impegna il Governo ad accelerare la spesa nell'ambito di programmi già approvati e ad avviare nuove opere.

Secondo le valutazioni dell'Ance, l'utilizzo della clausola europea degli investimenti, oltre all'accelerazione di alcuni progetti infrastrutturali cofinanziati dall'Unione Europea, consentirà di liberare spazi di bilancio a **favore del finanziamento aggiuntivo per l'Anas e il rilancio degli investimenti a livello territoriale (Comuni e Regioni), conseguente all'introduzione del "pareggio di bilancio"**.

L'analisi conferma, quindi, che il beneficio della clausola europea per gli investimenti non viene utilizzato genericamente per finanziare la Manovra – ed in particolare il taglio delle tasse - bensì per finanziare misure relative al rilancio degli investimenti, che riguarderanno principalmente gli interventi diffusi sul territorio di competenza degli enti locali.

- Da ultimo, appare particolarmente positiva la scelta del Governo di prevedere la possibilità per le Regioni di istituire organismi strumentali dotati di autonomia gestionale e contabile, nonché di chiedere anticipazioni di cassa a valere sul Fondo rotativo per l'attuazione delle politiche comunitarie per migliorare l'efficienza della gestione dei **programmi dei fondi strutturali europei**.

Una fiscalità per lo sviluppo

Per quanto concerne le misure riguardanti la fiscalità immobiliare, **appaiono positive le proroghe del potenziamento degli incentivi per la ristrutturazione e la riqualificazione energetica degli edifici, come gli interventi in materia di IMU e TASI**.

Apprezzabili, inoltre, le misure fiscali introdotte per il settore produttivo (ammortamenti maggiorati, riduzione aliquota dell'IRES, detassazione dei premi di produttività e proroga della decontribuzione).

Tuttavia, le misure adottate non possono ritenersi ancora sufficienti per garantire un effettivo rilancio del mercato immobiliare, né tantomeno per superare le attuali distorsioni del sistema impositivo locale.

L'ANCE ha già da tempo avanzato al Governo alcune **proposte ad impatto immediato, dirette ad incentivare il mercato**, indirizzando la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione.

In particolare, l'ANCE ha proposto l'introduzione di una **detrazione pari al 50% dell'IVA pagata sugli acquisti di abitazioni nuove in classe energetica elevata** (classe A e B), effettuati fino al 2018.

Tale misura avrebbe il duplice vantaggio, da un lato, di favorire l'avvio di un concreto rinnovamento dello stock abitativo esistente, dall'altro, di correggere alcune evidenti sperequazioni, che finiscono per agevolare l'acquisto da privati di immobili usati ed energivori, perché fiscalmente più conveniente rispetto all'acquisto di un'abitazione "green" da un'impresa.

La proposta elaborata prevede, per l'acquirente **di immobili non adibiti ad abitazione principale, anche l'esenzione triennale dall'IMU, dalla TASI o dalla futura "local tax"**.

Se poi l'impresa venditrice si rendesse disponibile ad acquistare in **permuta** l'abitazione usata del compratore, dovrebbe essere a questa garantito un regime di tassazione agevolata, con applicazione, all'atto d'acquisto, delle imposte in misura fissa. L'agevolazione sarebbe, in ogni caso, subordinata alla riqualificazione, anche energetica dell'immobile.

Ovviamente, poi, in un'ottica di rigenerazione urbana, pur apprezzando la proroga dei bonus, continuiamo ad invocare la definitiva **stabilizzazione degli incentivi per il recupero e la riqualificazione energetica, nella misura potenziata**, soprattutto per gli interventi più incisivi sotto il profilo statico ed energetico.

Indispensabile appare la **razionalizzazione del prelievo locale sugli immobili (la futura "local tax")**, obiettivo che ingiustificatamente continua ad essere rinviato dal Governo. Così come la riforma del catasto, che ad oggi ha subito uno stop a tempo indeterminato.

Sul punto, l'ANCE da tempo chiede che, una volta per tutte, sia introdotta un'imposta unica patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"). Nel DdL, invece, resta ancora la doppia imposizione IMU/TASI, per gli immobili diversi dalla "prima casa", che, tra l'altro, complica anche la gestione amministrativa dell'immobile.

Naturalmente, i beni prodotti dalle nostre imprese e rimasti invenduti devono essere esclusi da ogni forma di prelievo di natura patrimoniale.

In questo senso, l'aver fissato nel DdL il tetto all'aliquota massima TASI sui fabbricati invenduti (tra 1 e 2,5 per mille), seppur valutato dall'ANCE come un segno d'attenzione verso la tematica, non supera l'iniquità di un prelievo patrimoniale su beni destinati alla vendita, che dovrebbe essere del tutto eliminata.

Un'ultima osservazione è riservata al **"rent to buy"**, che è uno strumento da

incentivare, perché consente anche ai giovani di accedere gradualmente alla proprietà della casa.

Per alcune di queste formule contrattuali, che stanno suscitando sempre maggior interesse, l'unico vero ostacolo è rappresentato dalla tassazione.

L'acquirente, infatti, già al momento della firma del contratto, è costretto ad anticipare tutte le imposte dovute sul trasferimento della proprietà, che però giuridicamente avverrà solo dopo diversi anni. Sarebbe, quindi, equo posticipare il pagamento delle tasse solo al momento del vero trasferimento di proprietà.

Infatti, le misure di carattere generale, quali quelle introdotte nel DdL di Stabilità, pur apparendo valide per il rilancio dell'attività industriale in genere, da sempre non sono mai state sufficienti per il comparto, che ha avuto bisogno di un'attenzione particolare del Legislatore, tenuto conto della sua specificità.

Misure per il settore dei lavori pubblici

Desta preoccupazione la norma (art.28, co.10) che sembra consentire alle stazioni appaltanti la possibilità di ricorrere alla Consip e, quindi, alle sue modalità operative tipicamente telematiche, anche per le attività di manutenzione. Infatti, il riferimento generico alle "manutenzioni" contenuto nella norma potrebbe comprendere anche il concetto di "lavori di manutenzione".

Se così fosse, la previsione lascerebbe emergere talune criticità, in quanto le modalità telematiche di gara sono poco adatte ai lavori, di per sé difficilmente standardizzabili, e possono, peraltro, incentivare ribassi eccessivi.

Misure per il lavoro

In materia di lavoro, pur apprezzando alcune disposizioni contenute nel provvedimento in esame, si evidenzia, in primo luogo, la riduzione della decontribuzione per le nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato che, dal 2016, risulteranno meno agevoli rispetto all'attuale normativa.

Peraltro, si rileva una grave criticità riguardante l'azzeramento delle risorse destinate alla decontribuzione delle erogazioni derivanti dalla contrattazione collettiva di secondo livello, legate alla produttività, che incide negativamente sul costo del lavoro, sebbene ciò avvenga a fronte di un positivo finanziamento della detassazione delle stesse.

Inoltre, si ritiene fondamentale, con tale disegno di legge, intervenire definitivamente sull'annosa questione del trattamento fiscale e previdenziale degli istituti della "trasferta" e del "trasfertismo" che, ancora oggi, non hanno una chiara disciplina, creando contenzioso giudiziario ed incertezza nelle imprese per un loro corretto operare.

Si sottolinea, poi, che il settore edile risulta ancora connotato da una grave crisi economica che necessita di tutti gli ammortizzatori sociali, anche in deroga, per i quali gli stanziamenti previsti dal Disegno di Legge risultano insoddisfacenti.

MISURE ECONOMICO-FINANZIARIE DI INTERESSE PER IL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

SUPERAMENTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI LOCALI

Il Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 cancella il Patto di stabilità interno, introdotto nell'ordinamento italiano alla fine degli anni '90.

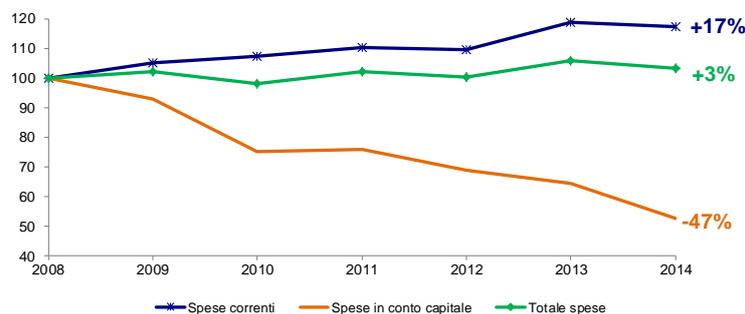
Il superamento del Patto di stabilità interno, con contestuale passaggio al cosiddetto "pareggio di bilancio", permetterà agli enti territoriali (Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni a statuto ordinario + Regione Sardegna) di **liberare tutti i pagamenti pregressi alle imprese** per le quali la P.A. disponga di risorse in cassa, superando un problema che ha creato ingenti difficoltà alle imprese negli ultimi otto anni, **e di accelerare la realizzazione di opere già contrattualizzate** (iscritte nei residui passivi).

Allo stesso tempo, il superamento del Patto permetterà di **rilanciare gli investimenti degli enti territoriali**, attraverso la cancellazione di una gestione schizofrenica, vigente finora, basata su una distribuzione "a tavolino" dei tetti di spesa tra gli enti locali, senza tenere conto dello stato reale delle finanze degli enti.

Il Disegno di Legge di Stabilità segna, finalmente, il ritorno ad una gestione basata su un principio di buon senso, in base al quale gli Enti possono effettivamente spendere le risorse che hanno a disposizione, pur in una condizione di bilancio in equilibrio.

Nel corso degli ultimi anni, il Patto di stabilità interno degli enti locali ha determinato una progressiva riduzione della spesa in conto capitale a livello locale. Secondo i dati della Ragioneria dello Stato, infatti, tra il 2008 ed il 2014, a fronte di un leggero aumento delle spese complessive (+3%), i Comuni hanno ridotto del 47% le spese in conto capitale e aumentato del 17% le spese correnti.

ANDAMENTO DELLA SPESA CORRENTE ED IN CONTO CAPITALE NEI COMUNI ITALIANI - PERIODO 2008-2014 (N.I. 2008=100)



Elaborazione Ance su dati Ragioneria dello Stato

La riforma dei vincoli di bilancio fissati per gli enti territoriali introduce elementi di novità in grado di consentire una ripresa delle spese in conto capitale nel 2016.

Per il 2016, gli effetti del superamento del Patto di stabilità, stimati dal Governo nella relazione tecnica al Disegno di Legge di Stabilità, sono i seguenti:

- Maggiori spese (indebitamento netto) per circa 1 miliardo di euro (996 milioni di euro) per i **Comuni**;
- Minori spese per 390 milioni di euro per le **Province** e le **Città metropolitane**, compensate con l'attribuzione di un contributo finanziario di 400 milioni di euro per la realizzazione di interventi su scuole e strade;
- Per le **Regioni**, l'impatto risulta negativo per 1.850 milioni di euro rispetto alla legislazione vigente. Questo impatto negativo¹ risulta in parte compensato dal contributo attribuito alle Regioni per un importo di 1.300 milioni di euro. L'impatto della modifica delle regole di bilancio per le Regioni dovrebbe comunque avere un impatto complessivo positivo sugli investimenti nel 2016 per effetto dello svincolo dei pagamenti e dell'accelerazione di opere già contrattualizzate.

A questi effetti, potrebbe aggiungersi quello di un'ulteriore apertura dei vincoli di finanza pubblica, per un importo di 500 milioni di euro nel 2016, per interventi di edilizia scolastica. Tale ulteriore misura risulta comunque condizionata alla concessione della clausola per i migranti richiesta dall'Italia alla Commissione Europea.

La valutazione dell'Ance sugli effetti principali del superamento del Patto di stabilità interno per le varie tipologie di enti sono riassunte nella seguente tabella:

EFFETTI DEL SUPERAMENTO DEL PATTO DI STABILITÀ INTERNO E DEL PASSAGGIO AL PAREGGIO DI BILANCIO			
Prime valutazioni ANCE			
	Pagamenti dei lavori pubblici	Accelerazione di lavori pubblici in corso	Avvio nuovi investimenti
Comuni	MOLTO POSITIVO	POSITIVO	MOLTO POSITIVO Possibilità di avviare più facilmente nuovi lavori con risorse proprie. Via libera per l'utilizzo di finanziamenti da altre P.A.
Province e Città metropolitane	Dal 1° gennaio 2016, sbloccati tutti i pagamenti pregressi precedentemente bloccati dal Patto di stabilità interno (per gli enti che hanno cassa)	Dal 1° gennaio, possibilità di accelerare la realizzazione , e quindi i pagamenti, dei lavori già contrattualizzati prima del 31/12/2015 (residui passivi) (per gli enti che hanno cassa)	NEUTRO
Regioni			POSITIVO Possibilità di avviare più facilmente nuovi lavori per l'utilizzo di finanziamenti da altre P.A. Difficoltà invece per utilizzo risorse proprie

Valutazione positiva

La misura è molto positiva e recepisce un'istanza che l'Ance ha presentato ripetutamente nel corso degli ultimi anni e, da ultimo, in sede di proposte per la Legge di Stabilità 2016.

Allo stesso tempo, va sottolineato che la possibilità di concretizzare queste premesse positive in investimenti pubblici dipenderà in parte dalle scelte di bilancio che saranno operate dagli enti territoriali all'interno dei contorni delineati dalla Manovra.

La Manovra di rilancio degli investimenti si basa quindi, in parte, su una scommessa dello stesso Governo che prevede che gli enti utilizzino lo

¹ L'impatto negativo deriva dal confronto con i saldi di finanza pubblica basati sulle regole del Patto di stabilità interno previste per il 2016, ai sensi della normativa vigente.

spazio concesso per fare investimenti (e non per la spesa corrente); una scommessa comunque rischiosa perché se fosse disattesa, potrebbe determinare, a consuntivo (fine 2016), la mancata concessione dei benefici della clausola per gli investimenti da parte della Commissione Europea e quindi l'apertura di una procedura di infrazione.

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

L'analisi del Disegno di Legge di Stabilità per il 2016 porta a stimare un aumento degli stanziamenti per nuove infrastrutture nel 2016 di circa l'1% in termini reali rispetto al 2015.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2016
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Risorse a legislazione vigente *	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	13.124	1.828	1.828
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E								10.389	10.355
Articolato									400
Totale risorse	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	13.124	12.217	12.583
Variazioni in termini nominali		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-9,1%	+ 26,8%	- 10,1%	- 6,9%	+ 3,0%
Variazioni in termini reali**		-14,3%	-10,1%	-20,2%	- 9,9%	+ 25,9%	- 9,9%	- 8,5%	+ 0,9%

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

* Nel 2016 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2015

** Deflatore delle costruzioni: 2,1% nel 2016

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su DDL di Stabilità 2016

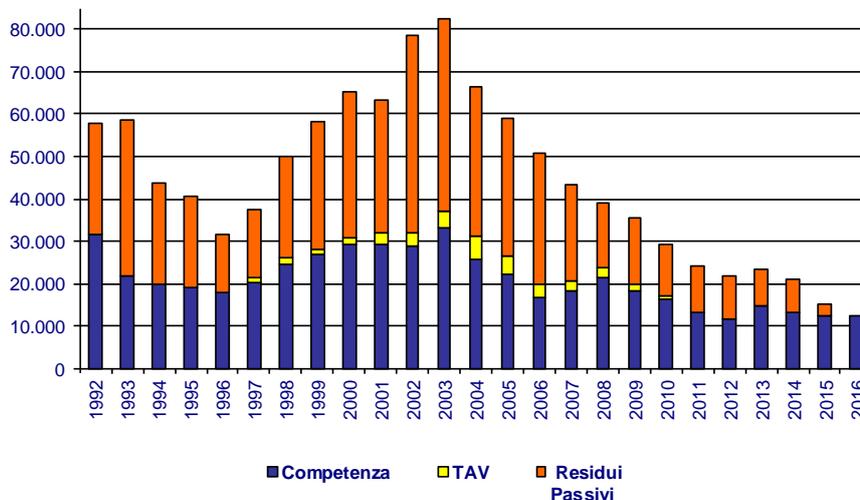
La stima è stata realizzata confrontando le risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2015 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nella Tabella E e nell'articolato del Disegno di Legge di Stabilità, saranno iscritte nel bilancio 2016².

Le risorse per nuove opere pubbliche interrompono, quindi, la pesante caduta registrata a partire dal 2009, ad eccezione del 2013 in cui hanno subito un forte incremento legato esclusivamente alle dinamiche del Fondo Sviluppo e Coesione.

² Nel calcolo si è stimata l'invarianza dei capitoli di bilancio che non sono stati modificati dalla manovra finanziaria. Solo una volta completata l'analisi dei singoli capitoli del bilancio dello Stato destinati a nuovi investimenti infrastrutturali, sarà possibile offrire un quadro definitivo degli effetti sulla manovra di finanza pubblica.

RISORSE DISPONIBILI PER NUOVE INFRASTRUTTURE

Milioni di euro 2015



Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato-vari anni e DDL di stabilità 2016

Anas

Dall'analisi delle tabelle allegate alla Legge di stabilità emerge un importante rifinanziamento per l'**Anas** di **1.200 milioni di euro nel 2016** che raggiungono i 3.800 milioni di euro nel triennio 2016-2018 (1.300 milioni di euro nel 2017 e 1.300 milioni nel 2018).

In questo modo, risulta assicurato un livello di risorse più adeguato alle necessità di investimento dell'Ente, tale da compensare il mancato inserimento nella Legge di Stabilità della norma, preannunciata inizialmente, che avrebbe dovuto garantire all'Anas un finanziamento stabile nel tempo attraverso la previsione di un'accisa sui carburanti.

Grazie a questo finanziamento, il livello di risorse destinato all'Anas tornerà ai livelli precedenti al 2010, anno in cui i contributi per l'Ente sono stati azzerati in concomitanza con l'ipotesi, mai realizzata, del pedaggiamento di tratte stradali convertibili in autostrade.

Secondo le valutazioni dell'Ance, questo stanziamento aggiuntivo è il risultato dello spazio di bilancio liberato grazie alla clausola europea degli investimenti pubblici (vedi anche paragrafo sulla clausola per gli investimenti).

Ferrovie dello Stato

Le risorse per le **Ferrovie dello Stato**, invece, subiranno, rispetto al quadro a legislazione vigente, una riduzione, nel 2016, di 300 milioni di euro, più che compensata da rifinanziamenti previsti nel biennio successivo per 850 milioni di euro.

Appare opportuno evidenziare che l'Ente beneficerà dei finanziamenti specifici per singole tratte ferroviarie, autorizzati, in particolare, dai provvedimenti dell'ultimo anno, quali il DL Sblocca Italia (DL 133/2014) e la Legge di Stabilità per il 2015 (Legge

190/2014), e dei fondi destinati alle reti transeuropee (TEN) nell'ambito del cosiddetto Meccanismo per collegare l'Europa (CEF - *Connecting Europe Facility*).

Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)

Le risorse per lo sviluppo e la coesione continuano a rivestire un ruolo prioritario nella politica infrastrutturale del Paese. In merito al **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)** si evidenzia, per la parte relativa alla programmazione 2014-2020, un anticipo delle risorse già previste.

Risultano, infatti, rimodulate, nel 2016, circa 1.300 milioni di euro di competenza e 600 milioni di cassa, 923,3 milioni di euro, di competenza e di cassa, nel 2017 e circa 1.400 milioni nel 2018. L'anticipo di risorse per il 2016 può derivare dallo spostamento dei progetti dalla vecchia programmazione (2007-2013) a quella nuova (2014-2020).

Altri finanziamenti

La quantificazione delle risorse comprende 400 milioni di contributo, previsto all'articolo 38 del disegno di Legge, a favore delle Province (150 milioni) e delle Città metropolitane (250 milioni) per il finanziamento di **interventi per la viabilità e l'edilizia scolastica**.

Infine, si evidenzia la rimodulazione al 2018 di 1.500 milioni destinati **all'edilizia sanitaria**. In particolare, lo stanziamento previsto nel 2016 risulta ridotto di 600 milioni di euro.

CLAUSOLA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI PUBBLICI

Nel Disegno di Legge di Stabilità per il 2016, il tema del rilancio degli investimenti infrastrutturali è legato in particolare alla **clausola europea degli investimenti pubblici** (0,3% del PIL, pari a circa 5 miliardi di euro), come preannunciato nella Nota di aggiornamento del DEF, approvata il 18 settembre scorso.

Si tratta di una misura che, se da un lato garantisce al Paese di ottenere uno spazio maggiore in termini di deficit pubblico, dall'altro impegna il Governo ad accelerare la spesa nell'ambito di programmi già approvati o a stanziare nuove risorse.

Secondo l'Esecutivo nazionale, la clausola permetterà di accelerare principalmente la spesa nell'ambito di programmi e progetti cofinanziati dall'Unione Europea, per un importo complessivo di 5.150 milioni di euro aggiuntivi.

La tabella che segue, tratta dal Documento Programmatico di bilancio 2016 inviato dal Governo alla Commissione Europea il 15 ottobre u.s., riporta per ciascun fondo o strumento di co-finanziamento UE le principali categorie di progetti. Nell'ambito di questo programma di interventi, **l'Ance stima in circa 3.500 milioni di euro le risorse relative ad interventi infrastrutturali**.

Le risorse relative alle opere pubbliche riguardano in particolare:

- **1.050 milioni di euro del CEF (*Connecting Europe Facility*)**, il cosiddetto **Meccanismo per collegare l'Europa, destinato alla realizzazione delle reti transeuropee (TEN) di trasporto, energetiche e di comunicazioni**. Nell'ambito del programma relativo ai trasporti, a luglio 2015, la Commissione

ha selezionato 15 progetti prioritari italiani (Tunnel del Brennero, Torino-Lione, Collegamento Chiasso-Milano, ecc.) per un importo di finanziamenti europei di circa 1,2 miliardi di euro ed un volume totale di investimenti pari a circa 5,6 miliardi di euro nel periodo 2014-2020.

- **1.050 milioni di euro del FEIS**, ovvero del Fondo europeo per gli investimenti strategici, previsto nell'ambito del cosiddetto **Piano Juncker**, il grande piano di investimenti da 315 miliardi di euro da realizzare nei prossimi tre anni attraverso operazioni di partenariato pubblico privato. Gli interventi riguarderanno, tra l'altro, grandi infrastrutture strategiche (reti di trasporto, digitale ed energia) e interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di edilizia scolastica.
- **1.400 milioni di euro di fondi strutturali europei nell'ambito del FESR** (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) destinato in gran parte a interventi infrastrutturali (trasporti e reti infrastrutturali, agenda digitale, protezione dell'ambiente e prevenzione dei rischi, turismo e cultura,...).

SPESA NAZIONALE RELATIVA A PROGETTI COFINANZIATI DALLA UE PER LA CLAUSOLA INVESTIMENTI

valori in milioni di euro

Categoria di spesa	Totale spesa investimenti	di cui cofinanziamento UE	CEF Reti TEN	FES Piano Juncker	Fondi Strutturali Europei				
					FESR	FSE	YEI	FEASR	FEAMP
Trasporti e reti infrastrutturali	3.100	1.850	1.050	650	150				
Agenda digitale	1.670	690		400	260				30
Competitività PMI	1.300	550			200			300	50
Occupazione e mobilità del lavoro	1.280	530			-	310	200	20	
Istruzione	750	260			150	100		10	
Ricerca e innovazione	650	220			180			40	
Energia e efficienza energetica	600	280			100			180	
Protezione dell'ambiente e prevenzione rischi	600	270			150			120	
Inclusione sociale	500	200			-	150		50	
Infrastrutture sociali	350	100			100				
Turismo e cultura	350	150			100			50	
Rafforzamento capacità istituzionale	150	50			10	40			
TOTALE	11.300	5.150	1.050	1.050	1.400	600	200	800	50

Fonte: Documento Programmatico di bilancio 2016

I finanziamenti in grado di attivare domanda di attività edilizia riguardano prevalentemente le grandi infrastrutture a rete (strade, ferrovie, banda larga) e, in misura residuale, l'edilizia scolastica e la messa in sicurezza del territorio.

Secondo le valutazioni dell'Ance, però, gli effetti aggiuntivi derivanti dall'applicazione della clausola europea per gli investimenti non si manifestano esclusivamente all'interno di questo programma. Una parte dei progetti ricompresi nel programma inviato a Bruxelles, infatti, sarebbe stata comunque realizzata nel 2016. La richiesta di flessibilità presentata per questi progetti consente di liberare spazi per finanziare altre misure di rilancio degli investimenti (Anas, superamento Patto di stabilità interno).

Valutazione positiva

*La misura è senz'altro positiva perché, unita alle disposizioni volte all'accelerazione degli interventi cofinanziati dall'Unione europea di cui all'art. 58, segna un **cambiamento di approccio che privilegia l'effettiva realizzazione degli investimenti.***

Un altro elemento positivo deriva dal fatto che, in base alle regole

europee sulla flessibilità, l'azione del Governo per il rilancio infrastrutturale sarà misurata dall'Europa sulla base dei risultati raggiunti, e quindi di lavori realizzati e pagati alle imprese, e non genericamente sulla base di stanziamenti o previsioni di spesa.

ALTRE MISURE

Fondo per aziende sequestrate e confiscate (art. 13)

L'articolo 13 prevede l'istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di un **Fondo per il credito delle aziende sottoposte a sequestro o a confisca, con una dotazione di 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018.**

Attraverso tale fondo si intende facilitare il percorso di emersione alla legalità di tali aziende favorendo l'accesso e la continuità del credito bancario, il sostegno agli investimenti, la tutela dei livelli occupazionali, l'emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e il sostegno alle cooperative costituite da ex dipendenti delle stesse società.

**Valutazione
parzialmente
negativa**

Sebbene gli importi previsti siano piuttosto limitati, l'Ance, anche in considerazione del DDL n.1138/C e abb. relativo alla gestione delle aziende sequestrate e confiscate in esame presso la Commissione Giustizia della Camera, ritiene opportuno evidenziare il rischio che misure incentivanti a favore delle imprese sequestrate e confiscate possano incidere sul regolare funzionamento del mercato, determinando una disparità di trattamento tra imprese, a svantaggio di quelle sane che hanno sempre agito nel rispetto delle regole e che hanno subito la concorrenza sleale proprio delle imprese malavitose, in un contesto già fortemente compromesso dalla crisi economica.

Misure stati di emergenza (art. 26)

L'articolo 26 dà attuazione alla norma prevista dalla Legge 225/1992 art.5 relativa all'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile, **consentendo ai proprietari danneggiati da eventi calamitosi il ricorso al sistema bancario, attraverso finanziamenti agevolati, nel limite massimo di 1.500 milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato.** I danni sono quelli relativi al patrimonio privato e alle attività economiche e produttive nei territori per i quali è stato dichiarato lo stato di emergenza a seguito di eventi calamitosi relativi a fenomeni sismici, vulcanici, idrogeologici o atmosferici.

Riduzione spese e interventi correttivi dei Ministeri (art. 33)

Il Disegno di Legge di Stabilità prevede all'art.33 misure volte a contenere le spese dei Ministeri prevedendo, tra l'altro, a decorrere dall'anno 2016, un taglio lineare delle dotazioni di bilancio di competenza e di cassa dei Ministeri. **I capitoli che verranno coinvolti dai tagli non sono disponibili e, quindi, non è possibile stimare l'effetto sulle risorse per nuove infrastrutture.**

Concorso enti territoriali alla finanza pubblica (art. 34)

Parallelamente all'introduzione del pareggio di bilancio, la Legge di stabilità prevede un contributo aggiuntivo che le Regioni a statuto ordinario devono assicurare alla finanza pubblica per un importo di 3.980 milioni di euro nel 2017 e a 5.480 milioni di euro per il biennio 2018-2019.

Misure di accelerazione dei fondi strutturali europei (art. 40)

E' prevista la possibilità per le Regioni di gestire i fondi strutturali europei attraverso contabilità speciali e di chiedere anticipazioni di cassa a valere sul Fondo rotativo per l'attuazione delle politiche comunitarie – possibilità finora consentita alle sole Amministrazioni centrali – in modo da assicurare un flusso regolare di risorse per l'attuazione dei progetti e di garantire una più tempestiva realizzazione degli interventi.

Inoltre, al fine di consentire il completamento dei progetti della programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, che non saranno conclusi alla data del 31 dicembre 2015, la norma prevede che il Dipartimento per la Coesione territoriale, dopo aver compiuto una ricognizione delle risorse necessarie al completamento di tali interventi, presenti al Cipe una proposta di utilizzo delle risorse per l'attuazione di programmi di azione e coesione, complementari alla programmazione UE.

Valutazione positiva

La norma appare positiva perché funzionale al miglioramento dell'efficienza della spesa nei fondi strutturali sopperendo eventuali difficoltà di cassa delle amministrazioni regionali titolari dei programmi operativi.

Inoltre, è molto apprezzabile la scelta del Governo di garantire adeguata copertura finanziaria anche agli interventi della programmazione 2007-2013 che non saranno completati a fine 2015, evitando, quindi, il proliferare di opere "incompiute".

I ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione

Il problema dei ritardi di pagamento alle imprese continua a colpire fortemente il settore delle costruzioni anche nel 2015. Secondo l'indagine realizzata dall'Ance presso le imprese associate, infatti, nel primo semestre 2015, il 78% delle imprese registra ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

Nei lavori pubblici, continua la tendenza al lento miglioramento dei tempi di pagamento alle imprese registratasi a partire dal primo semestre 2013, periodo in cui sono state approvate le prime misure nazionali relative allo smaltimento dei debiti pregressi, contemporaneamente all'entrata in vigore della nuova direttiva europea sui ritardi di pagamento.

Ma nonostante questi miglioramenti, **i tempi medi di pagamento rimangono elevati rispetto agli standard europei:** in media, le imprese che realizzano lavori pubblici continuano ad essere pagate dopo **177 giorni (circa 6 mesi) contro i 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria.**

Il volume dei ritardi, inoltre, rimane consistente: l'Ance stima in circa 8 miliardi di euro l'importo dei ritardi di pagamento alle imprese che realizzano lavori pubblici.

In questo contesto, **la direttiva europea in materia di ritardo di pagamento rimane in larga misura disattesa nel settore dei lavori pubblici in Italia.**

Il mancato rispetto della normativa europea non riguarda soltanto i tempi di pagamento ma anche le numerose prassi gravemente inique messe in atto dalle Pubbliche Amministrazioni nei confronti delle imprese. Per non risultare inadempienti nei pagamenti, infatti, molte Pubbliche Amministrazioni tendono a forzare l'invio tardivo delle fatture per spostare artificialmente la data di scadenza delle stesse.

Rispetto agli ultimi due anni, nel primo semestre 2015, aumenta significativamente la richiesta alle imprese di ritardare l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.) o l'invio delle fatture: il 54% delle imprese denuncia questa prassi. Più in generale, permangono frequenti situazioni, diffuse in tutto il territorio nazionale, in cui le amministrazioni pubbliche disattendono esplicitamente le regole fissate dall'Europa sulla tempestività dei pagamenti, sia per quanto riguarda i tempi di pagamento che per quanto riguarda gli eventuali indennizzi in caso di ritardo

I mancati pagamenti della P.A. hanno provocato importanti effetti negativi sull'occupazione e sugli investimenti nel settore e, più in generale, sul funzionamento dell'economia.

A causa dei ritardi, quasi **la metà delle imprese ha ridotto gli investimenti e un terzo delle imprese ha dovuto ridurre il numero dei dipendenti.** Inoltre, le imprese hanno sopportato costi elevati, con conseguente riduzione dei margini e aumento della situazione di debolezza finanziaria, per l'utilizzo degli strumenti finanziari utilizzati per sopperire alla mancanza di liquidità.

Il problema dei ritardi di pagamento continua quindi a determinare una situazione di sofferenza nel settore dei lavori pubblici ed **è necessario adottare rapidamente nuove misure** dopo che gli ultimi interventi del Governo hanno continuato a rinviare la risoluzione del problema. Per la risoluzione del problema dei ritardati pagamenti nei lavori pubblici, occorre adottare alcune azioni prioritarie:

1. **un nuovo piano di pagamenti dei debiti pregressi.**
2. **un limite temporale massimo per l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori (S.A.L.)** per mettere fine all'uso vizioso della discrezionalità attualmente concessa alle Pubbliche Amministrazioni.
3. **favorire le cessioni pro soluto verso operatori finanziari dei crediti P.A. relativi a lavori pubblici** attraverso una modifica dell'articolo 117 del Codice dei Contratti, **riformare le regole sulla perenzione dei fondi per infrastrutture** per evitare lunghi sospensioni nell'erogazione dei pagamenti alle imprese e garantire una certificazione sistematica e automatica dei debiti della Pubblica Amministrazione.

Valutazione negativa *Purtroppo, la Legge di stabilità non prevede nessun nuovo piano di pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione.*

MISURE FISCALI

DISATTIVAZIONE DELLE COSIDDETE “CLAUSOLE DI SALVAGUARDIA”

Art. 3, co.1-2: Il Disegno di legge prevede la **disattivazione, per il 2016, delle cosiddette “clausole di salvaguardia”** (previste dalla legge di Stabilità 2015) che, con effetto già dal 2016, avrebbero consentito di aumentare le aliquote dell’IVA (sia quella ridotta del 10% che quella ordinaria del 22%), e di rivedere le detrazioni e le agevolazioni fiscali vigenti, qualora non fossero state reperite risorse di un determinato ammontare.

Il DdL Stabilità per il 2016 interviene proprio sull’art.1, co.718 della legge 190/2014, rinviando l’aumento delle aliquote IVA del 10% e del 22%, secondo il seguente prospetto:

Aliquote IVA vigenti fino al 31 dicembre 2016	Aliquote IVA dal 1° gen.2017	Aliquote IVA dal 1° gen.2018
10%	13%	13%
22%	24%	25%

Per quel che riguarda la revisione delle agevolazioni fiscali vigenti, il DdL abroga l’art.1 co. 430, della legge di Stabilità 2014 (legge 147/2013), che ne prevede sostanziali riduzioni.

Valutazione

La decisione di disattivare l’aumento, programmato già per il 2016, delle aliquote IVA per recuperare gettito è accolta con favore, considerato che una scelta diversa avrebbe prodotto effetti negativi sul mercato ed una forte contrazione dei consumi, tali da compromettere i primi segnali di ripresa del Paese.

In particolare, l’innalzamento dell’aliquota ridotta del 10% avrebbe poi colpito ulteriormente il mercato immobiliare, ad esempio delle “seconde case”, comprimendo ancor di più le attività di un comparto ancora fortemente in crisi.

Allo stesso modo, è molto apprezzata la scelta di escludere definitivamente una riduzione generalizzata dei benefici fiscali oggi in vigore, che rischiava di colpire indiscriminatamente anche beni meritevoli di tutela fiscale, quali la casa (es. detrazione del 19% degli interessi passivi relativi ai mutui contratti per l’acquisto dell’abitazione principale).

PROROGA 2016 DEI BONUS RISTRUTTURAZIONI, ECOBONUS E BONUS MOBILI

Art.6: Vengono prorogate per il 2016:

- la **detrazione IRPEF/IRES per la riqualificazione energetica degli edifici esistenti** (cd. 55%), che si applicherà ancora **nella misura del 65%** per le **spese sostenute dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016**, anche con riferimento ai lavori su parti comuni condominiali;

- il **potenziamento della detrazione IRPEF per il recupero degli edifici residenziali** (cd. 36%), che si applicherà ancora **nella misura del 50%** per le **spese sostenute dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016**, entro il limite massimo di 96.000 euro;
- la **detrazione IRPEF per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici**, destinati ad abitazioni ristrutturate, che si applicherà ancora, per un importo massimo di spesa di 10.000 euro, **nella misura del 50%** per le **spese sostenute dal 1° gennaio al 31 dicembre 2016**.

In favore degli **acquirenti dell'unità immobiliare** da adibire ad **abitazione principale**, viene riconosciuta una **detrazione IRPEF del 50%**, nel limite massimo di **8.000 euro**, per le **spese sostenute dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016** e relative all'**acquisto di mobili** destinati all'**arredo** della medesima abitazione.

Valutazione

La proroga per un ulteriore anno dell'Ecobonus, pur valutandosi positivamente, non accoglie tuttavia la proposta ANCE che ne prevede la messa a regime ed una rimodulazione, che premi maggiormente gli interventi a maggiore impatto (quali, ad esempio, il "cappotto dell'edificio" e la riqualificazione globale).

Anche per le ristrutturazioni edilizie sarebbe necessaria una stabilizzazione del potenziamento e non la limitazione al solo 2016.

L'estensione del bonus mobili anche nell'ipotesi di acquisto dell'abitazione principale da parte di giovani coppie, invece, è valutata positivamente anche se sarebbe opportuna un'analoga agevolazione anche per incentivare l'acquisto dell'abitazione (ad esempio, la riduzione del prelievo in fase di acquisto, ovvero una maggiore detraibilità degli interessi passivi sul mutuo).

A partire dal 2017, riteniamo, pertanto, necessaria una revisione della normativa sulle detrazioni fiscali per tali interventi, diretta a premiare maggiormente l'effettivo miglioramento energetico degli edifici, con effetti positivi sulla qualità dell'abitare e sulla "bolletta energetica" del Paese.

ELIMINAZIONE DELLA TASI PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE

Art.4, co.1-5: Viene prevista l'**eliminazione della TASI sulla casa adibita ad "abitazione principale" del contribuente** che, pertanto, dal 1° gennaio 2016, non scontrerà più alcun prelievo locale di carattere patrimoniale (né IMU né TASI), ad eccezione delle unità immobiliari residenziali accatastate nelle categorie considerate di lusso, ossia: **A/1** (abitazioni di tipo signorile), **A/8** (abitazioni in ville) e **A/9** (castelli, palazzi di pregio artistico e storico), per le quali, quindi, viene mantenuto il prelievo IMU/TASI.

A differenza di quanto annunciato dal Governo, il DdL Stabilità non contiene, come da tempo auspicato dall'ANCE, alcun elemento di riforma complessiva della tassazione patrimoniale sugli immobili, con l'attesa unificazione dell'IMU e della TASI in un'unica forma di prelievo (cd. "local tax") da applicare sugli immobili diversi dall'abitazione principale.

Valutazione

L'eliminazione dell'imposta sulle "prime case" è, in linea generale, da valutarsi positivamente, se letta come un primo passo verso una riduzione del prelievo immobiliare.

Tuttavia, la misura non può ritenersi ancora sufficiente per garantire un effettivo rilancio del mercato immobiliare, né tantomeno per superare le attuali distorsioni del sistema impositivo locale.

Per il settore delle costruzioni, infatti, permane comunque la necessità di eliminare qualsiasi forma di prelievo patrimoniale sull'invenduto delle imprese (fabbricati costruiti o ristrutturati per la vendita ed aree destinate all'edificazione per la successiva vendita).

L'ipotesi auspicata dall'ANCE è quella di una Tassa unica sugli immobili, che semplifichi il macchinoso quadro normativo che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, ha determinato forte incertezza applicativa e, soprattutto, un maggior costo fiscale dell'investimento immobiliare ed un conseguente impoverimento del valore immobiliare del risparmio delle famiglie.

In particolare, a parere dell'ANCE, la riforma dovrebbe basarsi sull'introduzione di un'imposta unica patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per tre anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"), con l'ovvia esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

PROROGA DELLA MAGGIORAZIONE DELL'ALIQUTA TASI PER IL 2016

Art.4, co.15: Viene prorogata, anche per il 2016, la facoltà per i Comuni di applicare sulle aliquote TASI un'ulteriore maggiorazione, pari allo 0,8 per mille, sempre nel rispetto della condizione di destinare il gettito derivante al finanziamento di detrazioni d'imposta per l'abitazione principale.

Valutazione

Tale disposizione è da valutarsi negativamente poiché, nella sostanza, si tradurrà in un possibile aumento del prelievo patrimoniale (IMU + TASI) su tutti gli immobili diversi dall'abitazione principale non di lusso" (che può, quindi, arrivare a toccare l'aliquota massima del 11,4 per mille).

È evidente l'effetto negativo sugli investimenti in beni immobili (secondo case e immobili strumentali in genere).

MISURE IN TEMA DI TASI SULL'INVENDUTO DELLE IMPRESE EDILI

Art. 4, co.4: Il DdL prevede che, dal 2016, l'aliquota base della TASI, applicata ai cd. "beni merce" delle imprese edili ("fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati") sia fissata all'1 per mille, con facoltà dei Comuni di aumentarla al massimo al 2,5 per mille o di ridurla fino ad azzerarla.

Questa modifica fissa per tali immobili un tetto massimo all'aliquota TASI che, altrimenti, dal 2016 sarebbe potuta arrivare all'aliquota massima del 10,6 per mille (più lo 0,8 per mille, che il Comune può applicare, anche nel 2016, sugli immobili diversi dall'abitazione principale non di lusso").

Valutazione

Si tratta di un primo segnale d'attenzione alla problematica da tempo evidenziata dall'ANCE.

In ogni caso, l'azzeramento della TASI è prevista come facoltà per i Comuni e, quindi, non produrrà effetti significativi.

Rimane, pertanto, la tassazione patrimoniale sul "magazzino" delle imprese del settore edile, che si applicherà con aliquote calmierate solo sui fabbricati invenduti, mentre per le aree edificabili continua ad applicarsi un prelievo patrimoniale (IMU+TASI) con aliquote ordinarie.

Per contro, l'ANCE da tempo chiede l'eliminazione completa, sia ai fini IMU, che ai fini TASI, delle imposte su tali cespiti.

MISURE IN TEMA DI IMU

Art. 4, co.9-12: Sempre in tema di IMU, al fine di alleviare il carico impositivo per le imprese, è prevista l'eliminazione dei macchinari e degli impianti utilizzati nel processo produttivo (cd. "macchinari imbullonati") dal valore catastale dei fabbricati industriali, assoggettato ad IMU. Ciò al fine di escludere l'incidenza di tali macchinari dal valore degli immobili d'impresa, su cui applicare la suddetta imposta.

Non ha, invece, trovato spazio l'atteso incremento (dall'attuale 20% al 50%) della parte di IMU pagata sugli immobili strumentali che può essere portata in deduzione dalle imposte sui redditi e dall'IRAP dovuta dalle imprese.

Valutazione

La riduzione del carico impositivo sui beni strumentali d'impresa è certamente una misura positiva e condivisibile, anche se non può comunque considerarsi sufficiente, considerata anche l'assenza della misura di incremento della quota IMU deducibile dal reddito d'impresa.

RIAPERTURA DEI TERMINI PER LA RIVALUTAZIONE DELLE AREE DEI PRIVATI

Art.45, co.1-2: Viene disposta una nuova riapertura dei termini per la rivalutazione delle aree edificabili ed agricole, possedute da privati non esercenti attività commerciale, introdotta dall'art.7 della legge 448/2001, ed oggetto, nel tempo, di diverse proroghe e riaperture di termini.

Valutazione

Si tratta dell'ennesima proroga della rivalutazione che, però, negli ultimi anni ha prodotto scarso interesse, in ragione del crollo dei valori immobiliari e dal raddoppio dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, che è passata dal 4% all'8%.

INCENTIVI ALL'ACQUISTO DI MACCHINARI STRUMENTALI

Art. 7, co.1-4: Viene introdotta un'agevolazione fiscale per incentivare le imprese all'acquisto di nuovi impianti e macchinari funzionali all'attività produttiva, sulla falsariga di quanto previsto in Francia dalla cosiddetta "legge Macron". In particolare, l'incentivo, riguarda gli **acquisti di beni strumentali, anche in leasing, effettuati nel periodo 15 ottobre 2015 - 31 dicembre 2016**, e consiste nella **possibilità di ammortizzare il 40% in più del costo d'acquisto del bene**.

Valutazione

L'obiettivo dell'incentivo è pienamente condivisibile, anche se maggiori effetti per il settore sarebbero derivati da una sua estensione anche all'acquisto di beni immobili strumentali.

RIDUZIONE ALIQUOTA IRES

Art. 5, co.1-4: Viene prevista la riduzione dell'aliquota IRES (imposta sul reddito sulle società), dall'attuale 27,5% al:

- 24,5% per il 2016;
- 24% a decorrere dal 2017.

La misura comporterà un alleggerimento fiscale a favore delle imprese di circa 3,8 miliardi di euro.

Valutazione

La decisione di ridurre il prelievo sui redditi d'impresa non può che valutarsi positivamente, soprattutto se applicata a favore delle imprese di tutto il territorio nazionale e non solo a quelle localizzate nelle aree svantaggiate del Paese, come in origine era stato anticipato dal Governo.

RIVALUTAZIONE BENI D'IMPRESA

Art. 45, co.3-10: E' prevista la **riapertura dei termini per la rivalutazione dei beni d'impresa** risultanti nel bilancio relativo all'esercizio 2014, con applicazione di un'imposta sostitutiva del 16% per i beni ammortizzabili e 12% per quelli non ammortizzabili, da applicare sul maggior valore riconosciuto.

Sono espressamente esclusi dalla suddetta rivalutazione gli immobili alla cui produzione o scambio è diretta l'attività d'impresa, ossia gli "immobili merce" delle imprese di costruzione.

Valutazione

La rivalutazione dei beni d'impresa è un provvedimento riproposto ogni anno, che tuttavia ha uno scarso appeal, tenuto conto dell'elevatezza delle aliquote per effettuare l'operazione, ma utile soprattutto in vista di processi di riorganizzazione d'impresa.

Occorre valutare, inoltre, il rischio che, a seguito della rivalutazione dei valori patrimoniali, si ricada nella disciplina delle società di comodo.

ASSEGNAZIONE AGEVOLATA IMMOBILI D'IMPRESA

Art. 9, co.1-6: Il DdL prevede disposizioni in materia di **scioglimento delle società**, ivi comprese quelle non operative, mediante **l'assegnazione o cessione agevolata** degli **immobili d'impresa ai soci** (estromissione), e di **trasformazione** delle stesse in **società semplici**.

In particolare, l'estromissione riguarda i **beni immobili non strumentali** (ossia gli **immobili patrimonio**) ed i beni mobili iscritti in pubblici registri, che possono essere **assegnati** o ceduti ai soci in forma agevolata **entro il 30 settembre 2016**, mediante il pagamento di un'**imposta sostitutiva** delle imposte sui redditi e dell'IRAP.

L'imposta, con **aliquota pari all'8%**, aumentata al **10,5%** nell'ipotesi in cui la **società** sia "**non operativa**", viene applicata sulla differenza fra il valore normale dei beni assegnati ed il loro costo fiscalmente riconosciuto.

Valutazione

Viene in tal modo consentito lo scioglimento delle società "di comodo" con attribuzione anche del patrimonio immobiliare ai soci, evitando di incappare nelle penalizzazioni fiscali per queste previste.

PROPOSTE FISCALI AGGIUNTIVE

L'ANCE condivide l'intervento del Governo a riduzione della tassazione della casa, anche se la manovra sulla TASI delle "abitazioni principali" non può certamente esaurire tutte le esigenze di riduzione e riorganizzazione del prelievo sugli immobili.

Per queste, infatti, va ipotizzata una linea d'azione mirata all'introduzione di misure ad impatto immediato, che chiediamo siano inserite già all'interno del DdL in esame, con l'obiettivo di incentivare il mercato, indirizzando la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione e a sostegno di strumenti alternativi che facilitino l'accesso alla proprietà della casa.

Incentivi al mercato residenziale e alla riqualificazione urbana

L'ANCE è da tempo convinta della necessità di intervenire con misure urgenti e ad impatto immediato sul mercato, anche per consentire il ritorno degli investitori, oggi terrorizzati, non solo dal livello di tassazione del tutto insopportabile, ma soprattutto dalla forte riduzione dei valori immobiliari che ha comportato un impoverimento delle famiglie italiane, che hanno riposto tutti i loro risparmi nella casa.

Occorre, quindi, un'inversione di rotta: da una politica fiscale confusa e impostata sull'obiettivo del massimo prelievo possibile, ad una vera e propria **strategia fiscale che incentivi il mercato, indirizzando la domanda verso l'acquisto di abitazioni di nuova generazione**, con effetti positivi sulla riqualificazione del tessuto urbano e sulla qualità dell'abitare.

Incentivare l'acquisto di abitazioni ad alto standard energetico significa sostenere una produzione edilizia ad alto contenuto tecnologico con effetti positivi per tutta la filiera delle costruzioni innescando anche una vera e propria "crescita industriale".

Quindi, sarebbe quanto mai opportuno introdurre a tempo determinato, ad esempio sino al 2018, un **regime fiscale di favore quando si acquistano abitazioni nuove ad alto standard energetico (di classe energetica A e B)**.

Questo significa facilitare l'acquisto di "abitazione principale" o abitazione da destinare all'affitto o a disposizione del nucleo familiare, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'abitazione, ponendo requisiti qualificanti sul prodotto, e non già limiti soggettivi posti in capo agli acquirenti (come ad esempio per le agevolazioni a favore dell'acquisto della cd. "prima casa").

A tal fine, si propone di introdurre forme di **parziale detassazione degli acquisti di abitazioni nuove in classe energetica elevata effettuati fino al 2018**, anche in un'ottica di equiparazione fiscale dell'acquisto del «nuovo» (soggetto ad IVA applicata sull'effettivo prezzo di vendita) all'acquisto dell'«usato» (che, invece, sconta l'imposta registro, ad aliquote inferiori applicate sul valore catastale). **Contestualmente**, sempre per gli acquisti effettuati sino al 2018, dovrebbe prevedersi l'**esenzione triennale dall'IMU e dalla TASI**, ovviamente per le abitazioni diverse dalla "prima casa" per le quali l'esenzione è già prevista.

In particolare, per quanto riguarda le imposte sull'acquisto, trattandosi di case nuove per le quali l'acquirente paga l'IVA, e non potendo incidere sulle aliquote d'imposta per i noti limiti comunitari, si potrebbe riconoscere allo stesso acquirente una detrazione d'imposta pari al 50% dell'IVA pagata sull'acquisto.

Allo stesso modo, nei 3 anni successivi alla compravendita, il nuovo proprietario verrebbe esentato dal prelievo di natura patrimoniale.

Le misure illustrate determinerebbero un saldo positivo per l'Erario. Infatti, accanto ad una perdita di gettito di circa 96 milioni di euro, dovuta all'alleggerimento del prelievo fiscale sull'acquisto e sul possesso di tali abitazioni, le misure saranno in grado di produrre effetti positivi sui nuovi investimenti del settore, capaci di generare un maggiore gettito stimabile in circa 733 milioni di euro. Il saldo, positivo per l'erario, nell'ipotesi prudenziale considerata, si può stimare in **circa 637 milioni**.

Nell'ottica, poi, di favorire la riqualificazione urbana, l'ANCE propone la contestuale introduzione di un sistema di incentivi diretti a incoraggiare la permuta tra abitazioni usate e quelle particolarmente performanti sotto il profilo energetico.

Ciò tenuto conto che, anche per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell'abitare passa per uno scambio tra la "vecchia" abitazione ed una nuova o riqualificata più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

In particolare, si tratta di **incentivare la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione", attraverso la riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati"**, prevedendo l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale), a condizione che queste si impegnino alla riqualificazione energetica degli stessi e alla conseguente reimmersione sul mercato entro 5 anni.

Anche in questo caso, il bilancio dello Stato potrebbe beneficiare della misura, con

una perdita di gettito di 16,4 milioni di euro a cui si contrappone un maggiore gettito di 18,4 milioni di euro, derivante dalla successiva vendita degli immobili riqualificati, con **un saldo complessivo positivo pari a 2 milioni di euro.**

Sintesi proposta

- *Detrazione IRPEF pari al 50% dell'IVA pagata per l'acquisto di abitazione in classe energetica A o B, da ripartire in 5 anni ed esenzione triennale dall'imposta patrimoniale (IMU/TASI), qualora l'abitazione non sia destinata dall'acquirente a propria abitazione principale.*
- *Imposte fisse di Registro, Ipotecarie e Catastali per il trasferimento, in permuta, dell'abitazione vecchia con una nuova in classe energetica elevata.*

“Rent to buy”

Lo stesso Governo ha, inoltre, riconosciuto l'importanza di disciplinare fiscalmente ed agevolare le formule contrattuali del “rent to buy”, quali valide modalità alternative all'acquisto immediato della proprietà.

Tuttavia, le misure approvate sono limitate agli alloggi sociali (DL 47/2014, cd. “decreto casa”, convertito con modifiche nella legge 80/2014), mentre risulta quanto mai opportuno estenderne l'ambito applicativo a tutte le formule miste di locazione/vendita, quale la locazione con “patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti”, che, al pari del “rent to buy” (che si differenzia da tale formula in virtù del fatto che, generalmente, l'utilizzatore ha solo la facoltà d'acquisto e non un vero e proprio vincolo), permettono al conduttore/futuro acquirente di entrare nel possesso dell'abitazione, pagando un canone che, al termine del periodo pattuito, si tramuta (in tutto o in parte) in conto prezzo d'acquisto dell'abitazione.

Si tratta, quindi, di strumenti che favoriscono, soprattutto nell'attuale congiuntura economica caratterizzata da una grave stretta creditizia, l'acquisto della prima casa e, al contempo, incrementano la domanda nel mercato immobiliare con positivi effetti sul gettito erariale e sull'occupazione.

Per questo, occorre incentivare tali formule contrattuali, superando l'attuale trattamento fiscale che, invece, tende ad ostacolarne l'utilizzo, in quanto il momento impositivo (sia ai fini IVA che delle imposte sul reddito) è anticipato rispetto al momento di effettivo trasferimento della proprietà.

Infatti la locazione con patto reciproco di futura vendita costituisce una cessione di beni come previsto dall'art. 2, comma 2, n. 2), del DPR 633/1972 e quindi rientra nel campo di applicazione dell'IVA. Il momento impositivo, pertanto, coincide con la data di stipulazione della locazione come previsto dall'art.6, comma 1, del DPR 633/72, nonostante gli effetti traslativi si producano successivamente.

Anche ai fini delle imposte sui redditi trova applicazione il medesimo principio (art.109, comma 2, lett.a, DPR 917/1986).

Occorrerebbe, quindi, differire il momento impositivo all'effettivo trasferimento della proprietà dell'immobile, anche per le operazioni di “locazione con patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti”, dove è previsto un obbligo bilaterale al trasferimento dell'abitazione (sia per l'impresa cedente che per l'utilizzatore, futuro acquirente).

Sintesi proposta

- *Rinviare la tassazione IVA e IRPEF/IRES al momento del riscatto anche per il “rent to buy” con obbligo d’acquisto.*

Sotto il profilo generale, ai fini della valutazione degli effetti sul gettito delle misure da noi ipotizzate, occorre tener conto che ogni forma di incentivazione non deve essere valutata come “costo secco” per l’Erario (minor gettito), quanto piuttosto come leva propulsiva per lo sviluppo economico e per la creazione di nuovi posti di lavoro.

Gli interventi, che auspichiamo come essenziali per la ripresa delle attività del settore, sono diretti a favorire la realizzazione di nuovi investimenti nel settore immobiliare e, indirettamente, a garantire un gettito certo (difficilmente eludibile) e duraturo. Senza tener conto degli effetti sull’occupazione indotta dal settore edilizio, che attiverebbe nuovi cantieri solo a seguito dello smobilizzo dell’inventuto.

In conclusione, risulta essenziale, per un miglior utilizzo della leva fiscale, superare il “vincolo di copertura” alla base del quale si fonda, ad oggi, la valutazione di ogni proposta normativa in tema fiscale.

A tale scopo, in senso del tutto opposto andrebbe la scelta di introdurre il principio di “*impatto economico netto*” delle misure, in base al quale ogni proposta normativa in tema fiscale venga valutata con riferimento alle stime di impatto complessivo che può produrre, ovvero sia in termini di incremento/decremento di gettito sia in termini di sviluppo economico (aumento degli investimenti e dei livelli occupazionali).

PRINCIPI PER UNA RIFORMA DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE

Il DdL Stabilità per il 2016 non dovrebbe trascurare la necessità di “metter mano” al riordino complessivo della fiscalità immobiliare.

In sostanza, in un’ottica temporale di medio periodo, ad esempio attraverso la previsione di una Legge Delega, quantomeno in uno dei provvedimenti collegati, non è più trascurabile l’urgenza di una riforma strutturale, che riconosca la “specificità fiscale” del settore delle costruzioni, anche alla luce della centralità che questo assume nell’economia nazionale.

Non si tratta di introdurre agevolazioni tributarie, ma di eliminare le distorsioni provocate dal complesso e stratificato sistema fiscale che, oggi, deprime l’attività produttiva immobiliare.

Secondo l’ANCE, la riforma deve fondarsi su 2 principali linee guida:

- **l’eliminazione delle disparità di trattamento fiscale tra chi acquista immobili da impresa (con applicazione dell’IVA) rispetto a chi acquista da privato (con applicazione dell’imposta di registro),**
- **il regime fiscale sugli immobili non deve incidere sui costi di produzione né disincentivare l’investimento.**

Eliminazione della disparità di trattamento tra l'acquisto da impresa e quello da privato

Eliminare le distorsioni alla concorrenza tra l'offerta immobiliare dei privati e quella delle imprese, significa, equiparare il trattamento fiscale delle compravendite.

Oggi, infatti, il sistema tributario favorisce l'acquisto di immobili vecchi ed energivori, in netto contrasto con le linee europee e nazionali che, invece, spingono verso un prodotto immobiliare di qualità, specie sotto il profilo energetico.

Ciò significa, in primo luogo, "metter mano" al sistema complessivo delle aliquote (IVA al 4% e imposta di registro al 2%) e delle basi imponibili. Difatti, chi acquista la "prima casa" da un privato paga l'imposta di registro con aliquota del 2%, applicata sul "valore catastale", a fronte di chi acquista da impresa che, invece, sconta l'IVA con aliquota del 4% sull'intero corrispettivo di vendita.

E' evidente, quindi, come la legislazione fiscale spinge il consumatore a rivolgersi al mercato dell'usato, in controtendenza alle suddette esigenze di minor impatto ambientale degli edifici.

Per le compravendite di immobili non residenziali soggette ad IVA è, infine, indispensabile eliminare il prelievo proporzionale delle imposte ipo-catastali pari al 4%, che comporta un onere fiscale complessivo del 26% (IVA al 22% più ipotecaria e catastale del 4% complessivo), di natura espropriativa. Lo stesso immobile commerciale acquistato da un privato sconta, invece, una tassazione pari al 9% di imposta di registro più 100 euro di imposte ipotecaria e catastale.

Il regime fiscale immobiliare non deve incidere sui costi di produzione né disincentivare l'investimento

L'attuale regime fiscale rappresenta un vero freno all'esercizio dell'attività produttiva, che diventa, in molti casi, decisivo per la fattibilità dell'iniziativa.

Proprio per la particolarità dell'attività esercitata, l'acquisto della materia prima (aree e fabbricati da ristrutturare) sconta un costo fiscale non presente negli altri settori produttivi. Si tratta di tutti gli acquisti di immobili assoggettati ad imposta di Registro (nel caso di acquisto da privati non soggetti IVA), che può incidere fino al 9% del prezzo d'acquisto e che colpisce l'impresa proprio nella fase prodromica all'esercizio dell'attività.

È una stortura dell'attuale sistema che andrebbe corretta, proprio perché rende antieconomico l'intervento e blocca l'incasso di ulteriori entrate per l'Erario, conseguenti alla non realizzazione dell'iniziativa immobiliare.

Allo stesso modo, occorre rivedere le attuali storture che allontanano le decisioni di investimento in immobili destinati al mercato della locazione, di cui sono evidenti le esigenze di sviluppo, anche in considerazione della stretta creditizia nell'erogazione dei mutui.

L'introduzione dell'IMU e dalla TASI ha reso fiscalmente quasi più conveniente il possesso improduttivo dell'immobile, piuttosto che la locazione dello stesso. La concessione in affitto degli immobili è, infatti, scoraggiata dall'applicazione di aliquote

IMU e TASI ordinarie, oltre al fatto che l'IMU sugli immobili non locati assorbe l'IRPEF³.

E', quindi, evidente la necessità di un riordino che renda conveniente fiscalmente l'affitto, correggendo le criticità sopra evidenziate

In questo contesto, le principali aree di intervento, sulle quali si ritiene necessario intervenire riguardano il regime fiscale:

- dell'acquisizione di aree, fabbricati e diritti edificatori, finalizzati ad interventi di riqualificazione urbana che, con la riforma dell'imposta di registro, dal 2014 sconta una tassazione piena, pari al 9% del valore dell'immobile. In questo senso, il ripristino di forme di tassazione fissa su tali operazioni accelererebbe i necessari processi di riqualificazione del territorio;
- del finanziamento per la realizzazione dell'immobile, sul quale grava il limite alla deducibilità degli interessi passivi. Infatti, gli oneri finanziari relativi ai "beni merce" delle imprese edili, dall'ultimazione dei lavori fino alla vendita dell'immobile, sono deducibili entro il limite del 30% del ROL. Tale vincolo mette seriamente in difficoltà le imprese del settore, specie in periodi come quelli attuali, in cui i tempi di smobilizzo dei beni costruiti per la vendita si sono allungati. Occorre, quindi, prevedere la piena deducibilità di detti interessi.

Inoltre, dal 1° gennaio 2016, il D. Lgs. 147/2015 ha limitato la piena deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili destinati alla locazione alle sole società immobiliari che svolgono in via effettiva e prevalente l'attività di locazione immobiliare⁴.

Tale definizione genera criticità per le imprese del settore che svolgono sia attività di costruzione che di gestione immobiliare, le quali potrebbero non ricadere nelle condizioni patrimoniali e reddituali richieste dalla normativa, risultando, così, penalizzate da una deducibilità parziale degli interessi passivi derivanti da finanziamenti accesi per gli immobili da locare. Anche per queste, in un ottica di equità, dovrebbe essere riconosciuta la piena deducibilità degli oneri finanziari;

- la locazione degli immobili ultimati fino al momento della vendita, il cui trattamento fiscale crea forti disparità tra le operazioni effettuate dalle imprese e quelle effettuate dai privati. Quest'ultimi, infatti, possono contare non solo sull'applicazione del regime della "cedolare secca" ma anche sulla possibilità di detrarre parte delle spese sostenute per la ristrutturazione dell'immobile (es. cd. "detrazione del 50%"). Per contro le imprese che intendono locare l'immobile scontano una tassazione piena del canone di locazione e la sostanziale indeducibilità delle spese di recupero dello stesso. È evidente, quindi, la necessità di equiparare i 2 regimi fiscali, riconoscendo forme di tassazione separata anche per il reddito da affitto prodotto dalle imprese.

³ Oltre all'IMU è dovuta anche l'IRPEF, nella misura del 50%, solo per le abitazioni non locare situate nello stesso Comune nel quale si trova l'abitazione principale (art.1, co.717-718, legge 147/2013).

⁴ Si tratta di imprese che hanno le caratteristiche di seguito elencate:

- valore dell'attivo patrimoniale costituito per la maggior parte dal valore normale degli immobili destinati alla locazione;
- ricavi rappresentati per almeno i due terzi da canoni di locazione o affitto di aziende il cui valore complessivo sia prevalentemente costituito dal valore normale di fabbricati.

Riforma del Catasto

Ma la riforma della fiscalità immobiliare non può prescindere dalla revisione del catasto, il cui processo di attuazione ha subito un rinvio, proprio a causa del possibile ulteriore incremento di prelievo sugli immobili, alla luce dei contenuti della delega fiscale.

Sono stati così confermati i timori che l'ANCE aveva da tempo espresso sugli effetti devastanti di un incontrollato aumento dei valori catastali, che non poteva che tradursi in un'impennata della tassazione sugli immobili.

Il tema della riforma del catasto riveste, per l'Associazione, un'assoluta centralità, poiché rappresenta il cardine su cui poggerà ogni ipotesi di revisione della tassazione degli immobili basata sui valori catastali.

In prospettiva, la riforma deve essere indirizzata a correggere le sperequazioni delle attuali rendite, senza incidere ulteriormente sul carico fiscale. Per contro, le norme sulla revisione adottate dal Governo avrebbero potuto tradursi in una sovrastima dei valori catastali, soprattutto per i fabbricati di nuova costruzione, che spesso sono già sopravvalutati, con il conseguente aumento dei valori imponibili.

Diviene così indispensabile dare attuazione al principio di invarianza di gettito fiscale, che, tuttavia, dovrà essere attuato solo a valle della riforma della fiscalità immobiliare che riduca sensibilmente il livello attuale di prelievo, del tutto insostenibile.

In sostanza, nelle more dell'approvazione dei nuovi valori catastali, che saranno posti a base del prelievo, occorre pervenire ad un riordino del sistema di tassazione degli immobili che riporti il peso fiscale a livelli accettabili.

Con questa necessaria premessa, il principio di invarianza dovrà essere garantito sia per le nuove costruzioni e gli edifici riqualificati, sia per i fabbricati "usati", già accatastati.

Tenuto conto, quindi, che la riforma del catasto comporterà un generalizzato aumento dei valori immobiliari (in particolare per i fabbricati "usati"), il principio dell'invarianza di gettito si potrà realizzare solo riducendo in modo adeguato tutte le aliquote d'imposta, in un'ottica di maggior equità dell'imposizione, funzionale al reale valore di mercato dei fabbricati.

In pratica, ridurre le aliquote d'imposta significherebbe:

- un alleggerimento della pressione fiscale, per i fabbricati di nuova costruzione, che non subiranno grossi aumenti del valore catastale,
- un minore aumento della tassazione per i fabbricati "usati", i quali, invece, subiranno un incremento del valore imponibile.

Tutto ciò con evidenti effetti positivi in termini di equità e di proporzionalità dell'imposizione in generale.

La riforma del catasto, quindi, rappresenta l'occasione per eliminare le sperequazioni ad oggi esistenti, obiettivo che si raggiungerà unicamente se verrà scongiurato l'aumento della tassazione immobiliare.

Nell'ambito della revisione catastale, inoltre, potrebbero trovare soluzione le criticità emerse con l'entrata in vigore della nuova definizione di "casa non di lusso", che stanno determinando un ulteriore freno al mercato abitativo, già colpito dalla crisi degli ultimi anni.

Si tratta, in particolare, dell'impossibilità di accedere ai benefici fiscali in sede di acquisto della "prima casa" (IVA al 4%, anziché al 22%), con riferimento alle abitazioni accatastate in A/1 che, invece, fino allo scorso dicembre 2014, erano considerate "non di lusso" ai sensi della previgente definizione.

Tra l'altro, il nuovo concetto di "casa di lusso" è ancorato a valutazioni che divergono sul territorio nazionale, creando evidenti disparità di trattamento nelle transazioni immobiliari.

Ferma restando la condivisione della necessità, espressa dal Governo, di evitare abusi sull'applicazione dei suddetti benefici fiscali, si ritiene quanto mai opportuno che il riordino dei criteri di definizione di "abitazione di lusso" avvenga contestualmente alla revisione del Catasto, che prevede espressamente anche una nuova definizione dei Gruppi catastali.

Le variazioni catastali in A/1, inoltre, producono, in diverse parti del territorio nazionale, un iniquo effetto retroattivo ai fini del pagamento dell'IMU, in contrasto con la normativa nazionale che ha disposto l'efficacia delle nuove rendite solo dalla effettiva notifica.

È, quindi, necessario superare tale incertezza interpretativa sulla base di un principio di equità a tutela del contribuente, introducendo una norma nazionale che escluda definitivamente l'efficacia retroattiva dei nuovi classamenti e/o delle nuove rendite catastali, ai fini di tutti i tributi.

MISURE IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI

RICORSO A CONSIP PER LA MANUTENZIONE DEI BENI GESTITI DALL'AGENZIA DEL DEMANIO (ART. 28, C. 10)

Ferme restando le disposizioni che attribuiscono all'Agazia del Demanio la competenza sugli interventi manutentivi ordinari e straordinari, relativi ad immobili di proprietà dello Stato e in uso alle Amministrazioni, **viene previsto che gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione.**

La Legge di Stabilità sembra, quindi, consentire alle stazioni appaltanti la possibilità di ricorrere alla Consip, e, quindi, alle sue modalità operative tipicamente telematiche (quali sono gli strumenti di acquisto -convenzioni ed accordi quadro - e di negoziazione – MEPA) anche per le attività di manutenzione.

Valutazione negativa

Sebbene la formulazione letterale della norma non sia del tutto chiara, il riferimento generico alle "manutenzioni" sembra ricomprendere anche il concetto di "lavori di manutenzione". Se così fosse, la previsione lascerebbe emergere talune criticità, in quanto le modalità telematiche di gara risultano poco adatte ai lavori, di per sé difficilmente standardizzabili, e possono, peraltro, incentivare ribassi elevati.

Si ritiene, pertanto, necessario mantenere l'operatività di Consip entro le tradizionali competenze, ossia gli acquisti di forniture e servizi in senso stretto.

PROPOSTE IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI

Con riferimento ai lavori pubblici, occorre rimuovere alcuni pesanti ostacoli burocratici, che impediscono di realizzare opere in tempi certi e con costi adeguati; di seguito, le proposte.

Maggiore equità nei rapporti tra PA ed imprese

- Prevedere, quantomeno in via transitoria, che **il pagamento dei SAL avvenga con una cadenza temporale determinata, che in ogni caso non può superare il limite dei due mesi.**

Si tratta di una modifica essenziale a sostenere economicamente le imprese nell'attuale momento di crisi e di difficoltà di accesso al credito, evitando che il pagamento degli acconti venga contrattualmente ancorato dalle stazioni appaltanti al raggiungimento di quote di importo eccessivamente elevate, costringendo di fatto le imprese ad autofinanziare l'esecuzione dell'opera.

Va, peraltro, evidenziato che la prassi delle amministrazioni di dilazionare i pagamenti in modo consistente sembra presentare i connotati tipici delle "prassi inique", cui fa riferimento la Direttiva UE in materia di ritardati pagamenti nelle transazioni commerciali.

Pertanto, l'accoglimento della proposta in commento potrebbe scongiurare il rischio di una contestazione di infrazione da parte dell'UE sul fronte dell'incompatibilità con la normativa comunitaria del Decreto Legislativo di recepimento.

- **Eliminare la norma c.d. “taglia riserve”**, che vieta di iscrivere riserve per un ammontare superiore al 20% dell'importo contrattuale, nonché, in senso assoluto, per difetti della progettazione debitamente validata.

Dopo quasi cinque anni dall'entrata in vigore della citata previsione, nessuna delle finalità che la stessa si prefiggeva è stata conseguita; in particolare non è stato risolto il contenzioso, che anzi è aumentato, avendo avuto la citata norma come effetto quello di trasferire in sede giurisdizionale le richieste che non avevano trovato modo di essere affrontate attraverso l'istituto preventivo della riserva. Non si sono ridotti, per conseguenza gli oneri per le amministrazioni, visto che in luogo della possibilità risolvere in via preventiva (cioè tramite le riserve) i problemi legati alla pretesa maggiore onerosità dei lavori, le richieste basate su tali titoli eccedenti il 20% dell'importo di contratto sono state, come già detto, trasformate in contenzioso ordinario, con aggiuntivi costi di procedura e di difesa per le amministrazioni.

- Eliminare la sanzione economica prevista per le **irregolarità commesse nelle dichiarazioni di gara**, oppure, in subordine, precisare che si paghi solo nel caso in cui il concorrente intenda rientrare in gara, regolarizzando le dichiarazioni.

Si tratta, infatti, di una previsione in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia di soccorso istruttorio, nonché con i principi a tutela della massima partecipazione alle procedure di gara.

- **Chiarire, definitivamente, che non sussiste a carico degli aggiudicatari l'onere di rimborsare, alle centrali di committenza di qualsiasi natura ed ai soggetti aggregatori, il corrispettivo per lo svolgimento delle procedure di gara per l'affidamento dei lavori pubblici.**

La prassi di richiedere, nelle gare relative ai lavori pubblici, il pagamento di tale corrispettivo, calcolato in percentuale rispetto all'importo dell'appalto, comporta il trasferimento sui soggetti privati dei costi dell'organizzazione di una funzione amministrativa gravante sui Comuni, individuando la sua accettazione come elemento essenziale dell'offerta, la cui mancanza comporta l'esclusione dalla procedura.

Si tratta, quindi, di una prassi illegittima, per vari ordini di ragioni. Anzitutto, in quanto l'articolo 23 della Costituzione stabilisce che “nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”, e nell'ordinamento nazionale non è individuabile alcuna previsione normativa che imponga agli aggiudicatari di rimborsare i costi di gestione delle procedure di gara da parte delle centrali di committenza, quantomeno per i lavori.

Inoltre, poiché la centralizzazione degli acquisti è stata prevista “allo scopo di consolidare i conti pubblici, per garantire la stabilità economico-finanziaria del Paese, nonché di adottare misure dirette a favorire la crescita”; pertanto, essa deve essere finalizzata esclusivamente ad un risparmio di spesa per le singole

amministrazioni che ne beneficiano, e non in un incremento di costi a carico delle imprese.

- **Eliminare la previsione che impone agli aggiudicatari il rimborso dei costi di pubblicazione dei bandi ed avvisi di gara sui quotidiani nazionali e locali nonché sulla Gazzetta Ufficiale.**

Si tratta, infatti, di una previsione che ha addossato alle imprese il costo degli adempimenti di pubblicazione che, tuttavia, afferiscono tipicamente allo svolgimento delle funzioni pubblicitarie. Non sembra, infatti, corretto rimettere agli operatori economici costi ulteriori che non competono alla propria attività di impresa, peraltro in un momento in cui anche il settore economico sta vivendo una situazione di drammatica sofferenza.

Proroga urgente

Prorogare, fino al 31 dicembre 2017, l'efficacia della disposizione (in scadenza il 31 dicembre 2015) **che prevede** che l'ammontare **dell'anticipazione** corrisposta all'appaltatore **sia pari al 20 per cento dell'importo contrattuale.**

In questo contesto, occorre altresì eliminare il meccanismo che impone, nei lavori pluriennali, che l'anticipazione vada restituita attraverso i pagamenti effettuati nel corso del primo anno contabile (o comunque nel medesimo anno contabile dell'erogazione). Tali modalità, infatti, appaiono eccessivamente gravose, soprattutto per le PMI, al punto di vanificare i benefici legati all'anticipazione stessa.

MISURE IN MATERIA DI LAVORO

AGEVOLAZIONI CONTRIBUTIVE PER LE NUOVE ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO

Con riferimento alle disposizioni in materia di lavoro, pur esprimendo un giudizio in linea di massima soddisfacente, si evidenzia, in primo luogo, la riduzione della decontribuzione per le nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato che, dal 2016, risulterà meno vantaggiosa rispetto a quanto attualmente previsto.

In particolare, pur trattandosi comunque di una previsione normativa incentivante che intende favorire la stabilizzazione dei rapporti di lavoro agevolando il contratto a tempo indeterminato, il beneficio è previsto in misura notevolmente inferiore sia in termini economici che di durata.

DECONTRIBUZIONE DELLE EROGAZIONI DERIVANTI DALLA CONTRATTAZIONE DI SECONDO LIVELLO

Peraltro, si rileva che, a fronte della previsione, sulla quale si manifesta ampio apprezzamento, di rifinanziamento della detassazione delle erogazioni derivanti dalla contrattazione collettiva di secondo livello, legate alla produttività, occorre però evidenziare che le risorse destinate alla decontribuzione previdenziale risultano azzerate.

Questa modifica andrà pertanto ad incidere negativamente sul costo del lavoro, in particolare nel settore edile gravato da contributi eccessivi, in quanto non consentirà di ridurre gli oneri contributivi a carico del datore di lavoro, peraltro nettamente superiori rispetto alle aliquote contributive applicate ai lavoratori autonomi, rendendo sempre più difficile arginare il fenomeno del cd “falso lavoro autonomo” a danno delle imprese regolari e strutturate.

Si auspica, pertanto, un intervento volto a ripristinare l’agevolazione contributiva sulla produttività.

TRATTAMENTO FISCALE E PREVIDENZIALE DELL’ISTITUTO DELLA TRASFERTA

Inoltre, nell’ambito del disegno di legge in esame, si ritiene fondamentale intervenire in maniera risolutiva sull’annosa questione del trattamento fiscale e previdenziale degli istituti della “trasferta occasionale” e della “trasferta abituale” (trasfertismo) per i quali, ancora oggi, non sono intervenuti i prescritti interventi normativi, creando contenzioso giudiziario ed incertezza nelle imprese per un loro corretto operare.

A tal riguardo, si reputa opportuno inserire, nell’iter di approvazione del testo, due norme di interpretazione autentica riferite agli istituti suddetti, come più volte richiesto da tutte le parti sociali del settore edile e dell’industria in genere, che garantirebbero

alle imprese ed ai lavoratori certezza del diritto.

In particolare, si dovrebbe confermare la disciplina della “trasferta occasionale” per tutte le attività lavorative effettuate al di fuori del territorio comunale ove è ubicata la sede di lavoro o la sede di assunzione, a condizione che, nel contratto individuale di lavoro, non sia specificato che le medesime attività debbano avvenire in luoghi sempre variabili e diversi.

La “trasferta abituale” dovrebbe essere invece confermata al verificarsi contestuale di tre requisiti specifici, quali l'assenza nella lettera di assunzione dell'indicazione di una sede di lavoro, l'attività caratterizzata da una continua mobilità e il riconoscimento in misura fissa dell'indennità di trasferta, a prescindere da numero e durata delle trasferte stesse.

COSTO DEL LAVORO E CONTRIBUTO DI LICENZIAMENTO

Si rileva, inoltre, la necessità di prorogare, per il settore edile, l'esonero dal versamento del contributo di licenziamento per le interruzioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato per completamento delle attività e chiusura del cantiere, previsto dalla “Riforma Fornero” fino al 31 dicembre 2015, al fine di equiparare il comparto edile agli altri settori industriali, per i quali i termini di esenzione del pagamento di tale contributo sono validi sino al 31 dicembre 2016.

Peraltro, tenuto conto che la *ratio* del contributo stesso è quella di finanziare l'indennità di Nاسpi, si sottolinea che detta indennità è già ampiamente coperta da altre aliquote ordinarie e addizionali a carico delle imprese edili.

Infatti, il settore, come noto, registra un costo del lavoro superiore, per oneri sociali, di circa 11 punti percentuali rispetto al resto dell'industria, determinato anche dal contributo dello 0,80% per la disoccupazione speciale edile, a carico di tutti i datori di lavoro edili.

FINANZIAMENTO DELLA “CASSA IN DEROGA”

Si sottolinea, infine, che l'edilizia risulta ancora connotata da una grave crisi economica che necessita di tutti gli ammortizzatori sociali, anche in deroga, per i quali gli stanziamenti previsti dal Disegno di Legge, seppure rifinanziati, si ritengono insoddisfacenti in termini di durata ed entità.

In tal modo, risultano essere maggiormente penalizzate le imprese sotto i 15 dipendenti che, sulla scorta di quanto previsto dalla riforma degli ammortizzatori sociali (Jobs Act), nel prossimo quinquennio si troveranno nella condizione di poter usufruire solo di periodi residui di Cassa integrazione ordinaria. In tale contesto, quindi, si richiedono maggiori risorse per la Cassa in deroga.