

**Disposizioni per la formazione del
bilancio annuale e pluriennale dello
Stato (Legge di Stabilità 2015)**

N. 2679/C

Audizione dell'Ance

Presso le Commissioni riunite Bilancio, Tesoro e
Programmazione della Camera dei Deputati e
Programmazione Economica, Bilancio del Senato
della Repubblica

4 Novembre 2014

Sommario

INTRODUZIONE	3
SINTESI	4
MISURE ECONOMICO FINANZIARIE	9
LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE	9
LE RISORSE PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	11
IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO.....	12
PAGAMENTI PA	13
LA POLITICA DI BILANCIO PER LE OPERE PUBBLICHE	14
IL VERO CAMBIAMENTO SI VEDE NELLE SCELTE DI BILANCIO.....	15
MISURE FISCALI	18
PROROGA DEI BONUS RISTRUTTURAZIONI, DELL'ECOBONUS E DEL BONUS MOBILI (ART.8)	18
AUMENTO DELLA RITENUTA SUI BONIFICI (ART.44, CO.27).....	19
ELIMINAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO DALLA BASE IMPONIBILE IRAP (ART.5).....	19
RIAPERTURA DEI TERMINI PER LA RIVALUTAZIONE DELLE AREE EDIFICABILI (ART.44, CO.6).....	20
ESTENSIONE DEL "REVERSE CHARGE" (ART.44, CO.7)	20
AUMENTO DELL'IVA DAL 2016 E REVISIONE DELLA "CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA" (ARTT.18 E 45, CO.3-4)	21
RIPRISTINO DELLA "DISCIPLINA SPECIALE" PER I PROGRAMMI RESIDENZIALI	22
PRINCIPI PER UNA RIFORMA DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE	22
NORME IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI	24
ANTICIPAZIONE	24
SANZIONI IN CASO DI IRREGOLARITÀ ESSENZIALI	24
PAGAMENTI DEI SAL	25
ONERI DI PUBBLICITÀ DEI BANDI DI GARA	25
MISURE PER IL MERCATO PRIVATO	26
RIATTIVAZIONE DEI CONTRIBUTI MIBAC PER LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE PRIVATO	26
MISURE IN MATERIA DI LAVORO	27
T.F.R. IN BUSTA PAGA (ART. 6).....	27
DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI, DI SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE (ART. 11)	28
SGRAVI CONTRIBUTIVI PER ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO (ART. 12).....	28
RIDUZIONE DELLE SPESE ED INTERVENTI CORRETTIVI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (ART. 26)	29
CONTRASTO DELL'EVASIONE E ALTRE MISURE (ART. 44).....	30
ULTERIORI MISURE DI COPERTURA (ART. 45).....	30

INTRODUZIONE

Il Disegno di Legge di Stabilità per il 2015 (Atto n. 2679/C), prevede una manovra di finanza pubblica orientata, nelle dichiarazioni del Governo, alla crescita economica.

Positive le scelte operate relativamente alla sensibile riduzione dei carichi fiscali e contributivi delle imprese e alla proroga degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e degli Ecobonus.

Si tratta di una manovra innovativa sul piano della riduzione della pressione fiscale ma che, sul piano della crescita, rimane sostanzialmente legata alla logica di austerità europea.

I numeri degli investimenti pubblici, -11% nel 2015, -8,8% nel 2016, +0,6% nel 2017, parlano chiaro, la politica economica non trova negli investimenti in infrastrutture un fattore di rilancio dell'economia.

Gli stessi investimenti dichiarati improrogabili e necessari, la tutela del territorio contro il dissesto idrogeologico, le scuole, le politiche delle aree urbane, ebbene anche questi sono confinati all'interno di un patto di stabilità, evidentemente, miope e improntato ancora alla visione europea del rigore.

Nel processo di valutazione dei documenti programmatici di bilancio per il 2015, infatti, la Commissione europea ha imposto una correzione all'entità della manovra, riportando l'indebitamento netto al livello del 2,6%, anche al fine di assicurare il percorso di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine.

A seguito di tali rilievi, il Governo ha deciso di ridurre di 3,3 miliardi l'effetto dell'abbassamento della pressione fiscale, estendere il regime di Reverse Charge al commercio per 0,73 miliardi e, infine, cancellare l'allentamento del Patto di Stabilità delle Regioni per le risorse destinate al cofinanziamento dei Fondi Strutturali europei (0,5 miliardi).

Quest'ultima misura, che estende i suoi effetti anche sull'equivalente parte di risorse comunitarie per un importo complessivo di 1,5 miliardi di euro, aggrava il quadro di una manovra priva di misure volte al rilancio degli investimenti pubblici.

La necessità di rilanciare gli investimenti infrastrutturali è una esigenza comune e condivisa anche dalle Associazioni di categoria di Francia e Germania che, insieme all'Ance, hanno rivolto un appello al Parlamento Europeo per sfruttare al meglio la flessibilità offerta dal Patto di Stabilità, distinguendo le spese per infrastrutture e per la messa in sicurezza del territorio.

Una flessibilità che sarebbe necessaria anche per risolvere la questione dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione. E' inaccettabile che la manovra non contenga norme per i pagamenti in conto capitale, penalizzando in particolare il settore delle costruzioni, escluso, fino ad oggi, dalle misure messe in campo per gli altri settori.

SINTESI

- L'analisi delle Tabelle allegate al Ddl di Stabilità evidenzia **una riduzione degli stanziamenti nel 2015 per nuove infrastrutture di circa l'11% in termini reali rispetto al 2014, pari a circa 1,4 miliardi di euro in meno.**

Dal 2008 ad oggi, le risorse disponibili per opere pubbliche risultano diminuite del 45%.

- Nel triennio 2015-2017 sono previste risorse aggiuntive per 7,4 miliardi di euro (che arrivano a 20,5 miliardi di euro negli anni successivi). Questo aumento di risorse, però, risulterà annullato dalla riduzione, già prevista a legislazione vigente, degli stanziamenti iscritti nello stesso triennio. **Complessivamente, quindi, nel 2016 si assisterà ad un'ulteriore riduzione dell'8,8% in termini reali e, nel 2017, a un lieve aumento (+0,6% in termini reali rispetto al 2016).**

L'andamento delle risorse per nuove infrastrutture nel bilancio dello Stato per il 2015 non appare in linea con la proposta, contenuta nell'Allegato infrastrutture al DEF di aprile 2014, di destinare annualmente risorse aggiuntive nell'ordine dello 0,3% del Pil, pari a circa 4,7 miliardi, da iscrivere in un Fondo Unico Infrastrutture per realizzare opere grandi, medie e piccole.

- **Inoltre, nel DDL non sono previsti finanziamenti per alcuni programmi di opere diffuse sul territorio**, come le opere segnalate dai Comuni e il Piano dei 6.000 campanili, che, secondo le indicazioni del Ministero delle Infrastrutture sarebbero dovute diventare strutturali e, quindi, essere finanziate annualmente nell'ambito della Legge di Stabilità.

- Preoccupazione desta la **riduzione di 3,5 miliardi delle risorse del Piano di azione e coesione, per coprire l'azzeramento dei contributi sui nuovi assunti a tempo indeterminato.**

Si tratta di una scelta che, sulla base delle priorità del Piano, rischia di penalizzare prevalentemente interventi infrastrutturali.

- La manovra contiene una **revisione del funzionamento del Patto di stabilità interno, sia delle Regioni, sia degli Enti locali.**

Con riferimento agli Enti locali, l'effetto delle modifiche introdotte determinerà un allentamento del Patto per 1 miliardo di euro che, nelle intenzioni del Governo, dovrebbe privilegiare la parte della spesa destinata agli investimenti, dal momento che la stessa manovra prevede una contrazione di 1,2 miliardi della spesa corrente degli enti locali.

Tuttavia, occorrerà vigilare affinché tale allentamento sia circoscritto alla spesa in conto capitale, analogamente a quanto previsto per il 2014, anno in cui tale misura

ha contribuito a riavviare gli investimenti degli enti locali, come dimostrato dall'incremento, in termini di valore e di numero, dei bandi di gara pubblicati nei primi nove mesi del 2014.

Se l'allentamento non verrà vincolato alle sole spese in conto capitale, il quadro complessivo degli investimenti di Comuni e Province risulterà peggiorato rispetto al 2014.

In merito alla riforma del Patto di Stabilità delle Regioni, al momento non è possibile stimare l'effetto di tale revisione, sebbene il Governo ne indichi la neutralità sui saldi di finanza pubblica.

→ **Il DDL non prevede alcun nuovo stanziamento per il pagamento dei debiti di parte capitale della Pubblica Amministrazione.**

Secondo le stime dell'Ance, 3-4 miliardi di euro di debiti arretrati di parte capitale a fine 2013 rimangono ancora senza una soluzione. A questi debiti, si aggiungono poi i ritardi di pagamento di spese in conto capitale accumulati nei primi 10 mesi del 2014, per un totale complessivo stimato da Ance di circa 10 miliardi di euro.

L'Ance ritiene necessario e doveroso trovare una soluzione alla questione dei ritardati pagamenti e a tale scopo richiede di intervenire attraverso un consistente allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali e delle Regioni per completare il piano di pagamento dei debiti arretrati, la modifica dei termini di perenzione degli investimenti in conto capitale e l'introduzione di un limite temporale massimo per l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori.

Appare, inoltre, assolutamente necessario prevedere un meccanismo che agevoli lo smobilizzo dei crediti di parte capitale nei confronti del sistema bancario analogamente a quanto fatto per i debiti di parte corrente.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di intervenire sulla rimozione dei vincoli alla cessione dei crediti per i lavori pubblici previsti dal Codice dei Contratti pubblici.

→ **In linea generale, la manovra contiene alcune misure fiscali certamente apprezzabili, quali la proroga degli incentivi alla ristrutturazione ed alla riqualificazione energetica e la piena neutralizzazione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP.**

Tuttavia, il medesimo provvedimento trascura la specificità del settore delle costruzioni, laddove introduce disposizioni fiscali che, seppur dirette al condivisibile obiettivo di contrasto all'evasione, finiscono con l'incidere negativamente sulla liquidità delle imprese "regolari", rischiando di comprometterne definitivamente l'attività già colpita dalla grave situazione congiunturale e dalla stretta creditizia.

→ **In tal senso, va letto il raddoppio, dal 4% all'8%, della ritenuta sui bonifici di pagamento delle spese agevolate con le detrazioni per il recupero e la riqualificazione degli edifici, operata dalle Banche a titolo di acconto delle imposte sul reddito dovute dalle imprese esecutrici degli interventi.**

Si tratta di una misura che ha come unico effetto quello di ridurre la liquidità delle imprese, senza migliorare in alcun modo l'efficacia dello strumento di contrasto all'evasione. Questo, infatti, è già assicurato, sia dalla necessaria tracciabilità dei pagamenti dei corrispettivi (con l'obbligatorio utilizzo del bonifico appositamente predisposto per le agevolazioni), sia dalla natura stessa delle detrazioni che, attraverso il meccanismo del "contrasto di interessi", già garantisce di per sé l'emersione di base imponibile.

Per questo non può che chiedersi un completo ripensamento della misura, anche in considerazione del fatto che la percentuale dell'8% supera la redditività dell'intervento per l'impresa esecutrice.

- Alle medesime conclusioni si deve giungere relativamente **all'estensione del meccanismo del "reverse charge" ad alcuni servizi relativi agli immobili** che, già utilizzato nel subappalto edile, viene esteso anche alle prestazioni di servizi di pulizia, demolizione, installazione di impianti e completamento degli edifici (rese in appalto e in subappalto). L'estensione del meccanismo dell'inversione contabile a fattispecie diverse dai subappalti edili è, in linea di principio, uno strumento efficace di contrasto all'evasione fiscale, tuttavia, crea rilevanti problemi gestionali negli adempimenti amministrativi, soprattutto per i lavori di completamento degli edifici, che di norma sono compresi nei più ampi progetti di costruzione o ristrutturazione immobiliare e da questi difficilmente scindibili.
- Ancor più critico, poi, è l'aspetto relativo ai crediti IVA che, già rilevanti per le imprese del settore, verrebbero incrementati ulteriormente con l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile.
- **Lo stesso problema si pone anche relativamente all'introduzione dello "split payment"**, meccanismo analogo al "reverse charge" nell'ambito dei lavori pubblici. Anche in tal caso, i vantaggi in trasparenza del versamento dell'IVA direttamente all'Erario non tengono conto dei profili critici di liquidità che vengono a crearsi in conseguenza dell'immediato recupero dell'IVA, corrisposta per l'acquisto di beni e servizi da imprese.
- **Preoccupa, inoltre, l'inserimento della disposizione che prevede la possibilità di aumentare, a decorrere dal 1° gennaio 2016, sia l'aliquota IVA ridotta del 10% che quella ordinaria del 22%.**

Una simile decisione è una scelta miope che non tiene conto degli effetti sul mercato e della forte contrazione dei consumi che è in grado di generare, specie in un contesto di forte recessione economica.

L'innalzamento dell'aliquota ridotta del 10% colpirebbe il mercato immobiliare, ad esempio delle "secondo case", comprimendo ancor di più le attività di un comparto già fortemente in crisi e, tra l'altro, si ripercuoterebbe sugli stessi Enti pubblici, provocando, per questi, un incremento dei "costi fiscali" connessi alla realizzazione di opere pubbliche.

- **Infine, il provvedimento andrebbe integrato con misure di più ampio respiro, che l'ANCE ritiene essenziali per riattivare i processi di riqualificazione urbana**, di cui è evidente la necessità su tutto il territorio nazionale.
- In tal senso, occorre **ripristinare i regimi agevolativi applicabili ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale** (cd. "1%"), venuti meno dal 1° gennaio 2014. L'eliminazione delle discipline fiscali agevolate ha determinato un sostanziale blocco dei processi di rinnovo urbano, ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare (imposta di registro al 9%).
- In tal ambito, in un'ottica di medio-lungo periodo, occorre **introdurre provvedimenti che facilitino anche fiscalmente i processi di sostituzione edilizia** (ad esempio, permuta del "vecchio" edificio con il "nuovo"), che rappresenta il futuro del mercato immobiliare, favorendo così la qualità dell'abitare ed il risparmio energetico.
- **In tema di incentivi per lo sviluppo del settore, inoltre, si esprime apprezzamento per la disposizione contenuta del "decreto Sblocca-Italia"** che introduce incentivi per l'acquisto di abitazioni in classe energetica elevata, da destinare alla locazione a canoni ridotti.
Tuttavia, le modifiche introdotte dal Parlamento, che limitano l'operatività del beneficio all'acquisto di abitazioni già ultimate, compromette l'effetto propulsivo dell'incentivo, assicurato dalla formulazione originaria che invece ne ammetteva l'applicazione anche all'acquisto di abitazioni da ultimare o costruire nel corso del quadriennio agevolato.
Un'ultima considerazione va fatta, inoltre, sul processo di revisione della fiscalità immobiliare che, nelle prime intenzioni del Governo, avrebbe dovuto trovare spazio nell'ambito del Disegno di legge in esame, ma che presumibilmente sarà oggetto di un imminente provvedimento ad hoc.
Su questo tema, l'ANCE ritiene indispensabile avviare un confronto con tutti gli attori coinvolti, affinché si giunga, in modo concertato, ad un sistema di tassazione immobiliare unico, semplificato e stabile nel tempo, con ovvia esclusione dell'"invenduto" delle imprese edili.
- Con riferimento alle disposizioni introdotte in materia di lavoro, si condivide l'intento del Legislatore di voler intervenire per incentivare le nuove assunzioni a tempo indeterminato, **riducendo gli oneri contributivi per le imprese**, pur ritenendo indispensabile un intervento strutturale per la riduzione del costo del lavoro.
- In merito, poi, allo stanziamento di ulteriori **risorse economiche**, per far fronte, in particolar modo, agli oneri derivanti dall'attuazione della riforma degli **ammortizzatori sociali**, fermo restando che ad oggi non si conoscono i relativi

criteri applicativi, si ritiene che l'importo stanziato possa risultare non sufficiente a perseguire tutte le finalità ivi richiamate.

- Per quanto concerne poi la possibilità del conferimento diretto del **trattamento di fine rapporto in busta paga**, si ravvisano criticità in ordine alle difficoltà che potrebbero incontrare, in particolar modo, le pmi nel dover anticipare tale prestazione, nonché al possibile indebolimento del sistema della previdenza complementare.
- Infine, la **riduzione delle risorse per le politiche del lavoro** ed, in particolare, del Fondo per la decontribuzione dei premi di produttività e dei Fondi interprofessionali per la formazione continua, evidenzia le medesime criticità già rilevate nell'ambito del Decreto c.d. "Sblocca Italia", in quanto le disposizioni richiamate, se confermate, andrebbero a limitare l'attuazione e le iniziative intraprese per favorire la ripresa occupazionale.

MISURE ECONOMICO FINANZIARIE

LE RISORSE PER LE INFRASTRUTTURE

L'analisi del Disegno di Legge di stabilità per il 2015, relativa alle risorse che verranno iscritte nel bilancio dello Stato, mostra una **riduzione degli stanziamenti per nuove infrastrutture nel 2015 di circa l'11% in termini reali rispetto al 2014**.

Le risorse per nuovi investimenti in opere pubbliche subiscono, quindi, una riduzione complessiva del 45%, rispetto al 2008.

La stima è stata realizzata confrontando le risorse iscritte nel bilancio dello Stato per il 2014 con quelle che, sulla base delle previsioni contenute nella Tabella E della Legge di stabilità, saranno iscritte nel bilancio 2015¹.

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER L'ANNO 2015
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse a legislazione vigente *	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	1.339	1.339
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E							11.785	10.408
Totale risorse	18.907	16.478	15.216	12.666	11.516	14.604	13.124	11.746
<i>Variazioni in termini nominali</i>		-12,8%	-7,7%	-16,8%	-9,1%	+ 26,8%	- 10,1%	- 10,5%
<i>Variazioni in termini reali**</i>		-10,4%	-9,5%	-18,4%	- 10,9%	+ 24,3%	- 11,9%	- 11,0%

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

* Nel 2015 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2014

** Deflatore del PIL: 0,6% per il 2015

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni e su DDL di Stabilità 2015

La manovra per il 2015 conferma, in termini quantitativi, gli stanziamenti previsti a legislazione vigente. Il saldo delle risorse risulta da una diversa scelta nella destinazione delle stesse, in particolare risultano finanziamenti aggiuntivi pari a 1.000 milioni di euro, compensati da circa 800 milioni di definanziamenti di ulteriori interventi.

Nel triennio 2015-2017 sono previste risorse aggiuntive per 7.360 milioni di euro (che arrivano a 20.500 milioni di euro negli anni successivi). Pur riconoscendo l'attenzione del decisore pubblico, appare opportuno evidenziare, il rischio che tali previsioni di stanziamento possano essere disattese, come avvenuto negli ultimi anni.

¹ 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.

Questo aumento di risorse, però, risulterà vanificato dalla riduzione, già prevista a legislazione vigente, degli stanziamenti iscritti nello stesso triennio. Tale andamento, infatti, imporrà, nel 2016, una riduzione complessiva degli stanziamenti previsti per le opere pubbliche dell'8,8% in termini reali e, nel 2017, un lieve aumento (+0,6% in termini reali rispetto al 2016).

MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA PER IL TRIENNIO 2015-2017
Risorse per nuove infrastrutture (1)
valori in milioni di euro

	2014	2015	2016	2017
Risorse a legislazione vigente *	1.339	1.339	1.339	1.339
Consistenza dei capitoli secondo la Tabella E	11.785	10.408	9.550	9.805
Totale risorse	13.124	11.746	10.889	11.144
<i>Variazioni in termini nominali</i>		- 10,5%	- 7,3%	+ 2,3%
<i>Variazioni in termini reali**</i>		- 11,0%	- 8,8%	+ 0,6%

* Nel 2015, 2016 e 2017 le risorse a legislazione vigente si suppongono costanti rispetto al 2014

** Deflatore del PIL: 0,6% per il 2015, 1,6% per il 2016 e 1,7% per il 2017

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato 2014 e su DDL di Stabilità 2015

Le risorse aggiuntive nel triennio 2015-2017 riguardano, per il 47%, interventi ferroviari. Si tratta di stanziamenti per le linee AV/AC Milano-Genova, Brescia Verona e Verona Padova, nonché di 2.000 milioni di euro per le opere di manutenzione della rete ferroviaria, di cui 500 milioni di euro per il 2015.

DDL DI STABILITA' 2015: LE RISORSE AGGIUNTIVE
valori in milioni di euro

	2015	2016	2017	2018 e successivi	Totale 2015-2017	Totale
Manutenzione FS	500	750	750	2.250	2.000	4.250
Edilizia sanitaria	200	400	1.200	-	1.800	1.800
Sisma Abruzzo	200	900	100	2.900	1.200	4.100
Linee AV/AC da realizzare per lotti costruttivi (Tunnel del Brennero)	70	100	200	200	370	570
Mose	30	50	57	-	137	137
AV/AC Milano-Genova e quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero	-	100	100	200	200	400
Contributi in conto impianti alle Ferrovie dello Stato	-	320	400	3.735	720	4.455
Fondo infrastrutture ferroviarie e stradali: contributi in conto impianti Anas	-	200	200	600	400	1.000
Manutenzione Anas	-	50	143	200	193	393
AV/AC Brescia-Verona-Padova e Napoli-Bari (tratta Apice-Orsara e tratta Frasso Telesino-Vitulano)	-	0	200	2.800	200	3.000
Piattaforma d'Altura davanti al Porto di Venezia	-	10	30	55	40	95
Opere di accesso agli impianti portuali	-	-	100	200	100	300
TOTALE	1.000	2.880	3.480	13.140	7.360	20.500

Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2015

La riduzione delle risorse nel bilancio dello Stato per il 2015 appare molto lontana rispetto alla proposta contenuta nell'Allegato infrastrutture al DEF di destinare strutturalmente, nell'ambito della Legge di Stabilità, almeno lo 0,3% del Pil, pari a circa 4,7 miliardi di euro, ad un Fondo Unico Infrastrutture per realizzare opere grandi, medie e piccole.

In questo contesto è assolutamente necessario **spendere con urgenza le risorse per le opere pubbliche messe in campo dagli ultimi provvedimenti**, in modo che possano produrre effetti sull'economia.

Al riguardo si evidenzia che risultano già stanziati, e ancora da utilizzare, 2,5 miliardi di euro per gli interventi di mitigazione del **rischio idrogeologico** e 2,7 miliardi di euro per le **scuole**. Si tratta complessivamente di circa **5 miliardi di euro che possono produrre effetti positivi in termini di crescita e occupazione**.

LE RISORSE PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

Le risorse per lo sviluppo e la coesione continuano a rivestire un ruolo prioritario nella politica infrastrutturale del Paese. Le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione e quelle relative al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali rappresentano, infatti, il 40% delle risorse complessive stanziati per nuove infrastrutture nel 2015.

In merito alle risorse del **Fondo per lo sviluppo e la coesione**, si evidenzia la riduzione per circa 500 milioni di euro della dotazione relativa alla programmazione 2007-2013 e un'anticipazione di 2,4 miliardi di euro della programmazione 2014-2020.

DDL DI STABILITA' 2015 LE RISORSE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE (ex-FAS)

valori in milioni di euro

	2015	2016	2017	Totale 2015-2017	2018 e successivi
Fondo per lo sviluppo e la coesione 2007-2013 (*)	5.801	1.700	-	7.501	-
<i>di cui riduzione Tab. E</i>	<i>-464</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-464</i>	<i>-</i>
Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 (*)	446	985	2.482	3.913	35.156
<i>di cui rimodulazione Tab. E</i>	<i>+100</i>	<i>+500</i>	<i>+1500</i>	<i>+2.100</i>	<i>-2.100</i>
TOTALE	6.247	2.685	2.482	11.414	35.156

(*) Per la stima si considera il 45% degli importi indicati in tabella

Elaborazione Ance su DDL di Stabilità 2015

Le risorse complessive della programmazione 2014-2020 del Fondo Sviluppo e Coesione risultano ridotte di circa 5 miliardi di euro per fare fronte a varie esigenze di finanza pubblica, passando da 44 miliardi, previsti nella legge di stabilità per il 2014, a 39 miliardi attuali.

Si tratta, in particolare, di riduzioni di spesa effettuate per finanziare opere infrastrutturali del decreto-legge “Sblocca Italia”, per 3.050 milioni di euro; crediti di imposta per investimenti in nuovi beni strumentali (Sabatini-bis), per 1.224 milioni di euro; Aiuto alla Crescita Economica (ACE), per 280 milioni di euro; Zone Franche Urbane, per 175 milioni di euro.

In merito al DL Sblocca Italia, si evidenzia che il DDL di Stabilità recepisce il provvedimento prevedendo un rifinanziamento del “Fondo sblocca cantieri “, pari a 231 milioni di euro nel 2015, 159 milioni nel 2016, 1.073 milioni nel 2017 e 2.362 milioni nel 2018 e successivi, coincidente con le esigenze finanziarie indicate all’art.3 dello stesso decreto.

Analogamente, il DDL di Stabilità **riduce di 3,5 miliardi le risorse destinate al Piano di azione e coesione** per coprire l’azzeramento dei contributi sui nuovi assunti a tempo indeterminato.

Si ricorda che il Piano di azione e coesione, adottato a partire a fine 2011, è dotato di 9 miliardi di euro destinati per lo più alle infrastrutture. **Il taglio operato nel DDL di stabilità rischia, quindi, di provocare il definanziamento di opere infrastrutturali.**

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Dal punto di vista degli **enti locali**, le misure previste appaiono apprezzabili nella scelta di **qualificare la spesa, intervenendo per la prima volta sulla spesa corrente di Province e Città metropolitane** (1 miliardo nel 2015 che sale a 6 miliardi nel triennio 2015-2017) **e dei Comuni** (1,2 miliardi nel 2015).

Altrettanto condivisibile è la **riduzione di 1 miliardo di euro del contributo richiesto agli enti locali mediante il Patto di stabilità interno**, che risulta per effetto della revisione delle regole di contabilità del Patto.

Si tratta di un allentamento che, però, rischia di essere utilizzato non solo per spese per investimenti, come finora affermato dal Governo, ma anche per spese correnti.

Sarebbe opportuno, pertanto, vincolare tale allentamento alle spese in conto capitale analogamente a quanto previsto per il 2014 dalla precedente Legge di Stabilità. Tale misura, infatti, ha contribuito a rilanciare gli investimenti degli enti locali come dimostrato dai buoni risultati registrati dai bandi di gara dei primi nove mesi del 2014.

Se non si interverrà in questo senso, la capacità di spesa degli enti locali per investimenti rischia di registrare un peggioramento rispetto a quella del 2014.

Desta preoccupazione la **manovra da 4 miliardi di euro sulle Regioni, che andrà a colpire la spesa corrente e quella in conto capitale**, compresa quella sanitaria.

Il rischio è che ancora una volta gli effetti di tali riduzioni riguardino esclusivamente gli investimenti in conto capitale delle Regioni limitando, in particolare, la spesa per il cofinanziamento regionale dei fondi strutturali europei.

L'introduzione del pareggio di bilancio delle Regioni sembra, in prima analisi, non avere effetti sulla finanza pubblica e, quindi, sulla capacità di investimento delle stesse.

Desta, invece, forte preoccupazione la decisione di stralciare dal testo del DDL la norma che prevede **l'esclusione per l'anno 2015, nel limite di 500 milioni di euro, delle spese effettuate a valere sui cofinanziamenti comunitari nel calcolo dei saldi di riferimento per il pareggio di bilancio delle regioni**. Tale scelta si è resa necessaria a seguito dei rilievi formulati dalla Commissione Europea il 22 ottobre 2014.

Considerando anche la parte di cofinanziamento europeo, la cancellazione della norma determinerebbe un maggiore freno alla spesa comunitaria per un importo complessivo di **1.491 milioni di euro**.

PAGAMENTI PA

Il ddl di stabilità 2015 non prevede alcun nuovo stanziamento per il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento al pagamento dei debiti di parte capitale.

Nonostante le misure adottate dal Governo, infatti, i ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione continuano a determinare una **situazione di forte sofferenza nel settore delle costruzioni, uno dei settori più colpiti dal fenomeno**.

Secondo le stime dell'Ance, 3-4 miliardi di euro di debiti arretrati di parte capitale a fine 2013 rimangono ancora senza una soluzione. A questi debiti, si aggiungono poi i ritardi di pagamento di spese in conto capitale accumulati nei primi 10 mesi del 2014, per un totale complessivo stimato da Ance di **circa 10 miliardi di euro**.

Per l'Ance, la soluzione del tema dei pagamenti della Pubblica Amministrazione necessita un intervento basato, in particolare, su un consistente allentamento del Patto di stabilità interno degli enti locali e delle Regioni per completare il piano di pagamento dei debiti arretrati, sulla modifica dei termini di perenzione degli investimenti in conto capitale e sull'introduzione di un limite temporale massimo per l'emissione degli Stati di Avanzamento Lavori.

Con riferimento alla cessione dei crediti, occorre ricordare la discriminazione operata a danno del settore delle costruzioni che è stato escluso dalle misure introdotte dal decreto-legge 66/2014 per favorire le operazioni di cessione *pro soluto* dei crediti -di parte corrente- attraverso il conferimento della garanzia dello Stato.

Per superare questa discriminazione, occorre **rendere possibile la cessione pro soluto dei crediti verso la Pubblica Amministrazione relativi a lavori pubblici** attraverso la modifica dell'articolo 117 del Codice dei Contratti Pubblici.

Si tratta di un intervento che, peraltro, è previsto nel protocollo di intenti sottoscritto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze il 21 luglio 2014.

L'obiettivo della proposta è quello di riaffermare espressamente la possibilità data agli enti di derogare al Codice dei Contratti (Art. 117, comma 5), considerate anche le garanzie fidejussorie di cui dispongono, nell'ambito dell'esecuzione del contratto.

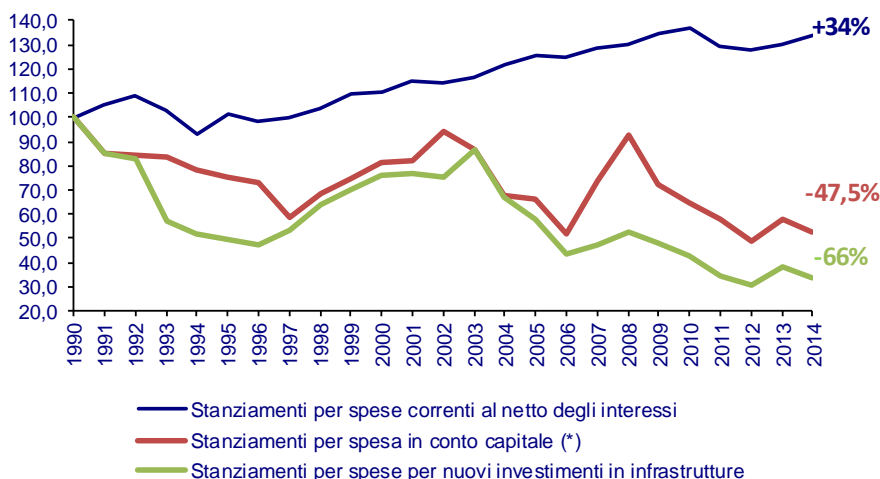
In questo modo, le imprese realizzatrici di opere pubbliche potrebbero scontare i propri crediti presso il sistema bancario come, peraltro, già avviene per le aziende titolari di contratti di fornitura per la PA (spesa corrente).

LA POLITICA DI BILANCIO PER LE OPERE PUBBLICHE

La manovra di finanza pubblica per il 2015 si inserisce in un contesto di politica di bilancio che negli ultimi venti anni ha sempre penalizzato la spesa in conto capitale a favore di quella corrente.

Le previsioni di spesa, contenute nei bilanci annuali dello Stato, dal 1990 al 2014 segnano una fortissima riduzione delle spese in conto capitale (-47,5%) a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del debito pubblico (+34%). Il divario rispetto all'andamento della spesa corrente è ancora più evidente se si considera la sola parte della spesa in conto capitale destinata alla realizzazione di nuove opere pubbliche. Le risorse per nuove infrastrutture, infatti, hanno subito nello stesso periodo una riduzione del 66%.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO DAL 1990 AL 2014
n.i. 1990=100 a prezzi costanti



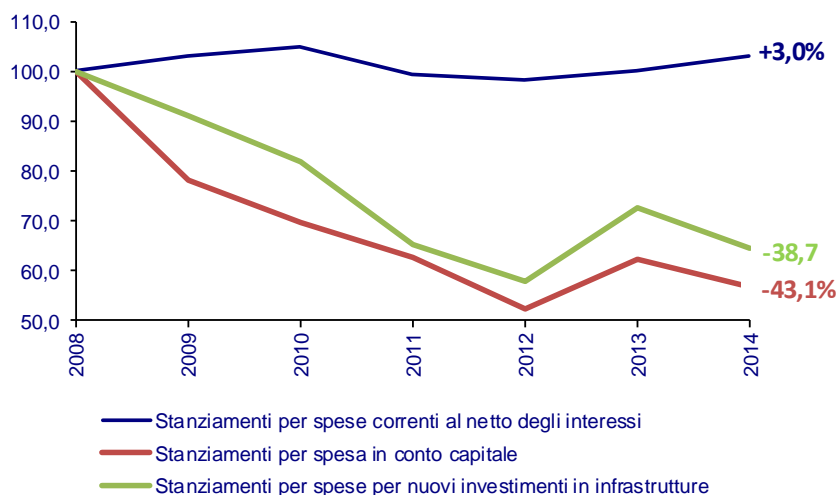
(*) Gli stanziamenti per spesa in conto capitale sono al netto delle risorse stanziare con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro nel 2014

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

Questo andamento risulta confermato anche negli ultimi anni, durante i quali la grave crisi economico-finanziaria che ha colpito l'economia ha imposto una politica di rigore che ha continuato a deprimere la spesa in conto capitale.

Dal 2008 al 2014 l'analisi sul Bilancio dello Stato segna, infatti, una riduzione del 38,7% in termini reali degli stanziamenti in conto capitale destinati a nuove opere pubbliche (-43,1% per la spesa in conto capitale complessiva), a fronte di spese correnti al netto degli interessi in aumento (+3%) nonostante i vari tentativi di *spending review* in corso.

RIPARTIZIONE DELLA SPESA NEL BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO DAL 2008 AL 2013
n.i. 2008=100 a prezzi costanti



(*) Gli stanziamenti per spesa in conto capitale sono al netto delle risorse stanziare con i DL 35 e 102 del 2013 per il pagamento dei debiti pregressi della PA, quantificate dalla RGS in 14,5 miliardi di euro nel 2014

Elaborazione Ance su Bilancio dello Stato - vari anni

IL VERO CAMBIAMENTO SI VEDE NELLE SCELTE DI BILANCIO

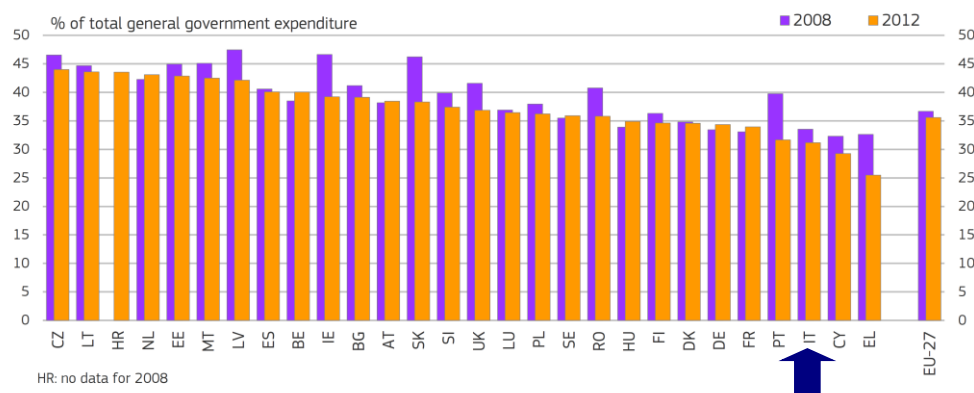
Nel corso dell'audizione tenutasi alla Camera il 29 settembre 2014, il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha sollecitato un approccio qualitativo, prima ancora che quantitativo, per le politiche di bilancio in Europa.

La Commissione Europea ha più volte evidenziato che le risorse in conto capitale rappresentano uno dei fattori sui quali il decisore pubblico dovrebbe costruire le politiche economiche finalizzate allo sviluppo.

Secondo la stessa Commissione, però, l'Italia si colloca oggi al 25° posto su 27 Paesi dell'Unione Europea per la quota di bilancio nazionale destinata a misure per la crescita. In Italia, circa il 32% delle risorse pubbliche viene investito in misure potenzialmente in grado di incidere sulla crescita contro una media di 35,6% a livello europeo.

ITALIA AL 25° POSTO IN EUROPA PER LA QUALITA' DELLE SCELTE DI BILANCIO

Figure 4.5 General government expenditure on growth-friendly categories, 2008 and 2012



Fonte: Commissione Europea, Sesto Rapporto sulla Coesione Economica, Sociale e Territoriale (Luglio 2014)

Per i prossimi anni, la qualità della spesa in Italia non sembra destinata a migliorare e, al contrario, **in base alle previsioni contenute nella nota di aggiornamento del DEF di ottobre 2014, la spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi², costituito per la maggior parte da opere pubbliche, continua ad essere penalizzata.** Alla riduzione del -7,1% nel 2013, si sommano riduzioni in valori correnti del -5% nel 2014, del -2,8% nel 2015 e del -0,6% nel 2016.

Spesa delle Amministrazioni pubbliche per investimenti fissi lordi

Milioni di euro correnti

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale investimenti fissi lordi	38.310	36.391	35.386	35.188	36.056	36.280
variazione assoluta	-2.924	-1.919	-1.005	-198	868	224
var.% rispetto all'anno precedente in valore	-7,1	-5,0	-2,8	-0,6	2,5	0,6

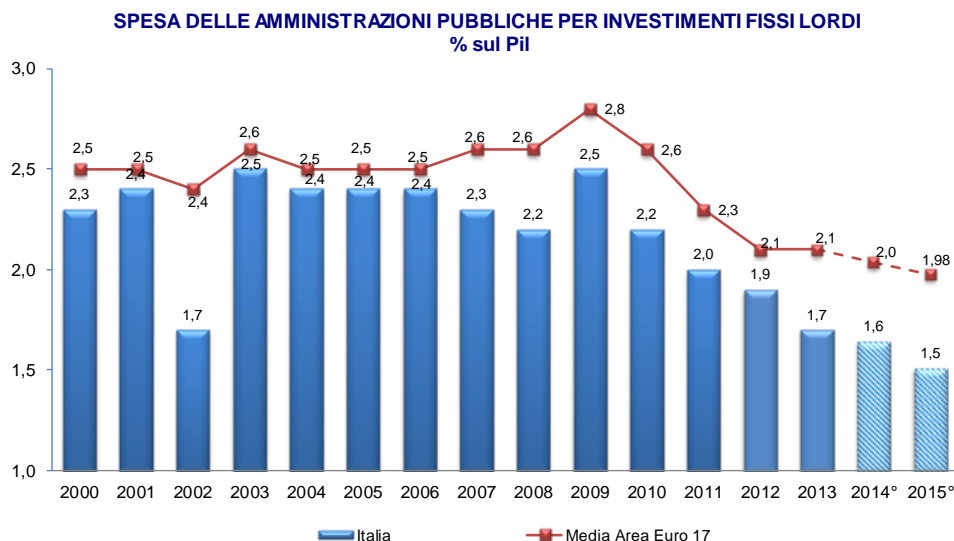
Elaborazione Ance su dati Istat e Nota aggiornamento DEF, ottobre 2014

Dall'analisi dei dati³ disponibili emerge che in Italia, a partire dal 2009, l'incidenza degli investimenti fissi lordi sul Pil si è costantemente e sensibilmente ridotta, mentre quella dell'Unione Europea ha mostrato delle riduzioni più contenute.

² I dati relativi agli investimenti fissi lordi della PA fanno riferimento al nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Sec 2010). Rispetto al Sec95 il livello degli investimenti fissi lordi è stato rivalutato, principalmente, per effetto della riclassificazione della voce "spesa per armamenti" da consumi intermedi a investimenti e dalla capitalizzazione delle spese in ricerca e sviluppo.

³ La revisione dei conti economici nazionali con il nuovo Sec2010, sta coinvolgendo tutti i paesi europei. Al momento l'Eurostat ha diffuso solo alcuni dati relativi ai maggior aggregati economici, come ad esempio il Pil, prevedendo la diffusione completa per fine ottobre 2014. Pertanto, non essendo ancora disponibili i dati a livello europeo riferiti agli investimenti fissi lordi della PA, la seguente analisi è stata elaborata con i precedenti dati del Sec95.

Per il 2015, il gap del nostro paese con l'Europa è destinato ad aumentare: la previsione contenuta nel DEF di aprile scorso, evidenzia **un nuovo calo dell'incidenza degli investimenti fissi lordi sul PIL che si attesteranno all'1,5%**, contro una media europea più elevata, pari a circa il 2%.



° Previsioni

Elaborazione Ance su dati Eurostat, Commissione Europea e Documento di Economia e Finanza 2014

E' evidente che proprio la legge di stabilità rappresenta lo strumento più importante per orientare la spesa pubblica verso quel miglioramento qualitativo auspicato dalla Commissione Europea, e che deve vedere ridotta la spesa corrente improduttiva così da privilegiare gli investimenti con maggiore impatto sulla crescita economica.

Su questo punto, occorre evidenziare che il Ministro dell'Economia e delle Finanze, nella risposta del 27 ottobre scorso ai rilievi della Commissione Europea alla Manovra 2015, ha indicato che la legge di stabilità vede incrementata la spesa per misure favorevoli alla crescita, come ricerca e sviluppo, innovazione, educazione e progetti infrastrutturali.

Nonostante lo sforzo effettuato dal Governo per mitigare gli effetti dei tagli previsti a legislazione vigente, occorre constatare, come evidenziato nel presente documento, che il saldo complessivo delle risorse per le infrastrutture risulta comunque negativo.

MISURE FISCALI

PROROGA DEI BONUS RISTRUTTURAZIONI, DELL'ECOBONUS E DEL BONUS MOBILI (ART.8)

Viene prevista:

- la **proroga della 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 2015**, anche con riferimento ai lavori su parti comuni condominiali;
- la **proroga del 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 2015**;
- la **proroga della 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 2015**.

Restano, invece, invariate le disposizioni in materia di Bonus antisismica, che consiste in una detrazione IRPEF/IRES pari al 65% delle spese sostenute, sino ad un ammontare massimo di 96.000 euro, per interventi di messa in sicurezza statica delle "abitazioni principali" e degli immobili a destinazione produttiva, situati nelle zone ad alta pericolosità (zone 1 e 2). Per questi, dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015, la misura della detrazione passerà dall'attuale 65% al 50%, sempre nel limite massimo di spesa di 96.000 euro.

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

In tema di incentivi per lo sviluppo del settore, si esprime apprezzamento per la disposizione contenuta del "decreto Sblocca-Italia" (D.L. 133/2014) che introduce, sino al 31 dicembre 2017, incentivi per l'acquisto di abitazioni in classe energetica elevata (A o B), da destinare alla locazione a canoni ridotti.

Tuttavia, le modifiche introdotte dal Parlamento, che limitano l'operatività del beneficio all'acquisto di abitazioni già ultimate, compromette l'effetto propulsivo dell'incentivo, assicurato dalla formulazione originaria che invece ne ammetteva l'applicazione anche all'acquisto di abitazioni da ultimare o da costruire nel corso del quadriennio agevolato.

Conseguentemente, al fine di assicurare che l'incentivo favorisca l'avvio di nuove iniziative immobiliari, con risvolti positivi anche sui livelli occupazionali del settore, è necessario un ripensamento sulla modifica introdotta, mediante il mantenimento

dell'incentivo per la genericità delle nuove costruzioni residenziali da realizzare entro il termine del 2017.

Tra l'altro, questo risulta conforme agli obiettivi prefissati dal Governo che, con tale disposizione, intendeva sia introdurre una misura per favorire lo smobilizzo dell' "invenduto" delle imprese di costruzioni, sia, soprattutto, attivare nuovi cantieri e incrementare i livelli occupazionali del settore.

AUMENTO DELLA RITENUTA SUI BONIFICI (ART.44, CO.27)

Si prevede l'incremento, dal 4% all'8%, della ritenuta operata dalle Banche all'atto dell'accredito dei bonifici di pagamento delle spese agevolate, a titolo di acconto delle imposte sul reddito dovute dall'impresa esecutrice degli interventi.

L'Ance esprime una valutazione negativa sulla norma in esame; il raddoppio della percentuale di ritenuta riduce la liquidità delle imprese, senza migliorare in alcun modo l'efficacia dello strumento di contrasto all'evasione. Questo, infatti, è già assicurato, sia dalla necessaria tracciabilità dei pagamenti dei corrispettivi (con l'obbligatorio utilizzo del bonifico appositamente predisposto per le agevolazioni), sia dalla natura stessa delle detrazioni che rappresenta un efficace strumento di emersione di base imponibile fondato sul "contrasto di interessi".

ELIMINAZIONE DEL COSTO DEL LAVORO DALLA BASE IMPONIBILE IRAP (ART.5)

Viene prevista, dal periodo d'imposta 2015, l'eliminazione dalla base imponibile IRAP del costo complessivo del personale impiegato a tempo indeterminato.

Tale misura corrisponde ad una **riduzione della prelievo fiscale ai fini IRAP a carico delle imprese, per 5 miliardi di euro nel 2015.**

A fronte di tale previsione, già con effetto dal periodo d'imposta 2014, è stata abrogata la riduzione, dal 3,9% al 3,5%, dell'aliquota IRAP prevista originariamente dal D.L. 66/2014, con effetto dal 2014, con un recupero di gettito poco superiore ai 2 miliardi di euro.

L'abrogazione di tale norma comporta, quindi, l'annullamento della riduzione dell'aliquota base che continua ad applicarsi, anche dal 2014, nella misura del 3,9%.

L'eliminazione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP, specie se valutata insieme alla decontribuzione per 3 anni riconosciuta per i nuovi assunti, rappresenta una misura da tempo auspicata da tutti i settori ad alta intensità di manodopera, quale il settore delle costruzioni.

Tuttavia, occorrerebbero parallelamente incentivi alla domanda, che garantiscano lo smobilizzo dell' "invenduto" e l'apertura di nuovi cantieri. Solo in tal modo, creando nuova occupazione, il settore delle costruzioni potrà fruire pienamente di tale importante sgravio.

In linea generale, inoltre, l'effetto positivo della misura viene attenuato dal mantenimento dell'aliquota IRAP al 3,9%, anziché al 3,5% come originariamente fissato dal D.L. 66/2014, che, tra l'altro, si applica con effetto retroattivo già dal periodo d'imposta 2014.

RIAPERTURA DEI TERMINI PER LA RIVALUTAZIONE DELLE AREE EDIFICABILI (ART.44, CO.6)

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.

In sostanza, viene nuovamente ammessa la possibilità di rideterminare il valore d'acquisto dei terreni edificabili ed agricoli posseduti da privati non esercenti attività commerciale alla data del 1° gennaio 2015, mediante la redazione di una perizia giurata di stima ed il versamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito, pari al 4% dell'intero valore rivalutato delle aree, da effettuarsi in unica rata entro il 30 giugno 2015, ovvero in 3 rate annuali di pari importo da corrispondere entro il 30 giugno di ciascuna delle annualità 2015, 2016 e 2017.

Si tratta dell'ennesima proroga della rivalutazione che, però, negli ultimi anni ha prodotto scarso interesse, in ragione del crollo dei valori immobiliari.

Sarebbe stata, probabilmente, più opportuna una rivalutazione delle aree edificabili possedute dalle imprese.

ESTENSIONE DEL "REVERSE CHARGE" (ART.44, CO.7)

Il meccanismo dell'inversione contabile, già utilizzato nel subappalto edile (ai sensi dell'art.17, co.5, lett.a, del D.P.R. 917/1986) viene esteso anche alle prestazioni di servizi di pulizia, demolizione, installazione di impianti e completamento degli edifici (rese in appalto e in subappalto).

Al riguardo, la Relazione illustrativa al Provvedimento conferma che tale ulteriore fattispecie si applica «a prescindere dalla circostanza che le prestazioni siano rese da soggetti subappaltatori nei confronti delle imprese che svolgono l'attività di costruzione o ristrutturazione di immobili ovvero nei confronti dell'appaltatore principale o di un altro subappaltatore o che siano rese nei confronti di un contraente generale a cui venga affidata dal committente la totalità dei lavori».

Allo stesso art.44, co.7 lett.b), viene, inoltre, stabilito che per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi rese nei confronti delle PP.AA., l'IVA dovrà essere da queste versata direttamente all'Erario, secondo modalità stabilite con un Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, anziché corrisposta in via di rivalsa alle imprese cedenti i beni o prestatrici dei servizi (cd. "split payment").

L'applicabilità di tale meccanismo è comunque subordinata ad apposita autorizzazione europea, in mancanza della quale le entrate che l'Erario stima di incassare dalla misura, pari a circa 988 milioni di euro, verranno ricavate dall'aumento dell'accisa su benzina e gasolio (art.44, co.9).

L'estensione del "reverse charge" a fattispecie diverse dai subappalti edili, ivi compresi i lavori pubblici, è, in linea di principio, uno strumento efficace di contrasto all'evasione fiscale.

Tuttavia, crea rilevanti problemi gestionali negli adempimenti amministrativi, nonché accentua il problema dei crediti IVA, già rilevanti per le imprese del settore.

AUMENTO DELL'IVA DAL 2016 E REVISIONE DELLA "CLAUSOLA DI SALVAGUARDIA" (ARTT.18 E 45, CO.3-4)

Viene modificata la cosiddetta "clausola di salvaguardia", che attribuisce la possibilità di rivedere le detrazioni e le agevolazioni fiscali vigenti, qualora non si riescano a reperire risorse di un determinato ammontare.

Sul punto, le modifiche rilevanti sono due:

- art.45, co. 3-4: introduzione di una norma che prevede l'**aumento delle aliquote IVA** del 10% e del 22% a decorrere dal 1° gennaio 2016, nel seguente modo:

Aliquote IVA vigenti	Aliquote IVA dal 1° gen.2016	Aliquote IVA dal 1° gen.2017	Aliquote IVA dal 1° gen.2018
10%	12%	13%	13%
22%	24%	25%	25,5%

Tale aumento non verrà adottato, qualora siano approvati provvedimenti normativi che assicurino maggiori entrate, o risparmi di spesa pubblica, corrispondenti al **gettito atteso dal suddetto incremento delle aliquote IVA**, che è pari a **12,8 miliardi di euro per il 2016, 19,2 miliardi di euro per il 2017, 21,3 miliardi di euro per il 2018**.

In ogni caso, non viene previsto alcun aumento dell'aliquota IVA ridotta del 4%, applicabile in caso di acquisto, o costruzione, della "prima casa";

- art.18: rinvio, dal 2015 al 2016, della revisione delle detrazioni e agevolazioni vigenti e riduzione delle risorse da reperire per evitare l'operatività della clausola di salvaguardia. In sostanza, **per il 2015**, sono stati reperiti i **3 miliardi di euro** necessari per scongiurare il taglio delle agevolazioni fiscali e, per il 2016 e 2017, vengono ridotti gli importi da assicurare all'Erario, rispettivamente, pari a **4 miliardi** (invece di 7 miliardi) **per il 2016** e a **7 miliardi** (anziché 10 miliardi) **per il 2017**.

La decisione di incrementare le aliquote IVA per recuperare gettito è una scelta miope che non tiene conto degli effetti sul mercato e della forte contrazione dei consumi che una simile misura è in grado di generare.

L'innalzamento dell'aliquota ridotta del 10% colpirebbe il mercato immobiliare, ad esempio delle "seconde case", comprimendo ancor di più le attività di un comparto già fortemente in crisi e, tra l'altro, si ripercuoterebbe sugli stessi Enti pubblici, provocando, per questi, un incremento dei "costi fiscali" connessi alla realizzazione di opere pubbliche.

Pur apprezzando lo sforzo fatto dal Governo per evitare, nel 2015, i tagli alle agevolazioni fiscali vigenti, rimane il pericolo, a partire dal 2016, di una riduzione generalizzata dei benefici oggi in vigore, che rischia 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).

RIPRISTINO DELLA "DISCIPLINA SPECIALE" PER I PROGRAMMI RESIDENZIALI

Con la riforma dell'imposta di Registro, dal 2014, sono venuti meno i regimi speciali, ivi compreso quello riferito ai trasferimenti di aree per l'attuazione di piani urbanistici (cd. "1%").

Si tratta del regime fiscale ridotto applicabile ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale (Imposta di Registro all'1% e ipotecarie e catastali pari al 4%, per un prelievo complessivo del 5%, al posto dell'ordinario 9% del valore dichiarato nel rogito), a condizione che l'intervento edilizio sia completato entro 11 anni dal trasferimento.

L'abrogazione di tale agevolazione rischia di bloccare i processi di rinnovo urbano, che verranno ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare.

E', quindi, essenziale reintrodurre tale regime speciale nel nostro ordinamento.

PRINCIPI PER UNA RIFORMA DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE

Nell'approvare le misure del Disegno di Legge di Stabilità 2015, il Governo ha deciso di rinviare l'intervento sulla fiscalità immobiliare, che dovrebbe confluire in un provvedimento ad hoc, da emanare a breve nell'ambito dell'attuazione della Delega fiscale.

L'ipotesi cui si sta lavorando è quella di una Tassa unica sugli immobili (che accorperebbe IMU e TASI), che semplifichi il macchinoso quadro normativo che, soprattutto nel corso dell'ultimo anno, ha determinato forte incertezza sulle modalità di calcolo a danno dei contribuenti e, soprattutto, un maggior costo fiscale sull'investimento immobiliare.

L'esigenza è certamente quella di pervenire ad un sistema più semplice e ordinato della tassazione immobiliare, ma va temperato l'obiettivo, anch'esso prioritario, di ridurre una pressione fiscale che, tra il 2011 e il 2014, ha subito un incremento del 200% a causa del passaggio da ICI ad IMU/TASI, con aliquote maggiorate ed aumento dei coefficienti moltiplicatori delle rendite catastali. Si è passati dai 9 miliardi di euro di ICI 2011 a 23 miliardi di euro di IMU 2012, fino a circa 26 miliardi di euro, attesi per il 2014 da IMU più TASI.

Questo dato è supportato anche da recenti studi che evidenziano che la pressione della tassazione patrimoniale immobiliare è pari al 2,2% del PIL, mentre quella sui redditi immobiliari ha raggiunto il 2,75% del PIL, a fronte di una media OCSE pari all'1,27% sul patrimonio e 1,59% sul reddito. Oltre un punto percentuale in più rispetto alla media UE.

S'impone, quindi, un'attenta riflessione finalizzata ad una riorganizzazione del prelievo fiscale locale, improntata alla semplificazione e ad un reale contenimento della tassazione sugli immobili, che deve essere frutto di una collaborazione e condivisione con le categorie rappresentative del mondo immobiliare.

In quest'ottica, a parere dell'ANCE, la riforma dovrebbe necessariamente 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 dell'"inventato" delle imprese edili** (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

Ovviamente, la revisione dell'imposizione immobiliare non può trascurare la riforma del catasto in fieri, i cui criteri direttivi sono volti a correggere le sperequazioni insite nelle attuali rendite catastali degli immobili, per renderle più conformi alla realtà.

Sul punto, è necessario evitare fenomeni di sopravvalutazione dei valori immobiliari, con riferimento sia al patrimonio edilizio esistente, che ai fabbricati di nuova costruzione, per i quali sono già attribuiti valori in linea con l'andamento del mercato.

Occorre, poi, monitorare la concreta attuazione del principio di invarianza di gettito, per evitare che la riforma del catasto, con il conseguente aumento dei valori imponibili, si traduca in un aggravio impositivo.

A tal fine, l'ANCE si è direttamente attivata su tutto il territorio nazionale, per seguire in prima linea il processo di revisione delle rendite.

In ogni caso, nell'attesa che si pervenga ad un sistema di censimento catastale più attuale e "veritiero", che riporti ad equità anche la tassazione immobiliare fondata sui valori censuari, occorre **intervenire con urgenza su alcune tematiche critiche connesse alla fiscalità degli immobili, anche al fine di incentivare processi di riqualificazione del nostro patrimonio edilizio**.

In quest'ottica, per consentire all'Italia il raggiungimento di tutti gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni climalteranti, fissati a livello globale ed europeo, sarebbe opportuno, ad avviso dell'ANCE, prevedere un sistema

di premialità collegato **all'immobile ad alta performance energetica (Classi energetiche A e B)**, che consenta, in attesa del completamento della revisione dei valori catastali, di ridurre il valore imponibile dello stesso ai fini di tutti i tributi (Imposta di Registro, IMU, TASI e IRPEF).

A tal fine, potrebbe essere previsto **un abbattimento forfettario, ad esempio del 50% (come già riconosciuto per gli immobili di interesse storico artistico), della base imponibile su cui si calcolano le suddette imposte.**

NORME IN MATERIA DI LAVORI PUBBLICI

Con riferimento al settore delle opere pubbliche, si segnalano le seguenti tematiche di interesse.

ANTICIPAZIONE

Occorre intervenire sull'istituto dell'anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore, attualmente previsto in via transitoria fino al 31 dicembre 2014.

Infatti, si tratta di una misura quanto mai utile per le imprese, perdurando la situazione di crisi economica e di difficile accesso al credito che ne ha giustificato l'adozione nel 2013.

Pertanto, la reintroduzione dell'anticipazione permette di riallineare la normativa nazionale agli standard europei, dove l'anticipazione è presente, consentendo di non svantaggiare le imprese operanti nel mercato nazionale rispetto ai competitors che operano principalmente negli altri Paesi e di garantire, così, un corretto confronto concorrenziale.

Tale istituto, ad esempio, è previsto come obbligatorio in Francia – dove peraltro l'anticipazione è incrementata sino al 20%, come misura anticrisi - ed in Spagna. Inoltre, occorre tenere presente che i divieti di anticipazione non operano per gli interventi oggetto di cofinanziamento da parte dell'Unione Europea, con ciò essendo evidente che tale istituto è applicato e condiviso anche a livello comunitario.

Pertanto, sarebbe opportuno reintrodurre l'anticipazione a regime, ovvero, in via del tutto subordinata, quantomeno procrastinarne la vigenza per un ulteriore biennio.

SANZIONI IN CASO DI IRREGOLARITÀ ESSENZIALI

Occorre introdurre urgenti correttivi in merito alla previsione dell'articolo 39 del decreto legge n. 90 del 2014, ai sensi della quale, com'è noto, in caso di irregolarità di carattere essenziale nelle dichiarazioni rese ai fini della partecipazione alle gare, è posta a carico del concorrente una sanzione

pecuniaria, di importo compreso tra l'uno per mille e l'uno per cento dell'appalto, con un massimo di 50.000 euro.

Si tratta, infatti, di una norma di dubbia legittimità, in quanto contraria ai principi comunitari e nazionali in tema di semplificazione amministrativa, nonché di dubbia legittimità costituzionale.

Infatti, sotto quest'ultimo profilo, va considerato che le stazioni appaltanti applicano la sanzione indifferentemente sia ai concorrenti che procedano alla regolarizzazione, sia a quelli che non intendano regolarizzarsi, con il chiaro intento di "fare cassa".

Pertanto, la previsione andrebbe espunta.

In via del tutto subordinata, la norma potrebbe essere quantomeno riformulata nel senso di chiarire che la sua applicazione sia riferita unicamente all'ipotesi in cui il concorrente decida di produrre le dichiarazioni mancanti o incomplete, eliminando la necessità di produrre cauzione a sua copertura e rideterminando gli importi minimi e massimi della sanzione, in ragione dei costi effettivi legati all'espletamento del procedimento suppletivo di verifica della regolarità delle dichiarazioni integrate dal concorrente.

Le criticità appena illustrate sono state condivise dallo stesso Governo, che, in sede di conversione in legge del D.L. n. 133/2013, c.d. "Decreto Sblocca Italia", ha approvato due ordini del giorno con cui si impegna ad adottare le opportune iniziative volte a sopprimere la previsione in commento, ovvero a chiarirne la portata nel senso sopra illustrato.

PAGAMENTI DEI SAL

Si ritiene quanto mai essenziale **introdurre una modifica normativa funzionale a sostenere economicamente le imprese nell'attuale momento di crisi** e di difficoltà di accesso al credito, evitando che il pagamento degli acconti del corrispettivo di appalto (SAL) 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. È quindi opportuno prevedere l'introduzione di un termine massimo per l'emanazione dei SAL (ad esempio non superiore a due mesi), così come espressamente richiesto dalla Commissione Europea per garantire una corretta applicazione della direttiva sui ritardi di pagamento.

ONERI DI PUBBLICITÀ DEI BANDI DI GARA

Un'altra misura che appare necessaria, soprattutto alla luce dell'attuale momento di difficoltà economica del Paese, è **l'abolizione dei costi di pubblicazione dei bandi di gara per estratto sui quotidiani**, che sono stati posti a carico delle

imprese dai recenti provvedimenti normativi. Questa forma di pubblicazione, peraltro, non è prevista neanche dalla normativa comunitaria.

L'obbligo in questione comporta che le spese di pubblicazione dei bandi di gara siano a carico dell'impresa aggiudicataria dei lavori, sui cui finisce per essere addossato, quindi, un notevole costo che in passato era a carico dell'amministrazione.

Si rende, quindi, necessario intervenire al fine di eliminare tale ingiustificata previsione.

Ciò anche attraverso un'anticipazione della norma che, a far data dal 1° gennaio 2016, ha limitato la pubblicazione degli avvisi e bandi alla sola Gazzetta Ufficiale, eliminandola dai quotidiani. Il conseguente onere di rimborso, tuttavia, con l'occasione, andrebbe limitato ai soli estratti degli avvisi e bandi.

MISURE PER IL MERCATO PRIVATO

RIATTIVAZIONE DEI CONTRIBUTI MIBAC PER LA CONSERVAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE PRIVATO

La legge di stabilità per il 2015 potrebbe rappresentare l'occasione per riattivare i contributi con i quali il Ministero dei beni culturali partecipa al finanziamento degli interventi conservativi sugli immobili soggetti a vincolo culturale secondo quanto previsto dagli articoli 35 e 37 del D.lgs. 42/2004 "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

In un'ottica di riduzione della spesa pubblica, il comma 26 ter dell'articolo 1 del decreto legge 95/2012 (introdotto dalla legge di conversione 135/2012) ha sospeso infatti la concessione di questi contributi da parte del Mibac inizialmente fino al 31 dicembre 2015 e successivamente fino al pagamento dei contributi già concessi alla data di entrata in vigore della legge di conversione e non ancora erogati ai beneficiari (modifica operata dalla Legge 228/2012).

Il D.lgs. 42/2004 prevede in particolare due tipologie di contributi e cioè:

- *contributi in conto capitale* e quindi "a fondo perduto" ai proprietari degli immobili, per un ammontare non superiore alla metà della spesa sostenuta dal privato, che possono arrivare anche a coprire l'intero ammontare in caso di interventi di particolare rilevanza o che riguardano beni in uso o godimento pubblico (art. 35);
- *contributi in conto interessi* sui mutui o sulle altre forme di finanziamento accese dal proprietario presso istituti di credito nella misura massima corrispondente agli interessi calcolati ad un tasso annuo di sei punti percentuali sul capitale erogato (art. 37).

Tali provvidenze finanziarie riguardano poi gli interventi conservati degli immobili soggetti a vincolo culturale (storico, artistico, archeologico, ecc.), fra i quali vi possono rientrare lavori di manutenzione, restauro e risanamento conservativo ed anche in alcuni casi di ristrutturazione edilizia, secondo le definizioni del Dpr 380/2001 “Testo Unico Edilizia”.

E' di assoluta evidenza che il venir meno di tali contributi ha costituito un ulteriore penalizzazione del settore edile, con specifico riguardo all'ambito del recupero del patrimonio esistente, quello peraltro su cui il Governo e le Istituzioni di tutti i livelli puntano per contrastare il consumo del suolo e rilanciare la riqualificazione dei sistemi urbani.

La riattivazione di queste misure finanziarie avrebbe una indubbia capacità di concorrere al rilancio del mercato dei lavori privati e in particolare di quello degli interventi di recupero del vastissimo patrimonio culturale privato presente in Italia, con effetti su tutto il sistema economico del Paese, e in particolare sul comparto turistico.

MISURE IN MATERIA DI LAVORO

T.F.R. IN BUSTA PAGA (ART. 6)

Con riferimento alla regolamentazione del “Tfr in busta paga”, inserita nel DDL Stabilità 2015, si riportano di seguito i principali aspetti della nuova normativa:

- ha carattere sperimentale;
- riguarda i periodi di paga dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018;
- si applica ai lavoratori privati (tranne domestici e agricoli) che hanno un rapporto di lavoro presso lo stesso datore di lavoro di almeno 6 mesi;
- la richiesta del lavoratore:
 - ✓ è facoltativa e riguarda esclusivamente il Tfr maturando;
 - ✓ se esercitata, diviene irrevocabile fino al 30 giugno 2018;
- la liquidazione:
 - ✓ è sottoposta a tassazione ordinaria e non è imponibile ai fini previdenziali.

In sostanza non verrà applicata la tassazione separata (più “favorevole”) come avverrebbe quando il Tfr viene erogato alla conclusione del rapporto lavorativo.

Le disposizioni non si applicano ai datori di lavoro sottoposti a procedure concorsuali e alle aziende dichiarate in crisi.

I datori di lavoro che non intendono corrispondere immediatamente con risorse proprie la quota maturanda possono accedere ad un finanziamento assistito da garanzia rilasciata da un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti attivato

presso l'INPS e da garanzia dello Stato di ultima istanza. Il finanziamento è altresì assistito da privilegio speciale.

Le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al citato art. 6 nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia e della garanzia dello Stato, saranno disciplinati con DPCM, da emanare entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge.

L'operazione prevista nell'ambito di tale disposizione "premia" quindi le casse dello Stato che andrebbe ad introitare di più e in anticipo rispetto alla naturale scadenza della fine del rapporto di lavoro.

In via generale, ciò comporta per i lavoratori una maggiore tassazione (aliquota marginale IRPEF) rispetto all'aliquota media applicabile, in sede di tassazione, all'atto dell'erogazione del Tfr alla cessazione del rapporto di lavoro.

Viceversa, sarebbe stato più equo garantire il medesimo trattamento fiscale anche in caso di opzione per l'erogazione mensile del Tfr in busta paga.

Tale intervento potrebbe, pertanto, incidere sugli equilibri finanziari delle imprese, soprattutto le pmi, e comportare nuovi adempimenti per le stesse. Per una valutazione più completa occorrerà, comunque, conoscere le regole per la durata e le modalità di rimborso dei finanziamenti. Inoltre, tale intervento potrebbe indebolire il sistema della previdenza complementare.

DISPOSIZIONI IN MATERIA DI AMMORTIZZATORI SOCIALI, DI SERVIZI PER IL LAVORO E POLITICHE ATTIVE (ART. 11)

Per far fronte agli oneri relativi alla riforma degli ammortizzatori sociali, ivi inclusi gli ammortizzatori sociali in deroga, e all'attuazione dei provvedimenti normativi volti a favorire i contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, al fine di consentire la relativa riduzione di oneri diretti e indiretti, è istituito un fondo presso il Ministero del lavoro la cui dotazione è pari a **2.000 milioni di euro annui, a decorrere dal 2015**.

Sebbene il rifinanziamento pari a 2.000 milioni sia determinante ai fini dell'attuazione della norma, la dotazione del fondo non appare sufficiente a garantire la copertura finanziaria dei singoli interventi. A mero titolo esemplificativo, si evidenzia che, nel 2014, per finanziare esclusivamente gli ammortizzatori sociali in deroga sono stati stanziati più di 1.700 milioni di euro.

SGRAVI CONTRIBUTIVI PER ASSUNZIONI A TEMPO INDETERMINATO (ART. 12)

A decorrere dal 1° gennaio 2015 e fino al 31 dicembre 2015 è riconosciuto, in favore dei datori di lavoro che assumano con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni

pensionistiche, ***l'esonero dal versamento contributivo previdenziale***, con esclusione dei premi e dei contributi all'INAIL, per un periodo massimo di 36 mesi e ***nel limite massimo di 8.060 euro all'anno***.

Sono escluse le assunzioni relative ai lavoratori che nei 6 mesi precedenti siano risultati occupati con contratto di lavoro a tempo indeterminato, presso qualsiasi altro datore di lavoro.

Tale beneficio non spetta, inoltre, per le assunzioni di lavoratori per i quali tale beneficio sia già stato usufruito in relazione a precedente assunzione a tempo indeterminato.

L'esonero non è cumulabile con altri esoneri o riduzioni delle aliquote di finanziamento previsti dalla normativa vigente.

Il beneficio non spetta ai datori di lavoro che effettuano assunzioni di lavoratori provenienti da società collegate, anche per interposta persona e che con queste hanno già in essere un contratto a tempo indeterminato nei 3 mesi precedenti l'entrata in vigore della norma.

Con decorrenza 1° gennaio 2015 verranno soppressi:

- ✓ i benefici contributivi legati all'assunzione di lavoratori disoccupati (art. 8, comma 9 della L. n. 407/90).

L'Ance esprime una valutazione positiva, in quanto viene riconosciuto, in favore dei datori di lavoro, un esonero contributivo previdenziale fino a un periodo massimo di 36 mesi, per tutte le assunzioni a tempo indeterminato (con esclusione degli apprendisti).

Tuttavia si richiama l'attenzione sull'abrogazione dell'incentivo per l'assunzione di lavoratori disoccupati di cui all'art. 8, co.9 L. n. 407/90. Quest'ultima agevolazione, sebbene interessasse una platea limitata di lavoratori, non escludeva né l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche né i premi e i contributi all'INAIL e, pertanto, potrebbe risultarne importante la sua vigenza.

RIDUZIONE DELLE SPESE ED INTERVENTI CORRETTIVI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (ART. 26)

Ridotto di 200 milioni di euro a decorrere dal 2015 il ***fondo per il finanziamento degli sgravi contributivi*** per incentivare la contrattazione di secondo livello.

Tale disposizione, che ripropone provvedimenti già attuati e osteggiati nei corso degli anni, riduce ulteriormente le disponibilità finanziarie utili per incentivare la contrattazione di secondo livello e la produttività.

CONTRASTO DELL'EVASIONE E ALTRE MISURE (ART. 44)

Previsto l'aumento dell'aliquota di tassazione sui rendimenti dei fondi di previdenza complementare, dall'attuale 11,5% al 20%, nonché un incremento della tassazione dei rendimenti finanziari attribuiti al Tfr, che passa dall'11% al 17%.

Tali interventi rischiano di indebolire il sistema dei fondi di previdenza complementare e, pertanto, si esprime una valutazione negativa.

ULTERIORI MISURE DI COPERTURA (ART. 45)

Ridotte di 20 milioni di euro per l'anno 2015 e di **120 milioni di euro** annui a decorrere dall'anno 2016, le risorse destinate ai Fondi interprofessionali per la **formazione continua**.

La disposizione riduce ulteriormente le risorse destinate alle politiche attive del lavoro, minando azioni specifiche in tema di formazione.
