

**Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio
2020-2022**

DDL n. 1586/S

Audizione dell'Ance

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

7 novembre 2019

SOMMARIO

VALUTAZIONI GENERALI	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL DI BILANCIO 2020	8
Le misure economico finanziarie di interesse per il settore delle costruzioni.....	8
Le misure per le opere pubbliche.....	15
Le misure fiscali.....	18
Le misure per il mercato privato delle costruzioni	25
Le misure in materia di lavoro.....	26
Le misure in materia di internazionalizzazione.....	27
ULTERIORI PROPOSTE DELL'ANCE	28
Incentivi fiscali per la riqualificazione urbana	28
Mercato delle locazioni abitative	29
Fiscalità delle opere pubbliche.....	29
Digitalizzazione del settore delle costruzioni.....	29
Proposte in materia di lavoro	30

VALUTAZIONI GENERALI

Per una crescita sostenibile dell'Italia, è necessario rimettere in moto il settore delle costruzioni, il cui apporto fondamentale continua a mancare drammaticamente al Paese.

Una mancanza che sta determinando un progressivo peggioramento delle condizioni di vita e l'aumento del degrado delle città e delle infrastrutture, nonché una crescente sofferenza per le imprese piccole, medie e grandi del settore e per migliaia di lavoratori.

*La contrapposizione tra la crescita e la sostenibilità, le infrastrutture e l'ambiente, le nuove opere e la salvaguardia dell'esistente, lo sviluppo e la conservazione, alla quale abbiamo assistito per anni, non ha più senso ed è ora necessario considerare il settore per quello che può rappresentare veramente: **un formidabile motore di crescita sostenibile, sociale, ambientale.***

Il settore delle costruzioni rappresenta il 22% del Pil considerando tutte le attività collegate, comprese quelle immobiliari. Con la sua lunga e complessa filiera, è in grado di attivare l'80% dei settori economici e di offrire, quindi, un contributo rilevante: la crescita del settore delle costruzioni permetterebbe al Paese di recuperare mezzo punto di Pil l'anno e di tornare in breve tempo a una crescita in linea con quella degli altri Paesi europei.

Sono anni che le manovre di finanza pubblica sacrificano gli investimenti destinati allo sviluppo in generale, con gravissime conseguenze per il Paese.

Anche la manovra di quest'anno non sembra discostarsi da tale impostazione.

*Ancora una volta, tra annunci e realtà, si rischia di avere un **gap che l'Italia non può più permettersi.** E' ormai assodato che stanziare risorse è pressoché inutile **se non c'è un impegno concreto da parte della politica a trovare gli spazi di bilancio necessari e misure immediate e mirate per accelerare i meccanismi di spesa e riavviare la macchina amministrativa che è praticamente ferma in tutto il Paese.***

Ancora una volta, assistiamo a una manovra di finanza pubblica che destina gli spazi finanziari, faticosamente concordati con la Commissione Europea, a spese di natura corrente, nel tentativo, più volte fallito, di sostenere la crescita economica attraverso i consumi. Tutte le analisi economiche dimostrano, viceversa, che la riduzione della componente investimenti, prima vittima di questi anni di ciclo sfavorevole, è la causa principale della mancata crescita del PIL.

Sappiamo che le risorse sono poche e che i margini di manovra del Governo sono minimi ma bisogna fare delle scelte nette.

*Se si vuole tornare a crescere occorre **spendere realmente le risorse disponibili in cantieri per infrastrutture e città e per la messa in sicurezza dei territori.***

*Anche il Disegno di Legge di bilancio per il 2020, che si pone l'obiettivo di favorire la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile, prevede **nuove risorse per gli investimenti pubblici.** Tuttavia, tali stanziamenti sono concentrati a partire dal 2022, su un orizzonte temporale che arriva fino al 2034, con **effetti stimati, in termini di maggiori investimenti per il prossimo biennio, del tutto limitati e insufficienti a sostenere e rafforzare i primi, timidi, segnali positivi che si intravedono sugli investimenti pubblici.***

L'articolato del Disegno di Legge prevede, infatti, **9,8 miliardi di euro¹ nel triennio 2020-22** di nuove risorse per le infrastrutture, di cui circa 2 miliardi nel 2020, 3,2 miliardi nel 2021 e 4,7 miliardi nel 2022, **che raggiungono i 63,6 miliardi di euro fino al 2034.**

Di contro, gli effetti finanziari, ovvero le **risorse che saranno effettivamente spese per investimenti**, ammontano a **4,2 miliardi di euro nel triennio 2020-2022**, di cui 420 milioni nel 2020, 1,2 miliardi nel 2021 e 2,6 miliardi nel 2022.

DDL BILANCIO 2020: LE RISORSE PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI PREVISTE NELL'ARTICOLATO
valori in milioni di euro

	2020	2021	2022	TOTALE 2020-2022	2023-2034	TOTALE
Art. 7, co. 1 Fondo investimenti delle amministrazioni centrali	685,0	940,0	1.175,0	2.800,0	19.502,0	22.302,0
Art. 7, co. 3 Linea 2 Metropolitana di Torino	50,0	80,0	150,0	280,0	548,0	828,0
Contributi investimenti comuni per efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile ("Piano spagnolo")						
Art. 8, co. 1 Maggiori risorse per messa in sicurezza edifici e territorio - Comuni	500,0	500,0	500,0	1.500,0	1.000,0	2.500,0
Art. 8, co. 10	0,0	100,0	200,0	300,0	3.600,0	3.900,0
Art. 8, co. 11 Rigenerazione e decoro urbano	0,0	150,0	300,0	450,0	8.200,0	8.650,0
Art. 8, co. 13 Fondo investimenti comuni per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale	0,0	0,0	0,0	0,0	4.000,0	4.000,0
Art. 8, co. 16 Fondo progettazione comuni	85,0	128,0	170,0	383,0	2.400,0	2.783,0
Art. 8, co. 24 Fondo asili nido	0,0	100,0	100,0	200,0	2.300,0	2.500,0
Art. 8, co. 26 Maggiori risorse per manutenzione rete viaria di province e città metropolitane	50,0	100,0	250,0	400,0	2.750,0	3.150,0
Art. 8, co. 27 Finanziamento interventi per la messa in sicurezza delle strade e efficientamento energetico delle scuole	100,0	100,0	250,0	450,0	3.000,0	3.450,0
Art. 8, co. 29 Maggiori risorse per messa in sicurezza edifici e territorio - Regioni	0,0	0,0	0,0	0,0	2.400,0	2.400,0
Art. 9 Edilizia sanitaria	0,0	0,0	100,0	100,0	1.900,0	2.000,0
Art. 11 Green New Deal (Garanzie)	470,0	930,0	1.420,0	2.820,0	1.420,0	4.240,0
Art. 53, co. 7 Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare	12,2	27,3	74,1	113,5	740,3	853,8
Art. 66 Fondo per lo sviluppo infrastrutturale dei comuni nelle Isole minori	14,5	14,0	13,0	41,5	0,0	41,5
TOTALE	1.966,7	3.169,3	4.702,1	9.838,0	53.760,3	63.598,3

Elaborazione Ance su DDL Bilancio 2020

**DDL BILANCIO 2020: EFFETTI FINANZIARI DELLE RISORSE
PER IL RILANCIO DEGLI INVESTIMENTI (*)**



(*) Livello di investimenti stimati

Elaborazione Ance su DDL Bilancio 2020

Tra le misure previste, **condividiamo pienamente la scelta di riproporre il Programma di investimenti per i comuni, il cosiddetto "Piano spagnolo", e la previsione di un Fondo**

¹ Sono comprensivi delle risorse destinate alle garanzie del Green New Deal.

per la progettazione dei comuni, ma auspichiamo che un ammontare di risorse molto più rilevante possa essere destinato a queste priorità.

Il Piano spagnolo, infatti, ha dimostrato nel 2019 di essere uno strumento efficace per fare partire i cantieri, utilizzare rapidamente le risorse e quindi per fare PIL.

Invece di disperdere i già limitati sforzi di rilancio degli investimenti in più rivoli/programmi di spesa, occorre quindi concentrare tutte le risorse disponibili nel 2020 su questo strumento e sul fondo per la progettazione, rimodulando le risorse previste dal Disegno di Legge per gli investimenti, a cominciare da quelle del Fondo Amministrazioni centrali.

Serve più coraggio per dare volano alla crescita attraverso la ripresa degli investimenti.

Le finalità di intervento previste dal Disegno di Legge (messa in sicurezza di strade ed edifici pubblici, rigenerazione urbana e manutenzione delle infrastrutture stradali) sono del tutto condivise dall'Ance ma **la tempistica di utilizzo delle risorse non è assolutamente adeguata a rispondere alle esigenze, non più rimandabili, che riguardano i bisogni di persone e famiglie e la stessa competitività del Paese.**

Occorre snellire le procedure. Non è più accettabile che l'approvazione dei Contratti di Programma Anas e Rfi, necessaria per utilizzare le risorse stanziare dalle Leggi di bilancio, impieghi più di 2 anni. Così come non è da Paese civile che, dopo quasi un anno, il DPCM di riparto del Fondo amministrazioni centrali, istituito dalla Legge di bilancio dell'anno scorso, non abbia ancora perfezionato il suo iter di approvazione.

In merito agli investimenti per la **rigenerazione urbana**, l'Ance ribadisce la **necessità di prevedere misure dedicate ed urgenti e di costruire una cornice unica, un'Agenda Urbana Nazionale, che consenta il coordinamento di fondi e programmi.**

Ciò consentirebbe di dare una visione strategica unitaria allo sviluppo delle città, evitando inefficienze nella spesa, attraverso una governance unitaria che possa trarre forza dalla sinergia delle azioni sui territori.

E' auspicabile che tale priorità possa riguardare anche il **Piano rinascita urbana e la riprogrammazione del Fondo Sviluppo e Coesione** nell'ambito dei quali la previsione di un'Agenda Urbana Nazionale appare del tutto coerente anche con gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

La valutazione delle risorse per investimenti nelle infrastrutture e nelle città nel Disegno di Legge di bilancio per il 2020 andrà completata con l'analisi puntuale della Sezione II relativa a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti di bilancio che, nei dati complessivi, mostrano ulteriori riduzioni negli investimenti in conto capitale nel triennio 2020-2022.

Da una prima e parziale analisi si può evidenziare, ad esempio, che nel 2020 è prevista una **riprogrammazione di risorse per Anas e Ferrovie, rispettivamente di 200 e 400 milioni, che vengono spostate in avanti e ripartite tra il 2021 e il 2022, a testimonianza dei ritardi nella realizzazione dei programmi dei due enti.**

Nel complesso, **appare quindi evidente che, analogamente a quanto accaduto lo scorso anno, la manovra, nell'attuale formulazione, produrrà un impatto negativo sugli investimenti in conto capitale.**

Un contributo importante alla realizzazione delle opere pubbliche potrà arrivare dal coinvolgimento dei capitali privati. La scelta di intervenire con garanzie pubbliche, per il sostegno di progetti nell'ambito del Green New Deal, appare condivisibile perché permetterebbe l'intervento di investitori istituzionali, purché venga garantita la concorrenza e il regolare funzionamento del mercato.

Con riferimento alle misure sui lavori pubblici, poi, **esprimiamo forti perplessità in merito alla norma che introduce la facoltà per CONSIP** di attivare strumenti di acquisto e negoziazione telematici nel settore dei lavori pubblici tout court, estendendo a tutti i lavori pubblici quanto previsto finora solo per piccole manutenzioni ordinarie. La spinta verso la centralizzazione della domanda, seppur condivisibile nell'obiettivo di contenimento della spesa, comporta un aumento del rischio di "gigantismo degli appalti", a nocimento delle esigenze di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese, e un rischio di aumento del contenzioso, già di per sé elevato in caso di utilizzo di piattaforme telematiche.

In questa sede, **ribadiamo anche con forza che va ritirata immediatamente la misura del dl fiscale, collegato alla Manovra**, che prevede che il versamento delle ritenute per i lavoratori dipendenti impiegati negli appalti e subappalti venga effettuato direttamente dal committente. Una norma iniqua che mina la sopravvivenza delle imprese.

Così come **rimane forte l'allarme sul tema degli indici di crisi delle imprese in vista della definizione delle nuove procedure di allerta**. Occorre prevedere un periodo sperimentale, rinviando l'entrata in vigore dei nuovi indici, che devono tenere conto delle specificità delle aziende di costruzione, per le quali l'eventuale squilibrio patrimoniale va valutato su più anni, rinviando anche il termine per la nomina degli organi di controllo e dei conseguenti adeguamenti statutari. rischia di avere conseguenze devastanti anche sulla Pubblica amministrazione.

Dal punto di vista **fiscale**, il DDL contiene **alcuni principi condivisibili**, quali:

- la proroga di un ulteriore anno dei bonus fiscali in scadenza a dicembre 2019;
- la sterilizzazione, anche per il 2020, degli aumenti delle aliquote IVA;
- l'introduzione di un'imposta unica locale sul possesso degli immobili, cd. "Nuova IMU", al posto dell'attuale duplice disciplina IMU e TASI;
- la stabilizzazione dell'aliquota ridotta al 10% della "cedolare secca" per le locazioni a "canoni concordati".

Tuttavia, **le misure appaiono ancora troppo timide rispetto alle esigenze dell'economia, in generale, e del settore in particolare, ricalcando di fatto un impianto già consolidato in una logica di perenne "proroga di anno in anno"**.

Se da un lato, infatti, è accolta con favore la decisione di disattivare l'aumento delle aliquote IVA, programmato già per il 2020, dall'altro occorrerà nuovamente intervenire, con la stessa efficacia, anche per i prossimi anni, così da scongiurare definitivamente gli eventuali aumenti delle aliquote IVA e, con esse, gli effetti depressivi sul mercato e sui consumi.

Allo stesso modo, **positiva è anche la proroga dei bonus fiscali**, anche se gli incentivi dovrebbero trovare, a nostro giudizio, una **definitiva stabilizzazione**, superando la logica delle proroghe di anno in anno.

Inoltre, **per favorire un reale processo di modernizzazione del patrimonio edilizio esistente, è necessario mettere a regime le detrazioni Ecobonus e Sismabonus o prorogarli per almeno 10 anni**, ivi compresa la detrazione spettante per l'acquisto di immobili "antisismici" (cd. "Sismabonus acquisti").

Sempre riguardo a tale agevolazione (Sismabonus acquisti) è poi opportuno estenderne l'ambito operativo anche all'acquisto di immobili riqualificati in chiave antisismica, senza necessità di preventiva demolizione. Ciò consentirebbe una riqualificazione di interi fabbricati prevalentemente ubicati nei centri storici o nei borghi, nei quali non sono possibili interventi di demolizione e ricostruzione.

Al fine di favorire concretamente i processi di rigenerazione urbana, è poi **fondamentale permettere che il "Sismabonus acquisti" sia anche un "Sismabonus vendita"**,

riconoscendo la stessa agevolazione a chi cede unità immobiliari da demolire, a condizione che, entro i 12 mesi successivi, riacquisti una nuova unità immobiliare.

*Anche con riferimento alla “Nuova IMU”, a parere dell’Ance, non è stata colta l’occasione per una **reale riforma dei tributi locali, che eliminasse tutte le distorsioni che, oggi, caratterizzano il sistema impositivo a livello locale.** Prima fra tutte l’esclusione da imposizione di tutti gli immobili facenti parte del cd. “magazzino” delle imprese edili, ovverosia fabbricati di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati per la successiva vendita, le aree edificabili e gli edifici in corso di costruzione o ristrutturazione, sempre destinati alla vendita.*

Relativamente alle novità in tema di “cedolare secca”, la stabilizzazione dell’aliquota del 10% per le locazioni “a canoni concordati” è apprezzabile. Tuttavia per stimolare effettivamente il mercato delle locazioni, andrebbe rivisto il regime fiscale delle locazioni promosse dalle imprese, unici soggetti in grado di superare la frammentazione del mercato ed offrire una “locazione di qualità”.

Per quanto riguarda, poi, le misure di carattere più generale per il sistema imprenditoriale, sono condivisibili la reintroduzione dell’ACE e la proroga degli incentivi legati ai “maxi-ammortamenti” per l’acquisto di beni in chiave Industria 4.0.

Tuttavia, anche queste misure appaiono di modesto impatto sulla crescita delle imprese. Da una parte, la proroga solo al 2020 degli “incentivi Industria 4.0”, che vanno maggiormente adattati al settore dell’edilizia, non consente l’implementazione di un serio ed articolato progetto di digitalizzazione dell’attività d’impresa. Dall’altra parte, servono misure specifiche, maggiormente efficaci, per favorire la ricapitalizzazione delle imprese edili.

*Per favorire la **digitalizzazione del settore delle costruzioni**, inoltre, è urgente creare una **Piattaforma nazionale digitale delle costruzioni** - destinando a tale finalità 6 milioni del Fondo Amministrazioni Centrali – anche al fine di evitare che l’Italia rimanga indietro rispetto alle innovazioni che stanno già emergendo in tutta Europa. Allo stesso tempo, è necessario prevedere un bonus assunzioni per favorire l’ingresso di giovani professionalizzati nelle imprese edili, attraverso un meccanismo di decontribuzione totale per 10 anni finanziato coi fondi della politica di coesione territoriale (Fondi strutturali e Fondo Sviluppo e Coesione).*

*Da ultimo, condividiamo la previsione di una **riduzione del costo del lavoro**, attraverso l’intervento previsto sul cuneo fiscale, ma chiediamo allo stesso tempo un forte impegno delle istituzioni per **evitare la fuga dal contratto e impedire il dumping contrattuale.***

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL DI BILANCIO 2020

Le misure economico finanziarie di interesse per il settore delle costruzioni

Fondo investimenti delle Amministrazioni centrali (Art. 7)

La norma prevede l'istituzione di un Fondo da ripartire per gli anni 2020-2034 con una dotazione complessiva di 22,3 miliardi di euro, di cui 2,8 nel triennio 2020-2022 (685 milioni nel 2020, 940 nel 2021 e 1.175 nel 2022).

Tali risorse sono destinate al rilancio degli investimenti delle amministrazioni dello Stato e allo sviluppo del Paese anche con riferimento all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale e, in generale, a programmi di investimento e progetti a carattere innovativo e ad elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali.

Per la ripartizione del Fondo è previsto un meccanismo analogo a quello già adottato per la ripartizione dei maxi fondi istituiti nelle ultime leggi di bilancio, ovvero uno o più DPCM, da adottare entro il 15 febbraio 2020, su proposta del ministero dell'economia, di concerto con i ministeri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato.

Le risorse del Fondo investimenti amministrazioni centrali possono essere utilizzate anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con, tra gli altri, la Banca europea per gli investimenti e la Cassa Depositi e Prestiti

Valutazione

*L'Ance condivide le finalità del nuovo **Fondo amministrazioni centrali** da 22,3 miliardi di euro per i prossimi quindici anni, volte a favorire la transizione dell'economia italiana verso un modello di crescita sostenibile.*

Occorrerà, però, porre attenzione affinché tali risorse non rimangano semplici poste di bilancio, come avvenuto per il Fondo amministrazioni centrali, istituito dalla Legge di bilancio per il 2019, che ancora non ha perfezionato il suo iter di riparto. Dopo un anno dallo stanziamento, i 740 milioni previsti per il 2019 non hanno, quindi, prodotto alcun effetto sul livello degli investimenti.

Appare opportuno, inoltre, evidenziare l'importanza di attivare mutui con CDP/BEI, come previsto dalla normativa, per consentire l'anticipazione delle risorse disponibili in modo da adottare una programmazione di più ampio respiro.

Tale possibilità, già prevista per analoghi maxi fondi istituiti nelle ultime leggi di bilancio (L. 232/2016, art. 1, comma 140 e Legge 145/2018, art. 1, comma 98), non sembra sia stata mai attuata. Inoltre, occorrerà garantire gli stanziamenti in bilancio per fare fronte al costo del servizio del debito per l'attivazione di questi mutui.

Linea 2 Metropolitana di Torino (Art. 7, co. 3)

Per la realizzazione della linea 2 della Metropolitana di Torino è previsto uno stanziamento complessivo di 829 milioni di euro ripartito negli anni 2020-2032 di cui 50 milioni nel 2020, 80 milioni nel 2021 e 150 milioni nel 2022.

Valutazione

Positiva.

Investimenti enti locali - "Piano spagnolo"

La norma ripropone il cosiddetto "Piano Spagnolo", previsto nella Legge di bilancio per il 2019, estendendolo a tutti i comuni e stabilizzandolo per 5 anni.

(Art. 8, co. 1-9)

E' prevista l'assegnazione a favore dei comuni di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2024 per la realizzazione di opere pubbliche in materia di efficientamento energetico e di sviluppo territoriale sostenibile, tra le quali l'adeguamento e la messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici, patrimonio comunale e abbattimento delle barriere architettoniche. Le risorse sono assegnate, entro il 31 gennaio 2020, con decreto del Ministero dell'Interno, in base alla dimensione demografica dei comuni:

- 50.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- 70.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione tra i 5.001 e 10.000 abitanti;
- 90.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione tra i 10.001 e 20.000 abitanti;
- 130.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione tra i 20.001 e 50.000 abitanti.
- 170.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione tra i 50.001 e 100.000 abitanti.
- 210.000 euro per ciascuno dei comuni con popolazione tra i 100.001 e 250.000 abitanti.
- 250.000 euro per i comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti.

Entro il 10 febbraio 2020, il Ministero dell'Interno comunica a ciascun comune beneficiario l'assegnazione del contributo per ciascun anno che dovrà essere impiegato per finanziare uno o più interventi, a condizione che l'opera non sia integralmente finanziata da altri soggetti e che l'intervento sia aggiuntivo rispetto alla programmazione triennale dell'ente.

I lavori dovranno iniziare entro il 15 settembre 2020. In caso di mancato avvio nei termini previsti e di parziale utilizzo, i contributi vengono revocati e riassegnati.

Valutazione

L'Ance esprime apprezzamento per la scelta di riproporre il Programma di investimenti per i comuni, il cosiddetto "Piano spagnolo".

Tuttavia, le risorse previste appaiono assolutamente sottodimensionate e non sufficienti a rafforzare i segnali di ripresa dei livelli di investimento degli enti locali registrati nel corso dell'anno anche grazie all'avvio dei lavori dei piccoli comuni finanziati dai 400 milioni stanziati lo scorso anno.

*In particolare, l'apprezzabile allargamento a tutti i comuni del "Piano spagnolo", andrebbe accompagnato da un **maggiore stanziamento di risorse e da una rimodulazione degli importi da assegnare a ciascun comune** in modo tale da garantire un livello di spesa pro capite il più omogeneo possibile e il finanziamento di interventi più consistenti.*

**La ripartizione del Fondo Investimenti enti territoriali
tra i comuni italiani per classe demografica**

Abitanti	Comuni (numero)	Comuni (%)	Contributo	Totale annuale *	Totale *	Popol. (numero)	Popol. (%)	Contributo annuo pro-capite	Contributo totale pro-capite
Fino a 5.000	5.702	70,5%	50.000	285.100	1.425.500	10.342.330	17,4%	27,57 €	137,83 €
5.001 - 10.000	1.186	14,7%	70.000	83.020	415.100	8.380.615	14,1%	9,91 €	49,53 €
10.001 - 20.000	697	8,6%	90.000	62.730	313.650	9.591.763	16,1%	6,54 €	32,70 €
20.001 - 50.000	366	4,5%	130.000	47.580	237.900	11.150.387	18,8%	4,27 €	21,34 €
50.001 - 100.000	95	1,2%	170.000	16.150	80.750	6.318.226	10,6%	2,56 €	12,78 €
100.001 - 250.000	34	0,4%	210.000	7.140	35.700	4.877.881	8,2%	1,46 €	7,32 €
Più di 250.000	12	0,1%	250.000	3.000	15.000	8.790.542	14,8%	0,34 €	1,71 €
Totale	8.092	100,0%		504.720	2.523.600	59.451.744	100,0%	8,49 €	42,45 €

* importi in migliaia di euro

Elaborazione Ance su dati Istat e Ddl Bilancio 2020

PROPOSTA

L'Ance propone di concentrare tutte le risorse disponibili nel 2020 sul "Programma spagnolo" e sul Fondo progettazione, previsto allo stesso articolo 8, rimodulando le risorse previste dal Disegno di Legge per gli investimenti, a cominciare da quelle del Fondo Amministrazioni centrali.

**Fondo
progettazione
comuni
(Art. 8, co. 16-23)**

La norma prevede l'assegnazione ai comuni di contributi per spese di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio dal rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti per la messa in sicurezza di strade. Si tratta di 85 milioni nel 2020, 128 milioni nel 2021, 170 milioni nel 2022 e 200 milioni annui dal 2023 al 2034.

Per l'attribuzione delle risorse, i Comuni devono comunicare le richieste di contributo, per un massimo di tre interventi, entro il 15 gennaio dell'anno di riferimento del contributo. L'intervento che si intende realizzare deve essere dotato di CUP e deve essere compreso negli strumenti programmatori dello stesso comune o in altro strumento di programmazione.

L'ammontare del contributo assegnato a ciascun comune è determinato entro il 28 febbraio con decreto del Ministro dell'Interno.

Valutazione

L'Ance esprime apprezzamento per la previsione in commento che definisce un meccanismo stabile di finanziamento della progettazione dei comuni. Tuttavia, l'ammontare di risorse previste per l'anno in corso appare insufficiente a rafforzare l'attività di investimento degli enti anche al fine di consentire loro di sfruttare al meglio le ulteriori opportunità di investimento che lo stesso DDL prevede a decorrere dal 2021.

**Ulteriori
finanziamenti a
decorrere dal
2021 per i
Comuni
(Art.8, co. 10-15;
24-25)**

L'articolo 8 prevede i seguenti stanziamenti aggiuntivi a favore dei comuni a decorrere dal 2021:

- Rifinanziamento del **Programma per la messa in sicurezza di edifici e territorio dei comuni**, di cui alla Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018, art. 1, comma 189) per 100 milioni nel 2021, 200 milioni nel 2022 e 300 milioni annui dal 2023 al 2034.
- **Investimenti in progetti di rigenerazione urbana** per un totale di 8,65 miliardi di euro nel periodo 2021-2034 di cui 150 milioni

nel 2021, 300 milioni nel 2022 e 600 milioni nel 2023. Tali risorse saranno destinate a ridurre la marginalizzazione e il degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale. I criteri e le modalità di riparto di tali fondi saranno definiti con DPCM entro il 31 gennaio 2020 mentre gli importi per ciascun beneficiario saranno individuati con decreto del Ministero dell'Interno entro 30 giorni dalla pubblicazione dello stesso DPCM.

- **Fondo investimenti dei comuni** con una dotazione di 400 milioni di euro annui dal 2025 al 2034 da destinare ad investimenti per lo sviluppo sostenibile e infrastrutturale del Paese.
- **Fondo asili nido** con una dotazione complessiva di 2,5 miliardi di euro di cui **100 milioni annui per ciascuno degli anni 2021-2022**. I criteri e le modalità di riparto di tali fondi saranno definiti con DPCM entro il 31 gennaio 2020 mentre gli importi per ciascun beneficiario saranno individuati con decreto del Ministero dell'Interno entro 30 giorni dalla pubblicazione dello stesso DPCM.

Valutazione

L'Ance condivide gli ambiti di intervento dei programmi, tuttavia la scansione temporale degli stanziamenti non è adeguata a rispondere alle esigenze non più rimandabili che riguardano i bisogni di persone e famiglie e la stessa competitività del sistema.

Se i vincoli di bilancio non consentiranno maggiori spazi è comunque necessario che vengano rispettati i termini previsti per la definizione dei criteri e delle modalità di riparto dei fondi e per l'assegnazione delle risorse.

L'auspicio è che la conoscenza anticipata delle opportunità di investimento, unita alla disponibilità di fondi per la progettazione, possa consentire agli enti di compiere tutti gli atti propedeutici all'effettivo utilizzo delle risorse che, di anno in anno, si renderanno disponibili.

In merito agli investimenti per la rigenerazione urbana, appare opportuno evidenziare la necessità di costruire una cornice unica, un'Agenda Urbana Nazionale, che consenta il coordinamento di fondi e programmi. Ciò consentirebbe di dare una visione strategica unitaria allo sviluppo delle città e di evitare inefficienze nella spesa attraverso una governance unitaria che trae forza dalla sinergia delle azioni sui territori.

Finanziamenti per Province e città metropolitane (Art.8, co. 26-29)

L'articolo in commento, ai commi 26-29, prevede i seguenti finanziamenti aggiuntivi a favore di Regioni e città metropolitane:

- rifinanziamento del **Programma per la manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane**, di cui alla Legge di bilancio per il 2018 (L. 205/2017, art 1, co. 1076) pari a 50 milioni per il 2020, 100 milioni per il 2021 e 250 milioni annui per il periodo 2022-2034.
- **Interventi per la messa in sicurezza delle strade e efficientamento energetico delle scuole** di province e città metropolitane per un importo complessivo di 3,45 miliardi di euro nel periodo 2020-2034, di cui 100 milioni nel 2020 e nel 2021 e 250 milioni nel 2022. Analogamente ad altri programmi di

spesa previsti, i criteri e le modalità di riparto di tali fondi saranno definiti con DPCM entro il 31 gennaio 2020 mentre gli importi per ciascun beneficiario saranno individuati con decreto del Ministero dell'Interno entro 30 giorni dalla pubblicazione dello stesso DPCM.

- **Rifinanziamento del Programma per la messa in sicurezza di edifici e territorio delle regioni**, di cui alla Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018, art. 1, comma 134) per 200 milioni per ciascuno degli anni dal 2023 al 2034.

Valutazione

La valutazione dell'Ance è positiva perché i nuovi finanziamenti intervengono su ambiti prioritari per la sicurezza e la qualità della vita dei cittadini che scontano anni di mancati investimenti di manutenzione e messa in sicurezza. Si ribadisce la necessità di rispettare i termini previsti per consentire l'effettivo utilizzo delle risorse.

**Edilizia sanitaria
(Art. 9)**

La norma prevede 2 miliardi di risorse aggiuntive da destinare al programma pluriennale di edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988 che vanno ad aggiungersi ai 28 miliardi stabiliti con la Legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018) e saranno ripartite con delibera Cipe e programmate attraverso la sottoscrizione di accordi di programma con le regioni.

Tali risorse che verranno attribuite prioritariamente alle regioni che hanno esaurito le risorse già stanziato, sono a valere sul Fondo investimenti enti territoriali.

Valutazione

Positiva.

**Green new deal
(Art. 11)**

Commi 1-5 E' istituito un fondo per il sostegno di progetti, economicamente sostenibili e in linea con gli obiettivi della Direttiva europea sui gas serra (2003/87/CE), finalizzati a:

- a. Decarbonizzazione;
- b. Economia circolare;
- c. Rigenerazione urbana;
- d. Turismo sostenibile;
- e. Contrasto ai cambiamenti climatici;
- f. Investimenti e/o progetti innovativi e ad elevata sostenibilità ambientale.

Il Fondo, che ha una dotazione complessiva di 4,6 miliardi di euro dal 2020 al 2023, è finanziato a valere sui proventi che derivano dalle aste delle quote di emissione di CO₂, quantificate in 150 milioni l'anno.

Il fondo interviene attraverso:

- 1) l'emissione di **garanzie**, a titolo oneroso; concesse dallo Stato fino all'80% del costo dei programmi di investimento e delle operazioni, realizzate anche in Partenariato Pubblico Privato (PPP);
- 2) Partecipazione diretta nel capitale di rischio o di debito, anche di natura subordinata, di società impegnate nella realizzazione di progetti.

L'emissione di garanzie e l'intervento diretto potranno essere svolte da società in house o attraverso società della BEI.

La selezione degli interventi sarà fatta da un organismo che verrà individuato in un apposito decreto del MEF, ed opererà secondo criteri e procedure ispirate alle migliori pratiche internazionali.

Comma 6 - Il Fondo Rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) potrà essere utilizzato per finanziare i progetti ricompresi nel Green New Deal, come contributo a fondo perduto (con il massimo del 15% degli investimenti).

Valutazione

La scelta di intervenire, con garanzie pubbliche, per il sostegno di progetti finalizzati alla sostenibilità attraverso iniziative in PPP appare condivisibile, in quanto permetterebbe l'intervento di soggetti finanziatori a basso rischio, come alcuni investitori istituzionali.

Sulla valutazione dello strumento, però, incidono le modalità di selezione dei progetti e il coinvolgimento diretto nel capitale delle imprese impegnate nella loro realizzazione. Occorre considerare il rischio che un intervento dello Stato nell'economia possa alterare la concorrenza a danno di soggetti, impegnati in iniziative analoghe, che non fossero beneficiarie dei finanziamenti.

**Fondo di
 garanzia prima
 casa**

(Art. 27)

Il Fondo di Garanzia per la Prima Casa, istituito con la Legge di stabilità 2014 garantisce i mutui per l'acquisto della prima casa e la sua eventuale ristrutturazione.

Il DDL prevede un rifinanziamento di 10 milioni per il 2020 e, contestualmente, riduce la quota di accantonamento dall'8% al 6,5%, aumentando di fatto la capacità di garanzia del Fondo.

Il Comma 7 del precedente art. 11, inoltre, estende l'ambito di operatività del Fondo di garanzia per la prima casa ai mutui concessi ai condomini per interventi di efficientamento energetico degli edifici e dispone, per tale fine, un finanziamento dello stesso di 10 milioni per il 2020, e di 20 milioni per ciascuno degli anni 2021 e 2022. .

Valutazione

Positiva.

PROPOSTA

Sarebbe auspicabile che il Fondo erogasse la garanzia anche ai mutui contratti dai singoli proprietari per interventi con le medesime finalità.

**Riprogrammazione
 FSC**

(Art. 33)

La norma va a modificare l'articolo 44 del Decreto Legge n. 34/2019, cosiddetto "Decreto crescita", relativo alla semplificazione e all'efficientamento della programmazione del Fondo sviluppo e coesione.

In particolare, viene rivisto il contenuto del "Piano sviluppo e coesione", da sottoporre al CIPE, in cui dovranno essere inseriti gli interventi più avanzati, dotati di progettazione esecutiva o con procedura di aggiudicazione avviata, nonché quegli interventi che saranno valutati favorevolmente dal Dipartimento per le politiche di coesione, sentite le amministrazioni titolari delle stesse risorse. Tali interventi dovranno essere coerenti con le "missioni" individuate nella Nota di

aggiornamento al DEF 2018, tra le quali il sostegno alle infrastrutture come fattore di connessione e di inclusione e l'attuazione del New Green Deal al Sud e nelle aree interne per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici (tra cui il rischio idrogeologico), e con gli obiettivi strategici del nuovo ciclo di programmazione dei fondi europei.

Le ulteriori risorse, eventualmente non rientranti nel Piano sviluppo e coesione, sono riprogrammate con delibera CIPE a favore delle singole missioni soprarichiamate e andranno a finanziare i Contratti istituzionali di sviluppo e la progettazione degli investimenti infrastrutturali.

Valutazione

L'Ance conferma la valutazione positiva sulla norma volta a semplificare ed efficientare il funzionamento dei fondi nazionali per il riequilibrio territoriale.

Occorre accelerare i tempi della riprogrammazione e porre attenzione all'effettiva cantierabilità degli interventi programmati, in modo da contribuire ad aumentare la spesa per investimenti.

Inoltre, appare opportuno sottolineare l'esigenza di dare priorità agli interventi destinati alla rigenerazione delle città, prevedendo un'Agenda Urbana Nazionale che possa rappresentare la cornice politico-amministrativa di indirizzo coerente anche con le "missioni" richiamate nella Nedef e, in particolare, con gli obiettivi di uno sviluppo sostenibile.

**Rafforzamento
clausola 34%
(Art. 34)**

La norma in commento interviene sull'articolo 7-bis del DL 243/2016 relativo alle modalità di verifica del criterio di destinazione delle risorse ordinarie al Mezzogiorno (criterio del 34%) prevedendo, al fine di ridurre i divari territoriali, che il riparto delle risorse in conto capitale, per programmi di investimento per i quali non siano stabiliti criteri specifici di attribuzione, avvenga anche con l'obiettivo di destinare agli interventi localizzati nel Mezzogiorno risorse proporzionali alla popolazione di riferimento.

Al fine di favorire la realizzazione di infrastrutture sociali in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, è previsto un contributo paria 75 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020-2023 a valere sul Fondo sviluppo e coesione, programmazione 2014-2020.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente la norma che consente di assicurare una maggiore spesa ordinaria per i territori più svantaggiati, dopo che per anni, come evidenziato da molti studi, una parte significativa dei fondi straordinari destinati al riequilibrio territoriale, in particolare a favore del Mezzogiorno, sono stati utilizzati in modo sostitutivo rispetto ai finanziamenti ordinari.

Occorre ribadire, al fine di garantire l'effettiva addizionalità dei fondi strutturali rispetto ai fondi nazionali, un costante monitoraggio dei programmi di spesa affinché sia verificata l'applicazione della regola del 34%.

**Regioni a statuto
ordinario
(Art. 63, co. 1-4)**

La norma anticipa al 2020 il superamento del pareggio di bilancio per le **regioni a statuto ordinario**. A partire dall'anno prossimo, e quindi non più dal 2021, le regioni potranno utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato.

Valutazione

L'Ance esprime apprezzamento per aver anticipato di un anno il

superamento del pareggio di bilancio per le regioni a statuto ordinario.

Tale misura potrà, infatti, contribuire al rilancio degli investimenti regionali come dimostrato dagli enti territoriali che, dopo l'eliminazione dei vincoli sui saldi di finanza pubblica disposta dalla Legge di bilancio dello scorso anno, sembrano aver iniziato a riavviare la loro attività di investimento.

**Isole Minori
(Art. 66)**

La norma prevede l'istituzione di un Fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per il finanziamento di progetti di sviluppo infrastrutturale o di riqualificazione del territorio di comuni ricompresi nelle isole minori dotato di 14,5 milioni nel 2020, 14 milioni nel 2021 e di 13 milioni nel 2022.

Valutazione

Positiva.

Le misure per le opere pubbliche

**Strumenti
telematici di
acquisto e
negoiazione
Consip per tutti i
lavori pubblici**

(Art. 71 co. 2)

Valutazione

Il secondo comma dell'articolo 71 introduce la facoltà per CONSIP di attivazione di strumenti di acquisto e negoziazione telematici nel settore dei lavori pubblici *tout court*, estendendo, dunque, l'ambito oggettivo di utilizzo di tali strumenti che, al momento, ne consente l'utilizzo per le sole manutenzioni ordinarie fino al milione di euro.

Pur condividendo le finalità di tutela e contenimento della spesa pubblica sottese al coinvolgimento di Consip nell'acquisizione di beni e servizi, si osserva che l'affidamento di qualunque tipologia di lavoro attraverso gli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip, che generalmente hanno carattere telematico (ad esempio MEPA, Sistemi dinamici di acquisizione e Convenzioni), desta molta perplessità.

Infatti, le gare per l'affidamento di interventi di manutenzione straordinaria o di realizzazione di nuove opere presentano aspetti di maggiore complessità rispetto a quelle per l'affidamento di semplici manutenzioni ordinarie che, in genere, costituiscono prestazioni standardizzate.

Si tratta, infatti, di procedure che presuppongono un progetto ad hoc, calibrato sulle caratteristiche specifiche del singolo intervento da realizzare, e che quindi implicano la presentazione di offerte maggiormente strutturate da parte degli operatori economici, soprattutto in caso di aggiudicazione con il criterio dell'OEPV.

Di conseguenza, appare estremamente difficoltoso coordinare sistemi completamente automatizzati - quali quelli propri di Consip - con l'esigenza di gestire offerte che non implicano un mero ribasso economico ma anche la presentazione di migliorie tecnico/qualitative.

Ciò comporta un rischio di aumento del livello contenzioso, già di per sé elevato in caso di utilizzo di piattaforme telematiche.

*Inoltre, occorre sottolineare che la disposizione in esame appare incoerente con l'impianto normativo contenuto nel codice appalti, nell'ambito del quale, attualmente, **l'articolo 37 prevede la possibilità per le amministrazioni di ricorrere a strumenti telematici unicamente per lavori di manutenzione ordinaria fino al milione di euro.***

Ciò pone un problema di tipo interpretativo, atteso il carattere speciale della normativa in materia di appalti pubblici, in quanto tale insuscettibile di

modifiche derivanti da disposizioni di carattere generale.

Infine, si evidenzia che la prassi applicativa ha dimostrato che la spinta verso la centralizzazione della domanda comporta un aumento del rischio di “gigantismo degli appalti”, a nocumento delle esigenze di partecipazione delle MPMI.

Al riguardo, proprio nell’ottica di preservare l’accesso al mercato degli appalti pubblici delle MPMI, è possibile richiamare quando sostenuto dal legislatore europeo, secondo il quale “l’aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un’eccessiva concentrazione del potere d’acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI.”(Cons. 59 Dir 2014/24/UE).

La centralizzazione delle committenze appare, quindi, un obiettivo condivisibile, per far fronte al proliferare di stazioni appaltanti locali spesso prive di mezzi adeguati a gestire in autonomia le procedure di gara. Tuttavia, la spinta verso la centralizzazione delle committenze non può tradursi nella obbligatoria telematizzazione di ogni tipologia di gara pubblica, in quanto si tratta di un sistema di gestione che, in via generale, appare inadatto al settore dei lavori pubblici.

Lo stesso legislatore comunitario ha infatti ritenuto doveroso precisare che “il ricorso obbligatorio a mezzi di comunicazione elettronici non dovrebbe tuttavia obbligare le amministrazioni aggiudicatrici a effettuare il trattamento elettronico delle offerte, né a procedere alla valutazione elettronica o al trattamento automatizzato.” (Considerando 52 Dir. 2014/24UE).

PROPOSTA

Per tutte le ragioni sopradescritte, la disposizione di cui al comma 2 dell’articolo 71 andrebbe eliminata dal testo del DDL.

Ricorso obbligatorio agli accordi quadro CONSIP

(Art. 71 co. 3 e 4)

Il comma 3 dell’articolo 71 della proposta di legge di bilancio, prevede che le amministrazioni statali, centrali e periferiche - ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali - debbano approvvigionarsi, non più soltanto tramite le convenzioni centralizzate stipulate da Consip, ma anche attraverso gli accordi quadro ed il sistema dinamico di acquisizione dalla stessa gestiti.

Il sistema dinamico di acquisizione è altresì richiamato al quarto comma, ove si precisa che, in sede di aggiudicazione di appalti specifici, le stazioni appaltanti potranno stipulare anche accordi quadro ex articolo 54 del Codice dei Contratti pubblici, possibilità oggi non consentita dalla normativa di settore.

Valutazione

In primo luogo andrebbe chiarito che tale norma, laddove impone alle amministrazioni statali di ricorrere agli accordi quadro di Consip, trova applicazione unicamente per gli acquisti di beni e servizi.

Infatti, lo strumento delle convenzioni e degli accordi quadro, nasce per consentire risparmi di spesa alle amministrazioni che devono acquisire beni e servizi di tipo standardizzato.

Si tratta, quindi, di modalità di affidamento difficilmente adattabili al settore dei lavori pubblici, che per sua natura non implica un mero

“approvvigionamento” da parte dell’amministrazione, ma l’esigenza di realizzare interventi puntuali, con caratteristiche uniche e non riproducibili in serie.

Laddove, invece, la norma intenda applicarsi anche al settore dei lavori pubblici, occorre evidenziare una serie di criticità connesse allo strumento dell’accordo quadro in se considerato.

In primo luogo, non appare chiaramente delimitato l’ambito soggettivo di applicazione della nuova norma, non risultando chiaro se soggiacciono all’obbligo di ricorrere agli accordi quadro Consip, oltre alle amministrazioni statali in senso stretto, anche altri soggetti rientranti nella nozione di amministrazione aggiudicatrice (ad esempio, enti pubblici non economici ed organismi di diritto pubblico), incertezza, questa, che può comportare notevoli difficoltà in fase applicativa ed un maggior rischio di contenzioso.

Inoltre, la norma sembrerebbe andare nel senso di una forte valorizzazione dell’accordo quadro che, tuttavia, per il settore dei lavori pubblici, si è rivelato nella prassi applicativa uno strumento atto a favorire fenomeni distorsivi, che alterano un corretto funzionamento del mercato.

In particolare, si riscontra frequentemente un eccessivo accorpamento di lotti all’interno del singolo accordo quadro, prassi che implica una forte e duratura chiusura del mercato, considerata la durata quadriennale dello stesso.

Inoltre, manca spesso un equo dimensionamento dei singoli lotti da affidare, con conseguente ostacolo alla partecipazione delle MPMI.

Anche dal punto di vista comunitario, va sottolineato che l’accordo quadro costituisce uno strumento volto a favorire gli acquisti “pronto uso” e non è consentito ricorrervi in modo improprio o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza (in tal senso, considerando 61 dir. 2014/24/UE)

Pertanto, l’accordo quadro non dovrebbe poter essere utilizzato per l’esecuzione di nuove opere o lavori di manutenzione straordinaria, dovendo, viceversa, trovare applicazione solo per l’esecuzione di interventi di manutenzione ordinaria, di carattere seriale/ripetitivo e non continuativo.

Ciò, risulta ancor più vero, laddove si consideri che gli accordi-quadro spesso non contengono una progettazione puntuale degli interventi da realizzare, limitandosi ad allegare il prezzario sul quale formulare il ribasso. Per tale ragione, il ricorso obbligatorio a tale strumento, per interventi diversi dalle prestazioni manutentive di “pronto intervento” - per definizione non programmabili vista la loro imprevedibilità – rischia di compromettere la formulazione di offerte ben ponderate, con il pericolo di un aumento del contenzioso in fase esecutiva, dannoso anzitutto per il pubblico erario.

Inoltre, in linea generale, ogni forma di affidamento che possa incidere negativamente sul principio della “centralità della progettazione” – per Ance ineludibile - suscita forti perplessità.

Un ulteriore problema, inoltre, riguarda il fatto che, a fronte di impegni ingenti assunti in sede di gara - sul piano economico, assicurativo e dei requisiti di qualificazione - non sussiste per l’impresa aggiudicataria, né certezza, né proporzionalità, rispetto ai contratti attuativi da stipulare a “valle”.

Anche per tale ragione, la scelta di valorizzare l'utilizzo dell'accordo quadro rischia di arrecare notevoli difficoltà alle imprese di costruzione, già duramente colpite da una crisi economica ultradecennale.

Tali considerazioni, valgono altresì in caso di utilizzo dell'accordo quadro "a valle" di un sistema dinamico di acquisizione, facoltà attualmente non prevista dal codice dei contratti pubblici che consente di ricorrere a tale sistema unicamente per l'aggiudicazione di appalti specifici.

Anche in questo caso, infatti, si assisterebbe ad un'estensione dell'utilizzo degli accordi quadro, con il rischio del proliferare degli effetti negativi sopra esposti.

PROPOSTA

Per tutte le ragioni sopradescritte, le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 dell'articolo 71 andrebbero eliminate dal testo del DDL.

Le misure fiscali

Clausola di salvaguardia IVA

(Art. 2)

Viene prevista l'eliminazione, per il 2020, della cd "clausola di salvaguardia" che avrebbe comportato, dal prossimo anno, l'aumento dell'aliquota IVA ordinaria dal 22% al 25,2%, e di quella ridotta dal 10% all'13%, con un costo per il bilancio dello Stato pari a circa 23 miliardi di euro.

Gli aumenti di IVA previsti dalla legge di Bilancio 2020 per gli anni 2021 e 2022 verranno rimodulati nel modo seguente:

Aliquote IVA vigenti fino al 31 dicembre 2019	Aliquote IVA dal 1° gen.2020	Aliquote IVA dal 1° gen.2021	Aliquote IVA dal 1° gen.2022
10%	10%	12%	12%
22%	22%	25%	26,5%

Valutazione

La decisione di disattivare l'aumento, programmato già per il 2020, 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 la ripresa del settore.

In particolare, l'innalzamento dell'aliquota ridotta del 10% avrebbe colpito ulteriormente il mercato immobiliare delle "seconde case", comprimendo ancor di più le attività di un comparto ancora fortemente in crisi, nonché quello delle manutenzioni del patrimonio edilizio esistente.

A medesime valutazioni si giunge per quanto riguarda il comparto delle opere pubbliche, per il quale l'eventualità di un aumento dell'aliquota IVA ridotta del 10% determinerebbe una sostanziale lievitazione dei costi a carico delle Stazioni appaltanti, per le quali l'IVA si aggiunge ai costi di realizzazione delle opere.

Unificazione disciplina IMU-TASI

(Artt. 3 e 95)

Il testo del disegno di legge riscrive la disciplina delle imposte municipali sul possesso immobiliare, unificando a decorrere dal 2020 le attuali IMU e TASI (quest'ultima oggetto di definitiva abolizione) nella cosiddetta "nuova IMU".

L'impianto generale della nuova imposta ricalca sostanzialmente le regole attuali, per quanto riguarda l'ambito soggettivo nonché gli immobili sottoposti

a tassazione.

L'aliquota di base è fissata all'8,6 per mille, con facoltà dei comuni di azzeramento o innalzamento fino al 10,6 per mille.

Per quanto riguarda gli immobili di stretto interesse delle imprese del settore, viene innanzitutto confermato che i fabbricati costruiti per la vendita e non locati, continueranno a scontare l'imposta con aliquota dell'1 per mille (con possibilità di azzeramento o aumento sino al massimo del 2,5 per mille), così come attualmente previsto ai fini TASI. Mentre, dal 1° gennaio 2022, viene confermata l'esenzione totale dei suddetti immobili merce dalla "nuova IMU", così come è stato previsto dal DL crescita (DI 34/2019, conv. nella legge 58/2019).

In generale, in ordine agli immobili d'impresa, viene confermata la deducibilità dell' IMU relativa agli immobili strumentali nella misura del:

- 50 % per il periodo d'imposta 2019.
- 60% per i periodi 2020 e 2021,
- 100% a decorrere dal periodo 2022

Valutazione

Nella sostanza, la norma non innova l'attuale disciplina dei vigenti tributi, rimanendo quindi per molti aspetti immutata, mentre, a parere dell'ANCE, una reale riforma dei tributi locali dovrebbe eliminare tutte le distorsioni che, oggi, caratterizzano il sistema impositivo a livello locale.

Prima fra tutte la tassazione dei fabbricati costruiti e destinati alla vendita (ossia i cosiddetti "beni merce" delle imprese edili) che, anche nell'ambito della nuova imposta comunale, dovrebbe essere del tutto eliminata, sin dal 2020, senza attendere il 2022.

Inoltre, la riscrittura dell'imposizione locale sugli immobili dovrebbe essere l'occasione giusta per eliminare qualsiasi forma di prelievo patrimoniale, in generale sugli immobili destinati alla successiva vendita, siano essi aree su cui edificare per la vendita, o fabbricati in corso di costruzione o ristrutturazione, sempre classificati tra le rimanenze (in quanto beni merce delle imprese che realizzano gli interventi).

Per tutti questi, viene ammessa una vera e propria "tassazione del cantiere", aggiungendo un elemento di costo ulteriore proprio nella fase di trasformazione edilizia, che costituisce una componente essenziale dell'attività del settore edile.

Attività che, invece, va incentivata, tenuto conto dell'interesse pubblico connesso alla riqualificazione energetica ed alla messa in sicurezza sismica del patrimonio edilizio.

È pertanto evidente la necessità di intervenire in questa sede, riconoscendo espressamente l'esclusione dalla "nuova IMU" di tutti gli immobili facenti parte del cd. "magazzino" delle imprese edili, ovverosia fabbricati di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati per la successiva vendita, le aree edificabili e gli edifici in corso di costruzione o ristrutturazione, sempre destinati alla cessione a terzi.

Tra l'altro, il gettito dell'attuale imposizione patrimoniale sulle aree edificabili è alquanto risibile, per cui non risulterebbe particolarmente oneroso, in termini di gettito comunale, prevederne l'esenzione dalla nuova imposta.

In più, è da considerare che, in generale, gli "immobili merce" non essendo ancora utilizzati non fruiscono di alcun servizio pubblico, finanziato dalle imposte locali.

“Cedolare secca” per i contratti a canone concordato (Art. 4)

In tema di “cedolare secca”, il disegno di legge interviene in via definitiva sull’aliquota applicabile per i contratti “a canone concordato” che, a decorrere dal 2020, è fissata in misura ridotta al 10% (anziché al 15%).

Si ricorda, al riguardo, che il regime della “cedolare secca” è stato introdotto dal 2011 con riferimento all’affitto di abitazioni, e consente di “sottrarre” il reddito da locazione dall’ordinario prelievo IRPEF, ivi comprese le addizionali regionali e comunali, per assoggettarlo ad un’imposta “secca” del 21% (per i contratti “a canone libero”) o del 10% (per il quadriennio 2014 - 2019, in caso di contratti “a canone concordato”) , sostitutiva anche dell’imposta di registro e di bollo.

Valutazione

La misura è apprezzabile, tuttavia per stimolare effettivamente il mercato delle locazioni, andrebbe rivisto il regime fiscale delle locazioni promosse dalle imprese, unici soggetti in grado di superare la frammentazione del mercato ed offrire una “locazione di qualità”.

Infatti, ad oggi, questo mercato è fortemente polverizzato e ben lontano dal soddisfare l’esigenza di una “locazione di qualità”, che abbia ad oggetto un patrimonio abitativo moderno, efficiente e non energivoro.

E in quest’ottica va affrontata e risolta la complessità dell’attuale gestione fiscale degli immobili d’impresa che, da una logica di tipo “patrimoniale”, deve puntare ad un sistema basato sempre e comunque sull’elemento “reddituale”, tipico del “fare impresa”.

A questo scopo, occorrerebbe alternativamente:

- *estendere la qualifica di “immobili strumentali” alle unità abitative locate dalle imprese, fintanto che permane tale destinazione, così da consentire il processo di ammortamento anche per tali fabbricati, fissando contestualmente un coefficiente d’ammortamento pari al 10% (quindi maggiore rispetto a quello del 3% vigente per i fabbricati strumentali, che risulta del tutto inidoneo ad esprimere il “ciclo di vita” di un fabbricato)*
- *oppure, consentire l’opzione per la “cedolare secca” anche in caso di locazione delle abitazioni delle imprese, quantomeno per quelle nuove o incisivamente ristrutturate, oppure per quelle in classe energetica elevata e locate a canone concordato.*

Proroga “Bonus edilizia” e “Ecobonus” e nuovo “Bonus facciate” (Artt. 19 e 25)

Viene prevista la proroga sino al 31 dicembre 2020 dei bonus fiscali in scadenza a fine anno ed, in particolare della:

- detrazione per interventi di riqualificazione energetica di singole unità immobiliari (cd. *Ecobonus singole unità*), nel rispetto della rimodulazione delle aliquote riconosciute per singola tipologia di intervento, operata dalla legge 205/2017 (legge di Bilancio 2018).

Resta ferma l’applicabilità sino al 31 dicembre 2021 dell’*Ecobonus* riguardante lavori energetici eseguiti su parti comuni condominiali e del *Sismabonus*, anch’esso in scadenza il 31 dicembre 2021;

- detrazione IRPEF per gli interventi di recupero edilizio delle abitazioni, nella misura rafforzata al 50% su un massimo di spese pari a 96.000 euro.

La proroga a tutto il 2020 riguarda anche:

- ✓ la detrazione del 50% per l’acquisto di abitazioni facenti parte di edifici interamente ristrutturati da imprese (detrazione da applicare sul 25% del prezzo d’acquisto, sempre nel massimo di 96.000 euro).

Resta fermo il recupero in 10 anni della detrazione spettante;

- ✓ la detrazione del 50% per l'acquisto e realizzazione di box pertinenti alle abitazioni.
- detrazione IRPEF per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici di classe energetica elevata, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, che si applicherà ancora, per un importo massimo di spesa di 10.000 euro, nella misura del 50% delle spese.

Anche per il 2020 la proroga del "bonus mobili" viene riconosciuta ai soggetti che sull'abitazione da arredare hanno avviato interventi, agevolati con il "bonus edilizia", a decorrere dal 1° gennaio 2019, escludendo quelli iniziati antecedentemente a tale data.

A questi è riconosciuto il "bonus mobili" sempre nel limite massimo di spesa di 10.000 euro, al netto delle spese eventualmente già agevolate nel 2019.

Resta fermo che l'acquisto agevolato deve riguardare mobili o grandi elettrodomestici di classe energetica non inferiore ad A+ (A per i forni) e le apparecchiature per cui è prevista l'etichetta energetica. Allo stesso modo è confermata la ripartizione decennale del beneficio.

Alla proroga delle suddette agevolazioni, per il 2020, si aggiunge una nuova detrazione Irpef, pari al 90% delle spese sostenute e rimaste a carico dei contribuenti relative ad interventi edilizi (compresa la manutenzione ordinaria), finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici, senza alcun limite di spesa.

L'agevolazione riguarda esclusivamente immobili a destinazione residenziale e può essere fruita dai soli soggetti privati (non imprese), sotto forma di detrazione Irpef, e senza possibilità di cessione del corrispondente credito d'imposta.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente le proroghe dei bonus fiscali per un ulteriore anno, soprattutto dell'Ecobonus e del Bonus edilizia nella forma maggiorata al 50% sino al limite di 96.000 euro (anziché 36% sino a 48.000 euro, nella disciplina a regime).

Tuttavia, tali incentivi dovrebbero trovare una definitiva stabilizzazione, superando la logica delle proroghe di anno in anno.

Inoltre, per avviare un reale processo di efficientamento energetico e messa in sicurezza sismica del patrimonio edilizio esistente, è necessario agire anche sulla tempistica dell'intero sistema delle attuali agevolazioni in scadenza al prossimo 31 dicembre 2021 (Ecobonus per interventi condominiali e Sismabonus).

Tale esigenza è particolarmente sentita per il cd. "Sismabonus acquisti" (detrazione pari al 75%-85% del prezzo di vendita, fino ad un massimo di 96.000 euro, spettante per l'acquisto di immobili demoliti e ricostruiti con miglioramento di 1 o 2 classi sismiche), la cui vigenza fino al 2021 ne impedisce di fatto l'applicazione nelle zone a rischio sismico 2 e 3, a cui è stato riconosciuto solo a decorrere dal 1° maggio 2019.

Sempre riguardo a tale agevolazione è poi opportuno estenderne l'ambito operativo anche all'acquisto di immobili riqualificati in chiave antisismica, senza necessità di preventiva demolizione. Ciò consentirebbe una riqualificazione di interi fabbricati prevalentemente ubicati nei centri storici o nei borghi, nei quali non sono possibili interventi di demolizione e ricostruzione.

Sempre al fine di favorire i processi di rigenerazione urbana, è poi

fondamentale permettere che il “Sismabonus acquisti” sia anche un “Sismabonus vendita”, riconoscendo la stessa agevolazione (detrazione pari all’85% di 96.000 euro, con possibilità di cessione del credito d’imposta) a chi cede unità immobiliari da demolire, a condizione che, entro i 12 mesi successivi, riacquisti una nuova unità immobiliare.

Infine, sul Bonus facciate, l’Ance ritiene possa positivamente attivare un giro d’affari annuo di 2,8 miliardi di euro, pur tenendo conto del rischio che l’innovazione normativa possa determinare, comunque, una riduzione degli interventi finalizzati alla messa in sicurezza del patrimonio abitativo e alla sua riqualificazione energetica.

Questi ultimi, infatti, presentano una maggiore complessità attuativa e di spesa rispetto alla semplice manutenzione delle facciate che, peraltro, risulterebbe incentivata in misura maggiore. Si andrebbe a provocare un effetto sostitutivo rispetto all’attuale agevolazione fiscale finalizzata alla sicurezza e al contenimento dei consumi energetici.

Tuttavia, questa agevolazione potrà avere un impatto positivo in tutti gli ambiti in cui sia difficile o impossibile ipotizzare interventi di risparmio energetico o antisismico di immobili soggetti a vincolo storico-artistico o ricadenti in zone urbanistiche vincolate.

**Agevolazioni
 Industria 4.0
 (Art. 22)**

Per favorire gli investimenti in beni strumentali innovativi ed i processi di trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0, viene prevista:

- la proroga al 31 dicembre 2020 dell’*Iperammortamento*, ossia la “supervalutazione” degli investimenti in beni strumentali nuovi ad alto contenuto tecnologico, ai fini dell’ammortamento.

La maggiorazione del costo degli investimenti viene riconosciuta nella misura del:

170%	–	per investimenti fino a 2,5 milioni di euro
100%	–	per investimenti tra 2,5 milioni di euro e fino a 10 milioni di euro
50%	–	per gli investimenti tra 10 milioni di euro e fino a 20 milioni di euro
0%	–	sulla parte di investimenti complessivi eccedente il limite di 20 milioni di euro.

- proroga al 31 dicembre 2020 del *Superammortamento*, ossia della “supervalutazione” del 130% degli investimenti in beni strumentali nuovi, sempre ai fini dell’ammortamento. Per chi beneficia dell’*Iperammortamento* è prevista la possibilità di fruire anche di una supervalutazione del 140% per gli investimenti in beni strumentali immateriali (software e sistemi IT).

Inoltre, per favorire i processi di trasformazione tecnologica necessari alla transizione ecologica e in linea con i principi dell’economia circolare e della decarbonizzazione stabiliti dall’Unione Europea, alle imprese che realizzano progetti ambientali secondo obiettivi specificamente indicati dalla norma che includono beni strumentali nuovi, acquistati dal 1° gennaio 2017, è riconosciuto per gli anni 2020, 2021, e 2022 un credito d’imposta nella misura del 10% delle spese sostenute per:

- Competenze tecniche e privative industriali relative all’acquisizione di brevetti;

- Consulenze specialistiche;
- Personale dipendente titolare di un rapporto di lavoro subordinato, anche a tempo determinato direttamente impiegati nel progetto ambientale.

L'importo massimo annuo riconoscibile è di 60.000 euro per ciascun beneficiario ed è utilizzabile in compensazione a partire dal 1 gennaio dell'anno successivo a quello di sostenimento delle spese ammissibili, ferma la ripartizione in 3 quote di parti importo.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente la proroga degli incentivi, anche se, per attivare un serio ed articolato progetto di digitalizzazione dell'attività d'impresa, sarebbe opportuna una loro ulteriore estensione temporale almeno fino al 2025.

Reintroduzione dell'ACE (Art. 30)

A decorrere dal periodo d'imposta 2019, viene reintrodotta l'*Aiuto alla Crescita Economica (ACE)* come incentivo alla patrimonializzazione delle imprese, al posto della cd "*Mini-Ires*" che viene così abrogata.

Si tratta, in particolare, dell'applicazione di un rendimento "nozionale", fissato all'1,3%, all'aumento di capitale apportato in azienda.

L'agevolazione era stata abrogata dal 2018 e sostituita con un altro incentivo diretto a favorire la capitalizzazione delle imprese che, tuttavia, non è stato mai operativo ed utilizzato, soprattutto per la sua complessità applicativa.

Valutazione

L'Ance valuta positivamente la reintroduzione dell'ACE come stimolo alla patrimonializzazione delle imprese del nostro settore, notoriamente sottocapitalizzate.

Sarebbe, quindi, quanto mai opportuno rivedere al rialzo la percentuale del rendimento "nozionale", che negli anni è stato via via ritoccato al ribasso, sino ad arrivare all'attuale 1,3% (dall'originario 4,75% del periodo d'imposta 2016, poi ridotto nel 2017 all'1,6%)

Revisione della tax expenditures (Artt. 75 e 85)

A decorrere dal periodo di imposta 2020, viene introdotta una soglia di reddito oltre la quale le detrazioni Irpef relative a oneri di spesa, riconosciute nella misura del 19%, ai sensi dell'art.15 del DPR 917/1986-TUIR, si azzerano con gradualità, il beneficio riconosciuto al contribuente.

Nello specifico, la suddetta detrazione spetta:

- a) al 100%, qualora il reddito complessivo non ecceda 120.000 euro;
- b) per la parte corrispondente al rapporto tra l'importo di 240.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e 120.000 euro, qualora il reddito complessivo sia superiore a 120.000 euro.

In caso di redditi superiori a 240.000 euro, conseguentemente, non spettano le suddette detrazioni.

Il reddito complessivo è assunto al netto del reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale e di quello delle relative pertinenze.

Per gli oneri relativi a interessi passivi e oneri accessori relativi a mutui contratti per l'acquisto e per la costruzione dell'abitazione principale, la detrazione compete nell'intero importo a prescindere dall'ammontare del reddito complessivo.

Rientra, invece, nella limitazione la detrazione Irpef per le spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro dei beni "vincolati" (art.15, co.1, lett.g del DPR 917/1986).

Viene previsto, inoltre, che, per fruire delle detrazioni IRPEF pari al 19%, in

linea generale (non solo le detrazioni riconosciute ai sensi dell'art.15 del TUIR), gli oneri devono essere pagati con versamento bancario o postale, oltre al bonifico bancario o postale, oppure attraverso carte di debito, di credito e prepagate, assegni bancari e circolari.

Valutazione

È apprezzabile l'esclusione dal suddetto meccanismo di limitazione per gli oneri relativi a interessi passivi e oneri accessori relativi a mutui contratti per l'acquisto e per la costruzione dell'abitazione principale. Sarebbe auspicabile che la medesima esclusione riguardasse anche la detrazione per le spese sostenute dai soggetti obbligati alla manutenzione, protezione o restauro dei beni "vincolati".

**Rivalutazione
terreni dei
privati**

(Art. 89)

Viene disposta una ulteriore riapertura dei termini per la rivalutazione delle aree (edificabili o agricole) e delle partecipazioni, possedute da privati non esercenti attività commerciale, oggetto, nel tempo, di diverse proroghe.

In particolare, 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 2020, mediante la redazione di una perizia giurata di stima ed il versamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito, pari, dal 2020, all'11% dell'intero valore rivalutato delle aree.

Tale imposta sostitutiva deve essere versata (o la prima rata nel caso di pagamento rateale) entro il 30 giugno 2020.

Si ricorda che, mediante la rivalutazione, i possessori possono utilizzare il nuovo valore dell'area come riferimento ("nuovo valore d'acquisto") ai fini del calcolo delle imposte sui redditi (ossia della cd. "plusvalenza" – artt.67 e 68 del D.P.R. 917/1986 – TUIR) e delle imposte d'atto dovute in fase di cessione del terreno.

Valutazione

La misura, in linea generale, è positiva, perché consente ai privati che posseggono aree edificabili di rivalutarne il valore fiscale (pagando un'imposta pari all'11% dell'intero valore rideterminato), abbattendo, in caso di successiva cessione delle stesse, le plusvalenze imponibili.

Tuttavia, si tratta dell'ennesima proroga della rivalutazione che, soprattutto negli ultimi anni, ha prodotto scarso interesse, in ragione del crollo dei valori immobiliari e dall'aumento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva, che è passata dal 4% all'attuale 11%.

**Rivalutazione
beni d'impresa**

(Art. 89)

Lo stesso articolo prevede anche una nuova riapertura dei termini anche per la rivalutazione dei beni d'impresa risultanti nel bilancio relativo all'esercizio 2018, con applicazione di un'imposta sostitutiva del 12% per i beni ammortizzabili e del 10% per quelli non ammortizzabili, da applicare sul maggior valore riconosciuto.

Il versamento deve essere effettuato in un'unica rata, con scadenza entro il termine di versamento del saldo delle imposte sui redditi dovute per il periodo d'imposta 2018.

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, mentre tale facoltà è riconosciuta per altre tipologie di immobili (ad esempio, gli "immobili patrimonio").

Gli effetti della rivalutazione, da effettuarsi nel bilancio relativo all'esercizio 2019, verranno riconosciuti, in termini di maggior valore dei beni ai fini dell'ammortamento a decorrere dal 2022 (ossia dal terzo esercizio successivo a quello di rivalutazione).

Viene, inoltre, ammessa la possibilità di operare l'affrancamento del saldo attivo generato a seguito della rivalutazione ed iscritto in bilancio, con il pagamento di un'imposta sostitutiva delle imposte sul reddito e dell'IRAP, pari al 10%.

Valutazione

Rispetto all'ultima rivalutazione (legge di bilancio 2019) le aliquote sono state ridotte dal 16 al 12% per i beni ammortizzabili, e dal innalzata, rispetto all'ultima rivalutazione dal 12 al 10% per gli altri. Pertanto, sebbene l'incentivo risulti più vantaggioso, resta fermo che negli ultimi anni il regime agevolativo ha avuto scarso appeal.

**Imposta
sostitutiva su
plusvalenze
patrimoniali
(Art. 89)**

Viene innalzata dal 20% al 26% l'aliquota dell'imposta sostitutiva dovuta sulle plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di beni immobili (*escluse le aree edificabili*) acquistati o costruiti da meno di 5 anni.

Le misure per il mercato privato delle costruzioni

**Programma
innovative
nazionale per la
rinascita urbana
(Art. 53)**

Viene previsto un nuovo programma di intervento sulla città (dopo il Piano Città del 2012, il Piano periferie del 2014 e il Programma straordinario periferie del 2015), questa volta focalizzato su:

- riduzione del disagio abitativo;
- riqualificazione;
- incremento del patrimonio di edilizia residenziale sociale “*in un’ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo*”. Per l’attuazione del Programma è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture un fondo apposito con dotazione complessiva pari a 853,81 milioni/€ in 14 anni.

Anche questa volta sono ammessi a presentare proposte di intervento solo soggetti pubblici (Regioni, Città metropolitane, Comuni capoluoghi di Provincia, Comuni con più di 60.000 abitanti, ecc.) mentre i contenuti e gli aspetti procedurali del programma, che risultano piuttosto generici, sono rimessi ad un successivo Decreto del Ministro delle Infrastrutture da adottarsi entro 60 giorni dall’entrata in vigore della Legge di bilancio. Si evidenziano comunque i seguenti aspetti:

- necessità di un coerenza con la programmazione regionale in tema di edilizia residenziale sociale in corso;
- coinvolgimento degli operatori privati, compresi quelli del terzo settore, fra i criteri per la valutazione delle proposte da parte del MIT presso il quale verrà istituita una Alta commissione;
- possibilità per i comuni di escludere gli interventi inseriti nel Programma dal contributo di costruzione.

Valutazione

Parzialmente positiva: nonostante l’ormai evidente consapevolezza della necessità di mettere mano alla rigenerazione urbana, questo tema viene nuovamente affrontato con uno schema normativo che, nelle precedenti esperienze, non ha saputo offrire risultati. La rigenerazione urbana dovrebbe essere oggetto di un intervento legislativo ampio ed organico che affronti contestualmente il tema del contenimento del consumo del suolo, possibilmente nel contesto di una riforma della normativa urbanistica, ormai datata (Legge 1150/1942 e DM 1444/1968).

Nel merito del programma e per una sua migliore operatività si evidenzia da

un lato, l'esiguità dei finanziamenti previsti (853,81 milioni/€) rispetto al lungo ambito di operatività temporale (14 anni) e dall'altro, la necessità che la legge preveda fin da subito termini di adempimento precisi e perentori e forme di anticipazione dei finanziamenti agli enti locali.

Si auspica che nelle definizioni dei provvedimenti attuativi si definiscano procedure in grado di passare rapidamente dalla progettazione e selezione delle proposte alla loro cantierizzazione. Occorre evitare che il programma non ripeta l'iter amministrativo dei precedenti "piani città" i cui esiti, relativamente ai tempi intercorso tra presentazione delle proposte e avvio dei cantieri, dovrebbe essere oggetto di attenzione.

**Rinegoziazione
 contratti
 locazione
 passive
 (Art. 73)**

Per conseguire ulteriori risparmi di spesa connessa ai contratti di locazione passiva della P.A. per immobili di proprietà privata, l'articolo autorizza le amministrazioni statali a rinegoziare, previa verifica della convenienza, con l'Agenzia del Demanio, i contratti in corso alla data di entrata in vigore della legge di bilancio. I contratti saranno rinegoziati indipendentemente dalle attuali previsioni contrattuali, entro 150 giorni e la proposta di nuovo contratto prevedrà una durata di 9 anni e un canone calcolato ai valori minimi dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, ridotto del 15%.

Valutazione

Negativa: è una norma fortemente penalizzante per i proprietari degli immobili dati in locazione alle pubbliche amministrazioni e spesso realizzati proprio in conformità alle esigenze pubbliche e che, per questo, difficilmente sono destinabili ad altri usi. La norma interviene a modificare rapporti contrattuali di natura privatistica, anche recenti, e il relativo equilibrio economico-finanziario, determinando più in generale la perdita di fiducia degli investitori nel sistema-Paese e di credibilità per lo Stato.

La norma, inoltre, bloccando di fatto gli investimenti, sarà idonea a causare anche un progressivo deterioramento degli immobili locati, con evidenti rischi in termini di sicurezza.

Le misure in materia di lavoro

**Revisione
 strutturale
 tariffe INAIL
 (Art. 6)**

Con il presente articolo il legislatore, abrogando la fase sperimentale del sistema tariffario che prevedeva una decorrenza dal 1° gennaio 2019 fino al 31 dicembre 2021 (escluso il 2022 per le verifiche sulla sostenibilità), per riprendere efficacia dal 1° gennaio 2023, rende strutturale la riforma delle tariffe dei premi Inail, introdotta dalla precedente Legge di Bilancio. L'articolo fa comunque salvo l'onere dell'Inail di verificare i risultati della riforma dopo il primo triennio di applicazione, nonché di monitorare la spesa avvertendo immediatamente i ministeri vigilanti in caso di necessità di interventi correttivi nei conti.

Valutazione

La revisione sperimentale delle tariffe Inail non ha sortito effetti nel settore edile, in quanto con la riduzione delle tariffe è stata prevista l'abrogazione, ai fini Inail, dell'agevolazione contributiva di cui all'art. 29 della L. n. 341/1995, pari all'11,50%, rivolta alle imprese iscritte e in regola con la Cassa Edile e che versano i contributi sull'orario di lavoro contrattuale (40 ore).

Si richiede, pertanto, il ripristino di tale previsione.

**Buoni pasto
 aziendali
 (Art. 83)**

Prevista la revisione dei limiti di esenzione dei buoni pasto (ridotti a 4 euro quelli cartacei e incrementati a 8 quelli elettronici). Confermata la disposizione relativa alle indennità sostitutive delle somministrazioni di vitto corrisposte agli addetti ai cantieri edili.

Valutazione

Valutazione positiva, con riferimento in particolare al mantenimento della previsione relativa all'indennità sostitutiva nel settore edile.

Le misure in materia di internazionalizzazione

Partecipazione alle Istituzioni finanziarie internazionali E' autorizzata la partecipazione italiana all'aumento di capitale della Banca Africana di Sviluppo (BAD), alla Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD) ed alla Società Finanziaria Internazionale (IFC).

(Art. 61) Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nei limiti dei vincoli stabiliti dai suddetti Fondi multilaterali di sviluppo, può contribuire alla ricostruzione delle loro risorse, anche con l'intervento di altri soggetti che svolgono attività di cooperazione allo sviluppo.

Valutazione **Valutazione positiva. Sarebbe inoltre opportuna una partecipazione italiana al capitale della CAF – Corporation Andina de Fomento, quale Banca Regionale di Sviluppo. La Banca infatti è uno dei maggiori finanziatori delle opere infrastrutturali in America Latina, che rappresenta per l'industria italiana delle costruzioni un'area fortemente strategica ed al cui sviluppo socio-economico, contribuiscono in maniera rilevante le imprese italiane dell'intera filiera.**

ULTERIORI PROPOSTE DELL'ANCE

In materia fiscale, l'Ance ritiene indispensabile intervenire in tema di rigenerazione urbana, mercato delle locazioni abitative e comparto delle opere pubbliche.

Incentivi fiscali per la riqualificazione urbana

Per quanto riguarda la riqualificazione, è necessario proseguire nel percorso avviato, massimizzando l'utilizzo efficiente della leva fiscale, che negli anni è stato l'unico strumento di tenuta delle attività in un settore ancora fortemente in crisi.

PROPOSTE

Per questo è fondamentale:

- **permettere che il Sismabonus acquisti sia anche un Sismabonus vendita:** riconoscere la stessa agevolazione (detrazione pari all'85% di 96.000 euro, con possibilità di cessione del credito d'imposta) a chi cede unità immobiliari da demolire, a condizione che, entro i 12 mesi successivi, riacquisti una nuova unità immobiliare,
- **la proroga fino al 2030 di tutti i bonus in scadenza il prossimo 31 dicembre 2019** (Bonus Edilizia, Ecobonus, Bonus mobili, anche quest'ultimo decisivo perché ormai integrato nel sistema degli incentivi e connesso alla realizzazione di interventi agevolati). Allo stesso modo, **la proroga deve interessare anche le agevolazioni in scadenza al 31 dicembre 2021**, ossia l'Ecobonus per gli interventi condominiali ed in particolar modo la detrazione per la messa in sicurezza sismica degli edifici (cd. Sismabonus), ivi compresa quella spettante per l'acquisto di immobili "antisismici" (cd. Sismabonus acquisti),
- **il rafforzamento della detrazione spettante per l'acquisto di immobili "antisismici"** (cd Sismabonus acquisti), estendendone l'applicazione all'acquisto di fabbricati oggetto di ristrutturazione in chiave antisismica, senza preventiva demolizione,
- il riconoscimento della **detrazione spettante per l'acquisto di immobili "antisismici"** (cd Sismabonus acquisti), **anche per gli interventi in corso al 1° maggio 2019 nelle zone sismiche 2 e 3**, laddove l'asseverazione del tecnico abilitato, relativa alla classificazione sismica dell'edificio, venga presentata successivamente al titolo abilitativo dei lavori, comunque **entro la data del rogito d'acquisto dell'immobile**,
- **la riapertura dei termini**, per il triennio 2020-2022, della detrazione spettante per l'acquisto di abitazioni in classe energetica **A o B**, commisurata al **50% dell'IVA dovuta**,
- il ripristino della **deducibilità degli interessi passivi connessi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa** (cd. "immobili merce" delle imprese edili). Ciò sempre nell'ottica di favorire i programmi complessi di rigenerazione urbana, che richiedono l'impiego di risorse finanziarie ingenti, reperite per la maggior parte con il ricorso al capitale di debito,
- **l'esclusione dalla nuova IMU di tutti i "beni merce" delle imprese edili**, ivi comprese i fabbricati in corso di ristrutturazione e le aree edificabili iscritte tra le "Rimanenze ("beni merce" delle imprese edili), così come già previsto per i fabbricati.

Mercato delle locazioni abitative

Per stimolare effettivamente il mercato delle locazioni, andrebbe rivisto il regime fiscale delle locazioni promosse dalle imprese, unici soggetti in grado di superare la frammentazione del mercato ed offrire una “locazione di qualità”.

Infatti, ad oggi, questo mercato è fortemente polverizzato e ben lontano dal soddisfare l’esigenza di una “locazione di qualità”, che abbia ad oggetto un patrimonio abitativo moderno, efficiente e non energivoro.

E in quest’ottica va affrontata e risolta la complessità dell’attuale gestione fiscale degli immobili d’impresa che, da una logica di tipo “patrimoniale”, deve puntare ad un sistema basato sempre e comunque sull’elemento “reddituale”, tipico del “fare impresa”.

PROPOSTE

Per quanto riguarda il mercato delle locazioni abitative, dovrebbe prevedersi alternativamente:

- **estendere la qualifica di “immobili strumentali” alle unità abitative locate dalle imprese**, fintanto che permane tale destinazione, **così da consentire il processo di ammortamento** anche per tali fabbricati, fissando contestualmente un coefficiente d’ammortamento pari al 10% (quindi maggiore rispetto a quello del 3% vigente per i fabbricati strumentali, che risulta del tutto inidoneo ad esprimere il “ciclo di vita” di un fabbricato)
- **oppure, consentire l’opzione per la “cedolare secca” anche in caso di locazione delle abitazioni delle imprese**, quantomeno per quelle nuove o incisivamente ristrutturate, **oppure** per quelle in classe energetica elevata e locate a canone concordato.

Fiscalità delle opere pubbliche

È altresì necessario intervenire nel comparto dei lavori pubblici, in particolare in tema di split payment, abrogando il meccanismo, tenuto conto dell’estensione generalizzata della fatturazione elettronica come strumento di lotta all’evasione in tema di IVA.

PROPOSTE

- **abrogare lo split payment.**

Nelle more della soppressione, si propone di:

- **estendere l’applicazione del “reverse charge”,** quale meccanismo di liquidazione dell’IVA dovuta ai fornitori, **tutte le volte in cui si applichi lo split payment verso i committenti pubblici,**
- **oppure consentire il recupero integrale del credito IVA** eliminando l’attuale tetto massimo di crediti d’imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.

Digitalizzazione del settore delle costruzioni

Nell’edilizia serve un ricambio generazionale per invertire il trend di lento e inesorabile impoverimento delle professionalità. E’ indispensabile rendere il settore più attrattivo, incentivando programmi educativi e formativi al passo con le nuove esigenze professionali e rivedendo il rapporto con le Università.

Per questo è necessario prevedere un bonus assunzioni per favorire l’ingresso di giovani professionalizzati nelle imprese, attraverso un meccanismo di decontribuzione totale per 10 anni finanziato coi fondi della politica di coesione territoriale.

Per migliorare la qualità dei processi e dei prodotti, è anche necessario avere strumenti per le imprese, a partire da una piattaforma digitale nazionale per le costruzioni.

PROPOSTE

Piattaforma digitale nazionale del settore delle costruzioni

E' necessaria la **creazione di una Piattaforma digitale nazionale specifica per le costruzioni** a servizio delle stazioni appaltanti pubbliche e private, dei progettisti, delle imprese di costruzioni, dei produttori di materiali e tecnologie, dei gestori e manutentori delle opere costruite.

Francia, Germania e Regno Unito stanno sviluppando le loro piattaforme e la Commissione Europea ha valutato positivamente la proposta italiana di creare una piattaforma europea, che centralizzi quelle nazionali, specializzata sulle costruzioni oltre le 5 già previste per altri settori.

Il Progetto DigiPlace, recentemente finanziato con 1 milione di euro nell'ambito di Horizon 2020, è iniziato a settembre 2019 ed è **indispensabile che l'investimento europeo sia tempestivamente accompagnato da un corrispondente investimento a livello nazionale dimensionato su 6 milioni di euro**. La realizzazione della Piattaforma, gestita da apposita "Cabina nazionale di indirizzo", potrà avvenire tramite bando pubblico.

Sostegno all'assunzione dei giovani con competenze digitali nelle imprese edili

Il DDL Bilancio prevede la riconferma degli incentivi per le imprese che fanno investimenti sulla digitalizzazione dei processi produttivi. Gli incentivi per l'acquisizione di beni strumentali 4.0 sono un sostegno necessario per le imprese ma per un passaggio completo ad una organizzazione 4.0 è indispensabile avere il personale formato specificatamente.

Il percorso formativo richiede anni, quindi per velocizzare il passaggio a Impresa 4.0 serve **favorire l'ingresso nel mondo lavorativo di giovani**.

Per questo motivo, è necessario prevedere che le imprese edili che assumono personale con età massima di 35 anni, diplomato o laureato, già professionalizzato in materia di Impresa 4.0, usufruiscano di una **decontribuzione totale degli oneri previdenziali ed assicurativi per un periodo di dieci anni**.

L'incentivo potrebbe essere finanziato con le risorse della politica di coesione territoriale (fondi strutturali europei e Fondo Sviluppo e Coesione).

Proposte in materia di lavoro

E' necessario intervenire sulla normativa della cassa integrazione guadagni in edilizia ripristinare agevolazioni a favore delle imprese regolari e prevedere disposizioni a supporto del sistema bilaterale della formazione in edilizia

PROPOSTE

Anzianità dei lavoratori edili ai fini della cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO)

E' necessario modificare le disposizioni della Cassa Integrazione guadagni ordinaria così come previste dal D.Lgs. 148/15 e s.m.i., al fine di adattare la relativa disciplina alle dinamiche del settore edile.

In particolare le modifiche riguardano:

- il requisito del possesso di un'anzianità di effettivo lavoro di almeno 90 giorni presso l'unità produttiva, quanto meno per l'edilizia, limita eccessivamente le

possibilità di accesso alla Cigo. Infatti il comparto delle costruzioni edili, a differenza di altri settori operanti su impianti fissi, si caratterizza per una forte mobilità dei lavoratori abitualmente impiegati su più cantieri anche nell'ambito dello stesso mese. Pertanto, si ritiene di fondamentale importanza che nel settore edile sia considerata l'anzianità di effettivo lavoro in riferimento al medesimo datore di lavoro, a prescindere dall'unità produttiva (cantiere o sede), ove il lavoratore opera o ha operato.

- Diversamente dagli altri settori, in edilizia, pur in presenza di un'aliquota contributiva più alta, i periodi di sospensione dell'attività imputabili ad eventi oggettivamente non evitabili, come ad es. l'evento meteo, sono conteggiati nel limite delle 52 settimane (limite massimo di fruizione della Cassa integrazione ordinaria). La modifica richiesta andrebbe esclusivamente ad equiparare i criteri di conteggio della cassa integrazione ordinaria tra i diversi settori produttivi.
- Risulta ormai indispensabile pervenire ad una riduzione dell'aliquota contributiva di Cigo per gli operai edili, portandola al 4,00% senza determinare saldi negativi dell'Inps nella gestione economica della Cigo in edilizia. Oggi, il settore paga circa 250 milioni di euro in più del dovuto ogni anno. Dal 2002, 4,5 miliardi sono stati drenati dalle casse delle imprese del settore.

Norma sul contributo dello 0,30 destinato alla formazione

E' necessario prevedere che il contributo dello 0,30% versato dalle imprese edili all'Inps e non destinato specificatamente ai relativi Fondi Interprofessionali (per l'industria Fondimpresa) sia riservato al sistema bilaterale dell'edilizia, il cui costo è interamente sopportato dalle imprese edili. In particolare, per la formazione e la sicurezza, le imprese pagano un contributo pari a circa l'1%.

L'ulteriore contributo sarebbe destinato alla promozione, l'organizzazione e l'attuazione, nei singoli ambiti territoriali, di iniziative di prima formazione per i giovani che entrano nel settore, iniziative di formazione continua, formazione in materia di sicurezza, qualificazione, riqualificazione, specializzazione ed aggiornamento per operai ed impiegati, secondo le esigenze del mercato del lavoro locale.