

Documento di Economia e Finanza 2015

Audizione dell'Ance

Commissioni congiunte bilancio del Senato
della Repubblica e della Camera dei deputati

20 aprile 2015

Sommario

NOTA DI SINTESI.....	3
SETTORE DELLE COSTRUZIONI E POLITICHE DI BILANCIO	8
LE PRIORITÀ DELL'ANCE	10
1. <i>Un cambio di paradigma nella politica infrastrutturale</i>	<i>10</i>
2. <i>Patto di stabilità interno.....</i>	<i>15</i>
3. <i>Pagamenti PA.....</i>	<i>16</i>
LA PREVISIONE DI SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI E IL QUADRO MACROECONOMICO	18
INFRASTRUTTURE: LE REGOLE - VALUTAZIONI E PROPOSTE	23
1. <i>Le nuove Direttive UE sugli appalti e le concessioni come opportunità.....</i>	<i>23</i>
2. <i>Un decreto - legge per anticipare alcuni correttivi urgenti.....</i>	<i>24</i>
CONTENUTI FISCALI: VALUTAZIONI E PROPOSTE	25
1. <i>Eliminazione delle "clausole di salvaguardia".....</i>	<i>25</i>
2. <i>Revisione della tassazione locale sugli immobili</i>	<i>26</i>
3. <i>Razionalizzazione degli incentivi alle imprese</i>	<i>27</i>
4. <i>Completamento dell'attuazione della delega fiscale</i>	<i>28</i>
5. <i>Split payment.....</i>	<i>30</i>
L'ALLEGATO INFRASTRUTTURE AL DEF 2015: LA SCELTA DELLE PRIORITÀ NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE.....	31

NOTA DI SINTESI

Il Documento di Economia e Finanza 2015 (DEF) si inserisce in un **contesto economico generale fortemente compromesso**, che appare come diretta conseguenza di anni di politiche di austerità che sono state ben lontane dal produrre i risultati auspicati per la sostenibilità dei conti pubblici.

La battaglia annuale sul contenimento del deficit entro il limite del 3% non ha evitato che il debito pubblico continuasse, inesorabilmente, a correre, sia in termini assoluti, sia, soprattutto, in rapporto al PIL che, dal 2008, è diminuito del 9%.

Il debito pubblico che nel 2007 era pari al 100% del Pil, alla fine del 2014 era pari a circa il 132% del Pil.

Appare evidente come **la politica economica adottata negli anni della crisi non abbia saputo comprendere l'importanza degli investimenti per sostenere la ripresa economica.**

Tale mancanza di visione è testimoniata dalle **scelte contenute nei documenti di bilancio che, dal 2008 al 2014**, hanno imposto una riduzione del 43,1% in termini reali degli stanziamenti per spese in conto capitale a fronte dell'aumento delle spese correnti al netto degli interessi sul debito (+3%).

Scelte che, non solo, hanno danneggiato l'economia, ma hanno ingigantito gli effetti della crisi sul settore delle costruzioni, determinando, dal 2008 al 2014, una perdita dei livelli produttivi del 32%, pari a circa 64 miliardi di euro in meno di produzione.

Gli effetti sull'occupazione sono pesantissimi: dall'inizio della crisi, i posti di lavoro persi nelle costruzioni sono 522.000 che salgono a 790.000 se si tiene conto anche dei settori collegati alle costruzioni.

Anche **dal lato del credito le imprese di costruzioni hanno dovuto affrontare dal 2008 un pesantissimo crollo di volumi**, un credit crunch che ha messo in discussione la sopravvivenza di molte aziende. Nel periodo 2008-2014 sono stati erogati complessivamente 153 miliardi di euro in meno per investimenti in costruzioni (86 miliardi nel settore abitativo e 67 nel non residenziale).

Anche la **fiscalità immobiliare** ha contribuito in maniera rilevante alla crisi del settore delle costruzioni.

Nel processo di trasformazione immobiliare (dall'acquisto dell'area, alla costruzione del fabbricato, sino alla vendita dello stesso), infatti, secondo nostre stime, **l'Erario incassa un profitto quasi doppio rispetto a quello dell'impresa che investe e realizza il progetto.**

E' necessaria una **forte inversione di tendenza.**

LA SPESA PER LE INFRASTRUTTURE UTILI PER IL TERRITORIO

Le indicazioni programmatiche contenute nel DEF rappresentano segnali certamente positivi ma ancora insufficienti a produrre un reale cambiamento nelle leve di politica economica su cui basare la ripresa del Paese.

Appare apprezzabile, e in linea con quanto auspicato negli ultimi anni dall'Ance, il **cambio di paradigma nella politica infrastrutturale** che pone l'attenzione anche sulle opere medio piccole di carattere ordinario.

Positiva appare l'indicazione di aumentare, nel 2015, la spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi, dopo anni di forti riduzioni.

Secondo il documento programmatico, gli investimenti fissi lordi - costituiti per la maggior parte da opere pubbliche – aumenteranno, in valori correnti dell'1,9% nel 2015, del +4,5% nel 2016 e del +2,4% nel 2017 (-6% nel 2014).

L'intensità degli aumenti, però, appare ancora troppo limitata.

Rispetto ad una spesa per investimenti fissi lordi nel 2014 pari a 36 miliardi di euro, viene previsto un aumento di 678 milioni nel 2015, di 1.656 milioni nel 2016 e di 926 milioni nel 2017 (per complessivi 3,3 miliardi). Nello stesso periodo la spesa corrente, al netto degli interessi sul debito, è prevista aumentare di circa 23 miliardi.

Continuano a ripetersi scelte già viste, che non incidono sulla spesa corrente.

Serve il coraggio di investire sulla ripresa e, quindi, sull'edilizia, attraverso una manovra di rilancio delle infrastrutture, in grado di sostenere in modo consistente la ripresa e la crescita dell'economia e di determinare un rilevante aumento di occupazione.

Già nel 2013, l'Ance ha stimato gli effetti di una manovra espansiva sulle infrastrutture, ipotizzando un recupero graduale dei livelli di investimento persi negli anni. Una manovra da 70 miliardi di euro in cinque anni, compatibile con i vincoli europei di finanza pubblica, che avrebbe determinato alla fine del periodo:

- una maggiore crescita cumulata del Pil del 3%;
- una maggiore occupazione, per circa 423.000 unità;
- un minor livello della disoccupazione;
- un deficit pubblico ben al di sotto del 3% di Maastricht;
- una riduzione del rapporto debito/Pil.

Oggi, più di ieri, le condizioni macroeconomiche globali renderebbero ancora più sostenibile un simile "atto di coraggio" da parte del decisore pubblico.

Un costo del denaro ai minimi storici, un concambio euro/dollaro favorevole alle esportazioni, un prezzo del petrolio in grado di ridurre la bolletta energetica nazionale, offrono spazi di manovra molto preziosi, impensabili solo un anno fa.

Molti paesi europei, come Francia e Germania, stanno sfruttando queste condizioni per avviare programmi di investimento a livello locale, realizzabili in tempi rapidi.

Ciò che serve, quindi, è **individuare programmi di investimento** in grado di produrre gli effetti macroeconomici descritti e, soprattutto, di migliorare la vita dei cittadini che, in questi anni, hanno visto deteriorare la qualità di tutti i servizi pubblici.

Analogamente, **occorre un allargamento del Patto di Stabilità Interno** che consenta la fattibilità di tali piani di intervento. Troppo spesso, infatti, i vincoli imposti dal patto di stabilità interno hanno limitato la spesa destinata a programmi d'investimento degli enti locali. **Dal 2008 al 2014 la spesa in conto capitale dei Comuni si è ridotta del 47%, mentre quella destinata alle spese correnti è aumentata del 17%.**

Con l'obiettivo di contribuire fattivamente alla realizzazione di un piano di opere pubbliche, l'Ance ha svolto, presso le amministrazioni territoriali, una ricognizione di opere rapidamente cantierabili, che ha individuato circa 5.000 progetti diffusi su tutto il territorio nazionale, per un importo complessivo di oltre 9 miliardi di euro.

I tre quarti delle opere segnalate dispongono già di un elevato livello progettuale (progetto definitivo o esecutivo), che consente l'apertura dei cantieri in tempi rapidi.

Si tratta, quindi, di progetti di pronta cantierizzazione che possono essere avviati in pochi mesi, così da produrre quell'effetto positivo sull'intera economia.

REGOLE SEMPLICI E TRASPARENTI PER GLI APPALTI PUBBLICI

Il Ddl per il nuovo Codice degli appalti all'esame del Senato va nella giusta direzione in materia di semplificazione, ma con alcune criticità relative in particolare a un aggravio di oneri formali a carico delle imprese. Occorre, inoltre, **anticipare con decreto legge alcune urgenze, tra le quali, l'introduzione di meccanismi anti turbativa delle gare, limitando criteri discrezionali per i piccoli lavori.**

L'ALLEGATO INFRASTRUTTURE

Appare condivisibile la scelta di individuare, nell'ambito del Programma Infrastrutture strategiche, **25 opere prioritarie**, alle quali garantire un flusso adeguato di risorse in modo da assicurare la fattibilità degli interventi.

Tali interventi, che presentano un costo di 70,9 miliardi di euro, mostrano un fabbisogno di nuove risorse pubbliche, nel triennio 2015-2018, di 3,5 miliardi.

L'Ance, fin dall'approvazione del Programma, nel 2001, ha sempre denunciato l'eccessiva vastità del piano e la sproporzione tra gli impegni assunti e le effettive disponibilità finanziarie, che, come confermato dalle analisi svolte periodicamente sull'attuazione delle opere, è stata alla base della lentezza nell'attuazione del programma.

RIVALUTAZIONE DELLE CITTÀ E DELLE PERIFERIE AL CENTRO DELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI E DEL FONDO SVILUPPO E COESIONE

Il DEF non individua la rigenerazione urbana sostenibile tra le tematiche nazionali prioritarie di intervento del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) che dovranno essere definite nelle prossime settimane, sebbene indichi tra gli obiettivi da perseguire quello della riduzione del congestionamento urbano e metropolitano da attuare attraverso il potenziamento delle reti metropolitane e il miglioramento della mobilità regionale.

Occorre dare concretezza alle politiche per le città, in termini di procedure e di risorse.

Vanno rilanciate, con provvedimenti organici e non solo straordinari, le politiche per la casa destinata alle fasce sociali deboli. Si tratta di attivare un'offerta abitativa oggi pressoché assente e che il soggetto privato può, solo molto limitatamente, soddisfare.

È evidente che un obiettivo di questo genere per essere raggiunto ha un passaggio essenziale nella revisione della normativa per il governo del territorio e nella creazione di regole mirate per la rivalutazione urbana.

Per far ciò sarà fondamentale la riforma del Titolo V della Costituzione ed in questo senso le indicazioni del Governo che, tra l'altro, "riportano" il governo del territorio nell'ambito delle competenze statali, sono positive.

POLITICHE PER L'AMBIENTE E IL TERRITORIO

Proseguire nel percorso di valorizzazione dell'ambiente e del territorio, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, alla fragilità del territorio per i rischi prodotti dal dissesto idrogeologico, agli interventi per il risanamento ambientale e alla bonifica dei siti inquinati deve rappresentare una priorità per l'azione pubblica. Il DEF è carente per quanto riguarda questi temi.

I PAGAMENTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Per quanto riguarda i ritardi di pagamento delle pubbliche amministrazioni alle imprese, che continuano a determinare una situazione di sofferenza nel settore delle costruzioni, molte criticità rimangono da affrontare. Su questo tema, il DEF illustra solo il quadro delle azioni già svolte che hanno agito solo sui pagamenti di parte corrente. Sono invece necessarie ulteriori misure (allentamento e riforma del Patto di stabilità interno, misure per la cessione dei crediti) per garantire il rispetto dei tempi previsti dalla direttiva europea, con particolare riferimento ai debiti di parte capitale.

Sempre sul tema della liquidità delle imprese, il DEF risulta **completamente carente in ordine ad una delle tematiche fiscali più critiche per gli operatori economici: il meccanismo dello "split payment"**. Questo, entrato in vigore il 1° gennaio scorso, sta rapidamente aggravando l'equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici.

Si tratta di una norma che appare profondamente iniqua e sproporzionata, perché fa gravare il costo della lotta all'evasione sui numerosi contribuenti diligenti, invece di utilizzare più efficacemente i molteplici strumenti di controllo, telematici e non, già esistenti, quali, ad esempio, la legge 136/2010 sulla tracciabilità dei movimenti finanziari e le disposizioni della legge 244/2007 sull'obbligo di fatturazione elettronica nell'ambito dei contratti pubblici.

Per questo è necessario un completo ripensamento da parte del Governo proprio sull'introduzione della misura, che va al più presto eliminata.

LA TASSAZIONE

E' evidente la necessità e l'urgenza di intervenire a breve sulla tassazione immobiliare, in attesa che si pervenga ad un complessivo riordino del sistema fiscale vigente che deve essere improntato su principi di equità e proporzionalità e, soprattutto, che non costituisca un ostacolo insormontabile alle nuove iniziative produttive.

Per il settore delle costruzioni è necessario che la riforma della fiscalità immobiliare non riproponga la patrimoniale sull'invenduto, come invece sembra paventarsi dalle prime anticipazioni sulla nuova imposta, cosiddetta "local tax".

L'ipotesi auspicata dall'ANCE è quella di una **Tassa unica sugli immobili**, stabile quanto meno per tre anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"), con l'ovvia esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

Per quanto attiene al processo di razionalizzazione degli incentivi, l'Ance esprime contrarietà al taglio lineare delle agevolazioni. La tax expenditure, deve fondarsi su una "selezione" accurata dei regimi agevolativi oggetto d'intervento, con tutela di quelli connessi a "beni a valenza sociale", quali indiscutibilmente la casa, come ad esempio

le detrazioni per il recupero delle abitazioni e la riqualificazione energetica.

E' urgente favorire la rigenerazione urbana con incentivi all'acquisto di immobili particolarmente performanti sotto il profilo energetico. In tal senso, l'ANCE propone, tra l'altro, l'esenzione dalle imposte sugli acquisti di immobili in classe energetica elevata effettuati nel triennio 2016-2018, con contestuale esenzione triennale dall'IMU, dalla TASI e dalla futura "local tax".

Nell'ambito dell'attuazione della delega fiscale, fondamentale per il settore è il tema della riforma del catasto, poiché rappresenta il cardine su cui poggerà ogni ipotesi di revisione della tassazione degli immobili basata sui valori catastali.

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

SEMPLIFICAZIONE AMMINISTRATIVA

La riduzione dei costi d'impresa dovuti alla complicazione e all'inefficienza della p.a. rappresenta positivamente una delle principali linee di azione del DEF per il rilancio dell'economia. Questa azione ha in sé i vantaggi di essere "a costo zero per la finanza pubblica" e di avere quasi immediata attuazione con effetti positivi per la ripresa.

In controtendenza rispetto alle indicazioni sulla semplificazione amministrativa va invece il Decreto Legge 133/2014 proprio sul tema della gestione delle terre e rocce da scavo che è essenziale per l'attività del settore.

SETTORE DELLE COSTRUZIONI E POLITICHE DI BILANCIO

La situazione del settore delle costruzioni permane critica dal punto di vista produttivo anche se si intravedono primi segnali positivi nel mercato immobiliare e nell'erogazione dei mutui alle famiglie.

Nel 2014, per il settimo anno consecutivo, il settore delle costruzioni è stato caratterizzato da una forte crisi e dal **2008 la perdita in termini di investimenti è stata del 32% pari a circa 64 miliardi di euro**. La contrazione dei livelli produttivi ha coinvolto tutti i comparti di attività, ad eccezione degli **investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo (+18,5% dal 2008 al 2014)**, grazie anche all'effetto di stimolo derivante dalla proroga del potenziamento degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie e il risparmio energetico.

Nel **mercato immobiliare residenziale**, dopo sette anni consecutivi di calo delle abitazioni compravendute (-53,6% tra il 2007 ed il 2013), nel corso del 2014 si registra un'interruzione del trend negativo, con una **crescita del 3,6% rispetto al 2013**.

Su questi segnali positivi registrati nel mercato immobiliare residenziale incide, certamente, il **diverso atteggiamento delle banche** che, nel corso del **2014**, hanno erogato circa **2 miliardi di euro in più** alle persone fisiche per l'acquisto dell'abitazione.

Anche sul fronte dei **lavori pubblici**, nel corso del **2014** si segnala, dopo anni di pesanti contrazioni, un **aumento dei bandi di gara** pubblicati sia in termini di **numero (+30,4% rispetto al 2013)** che di **valore (+18,3%)**.

Per consolidare i segnali positivi che si stanno manifestando e dare avvio alla ripresa è necessario un **impegno concreto per il rilancio delle infrastrutture e la riqualificazione delle città**.

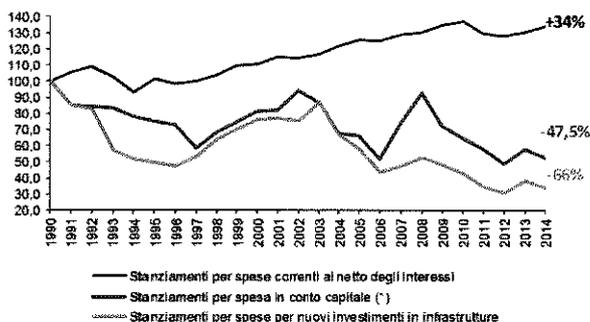
Occorre un **cambiamento radicale nella politica infrastrutturale**, un cambiamento che deve consentire di passare, con rapidità ed efficacia, dalla decisione di investimento all'effettivo utilizzo delle risorse disponibili.

Considerati i vincoli di bilancio, questo sarà possibile solo con una **inversione di tendenza della politica di bilancio che, negli ultimi venti anni, ha penalizzato la spesa in conto capitale, senza mai riuscire a comprimere quella corrente**.

A livello statale, dal 1990 al 2014, le previsioni di spesa segnano una fortissima riduzione della spesa in conto capitale (-47,5%) a fronte di un consistente aumento della spesa corrente al netto degli interessi del debito pubblico (+34%). In particolare, le risorse per nuove infrastrutture hanno subito nello stesso periodo una riduzione del 66%.

Ripartizione delle previsioni di spesa nel Bilancio dello Stato Periodo 1990-2014 (n.i. 1990=100)

Prezzi costanti



E' un trend in atto da oltre venti anni

Dal 1990 ad oggi:

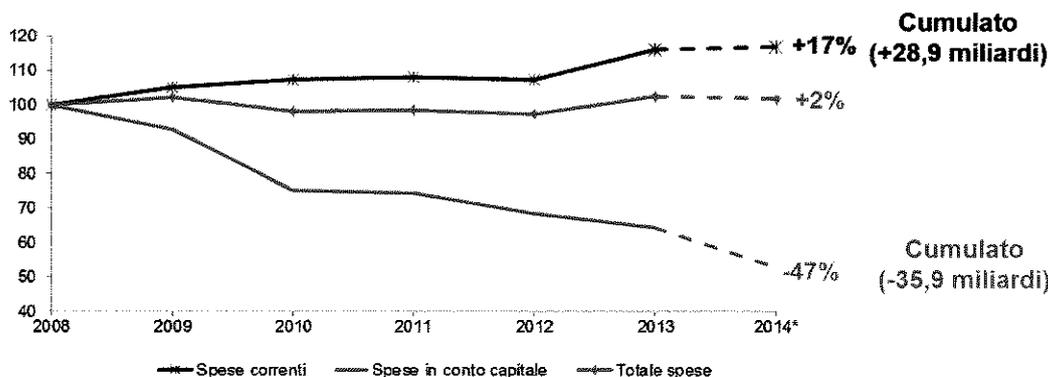
- **+34% risorse per spese correnti al netto degli interessi**
- **-47,5% risorse per spese in conto capitale**
- **-66% risorse per nuove infrastrutture**

(*) Gli stanziamenti per spese in conto capitale sono al netto delle risorse stanziate 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

Anche a livello locale le scelte di bilancio effettuate dagli enti locali, a causa delle regole del **Patto di stabilità interno**, hanno fortemente penalizzato le spese per investimenti.

Secondo le stime dell'Ance, realizzate sulla base dei dati della Ragioneria dello Stato, tra il 2008 ed il 2014, a fronte di una stabilità delle spese complessive (+2%), i Comuni hanno ridotto del 47% le spese in conto capitale e aumentato del 17% le spese correnti.

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



* Stima 2014 sulla base dei primi 11 mesi
Elaborazione e stime Ance su dati Ragioneria dello Stato

In questo contesto, per fare in modo che gli investimenti in opere pubbliche tornino a crescere, con effetti positivi su PIL e occupazione, serve un'**accelerazione dei programmi previsti e l'avvio di nuove iniziative per rilanciare le opere pubbliche.**

Ciò non può prescindere da una **modifica delle scelte di bilancio che consenta di liberare risorse da destinare agli investimenti infrastrutturali necessari per il Paese.**

In questo senso appare positiva la previsione contenuta nel DEF 2015 che vede la spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi nel 2015 tornare a crescere, dopo i forti cali degli anni precedenti.

Secondo il documento programmatico, per questo aggregato, costituito per la maggior parte da opere pubbliche, sono stimati **aumenti tendenziali** in valori correnti **dell'1,9% nel 2015, del +4,5% nel 2016 e del +2,4% nel 2017** (-6% nel 2014).

LE PRIORITÀ DELL'ANCE

1. Un cambio di paradigma nella politica infrastrutturale

La previsione di aumento della spesa pubblica per investimenti fissi annunciata nel DEF, che si auspica riguardi in misura consistente le infrastrutture, è certamente apprezzabile e può costituire la base per la ripresa del settore.

Analogamente, appare apprezzabile, e in linea con quanto auspicato negli ultimi anni **dall'Ance**, il cambio di paradigma nella politica infrastrutturale che **pone l'attenzione** anche sulle opere medio piccole di carattere ordinario, superando la logica, adottata nei passati documenti di programmazione, che identificava tale politica quasi esclusivamente nell'attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche.

Questi due elementi, seppur importanti, non sono sufficienti per definire una nuova politica per le infrastrutture ma devono essere accompagnati nei prossimi mesi da misure concrete in grado di offrire certezza alla realizzazione delle opere utili per i territori come quelle per la messa in sicurezza dal rischio idrogeologico e l'adeguamento degli edifici scolastici.

In questo contesto, al fine di contribuire fattivamente alla realizzazione di un piano di opere pubbliche per il Paese, l'Ance ha effettuato una **ricognizione di opere rapidamente cantierabili**, prive di finanziamento o il cui avvio è bloccato a causa del Patto di stabilità interno. Da questa iniziativa sono emersi circa **5.000 progetti diffusi su tutto il territorio nazionale, per un importo complessivo di oltre 9 miliardi di euro**.

I tre quarti delle opere segnalate dispongono già di un elevato livello progettuale (progetto definitivo o esecutivo), che consente l'apertura dei cantieri in tempi rapidi.

Si tratta, quindi, di progetti di pronta cantierizzazione che possono essere avviati in pochi mesi, così da produrre quell'effetto positivo sull'intera economia che il protrarsi della crisi economica richiede con urgenza.

La straordinaria partecipazione di imprese ed enti locali alla ricognizione testimonia la forte esigenza di investimenti locali, relativi sia ad opere di immediata attuazione, sia attraverso un **piano in grado di ridare una stabile prospettiva di investimenti agli enti locali** che, dopo otto anni di drastica riduzione delle possibilità di spesa determinata dal Patto di stabilità interno, hanno limitato la propria attività all'ordinaria amministrazione.

Si tratterebbe di un piano strategico pluriennale che potrebbe essere finanziato, tra l'altro, con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020, pari a circa 39 miliardi di euro, che il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) dovrà ripartire nelle prossime settimane tra le priorità strategiche individuate dal Governo.

Vale la pena ricordare che nell'attuale fase economica importanti paesi europei, come la Francia e la Germania, stanno avviando piani straordinari di rilancio degli investimenti locali.

Di seguito alcuni approfondimenti sui principali programmi infrastrutturali alla luce delle priorità individuate dal DEF 2015.

Rischio idrogeologico

La riduzione del rischio idrogeologico, che non equivale necessariamente alla riduzione del consumo di suolo, rappresenta un elemento indispensabile della strategia di rilancio degli investimenti infrastrutturali.

Su questo tema appare apprezzabile che il DEF 2015, nell'allegato infrastrutture, faccia riferimento esplicito agli interventi per la messa in sicurezza ed il recupero del territorio dal dissesto idrogeologico, con riferimento agli ambiti di impiego del Fondo sviluppo e coesione (FSC) 2014-2020.

Ciò consentirà, finalmente, di dare certezza alle risorse necessarie per la realizzazione del Piano nazionale contro il dissesto idrogeologico 2014-2020 annunciato dal Governo a novembre 2014 per un importo complessivo di 9 miliardi di euro di cui 2 miliardi di fondi vecchi già disponibili e 7 miliardi di nuove risorse aggiuntive (5 miliardi provenienti dal FSC 2014-2020 e 2 miliardi dai fondi strutturali europei 2014-2020).

Per l'Ance Resta comunque prioritario:

- **avviare subito i 700/800 interventi, per un valore di 4 miliardi di euro, che sono stati segnalati dalle Regioni** alla Struttura di Missione e che risultano già dotati di un livello di progettazione avanzato, ovvero di progettazione definitiva ed esecutiva;
- **destinare dei fondi specifici** per accelerare la progettazione di tutti gli interventi di messa in sicurezza del territorio segnalati dalle Regioni;
- **escludere le risorse** destinate alla prevenzione del rischio idrogeologico dal Patto di stabilità interno e dal Patto di Stabilità e Crescita europeo.

Edilizia scolastica

Analogamente al rischio idrogeologico anche gli interventi per l'edilizia scolastica sono richiamati nell'Allegato infrastrutture tra gli ambiti di impiego del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020.

In particolare, il documento programmatico specifica che per l'edilizia scolastica l'intervento riguarderà sia la costruzione di nuove strutture adeguate a nuovi standard di fruibilità ed efficienza, sia la ristrutturazione e l'efficientamento energetico di quelle esistenti.

L'Ance accoglie positivamente l'intenzione del Governo di stanziare ulteriori e significative risorse, con le quali finanziare un ampio Piano di medio periodo in grado di determinare una effettiva svolta rispetto al grave degrado del patrimonio edilizio scolastico, favorendo così anche la rigenerazione urbana. Il Piano, dato l'elevato fabbisogno, potrà essere studiato in modo tale da mettere a punto strategie d'intervento che ottimizzino l'utilizzo delle risorse pubbliche. Potranno inoltre essere messi a punto percorsi che favoriscano l'intervento dei capitali privati.

Per assicurare un rapido utilizzo di queste risorse, l'Ance ritiene **necessario superare alcune criticità** che in passato hanno ritardato l'attuazione dei programmi finanziati, si tratta in particolare di:

- frammentazione dei programmi e molteplicità delle procedure;
- certezza delle risorse;
- vincoli delle regole di finanza pubblica ed in particolare del Patto di stabilità interno.

Un tentativo di superamento della frammentazione dei programmi e molteplicità delle procedure per accelerare la spesa è contenuto nel **Disegno di Legge sulla Buona Scuola**. Potrebbe essere opportuno valutare la possibilità di estrapolare questa parte del disegno di legge e farla confluire in un decreto-legge per accelerare l'attuazione della messa in sicurezza degli edifici scolastici.

Riqualificazione delle città e delle periferie al centro della programmazione dei fondi strutturali e del Fondo Sviluppo e Coesione

La nuova programmazione dei fondi europei e nazionali relativi al periodo 2014-2020 rappresenta una straordinaria occasione per avviare una articolata e durevole politica urbana in Italia, intesa come valorizzazione del territorio e dell'edificato, rammando delle periferie, qualità delle relazioni (fisiche e immateriali), accessibilità e trasporti sostenibili, integrazione sociale.

Purtroppo il DEF non individua la **rigenerazione urbana sostenibile tra le tematiche nazionali prioritarie di intervento del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC)** che dovranno essere definite nelle prossime settimane, sebbene indichi tra gli obiettivi da perseguire quello della riduzione del congestionamento urbano e metropolitano da attuare attraverso il potenziamento delle reti metropolitane e il miglioramento della mobilità regionale.

In questo contesto, per dare concretezza alle politiche per le città, l'Ance ritiene necessario **definire una dotazione finanziaria minima di 5 miliardi di euro**, da destinare, nell'ambito della programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione, alla realizzazione di un programma nazionale di rigenerazione urbana sostenibile.

A livello di *governance*, tre appaiono le azioni indispensabili:

- rilanciare attraverso una regia più forte di quella attuale l'attività del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane, attribuendogli funzione di Cabina di Regia e di coordinamento delle amministrazioni competenti, per definire rapidamente una strategia nazionale per le comunità urbane sulle città che consenta al Paese di fare un salto di qualità verso le migliori esperienze europee;
- definire un modello istituzionale di intervento sulle città, in grado di garantire la collaborazione tra i vari livelli istituzionali, coordinandolo con il percorso di riforma degli enti locali (province, città metropolitane, ecc.);
- razionalizzare e non sovrapporre l'intervento pubblico per le città in un'ottica di massimizzazione degli effetti del finanziamento pubblico rispetto agli investimenti privati (Piano nazionale per le città, Piano per le periferie di cui alla Legge di stabilità per il 2015, nonché interventi più in generale per la casa, le infrastrutture, ecc.).

In questo contesto **vanno rilanciate**, con provvedimenti organici e non solo straordinari, **le politiche per la casa** destinata alle fasce sociali deboli. Si tratta di attivare un'offerta abitativa oggi pressoché assente e che il soggetto privato può, solo molto limitatamente, soddisfare. È necessario poter disporre di almeno € 250 milioni/anno la cui erogazione deve essere subordinata al principio del raggiungimento del risultato e cioè l'offerta di alloggi per questi soggetti.

È evidente che un obiettivo di questo genere per essere raggiunto ha un passaggio essenziale nella revisione della normativa per il governo del territorio e nella creazione di regole mirate per la riqualificazione urbana.

Per far ciò sarà fondamentale la riforma del Titolo V della Costituzione ed in questo senso le indicazioni del Governo che, tra l'altro, "riportano" il governo del territorio nell'ambito delle competenze statali, sono positive, ma andranno comunque confrontate con un processo di federalismo territoriale quasi quarantennale.

Certezza delle risorse dei fondi per la coesione territoriale

Nel DEF, il Governo sottolinea l'importanza dei Fondi strutturali europei e del Fondo Sviluppo e Coesione per il rilancio della politica infrastrutturale del Paese.

Da questo punto di vista, è opportuno evidenziare che a causa della perdurante incertezza relativa alla disponibilità di questi finanziamenti¹ e dei bassi livelli di spesa registrati dai fondi per la politica di coesione, gli effetti di tali stanziamenti sul mercato delle opere pubbliche sono stati finora di gran lunga inferiori al loro potenziale.

Piano europeo di investimenti "Juncker"

Sul fronte degli investimenti infrastrutturali, un contributo importante potrà arrivare dal Piano per gli Investimenti per l'Europa, cosiddetto Piano Juncker, che potrà essere complementare alla nuova politica nazionale sopradescritta.

Tuttavia, dei 315 miliardi annunciati solo 21 miliardi sono effettivamente disponibili. La cifra restante riguarda risorse finanziarie da reperire tra privati e autorità nazionali sulla base di una leva 1:15, stimata sulla base dell'esperienza acquisita nell'ambito dei progetti UE e delle attività della BEI.

Tale moltiplicatore appare incompatibile con il contesto italiano caratterizzato da scarsa attrattività da parte degli investitori esteri, frenati da un contesto normativo molto articolato e da un sistema giudiziario poco efficiente, nonché da un mercato del partenariato pubblico privato in difficoltà.

Diventa strategico, quindi, creare le condizioni per facilitare il più possibile il coinvolgimento degli investitori privati in Italia, come peraltro ampiamente condiviso nel DEF.

Un altro elemento determinante per la riuscita del "Piano Juncker" è rappresentato dal superamento, almeno per gli stanziamenti previsti nell'ambito del Piano, dei vincoli del Patto di stabilità e crescita europeo e, di conseguenza, del Patto di stabilità interno.

Per quanto riguarda le tipologie da finanziare, appare positiva la scelta di finanziare anche numerose opere medio-piccole di messa in sicurezza del territorio e di riqualificazione degli edifici scolastici, accanto ai grandi collegamenti europei.

Dei 76 miliardi di euro di progetti presentati dall'Italia, circa il 75 %, pari a 57 miliardi di euro, sono destinati a programmi e progetti che possono attivare prevalentemente domanda edilizia e di migliorare le condizioni finanziarie delle imprese.

In questo contesto, appare opportuno prevedere l'attiva partecipazione delle associazioni che rappresentano le imprese di costruzioni nelle piattaforme nazionali di promozione dei progetti in corso di costituzione.

¹ Si ricordano in particolare i numerosi tagli effettuati al Fondo Sviluppo e Coesione (ex-FAS) effettuati negli ultimi anni.

Semplificazione amministrativa

La **riduzione dei costi d'impresa** dovuti alla complicazione e all'inefficienza della p.a. **rappresenta positivamente una delle principali linee di azione del DEF** per il rilancio dell'economia.

Gli strumenti per raggiungere questo obiettivo sono stati individuati nella eliminazione dei vincoli burocratici e nella riduzione dei costi amministrativi attraverso due direttrici:

- riforma delle pubbliche amministrazioni (atto S/1577) in corso di esame al Senato;
- semplificazione burocratica mediante l'Agenda per la semplificazione 2015-2017 varata lo scorso anno dopo la chiusura della Consultazione pubblica "100 procedure da semplificare" e condivisa tra Stato, Regioni ed enti locali.

Il settore dell'edilizia è stato segnalato nella Consultazione come uno di quelli più colpiti da eccessivi oneri burocratici ed è diventato quindi uno dei cinque settori strategici dell'Agenda, con la previsione da un lato di modelli unici semplificati e standardizzati per tutto il territorio nazionale (già adottati quelli per permessi di costruire, Scia, CIL e CILA) e di un regolamento edilizio tipo e dall'altro la semplificazione della normativa relativa alle procedure edilizie in generale (autotutela, Scia, silenzio fra p.a. e in particolare conferenza di servizi che, negli anni, da strumento finalizzato ad agevolare il coordinamento fra diverse amministrazioni nell'ambito di uno stesso procedimento, ha subito numerose modifiche fino a perdere gli originari caratteri di celerità e concentrazione).

L'azione del Governo, da ultimo con il Decreto Legge 133/2014, risulta finalmente ampia ed organica, in controtendenza con gli interventi del passato spesso frammentari.

Per la prima volta è stata avviata un'azione specifica volta al superamento della disomogeneità normativa e amministrativa a livello sia regionale sia addirittura locale, che caratterizza da sempre il settore dell'edilizia (parametri urbanistici ed edilizi, regolamenti edilizi e modelli documentali diversi da comune a comune).

Questa azione ha in sé i vantaggi di essere "a costo zero per la finanza pubblica" e di avere quasi immediata attuazione con effetti positivi per la ripresa.

In controtendenza rispetto alle indicazioni sulla semplificazione amministrativa va invece il Decreto Legge 133/2014 proprio sul tema della **gestione delle terre e rocce da scavo che è essenziale per l'attività del settore**. Infatti, è stata introdotta una nuova delega per la disciplina della materia, che, se pur finalizzata a riordinare la normativa, di fatto rischia di vanificare le semplificazioni introdotte negli anni passati (art. 41 bis Decreto Legge 69/2013, convertito dalla Legge 98/2013) e soprattutto di ingenerare nuove incertezze operative ed interpretative.

Occorre in primo luogo:

- mantenere le indicazioni della semplificazione del 2013 (art. 41 bis);
- coordinare e semplificare la normativa per le grandi opere (DM 161/2012);
- assicurare certezza delle norme soprattutto nel periodo transitorio.

Politiche per l'ambiente e il territorio

Proseguire nel percorso di valorizzazione dell'ambiente e del territorio, con particolare attenzione alla sostenibilità ambientale, alla fragilità del territorio per i rischi prodotti dal dissesto idrogeologico, agli interventi per il risanamento ambientale e alla

bonifica dei siti inquinati **deve rappresentare una priorità per l'azione pubblica**, anche mediante il coinvolgimento di soggetti privati.

In questo senso il **DEF è carente** per quanto riguarda tutto ciò che attiene al recupero di aree e siti inquinati non solo in una logica di tutela dell'incolumità e della salute pubblica, ma anche per l'obiettivo del contenimento del consumo del suolo mediante incentivi per l'utilizzo di aree/ immobili oggi inutilizzate.

Basti pensare che sull'intero territorio nazionale ci sono in media 2 siti inquinati per Comune, con oltre 9.000.000 di abitanti interessati.

Queste azioni di "recupero territoriale" rientrano nell'ambito di quel processo sinergico richiamato come necessario fra le azioni per la città.

Valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico

Se è vero che in piena crisi economica e nell'ottica di ripensare il territorio limitando il consumo di suolo, **la valorizzazione del patrimonio pubblico** (con o senza dismissione) **rappresenta una nuova frontiera per lo sviluppo e la riqualificazione delle città** ed anche un nuovo mercato nel quale possono confrontarsi gli operatori del settore, è altrettanto vero che fino ad oggi si è assistito a processi lunghi, complessi e senza esito e ciò prima di tutto a causa della scarsa fattibilità economico-finanziaria delle operazioni spesso vincolate dalla impossibilità di cambi della destinazione d'uso originaria o a nuove destinazioni d'uso prive di mercato.

Positiva è l'acquisita consapevolezza del Governo della necessità di predisporre regole mirate soprattutto sotto il profilo urbanistico-edilizio per accelerare la definizione delle nuove funzioni/destinazioni d'uso indispensabili per l'inserimento degli immobili nei processi di trasformazione urbana. In questo contesto vanno inoltre tenuti presenti i contesti locali, anche al fine della salvaguardia dei relativi livelli occupazionali.

2. Patto di stabilità interno

E' necessario realizzare una riforma strutturale del Patto di stabilità interno e modificare le regole di contabilizzazione della spesa in conto capitale in modo da **consentire una politica equilibrata degli investimenti da parte degli enti locali**.

In materia di esclusione delle risorse destinate ad investimenti dal Patto di stabilità interno e dal Patto di stabilità e Crescita europeo, le iniziative adottate a livello nazionale ed europeo, riepilogate nel DEF, sono state finora molto deludenti.

A **livello europeo**, la comunicazione² della Commissione Europea relativa ad un migliore utilizzo della flessibilità prevista dal Patto di stabilità e crescita, pur rappresentando un segnale politico positivo, appare **fortemente insufficiente**.

L'irrigidimento delle condizioni di accesso alla già irraggiungibile "clausola europea per gli investimenti" e l'introduzione di due ulteriori clausole europee di flessibilità relative al "ciclo economico" e alle "riforme", infatti, indeboliscono fortemente la possibile spinta agli investimenti derivanti dall'introduzione della clausola.

² COM(2015) 12 final del 13 gennaio 2015

A **livello nazionale**, la legge di stabilità per il 2015 prevede solo una revisione dei criteri di distribuzione del Patto di stabilità interno per gli enti locali, senza attribuzione di maggiori spazi finanziari rispetto al 2014³.

Inoltre, la legge di stabilità prevede la possibilità di fissare criteri in grado di consentire l'esclusione dal Patto di stabilità interno delle spese relative ad interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di riqualificazione degli edifici scolastici.

A tale proposito, è opportuno evidenziare che l'Accordo raggiunto il 19 febbraio 2015 tra Governo e enti locali in sede di conferenza Stato-Città e autonomie locali sui criteri di distribuzione degli obiettivi del Patto di stabilità interno, cancella, di fatto, l'apertura prevista dalla Legge di stabilità per il 2015 per **l'esclusione delle spese relative ad interventi di riduzione del rischio idrogeologico e di riqualificazione degli edifici scolastici**.

A tale finalità, infatti, è stato destinato un importo di **solì 50 milioni di euro**, di cui 10 relativi al rischio idrogeologico e 40 milioni di euro relativi all'edilizia scolastica.

In altre parole, **l'Accordo**, che dovrebbe essere recepito con un prossimo decreto-legge "enti locali", **non prevede al momento nessuna misura specifica a favore degli investimenti**, contraddicendo quanto affermato dal Governo nei documenti recentemente trasmessi alla Commissione Europea nell'ambito della procedura di valutazione del Bilancio 2015 e nel DEF.

Allo stesso modo, l'introduzione del pareggio di bilancio per le Regioni rischia di limitare fortemente la capacità di attivare investimenti a partire dal 2015.

3. Pagamenti PA

I ritardi di pagamento della Pubblica Amministrazione continuano a determinare una situazione di sofferenza per le costruzioni, uno dei settori più colpiti dal fenomeno in Italia.

L'entrata in vigore della direttiva europea e le misure finora adottate dai vari Governi hanno avuto effetti positivi, ma purtroppo ancora troppo limitati, sull'andamento dei ritardi di pagamento. Nel secondo semestre 2014, i tre quarti delle imprese di costruzioni registrano ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

I mancati pagamenti della P.A. provocano tuttora **effetti negativi sull'occupazione, sugli investimenti e sul funzionamento dell'economia**: a fronte del mancato pagamento della P.A., un terzo delle imprese (il 31%) deve ridurre il numero dei dipendenti, la metà delle imprese (il 41%) riduce gli investimenti previsti e il 57% delle imprese ritarda i pagamenti ai propri fornitori.

Secondo le stime dell'Ance, circa 10 miliardi di euro di ritardati pagamenti per spese in conto capitale rimangono ancora senza una soluzione.

Molte criticità rimangono quindi da affrontare con riferimento ai debiti di parte capitale. Su questo tema, il DEF illustra solo il quadro delle azioni in atto senza prevedere l'attuazione di ulteriori misure che risultano necessarie per garantire il rispetto della normativa europea in materia.

³ L'effetto congiunto della riduzione dell'obiettivo del Patto di stabilità interno e dell'introduzione Fondo per i crediti di dubbia esigibilità è quello di un'apertura di un miliardo di euro in termini di indebitamento netto, che potrà essere destinata sia a spese correnti sia a spese in conto capitale. Tale effetto è pari a quello previsto nel 2014, anno in cui era stata prevista un'apertura di un miliardo di euro in termini di indebitamento netto a favore delle spese in conto capitale.

Secondo l'Ance, al fine di risolvere il problema dei pagamenti della Pubblica Amministrazione, è necessario:

1. pagare tutti i debiti pregressi, in particolare con una nuova misura "una tantum" di consistente allentamento del Patto di stabilità interno ed un intervento su tutte le altre problematiche, tra cui quella delle società partecipate pubbliche;
2. riformare strutturalmente le modalità di contabilizzazione della spesa in conto capitale a livello nazionale e le regole del Patto di stabilità interno
3. modificare l'articolo 117 del Codice dei Contratti Pubblici per favorire la cessione *pro soluto* dei crediti verso la PA;
4. riformare le regole sulla perenzione dei fondi per infrastrutture;
5. garantire una certificazione sistematica e automatica dei debiti e misure per lo smobilizzo dei crediti.

LA PREVISIONE DI SPESA PER INVESTIMENTI PUBBLICI E IL QUADRO MACROECONOMICO

- La spesa della Pubblica Amministrazione per investimenti fissi lordi⁴ nel 2015 torna a crescere dopo i forti cali degli anni precedenti. Secondo il Def, per questo aggregato, costituito per la maggior parte da opere pubbliche, sono stimati aumenti tendenziali in valori correnti dell'**1,9% nel 2015**, del **+4,5% nel 2016** e del **+2,4% nel 2017** (-6% nel 2014).

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI
Milioni di euro correnti

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Totale investimenti fissi lordi	38.310	35.993	36.671	38.327	39.253	39.501	40.021
variazione assoluta rispetto all'anno precedente (milioni di euro)	-2.985	-2.317	678	1.656	926	248	520
var. % rispetto all'anno precedente in valore	-7,2	-6,0	1,9	4,5	2,4	0,6	1,3

Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

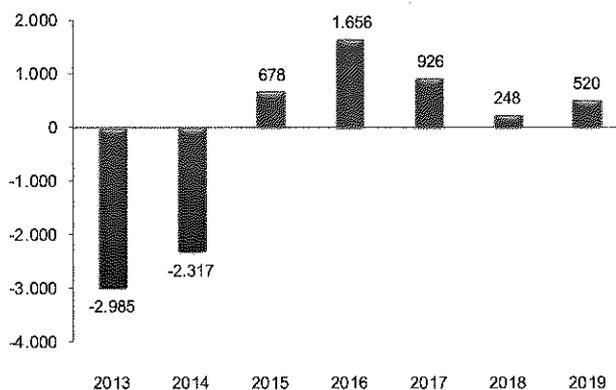
In valori assoluti (euro) gli aumenti previsti, rispetto all'anno precedente, sono:

+678 milioni nel 2015

+1.656 milioni nel 2016

+926 milioni nel 2017

GLI AUMENTI DI SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI FISSI PREVISTI DAL 2015 - Variazioni assolute rispetto all'anno precedente
(Milioni di euro)



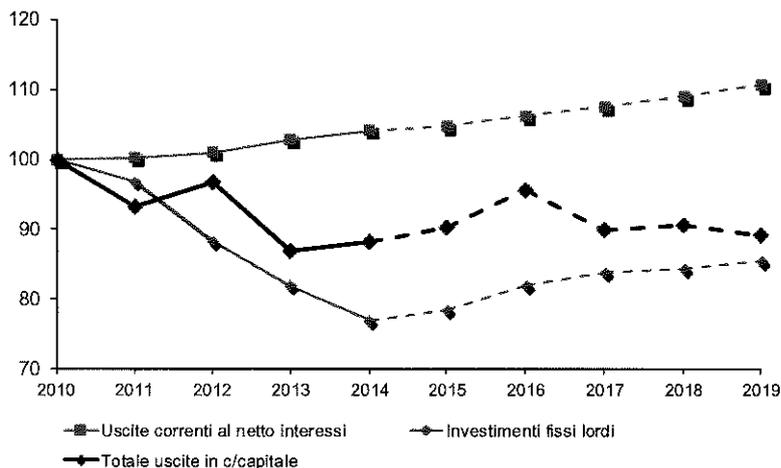
Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

⁴ 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.

La voce investimenti fissi lordi include, pertanto, oltre alle opere pubbliche anche macchine, attrezzature, mezzi di trasporto, ricerca e sviluppo e sistemi di equipaggiamento per la difesa nazionale.

- **Ancora in aumento la spesa corrente al netto degli interessi.** Per questa voce sono previsti aumenti tendenziali dello 0,8% nel 2015, dell'1,4% nel 2016 e dell'1,2% nel 2017 a conferma di un trend positivo già in atto.

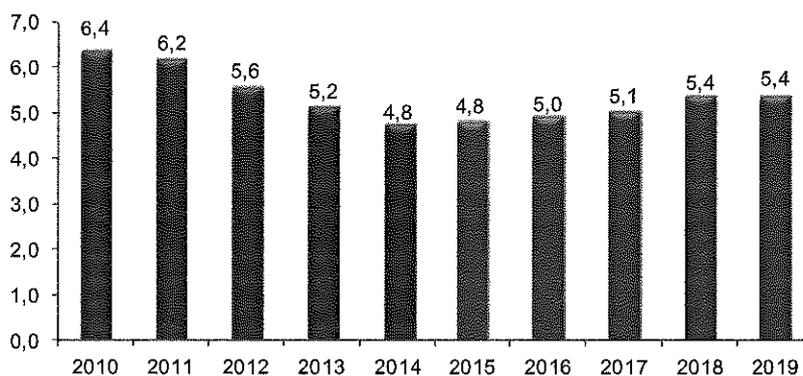
NEL 2015 INVERSIONE DI SEGNO NELLA PREVISIONE DI SPESA PUBBLICA PER INVESTIMENTI FISSI - n.i. 2010=100



Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

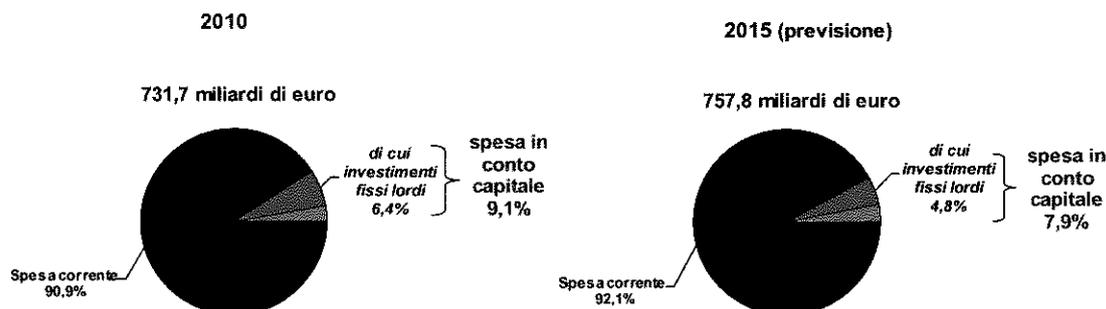
- La dinamica positiva degli **investimenti pubblici** prevista nel Def a partire dal 2015 consentirà di aumentare l'**incidenza** di tale voce **sul totale della spesa pubblica** (da 4,8% del 2015 al 5,4% del 2019). Tale rapporto, tuttavia, rimane al di sotto dei valori del biennio 2010-2011.

SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER INVESTIMENTI FISSI LORDI - % sul totale spesa pubblica al netto degli interessi



Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

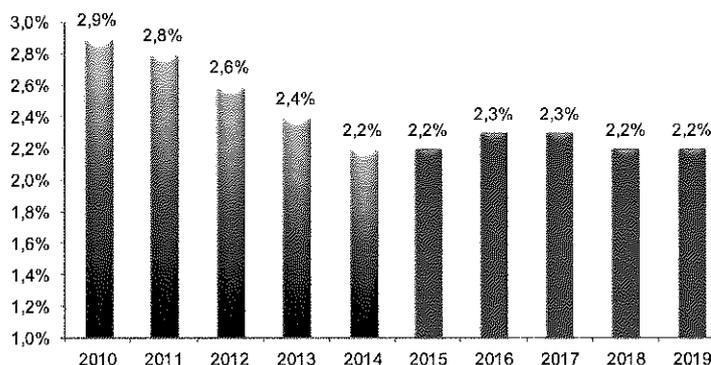
SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AL NETTO DEGLI INTERESSI



Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

- L'incidenza della spesa della PA per investimenti fissi lordi sul PIL, in progressiva riduzione fino al 2014 (passa da 2,9% del 2010 al 2,2% del 2014) per l'anno in corso è stimata in linea con il 2014 e per il biennio successivo 2016-2017 è prevista aumentare al 2,3%.

**SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER
INVESTIMENTI FISSI LORDI IN ITALIA - % sul PIL**

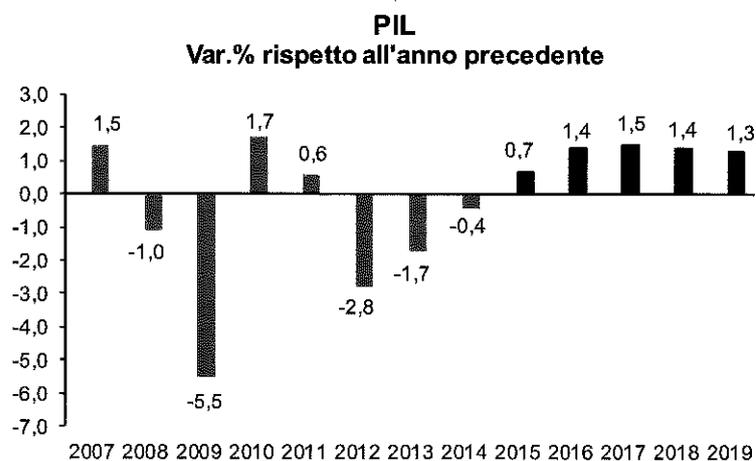


Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

- Le previsioni di aumento della spesa pubblica per investimenti fissi lordi si inseriscono in un **contesto macroeconomico** che vede l'economia italiana uscire da una recessione tra le più profonde e prolungate della storia del Paese. Dopo la forte contrazione del biennio 2012-2013 (-2,8% nel 2012 e -1,7% nel 2013), l'economia italiana ha chiuso il 2014 con un'ulteriore flessione del Pil dello 0,4% su base annua.

Per il 2015, il Def prevede un aumento del Pil (+0,7% rispetto all'anno precedente) e le indicazioni sono di una crescita più sostenuta per il 2016 ed il 2017.

Nello scenario programmatico che tiene conto dell'impatto delle politiche economiche prospettate nel Def, il Pil è previsto aumentare nel 2016 dell'1,4% e nel 2017 dell'1,5%.



Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

In particolare, nel quadro macroeconomico, **per gli investimenti in costruzioni** è prevista un'interruzione della caduta dei livelli produttivi a partire dal 2016, dopo il lieve calo stimato ancora per l'anno in corso (-0,3% rispetto al 2014).

Gli investimenti in costruzioni, nel 2016 sono previsti aumentare dell'1,6% ed un ulteriore e più significativo aumento è previsto nel 2017 (+1,9%).

PIL ED INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI
Variazione % in quantità

	PIL		Investimenti in costruzioni	
	quadro tendenziale	quadro programmatico	quadro tendenziale	quadro programmatico
2014	-0,4	-0,4	-4,9	-4,9
2015	0,7	0,7	-0,3	-0,3
2016	1,3	1,4	1,2	1,4
2017	1,2	1,5	1,6	1,9

Elaborazione Ance su dati Istat e DEF, aprile 2015

L'impatto delle politiche economiche enunciate all'interno del Def (quadro programmatico) produrrà sul totale degli investimenti in costruzioni (abitazioni e costruzioni non residenziali pubbliche e private) una ricaduta positiva di 0,2 e 0,3 punti percentuali rispettivamente nel 2016 e nel 2017, rispetto al quadro tendenziale (ovvero a legislazione vigente).

La previsione di aumento della spesa pubblica per investimenti fissi annunciata nel Def, che si auspica riguardi in misura consistente le infrastrutture, è certamente apprezzabile e può costituire la base per la

ripresa del settore in un momento caratterizzato da primi segnali positivi nel mercato immobiliare e nell'erogazione dei mutui alle famiglie.

Nel mercato immobiliare residenziale, infatti, dopo sette anni consecutivi di calo delle abitazioni compravendute (-53,6% tra il 2007 ed il 2013), nel corso del 2014 si è registrata un'interruzione del trend negativo, con una crescita del 3,6% rispetto al 2013.

Nel 2014 le compravendite di abitazioni con mutuo ipotecario sono aumentate del 12,7% rispetto all'anno precedente e l'ammontare dei mutui erogati per tali acquisti è cresciuto del 10%.

INFRASTRUTTURE: LE REGOLE - VALUTAZIONI E PROPOSTE

1. Le nuove Direttive UE sugli appalti e le concessioni come opportunità

Il recepimento delle Direttive sugli appalti pubblici rappresenta l'opportunità di aggiornare la normativa nazionale alla luce di quella europea, rispondendo altresì in modo efficace alle esigenze del mercato e degli operatori che in esso operano.

Per ANCE, questa è l'occasione per rimuovere alcune distorsioni che da anni affliggono il settore.

In particolare, si assiste spesso a ritardi ed inefficienze nella fase di programmazione dei lavori, riconducibili per lo più al decisore politico. Ciò ha comportato spesso un uso distorto delle deroghe rispetto alle norme ordinarie, ed un eccessivo ricorso alla figura dei commissari straordinari, con una compromissione dei principi a tutela della massima concorrenza, della trasparenza e del mercato.

Si finisce per correre in gara o nella fase esecutiva dei lavori, a danno della concorrenza, al fine di recuperare il tempo perso nelle fasi antecedenti. Bisogna invece salvaguardare sempre il momento del confronto concorrenziale, che deve svolgersi con tempi congrui e con meccanismi trasparenti.

In questo contesto, ANCE ha proposto negli anni un pacchetto di misure "antiturbativa" finalizzate a scoraggiare i fenomeni corruttivi e collusivi.

Non si può sottacere anche l'esigenza di incentivare e garantire adeguati livelli qualitativi della progettazione, anche al fine di evitare un ricorso improprio allo strumento delle varianti.

Occorre inoltre tornare alla logica del risultato, rappresentato da un'opera pubblica eseguita secondo le regole dell'arte, abbandonando quella del mero controllo formale e cartaceo, per addivenire al controllo sostanziale della fase realizzativa. A questo scopo, appare indispensabile investire nella formazione della pubblica amministrazione, così come in una migliore qualificazione delle imprese.

Privilegiare la concorrenza significa anche aprire i mercati chiusi o monopolistici, come quelli che fanno capo alle società concessionarie autostradali e alle municipalizzate pubbliche. Occorre infine promuovere adeguati meccanismi di coinvolgimento delle PMI.

In questo quadro, **la legge delega sugli appalti va nella direzione giusta**, l'impianto è buono e ha accolto le osservazioni proposte dall'ANCE.

E' stato giusto porre un freno alle deroghe e alle leggi speciali. Tuttavia, vi sono alcune **criticità**.

È altrettanto importante che l'impresa, come accade in Europa, possa dire la sua anche nella fase del progetto esecutivo. Spesso, troppo spesso, infatti, le amministrazioni fanno progetti non all'altezza.

Inoltre, occorre eliminare oneri formali, non previsti dalle Direttive, come l'indicazione in gara dei subappaltatori. Importanti sono anche meccanismi antiturbativa d'asta ed eliminare criteri discrezionali come l'offerta economicamente più vantaggiosa, per i piccoli appalti (sotto i 2,5 milioni di euro). Si deve garantire la massima qualità all'opera pubblica, per evitare casi come quelli accaduti in Sicilia.

Inoltre, il disegno di legge delega dovrebbe specificare che l'offerta economicamente più vantaggiosa deve essere valutata sulla base di criteri oggettivi, ciò al fine di limitare la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei parametri valutativi.

Dovrebbe, infine, escludersi l'introduzione di un principio di "favor" nei confronti del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione degli appalti pubblici, poiché tale principio contrasta con quanto affermato dalla nuova direttiva appalti, che, pur prevedendo questo quale unico criterio di aggiudicazione, puntualizza che tale criterio ricomprende al suo interno anche il criterio del prezzo più basso, che le amministrazioni sono, quindi, pienamente libere di utilizzare.

2. Un decreto - legge per anticipare alcuni correttivi urgenti

In attesa di un pieno recepimento delle Direttive, occorre tuttavia **intervenire sulla normativa nazionale, al fine di risolvere alcune importanti questioni che rivestono carattere di urgenza.**

In questo contesto, ANCE ha costruito negli anni un **pacchetto di misure "antiturbativa"** in cui è suggerito che il ricorso all'**offerta economicamente** più vantaggiosa debba essere limitata, sotto soglia comunitaria, agli appalti particolarmente complessi, ed essere completamente escluso per gli appalti di modico importo (ad esempio, sotto i 2,5 milioni di euro).

Laddove invece sia utilizzato il **criterio del prezzo più basso** con esclusione automatica delle offerte anomale, il sistema deve essere perfezionato, attraverso un meccanismo che individui la modalità di determinazione della soglia di anomalia soltanto in un momento successivo alla presentazione delle offerte. Ciò può costituire un deterrente contro la formazione di eventuali accordi collusivi tra concorrenti, diretti ad alterare i risultati della gara.

Di particolare urgenza è la problematica della **sanzione economica per irregolarità commesse in gara**, occorre sopprimere definitivamente la previsione della sanzione, che appare in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria in materia di soccorso istruttorio nonché con i principi a tutela della massima partecipazione alle procedure di gara. In subordine, si potrebbe riformulare la norma nel senso di precisare che il pagamento della sanzione è una facoltà per il concorrente, da opzionare solo nel caso in cui intenda rientrare in gara, regolarizzando le dichiarazioni.

Inoltre, si potrebbe addivenire alla sospensione, con provvedimento d'urgenza, dell'operatività della **garanzia globale di esecuzione** (c.d. "performance bond"), almeno fino all'aggiornamento della disciplina di settore da attuarsi a breve per recepire le nuove Direttive comunitarie (da attuarsi non oltre il 18 aprile 2016). In tale sede, infatti, potrebbe delinearci un quadro normativo più efficace e funzionale alle esigenze del mercato per giungere forse anche ad una sua abrogazione.

Al riguardo, continuano, infatti, a registrarsi forti difficoltà a carico delle imprese, connesse principalmente all'impossibilità del mercato assicurativo a fornire la garanzia.

In ultimo, il prossimo 27 maggio 2015 verranno meno le disposizioni transitorie, riguardanti **l'individuazione delle categorie specialistiche a qualificazione obbligatoria e delle categorie super-specialistiche negli appalti pubblici di lavori.**

E', pertanto, necessaria l'adozione di un provvedimento regolamentare che affronti con urgenza tale problematica, al fine di scongiurare il concreto rischio di **un vuoto legislativo** dagli effetti tanto potenzialmente gravi quanto difficilmente calcolabili in termini di danno economico.

CONTENUTI FISCALI: VALUTAZIONI E PROPOSTE

Nel *Programma Nazionale di Riforma (PNR)*, vengono esplicitati obiettivi e conseguenti linee d'azione in materia fiscale che il Governo intende intraprendere, con la relativa tempistica d'attuazione.

1. Eliminazione delle "clausole di salvaguardia"

Per quanto riguarda gli aspetti fiscali, è certamente apprezzabile l'intenzione di cancellare definitivamente le cosiddette "clausole di salvaguardia" (previste dalla legge di Stabilità 2015) che, con effetto dal 2016, avrebbero consentito di aumentare le aliquote dell'IVA⁵ (sia quella ridotta del 10% che quella ordinaria del 22%) e di rivedere le detrazioni e le agevolazioni fiscali vigenti⁶, qualora non fossero state reperite risorse di un determinato ammontare.

Tale intervento, che "vale" l'1% del PIL, verrà finanziato:

- dal miglioramento del quadro macroeconomico e dalla flessione della spesa per interessi sul debito pubblico, con un effetto complessivo pari allo 0,4% del PIL;
- dalla revisione della spesa pubblica, per un importo pari allo 0,6% del PIL.

L'eliminazione delle "clausole di salvaguardia" va valutata positivamente, tenuto conto che l'ANCE ha sempre evidenziato come la decisione di incrementare le aliquote IVA per recuperare gettito sia una scelta miope, che non considera gli effetti sul mercato e la forte contrazione dei consumi che una simile misura genererebbe.

L'innalzamento dell'aliquota ridotta del 10% colpirebbe, poi, il mercato immobiliare, ad esempio delle "seconde case", comprimendo ancor di più le attività di un comparto già fortemente in crisi a causa della pressione fiscale espropriativa su tali beni, e, tra l'altro, si ripercuoterebbe sugli stessi Enti pubblici, provocando, per questi, un incremento dei "costi fiscali" connessi alla realizzazione di opere pubbliche; mercato, tra l'altro, già colpito dall'introduzione dello split payment.

In linea generale, va comunque evidenziato che **l'eliminazione delle "clausole di salvaguardia" è importante nella misura in cui evita il rischio di un ulteriore incremento della tassazione** che colpirebbe anche il mercato immobiliare, **ma certamente non è una misura idonea ad incidere sull'attuale livello di prelievo fiscale**, che oggi grava su cittadini e imprese con un carico espropriativo.

Basti pensare che, **da alcune simulazioni ANCE, risulta che, nel processo di trasformazione immobiliare (dall'acquisto dell'area, alla costruzione del fabbricato, sino alla vendita dello stesso), l'Erario incassa un profitto quasi doppio rispetto a quello dell'impresa che investe e realizza il progetto.**

⁵ In particolare, l'art.1 co. 718-719, della legge di Stabilità 2015 (legge 190/2014) prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'aumento delle aliquote IVA del 10% e del 22%, 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.

⁶ L'art.1, co.207, della medesima legge di Stabilità prevede, inoltre, dal 2016, la revisione delle detrazioni e agevolazioni vigenti, qualora non siano reperite risorse pari a 3,2 miliardi per il 2016 e a 6,2 miliardi per il 2017.

E' pertanto evidente la necessità e l'urgenza di intervenire a breve sulla tassazione immobiliare, in attesa che si pervenga ad un complessivo riordino del sistema fiscale vigente che deve essere improntato su principi di equità e proporzionalità e, soprattutto, che non costituisca un ostacolo insormontabile alle nuove iniziative produttive.

2. Revisione della tassazione locale sugli immobili

Sempre nel PNR viene confermata l'intenzione di procedere, entro la fine del 2015, ad una riforma della tassazione locale sugli immobili, allo scopo di semplificare e dare un assetto definitivo e stabile ad un settore della fiscalità interessato, nel corso degli ultimi anni, dal succedersi di numerose modifiche normative, che hanno prodotto un indiscriminato aumento della pressione fiscale sugli immobili (dal 2011 al 2014 il gettito è passato da 9 a 24 miliardi di euro).

Nelle intenzioni del Governo, la riforma si baserà sulle seguenti linee d'azione:

- unificazione di IMU e TASI, prevedendo aliquote ridotte per le *"abitazioni principali"*,
- introduzione di un unico tributo/canone, sostitutivo dell'insieme dei tributi locali minori esistenti,
- aumento della quota dei trasferimenti Stato/Enti locali in base alla *"capacità fiscale"* ed ai *"fabbisogni standard"* di questi ultimi, al posto del criterio della *"spesa storica"*.

Per il settore delle costruzioni è necessario che la riforma della fiscalità immobiliare non riproponga la patrimoniale sull'invenduto, come invece sembra paventarsi dalle prime anticipazioni sulla nuova imposta, cosiddetta *"local tax"*.

E' veramente un'assurdità aver deciso di eliminare la patrimoniale IMU sulla *"prima casa"* e sui beni prodotti dalle imprese edili, per reintrodurla sostanzialmente identica ma con un altro nome.

Di contro, alla luce dell'attuale *"emergenza fisco"* (+143,5% dal passaggio dall'ICI del 2011 all'IMU+TASI del 2014), la riorganizzazione del prelievo fiscale locale deve essere improntata alla semplificazione, oltretutto ad un reale contenimento della tassazione sugli immobili e deve basarsi sulla collaborazione e condivisione con le categorie rappresentative del mondo immobiliare.

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

In particolare, 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 dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

3. Razionalizzazione degli incentivi alle imprese

Ulteriore obiettivo del Governo è quello di portare a termine, entro la fine del 2015, un processo di razionalizzazione e semplificazione del sistema tributario, al fine di migliorarne la trasparenza e di reperire risorse per un'ulteriore riduzione della pressione fiscale.

In quest'ottica, gli strumenti che si intendono attivare si basano sulla:

- o ricognizione preliminare di tutti gli incentivi nazionali e regionali,
- o valutazione delle aree di potenziale razionalizzazione.

A parere dell'ANCE, il processo di razionalizzazione degli incentivi non può e non deve tradursi in un taglio lineare delle agevolazioni oggi esistenti, ma deve necessariamente fondarsi su una "selezione" accurata dei regimi agevolativi oggetto d'intervento, con tutela di quelli connessi a "beni a valenza sociale", quali indiscutibilmente la casa.

Le agevolazioni per la casa non vanno ridotte ma, semmai, rimodulate, evitandone l'uso distorto e combattendo gli abusi.

A titolo esemplificativo, si citano le detrazioni per il recupero delle abitazioni e la riqualificazione energetica degli edifici che, in questi anni, sono risultate essenziali alla tenuta del comparto privato. In questo senso, il Legislatore ha convenuto, come da tempo sostiene l'ANCE, sui positivi effetti che tali strumenti generano sulla comunità, in termini di qualità dell'abitare, sull'economia, in termini di incremento delle attività produttive e sul gettito erariale, in termini di recupero del sommerso.

Il "temporaneo potenziamento" (fino al 31 dicembre 2015) della detrazione IRPEF per le ristrutturazioni edilizie (cd. "36%", incrementato al 50% delle spese sostenute sino ad un massimo di 96.000 euro) ne è una dimostrazione.

Inoltre, ideare un progetto di vera e propria "rigenerazione" del tessuto urbano non può prescindere dagli aspetti legati all'efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

In questa direzione va la proroga sino a tutto il 2015 della detrazione per la riqualificazione energetica degli edifici (cd. "55%", innalzato al 65% sino al 31 dicembre 2015), che, tuttavia, è destinata ad esaurirsi alla fine di quest'anno.

E' quindi necessario **stabilizzare l'incentivo, "rimodulandone" gli effetti, così da premiare maggiormente quelle forme d'intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati** (es. "riqualificazione globale" e "cappotto dell'edificio").

Sempre con l'obiettivo di favorire la rigenerazione urbana, dovrebbero essere introdotti incentivi in grado di favorire gli acquisti di immobili particolarmente performanti sotto il profilo energetico.

ANCE propone:

- **l'esenzione dalle imposte sugli acquisti di immobili (IVA o Registro ed Imposte d'atto) in classe energetica elevata effettuati nel triennio 2016-2018.** Per i limiti comunitari, per gli acquisti soggetti ad IVA, l'esclusione dovrebbe tramutarsi in una detrazione d'imposta pari alle imposte pagate sull'acquisto. Contestualmente, per gli acquisti effettuati per lo stesso triennio (2016-2018) dovrebbe essere prevista **l'esenzione triennale dall'IMU, dalla TASI e dalla futura "local tax",**

- **l'introduzione di un sistema di incentivi diretti a favorire la permuta tra abitazioni usate e quelle particolarmente performanti sotto il profilo energetico.** Ciò tenuto conto che, anche per i piccoli proprietari, il miglioramento della qualità dell'abitare passa per uno scambio tra la "vecchia" abitazione ed una nuova o riqualificata più performante sotto il profilo energetico e strutturale.

In particolare, si tratta di un "pacchetto di misure" dirette ad incentivare la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione", attraverso:

- ✓ la riduzione al minimo delle imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati", prevedendo l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna, per un totale di 600 euro, anziché la misura ordinaria del registro pari al 9% del valore dichiarato nel rogito più 100 euro di ipotecaria e catastale),
- ✓ l'introduzione di una detrazione fiscale correlata al prezzo di acquisto, a favore degli acquirenti del "nuovo" fabbricato ad elevato standard energetico.

4. Completamento dell'attuazione della delega fiscale

Entro il 26 settembre 2015, il Governo intende completare l'attuazione della delega fiscale, con l'emanazione di tutti i decreti delegati, al fine di assicurare la completa attuazione della riforma del sistema fiscale (prevista dalla legge delega 23/2014).

In particolare, nei prossimi 6 mesi saranno emanati i seguenti decreti:

- sistema estimativo del catasto dei fabbricati (decreto legislativo sulle funzioni statistiche di determinazione dei nuovi valori catastali);
- fatturazione elettronica anche nei rapporti tra imprese;
- fiscalità delle imprese individuali e delle società di persone nonché disciplina delle nuove iniziative imprenditoriali e delle imprese minori;
- misure per la crescita ed internazionalizzazione delle imprese; revisione del regime degli ammortamenti dei beni materiali; regime del gruppo IVA;
- certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente;
- incentivi alla tax compliance (minori adempimenti per i contribuenti e riduzione eventuali sanzioni; revisione e ampliamento del sistema di tutoraggio; ampliamento dell'istituto della rateizzazione debiti tributari; revisione interpelli; revisione del sistema sanzionatorio penale-tributario).

Nell'ambito della riforma del sistema fiscale, è compresa anche la **revisione del catasto, la cui tempistica di attuazione, tuttavia, è stimata complessivamente in circa 4 anni⁷.**

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

⁷ Ad oggi, nell'ambito della riforma del catasto, è stato emanato il D.Lgs. 198/2014 in tema di "composizione, attribuzione e funzionamento delle Commissioni Censuarie".

In prospettiva, **se la riforma non viene indirizzata a correggere le sperequazioni delle attuali rendite**, senza incidere ulteriormente sul carico fiscale, **potrebbe tradursi in una sovrastima dei valori catastali, soprattutto per i fabbricati di nuova costruzione**, che spesso sono già sopravvalutati, con il conseguente aumento dei valori imponibili.

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

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

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

Tale obiettivo deve tener conto della situazione ad oggi esistente, nella quale gli edifici nuovi subiscono una tassazione assai elevata, a causa di valori catastali già in linea con quelli di mercato, mentre gli edifici più vecchi, ai quali sono attribuiti valori catastali molto distanti da quelli di mercato, scontano una tassazione più leggera.

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

In pratica, ridurre le aliquote d'imposta significherebbe:

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

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

A tale scopo, si ritiene, altresì, strategica l'introduzione di specifici correttivi congiunturali da applicare alle funzioni statistiche che stabiliranno le nuove rendite, correlati sia all'andamento del mercato, sia allo specifico ambito territoriale di riferimento, così da rendere i valori catastali maggiormente conformi alla realtà.

Da qui l'esigenza di monitorare con estrema attenzione il processo di rideterminazione dei valori catastali e della conseguente base imponibile dei tributi immobiliari.

In quest'ottica di monitoraggio, **estremamente positiva appare la garanzia, fortemente auspicata dall'ANCE, della presenza obbligatoria delle associazioni di categoria del settore immobiliare nelle diverse articolazioni delle Commissioni censuarie** (centrale e locali) in via di costituzione, come previsto nel Decreto Legislativo che attua la Delega fiscale.

Al riguardo, **confidiamo sul fatto che i Prefetti**, cui spetta la segnalazione dei componenti al Presidente del Tribunale preposto alla nomina, **terranno conto della necessaria rappresentanza del mondo immobiliare nelle suddette Commissioni e che l'attività delle stessa garantisca una partecipazione attiva, e non meramente formale, di tutti i componenti** al processo di elaborazione dei nuovi valori catastali.

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

5. Split payment

Il DEF risulta completamente carente in ordine ad una delle tematiche fiscali più critiche per gli operatori economici in generale, e per le imprese del settore delle costruzioni in particolare.

Ci si riferisce al **meccanismo dello "split payment"** che, entrato in vigore il 1° gennaio scorso, sta rapidamente aggravando l'equilibrio finanziario delle imprese che operano nel settore dei lavori pubblici, comparto già fortemente compromesso dall'inaccettabile fenomeno dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione e dalla stretta creditizia.

In base a tale meccanismo, infatti, le imprese non ricevono più l'importo dell'IVA dalle Pubbliche Amministrazioni committenti, mentre devono comunque continuare a pagare l'ammontare dell'imposta sul valore aggiunto ai propri fornitori, vedendosi incrementare incisivamente il credito IVA da chiedere a rimborso.

Si tratta di una norma che appare profondamente iniqua e sproporzionata, perché fa gravare il costo della lotta all'evasione sui numerosi contribuenti diligenti, invece di utilizzare più efficacemente i molteplici strumenti di controllo, telematici e non, già esistenti.

Ad esempio, la legge 136/2010, che impone a tutti i contratti pubblici la registrazione dei movimenti finanziari su conti correnti dedicati, in virtù della gestione contabile di tipo industriale adottata dalle imprese di costruzioni, rappresenta un deterrente molto efficace contro l'evasione. Dello stesso tenore è il meccanismo della fatturazione elettronica (art.1, co.209-214, legge 244/2007) che permette già di monitorare il processo di fatturazione e pagamento dei contratti pubblici.

Alla luce di questi elementi, appare evidente che lo "split payment" rappresenta un mero vantaggio per uno Stato che non intende concentrare i controlli solo sugli evasori ma finisce con il prelevare ulteriori risorse alle imprese oneste.

Da questo punto di vista, appare altresì censurabile la scelta di applicare lo "split payment", senza aspettare il parere della Commissione, visto che l'Italia si distingue per tempi lunghissimi nei rimborsi IVA, elemento rispetto al quale è in corso una procedura di infrazione da parte della Commissione.

Per questo è necessario un completo ripensamento da parte del Governo proprio sull'introduzione della misura, che va al più presto eliminata.

L'ALLEGATO INFRASTRUTTURE AL DEF 2015: LA SCELTA DELLE PRIORITÀ NELL'AMBITO DEL PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

L'allegato infrastrutture al DEF 2015, nell'individuare le linee strategiche nazionali in tema di politica infrastrutturale, opera una selezione degli interventi previsti nel Programma infrastrutture strategiche (PIS), individuando **25 opere prioritarie per un costo totale di 70,9 miliardi di euro finanziati per 48 miliardi, pari al 67,7%**.

Le opere prioritarie sono state selezionate sulla base di tali indirizzi strategici:

- potenziamento delle linee ferroviarie lungo le reti TEN con priorità per quelle di valico e del Sud;
- rafforzamento della mobilità sostenibile delle aree metropolitane più congestionate;
- intervento sulle tratte viarie più congestionate e sui collegamenti mancanti con la rete centrale;
- salvaguardia della laguna veneta (MO.S.E).

La selezione ha tenuto conto dell'integrazione dell'opera con le reti europee e territoriali, dello stato di avanzamento e della possibilità di finanziamento prevalente con capitale privato.

Le opere selezionate riguardano per l'85% interventi di elevata rilevanza strategica in quanto incluse nei principali strumenti di programmazione comunitaria (Fondo europeo per gli investimenti strategici, Fondi Strutturali, ecc.) e nazionale (Contratti di programma Anas e RFI) già approvati.

La ripartizione per settore mostra, accanto agli interventi su strade e ferrovie, un peso significativo degli interventi per le metropolitane nei centri urbani.

ALLEGATO INFRASTRUTTURE DEF 2015: RIPARTIZIONE PER SETTORE DELLE OPERE PRIORITARIE - milioni di euro

Settore	Costo	%	Risorse disponibili	%	di cui risorse private	Fabbisogn o triennio
Ferrovie	28.034	40%	15.055	31%		2152
Strade	25.269	36%	17.300	36%	6.466	
MO.S.E	5.493	8%	5.272	11%		221
Metropolitane	12.140	17%	10.373	22%	395	1110
TOTALE	70.936	100%	48.000	100%	6.861	3.483

Fonte: DEF 2015 - XII Allegato Infrastrutture

Per quanto riguarda lo stato di attuazione, si evidenzia che circa il 65% del costo totale è relativo a opere in realizzazione, mentre la restante parte è in progettazione.

Per la prosecuzione di tali interventi, l'Allegato infrastrutture quantifica in 3.483 milioni di euro il fabbisogno di nuove risorse pubbliche nel triennio 2016-2018, relativi quasi completamente agli interventi ferroviari e alle metropolitane.

La scelta di individuare delle priorità nell'ambito del Programma Infrastrutture strategiche non può che essere accolta con favore dall'Ance che, fin dall' approvazione del Programma, nel 2001, ha sempre denunciato l'eccessiva vastità del piano e la sproporzione tra gli impegni assunti e le effettive disponibilità finanziarie, che è stata sempre confermata dalle analisi svolte periodicamente sull'attuazione delle opere.

L'esigenza di definire un quadro chiaro delle fonti e degli impieghi in base al quale assumere una reale decisione politica in merito alle priorità infrastrutturali, in realtà, è una questione consolidata.

Già nel 2007, dopo un lungo confronto con le Regioni, era stata individuata una lista di 50 priorità da realizzare o avviare nel quinquennio 2007-2011. Un elenco che è poi confluito nei Contratti di Programma quinquennali di RFI e dell'ANAS.

Nel 2009, poi, dopo aver effettuato un'attenta ricognizione delle effettive disponibilità finanziarie, è stato approvato il cosiddetto "Piano Cipe delle opere prioritarie" con l'indicazione dell'elenco delle opere del Programma Infrastrutture strategiche da avviare nel triennio 2009-2011.

Al di là del giudizio sul merito delle scelte sulle singole opere, è da apprezzare, quindi, questo ulteriore sforzo di sintesi che potrà dare maggiore certezza alla programmazione del prossimo triennio.

In merito alle risorse è opportuno chiarire che il fabbisogno finanziario di 3.483 milioni di euro non deve in nessun caso essere sostitutivo dei finanziamenti necessari alla realizzazione dei programmi previsti per la messa in sicurezza del territorio e il benessere della collettività (rischio idrogeologico, scuole, fondi strutturali europei, ecc.).

In tema di infrastrutture si segnala, inoltre, che il **Programma Nazionale di Riforma (PNR)**, oltre a sottolineare l'importanza strategica del Piano per gli Investimenti per l'Europa, cosiddetto Piano Juncker, e della creazione del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), pone l'attenzione sulla **necessità di destinare finanziamenti alle opere piccole e medie al fine di assicurare la manutenzione del territorio e del patrimonio pubblico.**

In tale ambito, il Programma richiama gli interventi segnalati dai sindaci e finanziati nell'ambito delle risorse stanziare dal Decreto Sblocca Italia (D.L. 133/2014), il cui completamento è previsto entro il 2017, e quelli riguardanti i beni immobili demaniali e il dissesto idrogeologico, anch'essi finanziati dallo stesso decreto, il cui completamento è previsto entro il 2018.

Quanto al finanziamento delle infrastrutture, il PNR conferma la necessità di una programmazione strategica finalizzata a promuovere le opere prioritarie ed evidenzia la necessità di un coinvolgimento del capitale privato attraverso il **partenariato pubblico-privato (PPP).**

Per favorire il coinvolgimento dei privati nelle opere infrastrutturali, il PNR prevede la creazione, entro il mese di dicembre 2015, di **una Unità tecnica interministeriale per la valutazione dei profili di bancabilità delle opere** da realizzare con la finanza di progetto e la diffusione di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti, nel rispetto degli obiettivi e della natura del progetto oggetto di bando.

In merito al coinvolgimento dei soggetti privati, l'Ance accoglie con favore le misure individuate nel Programma soprattutto laddove viene incentivato il ricorso a strumenti di *soft law*, come la diffusione di uno standard unificato per i bandi, le procedure e i contratti.

Al riguardo si evidenzia che l'Ance ha promosso e coordinato un Gruppo di lavoro sulla standardizzazione dei contratti di PPP, che ha visto la partecipazione di importanti

istituzioni, quali Anci, Abi e Università di Roma Tor Vergata, la partecipazione di esperti provenienti da Banca d'Italia, Cassa Depositi e Prestiti, DPS/UVAL e Legance – Avvocati Associati.

Il Gruppo ha elaborato le *“Linee guida per la predisposizione delle convenzioni di concessione e gestione”* che peraltro è stato riconosciuto dall'ANAC come un possibile schema di convenzione in materia di esecuzione dei contratti di project financing.

Il lavoro offre una prima schematizzazione degli elementi principali che il contratto di Partenariato Pubblico Privato dovrebbe contenere per una corretta regolamentazione dei rapporti tra le parti e un'adeguata allocazione dei rischi, al fine di favorire, non soltanto la bancabilità del progetto, ma anche la tutela degli interessi dei contraenti e dei cittadini utenti, fruitori dei servizi.

Inoltre il documento offre riferimenti utili a una corretta allocazione dei rischi, ad una trasparente e consapevole contabilizzazione pubblica degli interventi PPP, e al conseguente impatto su deficit e debito pubblico.

20 aprile 2015

