



R.E.TE.
IMPRESE ITALIA

Senato della Repubblica

8^a Commissione Lavori pubblici e comunicazioni e 13^a Commissione
Territorio, ambiente, beni ambientali

**Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n.
47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per
il mercato delle costruzioni e per Expo 2015**

Audizione

16 aprile 2014



Il provvedimento in esame interviene opportunamente con la finalità di attenuare uno degli effetti più pesanti della crisi economica: il disagio abitativo. Fenomeno quest'ultimo che investe un numero crescente di persone, per le quali è divenuto particolarmente difficoltoso l'accesso ad un bene essenziale come l'abitazione.

Parimenti, il provvedimento si pone l'obiettivo condivisibile di contrastare le pesanti ricadute della crisi sul settore delle costruzioni, oramai pericolosamente vicino ai limiti della destrutturazione (negli ultimi sette anni, sono andati persi oltre 750.000 posti di lavoro, ed il mercato si è contratto di circa il 60%, rispetto ai picchi del 2006-2007).

In questo senso R.E TE. Imprese Italia valuta positivamente gli sforzi di riavviare una politica per il c.d. *housing sociale*, attraverso:

- il rilancio di una importante operazione di alienazione del patrimonio residenziale pubblico, con l'istituzione di un Fondo per la concessione di contributi sui mutui ipotecari destinati all'acquisto degli alloggi ex-IACP. I relativi proventi (*ex art. 3*) andranno impegnati per “un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente”, che riteniamo debba però essere finalizzato soprattutto al recupero (*ex art. 4*), anche in termini di efficienza energetica e di sicurezza antisismica, di una parte del patrimonio immobiliare destinato all'edilizia economica e popolare. In tal senso, la stessa costituzione di un Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari potrebbe dare risultati positivi.

- la nuova e più ampia definizione di alloggio sociale, fornita dall'articolo 10, che appare importante ai fini del perseguimento dell'obiettivo dell'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione. Desti invece perplessità la prevista esclusione assoluta del computo di aree o immobili da destinare ad alloggio sociale ai fini delle quantità minime inderogabili di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Risulta comunque positiva la possibilità di insediare funzioni complementari con la residenza: commercio, artigianato, servizi e altre funzioni connesse e utili a garantire l'integrazione sociale degli inquilini degli alloggi, nella misura massima del 20% della superficie complessiva dell'intervento.

Relativamente al commercio, viene stabilita la possibilità di insediare piccole e medie strutture di vendita, con l'esplicito divieto per le grandi strutture.

In coerenza con tale impostazione occorre evitare che intorno ad un intervento di rilevanti dimensioni possa essere realizzata una pluralità di iniziative commerciali di media dimensione che nella loro organicità si configurino sostanzialmente come una grande struttura di vendita, eludendo, in tal modo, il principio posto dalla norma in esame.

In questa prospettiva risulta altresì rilevante l'introduzione di agevolazioni finalizzate a facilitare l'affitto e l'acquisto degli alloggi in questione (sia quelli esistenti che i nuovi) anche mediante lo sviluppo di nuove modalità di trasferimento, ancora non molto diffuse nel nostro Paese, quali il riscatto a termine.

Molto positiva la decisione di rendere esenti dalle imposte dirette i corrispettivi degli affitti ed altresì di tassare le stesse somme ai fini IRAP solo nella misura del 40 per cento.

È inoltre molto importante il riconoscimento di un credito d'imposta corrispondente alle imposte correlate alle somme percepite in conto del prezzo d'acquisto dell'alloggio.

In tal senso parrebbe però opportuna l'integrazione del regime fiscale di favore previsto per le operazioni di "Riscatto a termine dell'alloggio sociale", prevedendone l'estensione a tutte le locazioni verso categorie svantaggiate, purché con opzione di riscatto dopo un determinato periodo di anni.

Lo stesso trattamento fiscale potrebbe essere riconosciuto anche alle "locazioni con patto di futura vendita" o alle "vendite con riserva di proprietà" (ove c'è un obbligo che vincola entrambe le parti, impresa ed inquilino, al trasferimento della proprietà dell'immobile), che garantiscono una maggiore tutela per il venditore rispetto ad eventuali inadempimenti degli inquilini/futuri acquirenti.

Con riferimento all'articolo 12, i cui contenuti auspichiamo vengano approvati senza alcuna modifica, viene ridefinita la norma sulla qualificazione delle categorie specialistiche, la cui elencazione è rinviata ad un successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture da emanare entro un mese dall'entrata in vigore del DL in commento. Sono altresì previsti ulteriori nove mesi per l'adozione del relativo Regolamento Esecutivo ai sensi del Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n.163 (Codice degli Appalti).

L'articolo mira a porre parziale rimedio alla sconcertante vicenda generata dal parere del Consiglio di Stato n. 3014 del 26 giugno 2013, nell'ambito del ricorso straordinario al Capo dello Stato che ha portato al DPR 30 ottobre 2013. L'esito del ricorso, durante il quale molti dei soggetti interessati non hanno avuto la possibilità di intervenire a tutela delle proprie posizioni, ha annullato alcune disposizioni del Regolamento di esecuzione del Codice degli Appalti (art. 109, comma 2, art. 107, comma 2, art. 85, comma 1, lettera b), numeri 2 e 3).

Gravi sono le ricadute per le imprese che svolgono lavori specialistici, a tutto vantaggio delle imprese generali. Stante il DPR 30 ottobre 2013, le imprese cosiddette "generali", seppur prive delle opportune qualificazioni in ciascuna delle specifiche attività presenti nell'appalto, non solo possono partecipare all'appalto singolarmente, ma anche eseguire tutte le lavorazioni in proprio, in assenza di qualsiasi specifica qualificazione e senza l'obbligo di subappaltare le lavorazioni specialistiche ad imprese qualificate o costituire con esse una associazione temporanea di imprese.

Risulta pertanto evidente quanto il DPR 30 ottobre 2013 incida pesantemente sul delicato aspetto della qualificazione degli operatori e consenta alle imprese generali di eseguire opere di grande complessità tecnica senza aver mai direttamente

eseguito nulla in tal senso e per di più senza dare alcuna prova del possesso di idonea qualificazione tecnico-organizzativa per poter congruamente eseguire i lavori. E' facile immaginare quali possano essere le conseguenze in termini di qualità delle opere, di trasparenza del mercato, di qualità del lavoro e di sicurezza per gli esecutori e gli utenti finali dell'opera medesima, nonché di mantenimento dei livelli occupazionali.

Il rischio che una impresa che acquisisce un appalto senza avere la capacità di realizzarlo possa ricorrere in maniera più o meno trasparente a forme di subappalto e sub-affidamento "non regolamentato", svolto da soggetti non adeguatamente qualificati, è decisamente rilevante.

Per tale motivo è fondamentale preservare l'attuale impianto dell'art. 12; diversamente infatti diverrebbero effettive le disposizioni del DPR 30 ottobre 2013, e la relativa situazione normativa sarebbe di estrema gravità per le imprese che operano nei lavori specialistici. Verrebbero penalizzati anni di investimento e ricerca nell'ambito di un sistema di qualificazione che non può essere superato senza una appropriata ed approfondita riflessione sui nuovi assetti della materia.

I dati forniti dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) relativi al 2012 smentiscono addirittura quanto contenuto nel già citato parere del Consiglio di Stato, dove si descrive l'attuale sistema come "fortemente penalizzante" per le imprese generali: a fronte di 69.021 imprese che posseggono la qualificazione nelle categorie generali (OG), ne risultano 35.523 qualificate nelle categorie specialistiche (OS) corrispondente ad un rapporto di 66,02% per le OG2 contro il 33,98 % per le OS2. Se si analizzano tuttavia gli importi totali dei contratti aggiudicati per categoria prevalente, la somma complessivamente aggiudicata per le categorie

generali (circa 7.5 MLD di euro) rappresenta il 185,89% rispetto al 14,11% per le opere specialistiche (oltre 1.2 MLD di euro).

Il raffronto dei dati del 2012 con quelli del 2011 evidenzia, inoltre, che nel 2012 a fronte di un incremento del 25.11 % degli importi totali dei contratti aggiudicati per le categorie generali vi è stata una perdita del 21,63% per le imprese specialistiche.

Rispetto alla situazione data appare quantomeno opportuno che:

- prima della emanazione del nuovo provvedimento le rappresentanze delle PMI vengano adeguatamente consultate sulle possibili scelte che il Governo intende assumere, sia per poter esprimere in merito le proprie valutazioni, sia per poterne informare tempestivamente le imprese interessate;
- vengano riconosciute legittime le gare indette o tenute fino all'entrata in vigore delle nuove disposizioni. È necessario, infatti, evitare l'insorgere di contenziosi che rischiano di compromettere ulteriormente uno dei settori produttivi maggiormente colpiti dalla crisi.

Infine, R.E TE. Imprese Italia ritiene doverose alcune brevi riflessioni sul cosiddetto “bonus mobili e grandi elettrodomestici” introdotto, come noto, dal decreto legge n. 63 del 2013 e, poi, prorogato dalla legge di stabilità 2014, fino al 31 dicembre 2014.

Ebbene, con la medesima legge di stabilità è stato introdotto anche il “vincolo” che impedisce di detrarre per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici un importo superiore alle spese sostenute per i lavori di ristrutturazione.

Tale “vincolo di spesa” limita notevolmente l’efficacia dell’agevolazione danneggiando non solo i consumatori ma, soprattutto, settori prioritari del “Made in Italy”, quali sono quelli del legno-arredo e degli elettrodomestici, la cui domanda interna è in crisi, ormai, da oltre 15 anni ed ha subito un drammatico crollo a seguito della grave recessione economica. R.E TE. Imprese Italia auspica, pertanto, che in sede di conversione in legge del decreto in esame, tale vincolo venga eliminato, con decorrenza dall’entrata in vigore del vincolo stesso (1° gennaio 2014).