

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZANNIER, IANNELLI, DINDO, ALESSANDRINI, COLLEONI, CIPELLINI, CATELLANI, PINTO, LOMBARDI e BUZIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 1970

Proroga di agevolazioni fiscali per l'edilizia

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge, che prevede la proroga ed una più coerente sistemazione temporale delle principali agevolazioni fiscali all'edilizia, risponde alla necessità di non disincentivare ulteriormente il settore delle costruzioni edili, ove, per molteplici concause negative — tra cui appunto l'imminente scadenza delle principali agevolazioni fiscali — si vanno manifestando, con sintomi sempre più chiari, i prodromi di una gravissima crisi, la quale, evidentemente, non potrà che essere insieme crisi di produzione, di occupazione e di mercato.

Resta sottinteso che non sarà certamente la proroga delle agevolazioni fiscali ad arrestare la crisi edilizia che si svilupperà fin dal prossimo anno, crisi che potrà essere ridotta ed annullata nella misura in cui si sapranno disporre, con urgenza, le modifiche ed i finanziamenti atti a vivificare la legge n. 167. Solo così si potranno realizzare, nei tempi più brevi possibili, vasti comprensori di aree urbanizzate per l'edificazione, indispensabili all'avvio di una organica politica della casa, prevedendo finan-

ziamenti annuali, costanti a tal fine ed una legislazione che sostituisca quella numerosa e frazionata attualmente vigente che, ricca di squilibri, determina disparità di trattamento nelle stesse categorie di lavoratori.

Tuttavia, regolare gli sviluppi della situazione congiunturale in cui versa il settore dell'edilizia ed impedirne, o quanto meno limitarne l'evoluzione negativa vuol dire contribuire anche a risolvere il problema della casa, nel senso di non aggravarne i già esasperati termini e comunque di non compromettere irrimediabilmente il terreno e le forze su cui la futura politica dell'abitazione e le auspiccate riforme dovranno necessariamente operare o contare.

L'unito disegno di legge, anche se non mancherà di determinare, per effetto delle strette interrelazioni esistenti tra le componenti del tessuto economico-sociale, positivi riflessi in altre direzioni, ha e deve avere, per essere pienamente efficace, carattere strettamente economico ed anticongiunturale, tanto più che non si propone di incrementare il sistema delle agevolazioni fiscali all'edilizia, ma semplicemente di conservare,

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

in via provvisoria e per breve periodo di tempo, l'attuale assetto per evitare l'ulteriore deteriorarsi della situazione veramente preoccupante in cui versa il settore.

Tra gli intenti del disegno di legge vi è, inoltre, quello di assicurare contestualmente razionalità e continuità nell'ordinamento fiscale.

Le soluzioni, che il disegno di legge complessivamente propone, determinerebbero, infatti, anche l'apprezzabile risultato di ordinare tutte le scadenze relative alle suddette agevolazioni secondo un termine finale unico ed uniforme, capace, tra l'altro, di saldare senza interruzioni l'attuale regime fiscale con il nuovo ordinamento che nascerà dall'attesa ed imminente riforma tributaria.

Con riferimento ai segni premonitori che avvalorano le preoccupazioni sopra espresse, in merito al prossimo futuro dell'edilizia residenziale, si deve rilevare che dal 1968, dopo la scadenza dell'anno di moratoria per l'entrata in vigore delle limitazioni previste dall'articolo 17 della legge ponte urbanistica n. 765, il numero delle abitazioni messe a licenza è andato progressivamente diminuendo fino a stabilizzarsi intorno alle 23.400 unità mensili, consentendo, nel 1969, la progettazione di appena 281.071 abitazioni.

ABITAZIONI PROGETTATE IN TUTTI I COMUNI

Anni	Abitazioni	Anni	Abitazioni
1953	283.308	1962	594.721
1954	320.070	1963	701.656
1955	317.746	1964	501.479
1956	314.814	1965	381.233
1957	363.316	1966	432.804
1958	360.460	1967	483.936
1959	416.440	1968	922.300
1960	383.259	1969	281.071
1961	459.114	—	—

Fonte: ISTAT.

Tale livello, oltre ad essere il più basso degli ultimi diciassette anni, è anche inferiore al numero delle abitazioni ultimate nell'anno, numero che, per giunta, è ritenuto unanimemente insufficiente a soddi-

sfare il fabbisogno esistente. Anche nel caso favorevole di una elevata utilizzazione di questi progetti (con un alto coefficiente di utilizzazione potrebbero essere costruite non più di 240.000 abitazioni), la produzione che verrà realizzata non sarà in grado di offrire neppure un'abitazione ad ogni nuova famiglia che si formerà nel 1970-71. Se si pensa poi alle esigenze derivanti dalla necessità di ridurre l'affollamento, di sostituire le abitazioni fatiscenti, di eliminare la coabitazione e che dal prossimo anno entreranno nell'età matrimonabile le classi molto più numerose del dopoguerra, appare sempre più evidente quanto siano inadeguati i livelli produttivi del settore edilizio.

Nell'ultimo triennio sono state prodotte in media 275.000 abitazioni all'anno, come risulta dal seguente prospetto.

ABITAZIONI COSTRUITE IN TUTTI I COMUNI

Anni	Abitazioni	Anni	Abitazioni
1957	273.535	1964	450.006
1958	275.971	1965	375.255
1959	292.816	1966	289.290
1960	290.577	1967	270.618
1961	313.409	1968	270.952
1962	362.684	1969	283.148
1963	417.124	—	—

Fonte: ISTAT.

Secondo studi dell'ONU occorrerebbero, invece, almeno 440.000 abitazioni all'anno fino al 1981 per soddisfare, sia pure in parte, il fabbisogno abitativo nazionale.

Le statistiche ufficiali rivelano che lo svolgimento dei lavori nei cantieri ha subito, durante lo scorso anno, rallentamenti e talvolta anche sospensioni: così, mentre si era previsto che nel 1969 la produzione avrebbe superato largamente le 300 mila abitazioni, ne sono state prodotte appena 283.148 e le prospettive per il corrente anno non autorizzano previsioni più ottimistiche. Infatti, l'inadeguatezza del credito a breve termine e il grave ritardo verificatosi fin dallo scorso anno nella concessione di mutui fondiari,

chiesti per il finanziamento della produzione ultimata nel 1968-69, ha fortemente rallentato i lavori e ha indotto molte imprese a prepararsi a sospenderli del tutto, anche per timore di non poter godere delle principali agevolazioni fiscali per l'edilizia in scadenza al 31 dicembre 1970.

Le pur caute previsioni secondo le quali le abitazioni ultimate nel 1970 non supereranno le 350 mila unità, dovranno probabilmente essere rivedute e ridotte, se non interverranno fatti nuovi suscettibili di migliorare la situazione del settore.

Sono questi i sintomi di una crisi senza precedenti per l'industria edilizia, aggravata dalla circostanza che anche il settore delle opere pubbliche, chiamato solitamente a svolgere una funzione compensativa e di sostegno dell'intero comparto produttivo, sta registrando netti segni di recesso.

Infatti, il valore dei lavori eseguiti è sceso nel 1969 del 9,2 per cento in termini reali, mentre ancora maggiore è stata la diminuzione delle giornate-operaio (10,5 per cento).

È quest'ultimo uno dei sintomi più preoccupanti dell'attuale fase congiunturale, poiché già dai primi mesi del 1970 anche nel settore privato si è registrata una forte flessione dell'occupazione, specie per gli addetti alle prime fasi della costruzione, flessione che si sta verificando pure nei settori collaterali.

In particolare accusano una notevole riduzione dei livelli produttivi, e conseguentemente di quelli occupazionali, i settori dei laterizi e del cemento.

Bisogna tener presente che anche l'edilizia residenziale pubblica ha fatto registrare nel 1969 una netta flessione della produzione, diminuita, rispetto all'anno precedente, del 15,6 per cento in termini reali (146 miliardi a prezzi 1963), e che difficilmente nei prossimi anni tale settore sarà in grado di recuperare il grave ritardo accumulato nei quattro anni di attuazione del programma quinquennale 1966-1970.

D'altra parte, non è lecito attendersi che possa incrementare tempestivamente l'edilizia pubblica e contribuire a scongiurare il duplice imminente pericolo della crisi di produzione e della disoccupazione, il nuovo

organico schema di disegno di legge, in corso di elaborazione da parte del Governo, in sostituzione dei disegni di legge n. 980 e n. 981 presentati al Senato alla fine dello scorso anno e recanti rispettivamente « Norme per il riordinamento della GESCAL e per un programma triennale di costruzione di alloggi per lavoratori » e « Norme per l'attuazione di un programma di interventi straordinari per l'edilizia popolare ed economica ».

Quand'anche il nuovo disegno di legge, tenendo conto dei tempi necessari per la conclusione della fase di consultazione con le componenti sociali interessate al problema della casa, venisse presentato rapidamente per l'approvazione al Parlamento, interesserebbe, in senso positivo, i settori della produzione e del lavoro con sensibile ritardo rispetto alle attuali necessità anti-congiunturali e ancora più tardi — almeno tre o quattro anni dall'approvazione del provvedimento — si avrebbe la concreta disponibilità dei primi alloggi, mentre, nel frattempo, si assisterebbe ad un ulteriore aggravarsi delle esigenze abitative, specie delle classi meno abbienti.

Nè molto di più ci si può aspettare dai programmi già deliberati o intrapresi.

I tempi tecnici richiesti dalla realizzazione delle opere pubbliche sono, infatti, notoriamente lunghi per il concorso di molteplici e svariate remore che ritardano, in principio, le operazioni amministrative e tecniche che competono alla committenza pubblica, successivamente, le procedure per lo affidamento dei lavori all'appaltatore e, da ultimo, la materiale esecuzione degli stessi.

Nel caso di opere di edilizia, perchè gli alloggi possano entrare nella concreta disponibilità dei singoli ed essere effettivamente goduti, con sollievo per le attuali ed esasperate esigenze abitative, bisogna aggiungere gli ulteriori tempi richiesti dal disbrigo delle pratiche, sovente a carattere contenzioso, relative all'assegnazione delle abitazioni.

Ad uno dei suddetti fattori di ritardo, insito negli attuali sistemi di aggiudicazione dei lavori, si sta da tempo cercando di ovviare con la possibilità prevista nel disegno di legge n. 2241, già approvato dal Senato

ed ora all'esame della Camera, di rinnovare automaticamente le gare andate deserte con l'ammissione di offerte in aumento, contenute naturalmente entro limiti prefissati.

Questa soluzione giungerebbe particolarmente opportuna, come testimoniano le difficoltà in cui si dibatte la GESCAL, che ha veduto andare deserte, tra il febbraio 1969 ed il 30 marzo 1970, ben 196 gare d'appalto.

Per tutte le ragioni sopraesposte si è, comunque, fondamentalmente scettici che la crisi dell'edilizia privata e le conseguenze che ne deriverebbero possano risultare compensate e contenute, con l'urgenza necessaria, da un'azione di sostegno dell'edilizia pubblica.

Occorre, pertanto, agire sulle cause di vario genere che hanno concorso e vieppiù concorreranno a deprimere il livello delle iniziative edilizie nel settore privato, sia come numero di abitazioni messe a licenza, che come quantità di abitazioni iniziate, proseguite o ultimate.

Come si è accennato, tra queste cause figura in primo piano l'imminente scadenza delle principali agevolazioni fiscali per l'edilizia.

Trattasi della nota esenzione venticinquennale in materia di imposta e relative sovrimposte sul reddito dei fabbricati non di lusso e della riduzione a quattro quinti della normale imposta di consumo, di cui potranno beneficiare, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito con legge 7 febbraio 1968, n. 26, soltanto i fabbricati la cui costruzione sia ultimata entro l'ormai prossimo 31 dicembre 1970. A tale data, inoltre, è fissata la scadenza del termine entro il quale devono essere iniziati, ai sensi dell'articolo 4 dello stesso decreto-legge n. 1150, i lavori di costruzione agli effetti della applicabilità dei vigenti benefici in materia di imposte indirette sugli affari (imposta fissa di registro ed imposta ipotecaria ridotta ad un quarto per gli acquisti di aree edificabili e gli appalti per costruzione di case non di lusso; imposte di registro ed ipotecarie ridotte a un quarto per i contratti di mutuo relativi alla costruzione di case non di lusso o prima compravendita; imposta di registro del-

l'1,50 per cento ed imposta ipotecaria ridotta ad un quarto per i trasferimenti di case non di lusso).

Tutte queste scadenze di agevolazioni fiscali, via via che si avvicinano nel tempo, svolgono un ruolo progressivamente disincentivante su quanti non ritengono di poter iniziare o ultimare, entro il suddetto termine del 31 dicembre 1970, i loro programmi costruttivi. In proposito, non va trascurata la circostanza che la stagione utile per l'attività dei cantieri è, specie nelle regioni settentrionali, assai limitata.

Particolarmente scoraggiate risultano, per altro verso, proprio le costruzioni avviate sulla base di licenze rilasciate in osservanza dei rigorosi limiti edificatori posti dall'articolo 17 della legge ponte urbanistica, le quali, già per effetto di queste limitazioni, registrano costi di costruzione più elevati e avrebbero maggiore bisogno di essere sostenute.

Oltre agli effetti negativi in atto, le scadenze, una volta verificatesi, continuerebbero a produrre conseguenze dannose, perchè determinerebbero una inopportuna quanto pericolosa frattura nel mercato edilizio, sfavorendo, per quel che si è detto, soprattutto la collocabilità della produzione realizzata nel rispetto delle nuove restrizioni urbanistiche.

Una diversa sistemazione dei presupposti temporali delle agevolazioni in parola si rende, pertanto, non solo indispensabile, ma urgente, poichè, nel settore edilizio, gli effetti positivi di una qualsiasi misura anticongiunturale si producono pienamente con notevole ritardo, data la lunghezza del ciclo produttivo.

Per quanto riguarda l'imposta e la sovrimposta sui fabbricati e l'imposta di consumo sui materiali da costruzione, la soluzione migliore sarebbe quella di prorogare i termini per l'applicazione delle relative agevolazioni al 31 dicembre 1973, quale termine di ultimazione dei lavori.

Oltre agli effetti anticongiunturali, si otterrebbe, infatti, il duplice risultato di:

armonizzare la scadenza delle agevolazioni in oggetto con quella prevista, con

riferimento al termine di ultimazione dei lavori, per le altre agevolazioni fiscali all'edilizia, disciplinate dal citato decreto-legge n. 1150 e collegate con imposte di natura indiretta;

di evitare parziali e provvisori cambiamenti di regime fiscale, prima dell'entrata in vigore dell'attesa riforma tributaria, la quale al 31 dicembre 1973 dovrebbe essere senz'altro operante.

Quest'ultimo era, in definitiva, uno degli scopi dello stesso decreto-legge n. 1150 e della relativa legge di conversione, che fissavano le scadenze del 31 dicembre 1970, figurandosi che il nuovo ordinamento tributario sarebbe stato sicuramente in vigore per questa data, soprattutto per l'osservanza che l'Italia doveva agli impegni internazionali assunti a proposito dell'IVA, imposta che, in base alle direttive 11 aprile 1967 del Consiglio della CEE, sarebbe dovuta entrare in vigore con il 1° gennaio del 1970 e che, per ragioni sistematiche, avrebbe reso opportuna la contestuale attuazione dell'intera riforma fiscale.

Solo la proroga successivamente ottenuta dall'Italia ha consentito di spostare nel tempo l'adozione del nuovo ordinamento tributario.

Sotto altro profilo, non v'è ragione di temere che una proroga delle agevolazioni fiscali al 31 dicembre 1973 possa causare una sopravvivenza delle medesime oltre la entrata in vigore della riforma tributaria, qualora questa affrettasse i tempi della sua attuazione.

Infatti, le agevolazioni in parola cadrebbero automaticamente con la soppressione delle imposte cui si riferiscono, già prevista negli schemi della riforma.

Infine, sempre sul piano delle esigenze di armonizzazione del sistema delle agevolazioni fiscali all'edilizia, va ricordato che, di recente, il termine di ultimazione dei lavori per la concessione dell'esenzione totale dell'imposta di consumo sui materiali da costruzione, stabilita dal secondo comma dell'articolo 45 della legge 13 maggio 1965, numero 431 — lo stesso articolo che al primo comma prevede la riduzione a quattro quinti per le case non di lusso — è stato fissato

proprio al 31 dicembre 1973 (articolo 26, legge 22 dicembre 1969, n. 964).

Quanto al termine di inizio dei lavori entro il 31 dicembre 1970, fissato dall'articolo 4 del decreto-legge n. 1150 per poter beneficiare, come si è detto, delle agevolazioni in materia di tasse e imposte indirette sugli affari, esso dovrebbe essere soppresso, sia per le stesse ragioni di ordine economico ed anticongiunturale sopra richiamate, sia per motivi di linearità e di razionalità nel sistema di agevolazioni e di scadenze disciplinato dal decreto-legge n. 1150.

Infatti, per tutte le altre agevolazioni è fissato solo un termine di ultimazione dei lavori e mai è prescritto anche un termine di inizio degli stessi.

D'altronde, l'imposizione di un termine iniziale, in presenza di un termine finale fisso, mentre non assolve ad alcuna apprezzabile funzione, si risolve in un limite alle iniziative e ai programmi produttivi.

Il disegno di legge consta di tre articoli.

L'articolo 1 prevede la proroga, dal 31 dicembre 1970 al 31 dicembre 1973, del termine entro cui dovranno essere ultimate le costruzioni per poter beneficiare dell'esenzione venticinquennale dall'imposta erariale sui fabbricati e dalle relative sovrimposte comunali e provinciali, prevista, con riferimento ai fabbricati destinati ad uso di abitazione non di lusso, dall'articolo 43 del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431.

L'articolo 2 dispone la proroga, dal 31 dicembre 1970 al 31 dicembre 1973, del termine entro cui dovranno essere ultimate le costruzioni per poter beneficiare della riduzione a quattro quinti della misura normale dell'imposta comunale di consumo sui materiali da costruzione, sempre che trattisi di fabbricati destinati ad uso di abitazione non di lusso, ai sensi dell'articolo 45, primo comma, del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431.

L'articolo 3 elimina il termine del 31 dicembre 1970 entro il quale devono essere iniziati, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito, con modificazioni, nella legge 7 febbraio

LEGISLATURA V — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

1968, n. 26, i lavori di costruzione per poter godere dei vigenti benefici in materia di tasse e imposte indirette sugli affari.

Resta inalterato il termine del 31 dicembre 1973 entro cui dovranno essere ultimate le costruzioni, ai sensi dell'articolo 5, secondo comma, del citato decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, ma, soppresso il

termine iniziale del 31 dicembre 1970, già assunto come punto di riferimento per il decorso triennale del suddetto termine di ultimazione, si rende necessario confermare quest'ultimo con menzione autonoma ed esplicita della data di scadenza.

A ciò provvede la seconda parte dell'articolo terzo.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il secondo comma dell'articolo 43 del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431, è sostituito dal seguente:

« L'esenzione prevista nel precedente comma è applicabile ai fabbricati la cui costruzione sia stata ultimata tra il 1° gennaio 1962 ed il 31 dicembre 1973 ».

Art. 2.

Il termine del 31 dicembre 1968, stabilito dall'articolo 45, primo comma, del decreto-legge 15 marzo 1965, n. 124, convertito, con modificazioni, nella legge 13 maggio 1965, n. 431, già prorogato al 31 dicembre 1970 con l'articolo 3 del decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito, con modificazioni, nella legge 7 febbraio 1968, n. 26, è ulteriormente prorogato al 31 dicembre 1973.

Art. 3.

Ferme restando le agevolazioni in materia di tasse e imposte indirette sugli affari di cui all'articolo 4 del decreto-legge 11 dicembre 1967, n. 1150, convertito, con modificazioni, nella legge 7 febbraio 1968, n. 26, è soppresso il termine del 31 dicembre 1970, prescritto dalla suddetta norma. Di conseguenza, il secondo comma dell'articolo 5 del suddetto decreto-legge è sostituito dal seguente:

« La costruzione deve in ogni caso essere ultimata entro il 31 dicembre 1973 ».