

**DISEGNO DI LEGGE PER LA CONVERSIONE IN LEGGE DEL DECRETO-  
LEGGE                   MAGGIO 2008, N.                   , RECANTE DISPOSIZIONI  
URGENTI PER SALVAGUARDARE IL POTERE DI ACQUISTO DELLE  
FAMIGLIE.**

**R E L A Z I O N E**

Il presente provvedimento di urgenza si pone quale primo passo di una azione di politica economica che il Governo intende sviluppare in coerenza con gli impegni politici assunti nel corso della recente campagna elettorale, nonché con quelli, politici e giuridici, sottoscritti nel corso degli ultimi anni in sede europea dalla Repubblica italiana.

I primi sono espressione della consapevolezza che alle dinamiche mondiali che hanno prodotto le crisi alimentari, energetiche e finanziarie stanno conseguendo spostamenti di enormi stock di ricchezza che erodono le strutture sociali del Paese: ne costituiscono manifestazione concreta la sofferenza della povertà, la disoccupazione giovanile, l'impoverimento del ceto medio e la crescente divisione tra Nord e Sud.

Per contrastare tali dinamiche occorrono, quindi, interventi mirati al sostegno della domanda ed all'incremento della produttività del lavoro.

Una prima serie di misure è, perciò, rappresentata dall'azzeramento dell'ICI sulla prima casa, senza naturalmente intaccare le capacità finanziarie dei comuni, dalla detassazione sperimentale delle remunerazioni legate all'incremento di produttività del lavoro, dalla rinegoziazione dei mutui assunti per la prima casa.

Il secondo fronte riflette, invece, gli impegni presi in sede internazionale e si sostanzia nel vincolo del raggiungimento del pareggio di bilancio con conseguente recupero di risorse per un ammontare stimato, nel triennio 2009-2011, tra i 20 ed i 30 miliardi di euro.

Ciò comporterà l'attuazione di un piano triennale di stabilizzazione della finanza pubblica che potrà e dovrà essere operata soprattutto dal lato della riduzione della spesa pubblica.

Secondo tale logica, una importante modalità attuativa sarà costituita, nel prosieguo della azione di Governo, dal federalismo fiscale.

Coerentemente con tale obiettivo, in attesa della definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno, in funzione proprio dell'attuazione del federalismo fiscale, si sospende il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti di tributi, di addizionali ovvero di maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con leggi dello Stato.

In particolare il decreto si compone di 5 articoli.

### **Articolo 1** (*Esenzione ICI prima casa*)

L'articolo 1 disciplina l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, dell'unità immobiliare adibita dal soggetto passivo ad abitazione principale, vale a dire quella definita tale dallo stesso decreto legislativo n. 504 del 1992. A tale proposito, si deve precisare che la legge finanziaria per l'anno 2007 ha introdotto, nel primo periodo del comma 2 dell'articolo 8, una presunzione semplice, per effetto della quale è abitazione principale, salvo prova contraria, quella in cui il soggetto passivo ha la residenza anagrafica. Pertanto, al fine di individuare l'immobile a cui concedere il beneficio in questione, dovrà necessariamente farsi riferimento a tale concetto, ciò al fine di evitare l'applicazione della disposizione di cui al secondo periodo dello stesso comma 2.

L'esenzione in esame va naturalmente riconosciuta anche alle eventuali pertinenze, ancorché distintamente iscritte in catasto, che sono quelle che il regolamento comunale considera come tale ai fini ICI. Ciò in quanto, per loro stessa natura, come dispone l'articolo 817 del Codice civile, le pertinenze sono assoggettate allo stesso trattamento dell'abitazione principale.

La disposizione agevolativa si applica a tutte le abitazioni principali ad eccezione di quelle di categoria catastale A1, A8 e A9 alle quali, comunque, continua ad essere riconosciuta la detrazione di base di cui all'articolo 8, commi 2 e 3, del citato decreto legislativo n. 504 del 1992 ed ovviamente anche le disposizioni che ad essa fanno richiamo. Occorre precisare che detta detrazione rimane anche per l'unità immobiliare posseduta in Italia, a titolo di proprietà o di usufrutto, dai cittadini italiani non residenti nel territorio dello Stato, a condizione che non risulti locata. Ciò in quanto l'articolo 1, comma 4-*bis*, del decreto-legge 23 gennaio 1993, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1993, n. 75, che riconosce detta agevolazione, non è stato abrogato.

L'esenzione è riconosciuta altresì:

- alle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, nonché agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari e dagli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità, istituiti in attuazione dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977;
- alla casa coniugale del soggetto passivo che, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, non ne risulta assegnatario, a condizione che questi non sia titolare del diritto di proprietà o di altro diritto reale su un immobile destinato ad abitazione principale situato nello stesso comune ove è ubicata la casa coniugale.

La norma di esenzione si applica, inoltre, alle abitazioni che il comune, con regolamento vigente alla data di entrata in vigore del decreto, ha assimilato a quelle principali in base:

- all'articolo 3, comma 56, della legge n. 662 del 1996 che permette di assimilare all'abitazione principale l'unità immobiliare posseduta, a titolo di proprietà o di usufrutto, da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata;
- all'articolo 59, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 446 del 1997, che attribuisce agli enti locali la possibilità di assimilare all'abitazione principale quelle concesse in uso gratuito a parenti in linea retta o collaterale, stabilendo il grado di parentela.

Naturalmente ove il comune decida di effettuare detta assimilazione per gli anni successivi alla data di entrata in vigore del decreto-legge, le unità immobiliari in questione non potranno godere dell'esenzione, ma solo dell'aliquota agevolata eventualmente deliberata e della detrazione di base che il comune potrebbe anche elevare fino a concorrenza dell'imposta dovuta.

I commi 3 e 6 della norma in esame dispongono, inoltre, l'abrogazione delle disposizioni incompatibili con la nuova disciplina esonerativa delle abitazioni principali. Tra queste è contemplato anche il comma 4 dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 504 del 1992 che, attraverso un rinvio ad altre disposizioni, permetteva al comune di deliberare un'aliquota ridotta per l'abitazione principale. L'abrogazione di tale norma non preclude, comunque, all'ente locale di esercitare detto potere per le ipotesi residuali innanzi illustrate in quanto tale facoltà rientra, in ogni caso, tra quelle riconosciute dall'articolo 52 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Il comma 4 disciplina il rimborso del mancato gettito dell'imposta relativa all'esenzione disposta dal comma 1 della norma in esame e prevede a tal fine uno stanziamento limitato, pari a

2.500 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, che saranno erogati dal Ministero dell'interno e prelevati da un apposito fondo.

A decorrere dall'anno 2011 alla dotazione finanziaria del predetto fondo si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge n. 468 del 1978.

In sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali sono stabiliti i criteri e le modalità per l'erogazione del rimborso ai comuni per gli anni 2008, 2009 e 2010, che il Ministro dell'interno provvede ad attuare con proprio decreto.

Lo stesso Ministero provvederà direttamente ad erogare all'IFEL - Istituto per la finanza e l'economia locale - lo 0,8 per mille dei rimborsi previsti dal comma 4.

Il comma 7 in esame prevede che dall'entrata in vigore del presente decreto fino alla definizione dei contenuti del nuovo patto di stabilità interno in funzione dell'attuazione del federalismo fiscale, è sospeso il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con leggi dello Stato.

Si tratta in sostanza dei tributi comunemente definiti regionali, provinciali o comunali ma che sono stati istituiti con legge dello Stato e che, come affermato dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, sono ancora statali, mentre il gettito è destinato ai suddetti enti territoriali.

E' necessario evidenziare che il blocco in questione opera concretamente solo a partire dal 2009. Infatti, gli enti locali hanno praticamente già deliberato per l'anno 2008, pur avendo la possibilità di farlo sino al prossimo 31 maggio, in base al decreto del Ministero dell'interno 20 marzo 2008 che ha differito i termini per l'approvazione dei bilanci di previsione.

Per quanto riguarda, invece, i tributi attribuiti alle regioni, queste ultime hanno già deliberato l'assetto tariffario per questo anno entro il mese di dicembre 2007.

La norma ricomprende, ovviamente, anche i casi di istituzione di nuovi tributi in quanto, come anche sostenuto dal Consiglio di Stato nell'Adunanza della sezione terza del 4 novembre 2003 *“anche se la norma dispone letteralmente la sospensione degli “aumenti” ... senza riferirsi espressamente alle delibere che “istituiscono” il tributo per il 2003 per la prima volta, è evidente che, nel caso in cui un ente locale non avesse istituito nel 2002 l'addizionale comunale all'IRPEF, l'aliquota per quell'anno sarebbe pari a “0” ed ogni variazione in aumento andrebbe comunque a variare l'assetto delle aliquote, aggravando la pressione fiscale esistente, in contrasto con la ratio”* della norma.

Si deve anche sottolineare che la norma di sospensione in commento non coinvolge le deliberazioni relative alle entrate patrimoniali, quali il canone per l'occupazione di spazi ed aree

pubbliche-COSAP, la tariffa di igiene ambientale-TIA ed il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari-CIMP – che gli enti locali possono istituire con regolamento in sostituzione della TOSAP, della TARSU e dell'imposta sulla pubblicità.

La norma di sospensione non coinvolge, altresì, gli aumenti delle aliquote collegati ai piani di rientro dei disavanzi finanziari causati dalla spesa sanitaria nonché le ipotesi in cui eventuali aumenti siano stati già deliberati in sede di predisposizione dello schema di bilancio di previsione predisposto dall'organo esecutivo, presentato per l'approvazione dell'organo collegiale.

## **Articolo 2** (*Misure sperimentali per l'incremento della produttività del lavoro*)

L'articolo 2 introduce, in via sperimentale, una tassazione agevolata delle somme:

1. per prestazioni di lavoro straordinario;
2. per prestazioni di lavoro supplementare ovvero per prestazioni rese in funzione di clausole elastiche effettuate nel periodo suddetto e con esclusivo riferimento a contratti di lavoro a tempo parziale stipulati prima della entrata in vigore del presente provvedimento;
3. correlate ai risultati conseguiti nella realizzazione di programmi, concordati tra le parti, aventi come obiettivo incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa.

Ai sensi del comma 5, la detassazione sperimentale si applica esclusivamente ai lavoratori appartenenti al settore privato che nell'anno 2007 hanno percepito un reddito da lavoro dipendente di cui all'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) non superiore a 30.000 euro. Il medesimo comma 5 prevede, inoltre, che si proceda, su iniziativa del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali ad una verifica degli effetti della detassazione sperimentale con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Tale verifica riguarderà anche l'eventuale estensione del provvedimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo, 30 marzo 2001, n. 165, con la partecipazione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Il beneficio consiste, ai sensi del comma 1, alla sottoposizione ad una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento delle somme di cui ai precedenti punti 1 e 2 relative al periodo 1° luglio - 31 dicembre 2008.

L'imposta sostitutiva viene applicata, comunque, entro il limite di importo complessivo non superiore a 3.000 euro. Per la parte delle predette somme che supera il limite stabilito, pertanto, si applicherà la tassazione ordinaria.

Viene introdotta la possibilità per i lavoratori interessati di rinunciare espressamente alla applicazione della predetta imposta sostitutiva, in quanto i lavoratori potrebbero avere interesse che le somme in questione siano assoggettate alla tassazione ordinaria.

Ai sensi del comma 3, l'imposta sostitutiva è applicata dal sostituto d'imposta. Atteso che, come già precisato, l'applicazione della predetta imposta è subordinata alla ulteriore condizione che il lavoratore interessato abbia percepito nell'anno 2007 un reddito da lavoro dipendente di cui all'articolo 49 del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) non superiore a 30.000 euro, il lavoratore che nell'anno 2007 è stato alle dipendenze di un datore diverso da quello che nell'anno 2008 eroga i redditi di lavoro dipendente è tenuto a comunicare a quest'ultimo l'importo del reddito di lavoro dipendente percepito nell'anno 2007.

Analogamente, qualora il lavoratore dipendente non abbia percepito alcun reddito di lavoro dipendente nell'anno 2007, è tenuto a comunicare tale circostanza al sostituto d'imposta che nell'anno 2008 eroga i redditi di lavoro dipendente.

Il comma 4 prevede che si applichino, in quanto compatibili, le ordinarie disposizioni in materia di imposte dirette, per quanto riguarda l'accertamento, la riscossione, le sanzioni e il contenzioso relativo alla imposta sostitutiva introdotta in via sperimentale.

Il comma 6 modifica l'articolo 51 del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, concernente la determinazione del lavoro dipendente, sopprimendo nel comma 2 del medesimo articolo la lett. b). In particolare, il citato comma 2 elenca tassativamente le somme e i valori che, ancorché percepiti in relazione al rapporto di lavoro, non concorrono alla formazione del reddito medesimo

Per effetto della suddetta soppressione concorrono alla formazione del reddito di lavoro dipendente:

- le erogazioni liberali non superiori nel periodo d'imposta a 258,23 euro concesse in occasione di festività o ricorrenze alla generalità o a categorie di dipendenti;
- i sussidi occasionali concessi in occasione di rilevanti esigenze personali o familiari del dipendente;

- i sussidi corrisposti a dipendenti vittime dell'usura ai sensi della legge 7 marzo 1996, n. 108, o ammessi a fruire delle erogazioni pecuniarie a ristoro dei danni conseguenti a rifiuto opposto a richieste estorsive ai sensi del decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172.

In mancanza di una diversa decorrenza, la disposizione in commento si applica alle somme e ai valori erogati successivamente alla data di entrata in vigore del presente decreto.

### **Articolo 3** (*Rinegoziazione mutui per la prima casa*)

L'articolo 3 detta disposizioni relativi alla rinegoziazione dei mutui per la prima casa.

Il mercato dei mutui è stato caratterizzato in Italia, a partire dal 2001, da un forte ricorso a operazioni a tasso variabile in presenza di differenze significative tra l'importo delle rate delle operazioni a tasso fisso e quello delle rate delle operazioni a tasso variabile, che hanno indotto la clientela a preferire quest'ultima tipologia di operazioni.

Il rialzo dei tassi di interesse di mercato avviatosi dalla fine del 2005 a seguito delle politiche monetarie adottate dalla Banca Centrale Europea, accentuatosi a partire dalla metà del 2007 a seguito della crisi dei mutui *sub-prime* negli USA, e la riduzione del potere di acquisto delle famiglie hanno comportato criticità su una soddisfacente pianificazione finanziaria per un'ampia quota dei mutuatari italiani.

Specifiche considerazioni meritano i mutui a tasso variabile stipulati in epoca antecedente al rialzo dei tassi di mercato per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale.

Si prevede, dunque, la stipula di una convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ABI, aperta all'adesione delle banche e degli intermediari finanziari, al fine definire i criteri e le modalità di rinegoziazione dei mutui contratti per l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione dell'abitazione principale, che consenta una pianificazione finanziaria più soddisfacente per i mutuatari.

La rinegoziazione, infatti, è volta ad assicurare la riduzione dell'importo delle rate del mutuo, che rimane fisso per tutta la sua durata, pari a quello risultante dalla media dei tassi applicabili nel 2006, al fine di rendere più contenuto e costante l'onere per il mutuatario fino a scadenza del mutuo.

I differenziali in eccedenza rispetto alle rate determinate in base ai parametri contenuti nel contratto originario sono imputati in un conto accessorio per essere rimborsati – sempre secondo un piano di ammortamento a rate di importo fisso, uguale a quello delle rate del mutuo rinegoziato – una volta intervenuta la data di scadenza originaria del contratto di mutuo. Qualora prima di tale data si manifestassero differenziali di rata a favore del mutuatario, questi concorrerebbero ad abbattere le poste a debito imputate sul conto accessorio.

I principali benefici del mutuatario sono:

- (a) la certezza di una rata fissa fino alla completa estinzione del mutuo;
- (b) la trasformazione del mutuo in un finanziamento il cui tasso è bloccato verso l'alto sia nella fase di rimborso del mutuo principale, che nella fase di rimborso del saldo del conto accessorio;
- (c) il rimborso del debito risultante dal conto accessorio è regolato ad un tasso fisso pari all'IRS a 10 anni più 0,50 punti percentuali.

Le banche e gli intermediari finanziari che aderiscono alla convenzione formulano ai clienti la proposta di rinegoziazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento. Il mutuatario comunica la sua accettazione alla banca o all'intermediario finanziario entro tre mesi dalla comunicazione della proposta stessa.

La rinegoziazione del mutuo esplicherà i suoi effetti a decorrere dalla prima rata in scadenza successivamente al 1° gennaio 2009.

Si specifica, inoltre, che alle operazioni di rinegoziazione non si applicano imposte e tasse di alcun genere e che per esse le banche e gli intermediari finanziari non applicano costi ai clienti.

#### **Articolo 4** *(Sviluppo del trasporto aereo)*

L'articolo 4, che dispone la modifica dei termini del prestito concesso ad Alitalia dal decreto-legge n. 80 del 23 aprile scorso, conferma la volontà del Governo di voler salvaguardare la continuità aziendale dell'Alitalia, consentendo alla stessa di disporre delle risorse anche patrimoniali indispensabili per consentire alla Società o al Governo la verifica delle possibili soluzioni per il risanamento della Società stessa.



La nuova previsione normativa discende in particolare dalla necessità e urgenza connesse con l'aggravarsi della situazione finanziaria dell'Alitalia, manifestato nelle informazioni rese al mercato e, in particolare, nel resoconto intermedio sulla gestione al 31 marzo 2008, comunicato al pubblico il 13 maggio 2008.

Nello specifico, la norma in esame viene emanata in considerazione della suddetta straordinaria necessità e urgenza di assicurare, per ragioni di ordine pubblico e di continuità territoriale, il servizio pubblico di trasporto aereo mediante la modifica, per quanto strettamente necessario, dei termini di concessione da parte dello Stato ad Alitalia del prestito di cui al decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, in modo da non comprometterne la continuità operativa nelle more dell'adozione da parte del Governo delle iniziative ritenute necessarie per rendere possibile il risanamento e il completamento del processo di privatizzazione della Società.

Ciò in quanto eventuali ipotesi di liquidazione o di applicazione di procedure concorsuali, da un lato, determinerebbero un depauperamento delle attività dello Stato in Alitalia – con effetti negativi anche sugli interessi dei terzi azionisti e obbligazionisti - e, dall'altro, potrebbero compromettere il ruolo della Compagnia quale vettore che maggiormente assicura il servizio pubblico di trasporto aereo nei collegamenti tra il territorio nazionale e i Paesi non appartenenti all'Unione europea, nonché nei collegamenti di adduzione sulle citate rotte del traffico passeggeri e merci dai e ai bacini di utenza regionali.

Per quanto attiene agli aspetti specifici, la norma consente nella sostanza ad Alitalia di poter utilizzare il prestito ponte di 300 milioni di cui al decreto-legge n. 80 del 2008 anche per far fronte alle perdite che comportino una diminuzione del capitale versato e delle riserve al di sotto del livello minimo legale, circostanza questa che precluderebbe allo Stato italiano di realizzare la privatizzazione della società e, in ultima istanza, il suo risanamento.

Rispetto alla precedente impostazione del prestito, si rileva che gli effetti finali del precedente provvedimento nella sostanza rimangono invariati:

- ✓ la somma erogata verrà infatti rimborsata nel minor termine tra il trentesimo giorno successivo a quello della cessione o della perdita di controllo effettivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze ed il 31 dicembre 2008;
- ✓ in caso di una futura liquidazione dell'Alitalia, il debito verrà ricostituito e rimborsato, sebbene solo dopo che siano stati soddisfatti tutti gli altri creditori, nonché unitamente e proporzionalmente al capitale sociale (per compensare le intervenute modifiche alle condizioni del prestito, Alitalia corrisponderà allo Stato una maggiorazione degli interessi, già previsti nel precedente decreto, pari all'1 per cento);

- ✓ qualora, invece, si realizzi la cessione della partecipazione detenuta dal Ministero o la perdita del controllo effettivo da parte dello stesso, le eventuali somme e gli interessi maturati utilizzati per far fronte alle perdite saranno ripristinati e dovuti dalla Compagnia aerea, che provvederà al relativo rimborso allo Stato mediante aumento di capitale almeno di pari importo.

**Articolo 5** (*Copertura finanziaria*)

Si rinvia a quanto illustrato nella relazione tecnica.