

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 27

A.S. n. 3097 : "Conversione in legge del decreto-legge 3 agosto 2004, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di personale del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), di applicazione delle imposte sui mutui e di agevolazioni per imprese danneggiate da eventi alluvionali".

Contratti di lavoro a tempo determinato, informatica, agevolazioni fiscali, immobili per abitazione, imprese, piogge e alluvioni, mutui e prestiti

Settembre 2004

INDICE

Premessa	pag.	1
Articolo 1 (Proroga dei contratti di lavoro presso il CNIPA)	pag.	1
Articolo 2 (Interpretazione autentica dell'articolo 1-bis, comma 6, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168)	pag.	3
Articolo 3 (Termini per le imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del 1994)	pag.	6

Premessa

Si premette che il provvedimento in esame non è corredato di relazione tecnica.

Articolo 1

(Proroga dei contratti di lavoro presso il CNIPA)

La norma autorizza il CNIPA a prorogare, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, i contratti di lavoro a tempo determinato in essere al 29 maggio 2004 e in scadenza entro il 31 dicembre 2004. Tale proroga non può comunque superare la data del 31 dicembre 2004.

La relazione illustrativa chiarisce che tale norma ricalca nel contenuto il comma 4 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 136 del 2004, soppresso - secondo la relazione stessa - durante l'*iter* parlamentare di conversione per mero errore materiale. Inoltre, essa sottolinea l'assoluta necessità delle proroghe in esame, al fine di evitare che l'attività del CNIPA e la realizzazione dei programmi di *e-government* siano pregiudicati dalla scadenza dei contratti in essere. Nulla viene aggiunto a quanto disposto dall'articolo in merito alla quantificazione e alla copertura dell'onere.

A proposito di quest'ultima, si ricorda che lo stanziamento per le spese di funzionamento del CNIPA, iscritto in apposito capitolo del bilancio di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri per l'anno 2004, non dovrebbe scontare gli effetti di tali proroghe, in quanto determinato sulla base

della legislazione vigente: in caso contrario, oneri formalmente nuovi verrebbero ad essere coperti con mezzi di bilancio.

In merito si ricorda che, in risposta ad analoga osservazione formulata da questo Servizio¹ in relazione ad una disposizione di tenore analogo, poi soppressa, contenuta nel predetto decreto-legge n. 136 del 2004, il Governo² ha affermato che "il bilancio a legislazione vigente del CNIPA è costruito come se, alla scadenza, tutti i contratti di lavoro a termine fossero prorogati o sostituiti da analoghi nuovi contratti, e questo meccanismo [...] rappresenta, in mancanza del ruolo organico, l'equivalente di ciò che nelle altre PA è determinazione, nel bilancio a legislazione vigente, della spesa per il personale di ruolo". Ne deriverebbe che la proroga in oggetto "non comporta per il CNIPA, e quindi per il bilancio statale, alcun maggior onere rispetto a quello già programmato nel bilancio a legislazione vigente del CNIPA".

Sul punto occorre ribadire quanto già sostenuto in ordine alla necessità di individuare una idonea modalità di copertura a fronte della proroga dei contratti a tempo determinato, ogni rinnovo dei quali necessita di una decisione normativa ad hoc, con cui regolare anche gli aspetti finanziari. L'equiparazione con il personale di ruolo della P.A. non sembra infatti condivisibile, dal momento che a tale ultimo personale si applica l'istituto del contratto a tempo indeterminato.

Comunque, si segnala che, dalla lettura del combinato disposto di cui all'articolo 3, comma 65 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 e dall'articolo 34, comma 13, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, l'autorizzazione alla stipula di contratti a termine per l'anno in corso risulta vincolata al rispetto del limite del tetto massimo stabilito nel 90 per cento della media della spesa sostenuta a tal fine nel triennio 1999/2002.

¹ V. Nota di lettura n. 103 - giugno 2004 - pagina 2 (A.S. 2978: "Conversione in legge del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione").

² Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 16 giugno 2004, pag. 168.

Articolo 2

*(Interpretazione autentica dell'articolo 1-bis, comma 6,
del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168)*

Il presente articolo fornisce l'interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 1-*bis* del decreto-legge n. 168 del 2004, in materia di imposta sostitutiva sui mutui immobiliari.

Riguardo a tale norma erano emersi dubbi interpretativi circa la portata dell'incremento al 2% dell'imposta sostitutiva in esame: in particolare, non era chiaro se esso si applicasse a tutte le forme di finanziamento superiori ai diciotto mesi, contemplate dal DPR n. 601 del 1973³.

Già nel corso dell'esame parlamentare del relativo decreto il Governo aveva esplicitato la propria intenzione di incrementare l'aliquota per i soli casi di concessione di mutui per acquisto di seconde case; tale interpretazione - sulla quale conveniva anche l'ordine del giorno G1-*bis*.100 del Senato, accolto dal Governo il 29 luglio scorso - è ora fatta propria dalla norma in esame come interpretazione autentica del dettato normativo contenuto nel suddetto articolo 1-*bis*, comma 6, del decreto-legge n. 168 del 2004, chiarendo che l'aliquota dell'imposta sostitutiva si applica nella misura del 2% ai soli finanziamenti erogati per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo e relative pertinenze non riferibili ad immobili definiti come "prima casa" dalla vigente normativa in materia di imposta di registro (DPR n. 131 del 1986).

Al riguardo, pur tenendosi conto del fatto che la previsione di gettito a suo tempo associata alla norma si basava su un'interpretazione nel senso della correzione di cui al decreto in esame, appare opportuno preliminarmente acquisire nuovi chiarimenti sulla

³ Si veda al riguardo quanto osservato nella citata Nota di lettura n. 110 del luglio scorso.

portata finanziaria della norma in relazione alla quantificazione fornita nel precedente provvedimento, in cui il maggior gettito di competenza associato alla disposizione veniva stimato in 617,5 mln di euro a decorrere dal 2004⁴.

Si segnalano inoltre alcune osservazioni che sembrerebbero poter incidere sulla quantificazione precedentemente fornita.

Si sottolinea in primo luogo che, in base alla norma di interpretazione autentica, l'incremento di aliquota sembrerebbe colpire non solo i contratti di mutuo stipulati per l'acquisto di abitazioni non prima casa, ai quali faceva riferimento la RT originaria e il citato ordine del giorno, bensì tutte le forme di finanziamento erogate per acquisto, costruzione o ristrutturazione di immobili ad uso abitativo diversi dalla prima casa.

Va segnalato inoltre che la precisazione dell'ambito applicativo della norma, come è stato evidenziato recentemente nella stampa specialistica, potrebbe far emergere alcune pratiche elusive volte ad evitare il pagamento dell'aliquota maggiorata al 2%. In generale, l'introduzione di un diverso regime applicativo in relazione a particolari fattispecie fa sì che i soggetti interessati tendano a percorrere - nei limiti consentiti dalla normativa - la strada più conveniente; ciò comporta effetti sostitutivi, che in ambito fiscale si traducono in effetti di natura elusiva.

In particolare, è stato osservato che la tipologia di contratto di mutuo nasce slegata dall'obbligo di palesare lo scopo per cui esso viene contratto, con ciò venendo meno l'elemento che permette agli istituti di credito di venire a conoscenza del tipo di immobile o comunque della causa del contratto di mutuo stesso e quindi di applicare l'idonea aliquota.

E' stato per esempio ipotizzato il ricorso, in alternativa all'accensione di un mutuo immobiliare sulla seconda casa, a forme di finanziamento diverse, magari garantite su immobili fiscalmente "prima casa", o comunque senza precisazione sulla destinazione del

⁴ Per i problemi sollevati cfr. citata Nota di lettura n. 110, pag. 30 e seguenti.

netto ricavo del finanziamento (cd. "mutui silenziosi", che sulla base della normativa vigente non sono considerati *contra legem*).

Tali eventualità hanno indotto l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) a fornire precise indicazioni comportamentali alle banche, che sono state sollecitate a farsi rilasciare dai clienti una dichiarazione relativa alle finalità del finanziamento richiesto al fine di applicare l'aliquota corrispondente alla fattispecie ed esonerare da ogni responsabilità l'istituto di credito rispetto ad eventuali usi difformi del ricavo da parte del percettore⁵.

Tali pratiche elusive dovrebbero peraltro venir temperate dalle norme che impongono la dimostrazione della destinazione del mutuo all'acquisto di abitazione principale (concetto che può non coincidere con quello di prima casa, ma che lo include), in quanto esse consentono di sfruttare dei benefici fiscali; al riguardo, va considerato il calcolo di convenienza che il contribuente dovrà effettuare raffrontando la minore imposta sostitutiva pagata per effetto di comportamenti elusivi e l'eventuale impossibilità di detrarre gli interessi passivi su mutui a fini IRPEF.

Ulteriore elemento interpretativo che potrebbe incidere sulla quantificazione del provvedimento in oggetto riguarda la portata del concetto di "ristrutturazione" a cui la norma in esame fa riferimento. A parere dell'Assonime (Associazione italiana fra le società per azioni⁶), l'aliquota maggiorata al 2% graverebbe esclusivamente sugli interventi edilizi che il DPR n. 280 del 2001 (testo unico dell'edilizia) individua con il termine di ristrutturazione edilizia, escludendo tutte le altre tipologie (manutenzione ordinaria, straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione urbanistica), che continuerebbero a scontare l'aliquota dello 0,25%.

Al riguardo, sarebbe opportuno un chiarimento anche su tale particolare ambito applicativo, dato che l'interpretazione più ampia, ricomprensiva, quindi, tutte le tipologie di interventi edilizi sopra citati, determinerebbe un effetto più consistente sul gettito.

⁵ Circolare ABI del 12/08/2004, prot. TR/004104.

⁶ Vedi al riguardo la circolare n. 38 del 6 agosto scorso.

Da ultimo, occorre sottolineare che le questioni evidenziate potranno generare anche controversie dirimibili nelle specifiche sedi tributarie giurisdizionali, con ciò incrementando, anche in termini di oneri, l'esistente contenzioso tributario.

Articolo 3

(Termini per le imprese danneggiate dagli eventi alluvionali del 1994)

L'articolo dispone il differimento dall'11 agosto 2004 al 31 dicembre 2004 del termine previsto all'articolo 2 del D.M. 10 dicembre 2003, n. 383, relativo all'inoltro da parte delle imprese beneficiarie dell'istanza avverso la revoca degli interventi agevolativi di cui al decreto legge 19 dicembre 1994, n. 691, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 febbraio 1995, n. 35. Con tale provvedimento si dispongono agevolazioni finanziarie - sotto forma di garanzia sostitutiva in conto interessi sull'ammortamento dei finanziamenti bancari - in favore delle imprese colpite dagli eventi alluvionali del novembre 1994.

Al riguardo, dalla ricognizione della disciplina legislativa delle fattispecie agevolate, riportata agli articoli 2, comma 2, e 3 comma 2, del decreto legge 19 dicembre 1994, n. 691 e dalla disciplina degli strumenti di intervento (i fondi di garanzia) dettata dai commi 6 e 7 degli articoli 2 e 3 del medesimo decreto legge, emergono la natura sostitutiva delle garanzie (art. 2, comma 7 e 3, comma 6) e la non modulabilità delle stesse, prevedendosi una misura pari al 100% dell'importo dei crediti in conto interessi che "le banche dimostrino di avere in sofferenza verso le imprese ammesse al beneficio".

Sembra chiaro comunque che la norma in questione, nel provvedere al mero differimento del termine di presentazione delle istanze di revisione

della revoca dei provvedimenti di sospensiva dall'11 agosto al 31 dicembre 2004 - con contestuale domanda di riammissione ai benefici da parte delle imprese - è rivolta a soli procedimenti già in corso, e, pertanto, secondo il parametro della legislazione vigente, in nulla innova relativamente ai requisiti soggettivi delle imprese agevolate o alla modalità di riconoscimento della garanzia.

Sotto questo aspetto, pertanto, la misura in questione non pare di per sé suscettibile di produrre nuovi o maggiori oneri, investendo un profilo amministrativo-procedurale.

Pur tuttavia, in assenza di apposita RT, sarebbe utile acquisire informazioni circa l'attuale capienza della dotazione dei fondi di garanzia, relativamente agli eventuali fabbisogni aggiuntivi che potrebbero scaturire dal differimento del termine in riferimento alle istanze di revoca relative ai provvedimenti di sospensione, per effetto sia della restituzione degli importi già rimborsati sia della riammissione ai benefici delle imprese inizialmente sospese: ciò in virtù della circostanza che proprio l'ammontare della garanzia, così come descritta nella disciplina sostanziale, si configura inequivocabilmente come onere non modulabile (pari al 100% della quota interessi dei debiti contratti) e che la stessa riveste espressamente natura giuridica sostitutiva e "principale" nei confronti dell'intermediario creditore. Quanto sopra fa altresì ragionevolmente ritenere che la riammissione al beneficio costituisca in sé una posizione di diritto soggettivo "perfetto" cui non sarebbe opponibile l'eventuale inadeguatezza delle risorse.

