

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2453

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOTTA, ROCELLI, PAGANELLI, FORNASARI, BALZARDI, ASTONE, BOSCO BRUNO, CAFARELLI, COMIS, FOTI, MALVESTIO, SENALDI, SORICE, TANCREDI, RICCIUTI, ANSELMI, ARMATO, ARMELLIN, AZZARO, BALESTRACCI, BAMBI, BECCHETTI, BIANCHI, BONETTI, BORRI, BRICCOLA, BROCCA, CARLOTTO, CASATI, COLONI, CONTU, CORSI, CRISTOFORI, DAL MASO, D'ACQUISTO, DEL MESE, FALCIER, FERRARI SILVESTRO, FIORI, GARAVAGLIA, GAROCCHIO, GITTI, GRIPPO, IANNIELLO, LATTANZIO, LUSSIGNOLI, MANCINI VINCENZO, MELELEO, MEMMI, MENSORIO, MERLONI, MEROLLI, MICHELI, MORA, NAPOLI, NENNA D'ANTONIO, NICOTRA, ORSENIGO, PASQUALIN, PATRIA, PERRONE, PERUGINI, PICANO, PISANU, PONTELLO, PORTATADINO, PUJIA, QUIETI, RAVASIO, RIGHI, ROSINI, RUBINI, RUFFINI, RUSSO FERDINANDO, RUSSO GIUSEPPE, RUSSO RAFFAELE, RUSSO VINCENZO, SANGALLI, SANTUZ, SARETTA, SCAIOLA, SINESIO, SULLO, TEDESCHI, VINCENZI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOLLA, ZOPPI, ZUECH

Presentata il 16 gennaio 1985

Provvedimenti per agevolare l'acquisizione della prima casa
da parte dei lavoratori dipendenti

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. La presentazione di questa proposta di legge ha lo scopo di rompere gli indugi che sono all'origine del ritardo del Governo nella presentazione al Parlamento del disegno di legge annunciato quasi un anno fa dal Ministro del tesoro, poi presentato al Consiglio dei ministri e non ancora formalizzato per le riserve del Ministro dei lavori pubblici, che in un primo momento la-

mentò la non conoscenza del testo, poi la necessità di un coordinamento con il suo Ministero e, comunque, con le leggi di settore (legge n. 457 del 1978 e successive modifiche); successivamente ancora si parlò di un riavvicinamento tra le posizioni, e, tuttavia, il disegno di legge non viene ancora presentato al Parlamento.

I cittadini alla ricerca di una soluzione del problema casa non possono, tutta-

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

via, aspettare ulteriormente anche perché le ricette che vengono avanzate e concretamente portate avanti, ora con decreti-legge (proroga degli sfratti e provvidenze per i comuni ad alta tensione abitativa) ora con disegni di legge (accorpamento delle aliquote IVA sull'edilizia al 9 per cento, rispetto al 2 per cento che è quella oggi maggiormente praticata) recano più disorientamento che certezza sulla capacità di diagnosi delle vere cause della crisi della politica della casa. V'è, pertanto, una forte aspirazione dei singoli cittadini a risolvere da sé questo problema.

E, per radicata convinzione, non c'è modo più definitivo che quello di comprarsi la casa che sul mercato delle locazioni non si trova, la cui assegnazione, nell'edilizia pubblica, è assimilabile, come calcolo delle probabilità, alla speranza di fare 13 al Totocalcio.

Ma il mercato immobiliare è per molti inaccessibile, anche ricorrendo all'indebitamento ordinario i cui tassi dissuadono la fascia potenzialmente solvibile dall'accedervi.

La stessa edilizia convenzionata agevolata, presenta per molti aspiranti acquirenti gli stessi inconvenienti che ha per gli operatori: un eccesso di dirigismo nella localizzazione delle aree, un eccesso di burocratizzazione nella gestione o concessione delle agevolazioni, in una parola un ginepraio di vincoli che dissuadono il potenziale fruitore. Non ultimo, infine, il fatto che, almeno per la fascia di reddito medio-superiore, le agevolazioni non sono poi così incisive come erano in periodi di inflazione crescente.

Occorre quindi innescare un meccanismo più snello, totalmente svincolato dal piano decennale di cui alla legge n. 457 del 1978 che pure continuerà ad operare, per attivare ed aiutare i cittadini a risolvere da soli con celerità e certezza un problema che per molti è diventato un assillo. Quello del comprarsi una casa.

2. Il problema della casa riveste sempre di più rilevanza sociale per la estrema difficoltà di reperire alloggi in locazione e ciò penalizza in special modo le

nuove famiglie e tutti coloro che percepiscono il loro reddito da lavoro dipendente.

Da parte dello Stato e per la generalità dei cittadini è stato previsto un ventaglio di interventi, coordinati nel territorio nazionale, sia ordinari (edilizia sovvenzionata, convenzionata o agevolata) sia straordinari (interventi a favore delle aree metropolitane o dei comuni con particolari tensioni abitative).

Con il presente provvedimento si intende percorrere una strada nuova nelle agevolazioni statali per l'acquisizione della prima casa, consentendone l'accesso alla categoria economicamente più debole: quella dei lavoratori dipendenti aventi età non superiore a quella media che consente presumibilmente tanto un minimo di disponibilità economiche, quanto un congruo intervallo di tempo prima del pensionamento.

Si è ipotizzata la costituzione di un fondo presso la Cassa depositi e prestiti, destinato a fornire agli Istituti di credito, che intenderanno convenzionarsi con la stessa, la finanza necessaria per la concessione di mutui agevolati.

Agli Istituti stessi spetterà l'istruttoria delle singole domande, l'accertamento dei requisiti e la riscossione delle rate di ammortamento; attività, queste, svolte con il corrispettivo di una remunerazione percentuale forfettaria.

Il meccanismo di agevolazione statale è stato sensibilmente semplificato e si esplicherà nelle seguenti forme:

a) i mezzi necessari al funzionamento del fondo, verranno forniti traendoli direttamente dai depositi della Cassa depositi e prestiti, sui quali questo Istituto concederà anticipazioni rimborsabili in venti anni con i rientri annuali a favore del fondo;

b) il funzionamento del fondo si svilupperà essenzialmente sui seguenti elementi:

un piano di ammortamento teorico al tasso dell'11 per cento, al quale commisurare il rendimento del fondo;

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

un piano di ammortamento teorico al tasso del 14 per cento, che rappresenta il tetto massimo di impegno finanziario per il beneficiario;

una rata annuale di ammortamento, per il beneficiario, che sarà commisurata ad un importo massimo del 20 per cento della retribuzione annua complessiva del lavoratore (o del suo nucleo familiare) fino a quando tale importo non abbia raggiunto l'ammontare della rata di ammortamento teorico del fondo al tasso del 14 per cento.

È chiaro che, tendenzialmente, il fondo troverà un equilibrio economico finanziario nell'arco poliennale del suo funzionamento, anche se, nei primi anni, l'andamento potrà essere anche passivo, in quanto i beneficiari, a seconda delle retribuzioni, potranno rimborsare al fondo stesso importi anche sensibilmente inferiori per un certo numero di anni, alla rata teorica dell'11 per cento, secondo un calcolo che tiene conto dell'esigenza di assicurare l'autosufficienza del fondo.

Tuttavia, nell'arco del previsto ventennio, è agevolmente e fondatamente prevedibile che l'incremento fisiologico delle retribuzioni dovrà gradatamente ridurre e poi superare il « punto individuale di equilibrio », collocabile sul limite più elevato ricompreso tra il 20 per cento della retribuzione, e la rata di ammortamento all'11 per cento.

Infatti, il beneficiario dovrà continuare ad incrementare la sua rata annuale di ammortamento sino a raggiungere quella teorica per il piano finanziario al tasso del 14 per cento.

Così, mentre da una parte l'importo differenziale sotto il « punto di equilibrio » verrà addebitato annualmente al fondo come perdita di esercizio, gli importi superiori al predetto punto andranno ad incrementare il fondo stesso.

Questi tre punti di interesse aggiuntivo introdurranno un principio generale di mutualità tra chi è percettore di un reddito comparativamente più elevato e chi ha redditi medio-bassi, nonché per lo stesso soggetto, una restituzione al fon-

do, in tutto o in parte, di quanto versato in meno negli anni iniziali dell'ammortamento.

Il lavoratore dipendente, da parte sua, avrà la sicurezza che, quale che sia l'andamento della sua retribuzione, non avrà mai un'incidenza di rata superiore al 20 per cento di ciò che guadagna.

Il sistema proposto costituisce quindi una nuova via, depurata tanto dalle incidenze speculative quanto da gravose burocrattizzazioni, per permettere l'accesso alla proprietà della prima casa da parte dei lavoratori dipendenti, che, da parte loro, dovranno necessariamente integrare, con proprie disponibilità, quelle reperite attraverso il fondo.

3. L'ammontare massimo dei mutui concedibili è stato dimensionato al costo oggettivo di mercato di un appartamento di medie dimensioni, quanto ad una disponibilità economica da parte del mutuatario, o del suo nucleo familiare, che consenta lo svolgimento del meccanismo operativo del fondo. Inoltre, i beneficiari non devono essere proprietari di altri alloggi idonei per le proprie necessità.

4. Dal punto di vista organizzativo, non si è ritenuto opportuno creare nuove strutture: si è ritenuto preferibile avvalersi del sistema esistente degli istituti e delle sezioni di credito fondiario ed edilizio.

In base ad apposite convenzioni con la Cassa depositi e prestiti, che fornirà i mezzi finanziari, i suddetti enti provvederanno alle istruttorie delle richieste di finanziamento ed alla stipula dei contratti ed alla erogazione dei mutui, nonché alla riscossione delle rate ed al versamento di queste alla Cassa.

Agli istituti verrà riconosciuta una provvigione omnicomprensiva che non andrà a gravare sul mutuatario, bensì sul fondo.

5. Ad ulteriore tutela del lavoratore dipendente sono stati previsti tanto i casi di risoluzione del rapporto di lavoro o di decesso, prima che sia stato completato l'ammortamento del mutuo, quanto

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

le ipotesi di difficoltà dipendenti da sopravvenuta eccessiva onerosità delle prestazioni del mutuatario.

Particolare rilievo assume la prevista cessione dell'immobile alla Direzione generale degli istituti di previdenza, con il diritto di continuare ad abitare l'alloggio con contratto di locazione, ogni qualvolta si verificano eventi di particolare gravità, ovvero non prevedibili, dai quali risulti un eccessivo aggravio degli oneri derivanti dal mutuo, e che, invece, nell'ordinario sistema dei prestiti immobiliari garantiti da ipoteca, produrrebbero immediatamente l'esecuzione forzata e l'alienazione dell'immobile, con conseguenti, onerose difficoltà per lo stesso mutuatario.

L'alienazione dell'immobile non produrrà mai, peraltro, il depauperamento del mutuatario, a favore del quale sono stati previsti meccanismi compensativi per il recupero delle somme da lui anticipate,

salvi gli obblighi derivanti dalla conversione delle proprietà in contratto di locazione.

Altre norme sono dettate per la tutela del nucleo familiare e per assicurare, nei limiti del possibile, l'unitarietà dell'appartenenza dell'immobile.

6. Disposizioni per l'aggiornamento del sistema e per gli interventi del Fondo sono state ulteriormente previste, nell'intento di conferire duttilità al procedimento di concessione ed impiego delle anticipazioni.

7. Al fine di assicurare ampio e capillare intervento a favore della categoria dei lavoratori dipendenti, si è ritenuto infine di ampliare la sfera degli operatori del credito, utilizzando gli istituti e le sezioni di credito edilizio a svolgere operazioni di credito fondiario.

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

È costituito presso la Cassa depositi e prestiti un fondo speciale, con gestione autonoma e dotazione di lire 1.000 miliardi, per la concessione di mutui destinati all'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori dipendenti che non abbiano superato il quarantesimo anno di età e che non abbiano fruito di agevolazioni, fatte salve quelle di natura tributaria, previste da leggi statali o regionali dirette alla acquisizione dell'abitazione stessa.

I mutui di cui al precedente comma possono essere concessi ai cittadini italiani che svolgono continuativamente da almeno due anni attività di lavoro dipendente e che non sono proprietari di altra casa di abitazione adeguata alle esigenze del nucleo familiare.

Si considera non adeguata alle esigenze del nucleo familiare l'abitazione che rientri nelle ipotesi previste dalle lettere a) e b) del numero 1 e dalle lettere a) e b) del numero 4) del primo comma dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035.

La Cassa depositi e prestiti, avvalendosi delle disponibilità esistenti sui propri conti correnti, è autorizzata ad effettuare, alle condizioni e modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro, anticipazioni al fondo speciale di cui al primo comma fino alla concorrenza dell'importo di lire 1.000 miliardi.

Il fondo speciale di cui al primo comma imputa annualmente alla Cassa depositi e prestiti i rimborsi in conto delle anticipazioni concesse, mediante il conferimento delle restituzioni dipendenti dai mutui erogati, al netto delle spese di amministrazione e degli oneri derivanti dalle convenzioni di cui al successivo articolo 2.

I criteri per il funzionamento del fondo e per l'erogazione dei flussi finanziari sono stabiliti con decreti del Ministro del tesoro.

ART. 2.

Gli istituti e le sezioni di credito fondiario ed edilizio, avvalendosi delle disponibilità del fondo di cui all'articolo precedente e sulla base di apposite convenzioni stipulate con la Cassa depositi e prestiti ed approvate con decreto del Ministro del tesoro, sono autorizzati a concedere i relativi mutui fondiari per l'acquisto della prima casa di abitazione.

I mutui sono concessi con durata massima ventennale, ad un tasso teorico dell'11 per cento, comprensivo del corrispettivo spettante agli istituti per effetto della convenzione, salvo quanto stabilito nei successivi commi del presente articolo. L'importo concedibile non può superare i seguenti limiti:

a) il rapporto di 2,5 volte la retribuzione annua, riferita al totale degli emolumenti, al lordo delle imposte e dei contributi versati, in relazione ai redditi di lavoro dipendente dei componenti il nucleo familiare, percepiti durante il precedente anno solare;

b) il 75 per cento del valore di acquisto, ovvero, in presenza di finanziamenti concorrenti garantiti sull'immobile, la differenza tra tale percentuale e quella inerente agli stessi finanziamenti;

c) l'importo di lire 75 milioni.

Le rate costanti di ammortamento, comprensive di capitale ed interessi, non possono comunque gravare sul mutuatario in misura superiore al 20 per cento della retribuzione annua dell'anno precedente, quale risulta dall'attestazione del reddito di lavoro dipendente rilasciata dal datore di lavoro, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600.

Quando l'attività lavorativa sia stata prestata presso diversi datori di lavoro nel corso dell'anno di riferimento, l'attestazione di cui al precedente comma è rilasciata da tutti i datori di lavoro.

Quando nello stesso nucleo familiare sono compresi più redditi da lavoro di-

pendente, la misura del 20 per cento va riferita a tutti i redditi posti a base del finanziamento di cui alla lettera a) del precedente secondo comma.

Ai fini del presente articolo, si intende per nucleo familiare quello costituito dal coniuge e dai figli conviventi.

Quando l'importo di cui ai precedenti terzo e quinto comma risulta inferiore alla rata teorica del piano di ammortamento determinata ai sensi del secondo comma del presente articolo, la relativa perdita è annualmente posta a carico del fondo. Quando lo stesso importo è maggiore della rata teorica, il relativo importo deve essere egualmente versato fino a concorrenza della rata annuale di un corrispondente mutuo calcolato con ammortamento costante e tasso del 14 per cento. Il maggiore importo versato rispetto al piano di ammortamento iniziale è acquisito alla disponibilità del fondo speciale.

Spetta agli istituti e le sezioni di credito fondiario ed edilizio convenzionati, l'accertamento del valore dell'immobile da acquistare.

ART. 3.

I mutui concessi ai sensi dell'articolo precedente sono garantiti da ipoteca di primo grado sull'immobile. La garanzia può essere tuttavia costituita da ipoteca di grado ulteriore, quando il valore dell'immobile assicuri il soddisfacimento sicuro ed integrale del mutuo concesso, purché i diritti reali di garanzia siano iscritti per un valore complessivo non eccedente il 75 per cento del valore di acquisto.

Quando il mutuo è stato concesso con riferimento ai redditi di lavoro dipendente di più componenti del nucleo familiare, l'immobile può essere acquistato in comunione, indipendentemente dal regime patrimoniale familiare vigente tra le stesse persone, purché i requisiti previsti dall'articolo 1 siano posseduti da tutti i partecipanti.

Nel caso previsto dal precedente comma, il mutuo è concesso nei confronti

di tutti i partecipanti e l'ipoteca è costituita sulla quota spettante a ciascuno di essi. Si applica il primo comma dell'articolo 2825 del codice civile.

Gli immobili acquistati con i mutui di cui alla presente legge non possono essere trasferiti prima di venti anni dalla data di concessione, salvo quanto previsto dall'articolo 4.

Sono esclusi dai benefici previsti dalla presente legge gli immobili acquistati da parenti ed affini entro il secondo grado.

ART. 4.

In caso di cessazione definitiva del rapporto di lavoro o di decesso del mutuatario, è data facoltà al mutuatario o agli eredi di:

a) riscattare l'alloggio contro il pagamento del residuo debito calcolato ad un tasso attualizzato del 14 per cento;

b) continuare il pagamento dell'ammortamento del mutuo al tasso del 14 per cento;

c) cedere l'immobile, entro sei mesi dal decesso del dante causa, a soggetti aventi i requisiti di cui al primo comma dell'articolo 1, che subentrano nel contratto di mutuo, fino alla scadenza da questo prevista.

L'atto di concessione del mutuo può prevedere che, quando la rata di cui alla lettera b) del comma precedente non trovi capienza nel trattamento pensionistico del mutuatario ovvero in caso di morosità o di impossibilità di adempiere alle obbligazioni derivanti dal mutuo, l'immobile o le singole quote di esso possano essere alienate alla direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro, con la facoltà di chiederne la locazione ad equo canone. Gli istituti di previdenza subentrano nei diritti e nelle obbligazioni dell'alienante.

La clausola di cui al precedente comma deve essere espressamente accettata dal mutuatario.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Il valore dell'alloggio è determinato in base all'importo delle rate versate, capitalizzate ad un tasso dell'11 per cento annuo, in aggiunta alla percentuale del valore dell'immobile a prezzi di mercato, corrispondente all'apporto capitale proprio e detratto l'ammontare del solo capitale eventualmente garantito con ipoteca di grado anteriore ai sensi del primo comma dell'articolo 3.

Gli istituti di previdenza versano il residuo debito direttamente alla Cassa depositi e prestiti ed agli istituti mutuanti.

Il capitale versato dal mutuatario, maggiorato degli interessi legali, o le quote di interessi, corrisposte con le rate di mutuo, sono accreditati allo stesso mutuatario, previa compensazione con l'importo corrispondente all'equo canone di locazione per il periodo antecedente alla cessione alla direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

Quando l'immobile è acquistato in comunione ai sensi del secondo comma dell'articolo 3 e si verificano per alcuno dei partecipanti le condizioni di cui al primo e secondo comma del presente articolo, gli altri partecipanti alla comunione hanno prelazione nei confronti dei soggetti di cui alla lettera c) del precedente primo comma e della Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro.

La facoltà di cui al precedente comma deve essere esercitata entro tre mesi dalla notificazione dell'intendimento di cedere all'ente mutuante l'immobile o dell'impossibilità di adempiere alle obbligazioni nascenti dal contratto di mutuo.

Con i decreti previsti dal quinto comma dell'articolo 1, possono essere determinate le condizioni generali per regolare sin dall'atto della stipulazione del mutuo gli effetti derivanti dalla violazione dei divieti o dall'esercizio delle facoltà previsti dalla presente legge.

ART. 5.

Il contratto di mutuo può prevedere che il mutuatario deleghi irrevocabilmen-

te il proprio datore di lavoro a corrispondere i ratei di mutuo o le quote di retribuzione, previsti dal terzo e quinto comma dell'articolo 2, mediante trattenuta diretta sugli emolumenti mensili spettanti.

Le somme trattenute sono versate a cura del datore di lavoro, entro dieci giorni, direttamente agli enti mutuanti secondo le modalità dagli stessi stabilite.

Il rilascio della delega non libera il mutuatario, ma l'ente mutuante ha l'obbligo di escutere preventivamente il datore di lavoro.

Nei confronti del datore di lavoro inadempiente il credito dell'ente mutuante ha privilegio speciale nel grado previsto dal n. 8) dell'articolo 2778 del codice civile.

Gli enti mutuanti sono tenuti ad accertare annualmente la corrispondenza della rata versata alla retribuzione percepita ai sensi dell'articolo 2 della presente legge.

Gli stessi devono provvedere al versamento di quanto riscosso alla Cassa depositi e prestiti entro dieci giorni dalla riscossione medesima.

In dipendenza di tale accertamento, il mutuatario ha l'obbligo di trasmettere all'ente mutuante il certificato di cui al terzo comma dell'articolo 2.

Se il mutuatario non adempie nei termini stabiliti all'onere di cui al comma precedente, si applica la rata di mutuo calcolata al tasso d'interesse previsto dal settimo comma dell'articolo 2 per l'intero anno cui il certificato si riferisce, salvo che lo stesso mutuatario non dimostri che l'inadempimento è stato incolpevole.

In caso di ritardato versamento si applica a carico dei datori di lavoro o degli enti mutuanti un interesse di mora pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di 7 punti.

ART. 6.

Con decreti del Ministro del tesoro sono aggiornati i tassi previsti dall'articolo 2, in dipendenza delle variazioni delle con-

dizioni del mercato finanziario e delle disponibilità del fondo speciale, nonché determinati i limiti degli importi annuali erogabili dal fondo stesso ai sensi della presente legge ed eventuali modalità di destinazione aventi carattere generale.

ART. 7.

Gli istituti e le sezioni di credito edilizio sono abilitati ad effettuare anche operazioni di credito fondiario.