

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1040

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FERRARINI, DE MICHELIS, FORMICA, DI DONATO, LA GANGA, BABBINI, PIERMARTINI, LODIGIANI, SALERNO, DEMITRY, FINCATO, CRISTONI, FIORINO, ARTIOLI, SANGUINETI, INTINI, MUNDO, PIRO, DEL BUE, D'ADDARIO**

*Presentata il 7 luglio 1987*

### Programma di edilizia cooperativa per la locazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Per una complessa serie di cause, fra di loro interagenti, la situazione dell'edilizia residenziale si è progressivamente trasformata negli ultimi anni sino ad aggravarsi nelle aree del paese dove si concentra la domanda economicamente più debole.

È a tutti noto, ed i provvedimenti approvati ne sono la riprova, che nelle aree a maggiore intensità abitativa e nei comuni di maggiori dimensioni l'offerta di abitazioni in locazione è pressoché inesistente, tanto da rendere, di fatto, impossibile la mobilità abitativa, elemento indispensabile per il corretto funzionamento di una moderna società post-industriale.

È, peraltro, del pari noto come le attuali condizioni del mercato, caratterizzato da costi, delle costruzioni e del denaro, particolarmente elevati e da rendi-

menti dell'investimento nelle abitazioni non paragonabili con quelli offerti dagli investimenti finanziari, siano tali da escludere che l'aumento dell'offerta di abitazioni per la locazione possa verificarsi spontaneamente.

Le vigenti forme di intervento dello Stato nel settore, se si escludono quelle destinate ad incrementare la consistenza del patrimonio pubblico, sono esclusivamente dirette a favorire l'acquisto dell'abitazione e possono, quindi, agire sul mercato della locazione solo indirettamente, nella misura in cui riescono a contenere l'aumento della domanda che verso lo stesso si dirige.

Esistono, nell'attuale disciplina dell'intervento pubblico, e più precisamente nella legge 5 agosto 1978, n. 457, aree di inefficienza nell'impiego delle risorse di-

sponibili, di cui si impone il recupero mirato ad alleggerire le gravi tensioni presenti nella zona di maggiore tensione abitativa.

Intendiamo riferirci alla quota degli incrementi accertati annualmente nelle riserve tecniche delle imprese di assicurazione ed in quelle di alcuni istituti previdenziali, che avrebbero dovuto essere destinati, fino dal 1978, al finanziamento dell'edilizia convenzionata ed agevolata.

In effetti, soprattutto a causa delle difficoltà incontrate dal Comitato per l'edilizia residenziale nella gestione complessiva dei flussi finanziari destinati ai propri programmi, tali risorse sono state indirizzate verso impieghi diversi privando così gli interventi di edilizia agevolata di un canale di finanziamento di rilevante consistenza, che avrebbe potuto concorrere ad attenuare il costo del denaro, aumentando il numero dei mutui agevolati concedibili a parità di contributi disponibili.

La situazione non si è modificata dopo che allo stesso CER l'articolo 5 della legge 25 marzo 1982, n. 94, ha attribuito la competenza a proporre al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio i criteri e le direttive alle quali gli istituti fondiari che acquisiscono tali risorse devono attenersi nella concessione dei finanziamenti ad esse collegati.

La carenza di risultati apprezzabili nella destinazione degli incrementi delle riserve assicurative e previdenziali al finanziamento degli interventi di edilizia residenziale finalizzati a favorire l'acquisto dell'abitazione, la consistenza delle risorse che tale canale rende disponibili, stimabili in non meno di 700 miliardi annui, e l'assoluta necessità di aumentare l'offerta di abitazioni per la locazione giustificano una modifica dell'attuale disciplina delle stesse risorse, che, pur salvaguardandone nel tempo il potere di acquisto affinché possano svolgere il ruolo di garanzia propria delle riserve da cui provengono, ne valorizzi nella massima possibile misura l'investimento nel settore edilizio.

Per il contemperamento dei due obiettivi ora indicati si ritiene debba essere,

innanzitutto, assicurata la condizione della eliminazione o del forte contenimento dei costi di intermediazione, che rappresentano una tassa che il settore non è più in condizioni di corrispondere.

A tal fine, come, d'altra parte, già previsto dalla legge 5 agosto 1978, n. 457, si propone che l'investimento della quota delle riserve assicurative e previdenziali destinate all'edilizia residenziale debba avvenire esclusivamente in titoli emessi dalla Cassa depositi e prestiti.

In secondo luogo, per salvaguardare gli intenti previdenziali e non speculativi delle predette riserve, si propone che per i titoli non sia previsto un tasso nominale, variabile in dipendenza delle condizioni del mercato finanziario, ma un tasso reale costante nel tempo, per il quale si indica la misura del 2,5 per cento, certamente compatibile con la natura dell'investimento e con le condizioni attuali e future sia del settore che dell'economia generale.

La conservazione, nel tempo, del valore reale sia degli interessi che delle riserve investite verrebbe assicurato attraverso la rivalutazione del valore dei titoli, da effettuarsi in base alle variazioni intervenute nell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

Il mercato delle obbligazioni emesse dalla Cassa depositi e prestiti, le cui condizioni sarebbero, in pratica, analoghe a quelle dei certificati del tesoro reali emessi dal Ministero del tesoro, non dovrebbe limitarsi alle imprese di assicurazione ed agli enti previdenziali, ma estendersi a tutti i risparmiatori privati che intendessero finalizzare i capitali accumulati all'acquisto dell'abitazione, con preferenza per i destinatari dei finanziamenti che le risorse in tal modo acquisite renderanno possibili.

La presente proposta di legge prevede, infatti, che il ricavato delle obbligazioni emesse venga utilizzato per la formazione e per il funzionamento di un fondo di rotazione da crearsi presso la sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, la cui funzione sarà quella

di concedere finanziamenti, con caratteristiche uguali a quelle dei titoli emessi dalla stessa Cassa, per consentire la realizzazione di programmi di edilizia cooperativa destinati alla locazione.

La scelta di limitare il finanziamento agli interventi realizzati da cooperative edilizie è coerente con l'impostazione del progetto di legge, che intende ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie acquisibili eliminando sia le intermediazioni finanziarie che quelle commerciali.

Poiché l'obiettivo del progetto è quello di aumentare l'offerta di abitazioni in locazione, i finanziamenti potranno essere concessi alle sole cooperative che intendano realizzare, avendo aggregato questo tipo di domanda, abitazioni destinate alla locazione, con impegno del socio ad acquistarne la proprietà entro i dieci anni successivi all'assegnazione.

Con questo particolare tipo di assegnazione, di temporanea locazione e di successivo acquisto della proprietà dell'abitazione, riteniamo possano essere soddisfatte le esigenze espresse da molte famiglie, specie di nuova formazione, che, pur aspirando alla proprietà dell'abitazione, non ne possiedono i mezzi necessari e sono, quindi, costrette a rivolgersi al mercato della locazione.

La formula proposta è, poi, funzionale sia alla necessità di incentivare l'afflusso di risparmio verso il settore, sia a quella di assicurare il carattere di rotazione del fondo creato presso la sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, sia, infine, all'esigenza di favorire la formazione di un mercato non ristretto per le obbligazioni emesse dalla medesima Cassa.

Nell'articolo 1 si disciplina la creazione del fondo di rotazione, l'emissione degli speciali titoli obbligazionari da parte della Cassa depositi e prestiti e l'obbligo di sottoscrizione dei medesimi quale investimento della quota di riserve assicurative e previdenziali destinate al finanziamento dei programmi di edilizia residenziale, il cui accertamento è demandato alla stessa Cassa, di concerto con i Ministeri vigilanti.

Le obbligazioni, in considerazione delle loro finalità, sono equiparate ai titoli dello Stato, anche per quanto riguarda l'esenzione dei relativi interessi e rivalutazioni, ed è demandata al Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio, su proposta del CER, l'annuale determinazione del limite di emissione; per il biennio 1987-1988 è stabilito il limite di 2.000 miliardi, che tiene conto sia del prevedibile importo delle riserve previdenziali ed assicurative, sia della necessità di consentirne l'acquisto da parte di un primo contingente di risparmiatori privati.

L'utile conseguito dalla sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, al netto della quota destinata alla formazione del fondo di riserva, è destinato ad incrementare il fondo di rotazione.

Nell'articolo 2 si disciplinano i programmi edilizi per la locazione realizzati da cooperative di abitazione, i rapporti fra le cooperative e i soci assegnatari ed i rapporti fra le cooperative e la sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti.

Le disponibilità del fondo possono essere utilizzate per finanziare sia interventi di nuova costruzione che di recupero; in entrambi i casi, deve trattarsi di programmi convenzionati con il comune, il cui costo, per poter essere integralmente finanziato, non deve superare i massimali in vigore per gli interventi di edilizia agevolata.

I finanziamenti, che sono garantiti con l'iscrizione di ipoteca sull'area e sulla costruzione, sono concessi alle medesime condizioni di tasso e con gli stessi meccanismi di rivalutazione del capitale previsti per le obbligazioni emesse dalla Cassa depositi e prestiti.

Il socio assegnatario deve acquistare, prima della consegna dell'abitazione, titoli emessi dalla Cassa per un importo non inferiore al 10 per cento del costo dell'abitazione e, durante la locazione, ulteriori titoli, fino alla concorrenza complessiva del 40 per cento del costo rivalutato della stessa, in modo che il finanzia-

mento che gli sarà concesso al momento dell'acquisto non supererà il 60 per cento del costo finale.

Gli interessi che matureranno sui titoli acquistati verranno versati al socio sottoscrittore, il quale, tuttavia, qualora decida di recedere dall'assegnazione, rinunciando all'acquisto, dovrà riversare gli interessi riscossi e maturati, che andranno a decurtare il costo dell'abitazione che verrà attribuito al socio subentrante; al socio receduto verranno consegnati i titoli sottoscritti che gli avranno assicurato la conservazione del potere di acquisto dei risparmi investiti.

Durante il periodo di locazione, il socio dovrà corrispondere un canone pari al 3,5 per cento annuo del costo complessivo di intervento annualmente rivalutato, che verrà utilizzato dalla cooperativa per il versamento degli interessi maturati sul finanziamento e per la copertura delle spese di amministrazione e manutenzione della costruzione.

Al momento dell'acquisto, il finanziamento concesso alla cooperativa verrà in parte rimborsato, attraverso la consegna alla sezione autonoma dei titoli sottoscritti (pari ad almeno il 40 per cento del costo finale), ed in parte sostituito dal finanziamento concesso, alle medesime condizioni e con rimborso graduale

in un periodo non superiore a 15 anni, al socio acquirente.

Poiché le rivalutazioni operate non costituiscono redditi, ma solo l'aggiornamento del valore monetario dei finanziamenti e delle abitazioni, sono escluse da ogni imposizione, mentre gli interessi corrisposti dalle cooperative sui finanziamenti concorreranno, per intero, alla determinazione del reddito imponibile.

Nell'articolo 3 si prevede che la ripartizione territoriale delle disponibilità che verranno a crearsi nel fondo di rotazione verrà effettuata dal CIPE, su proposta del CER, contestualmente all'approvazione dei programmi quadriennali di edilizia residenziale pubblica ed alle relative revisioni biennali, in modo da assicurare la unitarietà dei criteri di programmazione di tutte le risorse dirette al settore.

Nella individuazione delle cooperative beneficiarie dei finanziamenti, le regioni dovranno preferire quelle che operano nelle aree con maggiori tensioni abitative e quelle formate da soci che hanno concorso, attraverso l'acquisto dei titoli emessi dalla Cassa depositi e prestiti, ad assicurare il funzionamento del circuito finanziario che il progetto di legge si propone di realizzare.

La regolamentazione dei finanziamenti è demandata al consiglio di amministrazione della sezione autonoma.

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Costituzione di un Fondo di rotazione per l'edilizia cooperativa).*

1. È costituito presso la sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti un Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di edilizia residenziale realizzati da cooperative edilizie per le finalità di cui alla presente legge.

2. Per la costruzione ed il funzionamento del Fondo, la Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad emettere obbligazioni al tasso annuo del 2,5 per cento, con rivalutazione del capitale alla fine di ciascun anno in misura uguale alla variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nello stesso anno e con rimborso del capitale, in unica soluzione o con estrazioni annuali, entro un termine compreso fra 10 e 15 anni dalla data di emissione.

3. Il valore massimo delle obbligazioni che possono essere emesse dalla Cassa depositi e prestiti è fissato dal Comitato interministeriale per il credito ed il risparmio entro il 31 ottobre di ciascun anno, sulla base della proposta che il Comitato per l'edilizia residenziale deve predisporre entro il precedente 30 novembre. Per il triennio 1987-1989 il valore è stabilito in complessivi 2.000 miliardi.

4. Le obbligazioni di cui al comma 2 sono garantite dallo Stato ed i relativi interessi e rivalutazioni sono esenti da ogni imposta o tassa, presente e futura.

5. Gli incrementi delle riserve tecniche degli istituti di previdenza e delle imprese di assicurazione di cui all'articolo 2, lettera c), della legge 5 agosto 1978, n. 457, sono destinate al finanziamento dei programmi di edilizia residenziale disci-

plinati dalla presente legge attraverso la sottoscrizione dei titoli di cui al comma 2.

6. Gli incrementi di cui al comma 5 sono annualmente accertati dalla sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti di concerto con il Ministero del lavoro e previdenza sociale e con il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

7. Le disponibilità della sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti di cui all'articolo 12, primo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, comprese quelle già accertate e non impegnate alla data del 30 aprile 1985, sono portate ad incremento del Fondo di rotazione di cui al comma 1.

#### ART. 2.

*(Abitazioni in locazione  
con acquisto differito).*

1. Alle cooperative edilizie che eseguano programmi di edilizia convenzionata localizzati su aree comprese nei piani di zona di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni, o interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, convenzionati ai sensi dell'articolo 32, ultimo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 457, ovvero ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, destinati, in tutto o in parte, alla realizzazione di abitazioni da assegnare temporaneamente in locazione con successivo trasferimento della proprietà al socio sono concessi, utilizzando le disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 1, finanziamenti per un importo pari al costo di acquisizione dell'area ed al costo finale di costruzione o di recupero di tali abitazioni, purché complessivamente non superiore a quello determinato in base al massimale di costo in vigore, ai sensi dell'articolo 3, lettera *n*), della legge 5 agosto 1978, n. 457, aggiornato alla data di ultimazione dell'intervento sulla base della variazione, accertata dall'ISTAT, dell'indice del costo delle costruzioni.



2. I finanziamenti di cui al comma 1 sono garantiti da ipoteca di primo grado sull'area e sulla costruzione e devono essere rimborsati dalla cooperativa in unica soluzione entro dodici anni dalla data di inizio dei lavori, ovvero, se successiva, dalla data della concessione, al tasso annuo del 2,5 per cento, con rivalutazione del capitale alla fine di ciascun anno, in misura uguale alla variazione accertata dall'ISTAT dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati verificatasi nello stesso anno, e versamento mensile degli interessi maturati.

3. A garanzia dell'impegno assunto, il socio assegnatario, il coniuge o altro componente del nucleo familiare, anche congiuntamente fra loro, devono cedere alla cooperativa un'aliquota dei redditi da lavoro dipendente percepiti il cui importo annuo sia uguale a quello dei titoli da sottoscrivere.

4. Gli interessi corrisposti dalla Cassa depositi e prestiti sulle obbligazioni sottoscritte sono versati dalla cooperativa al socio assegnatario che sia al corrente con il pagamento dei canoni di locazione.

5. In caso di recesso del socio dall'assegnazione, con conseguente rinuncia all'acquisto dell'abitazione, i titoli sottoscritti sono consegnati dalla cooperativa, dopo il rilascio dell'abitazione ed estinzione di tutti i debiti eventualmente pendenti, trattenendo un importo pari agli interessi corrisposti e maturati sui medesimi titoli dalla data della sottoscrizione a quella del rilascio; tale importo deve essere versato dalla cooperativa alla sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti a parziale estinzione del finanziamento ricevuto e deve essere portato in diminuzione del costo rivalutato dell'abitazione da utilizzare per la definizione del rapporto con il socio subentrante.

6. La quota del finanziamento relativa all'abitazione riassegnata può essere rimborsata, su richiesta della cooperativa, entro dieci anni dalla data del rilascio dell'abitazione stessa.

7. Per l'intero periodo dell'assegnazione in locazione, il socio deve corri-

spondere alla cooperativa, in rate mensili, un canone di importo corrispondente al 3,5 per cento annuo del costo finale dell'abitazione, annualmente rivalutato ai sensi del comma 2 destinato al pagamento degli interessi maturati sul finanziamento concesso ai sensi del comma 1 e, per la parte residua, all'amministrazione e manutenzione della costruzione.

8. Entro il decimo anno alla data dell'assegnazione in locazione, il socio deve provvedere all'acquisto dell'abitazione per un valore pari al costo finale rivalutato ai sensi del comma 2 con contestuale estinzione della quota del finanziamento di cui al comma 1 relativa alla medesima abitazione, mediante il trasferimento alla sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, a cura della cooperativa, dei titoli sottoscritti e depositati dal socio, ai sensi dei commi precedenti, e, per l'importo residuo, mediante concessione allo stesso socio di un finanziamento, a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 1 con le caratteristiche previste dal comma 2 dello stesso articolo da estinguere in un periodo non superiore a quindici anni mediante il versamento di rate mensili, garantito da ipoteca di primo grado sull'abitazione acquistata.

9. Le rivalutazioni annualmente operate sui finanziamenti concessi dalla sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti e sui valori delle abitazioni assegnate ai sensi del presente articolo sono esenti da ogni imposta e tassa, presente e futura; gli interessi corrisposti dalle cooperative sui finanziamenti di cui al comma 1 sono integralmente deducibili dal reddito annuo delle stesse cooperative.

### ART. 3.

*(Impiego delle disponibilità  
del Fondo di rotazione).*

1. Nella predisposizione dei programmi quadriennali di cui all'articolo 3, lettera a), della legge 5 agosto 1978,

n. 457, il CER propone al CIPE la ripartizione fra le regioni dei finanziamenti che si prevede potranno rendersi disponibili, nel corso del quadriennio al quale il programma si riferisce, nel Fondo di rotazione di cui all'articolo 1 nonché i criteri generali per la scelta delle cooperative da ammettersi al finanziamento ai sensi dell'articolo 2.

2. Nella individuazione delle cooperative destinatarie dei finanziamenti, le regioni danno la priorità agli interventi localizzati nei comuni ad alta tensione abitativa ed a quelli realizzati da cooperative i cui soci abbiano sottoscritto obbligazioni emesse dalla Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'articolo 1, comma 2, graduando la preferenza in relazione al rapporto esistente fra il valore dei titoli sottoscritti e l'importo del finanziamento richiesto.

3. Le modalità per la concessione dei finanziamenti di cui al comma 1 e la relativa regolamentazione sono stabilite dal consiglio di amministrazione della sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, con l'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge.

4. Per la copertura di eventuali eccedenze, accertate alla fine di ciascun anno, degli interessi maturati sulle obbligazioni emesse dalla Cassa depositi e prestiti ai sensi dell'articolo 1 rispetto agli interessi dovuti dalle cooperative e dagli assegnatari destinatari dei finanziamenti di cui all'articolo 2 il CER è autorizzato ad utilizzare le disponibilità di contributo di cui all'articolo 4-bis del decreto-legge 12 settembre 1983, n. 462, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 1983, n. 637, nonché, qualora necessario, gli stanziamenti ed i contributi destinati ai programmi di edilizia agevolata di cui alla legge 5 agosto 1978, n. 457, e successive modifiche ed integrazioni.