

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1041

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

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

*Presentata il 17 luglio 1987*

### Programmi per l'edilizia residenziale destinati alla locazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — I provvedimenti legislativi adottati per i comuni con alta tensione abitativa, di cui i più recenti con la legge 5 aprile 1985, n. 118, non sono stati né saranno in grado di riequilibrare definitivamente la domanda e l'offerta di abitazioni in locazione, per cui, in assenza di interventi di diversa natura, resta tuttora priva di una risposta realmente efficace la richiesta di sistemazione dei nuovi nuclei familiari e di quelli che attualmente convivono nella medesima abitazione.

Anche i provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento per la modifica della disciplina delle locazioni di immobili urbani seppure necessari non possono ritenersi risolutivi, quantomeno nel breve-medio periodo.

Per attenuare e, gradualmente, eliminare l'attuale stato di tensione, che ri-

schia, qualora venisse introdotta una qualche forma di parziale liberalizzazione dei canoni, di tradursi in un indiscriminato aumento degli stessi, è necessario incentivare la produzione di abitazioni destinate, quantomeno inizialmente, alla sola locazione semplice.

La realizzazione di programmi di dimensioni adeguate allo scopo presuppone l'interesse ad investire i capitali necessari da parte degli investitori istituzionali, delle imprese costruttrici e, anche, di enti gestori di fondi di investimento immobiliare.

Al fine di incentivare tale interesse, pur contenendo i canoni di locazione entro i limiti attualmente previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, riteniamo necessario affiancare alle attuali forme di intervento dello Stato nel settore un ulteriore canale, espressamente finalizzato ad

umentare l'offerta di abitazioni private sul mercato della locazione, che, contenendo il costo finale delle abitazioni rispetto al valore locativo assunto a base per il calcolo del canone, assicuri all'investitore un reddito concorrenziale rispetto a quello consentito dagli investimenti finanziari, tenuto conto della conservazione nel tempo del valore reale dei capitali impegnati, che costituisce una caratteristica tipica dell'investimento immobiliare.

Il suddetto obiettivo dovrebbe essere conseguito grazie alla contestuale presenza di un insieme di fattori rappresentati dalla disponibilità di aree edificabili urbanizzate, dal contenimento dei tempi di realizzazione degli interventi, dalle economie di scala conseguibili attraverso la concentrazione territoriale degli stessi e dalla concessione di un contributo in conto capitale a parziale copertura del costo della costruzione.

La soluzione proposta si presta, poi, ad agevolare la definizione di accordi fra la domanda, organizzata dal movimento cooperativo, e gli investitori istituzionali per la realizzazione di abitazioni che, pur essendo destinate inizialmente alla locazione, possano essere successivamente acquisite dagli assegnatari, in base a condizioni preventivamente determinate attraverso la convenzione comunale.

Per poter valutare le condizioni economiche e finanziarie nelle quali si verrebbero a trovare gli operatori ed i destinatari delle abitazioni realizzate attraverso i programmi di edilizia convenzionata promossi dai comuni, si è provveduto a predisporre i tre prospetti allegati, nei quali è riportata l'evoluzione nel tempo dei valori finanziari, sulla base di alcune ipotesi che dovrebbero essere rappresentative delle condizioni « medie » nelle quali i soggetti interessati ai predetti programmi dovranno operare.

In particolare, si è fatto riferimento: ad un appartamento di 80 metri quadrati di superficie utile, corrispondenti a 92 metri quadrati di superficie complessiva; ad un costo di costruzione di 900.000 per metri quadrati di superficie complessiva;

ad un costo di produzione base per il calcolo dell'equo canone stimato, per il 1985, in 907.200 per metri quadrati; ad un incremento medio del costo della vita pari all'8 per cento; ad un contributo in capitale pari al massimo previsto dal progetto di legge (20 per cento); ad un nucleo familiare con un reddito complessivo di 25.000.000 (considerando due ipotesi alternative: un solo percettore di reddito o due percettori di reddito).

Il primo prospetto esamina la posizione dell'operatore investitore, al fine di verificare la convenienza dell'operazione in termini di redditività dell'investimento.

L'ultima colonna del prospetto mette in evidenza come l'equo canone, calcolato in base alle disposizioni della legge n. 392 del 1978, assicuri, durante gli 8 anni del periodo minimo della locazione, un reddito percentuale mediamente superiore al 5,5 per cento, al quale deve aggiungersi la rivalutazione del capitale, che si è ipotizzato consenta l'integrale recupero della svalutazione monetaria.

Per valutare la posizione del conduttore destinatario dell'abitazione, si è ipotizzato anche che il programma venga realizzato sulla base di una convenzione stipulata, con l'assenso del comune, fra l'investitore ed una cooperativa di abitazione, la quale preveda la locazione dell'immobile alla cooperativa per i primi 8 anni e la successiva assegnazione in proprietà delle abitazioni ai soci ad un valore pari al costo iniziale, decurtato del contributo in capitale, aggiornato con le variazioni accertate per l'indice del costo della vita (vedi prospetti nn. 2 e 3).

Per il pagamento del prezzo di cessione, il singolo socio, al quale è richiesto il versamento iniziale del 10 per cento del costo della costruzione al lordo del contributo, dovrebbe provvedere ad accantonare, attraverso un deposito acceso presso la cooperativa o la sottoscrizione di una polizza assicurazione vita, un ulteriore 20 per cento del costo progressivamente aggiornato, in modo da pervenire alla costituzione di un capitale pari a circa il 40 per cento del prezzo di cessione.

La restante parte del prezzo verrebbe finanziata attraverso l'accensione di un mutuo della durata di 15 anni, ad un tasso pari a quello di inflazione maggiorato di 3 punti percentuali.

Entrambe le operazioni (accumulo del capitale e finanziamento dell'acquisto) potrebbero essere realizzate attraverso l'impresa di assicurazione proprietaria del fabbricato, alla quale verrebbe assicurata una redditività « reale » delle proprie riserve del 3 per cento annuo.

L'intera operazione, considerati i benefici fiscali di cui il socio potrebbe usufruire (ipotizzando che l'accumulo del

capitale avvenga attraverso la stipulazione di una polizza vita), comporterebbe un'incidenza media sul reddito mediamente superiore di 2,6 punti percentuali, in presenza di un solo percettore di reddito, ovvero di 1,7 punti percentuali, qualora i percettori fossero due, rispetto all'onere rappresentato dal solo canone di locazione per tutti i 23 anni di durata dell'operazione stessa; in entrambi i casi, l'incidenza dell'onere netto sul reddito familiare sarebbe sempre inferiore al 20 per cento (con la sola eccezione dell'anno iniziale di ammortamento in presenza di un solo percettore di reddito).

PROGRAMMI DI EDILIZIA RESIDENZIALE  
DESTINATI ALLA LOCAZIONE

Superficie utile appartamento .....	80	Coefficiente correttivo .....	1,32
Superf. convenzionale pertinente	12	Valore locativo .....	109.870.992
Superficie complessiva .....	92	Equo canone iniziale .....	4.230.033
Costo produzione base .....	907.200	Incremento medio costo vita	8,0%
Costo costruzione metri quadrati	900.000	Costo appartamento .....	87.120.000
Contributo in capitale .....	20,0%	Costo netto .....	69.696.000

Anno	Equo canone	Costo appartamento aggiornato	Costo aggiornato netto contributo	Canone su costo aggiornato	Canone su costo netto
1985 .....	4.230.033	87.120.000	69.696.000	4,86%	6,07%
1986 .....	4.483.835	94.089.600	75.271.680	4,77%	5,96%
1987 .....	4.752.865	101.616.768	81.293.414	4,48%	5,85%
1988 .....	5.038.037	109.746.109	87.796.888	4,59%	5,74%
1989 .....	5.340.319	118.525.798	94.820.639	4,51%	5,63%
1990 .....	5.660.739	128.007.862	102.406.290	4,42%	5,53%
1991 .....	6.000.383	138.248.491	110.598.793	4,34%	5,43%
1992 .....	6.360.406	149.308.370	119.446.696	4,26%	5,32%
1993 .....	6.742.030	161.253.040	129.002.432	4,18%	5,23%
1994 .....	7.146.552	174.153.283	139.322.626	4,10%	5,13%
1995 .....	7.575.345	188.085.546	150.468.437	4,03%	5,03%
1996 .....	8.029.866	203.132.389	162.505.912	3,95%	4,94%

Il costo iniziale dell'appartamento, sia al lordo sia al netto del contributo in capitale di cui è previsto possa beneficiare, è aggiornato annualmente sulla base dell'incremento medio del costo della vita, ipotizzato pari all'8 per cento.

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## LOCAZIONE CON ACQUISTO DIFFERITO - CONVENZIONE CON INVESTITORE ISTITUZIONALE

Durata locazione .....	8	Versamento iniziale .....	10,00%	Reddito familiare iniziale ..	25.000.000
Durata ammortamento .....	15	Totale versamenti periodici	20,00%	Percentuale aggiunta va-	
Variazione del costo della vita .....		Limite detrazione premi ....	2.500.000	lore finanziario .....	100,0%
Tasso interesse reale .....	8,00%	Limite detrazione inter-		Percentuale aggiunta red-	
Tasso interesse nominale ...	3,00%	ressi .....	4.000.000	dito	100,0%
Aliquota calcolo canone .....	11,00%	Volume locativo iniziale ...	109.870.992	Aliquota margine IRPEF ...	35,0%
	3,85%	Costo costruzione iniziale ..	87.120.000	Contributo in capitale	20,00%

Anno (1)	Val. imm. fine anno (2)	Equo canone (3)	Versam. period. (4)	Versam. capitale (5)	Deb. res. fine anno (6)	Canone rata amm. (7)	Onere ann. lordo (8)	Risparmio imposta (9)	Onere ann. netto (10)	Reddito fine anno (11)	INCIDENZA SUL REDDITO		
											Onere lordo (12)	Onere netto (13)	Equo canone (14)
0	69.696.000		8.712.000	8.712.000			8.712.000	875.000	7.837.000	25.000.000	34,8%	31,3%	
1	75.271.680	4.230.033	1.693.613	11.363.933		4.230.033	5.923.646	592.764	5.330.882	27.000.000	21,9%	19,7%	15,7%
2	81.293.414	4.483.853	1.829.102	14.443.067		4.483.835	6.312.937	640.186	5.672.751	29.160.000	21,6%	19,5%	15,4%
3	87.796.888	4.752.865	1.975.430	18.007.235		4.752.865	6.728.295	691.400	6.036.895	31.492.800	21,4%	19,2%	15,1%
4	94.820.639	5.038.037	2.133.464	22.121.495		5.038.037	7.171.502	746.713	6.424.789	34.012.224	21,1%	18,9%	14,8%
5	102.406.290	5.340.319	2.304.142	26.859.001		5.340.319	7.644.461	806.450	6.838.011	36.733.202	20,8%	18,6%	14,5%
6	110.598.793	5.660.739	2.488.473	32.301.964		5.660.739	8.149.211	870.965	7.278.246	39.671.858	20,5%	18,3%	14,3%
7	119.446.696	6.000.383	2.687.551	38.542.730		6.000.383	8.687.934	875.000	7.812.934	42.845.607	20,3%	18,2%	14,0%
8	129.002.432	6.360.406	2.902.555	45.684.985		6.360.406	9.262.961	875.000	8.387.961	46.273.255	20,0%	18,1%	13,7%
9		6.742.030			80.895.805	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	49.975.116	23,2%	20,4%	13,5%
10		7.146.552			78.207.783	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	53.973.125	21,5%	18,9%	13,2%
11		7.575.345			75.224.078	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	58.290.975	19,9%	17,5%	13,0%
12		8.029.866			71.912.166	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	62.954.253	18,4%	16,2%	12,8%
13		8.511.658			68.235.944	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	67.990.593	17,0%	15,0%	12,5%
14		9.022.357			64.155.337	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	73.429.841	15,8%	13,9%	12,3%

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

## Segue: LOCAZIONE CON ACQUISTO DIFFERITO - CONVENZIONE CON INVESTITORE ISTITUZIONALE

Anno (1)	Val. imm. fine anno (2)	Equo canone (3)	Versam. period. (4)	Versam. capitale (5)	Deb. res. fine anno (6)	Canone rata amm. (7)	Onere ann. lordo (8)	Risparmio imposta (9)	Onere ann. netto (10)	Reddito fine anno (11)	INCIDENZA SUL REDDITO				
											Onere lordo (12)	Onere netto (13)	Equo canone (14)		
15		9.563.699			59.625.864	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	79.304.228	14,6%	12,8%	12,1%		
16		10.137.521			54.598.148	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	85.648.566	13,5%	11,9%	11,8%		
17		10.745.772			49.017.383	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	92.500.451	12,5%	11,0%	11,6%		
18		11.390.518			42.822.735	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	99.900.487	11,6%	10,2%	11,4%		
19		12.073.949			35.946.675	11.586.561	11.586.561	1.400.000	10.186.561	107.892.526	10,7%	9,4%	11,2%		
20		12.798.386			28.314.259	11.586.561	11.586.561	1.383.947	10.202.614	116.523.929	9,9%	8,8%	11,0%		
21		13.566.289			19.842.256	11.586.561	11.586.561	1.090.099	10.496.462	125.845.843	9,2%	8,3%	10,8%		
22		14.380.267			10.438.343	11.586.561	11.586.561	763.927	10.822.634	135.913.510	8,5%	8,0%	10,6%		
23		15.243.083				11.586.561	11.586.561	401.876	11.184.684	146.786.591	7,9%	7,6%	10,4%		
24															
25															
									215.665.028	242.391.356	26.013.327	216.378.030	17,4%	15,5%	12,9%

(2) La colonna rappresenta il costo iniziale rivalutato sulla base della variazione media del costo della vita per la durata della locazione, al netto del contributo in conto capitale.

(3) La colonna indica il valore assunto dall'equo canone ipotizzando un coefficiente correttivo pari ad 1,32 (1,2 x 1,1).

(4) Il versamento periodico è calcolato sulla base del valore dell'immobile alla fine dell'anno, al netto dell'anticipo iniziale, e dell'aliquota risultante dal rapporto fra il totale dei versamenti periodici e la durata della locazione.

(5) Rappresenta il valore progressivo dei versamenti (iniziale ed annui) capitalizzati al tasso di interesse nominale.

(6) La colonna rappresenta il debito residuo del finanziamento, rivalutato, per tutta la durata dell'ammortamento, in base all'indice del costo della vita. Il valore iniziale è costituito dalla differenza fra il valore dell'immobile al termine della locazione ed il totale dei versamenti capitalizzati.

(7) La colonna rappresenta, per la durata della locazione, l'equo canone corrisposto all'investitore e, successivamente, la rata annua di ammortamento del mutuo contratto per l'acquisto dell'alloggio.

(9) Rappresenta, per la durata della locazione, il risparmio qualora i versamenti corrispondano a premi di polizza, e, per la durata dell'ammortamento, il risparmio relativo agli interessi, tenuto conto dei limiti attualmente in vigore.

Illustriamo di seguito i singoli articoli che compongono la proposta di legge.

*Articolo 1.* — L'iniziativa per la promozione degli interventi è affidata ai comuni ad alta tensione abitativa, individuati dal CIPE in attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118, i quali devono farsi carico di acquisire le necessarie aree edificabili, rendendole effettivamente utilizzabili attraverso la realizzazione delle opere di urbanizzazione previste dal piano.

Gli interventi sono soggetti a convenzione, la quale deve prevedere l'obbligo della destinazione delle abitazioni realizzate alla locazione semplice, con l'applicazione di un canone di locazione o d'uso non superiore a quello determinato ai sensi della legge n. 392 del 1978, per un periodo di tempo non inferiore ad 8 anni, con preferenza per i soggetti in possesso dei requisiti eventualmente previsti dalla medesima convenzione.

Al termine del periodo stabilito per la locazione, le abitazioni potranno essere cedute, con diritto di prelazione per il conduttore o assegnatario, al prezzo previsto dalla convenzione depurato dalle agevolazioni pubbliche di cui l'intervento abbia usufruito.

Al fine di assicurare anche il soddisfacimento della domanda rappresentata dai nuclei familiari con redditi modesti, è estesa alle abitazioni realizzate in base ai programmi promossi dai comuni la possibilità di concedere contributi a parziale copertura del canone, già prevista dall'articolo 14 della legge n. 94 del 1982.

*Articolo 2.* — Agli operatori convenzionati può essere concesso, da parte della regione, un contributo in conto capitale in misura non superiore al 20 per cento del costo ammesso per le abitazioni di edilizia sovvenzionata.

Per poter richiedere l'assegnazione del contributo, il comune interessato deve aver già provveduto alla consegna dell'area all'operatore; il contributo concesso può essere erogato, fino all'80 per cento del suo ammontare, nel corso della costruzione, mentre il versamento dell'importo residuo è subordinato al completamento delle abitazioni ed alla loro consegna ai conduttori o assegnatari.

Per conseguire le finalità del provvedimento, il comune, nella scelta fra più operatori interessati alla realizzazione del programma, deve dare la preferenza a quelli che offrano un costo finale inferiore o che richiedano la concessione di un contributo minore, ovvero si impegnino ad ultimare le abitazioni in un periodo di tempo più ridotto.

*Articolo 3.* — L'assegnazione dei contributi alle regioni è effettuata dal CER, non ricorrendo a parametri preventivamente stabiliti, ma sulla base di programmi già effettivamente avviati.

Per il 1987, il CER è autorizzato ad utilizzare le somme giacenti presso la Sezione autonoma per l'edilizia della Cassa depositi e prestiti, con successiva reintegrazione da parte del Ministero del tesoro, mentre per gli anni successivi le somme necessarie dovranno essere rese disponibili dalla legge finanziaria, in relazione alla consistenza delle iniziative che le regioni ed i comuni interessati avranno avviato.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Interventi di edilizia convenzionata  
destinati alla locazione).*

1. I comuni individuati ai sensi dell'articolo 5 del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118, possono promuovere la realizzazione di interventi di edilizia convenzionata diretti alla costruzione di abitazioni destinate alla locazione semplice o all'assegnazione in uso per un periodo di tempo non inferiore ad otto anni dalla data della loro ultimazione, con preferenza per i soggetti in possesso dei requisiti eventualmente stabiliti dalla convenzione.

2. Il comune deve mettere a disposizione dell'impresa, della cooperativa o dell'investitore istituzionale convenzionati l'area edificabile, libera da vincoli ed immediatamente utilizzabile, completa delle relative urbanizzazioni, con la sola eventuale eccezione di quella parte di esse che, facendo carico all'operatore convenzionato, può essere direttamente realizzata dallo stesso.

3. La convenzione che disciplina l'intervento deve prevedere l'obbligo per l'operatore, ed i suoi eventuali aventi causa, di destinare alla locazione semplice o all'assegnazione in uso le abitazioni realizzate, per un periodo di tempo non inferiore a quello indicato al primo comma e con l'applicazione di un canone non superiore a quello determinato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, e successive modifiche ed integrazioni; al termine del periodo, le abitazioni possono essere vendute o assegnate in proprietà, con diritto di prelazione per il conduttore o per l'assegnatario in uso, ad un prezzo non superiore a quello previsto dalla convenzione, diminuito delle agevolazioni pubbliche di cui l'intervento abbia beneficiato.



4. Ove il canone annuo dovuto dal conduttore o dall'assegnatario in uso incida in misura superiore al 20 per cento del reddito complessivo familiare quale risulta dalla dichiarazione dei redditi presentata da ciascun componente del nucleo familiare per l'anno precedente, il conduttore può chiedere al comune la concessione di un contributo pari all'eccedenza, da corrispondere direttamente al locatore. A tal fine, il comune può utilizzare le somme di cui agli articoli 75 e seguenti della legge 27 luglio 1978, n. 392, ed i proventi di cui all'articolo 12 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

ART. 2.

*(Contributi in conto capitale).*

1. Agli operatori convenzionati con il comune ai sensi dell'articolo 1, la regione concede un contributo in conto capitale, per ciascuna abitazione realizzata, in misura non superiore al 20 per cento del massimale di costo in vigore, ai sensi dell'articolo 4, lettera g), della legge 5 agosto 1978, n. 457, per gli interventi di edilizia sovvenzionata.

2. L'assegnazione del contributo è richiesta dal comune dopo la stipula della convenzione e la consegna dell'area edificabile all'operatore, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1. Il contributo può essere erogato, fino all'80 per cento del suo ammontare, nel corso dell'esecuzione dell'intervento, con le modalità e le garanzie stabilite dalla regione; il contributo residuo è erogato dopo l'ultimazione delle abitazioni e la loro consegna ai rispettivi conduttori o assegnatari.

3. Nella scelta fra più operatori che richiedano di convenzionarsi ai sensi dell'articolo 1, il comune deve preferire gli operatori che, per la realizzazione degli interventi con le caratteristiche costruttive e tipologiche preventivamente stabilite dallo stesso comune, offrano un costo complessivo finale inferiore, ovvero, a parità di costo, richiedano la concessione di un contributo in conto capitale minore.

ovvero, a parità delle precedenti condizioni, si impegnino ad ultimare le abitazioni in un periodo di tempo più ridotto.

ART. 3.

*(Norme finanziarie).*

1. I fondi necessari per la concessione dei contributi di cui all'articolo 2 sono assegnati alla regione dal CER entro 30 giorni dalla trasmissione di copia della richiesta di cui al comma 2 dello stesso articolo.

2. Per il 1987, il CER è autorizzato ad utilizzare, per le necessità di cui al comma 1, le disponibilità dell'articolo 13 della legge 5 agosto 1978, n. 457, sino al limite di 500 miliardi.

3. Il Ministro del tesoro provvede, a decorrere dall'anno 1988, a reintegrare le somme così anticipate dalla Cassa depositi e prestiti.

4. Per gli esercizi successivi al 1987, i fondi destinati all'attuazione degli interventi di cui all'articolo 1 sono autorizzati dalla legge finanziaria.