

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 5551

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PIERMARTINI, CERUTTI, BOTTA, PIRO, DUTTO, MANFREDI,  
BARBALACE, COSTA RAFFAELE, D'ADDARIO, D'AMATO CARLO,  
D'ANGELO, FERRARINI, MARTUSCELLI, PIETRINI**

*Presentata il 19 marzo 1991*

**Disciplina dell'attuazione del processo di alienazione del patrimonio residenziale di proprietà di enti pubblici e privati**

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge si colloca nell'ambito degli obiettivi contenuti nella legge finanziaria per l'anno 1990, dove questa prevede la possibilità dell'alienazione del patrimonio pubblico ove non sia più rispondente ad usi di interesse pubblico, e in particolare si propone di apportare elementi innovativi nelle modalità di attuazione dell'alienazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, così come previsto dal decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403, all'articolo 3, comma 1-*bis*.

Nel campo del complesso ambito dell'alienazione del patrimonio pubblico, infatti, è necessaria una formulazione dei procedimenti attuativi adeguata, che da un lato consenta, nella piena autonomia, una garanzia di uniformità dei comporta-

menti da parte dei diversi enti; e dall'altro renda possibile una forma di alienazione che non aggravi, invece che risolvere, i problemi di gestione dell'ente pubblico alienante.

Nel caso del patrimonio pubblico residenziale sono infatti noti i problemi di gestione del processo alienativo di un numero assai elevato di beni, i singoli alloggi, ognuno dei quali diviene problema specifico con il quale confrontarsi nell'opera di trasferimento.

È altresì estremamente delicato il perseguimento degli obiettivi « economici » dell'ente alienante in relazione al mantenimento e alla salvaguardia, nell'ambito di questi obiettivi, dei diritti degli occupanti (salvaguardati dal decreto-legge citato).

Con questo provvedimento si intende quindi porre in atto un meccanismo che

risponda a diverse e contrastanti esigenze quali quella di garantire una fluidità del processo di alienazione che non invischi l'ente pubblico in un problema gestionale più complesso di quello che già lo caratterizza; di consentire agli occupanti degli alloggi una strada agevolativa che renda possibile la loro massiccia partecipazione all'acquisto; di permettere all'ente pubblico di realizzare anche economicamente, e non solo come risparmio dei problemi gestionali, un ritorno significativo dall'operazione di alienazione.

Inoltre la presente proposta di legge vuole perseguire l'obiettivo di costruire un sistema di « regole del gioco » che consenta, da un lato, di evitare che la cessione del patrimonio residenziale pubblico diventi occasione di lucro da parte di operatori privati che operino attività di intermediazione con danno per l'ente pubblico e per i locatari degli enti; dall'altro che consenta un equilibrato rapporto di convenienze tra ente alienante e soggetti di acquisto.

Per consentire dette finalità la proposta di legge in oggetto definisce innanzitutto il patrimonio alienabile (articolo 1, comma 1) limitandolo ai beni immobili disponibili destinati, per una porzione pari almeno al 75 per cento del volume, ad uso di civile abitazione e che, inoltre, siano stati ultimati da almeno 15 anni.

Si tratta di circa 600.000 alloggi, 350.000 dei quali localizzati nei principali comuni metropolitani.

La scelta dell'alienazione del patrimonio di più antica costruzione è motivata dal fatto che tale patrimonio è quello che presenta maggiori difficoltà di gestione essendo più importanti i lavori di manutenzione da esso richiesti, e perché presenta redditi sociali o da equo canone, appunto per l'epoca di costruzione che li caratterizza, meno remunerativi.

Sono interessati alle agevolazioni previste dalla proposta di legge anche i patrimoni degli enti giuridici privati che vorranno uniformarsi alle procedure di cessione da esso previste (articolo 1, comma 2), cercando così di coinvolgere nella procedura della legge, e nelle sue

finalità, i grandi enti proprietari di alloggi.

Gli immobili interessati dalla proposta di legge sono altresì costituiti solo da edifici o da complessi di edifici e quindi non da singoli alloggi (articolo 1, comma 3). Questo per evitare la complessità della gestione dell'alienazione dei singoli alloggi caso per caso.

Per effettuare l'alienazione da parte dell'ente, dell'edificio o del complesso di edifici, la proposta di legge prevede la costituzione, da parte dei titolari di contratti di locazione in essere al momento della decisione del consiglio di amministrazione dell'ente di effettuare la vendita, di una cooperativa d'abitazione d'acquisto.

La definizione del prezzo di vendita avviene cumulativamente sulla base del valore delle unità immobiliari costituenti l'edificio o il complesso degli edifici, dove il prezzo delle unità immobiliari è definito da un collegio di tre membri in rappresentanza dell'ente venditore, della cooperativa acquirente e di un funzionario dell'ufficio tecnico erariale (con funzioni di presidente), sulla base dei prezzi di mercato della zona, ridotti in misura compresa tra il 20 e il 30 per cento per gli alloggi (e dal 10 al 20 per cento per le unità immobiliari diverse dall'abitazione) (articolo 1, commi 6 e 7).

In tal modo le due parti possono giungere ad un accordo preventivo sull'ammontare del valore di vendita sotto la presidenza dell'ufficio tecnico erariale, mantenendo un criterio di contrattazione che segue i comportamenti ordinari del mercato in caso di alloggi occupati, garantendo l'ente venditore sul ritorno economico della sua alienazione, ma facendolo seguire da modalità di pagamento e da agevolazioni varie, più avanti descritte, in grado di favorire l'acquirente.

Nel caso non si giunga, entro 60 giorni dalla comunicazione della volontà di vendita da parte dell'ente alienante ai locatari, alla costituzione della cooperativa d'acquisto da parte dei locatari stessi, gli organismi interessati potranno procedere all'alienazione non frazionata

di ogni singolo edificio e complesso di edifici sulla base di un'asta pubblica (articolo 1, comma 10).

Centrale, da questo punto di vista, appare allora la modalità di costituzione della cooperativa d'abitazione, che potrà usufruire dell'appoggio tecnico, professionale e finanziario delle grandi centrali cooperative.

In primo luogo, per consentire una regolare costituzione e gestione della cooperativa la proposta di legge prevede che il presidente della stessa dovrà essere un professionista iscritto all'albo dei notai, avvocati o commercialisti e potrà non essere necessariamente titolare del diritto d'uso di un alloggio.

Quindi va segnalato che la proposta di legge prevede che la cooperativa può essere costituita anche dai proprietari che detengono almeno il 75 per cento delle quote millesimali degli immobili, e che questi possono acquistare l'intera proprietà dell'immobile, parte della quale potrà essere in seguito messa in vendita, qualora i proprietari delle restanti quote non volessero partecipare all'acquisto.

Chi non intende partecipare all'acquisizione dell'alloggio, detenendovi l'abitazione principale, ha la possibilità di restare nell'alloggio per altri quattro anni dalla data di cessione dell'immobile, terminati i quali è previsto il rilascio automatico dell'immobile. In caso l'alloggio non sia l'abitazione principale lo sfratto è immediato.

In ogni caso è prevista la possibilità, da parte degli inquilini che detengono il diritto d'uso dell'alloggio, della cessione di tale diritto ad altri, nelle varie forme che essi ritengono più opportune (gratuitamente, in vendita, in permuta, in usufrutto), in modo da consentire anche a chi non voglia partecipare, o non possa partecipare nonostante le agevolazioni previste, all'acquisto cooperativo dell'alloggio, di beneficiare del suo diritto d'uso.

Gli alloggi degli inquilini che non intendono partecipare alla cooperativa d'acquisto, dovranno comunque essere acquistati dalla cooperativa stessa che potrà

collocarli in vendita nelle modalità ritenute più opportune e ad un valore non inferiore a quello di acquisto.

Nel quadro delle agevolazioni che la proposta di legge istituisce per favorire la costituzione delle cooperative d'acquisto incidono sostanzialmente le modalità di pagamento cui la cooperativa e i soci della cooperativa per essa dovranno ottemperare. La proposta di legge prevede un meccanismo di pagamento e di agevolazioni relative che si propone come uno strumento in grado di consentire l'accesso al bene delle diverse categorie di inquilini.

Innanzitutto il pagamento del bene da parte della cooperativa sarà dilazionato in tre rate di pagamenti, che si articolano in un anticipo di un 20 per cento del valore stabilito nei primi tre mesi, del 30 per cento entro altri nove mesi e il restante 50 per cento in rate semestrali diluite nei 15 anni successivi.

Inoltre l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta di registro sono ridotte al 2 per cento e le imposte ipotecaria e catastale vengono determinate in misura fissa (articolo 3, comma 4). La proposta di legge prevede anche per i titolari del contratto di locazione che sono lavoratori dipendenti, e che intendono partecipare all'acquisto dell'alloggio, il diritto di ottenere dai datori di lavoro un'anticipazione, non superiore al 70 per cento dell'importo complessivo, del trattamento di fine lavoro maturato e delle quote annuali che matureranno.

Sono altresì integralmente deducibili, senza nessuna limitazione, gli interessi passivi e i relativi oneri accessori e le quote di rivalutazione relative ai mutui indicizzati pagati per l'acquisto degli immobili.

Così come le plusvalenze ricavate dai soggetti privati alienanti, se reinvestite in abitazioni di nuova costruzione, non di lusso, in aree a tensione abitativa destinate a locazione, col vincolo di destinazione della durata di 10 anni, non concorrono alla formazione del reddito.

Va segnalato che il meccanismo che tale procedimento di dismissione può in-

nescare e accelerare è di rilevante entità sotto diversi aspetti.

Per quanto riguarda l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico infatti il citato decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310, prevede il reinvestimento di una congrua parte dei ricavi (50 per cento) dell'alienazione nell'ambito di nuovi programmi di edilizia residenziale pubblica.

L'alienazione del patrimonio residenziale pubblico condotta nelle modalità previste dalla presente proposta di legge consentirebbe un rapida soluzione della fase di alienazione, consentendo quindi, date le entità in gioco, attraverso il processo di reinvestimento, un rilancio dell'edilizia residenziale pubblica innescato sulla base di un vero e proprio processo di autofinanziamento, un processo in

grado di rispondere così alla formazione della nuova domanda abitativa.

Dato poi che gran parte del patrimonio alienabile si concentra nelle grandi aree urbane ad alta tensione abitativa, il volano di un nuovo ciclo di produzione residenziale a fini di edilizia sociale in locazione consentirebbe una puntuale risposta alla domanda abitativa dove essa è più forte.

Va infine segnalato che il sistema di agevolazioni fiscali che la presente proposta di legge prevede per far funzionare il meccanismo di alienazione verrà compensato sostanzialmente dal fatto che, con il passaggio delle proprietà dell'ente pubblico al privato, cresceranno le tasse ordinarie che i nuovi proprietari dovranno corrispondere all'erario.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Procedure di alienazione).*

1. Gli enti pubblici sono autorizzati ad alienare gli immobili disponibili destinati per almeno il 75 per cento della loro superficie fuori terra ad uso di civile abitazione, i cui lavori di costruzione siano stati ultimati da almeno 15 anni, con esclusione di quelli adibiti ad alloggi di servizio, con le modalità e le agevolazioni di cui alla presente legge.

2. I soggetti giuridici privati che intendano alienare immobili di proprietà destinati per almeno il 75 per cento della loro superficie ad uso di abitazione che vogliano avvalersi delle agevolazioni previste dalla presente legge, sono tenuti ad uniformare le procedure di cessione alle norme previste dalla presente legge.

3. Gli immobili di cui ai commi 1 e 2 devono essere costituiti da edifici e complessi unitari di edifici e devono essere ceduti in blocco ad una cooperativa costituita, secondo quanto disposto dall'articolo 2, dai titolari di contratti di locazione in essere al momento della decisione dei consigli di amministrazione o dell'organo decisionale degli enti e dei soggetti di cui ai medesimi commi 1 e 2.

4. Il consiglio di amministrazione o l'organo decisionale all'inizio di ogni esercizio finanziario, deliberano il programma di cessione in proprietà degli immobili.

5. Gli enti ed i soggetti giuridici privati interessati, entro 30 giorni dalla delibera del consiglio di amministrazione o dell'organo decisionale, rendono note le decisioni ai singoli locatari delle unità immobiliari oggetto di cessione.

6. Il prezzo di vendita è pari alla somma dei prezzi delle singole unità immobiliari definiti da un collegio formato da tre membri di cui uno, con funzione

di presidente, è designato dal responsabile dell'ufficio tecnico erariale competente per la zona di ubicazione dell'immobile oggetto di cessione, uno designato dall'ente cedente e uno dalla cooperativa acquirente.

7. Il collegio di cui al comma 6 definisce i prezzi di cessione sulla base dei prezzi di mercato della zona, ridotti per le abitazioni in una misura compresa tra il 20 ed il 30 per cento del loro ammontare, in relazione allo stato di conservazione ed alla vetustà dell'immobile. Per le unità immobiliari diverse dall'abitazione la riduzione è contenuta tra il 10 ed il 20 per cento.

8. Le procedure di decisione del collegio, che deve essere costituito entro tre mesi dalla data della delibera del consiglio di amministrazione o dell'organo decisionale, sono quelle previste dal codice civile. Il collegio deve comunicare formalmente alle due parti le sue decisioni entro tre mesi dalla data della sua costituzione. Le decisioni del collegio sono vincolanti ed impegnative per le parti.

9. Qualora entro 60 giorni dalla data della comunicazione di cui al comma 8 non si costituisca la cooperativa di cui all'articolo 2, gli organismi interessati di cui ai commi 1 e 2, possono procedere all'alienazione non frazionata di ogni singolo edificio o complesso unitario di edifici con il sistema dell'asta pubblica.

10. Il prezzo di base d'asta nel caso previsto nel comma 9, limitatamente agli enti pubblici, è proposto dall'organo decisionale del cedente ed è approvato con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro del tesoro. Gli acquirenti, nell'atto di trasferimento della proprietà, dovranno obbligarsi, in caso di successiva vendita frazionata di ciascun immobile acquistato, a riconoscere ai singoli locatari già titolari del contratto di locazione con gli enti pubblici venditori, il diritto di prelazione con le modalità e con le condizioni di cui all'articolo 38 della legge 27 luglio 1978, n. 392, ed a concedere ad essi le condizioni di pagamento di cui all'articolo 3 della presente legge.

## ART. 2.

*(Procedure di acquisto).*

1. I titolari dei contratti di locazione di unità immobiliari degli edifici o complessi unitari di edifici di proprietà degli enti o dei soggetti giuridici privati di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 1, pari ad almeno il 75 per cento delle quote millesimali degli immobili, possono costituire una cooperativa allo scopo di proporsi di acquistare in blocco gli immobili che, ai sensi della presente legge, vengono messi in vendita.

2. La cooperativa di cui al comma 1 dovrà essere presieduta da un professionista iscritto agli ordini dei notai, dei commercialisti o degli avvocati, avere uno scopo sociale coerente con le finalità della presente legge e uno statuto che dovrà garantire i diritti e gli obblighi dei titolari dei contratti di locazione.

3. Il rappresentante della cooperativa, anche non titolare di contratto di locazione, ha la responsabilità della corretta e puntuale applicazione delle norme della presente legge e del corretto comportamento della cooperativa nei confronti di tutte le parti in causa.

4. La cooperativa acquisisce, per conto dei soci titolari di contratto di locazione, le singole unità immobiliari, con un contratto unitario.

5. Le unità immobiliari dei titolari dei contratti di locazione non possono essere assegnate ad altri senza il formale assenso del titolare, che ha un diritto d'uso che può essere ceduto gratuitamente o in vendita, in permuta, in usufrutto.

6. Il diritto del titolare può essere ceduto prima o dopo la costituzione della cooperativa, subentrando il nuovo soggetto ai diritti e obblighi del titolare; in entrambi i casi le cessioni sono trascritte in un apposito libro della cooperativa tenuto a cura del responsabile della cooperativa stessa.

7. I titolari dei contratti di locazione di unità immobiliari ad uso di abitazione principale che non partecipano alla cooperativa o che non acquistino ai sensi del

comma 10 dell'articolo 1 mantengono il diritto di permanere nell'alloggio per quattro anni dalla decisione di cessione del consiglio di amministrazione o dell'organo decisionale. Il contratto non è rinnovabile ed alla scadenza dei quattro anni la liberazione dell'alloggio è automatica. Entro due mesi dalla data di scadenza, l'ufficiale giudiziario è tenuto ad eseguire lo sfratto, qualora l'inquilino non abbia autonomamente provveduto a liberare l'alloggio.

8. I titolari dei contratti di locazione di unità immobiliari diversi da quelli di cui al comma 7 che non partecipano alla cooperativa sono tenuti a rilasciare l'immobile alla scadenza ordinaria del contratto in essere.

9. La cooperativa può avviare la vendita delle unità immobiliari di cui ai commi 7 e 8 ad un prezzo non inferiore a quello definito dal collegio di cui al comma 6 dell'articolo 1.

10. I titolari dei contratti o i loro subentranti sono tenuti a rispettare le modalità di pagamento definite dal collegio e rispondono alla cooperativa di eventuali inadempienze. La cooperativa risponde dei contratti stipulati con la responsabilità in solido tra tutti i titolari costituenti.

### ART. 3.

#### *(Modalità di pagamento).*

1. Il pagamento del prezzo convenuto nell'ambito del collegio di cui all'articolo 1 viene effettuato dalla cooperativa con le seguenti modalità:

a) versamento di una quota pari almeno al 20 per cento del valore complessivo entro tre mesi dalla decisione finale del collegio;

b) versamento di una quota pari almeno al 30 per cento del valore complessivo entro nove mesi dalla decisione finale del collegio;

c) versamento della somma residua in un numero di rate semestrali, non su-



periore a 30, di cui la prima al sesto mese della decisione finale del collegio, al 70 per cento del tasso di riferimento vigente per le operazioni di credito edilizio al netto della commissione.

2. Le forme di pagamento dei singoli acquirenti possono essere diverse, rimanendo la cooperativa libera di definirle, a condizione che vengano rispettati gli impegni complessivi di cui al comma 1.

3. Il passaggio di proprietà al titolare del contratto o delle persone da lui indicate ai sensi del comma 6 dell'articolo 2 delle singole unità immobiliari e delle annesso pertinenze avviene al pagamento della quota di cui alla lettera *b*) del comma 1.

4. Nei casi previsti dalla presente legge l'imposta sul valore aggiunto e l'imposta di registro sono ridotte al 2 per cento e le imposte ipotecaria e catastale sono determinate in misura fissa.

5. Sulla quota di cui alla lettera *c*) del comma 1, la cooperativa applica un'ipoteca che si annulla alla corresponsione dell'ultima rata prevista. La cooperativa garantisce il cedente con una polizza assicurativa garantita delle ipoteche della cooperativa sulle singole unità immobiliari.

6. I titolari dei contratti di locazione che intendono partecipare all'acquisto dell'alloggio hanno diritto, sulla base dell'articolo 1 della legge 29 maggio 1982, n. 297 — elevando ai soli fini della presente legge i limiti al 30 per cento degli aventi titolo ed al 20 per cento del totale dei dipendenti — di ottenere dai datori di lavoro una anticipazione non superiore al 70 per cento del trattamento di fine lavoro maturato e delle quote annuali che matureranno.

7. Gli interessi passivi e relativi oneri accessori nonché le quote di rivalutazione per effetto delle clausole di indicizzazione per i mutui indicizzati pagati per l'acquisto degli immobili di cui alla presente legge sono integralmente detratti dal reddito ai fini dell'imposta sul reddito degli acquirenti, senza alcuna limitazione.

## ART. 4.

*(Meccanismo di reinvestimento).*

1. Gli incrementi di valore degli immobili trasferiti ai sensi della presente legge sono esenti dall'imposta di cui all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, come modificato dall'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 13 dicembre 1977, n. 959.

2. L'ammontare delle plusvalenze realizzate mediante le norme della presente legge, se reinvestito nei modi indicati nei commi successivi, non concorre alla formazione del reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi.

3. Le plusvalenze debbono essere reinvestite, entro il terzo periodo di imposta successivo a quello del realizzo, in immobili di civile abitazione di una nuova costruzione non di lusso secondo i criteri di cui all'articolo 13 della legge 2 luglio 1949, n. 408, e successive proroghe e comunque non aventi le caratteristiche previste per le abitazioni classificate nelle categorie catastali A1, A7, A8, A9, ubicati nei comuni con popolazione superiore ai 300.000 abitanti secondo i dati pubblicati dall'ISTAT per l'anno 1989 o in quelli confinanti, o distanti non oltre venti chilometri dal confine del comune capoluogo, destinati alla locazione alle condizioni previste dal titolo I, capo I della legge 27 luglio 1978, n. 392, con vincolo, anche per gli aventi causa, di tale destinazione per 10 anni a partire da quello in cui il reinvestimento viene effettuato. Il vincolo è assunto con sottoscrizione di atto unilaterale di obbligo, depositato presso il comune e trascritto nei registri delle conservatorie dei registri immobiliari.

4. Per immobili di nuova costruzione si intendono i fabbricati ultimati dopo la data di entrata in vigore della presente legge.

5. Il reinvestimento da effettuarsi a norma dei commi precedenti deve avere

ad oggetto le plusvalenze realizzate mediante le cessioni di cui alla presente legge.

6. L'ammontare delle plusvalenze non accantonate o non annotate ovvero accantonate o annotate, che non risultano reinvestite ai sensi del presente articolo concorrono alla formazione del reddito nel periodo di imposta in cui si verifica la inosservanza con l'applicazione degli interessi maturati ad un tasso pari al tasso di sconto incrementato di 3 punti.

7. Ai fini delle imposte sui redditi, non concorre alla formazione del reddito imponibile l'ammontare degli interessi percepiti in relazione alla dilazione di pagamento del corrispettivo delle cessioni di cui alla presente legge a condizione che il saggio d'interesse pattuito non sia superiore al settanta per cento del tasso di riferimento per i mutui fondiari.