

RISPOSTE AI QUESITI

PAGINA BIANCA

BANCA D'ITALIA

SERVIZIO STUDI.

PROBLEMI DI FINANZIAMENTO DELL'EDILIZIA ABITATIVA - NOTA PER L'INDAGINE CONOSCITIVA DELLE COMMISSIONI FINANZE E TESORO E LAVORI PUBBLICI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Nell'esame del problema del finanziamento del settore delle costruzioni appare necessaria una separazione tra gli aspetti congiunturali e quelli strutturali. Si pone altresì una diversa problematica finanziaria a seconda che ci si riferisca all'edilizia abitativa privata, a quella pubblica o a quella convenzionata.

Sotto il primo profilo, le attuali difficoltà nel finanziamento a lungo termine traggono origine dal consolidarsi del processo inflazionistico che scoraggia la domanda di titoli a reddito fisso, principale risorsa degli intermediari specializzati. Pertanto le difficoltà presenti debbono essere inquadrare nell'ambito di una problematica che include non soltanto il finanziamento del settore delle costruzioni ma anche quello degli altri settori produttivi.

Sotto l'aspetto strutturale, pur riconoscendo i meriti di un sistema di finanziamento che ha permesso di sviluppare gli impieghi degli istituti di credito fondiario ad un tasso medio superiore a quello degli altri intermediari creditizi e fornire per questa via un crescente apporto al finanziamento dell'edilizia residenziale, considerati i più frequenti periodi di instabilità del mercato dei capitali e l'evoluzione dei prezzi delle abitazioni, è opportuno porre allo studio miglioramenti ed integrazioni all'attuale sistema.

N. B. — Documento trasmesso dal Governatore della Banca d'Italia Guido Carli.

La mancanza di strumenti urbanistici e la irrilevante attuazione dei piani di zona della 167 hanno infatti rarefatto l'offerta di aree e provocato una carenza di offerta di nuove abitazioni con conseguenti lievitazioni dei costi delle aree e dei prezzi delle nuove realizzazioni, richiedendo rilevanti mezzi finanziari e piani di ammortamento diversi per rendere possibile l'accesso alla proprietà dell'abitazione.

Inoltre anche se va riconosciuto che la stabilità dei corsi, assicurata nel passato dagli istituti emittenti, ha privilegiato il mercato delle cartelle rispetto ai restanti titoli a reddito fisso (la quota detenuta dai privati a fine 1973 si commisurava al 54 per cento delle cartelle in circolazione, a fronte del 39 per cento per il complesso dei titoli a reddito fisso) i più frequenti interventi necessari a sostenere il mercato delle cartelle fondiarie rendono opportune l'integrazione delle cartelle nel mercato obbligazionario e l'adozione di piani di ammortamento variabili, al fine di rendere sopportabile l'onere negli anni iniziali.

Nei limiti in cui continui l'attuale processo inflazionistico accentuando la già elevata propensione per le attività liquide, è opportuno pensare a strumenti innovativi che possono riguardare l'emissione di cartelle fondiarie indicizzate o forme di raccolta dirette a canalizzare il risparmio delle famiglie verso il settore delle abitazioni (risparmio-casa, indicizzato o meno).

Diversa appare la problematica della scelta dei possibili canali di finanziamento della edilizia pubblica. Si può pensare a:

1) un finanziamento con fondi raccolti sul mercato da intermediari specializzati;

2) un finanziamento con fondi tratti dal bilancio dello Stato o da entrate parafiscali;

3) un finanziamento misto con fondi pubblici e fondi raccolti sul mercato.

La scelta dipende dalla destinazione della abitazione e più precisamente dalla copertura o meno dei costi con i ricavi derivanti dalla cessione a riscatto o dalla locazione delle abitazione. Nei limiti in cui l'edilizia pubblica deve soddisfare le esigenze dei meno abbienti e porre a loro carico un prezzo pubblico, o politico, il finanziamento del mercato appare non idoneo allo scopo in quanto i ricavi non consentirebbero l'ammortamento del mutuo.

È pertanto ipotizzabile un intervento misto, cioè lo Stato deve accollarsi buona parte o la totalità dell'onere dell'ammortamento; ciò attualmente avviene (legge Tupini) attraverso la concessione statale di contributi trentacinquennali costanti sulla spesa ritenuta necessaria. Questa formula nel passato ha consentito di ridurre l'impatto immediato sul bilancio dello Stato, in quanto il finanziamento era soddisfatto inizialmente dagli istituti previdenziali e, dato il livello dei tassi, anche dagli istituti speciali. Con l'attuale livello dei tassi d'interesse il contributo statale non è sufficiente ad assicurare il rimborso dei finanziamenti agli intermediari; inoltre, data la situazione finanziaria degli istituti previdenziali ed assicurativi, le costruzioni fruenti del contributo statale possono essere in pratica finanziate unicamente dalla Cassa depositi e prestiti. Ne deriva che, poiché la raccolta postale non impiegata affluisce in tesoreria e quindi copre il *deficit* del tesoro, i mutui all'edilizia della Cassa depositi e prestiti comportano un non inferiore ricorso del tesoro al mercato dei capitali.

Sembra opportuno allora che il finanziamento dei programmi di edilizia pubblica avvenga con stanziamenti pubblici o con entrate parafiscali del tipo ex-Gescal. Solo in questo caso si eliminano giri contabili e si evita che i programmi possano essere ostacolati da esigenze finanziarie. È presente, ovviamente, il rischio inverso, che le risorse possano assottigliarsi se la realizzazione è sfasata rispetto alla raccolta di mezzi; nasce da qui la necessità di una programmazione realistica tra attività produttiva e fabbisogno di finanziamento, la quale ha come suo presupposto il concreto superamento delle difficoltà connesse alla mancata attuazione dei piani di zona della 167 e quindi la disponibilità di aree per l'edilizia economica e popolare.

Il finanziamento dell'edilizia convenzionata agevolata per le sue stesse finalità dovrebbe avvenire, in analogia al finanziamento dell'edilizia abitativa privata, attraverso l'intermediazione degli istituti specializzati. Per altro, per una maggiore funzionalità del sistema vigente sarebbe opportuno introdurre alcuni correttivi circa:

1) i termini per la presentazione delle domande;

2) la ripartizione dei contributi;

3) la revisione dei costi di costruzione.

La necessità di presentare le domande entro brevi scadenze, come fino ad ora avvenuto, provoca una sorta di prenotazione con duplicazione di richieste e con domande senza alcun presupposto effettivo. È preferibile quindi non vincolare a scadenze tale presentazione, istituendo cioè un regime permanente, ma condizionarla al possesso dei requisiti essenziali (area, progetto, licenza di costruzione).

Circa il punto 2) l'attuale rigida ripartizione dei contributi statali per regioni e nell'ambito dello stanziamento regionale per istituti di credito, in non pochi casi riduce sostanzialmente l'ammontare dei finanziamenti agevolati incentivabili con mezzi stanziati. La ripartizione viene infatti effettuata in base alla domanda complessiva pervenuta agli istituti, che, come già detto, non sempre rappresenta effettive decisioni di investimento a causa sia della mancanza dei presupposti essenziali per investire sia della prassi di presentare richieste di finanziamento presso più istituti per la stessa iniziativa.

Per quanto riguarda il punto 3) si tratterebbe di evitare i ritardi nell'adeguamento dei costi massimi di costruzione rispetto ai costi effettivi di mercato, fattore non ultimo dell'abbandono delle iniziative programmate o della non ammissibilità al finanziamento.

Infine in tema di edilizia convenzionata possono essere effettuate alcune considerazioni di ordine generale. Nella situazione attuale, a motivo della lievitazione dei costi di costruzione, il rimborso a rate costanti del mutuo, nonostante il tasso privilegiato, non consente alle famiglie giovani con reddito medio-inferiore di accollarsi, almeno nei primi anni, il pur ridotto onere di ammortamento. Dall'altra parte lo Stato a motivo della lievitazione dei tassi di interesse, deve accollarsi una quota rilevante dell'ammortamento del mutuo; la rata annuale di ammortamento costante di un mutuo venticinquennale di 20 milioni al tasso del 5,50 comporta infatti un onere

mensile per il mutuatario superiore alle 120 mila lire mentre lo Stato per incentivare 100 miliardi di finanziamento deve stanziare 7 miliardi annui, pari nel venticinquennio a 175 miliardi.

Si potrebbe pensare di aumentare il tasso agevolato ancorandolo, al limite, all'andamento di mercato dei tassi a lungo termine e di adottare un piano di ammortamento a rate crescenti. Ciò potrebbe essere attuato, anche senza abolire l'attuale ammortamento costante, attraverso un intervento pubblico diretto

ad anticipare nei primi anni una parte della rata di ammortamento da corrispondere allo istituto secondo un piano di ammortamento costante, salvo poi recuperarla negli anni successivi. Una misura siffatta, in sostituzione totale, al limite, della concessione del concorso agli interessi, consentirebbe una riduzione degli oneri sul bilancio dello Stato ed una maggiore sopportabilità dell'ammortamento da parte dei beneficiari.

[6. XII. 1974].

PAGINA BIANCA

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

1. - *Quali fini si debbono fissare per una politica di credito nel settore abitativo, diretta a meglio appagare l'interesse della collettività.*

1. - Il compito di stabilire i fini generali di una politica creditizia diretta a meglio appagare gli interessi della collettività non può che essere affidato alle Autorità politiche competenti.

Si ritiene comunque, in linea generale, che il settore creditizio, nella qualità di intermediario, abbia il compito di convogliare un congruo flusso di risorse verso il settore edilizio al fine di realizzare un numero di vani di abitazione dei vari tipi e con priorità tali da soddisfare le esigenze del Paese nella misura massima consentita dalle possibilità economiche; cioè, in pratica, nei limiti della quota di reddito che le Autorità ritengono sia da destinare a tale settore nelle linee programmatiche generali.

In questo quadro, volendo meglio specificare le finalità economico-sociali di tale politica, si osserva che essa dovrebbe tendere a favorire l'accesso alla proprietà della propria abitazione da parte del più largo numero di famiglie, la creazione di una sufficiente disponibilità di alloggi da concedere in fitto a canone equo ed accessibile anche alle categorie di più basso reddito ed un processo di graduale risanamento e recupero del patrimonio edilizio esistente.

2. - *Quali elementi siano da considerare indicativi del grado di efficienza di un sistema di credito al settore abitativo.*

2. - Il grado di efficienza di questo comparto del sistema creditizio, come del resto del sistema creditizio in generale, è dato dalla misura in cui esso riesca a sollecitare afflussi di risparmio - naturalmente nell'ambito delle risorse disponibili allo scopo - da

destinare al finanziamento dell'edilizia, nonché dalla capacità di contenere al più basso livello tecnicamente possibile il costo della intermediazione.

Il sistema stesso, nel quadro delle linee programmatiche stabilite dalle Autorità per la realizzazione dei fini generali di cui al punto precedente, può quindi mettere a disposizione le sue strutture per utilizzare i flussi finanziari, anche in correlazione con la manovra dei contributi statali operata dalle Autorità stesse, ai fini del soddisfacimento di preminenti finalità sociali.

3. - *Se il vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio risponda, ed eventualmente perché ed in quale misura, agli obiettivi ed ai criteri di cui alle due domande precedenti.*

Ed in particolare:

3. 1. - *In che misura consenta prestiti con scadenza giudicati parimenti convenienti dai mutuatari e dai mutuanti;*
3. 2. - *Fino a che punto assicuri un continuo equilibrio tra domanda ed offerta di mutui;*
3. 3. - *Quali specifiche correlazioni si notino tra andamento della congiuntura economica, mutamenti della politica monetaria e:*
 3. 3. 1. - *Domanda e offerta di mutui;*
 3. 3. 2. - *Durata dei mutui;*
 3. 3. 3. - *Tempi di istruttoria dei prestiti;*
 3. 3. 4. - *Scarto cartelle a carico dei mutuatari;*
 3. 3. 5. - *Margini di garanzia richiesti dal mutuante rispetto al valore dell'immobile;*
 3. 3. 6. - *Criteri di stima seguiti dal mutuante nel definire il valore cauzionale dell'immobile.*

3. - Il meccanismo del credito fondiario ed edilizio è imperniato sul credito, dettato

dalla legge, della perfetta corrispondenza tra massa delle cartelle in circolazione e massa dei mutui in essere, con riguardo alla attività di ciascun Istituto.

Il meccanismo stesso si esplica attraverso la erogazione di mutui i cui piani di ammortamento sono congegnati al fine di assicurare l'ammortamento di corrispondenti quantitativi di cartelle emesse: il tasso di interesse dei mutui è, per legge, eguale a quello delle cartelle emesse in corrispondenza.

In relazione a tale congegno giuridico-operativo gli Istituti di credito fondiario assumono la veste di puri intermediari che utilizzano le loro strutture tecnico-amministrative per collegare i risparmiatori che desiderano investire il loro denaro a lungo termine ed i privati, enti ed imprese, che richiedono mutui di pari durata.

Essi infatti da una parte curano il collocamento dei titoli sul mercato e dall'altra provvedono, con i mezzi così raccolti, alla erogazione dei mutui. Gli Istituti stessi assumono — come meglio si vedrà ai successivi punti 3. 3. 4, 10 e 11 — tutti i rischi connessi a tale opera di intermediazione.

Tale meccanismo ha pienamente risposto alle esigenze di finanziamento dell'edilizia, fornendo, come viene esposto dal punto 4, un positivo e crescente apporto allo sviluppo del settore.

Naturalmente, essendo strettamente legato, per le caratteristiche sopraccennate, alla evoluzione del mercato finanziario, esso può operare e realizzarsi in tutta la sua efficienza a condizione che il mercato stesso fornisca disponibilità qualitativamente idonee e quantitativamente sufficienti.

Le diminuzioni dei flussi di credito alla edilizia non sono quindi da imputare a carenze strutturali del meccanismo di finanziamento, bensì alle crisi del mercato finanziario.

Le strutture del credito fondiario sono in ogni caso pronte a riprendere la loro piena operatività quando si ristabilisca un sufficiente equilibrio in detto mercato.

3. 1. — Il progressivo incremento della circolazione delle cartelle (cfr. punto 4 e successivo) conferma, in periodi di relativa stabilità del mercato, l'avvenuto graduale soddisfacimento della richiesta di mutui e il conseguente equilibrio stabilitosi fra domanda e offerta. In definitiva, la convenienza dei prestiti è stata regolata, di volta in volta, da una parte dalla domanda di finanziamenti e dall'altra dalla richiesta di investimenti finanziari.

Il risultato di tale equilibrio, con particolare riguardo alla scadenza delle operazioni, ha portato nel nostro Paese alla effettuazione di operazioni la cui durata si è allineata e spesso ha superato quella delle analoghe operazioni effettuate da Istituti simili in altri Paesi europei.

È evidente però come nei periodi di inflazione, mentre viene sollecitato un allungamento della durata del mutuo da parte del debitore, si manifesti la necessità per l'Istituto mutuante di rendere più brevi i termini di scadenze dell'operazione. Questa tendenza si ricollega con ogni evidenza alle difficoltà che l'Istituto stesso incontra nel collocare nel mercato titoli a lungo termine.

3. 2. — Nella sua sperimentata capacità di intermediario finanziario per la raccolta dei fondi da destinare all'edilizia, il settore degli Istituti di credito fondiario ha cercato sempre di individuare, anche nei periodi in cui la congiuntura economica non favoriva la raccolta di risparmio, le diverse forme tecniche atte a stimolare il maggior flusso possibile di risorse verso tale tipo di finanziamento (riduzione della durata delle cartelle, emissione di serie chiuse, eccetera). In effetti, solo in un periodo di generale e accentuata difficoltà creditizia può verificarsi un accumulo di domande di mutuo che non possono essere soddisfatte.

3. 3. — È ovvio che le fasi ascendenti e discendenti della congiuntura economica, unitamente alle conseguenti decisioni che devono di volta in volta essere assunte dalle Autorità, condizionano il mercato finanziario e, in modo determinante, la domanda e l'offerta di mutui.

3. 3. 1. — In periodi di avversa congiuntura e di politica monetaria restrittiva, a seguito di tensioni inflazionistiche, la domanda dei mutui tende ad accrescersi in correlazione inversa con la possibilità di soddisfarla.

In pratica, quando l'inflazione raggiunge certi livelli, aumenta la propensione all'acquisto di beni immobiliari gravati da mutui; ciò sia per ridurre il risparmio monetario, sia per la convenienza all'indebitamento in moneta corrente contro acquisto di beni capaci di non perdere valore in termini reali. Contemporaneamente diminuisce la tendenza dei risparmiatori ad acquistare titoli venendo così meno l'essenziale fonte di provvista degli Istituti di credito fondiario.

Per altro, quando il ritmo inflazionistico supera determinati limiti di compatibilità, lo eccessivo prezzo del bene-casa e l'aumento del

costo dei mutui derivante dalla difficoltà di collocamento di cartelle fondiariae finiscono col determinare — come l'esperienza sta dimostrando — una flessione delle vendite degli immobili e creano maggiori rischi di morosità per le operazioni di mutuo stipulate a costi elevati.

3. 3. 2. — Come appare evidente dalle considerazioni ampiamente svolte in precedenza, in periodi di avversa congiuntura si manifesta la tendenza a chiedere mutui di maggior durata in contrapposizione con la riluttanza degli investitori ad acquistare titoli a lungo termine.

3. 3. 3. — I tempi di istruttoria dei prestiti non sono condizionati dalla congiuntura, ma piuttosto dalla situazione degli uffici pubblici presso i quali debbono compiersi gli accertamenti da parte degli Istituti (cfr. punto 12. 5).

3. 3. 4. — Premesso che lo scarto cartelle è una importante componente del costo effettivo del mutuo, non identificabile nel tasso di interesse delle cartelle — che rimane fisso nella sua indicazione nominale — esso aumenta di volta in volta nella misura necessaria a conseguire l'incontro della domanda con l'offerta di capitale: esso è quindi strettamente condizionato dalla situazione del mercato finanziario.

Gli Istituti di credito fondiario svolgono una attivissima politica diretta ad ottenere il collocamento dei propri titoli presso i potenziali investitori.

Attualmente solo con difficoltà può essere ottenuto il collocamento di limitati quantitativi di cartelle 7 per cento, prevalentemente verso investitori istituzionali.

Per la particolare natura del meccanismo del credito fondiario, basato sulla intermediazione fra domanda e offerta (cfr. quanto riferito ampiamente in precedenza) è infatti precipuo interesse degli Istituti ridurre al massimo gli scarti nel collocamento dei titoli onde poter procedere — nella situazione di concorrenzialità esistente nelle diverse zone del territorio nazionale — alla concessione di mutui al minor costo possibile alla propria clientela.

3. 3. 5. — I margini di garanzia per la concessione dei mutui fondiari sono stabiliti dalla legge nella misura del 50 per cento del valore dell'immobile (articolo 12 del testo unico sul credito fondiario). Talune leggi speciali (testo unico edilizia economico-popolare, legge 1179 per l'incentivazione edilizia) contemplano inoltre, in vista di particolari fi-

nalità sociali, l'elevazione di tale limite con la previsione espressa di adeguate garanzie integrative (fideiussioni, garanzia dello Stato eccetera).

Il limite anzidetto del 50 per cento, superabile come si è visto solo in casi speciali e con l'assunzione di ulteriori garanzie, trova il suo obiettivo fondamento nell'esigenza di tutelare la sicurezza del risparmio raccolto dagli Istituti contro i rischi di morosità dei mutuatari.

A questo specifico riguardo deve rammentarsi come gli Istituti di credito fondiario, in base alla loro legge istitutiva (articolo 32 del testo unico del 1905), siano tenuti a corrispondere quanto dovuto ai portatori delle loro cartelle (interessi e rimborso per estrazione) anche se non hanno potuto tempestivamente incassare le rate semestrali di mutuo.

Pertanto, quello che potrebbe sembrare un sensibile divario fra valore dell'immobile e importo del mutuo erogato garantisce in effetti l'esigenza inderogabile degli Istituti mutuatanti di essere sufficientemente garantiti per i loro crediti (il cui recupero — proprio in vista delle necessità sopraccennate — è reso più agile da speciali procedure esecutive), e ciò al fine di consentire la continuità nella opera di intermediazione da essi svolta, assicurando al risparmio investito in cartelle la necessaria corresponsione di quanto dovuto.

Occorre inoltre tener presente come, nei casi in cui le percentuali di mutuo risultino più elevate in presenza di garanzie integrative dello Stato o di altro tipo, un ulteriore aumento delle percentuali stesse comporterebbe con ogni evidenza — come già l'esperienza ha dimostrato con gli attuali limiti — una troppo frequente « chiamata in garanzia » degli enti fideiussori.

Non è infine da considerare la possibilità di aumentare in via legislativa tali percentuali, dovendosi tener conto che, in relazione alla lunga durata dei mutui, una momentanea situazione patologica della congiuntura non può essere considerata come elemento decisivo di una tendenza irreversibile per l'intero periodo di ammortamento. Inoltre, in periodo di inflazione, i mutui, come si è già visto, hanno un costo più elevato con rischi di morosità superiori, mentre il recupero dei crediti in sede esecutiva non si dimostra in concreto più agevole (come potrebbe ritenersi in dipendenza dell'aumento del prezzo degli immobili), ma spesso più difficoltoso.

3. 3. 6. — I criteri di stima che l'Istituto mutuante deve seguire per definire il valore cauzionale dell'immobile sono stabiliti dalla

legge. Infatti l'articolo 6 del regolamento del 1910 prevede che i mutui debbono essere concessi « su immobili aventi un reddito certo e durevole per tutto il tempo del mutuo e superiore alla annualità dovuta dal mutuatario ».

Nell'attuale situazione, caratterizzata fra l'altro da crescenti costi di manutenzione (che possono divenire assolutamente sproporzionati al valore originario dell'immobile), da quella che è la misura dell'imposizione fiscale attuale e prospettiva, e dal regime vincolistico degli affitti, una stretta applicazione dei criteri di legge porterebbe alla fissazione di valori assai bassi.

Gli Istituti si sforzano pertanto di dare in pratica una applicazione la più elastica possibile alle norme in questione.

In particolare nel settore del credito edilizio, disciplinato da una normativa diversa (legge 474 del 1949) gli Istituti stessi non si nascondono il fatto che il mutuo, pur essendo contratto per finanziare la costruzione in corso, rappresenta un fattore determinante per facilitare l'acquisto degli alloggi realizzati. Di conseguenza operano al fine di consentire, nei limiti di legge, la concreta realizzazione di tale finalità attraverso la erogazione di mutui che coprano la maggior percentuale possibile del prezzo di acquisto.

4. - Se, preso come riferimento il periodo 1958-1973, lo sviluppo del credito fondiario sia stato maggiore o minore di quello degli altri rami creditizi. Se ciò sia vero in ogni parte del quindicennio considerato e quali ne siano le cause.

4. 1. - Quali sono le proporzioni tra le diverse destinazioni all'interno dei flussi creditizi all'edilizia nel quindicennio considerato.

4. - Nell'intervallo di tempo compreso fra il 1958 ed il 1973 gli impieghi degli istituti di credito fondiario hanno fatto registrare un incremento pari a 17 volte la consistenza relativa al 1958, passando da circa 480 a quasi 8.400 miliardi.

Riguardo agli altri settori del credito speciale si osserva che, rispetto alla consistenza del 1958, i finanziamenti in essere degli Istituti mobiliari si sono sviluppati circa 12 volte mentre quelli degli istituti di credito agrario di miglioramento hanno avuto un'espansione di circa 5 volte.

Se il raffronto è effettuato a prezzi costanti, l'aumento dei mutui accordati dagli Istituti di credito fondiario è pari a circa 10 volte la consistenza relativa al 1958, mentre

per gli altri due settori del credito speciale si ha rispettivamente un aumento di circa 7 volte relativamente al credito mobiliare e di circa 3 volte relativamente al credito agrario.

L'andamento dei tassi di incremento annuo dell'ammontare degli impieghi degli Istituti di credito fondiario risulta non omogeneo nel periodo 1958-73. Infatti, mentre in un primo sottoperiodo (1958-63) i tassi di incremento hanno presentato un livello medio di circa il 28 per cento (22 per cento a prezzi costanti), in un secondo sottoperiodo (1963-73) il tasso di incremento si è notevolmente ridotto risultando pari a circa il 18 per cento (13 per cento a prezzi costanti).

La contenuta espansione degli impieghi manifestatasi nel periodo 1963-73 è da ricondurre alle ricorrenti crisi che hanno interessato il settore edilizio (1964-66 e 1969-70); crisi connesse sia a particolari aspetti della politica urbanistica perseguita, sia a situazioni di carenze di liquidità sul mercato, che hanno reso difficile il collocamento delle cartelle.

Nel corso di quest'ultimo triennio la tendenza recessiva si è ulteriormente accentuata. Per di più nel periodo 1971-73 l'incremento degli impieghi degli istituti di credito fondiario è risultato, per la prima volta dal 1958, inferiore a quello degli impieghi del settore mobiliare.

Il numero dei vani annualmente ultimati nel periodo 1958-73 presenta notevoli oscillazioni in relazione alle ricorrenti crisi del settore edilizio, e ciò a fronte invece di un continuo aumento delle erogazioni degli istituti di credito fondiario. Ciò si spiega e con una maggiore aliquota di credito in rapporto ai vani costruiti e con il progressivo aumento dei costi di costruzione.

4. 1. - Riguardo alla proporzione tra le diverse destinazioni all'interno dei flussi creditizi all'edilizia è disponibile solo il dato - a partire dal dicembre 1973 - relativo ai crediti agevolati all'edilizia. Tale dato indica che su un importo di circa 8.400 miliardi di mutui fondiari-edilizi in essere a fine 1973, risultano assistiti da agevolazioni statali circa 710 miliardi (9 per cento circa). Al 31 agosto 1974 i mutui agevolati hanno fatto registrare un incremento pari a circa 50 miliardi, mentre gli impieghi globali risultano incrementati di circa 270 miliardi. Questi dati dimostrano come, nell'attuale periodo di ridotta operatività, gli istituti si siano sforzati di sviluppare al massimo i loro interventi nel settore di mutui agevolati.

Impieghi degli istituti speciali (1958-1973).

(miliardi di lire)

| ANNI | ISTITUTI MOBILIARI E OPERE PUBBLICHE | | ISTITUTI FONDIARI-EDILIZI | | ISTITUTI CREDITO AGRARIO MIGL. | |
|----------------|---|-----------------|------------------------------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|
| | Valori assoluti | Incremento % | Valori assoluti | Incremento % | Valori assoluti | Incremento % |
| 1958 | 1.524 | — | 481 | — | 188 | — |
| 1959 | 1.753 | 15 | 574 | 19 | 223 | 18 |
| 1960 | 2.142 | 22 | 716 | 25 | 257 | 15 |
| 1961 | 2.603 | 21 | 956 | 33 | 284 | 10 |
| 1962 | 3.253 | 25 | 1.284 | 34 | 311 | 9 |
| 1963 | 3.867 | 19 | 1.619 | 26 | 347 | 11 |
| 1964 | 4.520 | 17 | 1.899 | 17 | 379 | 9 |
| 1965 | 4.992 | 10 | 2.188 | 15 | 415 | 9 |
| 1966 | 5.561 | 11 | 2.592 | 18 | 458 | 10 |
| 1967 | 6.114 | 10 | 3.158 | 22 | 513 | 12 |
| 1968 | 7.405 | 21 | 3.871 | 23 | 586 | 14 |
| 1969 | 8.285 | 12 | 4.565 | 18 | 642 | 10 |
| 1970 | 9.310 | 12 | 5.298 | 16 | 695 | 8 |
| 1971 | 11.729 | 26 | 6.112 | 15 | 766 | 10 |
| 1972 | 14.053 | 20 | 6.865 | 12 | 826 | 8 |
| 1973 | 18.098 | 29 | 8.378 | 22 | 904 | 9 |

Impieghi degli istituti speciali (1958-1973).

(miliardi di lire 1958)

| ANNI | ISTITUTI MOBILIARI E OPERE PUBBLICHE | | ISTITUTI FONDIARI-EDILIZI | | ISTITUTI CREDITO AGRARIO MIGL. | |
|----------------|---|-----------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------------|
| | Valori assoluti | Incremento % annuo | Valori assoluti | Incremento % annuo | Valori assoluti | Incremento % annuo |
| 1958 | 1.524 | — | 481 | — | 188 | — |
| 1959 | 1.760 | 15 | 576 | 20 | 224 | 19 |
| 1960 | 2.096 | 19 | 701 | 22 | 251 | 12 |
| 1961 | 2.474 | 18 | 909 | 30 | 270 | 8 |
| 1962 | 2.941 | 19 | 1.161 | 21 | 281 | 4 |
| 1963 | 3.252 | 11 | 1.362 | 17 | 292 | 4 |
| 1964 | 3.590 | 10 | 1.508 | 11 | 301 | 3 |
| 1965 | 3.799 | 6 | 1.665 | 10 | 316 | 5 |
| 1966 | 4.150 | 9 | 1.934 | 16 | 342 | 8 |
| 1967 | 4.472 | 8 | 2.310 | 19 | 375 | 10 |
| 1968 | 5.346 | 19 | 2.795 | 21 | 423 | 13 |
| 1969 | 5.818 | 9 | 3.206 | 15 | 451 | 7 |
| 1970 | 6.223 | 7 | 3.541 | 10 | 465 | 3 |
| 1971 | 7.466 | 20 | 3.891 | 10 | 488 | 5 |
| 1972 | 8.471 | 18 | 4.138 | 6 | 498 | 2 |
| 1973 | 9.879 | 17 | 4.573 | 10 | 493 | 1 |

Mutui erogati dagli Istituti fondiari ed edilizi e numero vani ultimati.

(1958-1973)

| ANNI | Mutui erogati (in miliardi) | Numero vani ultimati (*) |
|----------------|--------------------------------|-----------------------------|
| 1958 | 106 | 1.108.162 |
| 1959 | 126 | 1.174.452 |
| 1960 | 182 | 1.255.591 |
| 1961 | 289 | 1.369.268 |
| 1962 | 388 | 1.448.238 |
| 1963 | 412 | 1.566.232 |
| 1964 | 375 | 2.877.930 |
| 1965 | 422 | 2.469.727 |
| 1966 | 569 | 1.903.765 |
| 1967 | 638 | 1.811.561 |
| 1968 | 853 | 1.835.627 |
| 1969 | 925 | 2.044.264 |
| 1970 | 1.011 | 2.479.361 |
| 1971 | 1.150 | 2.598.215 |
| 1972 | 1.157 | 1.870.604 |
| 1973 | 1.949 | 1.333.077 |

(*) Fino al 1963, i dati riguardano i comuni capoluogo di provincia ed i comuni con oltre 20 mila abitanti. Dal 1964, i dati riguardano tutti i comuni italiani.

5. - *In che misura i mutuatari si giovano della possibilità di restituire la rata capitale dei mutui rimborsando in cartelle.*

5. - Per legge (articolo 14, ultimo comma, del testo unico del 1905) il pagamento delle rate semestrali del mutuo deve essere effettuato in contanti.

In caso di restituzione anticipata, totale o parziale, del mutuo stesso (ipotesi regolata dagli articoli 28 e 29 dello stesso testo unico) il mutuatario può estinguere il suo debito in cartelle della stessa serie e saggio di quelle emesse in corrispondenza del mutuo, calcolate al loro valore nominale.

In pratica i mutuatari si giovano nella quasi totalità dei casi di tale forma di estinzione, in quanto essa consente loro di recuperare in tutto o in parte - in relazione alle condizioni di mercato del momento - lo scarto sopportato in sede di erogazione del mutuo.

Tale possibilità, favorita dagli istituti, può, solo in casi sporadici non verificarsi per momentanea impossibilità di reperire titoli della stessa specie sul mercato.

6. - *Se il valore crescente degli immobili abbia influito e in che misura sul buon fine dei mutui negoziati.*

6. - In linea di massima il deprezzamento del metro monetario e la conseguente rivalutazione nominale degli immobili ipotecati dovrebbe favorire il buon esito dell'operazione.

Tuttavia, per quanto più specificamente riguarda il recupero del credito in occasione dell'esperienza delle procedure esecutive con la vendita all'asta dell'immobile, entrano in gioco altri fattori, quali ad esempio le difficoltà accennate (cfr. punto 3.3.5.) connesse alla rarefazione di liquidità in concomitanza con situazioni inflazionistiche accentuate, che determinano concrete difficoltà nel realizzo degli immobili.

7. - *Quali siano state o siano attualmente le percentuali di insolvenza e le perdite relative alla gestione dei mutui.*

7. - Considerando l'attività svolta dagli Istituti di credito fondiario negli ultimi cinque anni (1969-1973) si osserva come la percentuale della morosità (importo delle semestralità di mutuo non pagate a fine di ciascun esercizio rapportate alla consistenza dei mutui in essere alla stessa data) si aggiri tra un massimo dell'1,38 per cento (media anno 1972) ed un minimo dell'1,04 per cento (media anno 1969).

Per ciò che concerne i singoli Istituti non si rilevano differenze sensibili rispetto alle medie di cui sopra, che appaiono comunque leggermente più elevate per gli Istituti largamente operanti in zone meridionali del Paese.

Quanto alle perdite in sede di esproprio esse risultano quasi nulle o marginali presso la generalità degli Istituti.

8. - *Quale sia il saggio effettivo di negoziazione dei mutui, tenuto conto dello scarto cartelle, della commissione da corrispondere all'Istituto, delle spese di istruttoria.*

8. - Nel mese di dicembre 1973 i costi dei mutui (tassi effettivi di interesse) hanno oscillato, secondo i diversi tipi di operazione, le loro durate e le differenti possibilità e tecniche di collocamento delle cartelle, tra il 9 per cento e il 10 per cento; nel mese di giugno 1974 tra il 12 per cento e il 13,50 per cento mentre nel decorso mese di novembre il costo stesso si è ulteriormente elevato fra il 13 per cento e il 15 per cento.

Tenendo conto dell'andamento attuale del mercato finanziario connesso alla mancanza di liquidità e al fenomeno inflazionistico in atto, non è ancora possibile prevedere che la tendenza all'aumento abbia a cessare.

9. - *Quale sia la misura del profitto che si ritrae dalla gestione del credito fondiario.*

9. - Dall'analisi dei conti economici effettuata dalla Banca d'Italia per le diverse categorie di intermediari finanziari (Relazione all'assemblea dei partecipanti anno 1973, pagina 348) risulta che gli utili unitari (ossia la percentuale di utile per ogni 100 lire intermedie) degli Istituti e sezioni di credito fondiario sono in linea con quelli degli altri Istituti speciali ed hanno registrato una diminuzione di quasi un terzo (dallo 0,35 per cento circa allo 0,25 per cento) dal 1966 al 1973.

10. - *Se le Banche che si incaricano di regolare il mercato delle cartelle traggono utili rilevanti da tale attività e, se sì, in quale misura.*

11. - *A vantaggio di chi vada la differenza tra lo scarto cartelle addossato al mutuatario ed il prezzo di mercato delle cartelle.*

10. e 11. - In merito alla politica seguita dagli Istituti per il collocamento dei titoli sul mercato, avente lo scopo fondamentale di ottenere una operatività quantitativamente sufficiente ai minori costi possibili, gli Istituti

tuti di credito fondiario seguono politiche differenziate.

Alcuni di essi tendono ad assicurare ai risparmiatori la sicurezza assoluta dei corsi delle cartelle con una difesa rigida dei corsi stessi a livelli superiori a quelli del mercato finanziario, altri operano sul mercato stesso in modo da seguirne tendenzialmente le fluttuazioni.

È evidente che nel primo caso il rischio che gli Istituti affrontano è superiore a quello che gli altri assumono seguendo una differente politica di raccolta del risparmio.

Tali diverse politiche, come pure le esigenze postulate dal collocamento di grosse partite di titoli presso investitori istituzionali a prezzi differenziati rispetto a quelli risultanti dalle quotazioni di borsa, comporta la esistenza di divergenze fra scarti risultanti dalle quotazioni ufficiali dei titoli e scarti praticati ai mutuatari.

In sostanza può osservarsi che, nel lungo periodo, le differenze di cui sopra, dirette sostanzialmente a coprire il rischio nel collocamento dei titoli assunto dagli Istituti, tendono a scomparire in relazione proprio al verificarsi di situazioni di mercato che chiamano gli Istituti a far fronte alle situazioni di rischio preventivate.

12. - Quali modificazioni alle leggi vigenti potrebbero correggere la situazione presente In particolare:

12. 1. - Quali misure potrebbero adottarsi per ridurre il costo dei mutui (saggio di interesse, durata, commissione, spese di istruttoria, diffalco rispetto al valore cauzionale dell'immobile, misura di detto valore);

12. 2. - Se nella prospettiva di una riduzione delle onerosità reali dei rimborsi da parte del mutuatario, possa prevedersi una opzione per rate di mutuo crescenti e quindi inizialmente meno onerose delle attuali. Quale disciplina possa essere eventualmente adottate;

12. 3. - Quali ostacoli si frappongono ad una larga diffusione dei mutui di seconda ipoteca;

12. 4. - Se giovi svincolare l'emissione delle cartelle fondiarie dalla concessione dei singoli mutui e per quali motivi;

12. 5. - Se e in che modo le procedure amministrative per l'istruzione e la

definizione del contratto di mutuo possano essere semplificate ed accelerate;

12. 6. - A quali condizioni e con quali conseguenze potrebbe allungarsi la durata del periodo di rimborso dei mutui;

12. 7. - Quale sia il giudizio relativo al meccanismo che consente di immettere le cartelle fondiarie nelle riserve obbligatorie delle banche e quali proposte di miglioramento si possono formulare;

12. 8. - Se si ritenga opportuno, e per quali ragioni, che gli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito siano effettuati anche in cartelle fondiarie.

12. - In ordine alle possibili modificazioni che potrebbero essere apportate alle leggi vigenti per consentire una migliore operatività del settore può considerarsi quanto segue.

12. 1. - Ai fini di una riduzione del costo dei mutui deve premettersi che la componente che ha un peso decisivo (superiore al 90 per cento dell'onere totale) è quella costituita dal costo effettivo della provvista di fondi cioè dal tasso effettivo di interesse, che è condizionato dal prezzo di collocamento delle cartelle sul mercato: una riduzione di tale costo dipende, quindi, unicamente dalle condizioni alle quali le cartelle emesse dagli Istituti possano trovare normale ed adeguato collocamento nel mercato stesso.

A questo riguardo si osserva che - contrariamente a quanto potrebbe pensarsi - un aumento del tasso nominale delle cartelle, comportando un migliore collocamento del titolo sul mercato (e ciò a motivo della preferenza del risparmio per titoli con rendimento immediato più elevato) ridurrebbe più che proporzionalmente lo scarto rispetto agli attuali titoli 7 per cento e quindi, nonostante l'onere fiscale che risulterebbe lievemente superiore, consentirebbe probabilmente l'erogazione di mutui a costi effettivi complessivamente inferiori.

12. 2. - Ai fini della riduzione della onerosità del mutuo l'allungamento della durata del mutuo stesso consentirebbe di alleviare l'onere annuo del mutuatario mentre l'adozione di altre tecniche di ammortamento (rate crescenti) renderebbe possibile un minor onere nella fase iniziale della restituzione del capitale.

In ogni caso, data la stretta correlazione che esiste fra mutui e cartelle emesse in corrispondenza, occorre valutare se e in che misura i titoli aventi più lunga durata di ammortamento o minori possibilità di estrazione nella fase iniziale dell'ammortamento medesimo possano trovare collocamento sul mercato. Occorre, inoltre, considerare che il vantaggio di cui verrebbe a godere il debitore, già favorito dalla situazione inflazionistica, finirebbe col pesare ancora di più sul risparmiatore che acquista i titoli, aggravando ulteriormente le attuali difficoltà dell'incontro fra le condizioni dell'offerta e quelle della domanda.

Per venire incontro, in periodi di rilevante aumento dei costi delle costruzioni e dei mutui, alle esigenze obiettive di una fascia di cittadini che verrebbe emarginata dalla possibilità di acquisire un alloggio potrebbe soccorrere la concessione di contributi statali decrescenti, atti a ridurre l'onere del mutuo nella fase iniziale, in cui esso risulta effettivamente troppo pesante.

12. 3. - Come si è visto al punto 3. 3. 5., la concessione dei mutui avviene in Italia, sulla base di tassative disposizioni legislative, entro limiti massimi commisurati al valore dell'immobile e alla spesa di costruzione che non possono essere ulteriormente elevati senza esporre l'Istituto mutuante a gravi rischi, che si rifletterebbero sulla sicurezza del risparmio raccolto. Nel momento presente il problema centrale è quello di escogitare nuovi stimoli e nuove tutele per attrarre il risparmio; sarebbe quindi controproducente attenuarne le garanzie.

La concessione dei mutui su seconda ipoteca, esclusa dalla legge stessa, si appalesa pertanto sconsigliabile anche sotto il profilo di una eventuale modifica legislativa, essendo i limiti di valore e di spesa finanziabili il massimo compatibile con la sicurezza di rientro delle esposizioni degli Istituti.

In altri Paesi esteri (esempio Francia o Germania), ove il mutuo fondiario erogato dal *Crédit Foncier* o dagli Istituti ipotecari pubblici e privati viene integrato da mutui su seconda ipoteca di altri organismi creditizi (*Bausparkassen*, eccetera), il fenomeno trova la sua giustificazione prevalente nello importo esiguo del finanziamento concesso sulla prima ipoteca, che consente, senza eccessivi rischi, l'erogazione di ulteriori somme su seconda ipoteca.

Il sistema in atto in Italia, quindi, incentrato su un unico Istituto erogatore (e con la

possibilità, in casi previsti da leggi speciali a favore dell'edilizia popolare, di acquisizione di ulteriori garanzie statali o di altro genere per elevare congruamente il limite della spesa o del valore finanziabile), appare preferibile anche sotto il profilo della efficienza operativa e della utilità per il mutuatario, che non deve avviare pratiche in sedi diverse con i ritardi e le complicazioni evidenti che ciò comporta.

12. 4. - In merito allo sganciamento della emissione delle cartelle dalla concessione dei mutui occorre tenere presenti diverse valutazioni.

Coloro che auspicano l'introduzione di tale nuova tecnica di emissione dei titoli sostengono che in tal modo si consentirebbe agli Istituti, in periodi favorevoli del mercato finanziario, di approvvigionarsi di fondi da utilizzare in periodi in cui la situazione congiunturale determina la impossibilità di una congrua raccolta.

L'adozione di tale sistema comporta invece - secondo altri - problemi di impiego temporaneo delle disponibilità raccolte, che impongono oneri organizzativi ed economici agli Istituti, con conseguente lievitazione del costo dei mutui.

Inoltre, con lo sganciamento della erogazione dei mutui dalla emissione delle cartelle, gli Istituti e sezioni di credito fondiario perderebbero la qualifica di puri intermediari, che giustifica particolari agevolazioni previste per legge nelle loro procedure esecutive onde metterli in grado di corrispondere tempestivamente le somme dovute ai portatori dei loro titoli. Le cartelle da essi emesse perderebbero altresì la caratteristica di titoli garantiti ipotecariamente, il che costituisce un positivo fattore di apprezzamento da parte dei risparmiatori.

12. 5. - Le procedure amministrative per l'istruttoria dei mutui sono già state largamente snellite dagli Istituti, nei limiti consentiti dalla disciplina legislativa delle operazioni stabilita dal testo unico sul credito fondiario, specie per mutui di importo non elevato, attraverso forme di istruttoria con relazione notarile e « per visure ».

Per un ulteriore organico snellimento delle procedure apparirebbe utile una legge modificativa dell'articolo 16 del testo unico sul credito fondiario (il quale prescrive l'acquisizione di una specifica certificazione dagli uffici ipotecari in ordine alla priorità di grado della ipoteca) onde consentire espressa-

mente agli Istituti di valersi a tal fine di forme diverse di accertamento.

Si deve comunque constatare in concreto come i ritardi nelle istruttorie tecniche e legali siano dovuti prevalentemente alle carenze degli Uffici ipotecari e catastali presso i quali risulta difficile ottenere rapidamente le certificazioni necessarie ed effettuare le ispezioni occorrenti in merito alla proprietà degli immobili e circa la loro libertà da oneri che possano pregiudicare la validità dell'ipoteca da iscrivere a garanzia del mutuo.

Tali carenze, derivanti in notevole misura da inadeguatezze organizzative e dalla particolare situazione degli uffici ipotecari di molte città, sono anche da addebitare alle carenze obiettive, su un piano generale, del nostro sistema ipotecario, fondato sul principio nominalistico.

Una riforma di tale sistema, sulla base dei principi del sistema « tavolo », tuttora mantenuto per i suoi obiettivi pregi nelle province ex austriache, potrebbe contribuire ad un definitivo avvio di un servizio ipotecario rispondente alle esigenze dell'utenza, anche ai fini di una integrale meccanizzazione non solo per ciò che concerne l'archiviazione dei dati, ma anche in ordine alla loro produzione agli interessati.

12. 6. - Occorre premettere che, al momento attuale, le maggiori preoccupazioni ai fini del ripristino del meccanismo creditizio nel settore riguardano non tanto la domanda di mutui, quanto l'offerta di risparmio, che non trova convenienza nell'investimento obbligazionario.

Pertanto, come già precisato al punto 12. 2, la tendenza a favorire ulteriormente il debitore con il prolungamento della durata di ammortamento del mutuo trova un rigoroso limite nella difficoltà di trovare collocamento presso i risparmiatori per cartelle aventi più lunga durata.

Si può rammentare a tale riguardo che istituti di credito mobiliare, usati in tempi normali ad emettere obbligazioni a 7-10 anni di durata, hanno dovuto ricorrere recentemente, per poter trovare collocamento, alla emissione di titoli a 2 anni, inserendosi in tal modo in una posizione nel campo della provvista tecnicamente prossima a quella delle aziende di credito (cioè degli istituti operanti a breve termine).

Del resto occorre tener presente come il vantaggio che il debitore ritrarrebbe dal prolungamento della durata del mutuo appaia marginale e non determinante.

12. 7. - Il meccanismo introdotto con la delibera del CICR del 18 luglio scorso (che ha consentito alle aziende di credito di immettere nella riserva obbligatoria cartelle fondiariae secondo libera scelta, anziché secondo un prestabilito piano obbligazionario di ripartizione per emittenti) non può che essere nel complesso giudicato positivamente, anche se nella sua effettiva portata produce effetti piuttosto limitati.

Ciò anche perché non risulta ancora in concreto data attuazione alla possibilità, prevista dalla delibera stessa, di immettere cartelle, da acquistare sulla base della nuova regolamentazione, a valere sulla quota di riserva a tal fine disponibile e non ancora utilizzata.

Su un piano generale potrebbe comunque auspicarsi - ove ciò risponda alle priorità programmatiche nel quadro di un adeguato sviluppo dei finanziamenti all'edilizia - l'eliminazione della condizione che limita l'immissione nella riserva di cartelle fondiariae a fronte dei soli incrementi in depositi a risparmio a partire dal dicembre 1969, dando cioè la facoltà alle aziende di credito di valersi di tale possibilità con riferimento agli incrementi della intera massa fiduciaria.

12. 8. - La risposta al quesito se sia o meno opportuno che gli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito possano essere effettuati anche in cartelle fondiariae non riguarda tanto il settore del credito fondiario (che dal proprio punto di vista non può che vedere con favore, in linea generale, qualsiasi provvedimento che comporti un allargamento delle sue possibilità operative), quanto una scelta di priorità programmatiche di investimento del reddito nazionale.

Naturalmente, qualora venisse contemplata tale soluzione, il presupposto dovrebbe essere che il rendimento effettivo delle cartelle fondiariae e degli altri titoli ammessi sia liberamente determinato dal mercato.

12. bis. - *Quale sia il giudizio sui meccanismi finanziari della legge 22 ottobre 1971, n. 865.*

12. bis. - La legge n. 865, intendendo pervenire alla realizzazione di alloggi popolari nel quadro di un programma di pubblicizzazione del bene-casa quale servizio sociale per i ceti meno abbienti, ha inteso realizzare tale programma in un comprensorio di aree (piani di zona 167) sottratto alla speculazione privata con espropri a prezzi inferiori a quelli di mercato.

Di conseguenza, per gli alloggi realizzati su tali aree, la legge tende a sopprimere ogni forma di reddito che possa consentire al beneficiario dell'alloggio di ricostituire, sotto forma diversa (rendita edilizia), la rendita fondiaria colpita in sede di esproprio.

Conseguentemente gli istituti di credito responsabili nei riguardi dei risparmiatori dell'investimento dei fondi raccolti per finanziare beni che diano un reddito adeguato e che in caso di insolvenza consentano un recupero delle somme erogate attraverso l'escussione di una idonea garanzia ipotecaria, trovano obiettivi impedimenti ad intervenire in questo settore.

Il loro intervento è infatti ostacolato dalla inadeguatezza delle garanzie offerte nonché dalla scarsa commerciabilità dei beni stessi anche in sede esecutiva.

Per superare tali difficoltà non può che soccorrere la garanzia dello Stato. Tale garanzia consente infatti agli istituti mutuanti di integrare le inadeguate garanzie reali e operare a favore di tale settore di rilevante interesse sociale senza porre in grave rischio il risparmio raccolto.

Quando tale meccanismo viene contemplato (esempio articolo 72 della legge n. 865 sull'edilizia convenzionata e articolo 13 del decreto-legge n. 115 del 1974 convertito in legge n. 247 per l'edilizia agevolata nei piani di zona), l'intervento creditizio può dispiegarsi validamente, ovviamente nei limiti in cui vengano stanziati somme a titolo di contributo statale per ridurre l'onere dei mutui stessi. Opportunamente quindi nel disegno di legge governativo n. 2949 per il rilancio degli investimenti nel settore dell'edilizia agevolata, convenzionata e sovvenzionata è stata prevista la concessione della garanzia integrativa statale per i diversi tipi di finanziamento contemplati per le realizzazioni edilizie nei piani di zona.

Altro aspetto del meccanismo finanziario della legge n. 865 è quello relativo al finanziamento degli espropri e della urbanizzazione delle aree dei piani di zona, la cui attrezzatura sotto il profilo urbanistico costituisce il presupposto necessario e indispensabile degli interventi del settore creditizio a favore delle costruzioni.

I ritardi nella soluzione di questo problema hanno condizionato negativamente la concreta realizzazione di un vasto programma di edilizia economico-popolare e si auspica quindi che i provvedimenti adottati o da adottare in questo specifico settore diano al più presto positivi risultati.

13. - *Nella prospettiva di una maggiore estensione del credito per iniziative edilizie di tipo economico, come potrebbero essere meglio armonizzate le normative nei campi: a) dell'urbanistica; b) dell'edilizia economica e popolare; c) del credito ipotecario; d) della legislazione tributaria.*

13. - Il problema della migliore articolazione della normativa sull'edilizia economico-popolare ai fini di un più efficace ed esteso intervento creditizio, impone uno studio approfondito, essendo richiesto un esame di indubbia complessità che dovrebbe investire la legislazione urbanistica, tributaria, creditizia, eccetera in vista di modifiche strutturali e non finalizzate alla soluzione di problemi congiunturali.

Un utile processo di chiarificazione nella complessa materia potrebbe essere dato - nel quadro di un aggiornamento della regolamentazione dell'edilizia economica e popolare, da tempo auspicata - dalla unificazione in un unico corpo legislativo di tutte le norme vigenti coordinando i diversi aspetti urbanistici, creditizi e tributari della complessa materia.

Su un piano concreto ed immediato, nel quadro dell'attuale situazione congiunturale che postula un rapido avvio delle iniziative nei piani di zona della legge n. 167 per l'edilizia economico-popolare - piani che come noto risultano dimensionati in misura elevata, sulla base della legge n. 865, per coprire il 60 per cento del fabbisogno edilizio del decennio - si potrebbe valutare la possibilità di integrare largamente gli interventi delle cooperative e degli enti pubblici (IACP, eccetera) con una adeguata normativa della edilizia convenzionata che consenta larghe possibilità operative alle imprese private e a partecipazione pubblica per la realizzazione di vasti complessi di edilizia popolare nelle zone ove maggiormente si addensa la domanda di tale tipo di abitazioni.

Naturalmente tali interventi andrebbero opportunamente disciplinati nel quadro di una normativa che (riprendendo eventualmente talune esperienze positive attuate nell'ambito della legge n. 167 del 1962) tuteli gli interessi generali attraverso la determinazione di tipologie edilizie, costi e canoni tali da rendere gli interventi di immediata operatività e idonei ai concreti fini sociali che si vogliono perseguire.

Ai fini della concreta realizzazione di tali programmi - sui quali le autorità puntano attualmente, secondo le dichiarazioni pro-

grammatiche del nuovo Governo, per il rilancio del settore edilizio a fini congiunturali - occorre procedere ad una tempestiva e realistica valutazione delle effettive possibilità di raccolta dei necessari mezzi sul mercato in misura ed a costi adeguati onde consentire agli istituti di credito erogatori, che sono pienamente disposti a collaborare in questo campo, di operare nei tempi e nei modi auspicati.

14. - *Quali delle rilevanti caratteristiche dei sistemi esteri di credito all'edilizia potrebbero essere utilmente introdotte in Italia.*

15. - *Tenuto infine conto delle esperienze italiane ed estere, quali misure tecniche, amministrative e legislative possano suggerirsi per un razionale sviluppo del supporto creditizio alla costruzione di abitazioni.*

14. e 15. - Occorre premettere che ogni strumento legislativo ha peculiari effetti e significati in relazione al contesto sociale, economico e giuridico in cui si innesta e sortisce risultati positivi o negativi in stretta correlazione anche ai tempi e ai modi di realizzazione e alla situazione finanziaria del momento.

Pertanto l'esito positivo, in determinati periodi e in presenza di strutture sociali e tradizioni consolidate, di particolari sistemi di raccolta ed erogazione di fondi per l'edilizia in uso presso paesi esteri, anche a noi vicini, non può costituire di per sé un elemento determinante per postulare la loro introduzione nel nostro paese.

Richiamano spesso l'attenzione di studiosi ed operatori del settore le esperienze delle *Building Societies*, delle *Bausparkassen* e delle altre formule che, partendo da concetti mutualistici, consentono un largo sviluppo di interventi nel campo del credito immobiliare attraverso un continuo flusso di risparmio raccolto a breve termine.

Al riguardo si deve osservare come, a tutte queste forme di « trasformazione » di depositi a breve in impieghi a lungo termine (che nei paesi considerati vengono agevolate in larga misura con rilevanti sgravi fiscali, premi e contributi statali) inerisce un grave rischio di immobilizzo per gli istituti che operano la trasformazione, con conseguente necessità di interventi dello Stato per salvaguardarne le strutture, poste in pericolo dalla tensione registrata nei tassi del mercato monetario in periodi di congiuntura sfavorevole.

In questo contesto vanno valutati anche i congegni di risparmio casa che hanno parimenti avuto largo sviluppo all'estero di cui ora si propone l'introduzione nel nostro paese con particolari adattamenti e peculiari caratteristiche (confrontare il successivo punto 18).

Le formule in parola possono in effetti presentare aspetti positivi in quanto tendono a stimolare fra gli stessi potenziali beneficiari dei mutui la propensione ad accumulare sistematicamente fondi da destinare all'acquisto di una abitazione, con conseguente canalizzazione di risorse al settore edilizio; esse postulano peraltro la soluzione di problemi tecnico-economici per ciò che concerne il tempestivo collegamento del mutuo per l'acquisto dell'alloggio all'accumulazione di fondi, con particolare riguardo alle situazioni inflazionistiche.

Inoltre, per la loro stessa natura di incentivi alla formazione di risparmio personale finalizzato - qualunque sia la loro strutturazione tecnica - non possono che costituire uno strumento complementare per lo sviluppo dell'edilizia, tanto più che la loro efficacia a tali fini si manifesta soltanto nel periodo medio-lungo.

16. - *Se si ritenga opportuna la creazione di una finanziaria pubblica che unifichi la gestione di tutti gli strumenti di credito fondiario ed edilizio:*

16. 1. - *Mediante la creazione di apposito ente pubblico a gestione statale e regionale*

16. 2. - *Mediante creazione di un ente a partecipazione statale*

16. 3. - *Mediante creazione di un consorzio fra istituti di credito*

16. 4. - *Con quali altre eventuali modalità.*

16. - Le difficoltà che si incontrano attualmente nel finanziamento dell'edilizia sono connesse - come accennato in precedenza - alla grave situazione congiunturale in cui si trova l'intera economia italiana, con tutti i fenomeni direttamente ed indirettamente connessi.

Deve pertanto escludersi che la costituzione di apposito ente nello specifico settore dell'edilizia - comunque configurato e quale che sia la sua natura, pubblica o privata - possa costituire il presupposto per un miglioramento, sia pure settoriale, della situazione.

Il costituendo ente infatti:

a) per quanto riguarda la provvista di fondi, incontrerebbe, nell'attuale momento finanziario, le medesime difficoltà sperimentate dagli istituti di credito fondiario, maggiorate dal fatto che esso non potrebbe ovviamente avere le possibilità di raccolta di fondi connesse alle capacità degli istituti predetti di utilizzare a tal fine anche i consolidati rapporti con la rispettiva clientela (con particolare riguardo anche agli investitori istituzionali);

b) per ciò che concerne gli impieghi, non potrebbe comunque avere le capacità di azione pronta e capillare proprie degli istituti di credito fondiario o, qualora volesse servirsi di essi quali erogatori finali dei mutui, finirebbe col costituire una sovrastruttura onerosa e superflua.

In effetti l'attuale articolazione degli istituti, di dimensioni e competenze diverse e concorrenziali, appare pienamente adeguata, per esperienza e capacità acquisite da tempo, ai compiti che si vorrebbero centralizzare in un unico ente con evidenti ritardi operativi e aggravati di costi. Ciò proprio quando in numerosi settori viene auspicato un largo decentramento amministrativo per ottenere interventi, anche finanziari, più celeri e rispondenti alle effettive esigenze dell'economia.

Considerando il problema limitatamente alla operatività di un istituendo ente nel settore dell'edilizia abitativa pubblica, come emerge dalle discussioni parlamentari in corso sul disegno di legge per il rilancio della edilizia sovvenzionata, agevolata e convenzionata (Atto Camera n. 2949), le considerazioni sopra espresse in linea generale mantengono la loro piena validità per quanto riguarda le possibilità di provvista dell'ente stesso nel mercato finanziario, e i costi ed oneri di funzionamento di tale struttura.

17. - *Se e a quali condizioni giuridiche ed economiche può essere previsto un vincolo di destinazione dei fondi degli enti previdenziali ed assicurativi ai fini del finanziamento dell'edilizia pubblica.*

17. - Da un punto di vista degli istituti di credito fondiario non può che essere considerato con favore un provvedimento che consenta una più larga operatività in relazione alla possibilità di collocare in maggior misura le cartelle presso gli enti previdenziali e assicurativi.

Si ripropone per altro su un piano generale, anche sotto questo profilo, il problema della scelta delle priorità, perché gli ulteriori fondi di questi enti che dovessero essere convogliati verso i titoli fondiari verrebbero ad essere sottratti ad altre destinazioni, pure conformi alle norme statutarie ed ai fini istituzionali degli enti stessi.

18. - *Se e come siano configurabili nuovi strumenti di raccolta del risparmio delle famiglie da finalizzare al finanziamento della edilizia pubblica e quali effetti si ritenga possano verificarsi sul mercato del risparmio.*

18. - Non v'è dubbio che sul risparmio delle famiglie esercitino attrazione maggiore formule che siano strumentali ai fini dell'acquisto in proprietà della casa, anziché dello sviluppo dell'edilizia pubblica, e ciò tanto più nell'attuale situazione inflazionistica.

L'adozione anche nel nostro paese di formule di « risparmio-casa » quali quelle recentemente studiate e rese note da ambienti qualificati può pertanto essere valutata ed approfondita opportunamente nei suoi complessi aspetti, anche tenendo conto della problematica generale cui si è fatto cenno al precedente punto 14-15.

[10. XII. 1974].

ASSOCIAZIONE TECNICA DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE

IL PRESIDENTE.

[. . .]

Come è noto, le Banche popolari non esercitano direttamente il credito fondiario ed edilizio, ma si applicano a tale settore soltanto come rappresentanti dell'Istituto italiano di credito fondiario di Roma e ciò in base ad apposite convenzioni stipulate qualche anno fa con l'intervento dell'Istituto centrale delle Banche popolari italiane.

Pertanto, le Banche popolari non dispongono, sulla base della loro quotidiana esperienza, degli elementi e dei dati necessari per rispondere a tutti i quesiti posti.

In base allo schema proposto, penso si possa affermare quanto segue:

1. - Scopo principale della politica creditizia nel settore abitativo è quello di mettere a disposizione, in particolare delle categorie con minore reddito, mezzi sufficienti per corrispondere al sempre crescente fabbisogno di alloggi e ciò in base ad una politica della casa essenzialmente unitaria per quanto riguarda l'acquisizione delle aree, i costi di costruzione, i circuiti di finanziamento e le agevolazioni fiscali.

2. - Elemento indicativo del grado di efficienza di un sistema di credito edilizio può individuarsi nella disponibilità di mezzi finanziari che affluiscono secondo un ritmo regolare e costante nel tempo, e cioè proporzionato alle esigenze della popolazione.

3. - Il vigente sistema non corrisponde pienamente alle esigenze suindicate, in quanto l'afflusso di fondi manca di continuità.

3. 1. - La durata dei mutui finora erogati può dirsi conveniente per i mutuatari ai quali viene offerta la possibilità di scelta fra più scadenze (solitamente a lungo termine); è meno conveniente, d'altro canto, per i mu-

tuanti, date le conseguenze della situazione inflazionistica in atto.

3. 2. - Per quanto detto sopra, l'equilibrio fra domanda e offerta di mutui non è assicurato automaticamente, in particolare nella situazione del mercato monetario e creditizio attuali.

3. 3. - In una situazione caratterizzata da alti tassi d'interesse e da carenze di liquidità, si evidenziano le seguenti correlazioni:

3. 3. 1. - Offerta molto ridotta, contro una domanda molto elevata.

3. 3. 2. - Contrazione della durata massima del mutuo richiesta dal mutuante.

3. 3. 3. - Prolungati tempi di istruttoria dei mutui.

3. 3. 4. - Accrescimento dello scarto applicato alle cartelle per renderle più remunerative ai possibili sottoscrittori, nel tentativo di seguire i tassi correnti.

3. 3. 5. - Pressoché immutati (pari cioè al 50 per cento del valore dell'immobile) i margini di garanzia.

3. 3. 6. - Dato il margine di garanzia suddetto, i criteri di valutazione dei beni risultano inalterati e cioè sono quelli che considerano i prezzi di mercato.

4. - Non si dispone di dati di giudizio, in quanto le Banche popolari operano nel settore soltanto da qualche anno.

5. - Teoricamente i livelli delle quotazioni sono favorevoli per il rimborso delle rate-capitale mediante cartelle là dove è previsto dai relativi contratti; ma praticamente ciò non si verifica.

6. - Il valore crescente degli immobili ha scarso riflesso sul buon fine dei mutui, con evidenti eccezioni per le operazioni a carattere puramente speculativo.

7. - Pressoché nulle sono le perdite derivanti dalla gestione dei mutui.

N. B. — Risposta inviata dal presidente dell'Associazione, Lorenzo Suardi.

8. - Ai livelli attuali i tassi effettivi si aggirano intorno al 13 per cento annuo.

9. - Poiché le Banche popolari non gestiscono direttamente il credito fondiario, non è possibile conoscere la misura del profitto.

10. - Per la precedente ragione, non disponiamo di elementi di giudizio.

11. - La differenza tra il prezzo di mercato delle cartelle e lo scarto applicato in sede di erogazione al mutuatario è a favore dell'istituto che esercita il credito fondiario.

12. - Sono possibili alcune modifiche:

12.1. - Sostanzialmente si possono individuare due vie per ridurre l'onerosità dei mutui: contributi in conto interesse e/o in conto capitale a carico dello Stato.

12.2. - Può essere favorevolmente considerato per il mutuatario il rimborso del mutuo con rate di ammortamento crescenti e quindi inizialmente meno onerose delle attuali.

12.3. - Le attuali disposizioni legislative non consentono di erogare mutui se non con la garanzia ipotecaria di primo grado. Mutui fondiari con ipoteca di secondo grado possono essere concessi dall'istituto a favore del quale è stata iscritta ipoteca di primo grado ed in relazione all'aumento di valore dell'immobile ipotecato.

12.4. - Le cartelle fondiarie potrebbero essere sostituite da normali emissioni obbligazionarie. Ciò favorirebbe la formulazione di programmi d'investimento da parte degli istituti che esercitano il credito fondiario. Per contro non nuocerebbe ai portatori delle obbligazioni, in quanto il loro credito troverebbe comunque garanzia nelle ipoteche iscritte a carico dei mutuatari.

12.5. - Le esigenze della corretta attività creditizia comportano procedure amministrative non facilmente semplificabili. Tuttavia, per le operazioni di piccolo importo (fino a 10-15 milioni) gli istituti potrebbero consentire la sostituzione della documentazione tecnico-legale con attestazioni notarili, con un prevedibile risparmio di tempo di alcuni mesi.

12.6. - L'aumento della durata del mutuo determina necessariamente la crescente onerosità del mutuo stesso.

12.7. - L'immissione fra le riserve obbligatorie di cartelle fondiarie, senza fissazione dei coefficienti di ripartizione, costituisce un

miglioramento della normativa in atto sotto molteplici aspetti. Al riguardo potrebbe essere considerata l'opportunità di ridurre la quota da versare in contanti a favore di un corrispondente aumento della quota in cartelle fondiarie.

12.8. - Certamente il credito fondiario potrebbe essere avvantaggiato qualora le Banche avessero la possibilità di effettuare gli investimenti obbligatori in titoli anche mediante l'acquisto di cartelle.

12.-bis. - Particolarmente favorevole è il giudizio sull'impiego unitario di tutti i fondi stanziati a qualsiasi titolo dallo Stato, dalle aziende statali e dagli enti pubblici nazionali allo scopo di ridurre i residui passivi.

13. - In un contesto di equità che riguardi tutte le categorie sociali interessate è auspicabile che le normative concernenti l'urbanistica, l'edilizia economica e popolare, il credito ipotecario e la legislazione tributaria siano finalizzate allo sviluppo delle iniziative edilizie di tipo economico.

14. - Il risparmio edilizio volontario del sistema creditizio tedesco e di cui si parla in questi ultimi tempi anche in Italia, può costituire un valido incentivo allo sviluppo dell'attività edilizia, favorendo la diffusione della proprietà della casa.

15. - La creazione di istituti o di sezioni di credito fondiario per ogni categoria di aziende di credito favorirebbe la suddivisione del lavoro a vantaggio della celerità di istruttoria e di erogazione dei mutui e della collocazione delle cartelle presso la clientela.

16. - La creazione di una finanziaria pubblica non si ritiene opportuna per i motivi che discendono dalla risposta al punto 15. Tuttavia si vedrebbe di buon grado la stipulazione di un accordo fra tutti gli istituti di credito fondiario per l'unificazione delle condizioni dei mutui.

17. - L'investimento di parte delle riserve tecniche degli enti assicurativi e previdenziali in cartelle fondiarie favorirebbe il finanziamento dell'edilizia in generale.

18. - L'emissione di cartelle fondiarie indicizzate, con un ridotto tasso d'interesse iniziale, potrebbe essere ben accolta dai risparmiatori. L'indicizzazione non dovrebbe però essere posta totalmente a carico dei mutuatari.

[. . .]

[27. XI. 1974].

ASSOCIAZIONE TECNICA DELLE BANCHE POPOLARI ITALIANE

IL DIRETTORE GENERALE.

1. - Per soddisfare maggiormente l'interesse della collettività, la politica del credito del settore abitativo dovrebbe perseguire i seguenti fini:

a) facilitare l'acquisto dell'alloggio da parte del maggior numero possibile di cittadini attraverso agevolazioni creditizie tendenti ad integrare i mezzi finanziari a disposizione di ciascuno ed a rendere il meno oneroso possibile l'acquisizione della proprietà dell'alloggio da abitare;

b) considerare il blocco dei fitti provvedimento di carattere assolutamente temporaneo e non una alternativa alla politica di cui al punto a), dalla quale non si dovrebbe derogare se non per motivi contingenti.

2. - Il grado di efficienza di un sistema creditizio per il finanziamento del settore abitativo dovrebbe essere misurato dal numero di alloggi costruiti od acquistati col ricorso al credito. Tanto maggiore sarà questo numero, quanto più elevata potrà essere considerata l'efficienza del sistema creditizio. In altre parole, la possibilità del sistema di soddisfare le richieste ad esso rivolte per fronteggiare, in concorso coi mezzi a disposizione di ciascuno, l'acquisto o la costruzione dell'alloggio di proprietà costituisce elemento indicativo dell'efficienza del medesimo nella misura in cui esso risulti in grado di adattarsi ai mutamenti quantitativi della domanda.

3. - L'attuale sistema italiano del credito edilizio e fondiario risponde solo in parte agli obiettivi ed ai criteri di cui ai precedenti punti in quanto:

3. 1. - consente prestiti con durata giudicata adeguata (15-20 anni) sia da parte dei mutuatari che da parte dei mutuantici (Casse

di risparmio ed Istituti di credito fondiario). Ove si faccia invece anche riferimento ai mutui concessi da parte delle Banche ordinarie e delle Banche popolari cooperative, le quali non possono, di norma, per queste operazioni, superare i cinque anni, la durata può non risultare conveniente per i mutuatari, in quanto troppo limitata. Inoltre l'ordinamento vigente non consente alla banca popolare di destinare alle operazioni a medio termine se non una parte assai limitata delle proprie disponibilità (da un 8 per cento, normalmente, ad un 10 per cento in casi eccezionali). Va osservato, tuttavia, che tanto le banche ordinarie quanto le banche popolari sono quasi sempre in grado di procurare alla propria clientela mutui di durata superiore ai cinque anni attraverso gli Istituti fondiari, al cui capitale molte di esse, già da qualche anno, partecipano direttamente o a mezzo dei rispettivi Istituti centrali di categoria.

Peraltro mentre l'istruttoria di una pratica di mutuo eseguita dalla banca popolare per una operazione diretta è sempre rapidissima, quella che viene predisposta dalla banca per essere poi sottoposta al vaglio di un terzo istituto, l'istituto di credito fondiario, richiede sempre tempi assai più lunghi per l'esame da parte di quest'ultimo. Per cui, in pratica, per il cliente non è una circostanza indifferente il fatto che il mutuo possa essere concesso dalla banca popolare o dall'istituto di credito fondiario cui la banca popolare lo appoggia. In conclusione: la banca popolare è assai più rapida nel decidere, ma può concedere solo mutui a medio termine ed entro limiti globali assai ristretti; l'istituto di credito fondiario ha bisogno di istruttorie più lunghe, ma non ha limiti istituzionali alla propria capacità di operare e concedere il mutuo a lungo termine più gradito al cliente.

3. 2. - L'equilibrio tra domanda ed offerta dei mutui è riscontrabile solo in periodi

N. B. - Documento trasmesso dal direttore generale dell'Associazione, Luigi Bragantini.

di adeguata liquidità. Quando questa si riduce al di sotto di certi limiti, individuabili da aumenti sensibili del costo del denaro connessi a decrementi o mancati incrementi della raccolta a fronte di impieghi crescenti, la offerta dei mutui tende ovviamente ad essere superata dalla domanda, la quale risente delle negative conseguenze della situazione economica e delle connesse decisioni di carattere monetario tendenti a contenerne gli effetti.

Non vi è dubbio che la richiesta dei mutui e la possibilità di finanziamento spesso si trovino in disarmonica relazione tra loro. Da qui l'opportunità di studiare nuove forme tecniche di risparmio tendenti ad armonizzare la propensione al risparmio e l'andamento del settore edilizio.

3. 3. - Vi è una stretta correlazione tra andamento della congiuntura economica, mutamenti della politica monetaria e

3. 3. 1. - domanda e offerta di mutui, nel senso che al peggiorare della congiuntura economica ed alle conseguenti modifiche impresse alla politica monetaria, tanto l'offerta quanto la domanda si riducono, per altro assai più rapidamente la prima della seconda, con la conseguenza che parte di quest'ultima rimane insoddisfatta o parzialmente soddisfatta;

3. 3. 4. - scarto cartelle a carico dei mutuatari. Lo scarto cartelle, infatti, misura la entità della domanda e dell'offerta delle cartelle; esso risulta essere tanto più alto quanto più consistente è l'offerta rispetto alla domanda e, poiché la domanda è correlata alla situazione di liquidità del sistema, si verifica che in periodi di scarsa liquidità e di conseguenti tassi alti praticati dalle istituzioni creditizie a favore dei loro depositanti, ovvero di maggiori rendimenti di altri tipi di obbligazioni, la domanda di cartelle tende ad essere inferiore all'offerta provocando un maggior scarto tra il valore nominale delle cartelle stesse ed il prezzo al quale può risultare conveniente il loro acquisto. In questi ultimi tempi, peraltro, nonostante l'elevato scarto che il mercato evidenzia per questi titoli, oggi aggirantesi intorno al 25 per cento ed al quale corrisponde un rendimento medio effettivo (al netto della ritenuta fiscale) calcolabile in circa il 10,50 per cento, il risparmiatore ha trovato più conveniente acquistare altri titoli obbligazionari, ovvero affidare le proprie disponibilità alle banche a motivo sia dell'elevato tasso di interesse ottenibile sia della maggior facilità con la quale egli, pra-

ticamente in ogni momento può ottenere la restituzione del denaro.

Non si ritiene, invece, di individuare una altrettanto stretta correlazione tra congiuntura economica, mutamenti della politica monetaria e

3. 3. 2. - durata dei mutui, essendo questa fissata in relazione ai vincoli temporali cui risulta essere effettuata la provvista dei mezzi da impiegare per tale tipo di operazione. Tali vincoli, infatti, non risultano essere suscettibili di riduzioni di rilievo in caso di congiuntura economica difficile, in quanto costituenti le caratteristiche distintive delle operazioni di raccolta da parte dei singoli Istituti di credito. In pratica, cioè, la minore o maggiore liquidità del sistema determina sì variazioni nella domanda di cartelle ma non influisce direttamente sulla durata delle medesime;

3. 3. 3. - tempi di istruttoria dei prestiti, se non nella misura in cui il fenomeno congiunturale si manifesti con aspetti tali da farlo ritenere presto superabile. In tal caso si potrebbe essere indotti a temporeggiare, per altro non tanto nella fase di istruttoria tecnica (perizia ed esame legale) dell'operazione, quanto in quella che precede l'erogazione, la quale risulta essere strettamente connessa alle disponibilità finanziarie dell'Istituto.

Ove la situazione congiunturale si manifesti invece con caratteristiche negative rilevanti, si è più propensi a far conoscere tempestivamente l'impossibilità dell'Istituto a non poter prendere in esame le domande di mutuo;

3. 3. 5. - margini di garanzia richiesti dal mutuante;

3. 3. 6. - criteri di stima seguiti dal mutuante nel definire il valore cauzionale dello immobile.

Poiché il problema cui si intende dare soluzione si pone in momenti congiunturali riflettenti fenomeni inflazionistici, con conseguente tendenza al rialzo dei prezzi, sembra forse vero il contrario e cioè che il valore delle garanzie venga giudicato più facilmente adeguato, rispetto al mutuo richiesto, in questi momenti, di quanto non accada in tempi normali. Non è, di contro, da sottovalutare il fatto che in simili momenti gli Istituti incontrano maggiori difficoltà nell'esitare gli immobili sottoposti a garanzia.

4. - Non disponiamo di dati esaurienti al riguardo, ma dati parziali relativi al più ristretto periodo 1965-1973, concernenti la si-

tuazione degli impieghi degli Istituti di credito fondiario ed edilizio, evidenziano un incremento di 6.145 miliardi (da 2.223 nel 1965 a 8.378 nel 1973), contro un incremento degli impieghi degli Istituti di credito mobiliare che nello stesso periodo è stato di 13.116 miliardi (da 4.981 nel 1965 a 18.097 nel 1973). Tale confronto, in valore assoluto, porta ad affermare che lo sviluppo del credito mobiliare - settore che riteniamo più degli altri paragonabile a quello fondiario - è stato assai più consistente di quello fondiario; ma in termini percentuali si può invece osservare che ciò non è avvenuto. L'incremento percentuale degli impieghi degli istituti di credito fondiario, infatti, nel periodo 1965-73, è stato pari al 275 per cento, mentre quello degli Istituti di credito mobiliare è stato del 263 per cento. Occorre per altro considerare che la durata assai più lunga delle operazioni di credito fondiario, rispetto a quelle di credito mobiliare, rende il confronto suddetto non perfettamente omogeneo, circostanza questa che si sarebbe verificata ove avessimo potuto confrontare le erogazioni dei due settori in parola.

Comunque, anche nel caso in cui si consideri lo sviluppo del credito fondiario non così consistente come quello del credito mobiliare, occorre aver presente la modesta entità dei fondi statali destinati ad agevolare l'edilizia, rappresentanti: meno del 4 per cento in media, tra il 60 ed il 69, dell'onere complessivo dello Stato per concorsi agli interessi e contributi alla spesa, il 3 per cento nel 1970, il 7 per cento nel 1971, il 10 per cento nel 1972 ed il 9 per cento nel 1973. Tali agevolazioni, inoltre, introdotte per la prima volta nel 1965 (legge 1179/1965) hanno trovato e stanno trovando con le leggi successivamente emanate (legge 865/1971) lenta applicazione sia a causa delle difficoltà di acquisizione, in molte zone del territorio nazionale, delle aree urbanizzate per l'edilizia economica e popolare, sia a causa della mancata predisposizione, da parte di molti comuni, degli strumenti urbanistici ed in particolare della insufficiente attuazione dei piani di zona della legge 167.

4. 1. - Dalle più recenti relazioni tenute dal Governatore in occasione delle Assemblee annuali dei partecipanti alla Banca d'Italia, si rileva che gli impieghi degli Istituti di credito immobiliare vengono destinati prevalentemente al settore privato: nel 1971 850 miliardi su complessivi 895 miliardi, nel 1972, 755 miliardi su 816 miliardi, nel 1973, 1901

miliardi su 1970 miliardi. Nel 1973, merita qui sottolineare, che il forte aumento delle richieste di finanziamento, più che nella ripresa dell'edilizia, ha trovato motivo nell'accentuato rialzo dei prezzi degli investimenti in abitazioni. Nello stesso anno, va poi rilevato, oltre la metà delle erogazioni si è concentrata nel quarto trimestre; una simile accentuazione dell'aspetto stagionale - come si evince dalla relazione al bilancio della Banca d'Italia concernente l'esercizio 1973 - è legata all'anticipata emissione di un notevole volume di cartelle, al fine di fruire del più conveniente regime fiscale in atto prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria. I privati hanno sottoscritto quasi la metà delle cartelle; la parte residua ha trovato collocamento presso le aziende di credito, che ne hanno immesse in misura assai elevata nelle riserve obbligatorie (oltre 400 miliardi).

5. - Non abbiamo dati esaurienti al riguardo, ma da quel po' di esperienza che abbiamo, quali intermediari, dal 1970, di operazioni fondiarie, crediamo si possa rispondere che in misura trascurabile il mutuatario si giova della possibilità di restituire la rata capitale dei mutui mediante cartelle (anche per gli ostacoli di natura contrattuale frapposti solitamente a questa forma di restituzione).

6. - Non crediamo che l'aumento di valore dell'immobile possa essere considerato un indice che misuri il buon fine dei mutui, se non nel caso di insolvenza e conseguente recupero forzato del credito da parte dell'Istituto mutuante, ovvero ancora nel caso che, in relazione all'incremento di valore dello immobile, fosse possibile (ma attualmente tale circostanza, a causa del blocco degli affitti, è da escludere) aumentare corrispondentemente il reddito locativo.

7. - Per quanto ci è dato conoscere, le percentuali di insolvenza e soprattutto le perdite relative alla gestione dei mutui fondiari sono state, in questi ultimi dieci anni, di modesto importo percentuale sul totale degli impieghi.

8. - Il saggio effettivo di negoziazione dei mutui, tenuto conto dello scarto cartelle, della commissione e delle spese d'istruttoria, pari al 9 per cento del 1973, si è gradualmente portato al 13,50-14 per cento nei tempi odierni.

9. - L'utile conseguibile dalla gestione del credito fondiario ed edilizio viene approssimativamente individuato, secondo quanto ci

risulta, nella commissione (1 per cento annuo sul debito residuo) che il mutuatario deve corrispondere all'Istituto mutuante.

10. - Non abbiamo dati per rispondere a questa domanda.

11. - Lo scarto cartelle che viene addossato al mutuatario va a vantaggio del compratore delle cartelle, solo nel senso che tale scarto permette al compratore di ottenere dal titolo acquistato un rendimento effettivo superiore a quello nominale. Il rendimento effettivo misura la convenienza, per il potenziale acquirente del titolo, a procedere o meno all'acquisto. Perciò è in effetti non propriamente corretto affermare che lo scarto cartelle rappresenti un vantaggio per l'acquirente delle cartelle perché, se così fosse, non vi sarebbe alcuno disposto al loro acquisto sapendo di conseguire un rendimento pari al saggio nominale per esse fissato.

12. - Si preferisce rispondere globalmente ai diversi quesiti posti in questo numero. A nostro avviso una riduzione del costo del mutuo è ipotizzabile solo nel caso in cui la domanda di cartelle torni a salire e ciò in quanto una maggiore liquidità del sistema lo consenta. Una più alta domanda di cartelle provocherebbe un rialzo dei prezzi delle medesime e quindi un minor scarto cartelle a carico del mutuatario con conseguente minor costo del mutuo.

In alternativa a ciò e partendo dalla considerazione che non si possa o sia comunque sconsigliabile prescindere dalla legge della domanda e della offerta, l'unico modo per abbassare il costo del mutuo è di porre a carico della collettività quella parte di costo che non si vuole far gravare sul mutuatario.

Occorrerebbe, in sostanza, che lo Stato stanziasse fondi per contribuire al pagamento di una parte degli interessi che altrimenti sarebbero a carico del mutuatario.

Per quanto concerne il meccanismo, recentemente istituito, che consente di immettere con maggiore libertà di prima le cartelle fondiarie nelle riserve obbligatorie che le banche debbono costituire presso la Banca d'Italia a fronte della propria raccolta, il giudizio è positivo. Ma anche qui, in concreto, risultati di rilievo potranno essere ottenuti quando la liquidità tornerà ad aumentare, l'intera economia avrà superato lo stato depressivo in cui si trova ed il fenomeno inflazionistico contenuto entro limiti accettabili. Anche il credito fondiario tornerà allora a funzionare.

Le eventuali modifiche alle procedure tecniche ed amministrative cui sono sottoposte queste operazioni, tendenti ad accelerare il loro perfezionamento, potranno utilmente essere introdotte sulla base dei suggerimenti che gli stessi Istituti di credito fondiario potranno formulare, in quanto dovrebbero essere essi i primi ad avere interesse ad un più snello funzionamento del loro modo di operare.

12-bis e 13. - La legge 865/1971 avrebbe dovuto porre rimedio alla cronica inferiorità della produzione di edilizia residenziale rispetto ai bisogni e ciò attraverso interventi che promuovessero tale tipo di produzione con criteri più rispondenti a soddisfare la domanda dei ceti meno abbienti. La legge sperava di risolvere questo problema con un incremento della presenza pubblica nel settore, da conseguire con una diversa gestione dei suoli, con maggiori impegni finanziari e, pur se in misura subordinata e molto inferiore alla precedente, con lo sviluppo di nuove forme di intervento privato in regime di edilizia convenzionata. A tutt'oggi è dato constatare che la legge non ha raggiunto gli obiettivi prefissati e ciò a causa della sua impostazione eccessivamente pubblicistica che ha finito per paralizzare o precludere il conseguimento delle finalità da essa stessa previste. Non garantendo alla privata iniziativa, sia pure nella logica della legge, possibilità di intervento più adeguate per quantità e qualità, la legge sarà destinata a produrre, anche in futuro, effetti del tutto insoddisfacenti. Occorrerà, inoltre, seguendo sempre questa impostazione e nel rispetto delle necessarie priorità, stanziare fondi più adeguati per mutui agevolati, al fine di soddisfare in modo più consistente il fabbisogno di alloggi. Dal punto di vista fiscale risulta opportuno favorire maggiormente i proprietari ed acquirenti dell'alloggio abitato o da abitare.

14 e 15. - Il credito all'edilizia dei paesi occidentali più industrializzati, secondo quanto ci consta, si avvale di un numero di fonti assai superiore al nostro, dalle quali vengono attinti i mezzi necessari per la costruzione e l'acquisto di alloggi. Oltre alle Casse di risparmio, agli Istituti specializzati e, sia pure in misura contenuta, alle banche commerciali, intervengono direttamente o indirettamente a finanziare l'edilizia con mezzi consistenti, diversamente da quanto avviene da noi, le casse postali e le compaglie di assicurazione. Queste ultime, in particolare destinano buona parte dei premi incassati dal-

le polizze vita all'acquisto di cartelle od alla concessione diretta di mutui, abbinando al mutuo una polizza assicurativa sulla vita del mutuatario. Se questi dovesse morire prima del totale rimborso del debito, la restante quota si estingue e se ne fa carico la società di assicurazione.

Non pare pertanto fuor di luogo formulare l'auspicio che, anche in Italia, vengano presto ad aggiungersi alle aziende di credito, ed ovviamente ai privati, cui fa in pratica interamente capo questo importante settore del credito, anche nuove fonti di finanziamento, il cui apporto di mezzi aggiuntivi avrebbe un benefico effetto sull'entità complessiva e sul costo dei mutui di questa specie.

16 e 17. - Per una più adeguata soluzione dei problemi finanziari che affliggono la edilizia residenziale appare opportuno, più che la costituzione di una « finanziaria pubblica », un maggior apporto di mezzi da parte di quegli Organismi (Cassa depositi e prestiti, compagnie di assicurazione, istituti previdenziali) che non vi hanno finora partecipato o l'hanno fatto in misura troppo modesta. Si tenga presente, al riguardo, che l'assorbimento delle cartelle emesse dagli Istituti di credito fondiario in Italia, nel tredicennio 1961-1973, è risultato effettuato da parte dei privati per il 51 per cento, dalle aziende di credito per il 33 per cento, dagli istituti previdenziali ed assicurativi per il 12 per cento, dalla Cassa depositi e prestiti per il 2 per cento e dalla Banca d'Italia per lo 0,3 per cento. Per quanto concerne le banche, per altro, occorre tener presente che esse, sia pure in misura limitata, per i vincoli legislativi e sta-

tutari cui sono sottoposte, contribuiscono direttamente al finanziamento dell'acquisto e della costruzione di alloggi.

18. - Come noto, l'Ufficio studi della Banca d'Italia ha da qualche tempo allo studio un progetto che prevede l'istituzione di un meccanismo di finanziamento che renda possibile l'accesso alla proprietà della casa a più ampie fasce di redditi. Ciò si rende opportuno in relazione alle necessità di superare il vuoto lasciato dal reddito fondiario paralizzato, nel 1974, dalla forte crescita del tasso di inflazione. Il principio sul quale si baserebbe tale progetto è quello della indicizzazione che verrebbe applicata, tenendo conto dei mutamenti dell'indice del costo della vita valido per il calcolo dell'indennità di contingenza, a speciali depositi (fino a 10 milioni) da utilizzarsi, unitamente agli interessi, alle quote aggiuntive calcolate in base all'indicizzazione ed a un mutuo pari ad un multiplo (il doppio) delle somme depositate, per l'acquisto di un alloggio.

Il principio della indicizzazione, nel caso del credito fondiario, troverebbe, a giudizio quasi unanime, la più coerente applicazione. Lo stesso piano prevederebbe, inoltre, a fronte della impossibilità di restaurare il vecchio sistema dei titoli a valore inamovibile e con un buon tasso medio, l'applicazione del sistema della indicizzazione anche per le cartelle, mediante la rivalutazione, nel tempo, del loro valore capitale in base all'aumento dell'indice del costo della vita, così come per il « risparmio casa » sopra illustrato.

[5. XII. 1974].

PAGINA BIANCA

BANCO DI ROMA

IL VICE PRESIDENTE E AMMINISTRATORE DELEGATO.

Ho ricevuto la cortese richiesta inviatami con lettera del 30 ottobre 1974 dagli Onorevoli Presidenti della Commissione finanze e tesoro e della Commissione lavori pubblici della Camera dei Deputati, di risposta ad un questionario preparatorio della indagine parlamentare conoscitiva sulle morfologie ed iflussi di credito fondiario ed edilizio per l'edilizia abitativa.

Al riguardo mi pregio informare che una analitica risposta al suddetto questionario sarà fornita dal « Credito fondiario S.p.A. » specificamente competente sulla particolare materia ed al cui capitale partecipa il Banco di Roma.

FERDINANDO VENTRIGLIA

Roma, 26 novembre 1974.

PAGINA BIANCA

CREDITO FONDIARIO SpA

1. - *Quali fini si debbono fissare per una politica di credito nel settore abitativo, diretta a meglio appagare l'interesse della collettività.*

Risposta - Prescindendo da una scelta delle priorità, che non può non discendere da decisioni di politica economica generale e specifica, il fine da perseguire appare quello di appagare l'interesse della collettività nella sua ampia articolazione, promuovendo le varie forme di edilizia in coerenza con la domanda delle diverse categorie. Le finalità possono essere così riassunte: facilitare l'espansione dell'edilizia abitativa in relazione al fabbisogno crescente; disponibilità di alloggi con affitto equo; risanamento dei centri storici e recupero in genere del patrimonio edilizio esistente.

2. - *Quali elementi siano da considerare indicativi del grado di efficienza di un sistema di credito al settore abitativo.*

Risposta - Il grado di efficienza deve essere ricercato in un sistema di credito che:

sia orientato ai fini anzidetti;

utilizzi, sempre a tali fini, gli Istituti esistenti senza proliferarne dei nuovi, di cui non si sia accertata la necessità;

utilizzi le molte disposizioni legislative in vigore, che, per varie ragioni (concernenti norme di attuazione, carenze di stanziamenti, eccetera), non sono efficacemente operanti;

sia posto in grado, in particolare, di avvalersi di disponibilità finanziarie per l'edilizia economico-popolare e convenzionata.

Piani di risparmio per la casa, assistiti da adeguati incentivi e da garanzie contro l'erosione del valore della moneta, possono essere utili come funzione integrativa del « sistema ».

N. B. — Documento trasmesso dal presidente del Credito fondiario S.p.A., Giorgio Tupini.

D'altronde taluni fattori (ad esempio l'aumento dei costi, l'applicazione dell'INVIM, il regime vincolistico dei fitti) agiscono, come specificamente risulterà dalle risposte successive, sull'attività degli Istituti orientandoli, in senso autodisciplinante, verso uno scorrevole finanziamento di un'edilizia che sfugga quanto più possibile alla incisività di tali fattori, ossia si distanzi dall'aleatorietà della speculazione in favore di una tipologia più modesta di abitazioni civili a carattere economico.

3. - *Se il vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio, risponda, ed eventualmente perché ed in quale misura, agli obiettivi ed ai criteri di cui alle due domande precedenti.*

Risposta - Nel vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio gli Istituti e le Sezioni autonome che esercitano tale credito hanno la figura e la funzione dell'intermediario, che viene remunerato dal mutuatario con una commissione in proporzione fissa del capitale (legislativamente stabilita nell'1 per cento); il capitale occorrente per ciascun mutuo coperto da ipoteca di primo grado, è raccolto mediante emissione di cartelle per un valore e una durata uguali a quelle del mutuo stesso; l'importo delle cartelle da rimborsare per estrazione è uguale alla parte capitale delle rate di mutuo scadute; tasso nominale delle cartelle (legislativamente stabilito) e del mutuo sono uguali; la predetta commissione, quale unico compenso in favore degli Istituti, serve a fronteggiare gli oneri di gestione di mutui e d'amministrazione e le insolvenze, perché del rimborso delle cartelle e del pagamento delle relative cedole è responsabile l'ente mutuante. In conseguenza di tale sistema l'ente mutuante deve assicurarsi che reddito dell'immobile e capienza dell'ipoteca su esso iscritta siano suf-

ficienti al servizio del mutuo per tutta la sua durata; raccoglie con titoli a lungo termine capitali per investimenti a lungo termine.

Dalle caratteristiche qui sopra indicate derivano le necessarie doti di specificità, flessibilità, aderenza, adeguatezza del sistema agli obiettivi ed ai criteri di cui alle domande 1 e 2, nel rispetto della economicità di esercizio.

3. 1. - *In che misura il vigente sistema italiano consenta prestiti con scadenza giudicata parimenti conveniente dai mutuatari e dai mutuanti.*

Risposta - In periodi normali il sistema concilia, attraverso il mercato, per la funzione mediatrice, le due esigenze; la mancata conciliazione deriva dalla congiuntura (in periodo d'inflazione sorge il contrasto tra investitore in cartelle e mutuatari), e non da difetti del sistema.

3. 2. - *Fino a che punto il vigente sistema italiano di credito fondiario ed edilizio assicuri un continuo equilibrio tra domanda ed offerta di mutui.*

Risposta - Gli Istituti di credito fondiario hanno svolto ultimamente la loro funzione intermediaria per la raccolta di capitali da destinare al finanziamento dell'edilizia anche in periodi di sfavorevole congiuntura, naturalmente nei limiti delle risorse disponibili sul mercato finanziario.

3. 3. - *Quali specifiche correlazioni si notino tra andamento della congiuntura economica, mutamenti della politica monetaria e:*

- 3. 3. 1. - *Domanda e offerta di mutui;*
- 3. 3. 2. - *Durata dei mutui;*
- 3. 3. 3. - *Tempi di istruttoria dei prestiti;*
- 3. 3. 4. - *Scarto cartelle a carico dei mutuatari;*
- 3. 3. 5. - *Margini di garanzia richiesti dal mutuante rispetto al valore dell'immobile;*
- 3. 3. 6. - *Criteri di stima seguiti dal mutuante nel definire il valore cauzionale dell'immobile.*

Risposta - I quesiti 3. 3. 1. e 3. 3. 2. sono assorbiti dalla risposta a 3. 1. e 3. 2.

Per quanto riguarda i tempi di istruttoria dei prestiti (3. 3. 3.) non esistono correlazioni con l'andamento della congiuntura economica e con i mutamenti della politica monetaria; tali tempi sono condizionati dalla situazione degli Uffici pubblici (Conservatorie delle ipoteche eccetera).

Lo scarto cartelle (3. 3. 4.) serve a collegare le caratteristiche delle cartelle alle condizioni del mercato e quindi a consentire l'incontro della domanda e dell'offerta; è interesse degli Istituti di mantenerlo il più basso possibile, nei limiti delle possibilità di collocamento delle cartelle, perché costi eccessivi riducono la domanda dei mutui.

I margini di garanzia (3. 3. 5.) e i criteri di stima del valore dell'immobile (3. 3. 6.) sono stabiliti dalla legge in vista della sicurezza di investimento per gli acquirenti delle cartelle. Tenendo conto del rischio di morosità quei margini e quei criteri sono correnti e non possono anticipare i fattori inflazionistici. La legge (articolo 6 regio decreto-legge 5 maggio 1910 n. 472 regolamento per l'esecuzione del testo unico 16 luglio 1905 n. 646) stabilisce che l'immobile deve dare un reddito certo e durevole, per tutta la durata del mutuo superiore all'annualità dovuta dal mutuatario; se questa disposizione è stata a suo tempo stabilita avendo di vista il credito fondiario, occorre per altro tener presente che il credito edilizio è un credito di destinazione e la destinazione è, in pratica, l'acquisto della casa. In altre parole, nell'ambito di questo credito, il mutuo non è tanto inteso ad agevolare il costruttore quanto ad agevolare la vendita dell'unità immobiliare.

4. - *Se, preso come riferimento il periodo 1958-1973, lo sviluppo del credito fondiario sia stato maggiore o minore di quello degli altri rami creditizi. Se ciò sia vero in ogni parte del quindicennio considerato e quali ne siano le cause.*

Risposta - Dall'esame delle variazioni subite negli ultimi sedici anni dai crediti erogati dagli Istituti speciali si deduce chiaramente che i tassi di sviluppo maggiori si sono avuti nel ramo edilizio e delle opere pubbliche che hanno superato costantemente, anche se in misura non molto accentuata, i crediti erogati verso il settore industriale e in misura molto più evidente i crediti a lunga scadenza diretti verso il settore agricolo.

Prescindendo da quelli che possono essere i motivi congiunturali, esaminiamo le principali cause che hanno agito nel lungo periodo nella determinazione di questa tendenza.

Per quanto riguarda il maggior sviluppo del credito edilizio e alle opere pubbliche rispetto al credito industriale, che per altro relativamente al credito edilizio ha subito negli ultimi tre anni una inversione di tendenza, in

linea generale questa situazione è riconducibile principalmente a due cause:

maggiore carenza del patrimonio edilizio e di infrastrutture pubbliche nazionali rispetto al patrimonio industriale; carenza dovuta sia agli eventi bellici, che avevano danneggiato molto più il primo rispetto al secondo, e sia al fenomeno della concentrazione urbana, che ha fatto aumentare in modo notevole la domanda di abitazioni e di infrastrutture pubbliche nelle grandi città;

ricorso delle aziende industriali, per lo approvvigionamento di capitali da vincolare al medio e lungo periodo, oltre che agli Istituti di credito speciale al finanziamento diretto tramite emissione di obbligazioni, mentre ciò avviene in misura trascurabile per le imprese operanti nel campo edilizio; inoltre vi è la tendenza nelle imprese industriali, più che nelle imprese edili, a utilizzare a medio termine crediti ricevuti a breve.

L'inversione di tendenza a cui si assiste negli ultimi anni tra credito fondiario e credito industriale è da ricercarsi in particolare nei più restrittivi vincoli urbanistici a cui è stata assoggettata l'attività edilizia e che hanno incominciato a far sentire i propri effetti dopo la scadenza dei termini previsti dalla « legge urbanistica ponte ».

Passando ad esaminare le cause di lungo periodo del basso tasso di espansione del credito agrario di miglioramento rispetto agli altri rami creditizi, esse sono da ricercarsi principalmente nel basso grado di riconversione e ristrutturazione a cui è stato sottoposto il settore stesso, sicché la domanda di finanziamenti di lungo periodo, da parte degli operatori agricoli, è stata di entità molto modesta.

4. 1. - *Quali sono le proporzioni tra le diverse destinazioni all'interno dei flussi creditizi all'edilizia nel quindicennio considerato.*

Risposta - Il solo dato disponibile, del dicembre 1973, riguarda i crediti agevolati alla edilizia. Da esso risulta che a quella data erano assistiti da agevolazioni fiscali mutui per circa 710 miliardi su una massa di mutui in essere di circa lire 8.380 miliardi, ossia il 9 per cento e che dal 31 dicembre 1973 al 30 giugno 1974 la consistenza dei mutui agevolati in essere è aumentata del 7,3 per cento e quella dei mutui non agevolati del 2,9 per cento.

5. - *In che misura i mutuatari si giovino della possibilità di restituire la rata capitale dei mutui rimborsando in cartelle.*

Risposta - La parte capitale della rata di mutuo serve al rimborso al valore nominale, per sorteggio, di altrettante cartelle, per questa ragione la legge (testo unico 1905 delle leggi sul credito fondiario, articolo 14 ultimo comma) stabilisce che il pagamento delle rate semestrali del mutuo deve essere effettuato in contanti, in conformità al sistema del credito fondiario.

L'eventuale rimborso anticipato del capitale mutuato può essere effettuato, anziché in contanti, in cartelle acquistate al prezzo del momento, possibilità della quale i mutuatari generalmente si avvalgono.

6. - *Se il valore crescente degli immobili abbia influito e in che misura sul buon fine dei mutui negoziati.*

Risposta - Vi è profonda differenza fra la situazione come si è presentata sino a poco tempo fa e la ben peggiorata situazione che si presenta attualmente.

In Italia il valore crescente degli immobili è sempre più dissociato dal loro rendimento per il vigente regime vincolistico degli affitti e si prospetta decurtato dall'applicazione dell'INVIM; inoltre ora l'alto tasso d'inflazione e la politica monetaria per contrastarlo, hanno determinato contrazione dei redditi e di liquidità nonché illanguidimento del mercato immobiliare.

Pertanto agli enti esercenti il credito fondiario si prospettano per i mutui in essere e per quelli da erogare un aumento dell'insolvenza e difficoltà nel buon fine delle procedure esecutive.

7. - *Quali siano state e siano attualmente le percentuali di insolvenza e le perdite relative alla gestione dei mutui.*

Risposta - Per il Credito fondiario S.p.A. la percentuale della morosità (semestralità arretrate) rispetto ai mutui in essere è stata nell'ultimo cinquantennio (alla fine di ogni anno):

| | |
|----------------|-------|
| 1969 | 0,76% |
| 1970 | 1,02% |
| 1971 | 1,09% |
| 1972 | 1,1% |
| 1973 | 0,96% |

Le perdite subite nello stesso periodo sono state marginali.

8. - *Quale sia il saggio effettivo di negoziazione dei mutui, tenuto conto dello scarto*



cartelle, della commissione da corrispondere all'Istituto, delle spese di istruttoria.

Risposta - Il costo effettivo dei finanziamenti è, nel sistema, diverso in relazione alla durata e alle condizioni della raccolta (attuale costo effettivo del Credito Fondiario S.p.A.: 13,07 per i mutui ventennali; 13,03 per i mutui venticinquennali).

Le spese di istruttoria variano non proporzionalmente all'importo dei mutui, e risultano comunque di scarsa entità.

9. - *Quale sia la misura del profitto che si ritrae dalla gestione del credito fondiario ed edilizio.*

Risposta - Dall'analisi dei conti economici effettuata dalla Banca d'Italia, risulta (vedi Relazione anno 1973 pagina 348) che per gli Istituti esercenti il credito fondiario ed edilizio gli utili unitari (ossia la percentuale di utile per ogni 100 lire intermedie) sono stati nel 1973 dello 0,25 per cento, in linea con quelli degli altri Istituti speciali, e hanno registrato una diminuzione di un terzo dal 1966.

10. - *Se le banche che si incaricano di regolare il mercato delle cartelle traggono utili da tale attività e, se sì, in quale misura.*

Risposta - Alle banche che si incaricano di negoziare le cartelle viene riconosciuta una commissione d'uso, per l'intermediazione nel collocamento. Nell'attuale congiuntura tale commissione non compensa, particolarmente per le banche che partecipano al capitale degli Istituti di credito fondiario o che hanno una propria Sezione di credito fondiario, le perdite subite in relazione allo sfavorevole andamento del mercato finanziario, che non consentendo un collocamento immediato delle cartelle presso il pubblico ne determina una prolungata giacenza in portafoglio, soggetta alla falcidia dei corsi in continua cedenza.

11. - *A vantaggio di chi vada la differenza tra lo scarto cartelle addossato al mutuatario ed il prezzo di mercato delle cartelle.*

Risposta - Tale differenza è il corrispettivo del rischio di collocamento. A lungo periodo guadagni e perdite dovrebbero compensarsi; per gli Istituti che difendono rigidamente la quotazione il rischio è maggiore, per gli altri Istituti è minore e quindi il margine più contenuto.

12. - *Quali modificazioni alle leggi vigenti potrebbero correggere la situazione presente.*

In particolare:

12. 1. - *Quali misure potrebbero adottarsi per ridurre il costo dei mutui (saggio d'interesse, durata, commissione, spese d'istruttoria, diffalco rispetto al valore cauzionale dell'immobile, misura di detto valore).*

Risposta - Un aumento del tasso d'interesse nell'espressione facciale faciliterebbe il collocamento e diminuirebbe lo scarto cartelle.

La riduzione della *durata* aumenta l'importo della semestralità, la maggior durata aggrava le difficoltà di collocamento delle cartelle; l'inflazione aumenta la convenienza del mutuatario ad allungare la durata e dell'acquirente di cartelle di accorciarla, tuttavia lo alto tasso d'inflazione rende quest'ultimo indifferente ad una riduzione della durata. La diminuzione della *commissione* ridurrebbe di ben poco il costo del mutuo mentre impedirebbe l'accantonamento delle riserve, rese più necessarie dalle prospettive di difficoltà nel servizio dei mutui e del mercato immobiliare. Le *spese di istruttoria* sono solo in parte ridotte dalle vigenti disposizioni agevolative (lo onorario notarile è ridotto alla metà) e comunque di norma incidono marginalmente sull'importo dei finanziamenti. Quando al diffalco rispetto al valore dell'immobile e alla misura di detto valore si osserva che la loro determinazione discende da disposizioni legislative; l'articolo 12 del citato testo unico delle leggi sul credito fondiario prescrive che gli Istituti possono prestare fino alla metà del valore degli immobili; l'articolo 62 del testo unico 1938 sull'edilizia popolare ed economica aumenta, per le abitazioni aventi le caratteristiche di tale edilizia, quella percentuale al 75 ed oltre. Conseguentemente, per il maggiore rischio che ciò comporta non risulta spazio per nuove modifiche a vantaggio del mutuatario, salvo che lo Stato non intervenga, con sua garanzia, rapidamente realizzabile ove sia necessario.

12. 2. - *Se nella prospettiva di una riduzione delle onerosità reali dei rimborsi da parte del mutuatario, possa prevedersi una opzione per rate di mutuo crescenti e quindi inizialmente meno onerose delle attuali. Quale disciplina possa essere eventualmente adottata.*

Risposta - Al riguardo si svolgono considerazioni di due tipi: di carattere economico; di carattere tecnico-legislativo.

Considerazioni economiche - « Rate crescenti nel tempo » significa spostare la restituzione del capitale verso la fine del mutuo;

conseguentemente, il mutuatario dovrà continuare a pagare gli interessi sulla parte di capitale la cui restituzione viene posticipata, aumentando così l'onerosità del mutuo. In periodo di inflazione, e tanto più quanto più questa è imponente, il mutuatario può avere convenienza a rate crescenti nel tempo, che però danneggiano gli acquirenti di cartelle il cui rimborso viene parallelamente spostato in là nel tempo. Nell'attuale situazione una misura come quella ipotizzata appare non equa, e controproducente ai fini di una ripresa dell'edilizia e del suo funzionamento.

Considerazioni tecnico-legislative - Già si è osservato (vedi risposta al quesito 12. 1.) che l'importo del mutuo è andato ampliandosi dal 50 per cento al 75 per cento e più del valore dell'immobile; inoltre, il Regolamento di esecuzione (regio decreto-legge 5 maggio 1910, n. 472, del citato testo unico del 1905), prescrive all'articolo 6 che gli immobili, sui quali viene concesso il mutuo, devono esser capaci di un reddito certo e durevole per tutta la vita del mutuo e superiore all'annualità dovuta dal mutuatario.

In base a quanto osservato rispondendo al quesito 6, si prospetta l'eventualità che, in seguito allo spostamento del rimborso del capitale verso la fine del mutuo stesso e alla conseguente maggiore onerosità del mutuo stesso, entrambe le qui sopra citate prescritte condizioni non possano essere rispettate perché il perdurare del regime vincolistico degli affitti e l'applicazione dell'INVIM, produrranno di fatto una contrazione del reddito.

Pertanto, in caso di rate di mutuo crescenti, per far aderire il mutuo a quelle condizioni l'Istituto sarebbe costretto a ridurre la percentuale rispetto al valore dell'immobile.

12. 3. - *Quali ostacoli si frappongono ad una larga diffusione dei mutui di seconda ipoteca.*

Risposta - Il mutuo di seconda ipoteca è integrativo di quello di prima ipoteca; in particolare è adottato in Germania dalle « Bausparkassen » a completamento del mutuo concesso dalle « Hypothekenbanken » contro prima ipoteca, che si aggira normalmente sul 35 per cento del valore dell'immobile.

Nel nostro sistema non vi è spazio per un mutuo di seconda ipoteca, perché il mutuo corrisponde di norma al 50 per cento e per l'edilizia economica e popolare al 75 per cento e più del valore dell'immobile.

12. 4. - *Se giovi svincolare l'emissione delle cartelle fondiariae dalla concessione dei singoli mutui e per quali motivi.*

Risposta - Il problema non è attuale poiché al momento il maggiore ostacolo al finanziamento dell'edilizia è il reperimento dei capitali attraverso il collocamento delle cartelle e il suddetto svincolo non serve a facilitare quel collocamento.

Il problema si pone in una prospettiva più lunga, quando, normalizzatosi il mercato monetario e finanziario, si avranno, in successione, periodi di relativa maggiore liquidità nei quali sarà più facile collocare le cartelle, da utilizzare in successivi periodi di relativa minore liquidità.

Lo svincolo comporta una profonda modificazione nella configurazione del credito fondiario ed edilizio. Gli Istituti che lo esercitano, cesserebbero dal compito di puri intermediari (i quali, tuttavia, di fronte ai possessori delle cartelle si accollano il rischio dell'insolvenza dei mutuatari) e assumerebbero quella più complessa di veri e propri banchieri. Infatti, nel periodo intercorrente fra quando l'ammontare della raccolta supera quello dei mutui fondiari ed edilizi concessi e quando cessa tale situazione, gli Istituti dovrebbero impiegare a proprio rischio il supero; si verrebbe così a mescolare la funzione dell'Istituto di credito speciale con quella del breve e del medio, mentre la distinzione tra quelle funzioni e tra quegli esercizi sono uno dei cardini del nostro ordinamento creditizio. Verrebbe meno, inoltre, la speciale attrattiva delle cartelle fondiariae determinata dalla stretta correlazione con le garanzie ipotecarie.

12. 5. - *Se e in che modo le procedure amministrative per l'istruzione e la definizione del contratto di mutuo possono essere semplificate ed accelerate.*

Risposta - Un notevole alleggerimento delle procedure potrebbe essere raggiunto rimuovendo i vincoli formali di cui all'articolo 16 del più volte citato testo unico 1905 delle leggi sul credito fondiario, ossia concedendo ai singoli Istituti altri sistemi di accertamento al posto delle certificazioni ipotecarie; occorrerebbe all'uopo una modificazione legislativa di detto articolo.

Molto più efficace per la sua ampiezza e incisività, sarebbe la riforma del nostro sistema ipotecario sulla base dei principi del sistema « tavolare » tuttora in vigore nelle provincie ex-austriache.

12. 6. - *A quali condizioni e con quali conseguenze potrebbe allungarsi la durata del periodo di rimborso dei mutui.*

Risposta - Allungare la durata del mutuo avrebbe la conseguenza di ostacolare ulteriormente il collocamento delle cartelle emesse in corrispondenza del mutuo ed aventi la sua medesima durata (collocamento che è in situazione di stallo).

Per altro le durate da 20 e 25 anni in atto praticate risultano adeguate alle esigenze del finanziamento delle costruzioni.

12. 7. - *Quale sia il giudizio relativo al meccanismo che consente di immettere le cartelle fondiari nelle riserve obbligatorie delle banche e quali proposte di miglioramento si possono formulare.*

Risposta - Il giudizio non può essere che positivo, soprattutto nelle attuali condizioni di stallo nel collocamento delle cartelle.

Il meccanismo potrebbe essere semplificato e potrebbe essere conferita maggiore continuità alle possibilità di immissione delle cartelle che esso offre se tale possibilità fosse collegata all'incremento di tutti i depositi invece che all'incremento dei soli depositi a risparmio. Inoltre la possibilità dovrebbe essere estesa alle obbligazioni emesse dalle Sezioni opere pubbliche degli Istituti.

12. 8. - *Se si ritenga opportuno, e per quali ragioni, che gli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito siano effettuate anche in cartelle fondiari.*

Risposta - L'inclusione delle cartelle (e delle obbligazioni emesse dalle Sezioni opere pubbliche degli Istituti) fra i titoli utili per l'assolvimento dell'obbligo, farebbe cessare una discriminazione a loro sfavore che ostacola ulteriormente il loro collocamento (e quindi il finanziamento dell'edilizia).

Un leggerissimo aumento (una piccola frazione di un'unità percentuale) dell'entità dell'obbligo sarebbe sufficiente, nelle attuali circostanze, a mantenere intatte, se del caso, le possibilità di collocamento degli altri titoli già utili per l'assolvimento dell'obbligo.

12-bis - *Quale sia il giudizio sui meccanismi finanziari della legge 22 ottobre 1971, numero 865.*

13. - *Nella prospettiva di una maggiore estensione del credito per iniziative edilizie di tipo economico, come potrebbero essere meglio organizzate le normative nei campi: a)*

dell'urbanistica; b) dell'edilizia economico-popolare; c) del credito ipotecario; d) della legislazione tributaria.

Risposta - I meccanismi finanziari sono attualmente inadeguati. Si indicano i seguenti punti fondamentali per un rilancio dell'edilizia economico-popolare assistita dalle agevolazioni statali:

acceleramento delle procedure per l'utilizzo dei contributi già stanziati e - particolarmente in ordine agli interventi previsti dalla legge 1179/1965 e successive integrazioni - emanazione del provvedimento di attribuzione agli Istituti dell'ultima *tranche* (circa 9 miliardi di contributi ex-legge n. 13/1972);

rifinanziamento sulla base della stessa legge 1179 per ulteriori interventi nell'ambito dell'edilizia agevolata, tenuto conto della collaudata esperienza delle procedure degli interventi stessi, anche al di fuori dell'ambito dei piani di zona ex-legge 167 e per le iniziative negli stessi piani di zona - previo adeguamento degli strumenti previsti dalla legge 865/1971 e dal decreto-legge 115/1974 convertito nella legge n. 247/1974; in particolare dovrebbe essere estesa la garanzia dello Stato per il capitale e gli interessi relativamente all'intero importo dei mutui concessi anche in base alla legge n. 1179 su immobili che siano edificati nell'ambito dei detti piani di zona, in conformità di quanto già previsto dall'articolo 72 della stessa legge n. 865 e a modifica del limite del 75 per cento portato dall'articolo 13 della detta legge n. 247; attuazione dei provvedimenti agevolati previsti dall'articolo 72 della legge n. 865;

e per tale effetto:

acceleramento degli adempimenti quali la convenzione tra i Ministeri competenti e gli Istituti di credito fondiario;

stanziamento di adeguati contributi in aumento di quelli previsti dall'articolo 72.

Si ritiene inoltre che possa essere assicurata una maggiore efficacia nel tempo degli stanziamenti di contributi prevedendo la cessazione dell'agevolazione statale quando non più giustificata dalle mutate condizioni economiche dei beneficiari; l'adozione di una adeguata normativa in tal senso consentirebbe il riciclaggio dei contributi stessi per ulteriori iniziative, con una auspicabile perequazione dell'intervento contributivo dello Stato.

14. - *Quali delle rilevanti caratteristiche dei sistemi esteri di credito all'edilizia potrebbero essere utilmente introdotte in Italia.*

15. - *Tenuto infine conto delle esperienze italiane ed estere, quali misure tecniche, amministrative e legislative possono suggerirsi per un razionale sviluppo del supporto creditizio alla costruzione di abitazioni.*

Risposta - Non ci risultano rilevanti caratteristiche che possano essere utilmente trasferite dai sistemi esteri di credito all'edilizia al nostro.

Non dal sistema inglese delle Building Societies, fondato sulla raccolta a breve termine per l'impiego a lungo termine, con i relativi noti inconvenienti.

Non dal sistema tedesco che spezza il finanziamento in due parti fornite da enti mutuanti diversi, con le conseguenti complessità e complicazioni di procedure. La prima parte, fornita come da noi mediante l'emissione di cartelle, ha dato luogo ad un esperimento di emissioni di cartelle di durata inferiore a quella del mutuo, che se da un lato può facilitare il collocamento delle cartelle stesse, dall'altro ha creato per gli Istituti sfasamenti tra la raccolta e gli impieghi, con conseguenti loro problemi di liquidità e introduzione nei contratti di mutuo di clausole di rivedibilità delle condizioni. La seconda parte (garantita da ipoteca di secondo grado) è incardinata, come in Gran Bretagna, sulla raccolta a breve e l'impiego a lungo termine; inoltre, essendo, a differenza della Gran Bretagna, raccolto il denaro occorrente esclusivamente presso gli aspiranti al possesso di una abitazione, ed essendo il mutuo subordinato alla previa costituzione di risparmio in una determinata misura (analogamente al sistema del risparmio-casa che si è proposto per l'Italia), intercorre un periodo di tempo (3-5 anni) fra la domanda e l'ottenimento di questa seconda parte del finanziamento.

Non dalla Francia, dove recenti sviluppi del sistema tendono da un lato ad imitare il nostro con un mercato di titoli ipotecari, tuttavia non ancora aperto al pubblico, e quindi molto più limitato e meno articolato del nostro, e dall'altro lato ad imitare il sistema tedesco del mutuo subordinato alla previa costituzione di risparmio.

16. - *Se si ritenga opportuna la creazione di una finanziaria pubblica, che unifichi la gestione di tutti gli strumenti di credito fondiario ed edilizio.*

Risposta - La creazione di tale ente appare inutile (qualsiasi la sua veste giuridica pubblica o privata) e porterebbe solo degli svantaggi. Infatti renderebbe inevitabilmen-

te la gestione degli strumenti di credito: più lenta, complicata e pesante perché interporrebbe un diaframma fra Istituti e investitori in tali strumenti, senza apportare semplificazioni organizzative (e quindi diminuzione di costi) all'interno dei singoli Istituti; più onerosa per i mutuatari perché aggiungerebbe il costo del nuovo ente e, centralizzando la gestione, eliminerebbe la concorrenza fra gli Istituti.

Se unificare la gestione degli strumenti di credito comportasse (giusta la nota proposta dell'Istituto di economia aziendale della università Bocconi) l'uniformità della durata e dei corsi di emissione degli strumenti di credito (il tasso facciale è già, per legge, uniforme) si toglierebbero: a tali strumenti possibilità di adattamento alle condizioni di mercato e al singolo caso concreto di mutuo; agli Istituti possibilità di concorrenza.

17. - *Se e a quali condizioni giuridiche ed economiche può essere previsto un vincolo di destinazione dei fondi agli enti previdenziali ed assicurativi ai fini del finanziamento dell'edilizia pubblica.*

Risposta - Il vincolo succitato riuscirebbe molto utile al collocamento di emissioni di titoli per il finanziamento dell'edilizia pubblica e di opere pubbliche, compatibilmente con la normativa degli enti in questione.

18. - *Se e come siano configurabili nuovi strumenti di raccolta del risparmio delle famiglie da finalizzare al finanziamento della edilizia pubblica e quali effetti si ritenga possano verificarsi sul mercato del risparmio.*

Risposta - Le cartelle fondiarie sono state configurate (piccolo taglio) anche per raccogliere, e hanno largamente raccolto, il risparmio delle famiglie; esse sono, correttamente, strumenti di raccolta a lungo termine per investimenti a lungo termine (addirittura con coincidenza delle due durate); sono tuttavia mobilizzabili in ogni momento; sono quindi adatte a, e hanno avuto, un'ampia diffusione presso il pubblico e gli investitori istituzionali; con esse la raccolta del risparmio è rivolta a tutti gli investitori e non solo a quelli che aspirano alla proprietà dell'abitazione (per di più con impiego immediato della raccolta e non differito come nel caso delle « Bausparkassen ») ma è pur sempre finalizzata all'edilizia (nulla vieta di introdurre, accanto a questa finalizzazione generica, una speciale finalizzazione all'edilizia pubblica).

Lo stallo nel collocamento dipende dall'inflazione, che ha reso più remunerativi altri

investimenti, ed è stato aggravato dalla crisi di fiducia conseguente alla politica di snaturare le cartelle, assimilandole a depositi, e all'abbandono di tale politica quando la situazione di istituti che la perseguivano non ha loro più permesso di mantenerla. Il superamento di quello stallo, quindi, va ottenuto, si reputa, superando lo squilibrio monetario e finanziario mediante altre misure ed evitando in futuro lo spunto a crisi di fiducia; occorre fare attenzione che nuovi strumenti

di raccolta, modellati su quello squilibrio, non concorrano, pur avendo carattere contingente, alla raccolta in alternativa alle cartelle, delle quali potrebbero ostacolare ulteriormente il collocamento se rivolti al medesimo risparmio.

Per quanto riguarda, in particolare, il risparmio-casa si fa riferimento a quanto scritto in proposito nella risposta al quesito 2.

[16. XII. 1974].

BANCA COMMERCIALE ITALIANA

IL PRESIDENTE.

Particolarmente gradito mi è giunto il loro invito a partecipare all'indagine conoscitiva « sulle morfologie ed i flussi di credito fondiario ed edilizio per l'edilizia abitativa nel quadro del più ampio problema della strumentazione finanziaria diretta al settore ».

Nel ringraziare vivamente desidero per prima cosa affermare che reputo l'iniziativa assai utile per una presa di conoscenza dei problemi settoriali offrendo essa l'occasione per un più ampio discorso sulle strutture in atto e sul loro adeguamento alle condizioni del mercato. Devo però aggiungere che si tratta di materia ricca di implicazioni e di aspetti istituzionali ed operativi, l'illustrazione dei quali richiede necessariamente una particolare qualificazione tecnica, ragion per cui mi permetto di far presente che altri con più diretta e più completa conoscenza merita il privilegio di essere ascoltato al riguardo.

Il ritenere di dover pertanto declinare il loro così cortese ed autorevole invito non mi impedisce però di esporre qui alcune considerazioni che confido possano tornare di qualche utilità.

In primo luogo preciso che la presenza della Comit nel settore di cui ci si occupa si estrinseca attraverso la partecipazione che essa - in comune con le altre banche di interesse nazionale - ha nel Credito fondiario S.p.A., Roma, il quale ha già direttamente fornito una risposta ai quesiti sottoposti dalle Commissioni permanenti VI e IX della Camera.

Nulla avrei da aggiungere a quanto segnalato da predetto istituto soprattutto relativamente all'aspetto tecnico dell'attuale meccanismo di mercato ed alle argomentazioni a sostegno di certe istanze a favore dello snelli-

mento delle procedure e di una riforma della certificazione della proprietà che potrebbe giovare sia dell'introduzione del sistema tavolo sia del ricorso all'elaborazione elettronica dei dati (catastali ed ipotecari). Mi limito ad osservare che, da un punto di vista generale, in realtà il punto critico consiste nella possibilità o meno di: *a*) conseguire continuità di equilibrio tra domanda ed offerta di mutui, cui non sopperisce l'attuale sistema caratterizzato da ricorrenti situazioni di stallo; *b*) convogliare flussi complementari (o sussidiari) di disponibilità al soddisfacimento della domanda.

A mio avviso si pone in primo luogo il problema di sottrarre il reperimento dei mezzi di provvista alle vicende - meglio, alle vicissitudini - del reddito fisso in considerazione anche della constatazione che il sistema in atto male consente di conciliare le esigenze del risparmiatore con quelle del mutuatario. Ritengo che si dovrebbero impostare diversamente la struttura ed il funzionamento dei titoli fondiari in relazione ad un diverso impiego. Ed a questo proposito mi ricollego all'avanzata ipotesi di miglioramento del meccanismo che consente di immettere cartelle fondiarie nelle riserve obbligatorie delle banche. Aggiungo che si potrebbe inoltre prevedere un vincolo di destinazione dei fondi degli enti previdenziali ed assicurativi (per quanto mi risulta le imprese di assicurazione già assorbono rilevanti quantitativi dei titoli che ci occupano).

Dal punto di vista di un'azienda di credito di grandi dimensioni, a contatto con vari ceti e rami di clientela, sono portato a ritenere che un sistema di credito fondiario cristallizzato come l'attuale non risponda in pieno alle esigenze degli acquirenti dell'abita-

zione, le condizioni e possibilità dei quali variano sensibilmente. Riterrei meglio servito il mercato se a lato del credito a lungo termine si affiancassero altre forme di intervento (sul tipo di quelle in parte già sperimentate all'estero e cioè, ad esempio, il risparmio-casa, il mutuo a medio termine con o senza emissione di cartelle) e se entro determinati limiti dette forme di credito potessero essere offerte anche da banche di credito ordinario.

Nel confidare che Lor Signori non mancheranno di rendersi conto delle ragioni oggettive per cui ho preferito limitarmi ad esporre per iscritto il mio pensiero sulla materia, formulo i migliori auguri per i lavori di codeste Commissioni e porgo i più distinti saluti.

GAETANO STAMMATI

[22. I. 1975].

ISTITUTO BANCARIO SAN PAOLO DI TORINO

1. - Gli obiettivi generali di sviluppo del sistema economico - e quelli specifici per quanto attiene alla dotazione di abitazioni - sono il quadro entro il quale deve essere indirizzata la politica del credito nel settore abitativo. In tale ambito la politica del credito deve permettere il soddisfacimento dei vari tipi di domanda di case.

Analizzando l'attività di costruzione nel comparto abitativo si possono osservare differenti situazioni:

richiesta di abitazioni di nuclei familiari con redditi modesti e privi di possibilità di risparmio. Solo interventi di edilizia pubblica possono soddisfare tale domanda. La responsabilità di far fronte alle esigenze di questo gruppo sociale riguarda quindi la collettività e determinante risulta la capacità operativa degli organismi istituzionalmente preposti a tale fine, così come le dimensioni dei fondi resi disponibili a valere sul bilancio statale o degli altri enti pubblici;

domanda di abitazioni da parte di famiglie che hanno una capacità, seppur limitata, di risparmio;

richieste di costruzioni di categoria superiore o di « seconda casa » in località turistiche.

Gli interventi del sistema creditizio, ed in particolare degli Istituti di credito speciale abilitati ad esercitare il credito fondiario ed edilizio, devono pertanto essere opportunamente diversificati.

2. - Quale principale indicatore del grado di efficienza di un sistema di credito al settore edilizio è da ritenersi l'elasticità del sistema stesso ovvero la sua attitudine a far fronte al flusso della domanda di mutui. In

particolare il sistema deve essere in grado di far pervenire al settore un adeguato flusso di risorse, nelle diverse circostanze, con un costo di intermediazione minimo. Al riguardo le risultanze conseguite dagli istituti di credito fondiario possono essere considerate positivamente.

3. - Il sistema del credito fondiario risulta pienamente rispondente - in linea generale - all'obiettivo di fornire capitali, vincolati per lunghi periodi di tempo, siccome richiesto dal settore. Il principio del pareggio delle scadenze - che è alla base del sistema - risulta funzionale ed adeguato, come strumento tecnico, per l'applicazione al finanziamento nell'acquisto delle abitazioni.

Cause di carattere generale hanno determinato un inaridimento del mercato obbligazionario, soprattutto in relazione all'acuirsi del processo inflazionistico. Effetti, seppur ritardati, non hanno potuto mancare di manifestarsi anche per quanto attiene al collocamento delle cartelle emesse dagli istituti di credito fondiario.

Il sistema del credito fondiario pertanto non è in grado, allo stato attuale, di far fronte alle esigenze di cui ai punti precedenti, in particolare per le ragioni di seguito elencate:

3. 1. - esiste un contrasto di interessi, in periodi di inflazione galoppante, tra mutuatari, che tendono a dilazionare i termini dei pagamenti, e mutuanti (ovvero i sottoscrittori di cartelle) che sono disposti ad impegnare i propri risparmi per periodi di tempo via via più brevi (in periodi di normalità è invece possibile realizzare un incontro sul mercato ad un « prezzo » ritenuto adeguato dalle due parti).

3. 2. - L'equilibrio tra domanda ed offerta di mutui viene generalmente realizzato. La introduzione di meccanismi atti a fungere da

« volano » è per altro auspicabile in quanto l'attività edilizia ha una sua congiuntura specifica, non sempre correlata con l'intero sistema economico. Incidenza nella domanda di mutui ha poi l'azione degli organi amministrativi locali preposti a rilasciare licenze di costruzione, a espropriare le aree, a deliberare piani di costruzione per cui si possono riscontrare andamenti fortemente anomali, in dipendenza di concentramenti delle iniziative in particolari periodi.

3. 3. - Con riferimento all'andamento della congiuntura economica ed ai mutamenti della politica monetaria si nota che:

3. 3. 1. - La domanda di mutui tende a crescere in periodi di elevata inflazione, date anche le caratteristiche di « bene rifugio » che riveste la casa; mentre l'offerta di mutui diminuisce per la difficoltà degli istituti di credito di collocare le cartelle presso il pubblico dei risparmiatori.

3. 3. 2. - In periodi di elevati tassi di inflazione la durata dei mutui tende a diminuire, in quanto i risparmiatori, per effetto delle aspettative inflazionistiche, sono poco propensi a vincolare i propri capitali per periodi lunghi.

3. 3. 3. - I tempi di istruttoria sono indipendenti da situazioni congiunturali, in quanto legati a condizioni organizzative ed ai numerosi adempimenti richiesti dalla legge e dalle condizioni di operatività degli uffici pubblici.

3. 3. 4. - Lo scarto cartelle è determinato dall'esistenza di un tasso nominale stabile corrisposto sulle cartelle: l'onere complessivo praticato ai mutuatari aumenta quando cresce la difficoltà di collocamento delle cartelle, cioè quando i corsi sono depressi. Anche lo stesso tasso nominale, la cui misura deve essere stabilita con decreto ministeriale, aumenta in periodi di difficoltà del sistema finanziario.

In fasi di acuto processo inflazionistico lo stesso collocamento dei titoli - anche con scarti elevati - diviene limitato per cui le possibilità di intermediazione degli istituti si restringono.

3. 3. 5. - I margini di garanzia vengono determinati a tutela dei risparmiatori e con lo scopo di contenere i costi del mutuante in conformità alle leggi sul credito fondiario, e sono indicati nella misura del 50 per cento; le disposizioni stabiliscono inoltre che il ripagamento del mutuo deve essere garantito dal reddito netto dell'immobile finanziato (cioè le rate di rimborso non possono superare il reddito netto dell'immobile). Disposizioni previste da leggi speciali - in relazione particolarmente all'edilizia economica e popolare - riducono in taluni casi i margini di garanzia prevedendo però generalmente l'intervento di garanzie integrative, soprattutto da parte dello Stato.

I mutui fondiari hanno durate molto lunghe (sull'ordine dei 20/30 anni in media) per cui i margini di garanzia non possono essere fissati in relazione a particolari contingenze; occorre osservare inoltre come fasi di congiuntura difficile, ed ancor più di recessione possono aumentare i rischi dell'operazione.

3. 3. 6. - Il valore cauzionale dell'immobile è funzione del reddito netto atteso; quindi la sua misura dipende dalla valutazione che l'istituto di credito fa delle possibilità di reddito dell'immobile. Fenomeni accidentali - quali rivalutazioni conseguite in periodo di inflazione - non possono incidere sostanzialmente nella stima del reddito. La determinazione del reddito netto futuro deve poi far riferimento anche a fattori esterni quali l'imposizione fiscale (presente e futura), il regime dei fitti.

4. - Lo sviluppo del credito fondiario rispetto agli altri rami del credito speciale ed al credito ordinario nel periodo 1958/73 è il seguente:

| Anno | Totale impieghi Istituti di credito fondiario ed edilizio | Totale impieghi Istituti di credito speciale | Totale impieghi Istituti di credito ordinario | Impieghi Sezione credito fondiario dell'Istituto bancario San Paolo di Torino |
|----------------|--|--|---|--|
| | Incrementi per cento | | | |
| 1959 | 19,4 | 16,2 | 14,7 | 23,4 |
| 1960 | 24,9 | 22,0 | 22,0 | 27,8 |
| 1961 | 33,8 | 21,4 | 20,8 | 36,6 |
| 1962 | 34,8 | 25,6 | 20,5 | 31,8 |
| 1963 | 26,1 | 18,9 | 22,3 | 27,4 |
| 1964 | 17,2 | 15,3 | 3,0 | 13,7 |
| 1965 | 15,2 | 10,2 | 8,0 | 12,1 |
| 1966 | 18,5 | 11,3 | 14,6 | 21,9 |
| 1967 | 18 | 15,6 | 15,7 | 15,5 |
| 1968 | 26,1 | 15,5 | 10,8 | 16,0 |
| 1969 | 17,8 | 11,9 | 15,0 | 12,3 |
| 1970 | 16,1 | 12,3 | 14,0 | 12,1 |
| 1971 | 15,4 | 26,0 | 13,0 | 17,2 |
| 1972 | 12,3 | 19,8 | 18,9 | 9,5 |
| 1973 | 22,2 | 28,8 | 19,0 | 32,1 |

Si può osservare come l'andamento delle erogazioni per operazioni di credito speciale evidenzia un andamento più sostenuto, e più stabile delle operazioni di credito ordinario. Inoltre è di interesse nell'analisi dello sviluppo del credito fondiario l'individuazione di due fasi, nell'arco di tempo considerato, che coprono rispettivamente il periodo fino al 1963 (con incrementi più elevati dell'ordine del 28 per cento) e gli anni successivi (con incrementi dell'ordine del 18 per cento).

Per quanto riguarda l'ultimo triennio si osserva poi come il complesso dei crediti a lungo termine (all'industria, all'agricoltura, per opere pubbliche) si sia sviluppato ad un tasso superiore a quello — pur rilevante — conseguito per il credito fondiario.

4. 1. — Per quanto riguarda l'esperienza dell'istituto si può indicare che i flussi di risparmio intermediati sono stati per la quasi totalità impiegati nella concessione di mutui edilizi; la quota di mutui fondiari sul totale mutui concessi è molto limitata. Per quanto riguarda il tipo di costruzioni finanziate, per la quasi totalità si tratta di abitazioni residenziali (99 per cento nel 1971, 99,2 per cento nel 1972, 99,4 per cento nel 1973), la restante parte è costituita da beni rustici. Di interesse può essere l'analisi dell'importo medio delle operazioni che è nell'ordine dei 5 milioni di lire.

5. — La legge sul credito fondiario riserva ai mutuatari la possibilità di rimborsare anticipatamente, anche in cartelle, la quota capitale del mutuo. La quota di mutui che annualmente viene estinta anticipatamente si aggira intorno al 2-3 per cento del totale mutui in essere, quota pressoché uguale a quella delle quote capitali incluse nelle semestralità di rimborso. Il ricorso all'estinzione anticipata tende ad essere più sensibile nei primi anni dopo la stipulazione.

L'estinzione avviene, nella generalità dei casi, in cartelle; solo in particolari situazioni di mercato, nelle quali sia difficile reperire titoli della serie e del taglio richiesto, il regolamento avviene in contanti.

6. — Il valore crescente degli immobili non ha influenzato l'esito dei mutui, in quanto la concessione — come indicato prima — è in relazione alle prospettive di reddito atteso.

Occorre osservare per altro che in sede di realizzo di beni in garanzia non è possibile conseguire il controvalore che, ad un primo e generico esame, pare assegnato dal mercato. In particolare occorre ricordare co-

me l'insolvenza tenda a manifestarsi in periodi di crisi e di forte scarsità di liquidità.

La tendenza degli immobili a rivalutarsi col tempo ha invece potuto costituire uno stimolo per le imprese e per le famiglie ad indebitarsi, nella prospettiva di realizzare elevate plusvalenze.

7. — La percentuale delle semestralità non regolate alla scadenza contrattuale si aggira attualmente intorno al 5-6 per cento dell'importo totale.

L'importo delle partite in sofferenza era invece pari, per quanto riguarda l'Istituto, a:

1971: 0,40% del totale mutui in essere

1972: 0,42% del totale mutui in essere

1973: 0,30% del totale mutui in essere.

8. — Il saggio effettivo di negoziazione dei mutui (comprensivo dello scarto cartelle e del diritto di commissione e degli altri oneri) è soggetto a notevoli sbalzi di alcuni mesi a questa parte per effetto dell'oscillazione del corso delle cartelle. Attualmente, per durate medie di 15-20 anni, il saggio effettivo è pari al 15 per cento circa; il saggio è più alto per durate maggiori.

9. — Il ricavo lordo che gli Istituti ritraggono dalla gestione del credito fondiario ed edilizio è rappresentato dall'importo del diritto di commissione (1 per cento annuo sul debito iniziale) che deve coprire le spese di amministrazione.

Gli oneri amministrativi sono risultati pari — negli ultimi anni — mediamente all'80 per cento delle commissioni introitate e l'utile netto si è così ragguagliato allo 0,15 per cento-0,20 per cento del totale dei fondi intermediati.

10. — Le banche che attuano una politica di « sostegno » del corso delle cartelle possono ritrarre, in certe situazioni di mercato, il vantaggio di più ampie possibilità di collocamento dei titoli.

11. — Nessuna differenza tra scarto cartelle addossato al mutuatario e prezzo di mercato esiste in un sistema di corsi oscillanti.

In un sistema di corsi stabilizzati invece tale differenza va a vantaggio del compratore di titoli in via indiretta in quanto serve a precostituire un accantonamento da utilizzare per il sostegno dei corsi. Gli accantonamenti sono compensati infatti — nel lungo periodo — dagli oneri che gli Istituti devono affrontare nelle situazioni di difficoltà del mercato finanziario.

12. 1. - La componente fondamentale del costo di un mutuo fondiario è il tasso effettivo di interesse necessario per la provvista dei fondi: l'onere relativo incide per oltre il 90 per cento sul costo totale.

Tra gli elementi che compongono il costo dei mutui ve ne sono alcuni su cui è impossibile operare una riduzione (diritti di commissione e spese di istruttoria) in quanto rappresentano il corrispettivo di oneri (organizzativi e gestionali) effettivamente sostenuti dall'Istituto di credito e tendenzialmente destinati ad aumentare.

L'allungamento della durata dei mutui riduce le rate di rimborso rendendole compatibili con le capacità di reddito di un maggior numero di famiglie ma può far aumentare l'onere dell'operazione. È necessario infatti realizzare condizioni di tasso e di durata analoghe per mutui e cartelle, e poiché i risparmiatori, in periodi di congiuntura sfavorevole, preferiscono investire in titoli con scadenza molto ravvicinata per ottenere fondi a più lunga scadenza è necessario offrire tassi più elevati.

Una riduzione del tasso nominale di interesse sui mutui concessi è impensabile in quanto implicherebbe una quotazione più ridotta con aumento dello scarto e quindi dell'onere. Il valore cauzionale dell'immobile e la percentuale di questo presa a base per determinare l'entità del finanziamento sono elementi che non influiscono sul costo del mutuo.

12. 2. - La concessione di mutui con rate di rimborso crescenti potrebbe trovare un buon accoglimento presso le famiglie, tenuto conto del fatto che la domanda di mutui per la casa proviene soprattutto da famiglie giovani la cui capacità di reddito (anche reale) è destinata ad aumentare col tempo. In tal modo aumenta però la vita media dei titoli ed è più elevato il costo per la provvista dei fondi.

Una formula tecnica che consente di realizzare un piano di rientro con rate crescenti nominalmente ma costanti in termini reali è quella dell'indicizzazione. In tal caso il tasso base può essere fissato a valori vicini all'1-2 per cento mentre avverrebbe una rivalutazione periodica del debito residuo (su cui calcolare la quota interessi) in base ad un indice di perdita del potere di acquisto della lire opportunamente scelto.

12. 3. - Le disposizioni sul credito fondiario danno agli Istituti la possibilità di concedere prestiti - per prima ipoteca - fino alla metà del valore degli immobili.

In virtù di leggi successive, per facilitare l'edilizia economico-popolare, la percentuale è stata elevata al 75 per cento ed in alcuni casi al 90 per cento.

La concessione di mutui di seconda ipoteca non trova quindi fondamenti giuridici ed economici nell'ambito del sistema del credito fondiario; tali mutui hanno per altro un costo maggiore. Data poi la più breve durata di tali operazioni le stesse non paiono rispondenti alle necessità finanziarie delle famiglie.

12. 4. - Lo svincolo dell'emissione delle cartelle fondiarie dalla concessione dei mutui gioverebbe a dare al sistema del credito fondiario una maggiore elasticità nel senso che permetterebbe di mantenere stabile - entro certi limiti - il flusso dei finanziamenti alla costruzione di case, indipendentemente dallo andamento della raccolta dei fondi. L'equilibrio tra la raccolta e gli impieghi dovrebbe in ogni caso essere assicurato nel medio termine, mentre gli squilibri nel breve termine, potrebbero essere superati mediante:

emissione di titoli, prima della stipulazione dei mutui, entro parametri definiti (fondi capitale o di riserva, eccetera);

possibilità per gli Istituti di stipulare particolari accordi reciproci che prevedano la emissione di cartelle ed in contemporaneo assorbimento di titoli emessi da altri istituti congeneri; alla definizione delle proprie operazioni di mutuo, i titoli, ricevuti in deposito temporaneo, sono restituiti all'emittente.

12. 5. - Le procedure per l'istruzione delle pratiche di mutuo potrebbero essere accelerate attraverso la previsione per legge - e ciò al fine di evitare inutile e dannosa concorrenza fra gli Istituti - della possibilità che gli stessi accertino la proprietà e la libertà ipotecaria dei cespiti cauzionali mediante relazione notarile da articolarsi in due tipi e cioè:

a) relazione notarile sintetica per i mutui di importo minore (indicativamente sino a lire 75 milioni);

b) relazione notarile analitica (e perciò sindacabile dagli organi interni degli Istituti) per i mutui di importo superiore (indicativamente sino a lire 150 milioni).

È utilissimo puntare anche sulla razionalizzazione del diritto vigente che con le sue strutture condiziona l'istruttoria e ciò mediante:

a) ampliamento della tutela dei terzi fra i quali vanno annoverati gli Istituti (la diret-

tiva Cee in materia societaria ne è un eccellente esempio);

b) depurazione del diritto da ogni eccesso di formalismo;

c) adeguamento del diritto agli aspetti dinamici della nostra epoca.

In questa prospettiva, a tempi lunghi, occorrerà senza dubbio riformare il sistema della pubblicità immobiliare passando dalla attuale a base personale ad un'altra a base reale (sistema tavolare).

Si potrebbe invece subito (e senza oneri finanziari per lo Stato) por mano alle particolari riforme sotto elencate:

A) di maggior importanza perché di carattere generale:

riduzione drastica della durata delle usucapioni (ora 20 anni per la normale e 10 anni per quella abbreviata) in quanto l'ossatura delle istruttorie si basa appunto su tale istituto e di necessità è ventennale in quanto ventennale l'usucapione;

istituzione - in conformità anche alla esperienza estera (vedi Francia) - del certificato di urbanizzazione col quale sia ufficialmente precisata la specifica regolamentazione urbanistica cui una certa area deve sottostare e, a costruzione ultimata, la certificazione della regolarità edilizia e riconoscimento che i beni conformi al certificato, non potranno in nessun caso - per successiva accertata eventuale irregolarità edilizia - essere abbattuti né totalmente né parzialmente, né penalizzati in alcun altro modo.

B) di rilevanza specifica:

esplicita ammissione che le associazioni non riconosciute possono essere proprietarie di beni immobili (e perciò ipotecabili per operazioni di credito fondiario); istituzione di un pubblico registro per dette associazioni;

istituzione di un sistema di pubblicità per le società semplici;

istituzione di un sistema di certificazione per le società straniere operanti in Italia dal quale risulti se per le medesime debbasi o meno applicare l'articolo 2505 del codice civile;

estensione per i terzi della salvezza di cui all'articolo 2332 del codice civile anche alle società di persone e quella di cui all'articolo 534 del codice civile anche al legatario apparente;

revisione dell'attuale obbligo di assicurare contro l'incendio i beni cauzionali, consentendo ampie facoltà alternative agli Istituti;

facoltà che i documenti dell'istruttoria legale e tecnica-amministrativa siano producibili in carta libera (cioè esenti da bollo);

istaurazione di un sistema (o pubblicitario o di abbreviamento di termini) che valga a tutelare i terzi dal pericolo di ricorso alla Autorità giudiziaria ordinaria nel caso di beni provenienti attraverso procedure di espropriazione per pubblica utilità;

abolizione di tutte le nullità degli atti di vendita stabilite da leggi speciali (urbanistiche, per l'edilizia economica popolare, ecc.) (e ciò anche con effetto retroattivo per ricavarne effettiva utilità) le quali inceppano la fluidità e la sicurezza del traffico giuridico immobiliare, con sostituzione di diverso tipo di sanzione, ugualmente valida, ma priva dei difetti sovra lamentati;

abolizione dei vincoli militari per le zone di confine;

previsione del mantenimento dell'attuale sistema di pubblicità per il caso di comunione tra i coniugi (articolo 2647 del codice civile) anche quando con la riforma del diritto di famiglia detto sistema sarà reso normale (mentre oggi normale è quello della separazione).

12. 6. - Le difficoltà riguardano - in questo momento - il reperimento dei fondi presso i risparmiatori: l'allungamento della durata rende più difficoltosa la copertura dei mutui.

È da rilevare inoltre che l'allungamento della scadenza contribuisce a far aumentare il costo del mutuo; infatti più lontana è la scadenza delle cartelle (e quindi del mutuo) minore ne sarà il prezzo di mercato e maggiore di conseguenza lo scarto da applicare.

Le stesse emissioni pubbliche si sono indirizzate - in questi ultimi tempi - verso scadenze più brevi, come nel caso dei Buoni del Tesoro (passati da novennali a quadriennali).

L'allungamento della durata dei prestiti potrebbe essere realizzata nel caso in cui sia prevista la rivalutazione del capitale da ammortizzare tramite un meccanismo di indicizzazione.

Anche in questo caso tuttavia la durata massima non dovrebbe superare i 20-25 anni.

12. 7. - Il giudizio sul meccanismo che permette l'immissione delle cartelle fondiari nella Riserva obbligatoria è positivo, soprattutto dopo l'abolizione dell'obbligo di immettere cartelle dei vari Istituti sulla base delle quote di mercato di ciascuno.

Occorre peraltro rilevare come il provvedimento abbia effetti ridotti, se limita l'immissione di cartelle solo in relazione alla riserva da costituire per i nuovi depositi a risparmio acquisiti.

12. 8. - L'inclusione, tra gli investimenti obbligatori in titoli, delle cartelle potrà essere un valido strumento nel momento in cui si cerchi di lanciare serie di nuova emissione. Al fine di conseguire effetti di sostegno della attività di costruzione il provvedimento dovrebbe riguardare appunto titoli di nuova emissione delle Sezioni ed Istituti di credito fondiario e delle collegate sezioni per il finanziamento delle opere pubbliche.

12-bis. - Per quanto riguarda l'operatività degli Istituti di credito fondiario i meccanismi finanziari previsti dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, sono da valutarsi positivamente.

Un limite all'intervento degli Istituti è costituito dalla necessità di una garanzia da parte dello Stato che integri i casi in cui i beni offerti siano inadeguati o che presentino caratteristiche di scarsa commerciabilità in sede esecutiva. L'introduzione di un meccanismo correttivo di garanzia integrativa permette agli Istituti di operare in un campo di rilevante interesse sociale assicurando, nel contempo, piena rispondenza alle aspettative di sicurezza attese dai risparmiatori.

In particolare gli Istituti possono pienamente collaborare nel settore dell'edilizia convenzionata (articolo 72 della legge) e, soprattutto, in relazione alle disposizioni della legge n. 247 di recente approvazione.

Vi è però da osservare che i meccanismi in oggetto possono risultare inefficienti qualora i relativi stanziamenti nei bilanci statali e regionali non siano adeguati o non siano tempestivamente avviate le relative procedure amministrative da parte degli organi pubblici competenti.

13. - Nella prospettiva di un rilancio della edilizia economico-popolare non sono necessarie particolari norme innovative nel campo dell'urbanistica; soltanto sarebbe indispensabile un maggior impegno da parte delle amministrazioni locali nella predisposizione delle aree attraverso l'impiego degli strumenti urbanistici previsti dalle leggi 865/71 e 247/74.

Una norma innovativa potrebbe invece essere quella che estendesse le agevolazioni finanziarie previste dall'articolo 72 della legge 865 anche alle imprese edili che intendano costruire - nell'ambito delle disposizioni - per cedere gli alloggi.

Dal punto di vista finanziario è necessario un massiccio intervento dello Stato, per intanto, attraverso la mobilitazione dei fondi GESCAL, e, successivamente, attraverso l'approvazione del piano pluriennale di stanziamenti per il soddisfacimento di quella fascia di domanda di abitazioni, in cui è preclusa la possibilità di intervento del sistema bancario, mancando nelle famiglie interessate i presupposti economici per la contrazione di mutui a condizioni di mercato.

Nel quadro di una revisione globale della normativa sul credito fondiario, ancora oggi basata sul testo unico del 1905, si fa presente la necessità di giungere ad una precisa separazione del credito fondiario e del credito edilizio, intesi, il primo come strumento di smobilizzo della proprietà fondiaria, il secondo come vero mezzo di formazione della proprietà stessa. Sotto l'aspetto fiscale sarebbe opportuno agevolare maggiormente l'edilizia di tipo economico-popolare (i recenti provvedimenti di aumento dell'IVA dal 3 al 6 per cento e del bollo dal 5 all'8 per cento sono contrari a tale indirizzo) e colpire l'edilizia di lusso, in cui più evidenti sono fenomeni di speculazione. Inoltre dovrebbe essere eliminata la ritenuta del 10 per cento sugli interessi delle cartelle fondiarie che viene ad accrescere l'onere dei mutui: in particolare tale esenzione dovrebbe essere assicurata ai titoli emessi per finanziamenti accordati nell'ambito dell'edilizia economica e popolare.

14. - Tra i sistemi esteri di finanziamento all'edilizia quelli su cui è utile porre l'attenzione si segnalano:

1. Il sistema tedesco - è quello in cui viene attuata la forma più efficiente di risparmio-casa attraverso le Bausparkassen. La trasposizione del sistema, con opportune modifiche per quanto riguarda la fissazione del tasso di interesse, potrebbe avvenire in Italia con meccanismi centrali che si facessero carico della raccolta e dell'erogazione dei fondi.

2. Il sistema francese - che deve la sua efficienza alla notevole articolazione e differenziazione degli interventi nel settore abitativo da parte dell'Amministrazione pubblica.

15. - Misure tecniche, amministrative e legislative che possono suggerirsi per un razionale sviluppo del credito all'edilizia:

sperimentare nuove forme di finanziamento del settore, per esempio attraverso la emissione di titoli indicizzati che garantiscono un tasso di rendimento reale minimo; in

tal caso anche la somma mutuata dovrebbe essere indicizzata;

rendere obbligatorio l'acquisto di una parte delle cartelle di nuova emissione per le banche e gli investitori istituzionali (imprese di assicurazione, fondi previdenziali, ecc);

graduare l'onerosità dei mutui in relazione alle condizioni economiche dei mutuatari con più ampi stanziamenti sul bilancio dello Stato a favore dell'edilizia economico-popolare;

elevare di alcuni punti il tasso di interesse sulle cartelle attualmente in circolazione e quindi sui mutui di vecchia stipulazione, al fine di equiparare il trattamento delle cartelle di nuova emissione a quelle già in circolazione;

svincolare il momento dell'emissione delle cartelle da quello della concessione dei mutui;

permettere agli Istituti di credito fondiario la concessione di mutui a medio termine a condizioni di mercato, per il finanziamento di costruzioni di lusso o ad uso seconda casa, e la relativa raccolta di fondi a medio termine attraverso strumenti diversi dalle cartelle (esempio certificati di deposito).

16. - La creazione di una finanziaria pubblica che abbia lo scopo di unificare totalmente gli strumenti di credito fondiario ed edilizio potrebbe contrastare con le esigenze di elasticità del sistema e di articolazione degli interventi.

Già attualmente esistono enti a livello nazionale con il compito di reperire fondi sia sul mercato obbligazionario (come il Consorzio di credito per le opere pubbliche) e sia tramite il risparmio postale (Cassa depositi e prestiti).

Un concentramento delle emissioni potrebbe determinare una minor capacità di reperimento dei fondi: in linea di massima un sistema che preveda la molteplicità delle fonti di finanziamento può assicurare oltre ad un più ampio flusso di disponibilità anche una attenuazione degli andamenti ciclici in ragione della articolazione funzionale e della distribuzione territoriale.

Un concentramento delle erogazioni risulterebbe poi notevolmente oneroso ed estremamente rigido e, sostanzialmente, non in grado di garantire con tempestività l'erogazione di un elevatissimo numero di mutui - per importi ridotti - distribuiti in tutto il Paese.

Si possono invece valutare positivamente iniziative dirette a mobilitare rapidamente i fondi pubblici attualmente già disponibili, o

stanziati, sia attraverso gli istituti centrali già esistenti, sia per il tramite di sezioni appositamente costituite o di nuovi istituti.

17. - È auspicabile, come accennato al punto 15, rendere obbligatorio l'intervento degli investitori istituzionali nel settore abitativo, attraverso l'acquisto di cartelle di nuova emissione ed obbligazioni delle annesse Sezioni per opere pubbliche.

Una forma di intervento nuova, mutuata dall'esperienza svizzera (*lettre de gage*), potrebbe consistere nella creazione di titoli particolari rappresentativi di crediti garantiti da ipoteche su specifici fabbricati che tali enti, con i loro fondi, contribuiscono a finanziare. Tali titoli offrirebbero la possibilità di smobilizzare anche solo parzialmente le somme investite in immobili. Il sistema potrebbe anche trovare applicazione - con opportuni interventi di garanzia integrativa da parte dello Stato - nel settore dell'edilizia economica popolare.

18. - Il settore dell'edilizia abitativa è quello che più si addice alla sperimentazione di nuove forme di raccolta del risparmio attraverso, per esempio, l'introduzione di formule varie di indicizzazione.

L'introduzione dell'indicizzazione nel settore del credito industriale potrebbe risultare deleteria, a causa degli eccessivi oneri che verrebbero addossati alle imprese e delle conseguenze accelerative del processo inflazionistico così determinate.

Il credito edilizio finanzia invece direttamente le famiglie ed una indicizzazione nel rimborso del debito può rappresentare un valido aiuto nel superamento della fase iniziale in cui il reddito familiare risulta più contenuto. In periodi successivi è più agevole per le famiglie rimborsare quote rivalutate del debito (ma costanti in termini reali) a causa dell'espandersi delle entrate.

Oltre all'erogazione di mutui indicizzati coperti da disponibilità derivanti dal collocamento di titoli aventi appunto tali caratteristiche, una formula valida per la gestione dei flussi finanziari da far confluire al settore edile è quella del risparmio-casa sperimentata con successo in altri paesi; se organizzato su base nazionale - e con la garanzia, da parte della banca centrale di interventi di sostegno e di riequilibrio - il sistema dovrebbe permettere la concessione dei mutui con i fondi messi a disposizione dalle stesse persone che intendono costruirsi l'abitazione.

BANCO DI SICILIA - AMMINISTRAZIONE CENTRALE

SEZIONE DI CREDITO FONDIARIO.

1. - *Quali fini si debbano fissare per una politica di credito nel settore abitativo diretta a meglio appagare l'interesse della collettività.*

Si ritiene - in linea generale - che una politica di credito nel settore abitativo debba tendere a convogliare nel quadro delle linee programmatiche generali un congruo flusso di risorse per la realizzazione di case di abitazione (da cedere in proprietà o da dare in affitto a canoni equi ed accessibili anche alle categorie meno abbienti) e per il risanamento e il recupero del patrimonio edilizio esistente, specie nei grossi centri.

Un sensibile abbattimento del costo delle operazioni di mutuo, in favore delle categorie meno abbienti, non può comunque realizzarsi senza il concorso finanziario dello Stato.

2. - *Quali elementi siano da considerare indicativi del grado di efficienza di un sistema di credito al settore abitativo.*

La misura in cui esso sistema riesce a sollecitare flussi di risparmio (nell'ambito delle risorse disponibili allo scopo) da destinare al finanziamento dell'edilizia e la capacità di contenere, nella misura in cui è tecnicamente possibile, il costo dell'intermediazione.

3. - *Se il vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio, risponda ed eventualmente perché ed in quale misura, agli obiettivi ed ai criteri di cui alle due domande precedenti.*

Occorre premettere che il meccanismo del credito fondiario è di semplice intermediazione.

N. B. — Documento trasmesso dal presidente del Banco, Ciro De Martino.

ne tra i risparmiatori che intendono investire il loro denaro ed i privati, enti ed imprese che richiedono mutui a lungo termine.

Per questo si ha la perfetta corrispondenza tra massa delle cartelle in circolazione e massa dei mutui in essere e tra tasso delle cartelle e tasso dei mutui.

Gli Istituti da una parte curano il collocamento dei propri titoli sul mercato e dalla altra provvedono all'erogazione dei mutui, assumendo per intero i rischi inerenti a tale opera di intermediazione.

Tale meccanismo ha sin qui perfettamente risposto alle esigenze di finanziamento della edilizia, fornendo un positivo e crescente apporto allo sviluppo del settore a decorrere dal 1949, anno in cui la legge n. 474, varata per fronteggiare i problemi della ricostruzione postbellica, fissò i criteri per l'intervento dei Crediti fondiari nel settore dell'edilizia non di lusso.

Ovviamente, il meccanismo stesso, legato alla evoluzione del mercato finanziario, può operare validamente se ed in quanto tale mercato fornisca adeguate disponibilità. Le attuali difficoltà non sono quindi da imputare a carenze strutturali di tale meccanismo, ma alle crisi del mercato finanziario, superate le quali gli Istituti di Credito fondiario potranno riprendere la loro piena operatività.

3. 1. - *In che misura consenta prestiti con scadenza giudicati parimenti convenienti dai mutuatari e dai mutuantì.*

In periodi di relativa stabilità del mercato, è possibile il graduale soddisfacimento della richiesta di mutui con scadenza giudicata conveniente dai mutuatari.

La durata di detti mutui spesso ha anche notevolmente superato quella accordata per operazioni similari in altri Paesi europei.

Nei periodi di inflazione invece, si manifesta una tendenza all'allungamento della durata del mutuo da parte del debitore, che non può essere assecondata.

L'Istituto mutuante infatti incontrerebbe maggiori difficoltà nel collocare nel mercato titoli a più lungo termine.

3. 2. - *Fino a che punto assicurati un continuo equilibrio tra domanda ed offerta di mutui.*

Nei periodi di congiuntura economica sfavorevole, gli Istituti hanno posto in atto diverse forme tecniche per assicurarsi il maggior flusso possibile di risparmio per potere soddisfare le richieste di finanziamento da parte del settore edilizio (riduzione della durata delle cartelle, emissione di serie chiuse, particolari intese con gli investitori, ecc.).

Quindi solo in tempi di eccezionale difficoltà creditizia, quale l'attuale, può determinarsi un accumulo di domande di mutuo che non possono essere soddisfatte.

3. 3. - *Quali specifiche correlazioni si notino tra andamento della congiuntura economica, mutamenti della politica monetaria e:*

L'andamento della congiuntura economica e i conseguenti provvedimenti antinflazionistici non possono che condizionare il mercato finanziario e, in modo determinante, la domanda e l'offerta di mutui.

3. 3. 1. - *Domanda e offerta di mutui.*

In periodi di avversa congiuntura e di politica monetaria restrittiva, le domande di mutuo aumentano, mentre diminuiscono le possibilità operative degli Istituti di credito fondiario. Ciò in quanto si accentua la propensione all'acquisto di immobili gravati da mutui e diminuisce nel contempo la tendenza dei risparmiatori ad acquistare titoli a reddito fisso, venendo meno così agli Istituti mutuantanti la essenziale fonte di provvista.

3. 3. 2. - *Durata dei mutui.*

Nei periodi di avversa congiuntura, si manifesta la tendenza dei mutuatari a chiedere una maggiore durata dei mutui, tendenza che per le considerazioni già svolte, non può essere assecondata dagli Istituti mutuantanti.

3. 3. 3. - *Tempi di istruttoria dei prestiti.*

I tempi di istruttoria dei prestiti non sono condizionati dalla congiuntura.

3. 3. 4. - *Scarto cartelle a carico dei mutuatari.*

Lo scarto cartelle, fermo restando il loro rendimento facciale, aumenta di volta in volta nella misura necessaria a consentire il collocamento dei titoli: esso è quindi strettamente condizionato dalla situazione del mercato finanziario.

Gli istituti di credito fondiario svolgono una attivissima politica diretta ad ottenere il collocamento delle proprie cartelle con interventi di vario genere presso i potenziali investitori, dacché, per la particolare natura del meccanismo del credito fondiario basato sulla intermediazione tra domanda e offerta, è precipuo interesse degli Istituti, che operano nel regime di concorrenza, contenere al massimo gli scarti nel collocamento dei titoli onde potere assicurare alla clientela mutui al minor costo.

Vi sono però dei momenti, quale l'attuale, in cui ogni accorgimento si rivela inutile per la generalizzata repulsione del mercato ad assorbire titoli a reddito fisso.

3. 3. 5. - *Margini di garanzia richiesti dal mutuante rispetto al valore dell'immobile.*

I margini di garanzia per la concessione dei mutui fondiari sono stabiliti dalla legge nella misura del 50 per cento del valore dell'immobile. In base a talune leggi speciali per l'incentivazione edilizia tale limite può essere elevato con la acquisizione di adeguate garanzie integrative (fidejussioni, garanzia dello Stato, eccetera).

Il limite del 50 per cento trova il suo obiettivo fondamento nella esigenza di tutelare i portatori delle cartelle contro i rischi di morosità dei mutuatari.

L'esperienza del ricorso alle procedure esecutive ha reso palese che quello che potrebbe sembrare un sensibile divario tra valore dell'immobile e importo del mutuo erogato si annulla per effetto degli interessi che vengono a maturarsi nei tempi lunghi occorrenti al recupero coattivo del credito. Si tenga conto al riguardo che il determinarsi della morosità non sospende l'obbligo degli Istituti di provvedere al pagamento delle cedole ed al rimborso delle cartelle a sorteggio.

Un aumento, in via legislativa, dell'attuale limite di intervento degli Istituti di credito fondiario potrebbe ritenersi ammissibile per il fatto che gli immobili, nell'attuale situazione congiunturale, si rivalutano rapidamente.

È però da tenere presente che in periodo di inflazione si determina un notevole aumento del costo dei mutui e conseguentemente dei rischi di morosità.

3. 3. 6. - *Criteri di stima seguiti dal mutuante nel definire il valore cauzionale dell'immobile.*

I criteri di stima per determinare il valore cauzionale dell'immobile sono stabiliti dalla legge.

Purtuttavia, nell'attuale situazione, caratterizzata fra l'altro da crescenti costi di manutenzione, da un'imposizione fiscale già elevata e presumibilmente crescente, e dal regime vincolistico degli affitti, una rigida applicazione dei criteri dettati dalla legge comporterebbe la determinazione di valori bassissimi.

Gli istituti si sforzano quindi di dare in pratica un'applicazione la più elastica possibile alla norma del testo unico 1905. Infatti, nel particolare settore del credito edilizio, si tiene conto che il mutuo, anche se contratto per la costruzione, facilita l'acquisto degli alloggi. Di conseguenza i mutui di che trattasi vengono consentiti - pur nel rispetto della legge - nella misura più ampia possibile.

4. - *Se, preso come riferimento il periodo 1958-1973, lo sviluppo del credito fondiario sia stato maggiore o minore di quello degli altri rami creditizi. Se ciò sia vero in ogni parte del quindicennio considerato e quali ne siano le cause.*

Nel periodo dal 1958 al 1973 si è senz'altro registrato un aumento degli impieghi degli Istituti di credito fondiario in misura maggiore degli altri rami creditizi, anche se tale incremento non è risultato omogeneo nei singoli anni, a causa delle ricorrenti crisi che hanno interessato il settore edilizio.

4. 1. - *Quali sono le proporzioni tra le diverse destinazioni nell'interno dei flussi creditizi all'edilizia nel quindicennio considerato.*

La maggior parte dei finanziamenti consentiti è andata all'edilizia abitativa privata. La quota rappresentata dai finanziamenti agevolati, molto contenuta nei primi anni di applicazione della legge 1179/65, è andata gradualmente aumentando.

È da rilevare in proposito che l'aumentare dei finanziamenti che possono concretarsi

a valere sulla predetta legge, risulta condizionato dalle somme stanziato dallo Stato a titolo di contributi.

5. - *In che misura i mutuatari si giovano della possibilità di restituire la rata capitale dei mutui rimborsando in cartelle.*

Il pagamento delle rate semestrali del mutuo deve per legge essere effettuata in contanti. Invece nel caso di restituzione anticipata, totale o parziale, del mutuo stesso il mutuatario può estinguere il suo debito versando cartelle della stessa serie e saggio di quelle emesse in corrispondenza del mutuo, che vengono conteggiate al loro valore nominale.

In pratica i mutuatari si giovano nella quasi totalità dei casi di tale forma di estinzione, in quanto essa consente loro di recuperare in tutto o in parte - in relazione alla situazione del mercato obbligazionario del momento - lo scarto subito all'atto del perfezionamento del mutuo.

6. - *Se il valore crescente degli immobili abbia influito e in che misura sul buon fine dei mutui negoziati.*

In linea di massima il deprezzamento del metro monetario e la conseguente rivalutazione nominale degli immobili ipotecati dovrebbero favorire il buon esito dell'operazione.

Senonché, in situazioni inflazionistiche, lo aumento del costo della vita induce le famiglie a destinare ad altre esigenze - vitto, vestiario, eccetera - le somme preventivate per il pagamento delle rate, mentre alcuni imprenditori preferiscono far fronte al minore tasso di mora dei mutui che non agli elevati interessi degli altri finanziamenti bancari. Le situazioni di morosità non si riducono quindi con il ritmo preventivabile.

In sede di recupero coattivo - poi - entrano spesso in gioco altri fattori, quale la rarefazione di liquidità in concomitanza con situazioni inflazionistiche accentuate, che determinano concrete difficoltà di realizzo.

7. - *Quali siano state e siano attualmente le percentuali di insolvenza e le perdite relative alla gestione dei mutui.*

Si riportano qui di seguito i dati riguardanti questo Istituto nell'ultimo quinquennio:

| ANNI | Mutui in essere (miliardi) | Rate scadute e impagate (miliardi) | Percentuale | Perdite (milioni) |
|----------------|----------------------------------|--|-------------|----------------------|
| 1969 | 121 | 6 | 5,00 % | — |
| 1970 | 185 | 7 | 3,81 % | 74 |
| 1971 | 249 | 9 | 3,56 % | 12 |
| 1972 | 289 | 10 | 3,46 % | 36 |
| 1973 | 367 | 10 | 2,73 % | 34 |

8. - *Quale sia il saggio effettivo di negoziazione dei mutui, tenuto conto dello scarto cartelle, della commissione da corrispondere all'Istituto, delle spese di istruttoria.*

Il costo delle operazioni è andato progressivamente aumentando nel corso del 1974. In atto è nell'ordine del 15 per cento ma sembra destinato a salire.

9. - *Quale sia la misura del profitto che si ritrae dalla gestione del credito fondiario ed edilizio.*

Dall'analisi dei conti economici effettuata dalla Banca d'Italia risulta che gli utili degli Istituti e Sezioni di credito fondiario sono in grosso modo pari a quelli degli altri Istituti speciali ed hanno anzi registrato nell'ultimo settennio una diminuzione di quasi un terzo passando dallo 0,35 per cento circa allo 0,25 per cento.

10. - *Se le banche che si incaricano di regolare il mercato delle cartelle traggono utili rilevanti da tale attività e, se sì, in quale misura.*

11. - *A vantaggio di chi vada la differenza tra lo scarto cartelle addossato al mutuatario e il prezzo di mercato delle cartelle.*

Questo istituto ha sin qui seguito una politica di collocamento diretta ad assicurare ai risparmiatori la sicurezza assoluta dei corsi delle cartelle con una difesa rigida dei corsi stessi.

Tale linea di condotta era apparsa quella meglio rispondente alle esigenze del mercato siciliano e non aveva mancato di dare i suoi

frutti. Tuttavia, col repentino mutare della situazione verificatasi nel 1974, il sostegno di tale politica ha comportato oneri molto rilevanti.

Nel complesso si può affermare che le differenze di scarto, destinate a coprire il rischio nel collocamento dei titoli assunto dagli Istituti, tendono nel lungo periodo ad annullarsi in relazione proprio al verificarsi di situazioni di mercato che costringono gli Istituti a sostenere il corso dei loro titoli, con oneri anche maggiori di quelli inizialmente preventivati.

12. - *Quali modificazioni alle vigenti leggi potrebbero correggere la situazione presente.*

Vedansi le risposte per i punti 12.1. e 12.2.

12.1 - *Quali misure potrebbero adottarsi per ridurre il costo dei mutui (saggio di interesse, durata, commissione, spese di istruttoria, diffalco rispetto al valore cauzionale dell'immobile, misura di detto valore).*

Una riduzione del costo dei mutui dipende unicamente dalle condizioni alle quali le cartelle possono trovare assorbimento nel mercato obbligazionario.

È per altro da aggiungere che un aumento del tasso nominale delle cartelle, comportando un migliore rendimento del titolo (nonostante il maggior onere fiscale) e conseguentemente una minore difficoltà di collocamento del titolo stesso, sul mercato ridurrebbe più che proporzionalmente lo scarto rispetto agli attuali titoli 7 per cento e quindi consentirebbe probabilmente la concessione di mutui a costi effettivi inferiori agli attuali.

12. 2. - *Se nella prospettiva di una riduzione delle onerosità reali dei rimborsi da parte del mutuatario, possa prevedersi una opzione per rate di mutuo crescenti e quindi inizialmente meno onerose delle attuali. Quale disciplina possa essere eventualmente adottata.*

Un allungamento della durata dei mutui consentirebbe di attenuare l'onere a carico del mutuatario mentre l'adozione di altre tecniche di ammortamento (rate crescenti) renderebbe possibile un minor onere nella fase iniziale dell'ammortamento.

Però le corrispondenti cartelle avrebbero una vita media più lunga o minori possibilità di estrazione nella fase iniziale dell'ammortamento del mutuo, sicché stenterebbero ancor più a trovare collocamento sul mercato.

Per venire incontro alle esigenze di una fascia di mutuatari a più basso reddito, si potrebbe prevedere la concessione di contributi statali decrescenti o limitati nel tempo, in guisa da ridurre congruamente l'onere del mutuo nella fase iniziale dell'ammortamento.

12. 3. - *Quali ostacoli si frappongono ad una larga diffusione dei mutui di seconda ipoteca.*

La concessione dei mutui su seconda ipoteca, esclusa dalla legge, non appare conduttrice anche nella ipotesi di una eventuale modifica alla legge sul credito fondiario, costituendo i limiti di intervento attualmente previsti il massimo compatibile con la sicurezza del recupero del credito.

È da rilevare per altro che, in alcuni paesi esteri, la concessione di mutui su seconda ipoteca è ammessa in quanto il finanziamento concesso sulla prima ipoteca, di importo modesto, non comporta eccessivi rischi, appunto per la sua limitatezza.

12. 4. - *Se giovi svincolare l'emissione delle cartelle fondiarie dalla concessione dei singoli mutui e per quali motivi.*

Lo sganciamento della emissione delle cartelle dalla concessione dei mutui comporterebbe problemi di impiego temporaneo delle disponibilità raccolte, con maggiori oneri organizzativi ed economici e conseguente lievitazione del costo dei mutui.

Peraltro il collocamento potrebbe - in un errore di previsione - essere effettuato con scarti più alti di quelli poi esistenti sul mer-

cato al momento del concretamento del mutuo, sicché il mutuatario rifiuterebbe di concretarlo preferendo rivolgersi ad un Istituto concorrente in grado di applicare condizioni più favorevoli.

In ultimo, con lo sganciamento della erogazione dei mutui dalla emissione delle cartelle, gli Istituti perderebbero quei privilegi procedurali previsti dalla legge che assicurano una maggiore speditezza delle procedure esecutive a danno dei mutuatari morosi.

12. 5. - *Se e in che modo le procedure amministrative per l'istruzione e la definizione del contratto di mutuo possano essere semplificate ed accelerate.*

Nella prassi si è già fatto moltissimo per ridurre i tempi di istruttoria dei mutui con il ricorso a forme di istruttoria con relazione notarile e « per visure ».

Potrebbe rilevarsi utile una modifica dell'articolo 16 del testo unico sul credito fondiario che prescrive l'acquisizione della certificazione ipotecaria onde consentire agli istituti di valersi di forme diverse di accertamento legale. Inoltre potrebbe estendersi in tutta Italia il sistema « tavolare » in atto vigente solo in alcune province.

I ritardi nelle istruttorie delle pratiche sono spesso dovuti alle carenze degli uffici ipotecari e catastali.

12. 6. - *A quali condizioni e a quali conseguenze potrebbe allungarsi la durata del periodo di rimborso dei mutui.*

Come rilevato al punto 12. 2, il prolungamento della durata di ammortamento del mutuo inciderebbe negativamente sul rendimento delle cartelle determinando maggiori difficoltà nel collocamento delle stesse cartelle.

12. 7. - *Quale sia il giudizio relativo al meccanismo che consente di immettere le cartelle fondiarie nelle riserve obbligatorie delle banche e quali proposte di miglioramento si possano formulare.*

Il giudizio è positivo. Si potrebbe comunque prevedere la possibilità per le aziende di credito di avvalersi di tale meccanismo con riferimento agli incrementi della intera massa fiduciaria.

12. 8. - *Se si ritenga opportuno, e per quali ragioni, che gli investimenti obbliga-*

tori in titoli delle aziende di credito siano effettuati anche in cartelle fondiari.

Il settore del credito fondiario non può che essere favorevole a che gli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito vengano effettuati anche in cartelle fondiari.

12.-bis. - Quale sia il giudizio sui meccanismi finanziari della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Positivo per quanto concerne il meccanismo previsto all'articolo 72 della suindicata legge. È da rilevare che gli interventi degli Istituti di credito fondiario per la costruzione di alloggi su aree comprese nei piani di zona, non può spiegarsi, però, validamente in assenza della garanzia dello Stato, a causa della scarsa redditività e commerciabilità che presentano gli immobili da acquisire in ipoteca. La concessione di detti mutui è peraltro subordinata alla soluzione degli attuali problemi di collocamento delle cartelle.

13. - Nella prospettiva di una maggiore estensione del credito per iniziative edilizie di tipo economico, come potrebbe essere meglio armonizzate le normative nei campi: a) dell'urbanistica; b) dell'edilizia economica e popolare; c) del credito ipotecario; d) della legislazione tributaria.

Il problema della migliore articolazione della normativa sulla edilizia economico-popolare ai fini di un più efficace ed esteso intervento creditizio, impone uno studio approfondito, essendo richiesto un esame di indubbia complessità che dovrebbe investire la legislazione urbanistica, tributaria, creditizia, eccetera in vista di modifiche strutturali e non finalizzate alla soluzione di problemi congiunturali.

Non si è quindi in grado di formulare precise indicazioni dato il breve tempo concesso.

Intanto, ai fini di un rapido avvio delle iniziative nei piani di zona della legge numero 167 per l'edilizia economico-popolare, che coprono ben il 60 per cento del fabbisogno edilizio di un decennio, si potrebbe valutare la possibilità di integrare gli interventi delle cooperative e degli enti pubblici (IACP e Comuni) con una adeguata normativa della edilizia convenzionata che consentirebbe possibilità operative alle imprese private e a partecipazione pubblica.

Ciò consentirebbe un concreto utilizzo di terreni che presumibilmente Comuni, IACP

e Cooperative non saranno in grado di impiegare in tempi brevi.

Sarebbe poi da esaminare la possibilità di ripristinare per le cartelle fondiari il beneficio dell'esenzione della imposta sul reddito mantenuto per i titoli di Stato e assimilati.

14. - Quali delle rilevanti caratteristiche dei sistemi esteri di credito alla edilizia potrebbero essere utilmente introdotte in Italia.

15. - Tenuto infine conto delle esperienze italiane ed estere, quali misure tecniche, amministrative e legislative possano suggerirsi per un razionale sviluppo del supporto creditizio alla costruzione di abitazioni.

Le esperienze delle Building Societies inglesi e delle Bausparkassen tedesche non hanno dato risultati molto vantaggiosi. In tali Paesi infatti il settore edilizio è in piena crisi.

Il congegno del risparmio-casa ha avuto un buon successo all'estero, specialmente in Francia, per le notevoli agevolazioni statali di cui gode ma allo stato anche questo sistema sembra essere in crisi.

Ogni strumento giuridico ha un suo significato se considerato nel contesto del sistema giuridico, economico e sociale vigente in un determinato Paese e quindi non sarebbe facile inserire di peso in Italia sistemi in uso all'estero.

Si ritiene comunque che il progetto elaborato dalla Banca d'Italia per il risparmio-casa abbia la sua validità e al riguardo si fa riserva di formulare un esauriente giudizio non appena se ne conoscerà il testo definitivo.

Il risparmio-casa, comunque congegnato, potrà presumibilmente essere in grado di risolvere soltanto una parte dei problemi del finanziamento dell'edilizia, per cui si ritiene che non si potrà prescindere dagli interventi degli Istituti di credito fondiario, ove si voglia - come è nei voti del nuovo governo - sostenere l'industria edilizia.

16. - Se si ritenga opportuna la creazione di una finanziaria pubblica che unifichi la gestione di tutti gli strumenti di credito fondiario ed edilizio:

16. 1. - Mediante la creazione di un apposito ente pubblico a gestione statale e regionale.

16. 2. - Mediante creazione di un ente a partecipazione statale.

16. 3. - Mediante creazione di un consorzio fra istituti di credito.

16. 4. - *Con quali altre eventuali modalità.*

Le attuali difficoltà sono connesse, come in precedenza rilevato, alla grave situazione congiunturale in cui si trova l'intera economia italiana, con tutti i fenomeni direttamente ed indirettamente connessi.

Pertanto, non pare che la costituzione di un apposito ente, sia pubblico sia privato, possa migliorare la situazione del settore. E ciò perché:

per quanto riguarda la provvista dei fondi, incontrerebbe, nell'attuale momento, le medesime difficoltà degli Istituti di credito fondiario;

per ciò che concerne gli impieghi, non potrebbe avere le capacità di azione pronta e capillare proprie degli Istituti di credito fondiario o, qualora volesse servirsi di essi quali erogatori finali dei mutui, finirebbe col costituire una sovrastruttura onerosa e superflua.

17. - *Se e a quali condizioni giuridiche ed economiche può essere previsto un vincolo*

di destinazione dei fondi degli enti previdenziali ed assicurativi ai fini del finanziamento dell'edilizia pubblica.

Gli Istituti di credito fondiario non possono che essere favorevoli ad un provvedimento che consenta una più larga operatività in relazione alla possibilità di collocare in maggior misura le cartelle presso gli enti previdenziali e assicurativi.

18. - *Se e come siano configurabili nuovi strumenti di raccolta del risparmio delle famiglie da finalizzare al finanziamento della edilizia pubblica e quali effetti si ritenga possano verificarsi sul mercato del risparmio.*

Si ritiene che il risparmio delle famiglie potrebbe essere meglio attratto da formule contemplanti l'acquisto in proprietà della casa, anziché lo sviluppo della edilizia pubblica ed riguardo essenziale sembra essere il progetto del « risparmio-casa » in corso di elaborazione da parte della Banca d'Italia.

[19. XII. 1974].

PAGINA BIANCA

ISTITUTO ITALIANO DI CREDITO FONDIARIO

Gli obiettivi di una politica della casa volta ad assicurare il soddisfacimento degli interessi della collettività sono fissati dalle Autorità politiche. In relazione a tali obiettivi, la politica del credito trova la forma e le dimensioni consentite dalla situazione economica generale.

Nel settore dell'edilizia, si registra attualmente in Italia da una parte una continua, sufficiente offerta di abitazioni di tipo medio e medio-signorile, dall'altra una persistente e grave deficienza di offerte di abitazioni di tipo popolare, cioè di abitazioni a basso prezzo o a basso fitto destinate ai ceti più poveri.

Non sembra per altro realistico immaginare, almeno in questo momento, che il risparmio possa indirizzarsi, come sarebbe auspicabile, verso il secondo tipo di investimento, posto che il relativo reddito - dati gli scopi che con l'investimento stesso si intendono raggiungere - non potrà essere assolutamente remunerativo. Una politica del credito volta al raggiungimento di tale fine sembra essere, di fatto, irrealizzabile. Non resta quindi che ipotizzare, per l'edilizia popolare, finanziamenti pubblici di ampio respiro, la cui remunerazione non sarà valutabile in termini economici, ma in termini di pace sociale, di soddisfacimento dei bisogni essenziali delle popolazioni meno abbienti.

In tale quadro, gli Istituti di credito fondiario ed edilizio possono continuare a svolgere una duplice funzione: quella di erogare, secondo le direttive delle Autorità pubbliche, i fondi stanziati dalle Autorità stesse per l'edilizia popolare; e quella di raccogliere risparmio con cui assicurare il finanziamento delle altre iniziative edilizie.

In relazione a quanto sopra, l'efficienza di un sistema di credito al settore abitativo si valuta, da un lato, nella misura in cui riesce

ad assicurare la puntuale erogazione dei fondi all'uopo stanziati dalle pubbliche Autorità, e, dall'altro, nella misura in cui riesce a raccogliere ed erogare, alle condizioni di mercato, il risparmio che, secondo le determinazioni delle pubbliche Autorità, dovrebbe essere orientato agli investimenti nell'edilizia.

A tal riguardo, occorre ricordare che la valutazione dell'efficienza del sistema creditizio non può essere disgiunta dalla valutazione dell'efficienza di quanti altri operano nel settore dell'edilizia, dato che l'intervento creditizio non precede le iniziative edilizie, ma le sostiene quando esse siano state già avviate.

Si ritiene che il vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio risponda, nelle sue strutture di base, alle esigenze di una politica della casa che segua le linee sopra illustrate. Ciò naturalmente non esclude la possibilità o la opportunità di modifiche, specie nelle tecniche operative, o di introduzione di ulteriori strumenti di raccolta del risparmio, come meglio appresso si dirà.

Gioverà ricordare brevemente come il sistema stesso sia congegnato.

Gli Istituti di credito fondiario ed edilizio raccolgono risparmio soltanto attraverso la emissione di cartelle fondiarie, il cui tasso massimo di interesse è fissato con decreto del Ministro del tesoro.

In corrispondenza delle cartelle emesse, gli Istituti concedono mutui, di eguale tasso di interesse, il cui piano di ammortamento assicura, attraverso il pagamento di rate semestrali, il piano di ammortamento di dette cartelle.

Per questa opera di pura intermediazione gli Istituti percepiscono dai mutuatari una provvigione annua. Essi assumono tutti i rischi delle loro operazioni attive (morosità temporanea dei mutuatari, mancato recupero dei crediti, eccetera) e rispondono pertanto, nei confronti dei risparmiatori, secondo il principio del « non riscosso per riscosso », sia del

N. B. — Documento trasmesso dal presidente dell'Istituto, Francesco Santoro-Passarelli.

rimborso del capitale attraverso estrazioni semestrali, sia del pagamento degli interessi.

Come si è accennato, la raccolta di risparmio avviene attraverso emissione di titoli; il prezzo di collocamento dei titoli risente ovviamente dell'andamento del mercato finanziario. In conseguenza, il ricavo del mutuo si riduce della differenza tra valore nominale dei titoli emessi e loro prezzo netto di collocamento (scarto cartelle); tale differenza può, per alcuni tipi di operazioni, essere coperta dagli Istituti mutuanti, cui poi viene restituita ratealmente dai mutuatari.

Naturalmente, gli Istituti, oltre ad operare con fondi da essi raccolti come sopra, operano anche, in base a leggi speciali, quali erogatori di somme raccolte da altri Enti in forme diverse (vedi ad esempio i mutui Gescal od i mutui del Fondo incremento edilizio).

Ogni sistema di provvista di fondi mediante emissioni di titoli è influenzato dall'andamento del mercato finanziario. Normalmente, ciò si riflette sul costo della raccolta, dovendosi, a parità di tasso facciale d'interesse, applicare uno scarto del valore nominale del titolo tanto più consistente quanto minore è la capacità di assorbimento da parte del mercato. In periodi di particolari difficoltà, ciò si riflette non più sul costo della provvista, ma sulla possibilità stessa di raccogliere risparmio.

Il sistema del credito fondiario ed edilizio ha corrisposto abbastanza bene, fino a qualche tempo fa, alle esigenze di finanziamento dell'edilizia abitativa quali si sono manifestate nel nostro Paese, superando anche precedenti crisi nel corso delle quali l'investimento in titoli a reddito fisso risultava scarsamente apprezzato. Si può quindi affermare che esso è validamente servito quale anello di congiuntura tra domanda di finanziamenti e domanda di investimenti finanziari, stabilendo il punto di incontro tra i due tipi di domanda. Ciò è dimostrato dal progressivo svilupparsi dell'attività di tutti gli Istituti di credito fondiario ed edilizio, pur nell'accentuata opera di concorrenza tra di loro.

L'attuale grave crisi del settore deriva pertanto dalla situazione economica generale del Paese e della conseguente paralisi del mercato finanziario. Infatti, il collocamento delle cartelle fondiarie si è arrestato alla stessa stregua di quello dei titoli obbligazionari di altre specie.

In conseguenza, si è manifestato un grosso divario tra importo dei mutui richiesti ed importo dei mutui erogati, il cui costo tra

l'altro andava via via collocandosi su livelli sempre più alti. Al riguardo, comunque, va osservato che quando, a seguito di fenomeni inflazionistici quali si verificano attualmente, il costo del bene-rifugio casa cresce in modo ingente e nello stesso tempo cresce al limite della tollerabilità il costo del mutuo, si verifica una stasi nella vendita degli immobili. Va altresì osservato che si notano attualmente flessioni nelle richieste di mutui, dovute presumibilmente, oltre che all'elevato costo degli stessi, anche al ristagno delle iniziative edilizie dipendente dalla rarefazione di aree immediatamente disponibili.

In periodo di congiuntura quale quello attuale, il mutuatario cerca di attenuare la pressione del costo del mutuo attraverso un lungo periodo di ammortamento; per converso, mentre aumenta per i motivi già detti lo « scarto cartelle », i risparmiatori preferiscono acquistare titoli di più breve durata. Ciò però non incontra il favore degli Istituti emittenti, consapevoli dei rischi derivanti dall'elevato costo del mutuo se ad esso si aggiunge anche un ridotto periodo di ammortamento.

Restano invece immutati, anche in periodo di congiuntura sfavorevole, i margini di garanzia ed i criteri di stima applicati alle operazioni di mutuo, essendo al riguardo la attività degli Istituti regolata da precise disposizioni di legge (articolo 12 del testo unico delle leggi sul credito fondiario ed articolo 6 del relativo regolamento). Il mutuo fondiario può essere erogato nei limiti del 50 per cento del valore dell'immobile ipotecato, che deve avere un reddito certo e durevole superiore alla annualità del mutuo. Queste condizioni sono state poste a tutela del risparmio, per l'ipotesi della morosità del mutuatario: infatti, giovandosi di esse e di numerose altre norme che semplificano e proteggono le azioni esecutive promosse dagli Istituti mutuanti, questi hanno maggiori probabilità di recuperare i loro crediti.

Norme speciali prevedono, in particolare per l'edilizia popolare ed economica e per quella agevolata, deroghe al suindicato livello massimo del mutuo: gli Istituti però sono in tal caso tutelati, oltre che dalla consueta ipoteca di primo grado, da garanzie integrative (garanzia dello Stato, fidejussioni, ecc.).

In periodo di congiuntura sfavorevole non sarebbe comunque opportuno, a prescindere dalle richiamate norme di legge, applicare percentuali di mutuo rispetto al valore dello immobile diverse da quelle previste. Si osserva infatti che dilatazioni dell'importo percentuale dei mutui produrrebbero fatalmente del-

le spinte all'incremento dei prezzi degli immobili; dall'altra parte, mentre al maggior importo del mutuo corrisponderebbe un proporzionale aumento delle rate di ammortamento e quindi un maggior rischio per l'Istituto mutuante, si registra già, come sopra detto, una pericolosa stagnazione del mercato immobiliare a causa dell'elevato livello dei prezzi.

Le rate semestrali dei mutui devono essere pagate, per legge, in contanti. Il mutuatario ha invece facoltà di estinguere anticipatamente il mutuo, in tutto o in parte, utilizzando cartelle, purché della stessa specie e serie di quelle emesse in corrispondenza del mutuo. Poiché le cartelle vengono calcolate, in sede di restituzione anticipata, non al valore di mercato ma al loro valore nominale, i mutuatari si giovano quasi sempre di detta facoltà. In tal modo, recuperano almeno in parte lo scarto cartelle a suo tempo perso.

Il rimborso in cartelle è favorito dagli Istituti mutuanti, sia perché corrisponde ad una notevole agevolazione per i mutuatari, sia perché fornisce un indiretto sostegno al mercato secondario dei titoli.

In generale, il buon esito delle operazioni viene favorito, più che dal graduale aumento del valore degli immobili ipotecati, dalla graduale diminuzione del valore della moneta: ciò perché il mutuo rappresenta un debito di valuta e non di valore, che si assolve tanto più facilmente quanto più accentuato è il degrado monetario.

D'altra parte, per quanto riguarda le operazioni di mutuo che cadono in morosità e per le quali è pertanto necessario procedere esecutivamente, è senz'altro vero che i crediti dell'Istituto mutuante trovano più sicura copertura per il fatto che il valore degli immobili si rivaluta col tempo, salvo beninteso quanto detto sulla stagnazione del mercato immobiliare in periodo di forte inflazione.

L'Istituto scrivente, in ciascuno degli ultimi cinque anni fino al 1973, ha accusato percentuali di morosità, riferite alla massa dei suoi mutui in essere, inferiori all'1 per cento. Tale misura è valida anche per il corrente anno 1974. Considerate le aggiudicazioni avvenute nello stesso arco di tempo, non si registrano casi di incapienza o perdite di sorta.

I costi effettivi dei mutui erogati dall'Istituto scrivente hanno avuto il seguente andamento:

secondo i diversi tipi di operazioni, nel dicembre 1973 essi erano compresi tra il 9 per cento ed il 9,50 per cento; nel giugno 1974, tra il 10,50 per cento ed il 12 per cento;

nel dicembre 1974, tra il 13 per cento ed il 13,50 per cento. Si teme che tali costi possano ancora aumentare.

La misura del profitto che si ritrae dalla gestione del credito fondiario ed edilizio è influenzata da una serie di fattori che variano da Istituto ad Istituto, e, per ciascun Istituto, si differenziano secondo l'operatività che è stato possibile realizzare nel corso dei singoli esercizi. Tra detti fattori hanno particolare rilevanza i seguenti: difficoltà e rischi connessi all'emissione delle cartelle ed al loro collocamento; diffusione dell'operatività su tutto o su parte del territorio nazionale; capacità di adeguare la propria organizzazione (spese generali) alle effettive possibilità operative; tipi di operazioni di mutuo (in particolare: se di grosso o di piccolo importo) che vengono espletate.

In linea di massima, gli utili unitari (percentuale di utile per ogni cento lire intermedie) degli Istituti di credito fondiario ed edilizio sono allineati a quelli degli altri Istituti speciali di credito.

Tutti gli Istituti di credito fondiario ed edilizio intervengono sul mercato per regolare le quotazioni dei titoli di loro emissione.

Nel fare ciò, gli Istituti applicano per altro politiche diverse.

Alcuni di essi difendono rigidamente le quotazioni dei titoli, che normalmente vengono poste su livelli superiori a quelli derivanti dal calcolo del rendimento effettivo che il mercato finanziario in un certo momento richiede. Tali Istituti collocano le loro cartelle presso i risparmiatori dando ad essi la garanzia del riacquisto al medesimo prezzo, che è superiore a quello medio di mercato. Questa operazione è vantaggiosa per il risparmiatore in quei periodi in cui i tassi di remunerazione del denaro a breve sono depressi e quindi è conveniente l'investimento in titoli di rendimento maggiore; è svantaggiosa quando detti tassi superano il rendimento delle cartelle acquistate. In quest'ultima ipotesi, i risparmiatori tendono a disfarsi delle cartelle che vengono riacquistate allo stesso prezzo dall'emittente, e ad utilizzare il ricavato in operazioni più remunerative. In periodo di forte tensione dei tassi bancari, tale tendenza può assumere - come anche il più recente passato insegna - dimensioni preoccupanti fino al punto di costringere l'emittente ad abbandonare la difesa del titolo, con gravi conseguenze per il risparmio, anche sotto il profilo psicologico.

Altri Istituti, tra cui lo scrivente, seguono invece il principio di porre le quotazioni delle

loro cartelle sul livello medio di mercato degli altri titoli obbligazionari di pari tasso e durata. Il collocamento dei titoli avviene quindi alle quotazioni di mercato del momento; il risparmiatore ottiene, con una minore spesa in linea capitale, un maggior reddito, e sa che la quotazione del titolo seguirà l'andamento del mercato finanziario. Assume quindi in proprio il rischio di una possibile depressione del corso dei titoli, così come si avvantaggia nel caso, non infrequente, di ascesa del corso stesso.

Gli Istituti che applicano quest'ultima politica, in periodi di congiuntura sfavorevole seguono l'andamento dei corsi delle cartelle in modo che il loro deprezzamento sia graduale e non assuma mai aspetti traumatici; i loro interventi a sostegno sono normalmente di dimensioni ridotte.

È evidente che gli Istituti che applicano la politica della quotazione fissa assumono, nei confronti dei risparmiatori, responsabilità e rischi notevolmente maggiori di quelli assunti dagli Istituti che seguono la politica della quotazione di mercato; tanto più se si tien conto che già nell'anno 1970 il mercato delle cartelle ha dovuto usufruire di provvidenze di legge per poter fronteggiare la crisi che aveva investito il mercato finanziario.

Rispetto alle quotazioni in borsa delle cartelle fondiarie, gli « scarti » applicati ai mutuatari presentano differenze maggiori o minori secondo se l'Istituto mutuante adotti l'una o l'altra delle sopra illustrate politiche di quotazione.

Al riguardo occorre tener presente che i costi dei mutui dei diversi Istituti, o almeno dei maggiori tra di essi, sono pressoché allineati tra di loro, e vengono contenuti nella misura minima possibile, anche per motivi di concorrenza.

D'altra parte la quotazione di borsa può non rispecchiare le particolari condizioni concordate in occasione del collocamento di grosse partite di titoli presso investitori istituzionali.

Pertanto, le differenze tra scarti applicati ai mutuatari e scarti derivanti dalla media dei prezzi dei titoli collocati presso i risparmiatori, tenuto conto anche dei rischi connessi con il collocamento dei titoli e con la difesa delle loro quotazioni, si riducono, di norma, in misura assai sensibile e possono anche pervenire, in periodi di difficoltà, ad incidenze negative per l'Istituto emittente.

Si è già accennato che le attuali difficoltà del settore derivano dalla impossibilità di raccogliere risparmio sul mercato finanziario in

misura sufficiente a coprire la domanda di mutui.

Si è altresì detto che per un particolare settore dell'edilizia, quella popolare destinata a ceti che non sono in grado di pagare che bassi fitti o bassi prezzi di acquisto, il sistema del credito fondiario ed edilizio non è strutturalmente idoneo, dati i costi di provvista allineati ai costi di mercato, se non per provvedere alla distribuzione ed erogazioni dei mezzi finanziari che all'uopo dovrebbero essere posti a disposizione dalle pubbliche Autorità.

Ciò detto, si possono aggiungere le seguenti considerazioni.

Il costo del mutuo è, per la massima parte, determinato dal costo della provvista, e cioè dal tasso di rendimento effettivo che le cartelle devono assicurare per trovare collocamento presso i risparmiatori. È pertanto sul mercato finanziario che bisogna, se possibile, operare per diminuire il costo dei mutui. Infatti, in una situazione quale quella attuale il mercato tende a preferire titoli di alto tasso di rendimento e di breve durata di ammortamento, in contrasto con le esigenze dei mutuatari (basso costo e lungo periodo di ammortamento), cui bisogna dare soluzione.

L'onere reale di restituzione del mutuo risulterebbe ridotto, a parità di costo effettivo, per effetto di un più lungo periodo di ammortamento; risulterebbe altresì ridotto allo inizio, ma con un maggior costo effettivo, per effetto di un sistema di restituzione a rate crescenti. All'una e all'altra soluzione, però, si oppongono, come già detto, le obiettive condizioni del mercato.

Una riduzione dell'onerosità reale della restituzione potrebbe derivare, limitatamente a categorie di mutuatari che le Autorità ritengano di dover favorire, dalla erogazione di contributi statali decrescenti, tali da rendere sopportabili, nei primi anni di vita del mutuo, le rate semestrali di ammortamento.

I mutui fondiari ed edilizi sono garantiti per legge da prima ipoteca e, come già detto, sono erogati in misura ancora compatibile con il rischio che viene assunto dall'Istituto mutuante per il recupero del credito. L'ampliamento di tali misure, anche se a fronte di garanzia data attraverso ipoteca di secondo grado, appare essere allo stato, anche a prescindere dai costi, assolutamente sconsigliabile sotto il profilo della sicurezza delle operazioni.

In merito allo sganciamento della emissione delle cartelle dalla definizione dei mutui, occorre dire subito che questa facoltà è

già riconosciuta agli Istituti di credito fondiario ed edilizio, sia pure entro limiti ben determinati.

Infatti, la legge 3 febbraio 1961 n. 33 consente la emissione di cartelle, anche prima che siano stipulati i contratti definitivi di mutuo, sulla base dei contratti condizionati, purché gli Istituti abbiano provveduto alla conseguente iscrizione d'ipoteca. L'emissione corrispondente al vincolo dei contratti condizionati non può superare, per ciascun Istituto, l'ammontare del capitale (o fondo di dotazione) versato, nonché delle riserve non aventi specifiche destinazioni. Entro sei mesi dalla data dei contratti condizionati vincolati, l'Istituto dovrà procedere alla stipula dei contratti definitivi, cui verranno definitivamente collegate le cartelle emesse.

Si ritiene che la facoltà di emissione a fronte dei contratti condizionati, di cui gli Istituti hanno fatto e fanno largo uso, possa essere ulteriormente incrementato, ad esempio allungando di un semestre o due il termine entro il quale debbono stipularsi i contratti definitivi ed aumentando di una o due volte l'importo globale massimo dei contratti condizionati valido ai fini dell'emissione. In tal modo si darebbe un più consistente volano alla operatività degli Istituti, senza di fatto aggravare la posizione dei portatori delle cartelle così emesse. Gli Istituti potrebbero, in relazione agli impegni già assunti con i contratti condizionati e su garanzia delle corrispondenti ipoteche, fare adeguata provvista anticipata di fondi nei momenti di liquidità del mercato finanziario.

Si ritiene invece di doversi esprimere in senso contrario ad altre proposte secondo le quali l'emissione delle cartelle potrebbe essere completamente sganciata dalle operazioni di mutuo in corso, per riferirsi esclusivamente ai programmi di finanziamento dei singoli Istituti emittenti. In altri termini, si propone da qualcuno che siano consentite emissioni di cartelle per le quali verrebbero a cadere due delle caratteristiche principali di questi titoli, particolarmente apprezzate dai risparmiatori: a) la garanzia dell'ammortamento dei titoli e del pagamento dei relativi interessi attraverso il corrispondente piano di ammortamento dei mutui; b) la tutela dei risparmi investiti realizzata con l'iscrizione di ipoteca sugli immobili offerti in garanzia dal mutuatario.

A tali caratteristiche si sostituirebbero: a) un piano di ammortamento dei titoli il cui inizio sarebbe dilazionato nel tempo (per esempio, di un triennio); b) una garanzia rap-

presentata esclusivamente dalle capacità operativa e patrimoniale dell'Istituto emittente.

Sull'argomento si ritiene di dover manifestare le seguenti preoccupazioni.

Lo sganciamento delle emissioni dalle garanzie porterebbe fatalmente ad una modifica peggiorativa dell'attuale regime di circolazione delle cartelle. Infatti, vicino a quelle emesse con garanzia ipotecaria e con ammortamento assicurato dai mutui concessi in corrispondenza, circolerebbero cartelle senza garanzie e senza ammortamento assicurato. Alcune norme di legge che regolano alla base l'esercizio del credito fondiario ed edilizio (vedi ad esempio articoli 12, 14, 16, 32, 39 e 40 del testo unico 16 luglio 1905 n. 646) perderebbero di significato, con conseguenze negative certamente di grande rilevanza. Ed inoltre, sotto il profilo economico, la valutazione necessariamente depressa delle cartelle della seconda specie potrebbe alla fine influenzare negativamente quella delle altre; e nel caso invece che si creasse una indistinta massa di titoli comprendente cartelle dell'una e dell'altra specie, i portatori delle cartelle « tradizionali » subirebbero grave danno sia per la partecipazione delle altre ai sorteggi semestrali, sia per la minor garanzia complessiva rappresentata dalla massa delle operazioni di mutuo in essere e dalle relative ipoteche.

Si rileva infine che, a parità di condizioni generali, il costo della raccolta relativa alle emissioni sganciate da mutui sarebbe sensibilmente più elevato di quello della raccolta operata nei termini consueti: infatti, l'Istituto emittente dovrebbe da una parte provvedere con propri mezzi, fino alla definizione dei mutui che andrebbe a stipulare a notevole distanza di tempo, al pagamento semestrale delle cedole, e dall'altra trovare adeguata remunerazione per i capitali raccolti; capitali che, per altro, non potrebbe che riversare ai tassi correnti nei conti interbancari o reinvestire, forse, in titoli di facile negoziazione. Nell'uno e nell'altro caso, anche senza tener conto dei riflessi di carattere fiscale, sembra difficile che l'operazione possa svolgersi senza perdite per l'Istituto emittente, che pertanto dovrebbe tenerne conto in sede di determinazione dei costi dei mutui che andrebbe ad erogare.

Le procedure per l'istruttoria e la definizione dei contratti di mutuo sono state, per quanto possibile a norma di legge, snellite ed accelerate dagli Istituti mutuanti. Anzi, uno dei criteri di distinzione nell'attività degli Istituti è proprio quello della maggior ce-

lerità con cui ciascuno di essi cerca di andare incontro alle esigenze della clientela.

In linea generale si può affermare che se fosse per legge consentito di sostituire, a valutazione discrezionale dei singoli Istituti, gli accertamenti per documentazione con quelli per accesso e visura, si otterrebbero ulteriori positivi risultati: sempreché, beninteso, gli Uffici pubblici interessati (catasti, conservatorie delle ipoteche, uffici fiscali, eccetera) fossero a loro volta posti in condizione di ben funzionare.

Il meccanismo introdotto con la delibera del CICR del 18 luglio 1974 è senz'altro da approvare; infatti, la precedente normativa, ad avviso dell'Istituto scrivente, era ispirata a criteri che di fatto rendevano difficile, se non impossibile, la immissione a riserva delle cartelle fondiariae. Pure per tali motivi, gran parte delle riserve era stata in precedenza costituita dalle Banche in contanti. Si auspica che le Autorità autorizzino quanto prima, in attuazione della citata delibera 18 luglio 1974, l'investimento in cartelle anche di tali riserve, attualmente ancora in contanti.

Analoghe conclusioni possono trarsi per quanto riguarda gli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito. Naturalmente, non ci si nasconde che tali investimenti vengono determinati secondo scelte di priorità, data la limitatezza dei mezzi a disposizione. In linea generale può per altro affermarsi che, proprio sulla linea di tali scelte, oltre alle cartelle fondiariae (che servono per il finanziamento dell'edilizia abitativa), dovrebbero essere tenute presenti anche le obbligazioni che gli Istituti emettono per il finanziamento di opere di pubblica utilità.

Circa i meccanismi finanziari della legge 22 ottobre 1971, n. 865, si osserva quanto segue.

La legge, come è noto, è volta alla soluzione del problema della casa, nei suoi molteplici aspetti, onde assicurare a tutti i cittadini una dignitosa abitazione.

Per conseguire tale fine, la legge tende:

1) al potenziamento dell'intervento pubblico (mediante l'unificazione della gestione dei fondi già stanziati o disponibili o di futuro stanziamento, e mediante la riorganizzazione e concentrazione degli organismi pubblici già operanti nel settore);

2) alla eliminazione della speculazione edilizia e della rendita fondiaria (mediante: a) un nuovo assetto della legislazione in materia di esproprio delle aree per pubblica utilità; b) la distinzione tra diritto di proprietà dell'area e diritto di proprietà della costru-

zione; c) la regolamentazione ed il controllo del diritto di proprietà, riconosciuto per parte delle abitazioni, da edificarsi in zone predeterminate).

In questa prospettiva, la legge mira a riconoscere alla casa il carattere di servizio sociale, assicurandone il godimento a tutti i cittadini ed integrando l'abitazione stessa in un ambiente completo di attrezzature e di opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Per quanto concerne la eliminazione della speculazione edilizia e della rendita fondiaria, si rileva - pur senza voler entrare nel merito della valutazione degli strumenti attraverso i quali dovrebbero rendersi disponibili, in sufficiente quantità ed a basso prezzo, le aree edificabili necessarie per realizzare il fine che ci si propone - che i meccanismi di esproprio, soprattutto per difficoltà di carattere finanziario, si sono dimostrati molto più lenti di quanto non fosse possibile immaginare. Ne è derivata una deficienza di aree disponibili nell'ambito dei piani di zona, che si è tradotta in un incremento di valore delle aree edificabili situate fuori di detti piani, con un correlativo aumento dei prezzi delle costruzioni realizzate sulle aree stesse.

La legge n. 865 presuppone poi un massiccio intervento degli Istituti di credito nel finanziamento dei piani di edificazione; e, per quanto li riguarda, gli Istituti di credito fondiario hanno, nell'adesione ai principi ispiratori della legge, dichiarato più volte la loro piena disponibilità. Essi per altro hanno dovuto far presente che le limitazioni poste dalla legge alla redditività ed alla commerciabilità degli immobili (vedi ad esempio articoli 35 e 37) creano impedimenti di rilievo per i loro interventi.

Come infatti si è già detto, gli immobili costituiscono valida garanzia per le operazioni di mutuo nei limiti in cui la loro redditività assicura l'ammortamento del prestito e la loro commerciabilità salvaguarda il recupero del capitale erogato. Ove l'una o l'altra di tali caratteristiche, o, peggio, entrambe, vengano ad essere menomate od eliminate, il mutuo non ha più la garanzia reale richiesta dalla legge sul credito fondiario ed edilizio, e pertanto non può essere erogato, o quanto meno può essere erogato in misura non sufficiente a coprire le necessità di spesa di chi costruisce.

Per superare tali difficoltà, occorrerebbe assicurare a tutte le operazioni di mutuo la garanzia dello Stato, e, nei casi in cui dovesse riscontrarsi la necessità di un particolare

favore, anche contribuiti in conto interessi: così come è già previsto per le ipotesi contemplate dall'articolo 72 della legge.

In linea generale può dirsi che, nei limiti in cui se ne ha conoscenza, gli strumenti legislativi attraverso i quali all'estero si cerca di fornire mezzi finanziari sufficienti al settore dell'edilizia, non appaiono essere di tale efficacia da far concludere positivamente sull'opportunità della loro introduzione nel nostro ordinamento.

D'altra parte, non si ha sicurezza che particolari sistemi di raccolta adottati con qualche successo all'estero possano poi trovare favorevole inserimento nel nostro Paese. È del resto noto che anche in Paesi europei dai quali potremmo mutuare qualche utile esperienza, come ad esempio la Francia e la Germania, la crisi economica comprime attualmente le iniziative edilizie ed i loro finanziamenti entro margini assai ristretti.

In linea particolare può dirsi che i sistemi di « risparmio casa » sperimentati presso altre economie non troverebbero probabilmente presso di noi, stante il forte tasso di inflazione, alcuna utile applicazione. Viceversa, proprio in considerazione delle caratteristiche della nostra situazione interna, il recente progetto curato dalla Banca d'Italia per l'introduzione nel nostro sistema di una forma di risparmio indicizzato finalizzato allo acquisto della casa d'abitazione, suscita notevole interesse e prospettive di un positivo contributo, nel quadro di quanto può farsi ora e potrà farsi in seguito per riattivare la attività edilizia.

Giova ripetere che, almeno per quanto riguarda l'edilizia abitativa privata, le attuali difficoltà di finanziamento derivano dalla situazione economica generale del Paese. Non si tratta quindi di difficoltà nella gestione del credito, ma di difficoltà di raccolta dei mezzi necessari.

Sotto questo profilo, non sembra necessaria e nemmeno utile la creazione di una finanziaria (quali che siano la sua composizione e la sua natura giuridica) che unifichi la gestione di tutti gli strumenti di credito fondiario ed edilizio. Tale Ente non avrebbe ovviamente di per sé la possibilità di racco-

gliere il risparmio che il mercato attualmente non offre, e rappresenterebbe quindi una costosa duplicazione di altri organismi che per altro, muovendosi più agilmente e facendo frutto di esperienza da tempo consolidata, hanno pur sempre maggiori possibilità di riuscire nella difficile opera di provvista.

Per quanto riguarda poi l'impiego dei mezzi raccolti, si ritiene che le capacità tecniche e la organizzazione capillare degli Istituti di credito fondiario ed edilizio non siano facilmente surrogabili.

Per quanto concerne l'edilizia abitativa pubblica, un Ente che gestisse sotto il profilo finanziario, in modo unitario, le risorse poste a disposizione per tal fine dalle Autorità pubbliche potrebbe avere, se organizzato con strutture agili, capaci di operare rapidamente, un significato di qualche rilievo e gli Istituti di credito fondiario ed edilizio avrebbero modo, come già detto, di collaborare con esso positivamente. Naturalmente, se tale Ente si proponesse di raccogliere risparmio con criteri analoghi a quelli degli Istituti che oggi operano nel settore, si creerebbe, come accennato, una duplicazione di organismi ed una inutile e costosa concorrenza.

I fondi degli enti previdenziali ed assicurativi sono già di fatto, in qualche misura, utilizzati dagli enti stessi, attraverso l'acquisto di immobili e di cartelle fondiarie, per il finanziamento dell'edilizia.

In quale misura, compatibile con l'assolvimento dei doveri istituzionali degli enti, sia possibile vincolare la destinazione di detti fondi ai fini del finanziamento della edilizia pubblica, è giudizio che può essere dato solo dalle Autorità.

Si ritiene che nella situazione attuale, come non è possibile raccogliere in misura sufficiente risparmio da destinare al finanziamento dell'edilizia privata, sia ancor più difficile raccoglierne per il sostegno dell'edilizia pubblica. Allo stato delle cose, il problema non sembra essere quello della scelta degli strumenti di raccolta, ma ancora e soltanto quello della stessa possibilità di raccolta.

PAGINA BIANCA

BANCA NAZIONALE DEL LAVORO

SEZIONE AUTONOMA DI CREDITO FONDIARIO.

1. - Il compito di fissare i fini per una politica del credito nel settore non può che essere affidato alle Autorità politiche competenti.

Comunque tale politica potrebbe mirare, nell'ambito delle linee programmatiche fissate dalle Autorità, a rendere possibile al più largo numero di cittadini l'acquisizione della abitazione in proprietà oppure in locazione con fitti moderati specialmente a vantaggio delle famiglie a più basso reddito.

2. - Naturalmente il sistema creditizio al settore per dimostrarsi efficiente dovrebbe poter usufruire di adeguate fonti di provvista provenienti dal risparmio oltre ad avere la capacità di contenere il costo della intermediazione.

3. - Il meccanismo del credito fondiario - basato sulla erogazione dei mutui con la provvista raccolta per mezzo del collocamento dei titoli sul mercato finanziario - ha sempre risposto adeguatamente alle esigenze del finanziamento al settore dell'edilizia, consolidandosi attraverso decenni di positiva esperienza.

Le attuali difficoltà per altro non sono imputabili alla validità del sistema bensì alla crisi del mercato finanziario.

In particolare:

3. 1. - In periodi di stabilità del mercato, le scadenze dei finanziamenti si adeguano alle esigenze sia dei mutuatari che dei mutuantisti, in quanto è possibile per gli Istituti soddisfare la richiesta dei mutui incrementando parallelamente la circolazione delle cartelle.

N. B. - Documento trasmesso dal vicepresidente della Banca, Alberto De Vincolis.

In periodi di difficoltà del mercato finanziario, invece, si verifica che a fronte delle richieste dei mutuatari di allungare la durata dei prestiti corrisponde la tendenza degli Istituti - a causa delle difficoltà inerenti al collocamento dei titoli - ad abbreviare tali termini.

3. 2. - Gli Istituti di credito fondiario anche in periodi di congiuntura sfavorevole alla raccolta di risparmio - che non siano particolarmente accentuati come il presente - hanno sempre cercato di equilibrare, con efficaci accorgimenti tecnici, la domanda e l'offerta dei mutui.

3. 3. - Tale equilibrio non può non essere condizionato dall'andamento della congiuntura economica e dalle decisioni delle Autorità politiche.

3. 3. 1. e 3. 3. 2. - Le conseguenze di una inflazione si riflettono in modo particolarmente sfavorevole sul settore in argomento in quanto determinano da un lato la propensione all'acquisto di immobili (in quanto beni di rifugio) e la richiesta dei mutui (in moneta corrente), per la durata più lunga possibile; dall'altra la tendenza dei risparmiatori ad abbandonare sempre più l'investimento in titoli.

3. 3. 3. - I tempi di istruttoria dei mutui non sono condizionati dall'andamento della congiuntura economica.

3. 3. 4. - Lo scarto cartelle è, invece, strettamente condizionato dall'andamento del mercato finanziario ed è interesse degli Istituti mutuantisti di garantire - con interventi di intermediazione e di sostegno - il mantenimento dei corsi dei propri titoli, onde contenere il più possibile tale importante componente del costo dei mutui.

3.3.5. - I margini di garanzia del credito fondiario, stabiliti per legge, rispondono alla esigenza inderogabile per gli Istituti di assicurare - anche se non hanno potuto incassare tempestivamente alla scadenza le rate di mutuo - ai portatori delle proprie cartelle il pagamento delle cedole e il rimborso dei titoli estratti.

Al riguardo non è da considerare la possibilità di aumentare in via legislativa tali margini dovendosi tener conto che, in relazione alla lunga durata dei mutui, una momentanea situazione inflazionistica, con conseguente rivalutazione nominale degli immobili ipotecati, non può essere assunta come elemento valido per tutta la durata dei mutui.

3.3.6. - Anche i criteri di stima, seguiti dall'Istituto mutuante nel definire il valore cauzionale dell'immobile, sono fissati per legge in base allo specifico dettato che i mutui debbono essere concessi su immobili aventi un reddito certo e durevole per tutto il tempo del mutuo e superiore alla annualità dovuta dal mutuatario.

4. - I dati statistici relativi al periodo considerato (1958-1973) possono essere sufficienti a dare un'idea del peso che l'attività degli Istituti di credito fondiario ha nel quadro generale degli impieghi del nostro sistema creditizio.

Gli impieghi fondiari-edilizi si sono sviluppati con maggior tasso di incremento rispetto agli altri settori del credito speciale (industria, opere pubbliche, agricoltura), eccezion fatta per gli ultimi tre anni (1971-1973); essi sono passati da circa 480 del 1958 a quasi 8.400 miliardi del 1973, moltiplicandosi per 17 volte (per 10 volte a prezzi costanti).

La parte più rilevante del flusso creditizio all'edilizia nell'ultimo quindicennio è stata indirizzata al finanziamento della costruzione o dell'acquisto di abitazioni di tipo corrente ed economico.

5. - Soltanto nei casi di estinzione anticipata i mutui possono essere rimborsati in cartelle, mentre il pagamento delle rate deve essere effettuato sempre in contanti. Gli istituti di credito fondiario debbono provvedere al pagamento in contanti delle cedole e dei titoli estratti.

6. - La crescita del valore degli immobili in garanzia dovrebbe influire positivamente sul buon fine dei mutui. Tuttavia, il recupero dei crediti in occasione degli esperimenti d'asta, presenta spesso serie difficoltà, in quanto entrano in gioco altri fattori, come

l'attuale rarefazione di liquidità o l'inadeguata redditività di taluni immobili.

7. - Le percentuali di morosità rispetto alla situazione dei mutui in essere presso questa Sezione, negli ultimi cinque anni ammontava in media a circa l'1,7 per cento, mentre la percentuale delle perdite subite nello stesso periodo risulta essere irrilevante (globalmente: 0,2 per mille circa).

8. - Nell'attuale mercato finanziario in continua evoluzione, è obiettivamente difficile fare previsioni sul costo delle operazioni di mutuo in argomento. Comunque, in via di larga massima, tale costo può indicarsi nelle seguenti misure: tra l'8,50 per cento ed il 10 per cento al 31 dicembre 1973; tra l'11,50 per cento ed il 13 per cento al 30 giugno 1974 e tra il 13 per cento ed il 14,50 per cento nel semestre in corso.

9. - L'unico profitto che gli Istituti traggono dalla gestione del credito fondiario-edilizio è costituito dalla « commissione », che copre le spese di amministrazione ed il rischio delle operazioni. L'utile unitario, comunque, ha registrato una diminuzione di quasi un terzo dal 1966 al 1973 (dallo 0,35 circa allo 0,25 circa).

10. e 11. - Gli interventi di intermediazione e di sostegno delle Banche - che si sono ripetuti in misura crescente negli ultimi tempi - non hanno lo scopo di trarre utile bensì mirano principalmente da una parte ad ottenere una operatività sufficiente ai minori costi possibili, dall'altra a controllare la fluttuazione dei corsi.

Naturalmente in tale attività le Banche possono ricavare utili ma anche perdite come mostrano alcuni esempi recenti.

12. e 12. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7. e 8. - Circa le modificazioni alle leggi vigenti, che potrebbero correggere la situazione presente si formulano le seguenti osservazioni:

un aumento del tasso nominale delle cartelle da un lato faciliterebbe il collocamento delle stesse sul mercato, dall'altro ridurrebbe più che proporzionalmente lo scarto rispetto agli attuali titoli al 7 per cento. In conseguenza ne deriverebbe una riduzione del costo dei mutui;

per quanto riguarda lo snellimento delle procedure per l'istruttoria dei mutui si riterebbe utile, oltre la riorganizzazione degli uffici ipotecari e catastali, la riforma del sistema ipotecario stesso, sulla base dei principi del sistema « tavolare »;

circa il meccanismo che consente di immettere le cartelle fondiariae nella riserva obbligatoria delle Banche a fronte dei soli incrementi dei depositi a risparmio, mentre si giudica positivamente la delibera del CICR del 18 luglio 1974 - che consente alle aziende di credito di immettere a riserva tali cartelle a loro scelta e non più con il vincolo del rispetto della composizione semestrale fissato dalla Banca d'Italia - si riterrebbe ancor più utile un provvedimento di maggiore portata che preveda la possibilità di estendere la « riserva » in argomento all'intera massa fiduciaria.

12-bis. - I meccanismi finanziari della legge 865 possono operare soltanto una volta che sia stata attuata l'urbanizzazione dei piani di zona dei Comuni.

Per altro l'intervento degli Istituti di credito fondiario, nell'ambito della predetta legge, è ostacolato dalla inadeguatezza delle garanzie - costituite da alloggi realizzati su aree (piani di zona 167) espropriate a prezzi inferiori a quelli di mercato e privi in pratica di ogni forma di reddito - nonché dalla loro scarsa commerciabilità anche in sede esecutiva.

Tale ostacolo potrebbe essere superato soltanto con l'ausilio della garanzia integrativa dello Stato.

13. - Nella prospettiva di una maggiore estensione del credito per iniziative edilizie di tipo economico, si potrebbe ipotizzare un vero e proprio « piano » o « programma » sull'edilizia economica e popolare che coordini in un testo unico gli aspetti collegati di un unico problema.

Su un piano concreto ed immediato, al fine di mettere in moto le iniziative nei piani di zona della legge n. 167, si potrebbe valutare la possibilità di integrare largamente gli interventi delle cooperative e degli enti pubblici (Istituti autonomi case popolari eccetera) con una adeguata normativa della edilizia convenzionata che consenta larghe possibilità operative alle imprese private e a partecipazione pubblica.

14. e 15. - Nel premettere che anche nei sistemi esteri il settore del credito edilizio si trova in crisi per le difficoltà inerenti al reperimento dei mezzi finanziari si giudicano, comunque, positivamente talune caratteristiche delle agevolazioni a favore dell'edilizia abitativa molto più accentuate ed operanti negli altri paesi.

Si possono indicare ad esempio alcuni degli interventi del sistema francese, distribuiti

su un gran numero di alloggi, commisurati a livelli massimi di reddito e decrescenti col passare degli anni in correlazione con il presumibile crescere dei redditi (la progressività delle annualità tende ad impedire che, col passare del tempo, i sussidi statali diventino rendite ingiustificate). Si citano al riguardo: premi alla costruzione, prestiti speciali, immediati, prestiti immobiliari convenzionati, abitazioni ad affitto moderato, anche con patto di futura vendita.

Del sistema tedesco si sottolineano gli strumenti posti in atto dai pubblici poteri al fine di incoraggiare la formazione di risparmio destinato ad alimentare il settore edilizio con sovvenzioni a fondo perduto e agevolazioni fiscali di quei risparmiatori che vogliono usufruire dei mutui concessi dalle « Bansparkassen » a fronte di contratti di risparmio casa.

Comunque in Italia non mancano gli strumenti per l'attuazione di incentivi a favore dell'edilizia. Purtroppo, nell'attuale situazione, non vi è la possibilità di raccogliere fondi sul mercato a tassi ragionevoli quali che siano le forme di incentivazione o i criteri di raccolta.

16. - Se è la carenza dei mezzi di provvista che frena i flussi di credito all'edilizia, la creazione di un apposito ente (finanziaria pubblica), comunque configurato e quale sia la sua natura pubblica o privata, non risolverebbe in modo difforme dal sistema di credito fondiario la raccolta e la erogazione dei fondi, semmai ne aggraverebbe i costi.

17. - L'adozione di un vincolo di destinazione dei fondi degli enti previdenziali e assicurativi in favore delle cartelle fondiariae, qualora fosse possibile attuarlo, sarebbe naturalmente considerato con favore dagli istituti di credito fondiario.

18. - Per quanto riguarda, infine, il meccanismo del risparmio-casa, che conta un notevole successo nelle esperienze di altri Paesi, principalmente in Germania, esso può valutarsi favorevolmente in relazione alla prima fase, in quanto postula una adeguata remunerazione del risparmio - finalizzato per altro all'acquisto in proprietà della casa - assicurando ad esso la tutela contro il deprezzamento della moneta.

La formula postula, invece, la soluzione di complessi problemi tecnico-economici nella seconda fase, relativa al collegamento col mutuo per l'acquisto di abitazione.

[20. XII. 1974].

PAGINA BIANCA

BANCO DI NAPOLI

DIREZIONE GENERALE.

Considerata l'importanza che l'indagine conoscitiva può assumere in questo particolare momento critico, si ritiene di poter contribuire ad una prima disamina del complesso problema del credito all'edilizia, rassegnando le seguenti osservazioni nel quadro dei quesiti posti.

Dato per scontato che qualsivoglia politica di sviluppo dell'edilizia non possa prescindere da una coerente ed efficace politica creditizia, e ritenendo che (come d'altra parte è da tutti riconosciuto) il settore edile riacquista primario carattere di trazione sia per gli effetti indotti, sia per la sua relativa influenza sulla bilancia dei pagamenti, giova premettere che affrontare la problematica attuale presuppone valutazioni e scelte che vanno fatte a monte ed in un quadro più ampio di politica generale.

Tuttavia la politica degli ultimi trenta anni può far trarre la conclusione che ormai è acquisito il principio che la casa è un bene sociale e che pertanto lo Stato debba accollarsi parte degli oneri derivanti dal conseguimento dello scopo della casa per tutti.

In questo quadro la politica di credito nel settore abitativo dovrebbe tendere alle seguenti finalità fondamentali:

a) l'accesso alla proprietà della propria abitazione da parte del più largo numero di famiglie;

b) la disponibilità di alloggi, da concedere in fitto a canone equo ed accessibile, alle categorie con più basso reddito;

c) il risanamento ed il recupero del patrimonio edilizio esistente;

mentre il grado di efficienza di un sistema di credito al settore abitativo potrebbe essere fornito dai seguenti elementi:

a) il costo finanziario sopportato per il perseguimento delle finalità di cui al punto precedente;

b) la possibilità di mantenere il più possibile costante nel tempo l'entità di tale costo finanziario;

c) la continuità e tempestività dell'intervento a sostegno dell'attività edilizia anche e soprattutto nei periodi di difficoltà della congiuntura economica.

Il vigente sistema ha adeguatamente risposto alle esigenze di mercato sino a quando si sono verificate condizioni di relativa stabilità sia per i costi delle costruzioni che per quanto riguarda l'andamento dei corsi di borsa delle cartelle fondiariae e sin quando il mercato finanziario ha fornito disponibilità sufficienti.

Il progressivo incremento della circolazione delle cartelle ha confermato tale stabilità in quanto rispondente alle congiunte convenienze dei mutuatari (a carico dei quali gravavano gli oneri di ammortamento dei mutui) e degli Istituti mutuanti che, per le ampie possibilità di collocamento dei titoli, potevano espletare proficuamente la loro funzione intermediatrice. In definitiva la convenienza dei prestiti è stata regolata dalla domanda di finanziamenti all'epoca vigenti e dalla domanda di investimenti finanziari e tale equilibrio ha potuto essere mantenuto sino a quando elementi di natura finanziaria esterna non ne hanno alterato i presupposti relativi.

È ovvio che le fasi ascendenti o discendenti della congiuntura economica, in uno alle conseguenti decisioni che sono di volta in volta assunte in politica monetaria, condizionano

N. B. — Documento trasmesso dal presidente del Banco, Stanislao Fusco.

in modo determinante il variare della domanda e dell'offerta dei mutui modificando, talvolta anche sensibilmente, le possibilità operative degli operatori economici e degli Istituti mutuanti sia in relazione al costo delle operazioni che in funzione della durata degli ammortamenti. Ed è dalla maggiore o minore affluenza del risparmio al particolare tipo di investimento che scaturiscono le condizioni regolatrici del mercato, dei costi che gravano a carico degli operatori e quindi dei beneficiari dei mutui, facendo variare sia l'entità dello scarto cartelle che le valutazioni degli immobili.

In definitiva il ridotto o mancato afflusso di mezzi all'edilizia non deriva da carenze del meccanismo del credito fondiario, bensì dalla crisi del mercato finanziario.

Per quanto attiene alla durata delle operazioni la convenienza dei mutuatari trova un punto di incontro con quella degli Istituti quando le possibilità di ammortamento da parte dei mutuatari stessi trovano riscontro in analoghe possibilità di collocamento dei titoli a lungo termine.

È ovvio che in periodo di congiuntura sfavorevole detto equilibrio viene meno in quanto mentre i mutuatari sono portati a sollecitare prestiti di più lunga durata, gli Istituti sono costretti, per facilitare il collocamento delle cartelle, ad abbreviare i termini di scadenza.

Il processo inflazionistico, d'altro canto, in uno ai mutamenti della politica monetaria, scardina il sistema operativo del credito fondiario in quanto mentre da un lato la domanda di mutui raggiunge quote sempre più elevate per conseguenti investimenti in beni durevoli, dall'altro la mancanza di mezzi finanziari sul mercato provoca il crollo dell'offerta dei mutui e l'aumento del loro costo, attesa la divaricazione tra valore nominale ed effettivo prezzo di mercato delle cartelle.

Per quanto riguarda i margini di garanzia per la concessione dei mutui fondiari ed i criteri di stima che gli Istituti adottano per determinare il valore cauzionale degli immobili, è da rilevare che esistono precise norme della legge che disciplinano gli uni e gli altri. Per i primi, infatti, salvo eccezioni derivanti da leggi speciali che, per altro, prevedono particolari garanzie suppletive, l'articolo 12 del testo unico sul credito fondiario fissa il limite del 50 per cento del valore, limite che tiene conto della esigenza di tutelare nel miglior modo possibile la sicurezza del risparmio investito in cartelle contro i rischi della morosità dei mutuatari e delle lungaggi-

ni delle procedure di recupero, anche se assistite da norme speciali che le dovrebbero rendere più agili e spedite. Detto limite si ritiene tutt'ora valido e non valicabile in quanto, attesa la lunga durata dei mutui, temporanee situazioni patologiche del mercato immobiliare non possono essere elevate a sistema.

Parimenti per quanto riguarda i criteri di stima la legge li ancora al reddito per gli immobili già costruiti ed al costo per quelli in costruzione. In questo campo, tuttavia, atteso, per i primi, il regime vincolistico dei fitti e tenuto conto per gli altri che in definitiva il mutuo serve anche per facilitare l'acquisto della casa, gli Istituti si sforzano di operare con la maggiore larghezza consentita dalla legge.

All'inizio del quindicennio 1958-1973 l'ammontare del credito fondiario ed edilizio erogato a favore del settore edilizio, rappresentava solo il 18,9 per cento del totale dei finanziamenti concessi dagli Istituti di credito speciale. Tale percentuale è andata via via aumentando, fino a raggiungere negli anni 1969-1970 circa il terzo del volume complessivo di credito.

Se si pone pari a 100 l'anno iniziale 1958, è possibile notare che il settore ha costantemente palesato, rispetto a tale anno, incrementi superiori sia al credito mobiliare sia a quello agrario.

Nel raffronto invece delle percentuali annue di incremento, si nota che solo per il triennio 1971-1973 le variazioni sono inferiori a quelle denunciate dal credito mobiliare. (vedi allegati).

La dinamica presentata dalle erogazioni è da porre in relazione alle caratteristiche proprie del settore edilizio.

Gli esempi più significativi sono costituiti dal boom 1961-1962 - anni nei quali il credito assorbito ha segnato i più alti incrementi, rispettivamente del 33,5 per cento e del 34,4 per cento, della serie 1958/73 - e da quello più artificioso del 1967-1968 che è venuto ad interrompere la recessione del 1964, imprimendo al tasso di incremento un valore del 22,6 per cento.

L'esplosione del 1961-1962 evidenzia che effetti indesiderabili sull'attività di costruzione si rilevano non solo nelle fasi di restrizione, ma anche in quello di grande liquidità: a una politica di questo secondo tipo si ispirarono ad esempio le Autorità nel 1962-1964 onde mantenere attraverso la dilatazione creditizia un tasso di sviluppo economico simile a quello registrato negli anni precedenti.

D'altra parte, la debolezza del settore lo rende particolarmente sensibile alle alternanze congiunturali: la manovra restrittiva successiva operata nel 1964 ha prodotto l'interruzione brusca dell'assorbimento – forse eccessivo rispetto alle effettive esigenze di altri settori produttivi – delle risorse disponibili, rendendo necessario poi nel 1965 (anno nel quale si riscontra il più basso valore di incremento: 15,2 per cento) l'emanazione di provvedimenti specifici a favore dell'edilizia, anche mediante l'autorizzazione ad includere nelle riserve obbligatorie le cartelle fondiarie.

Tuttavia, sia perché l'emanazione di provvedimenti selettivi fa seguito solitamente al manifestarsi di effetti negativi, sia per il tempo necessario per la loro effettiva concretizzazione, il settore ha attraversato tra il 1964 e il 1966 un periodo di tensione e di squilibrio, nuovamente emerso dopo il 1968 a causa delle successivi restrizioni attuate nel 1969-1970 che ponevano il settore di fronte a serie difficoltà di reperimenti dei fondi necessari per portare a termine il gran numero di costruzioni incentivate dalla « legge ponte » del 1967.

A partire dal 1969, infatti, l'incremento dell'ammontare di credito assorbito dal settore appare in costante diminuzione, fino a segnare nel 1972 appena un valore del 12 per cento.

La situazione del settore edilizio, e quindi degli Istituti mutuanti, non è stata sostanzialmente modificata dalla emanazione della riforma della casa (legge 22 ottobre 1971, numero 865) e dal provvedimento a carattere congiunturale costituito dalla legge 1 giugno 1971, n. 291, che riconferma le tradizionali agevolazioni fiscali.

Solo nel 1973, forse per gli effetti successivi del maggiore impegno statale concretizzati nel 1971 in un primo stanziamento di 10 miliardi e poi nel 1972 (legge 25 febbraio 1972, n. 13) in un secondo di 20 miliardi, è dato nuovamente registrare una variazione apprezzabile (22,0 per cento) dei finanziamenti concessi, che avrebbero potuto essere ancora più consistenti ove alla massa dei contributi stanziati avesse fatto riscontro un più adeguato afflusso di risparmio al settore fondiario.

Tale variazione risente per altro dei primi ma sensibili effetti del processo inflazionistico in corso.

Circa le proporzioni tra le diverse destinazioni dei flussi creditizi all'edilizia, per quanto riguarda questo Istituto può dirsi che circa l'80 per cento è stato destinato a finanziare nuove costruzioni.

Particolare riguardo è stato dato al settore dell'edilizia economico-popolare in genere con finanziamenti per mutui agevolati che hanno raggiunto, nel corso del corrente anno, una incidenza del 31 per cento circa sul totale dei contratti definitivi stipulati.

In relazione al quesito se i mutuatari si giovino della possibilità di rimborsare in cartelle la quota capitale del mutuo, si osserva che detta facoltà può essere esercitata solo quando si voglia estinguere anticipatamente in tutto o in parte il mutuo.

Di esse ci si avvale nella quasi totalità dei casi essendo evidente la convenienza di versare, in luogo di contante, cartelle al loro valore nominale che sono state, invece, acquistate a prezzi a volte di gran lunga inferiori. È questo un modo, pertanto, con cui i mutuatari si rivalgono, almeno in parte, dello onere dello scarto cartelle subito all'atto della stipula del contratto di mutuo.

Per quanto riguarda l'aumento dei valori dei fabbricati offerti in ipoteca può senz'altro affermarsi che esso ha contribuito e contribuisce, al buon fine dei mutui negoziati, in quanto viene ad irrobustire la garanzia dello Istituto mutuante.

A conferma di quanto precede sta il fatto che le perdite relative alla gestione dei mutui sono tuttora contenute in limiti modesti anche se si è sempre più accentuato il fenomeno del ritardo nel pagamento delle rate scadute, ritardo che trova la sua spiegazione economica nella convenienza di un autofinanziamento a tassi inferiori a quelli di mercato. In particolare la percentuale di insolvenza, intesa come semestralità non pagate in rapporto ai crediti in essere, si aggira intorno al 3 per cento.

Per quanto riguarda il saggio effettivo di negoziazione dei mutui si rileva che mentre a fine 1973 i costi effettivi, a seconda della durata delle operazioni e delle diverse tecniche di collocamento, oscillavano tra il 9 e il 10 per cento, a giugno 1974 detti costi si erano già elevati tra il 12 ed il 13,50 per cento superando, ad ottobre, il 14,50 per cento con tendenza tuttora all'aumento attesa la persistente carenza di liquidità.

Il profitto che gli Istituti ricavano dallo esercizio del credito fondiario ed edilizio è costituito esclusivamente dal diritto di commissione pari normalmente all'1 per cento. È da avvertire tuttavia che essendo le operazioni di mutuo e quelle di provvista regulate a tassi bilanciati, detta commissione deve coprire non solo le notevoli spese di amministrazione e produzione, ma anche le eventua-

li perdite di gestione che non troverebbero, in mancanza, diversa copertura.

A riguardo, comunque, esiste un dato ufficiale (relazione all'assemblea dei partecipanti della Banca d'Italia) secondo cui gli utili degli Istituti di credito fondiario si sono ridotti attualmente allo 0,25 per ogni 100 lire intermedie.

In merito all'azione svolta dagli Istituti per il collocamento delle cartelle si osserva che essa varia a seconda che l'emittente effettui o meno una rigida difesa della quotazione.

Detta azione, comunque, non comporta apprezzabili risultati positivi per l'Istituto, in quanto gli stessi dipendono dall'andamento del mercato mobiliare e dalle concrete possibilità di collocamento delle cartelle.

Lo scarto cartelle, inteso quale differenza tra la quotazione di Borsa ed il prezzo di assorbimento praticato al mutuatario, serve a coprire l'Istituto dall'alea della futura negoziazione delle cartelle stesse in dipendenza dell'oscillazione delle quotazioni che potranno verificarsi, nonché a consentire il collocamento di grosse partite di titoli presso investitori istituzionali a prezzi differenziati rispetto a quelli ufficiali di borsa.

In effetti l'Istituto, con l'assorbimento delle cartelle emesse, evita il rifluire di quantitativi anche notevoli di titoli della specie sul mercato, a vantaggio degli stessi mutuatari che hanno quindi la possibilità di un immediato e pronto realizzo delle cartelle stesse.

Per quanto riguarda i costi delle operazioni di mutuo una loro eventuale riduzione non può che essere collegata alla riduzione del costo effettivo della provvista di fondi, che è in funzione del prezzo di collocamento delle cartelle sul mercato. La diminuzione di detto costo quindi dipende dalle condizioni alle quali le cartelle fondiarie possono trovare adeguato collocamento.

D'altro canto la prospettiva di un'opzione per un ammortamento a rate crescenti invece che costanti, se teoricamente possibile in periodo di stabilità monetaria, non appare consigliabile nell'attuale congiuntura in quanto, influenzando negativamente l'ammortamento delle cartelle, ne prolungherebbe la vita media ed aggraverebbe la posizione dei portatori di cartelle riducendo ancora di più l'afflusso del risparmio al settore.

La possibilità di consentire l'erogazione di mutui garantiti da seconda ipoteca, a parte il dettato legislativo che è tassativo al riguardo, attenuerebbe la garanzia che sta a presidio

non solo e non tanto dell'Istituto mutuante quanto dei portatori di cartelle.

È evidente infatti che non solo in caso di procedure esecutive l'Istituto fondiario si troverebbe intralciato nella sua azione, quanto anche che i rischi di incapienza aumenterebbero notevolmente. Ovviamente il discorso potrebbe essere diverso in caso di mutui agevolati per i quali intervenisse la garanzia suppletiva dello Stato.

Il problema dello sganciamento dell'emissione delle cartelle fondiarie dalla erogazione dei singoli mutui è stato a lungo dibattuto trovando sostenitori ed avversari.

In definitiva però è da rilevare che se la possibilità di uno sganciamento potrebbe avere alcuni effetti positivi in quanto consentirebbe agli istituti di emettere titoli nel momento in cui il mercato li richieda ed in funzione di futuri programmi di investimento, non possono ignorarsi gli inconvenienti che ne deriverebbero non solo e non tanto per le difficoltà di un impiego temporaneo delle somme raccolte, bensì per il fatto che verrebbero meno quei privilegi che in tanto sono riconosciuti agli istituti di credito fondiario in quanto essi svolgono una funzione di pura intermediazione. E ciò senza considerare che in sostanza le cartelle così emesse sarebbero sprovvedute di copertura ipotecaria.

La possibilità di semplificare e accelerare le procedure istruttorie dei mutui potrebbe essere conseguita facendo più ampio ricorso al così detto sistema di istruttoria notarile con copertura assicurativa. Comunque poiché l'adozione del ripetuto sistema incontrerà sempre dei limiti, uno snellimento delle procedure non può non essere connesso alla riforma dell'attuale sistema dei registri immobiliari.

La durata dei mutui è attualmente fissata dalla legge da 10 a 50 anni: nella pratica, tranne che per l'edilizia popolare per la quale si adotta una durata di 30-35 anni, la durata media delle operazioni varia tra i 15 ed i 25 anni. L'allungamento di tale durata, come già accennato quanto si è trattato l'argomento dell'ammortamento a rate crescenti, porta di riflesso un allungamento della vita media delle cartelle e quindi una loro minore assorbibilità. Ciò specie nell'attuale congiuntura in cui il risparmiatore preferisce per ovvi motivi titoli a breve scadenza.

Il giudizio sul meccanismo che consente di immettere le cartelle fondiarie nelle riserve obbligatorie delle banche è nettamente positivo: esso tuttavia potrebbe ancora essere migliorato rivedendo la norma che stabilisce

un limite da parte delle banche, di cartelle emesse da proprie sezioni.

Parimenti si ritiene opportuno che anche le cartelle fondiariae possano essere utilizzate per gli investimenti obbligatori in titoli: tale possibilità agevolerebbe il collocamento dei titoli e faciliterebbe il deflusso di fondi al settore fondiario ed edilizio.

L'uno e l'altro provvedimento tuttavia non risolvono alla base il problema del riafflusso del risparmio al settore, condizione questa che è indispensabile per un ritorno ad un naturale funzionamento del credito fondiario.

Il meccanismo previsto dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, che pur mostrava una certa validità sul piano teorico, alla luce dei risultati sinora conseguiti - anche per la mancata accelerazione delle procedure burocratiche e di controllo che si è tradotta in un impedimento ad un pieno utilizzo degli stanziamenti predisposti - non ha risposto alle previsioni formulate dai promotori della legge medesima. Nelle intenzioni di questi ultimi, la legge di riforma avrebbe dovuto costituire una svolta di qualità nel modo di intendere l'intervento pubblico nel settore dell'edilizia economico-popolare. In effetti essa contempla il collegamento di tale intervento ad un processo di razionale programmazione delle disponibilità finanziarie ed inquadra la edilizia economico-popolare negli aspetti di una visione socio-politica che ha come punto di riferimento la soluzione di importanti problemi, quali quelli relativi alla connessione tra insediamenti produttivi ed abitativi, ovvero quelli del riassetto e del riequilibrio del territorio nazionale.

I due « momenti » qualificanti della legge - istituzione di un fondo unico per l'edilizia economico-popolare e programmazione unitaria degli interventi (realizzabili attraverso il Comitato per l'edilizia residenziale per la ripartizione dei fondi stanziati alle diverse regioni, in collaborazione col CIPE) - avrebbero dovuto trovare la loro logica implicazione in un altro impegno legislativo che ne sta alla base: quello della continuità dei finanziamenti; ciò in modo da eliminare una delle cause della crisi che hanno periodicamente investito l'edilizia popolare, comportando ripercussioni negative sull'occupazione e sulla offerta di abitazioni già caratterizzata da una inadeguata produzione dell'edilizia residenziale privata. Inoltre, giova ricordare che, prima dell'emanazione della legge n. 865, le forme dell'intervento dello Stato si esaurivano nei sistemi dell'edilizia sovvenzionata e di quella agevolata che - come si sa - non

hanno consentito investimenti adeguati a soddisfare l'interesse pubblico che li aveva motivati. Il nuovo sistema, invece, tende a promuovere l'edilizia convenzionata nell'ambito della legge 18 aprile 1962, n. 167, imponendo limitazioni e vincoli che se da un lato consentono di evitare la ricostituzione della rendita fondiaria, dall'altro hanno determinato delle remore - almeno nella prima fase di applicazione - agli interventi degli istituti di credito fondiario per l'inadeguatezza delle garanzie e per la limitata commerciabilità dei cespiti sinanche in sede di esproprio.

D'altro canto, anche se con successivi provvedimenti gli inconvenienti di cui sopra sono stati in gran parte rimossi facendo intervenire la garanzia dello Stato, la persistente insufficienza della raccolta dei mezzi sul mercato finanziario non consente tuttora una riattivazione della legge.

Nel presupposto che sussistano le possibilità di estendere il credito ad iniziative economico-popolari, occorrerebbe attuare in linea preliminare una rielaborazione di tutte le normative esistenti - allo stato fortemente frammentarie - mediante l'unificazione delle stesse in un medesimo corpo legislativo che coordini i vari aspetti urbanistico, creditizio e tributario dell'intero settore dell'edilizia economica e popolare.

I finanziamenti all'edilizia attuati negli Stati esteri e, in particolare in quelli del Mercato comune, si sono diversificati attraverso una serie di interventi che di volta in volta sono stati adattati sia al mutare del mercato finanziario che al variare delle classi di beneficiari. Di tali interventi quello che appare più idoneo ad assicurare un costante flusso monetario all'edilizia economica è il così detto « risparmio-casa », la cui finalità è quella appunto di assicurare l'acquisizione di un alloggio ad ogni singolo risparmiatore che abbia raggiunto con versamenti gradualmente una quota prestabilita che gli consenta l'accesso al mercato immobiliare attraverso la concessione di un mutuo fondiario.

È da rilevare tuttavia che ogni strumento ha una sua rilevanza e validità nell'ambiente giuridico-economico in cui viene utilizzato per cui i sistemi stranieri - che peraltro attraversano anch'essi periodi di crisi - possono costituire utili punti di riferimento, ma non possono essere senz'altro trapiantati in un contesto economico-sociale e giuridico del tutto diverso.

In quanto alla creazione di un ente finanziario pubblico o privato, che dovrebbe unificare e gestire tutti gli strumenti di credito

fondario ed edilizio, si osserva che una tale iniziativa non risolverebbe alcuno dei problemi che oggi travagliano il settore del credito fondiario ed in particolare quello della provvista; detta « finanziaria », infatti, incontrerebbe sul mercato eguali e forse maggiori difficoltà che hanno paralizzato l'evolversi degli istituti di categoria, atteso che non potrebbe neanche contare sui consolidati rapporti con una propria clientela, mentre la mancanza di esperienza operativa e l'iniziale periodo organizzativo comporterebbe un ulteriore rinvio del rilancio del settore.

Inoltre, poiché detto ente si aggiungerebbe a quelli già esistenti, verrebbero a verificarsi interferenze e sovrapposizioni che influirebbero negativamente sulla raccolta del risparmio.

Per quanto riguarda la possibilità di collocamento delle cartelle presso gli enti previdenziali ed assicurativi, gli istituti fondiari non possono non essere favorevoli. Il problema tuttavia investe questioni di carattere politico-economico che riguardano la scelta delle priorità settoriali.

Non sembra infine che il risparmio delle famiglie possa essere agevolato e finalizzato

allo sviluppo dell'edilizia pubblica, mentre per quanto riguarda la possibilità di raccogliere risparmi da destinare all'acquisto della casa ci si limita a citare una bozza di progetto di legge apparso sulla stampa che si ispira ai sistemi del risparmio-casa.

La non completa attendibilità del testo pubblicato, che certamente non è quello ufficiale, non consente un approfondito esame dello stesso: è da considerare tuttavia che nell'attuale congiuntura italiana le possibilità di risparmio delle classi meno abbienti sono molto limitate, mentre l'ipotesi di un'indeizzazione dei mutui potrebbe non trovare rispondenza nelle possibilità finanziarie del mutuatario con conseguenze di grave portata.

Tutto quanto su esposto rappresenta una prima analisi - la più obiettiva possibile - dei problemi operativi del credito fondiario e che, come già accennato all'inizio, si inquadra nella più vasta problematica che scuote l'economia del paese. È chiaro che il fulcro sul quale si incentra lo sviluppo dell'intero settore è costituito dal reperimento dei fondi necessari sia all'edilizia pubblica sia all'edilizia privata.

[27. XII. 74].

CREDITO ORDINARIO

a) dati di fine periodo in miliardi; b) variazioni % sull'anno precedente; c) variazioni sul 1958.

| ANNI | EDILIZIA E OPERE PUBBLICHE | | | TOTALE CREDITI ORDINARI | | | Inserimento % del credito edilizio e alle opere pubbliche sul totale |
|----------------|----------------------------|------|-------|-------------------------|------|-------|--|
| | a | b | c | a | b | c | |
| 1958 | 330,0 | — | — | 5.286,0 | — | — | 6,2 |
| 1959 | 373,1 | 13,1 | 13,1 | 6.045,1 | 14,4 | 14,4 | 6,2 |
| 1960 | 476,2 | 27,6 | 44,3 | 7.411,1 | 22,6 | 40,2 | 6,4 |
| 1961 | 627,4 | 31,8 | 90,1 | 9.093,8 | 22,7 | 72,0 | 6,9 |
| 1962 | 846,6 | 34,9 | 156,5 | 11.263,0 | 23,9 | 113,1 | 7,5 |
| 1963 | 1.017,0 | 20,1 | 208,2 | 13.579,1 | 20,6 | 156,9 | 7,5 |
| 1964 | 1.095,7 | 7,7 | 232,0 | 14.029,7 | 3,3 | 165,4 | 7,8 |
| 1965 | 1.183,5 | 8,0 | 258,6 | 15.123,9 | 7,8 | 186,1 | 7,8 |
| 1966 | 1.417,2 | 19,7 | 329,5 | 17.293,5 | 14,3 | 227,2 | 8,2 |
| 1967 | 1.645,9 | 16,1 | 398,8 | 19.779,8 | 14,4 | 274,2 | 8,3 |
| 1968 | 1.947,8 | 18,3 | 490,2 | 22.198,8 | 12,2 | 320,0 | 8,8 |
| 1969 | 2.352,5 | 20,8 | 612,9 | 24.901,1 | 12,2 | 371,1 | 9,4 |
| 1970 | 2.610,4 | 11,0 | 691,0 | 28.582,5 | 14,8 | 440,7 | 9,1 |
| 1971 | 2.813,6 | 7,8 | 752,6 | 32.393,3 | 13,3 | 512,8 | 8,7 |
| 1972 | 2.979,1 | 5,9 | 802,8 | 38.255,9 | 18,1 | 623,7 | 7,8 |
| 1973 | 3.189,0 | 7,0 | 866,4 | 46.093,2 | 20,5 | 772,0 | 6,9 |

Fonte: Bollettino Banca d'Italia.

CREDITI SPECIALI

a) dati di fine periodo in miliardi; b) variazioni % sull'anno precedente; c) variazioni sul 1958.

| ANNI | CREDITO FONDIARIO E EDILIZIO | | | CREDITO MOBILIARE | | | CREDITO AGRARIO | | | TOTALE | | | Inserimento % del credito edilizio e fondiario sul totale |
|------|------------------------------|------|---------|-------------------|------|---------|-----------------|------|-------|----------|------|---------|---|
| | a | b | c | a | b | c | a | b | c | a | b | c | |
| | | | | | | | | | | | | | |
| 1958 | 480,6 | — | — | 1.523,6 | — | — | 534,6 | — | — | 2.538,8 | — | — | 18,9 |
| 1959 | 573,8 | 19,4 | 19,4 | 1.770,8 | 16,2 | 16,2 | 576,9 | 7,9 | 7,9 | 2.921,5 | 15,1 | 15,1 | 19,6 |
| 1960 | 715,9 | 24,8 | 49,0 | 2.160,2 | 22,0 | 41,8 | 624,5 | 8,3 | 16,8 | 3.500,6 | 19,8 | 37,9 | 20,5 |
| 1961 | 955,8 | 33,5 | 98,9 | 2.622,6 | 21,4 | 72,1 | 692,2 | 10,8 | 29,5 | 4.270,6 | 22,0 | 68,2 | 22,4 |
| 1962 | 1.284,3 | 34,4 | 167,2 | 3.295,2 | 25,6 | 116,3 | 820,7 | 18,6 | 53,5 | 5.400,2 | 26,5 | 112,7 | 23,8 |
| 1963 | 1.619,4 | 26,1 | 237,0 | 3.866,6 | 17,3 | 153,8 | 876,7 | 6,8 | 64,0 | 6.362,7 | 17,8 | 150,6 | 25,5 |
| 1964 | 1.899,2 | 17,3 | 265,2 | 4.509,3 | 16,6 | 196,0 | 835,5 | — | 4,7 | 7.244,0 | 13,9 | 185,3 | 26,2 |
| 1965 | 2.188,0 | 15,2 | 355,3 | 4.981,9 | 10,5 | 237,0 | 883,5 | 5,7 | 65,3 | 8.053,4 | 11,2 | 217,2 | 27,2 |
| 1966 | 2.591,9 | 18,5 | 439,3 | 5.547,2 | 11,3 | 264,1 | 996,1 | 12,7 | 86,3 | 9.135,2 | 13,4 | 259,8 | 28,4 |
| 1967 | 3.158,5 | 21,9 | 557,2 | 6.414,0 | 15,6 | 321,0 | 1.124,1 | 12,9 | 110,3 | 10.696,6 | 17,1 | 321,3 | 29,5 |
| 1968 | 3.871,1 | 22,6 | 705,5 | 7.405,2 | 15,5 | 386,0 | 1.305,0 | 16,1 | 144,1 | 12.581,3 | 17,6 | 395,6 | 30,8 |
| 1969 | 4.565,3 | 17,9 | 849,9 | 8.284,6 | 11,9 | 443,8 | 1.417,4 | 8,6 | 165,1 | 14.267,3 | 13,4 | 462,0 | 32,0 |
| 1970 | 5.297,6 | 16,0 | 1.002,3 | 9.310,2 | 12,4 | 511,1 | 1.477,0 | 4,2 | 176,3 | 16.084,8 | 12,7 | 533,6 | 32,9 |
| 1971 | 6.112,4 | 15,4 | 1.171,8 | 11.728,6 | 26,0 | 669,8 | 1.581,4 | 7,1 | 195,8 | 19.422,4 | 20,8 | 665,0 | 31,5 |
| 1972 | 6.865,3 | 12,3 | 1.328,5 | 14.053,1 | 19,8 | 822,4 | 1.656,5 | 4,7 | 209,9 | 22.574,9 | 16,2 | 789,2 | 30,4 |
| 1973 | 8.378,5 | 22,0 | 1.643,3 | 18.097,5 | 28,8 | 1.087,8 | 1.817,1 | 9,7 | 239,9 | 28.298,1 | 25,3 | 1.014,4 | 29,6 |

Gli importi del Credito fondiario e edilizio oltre a comprendere i crediti erogati su beni rustici, includono anche l'ammontare (peraltro limitato) dei finanziamenti di credito agrario di miglioramento erogati dagli istituti di credito fondiario.
 La serie dei crediti erogati su beni rustici appare pressoché stazionaria nel tempo. Anno 1958 35,5; 1959 41,6; 1960 51,4; 1961 60,6; 1962 65,1; 1963 66,9; 1964 63,5; 1965 60,6; 1966 61,8; 1967 61,7; 1968 60,6; 1969 59,8; 1970 57,8; 1971 55,1; 1972 51,7; 1973 48,9.
 Fonte: Bollettino Banca d'Italia.

SOCIETÀ GENERALE IMMOBILIARE

DI LAVORI DI UTILITÀ PUBBLICA ED AGRICOLA.

1. - La disponibilità tempestiva di credito in misura adeguata alla domanda e a condizioni diversificate, rispondenti alle diverse operazioni da compiere.

2. - La rapidità con la quale sono evase le domande ritenute valide; la diversificazione delle modalità di concessione, in modo che possano essere soddisfatte le diverse esigenze della domanda; il contenimento della onerosità delle operazioni; la uniformità dei tassi effettivi di ammortamento dei mutui; la capacità di adeguare il volume del credito concesso alle variazioni in aumento della domanda causate da aumenti dei costi o dalla intensificazione dell'attività costruttiva.

3. - Il sistema italiano del credito fondiario non risponde alle finalità e condizioni anzidette, perché:

la raccolta di mezzi avviene con difficoltà, data la scarsa competitività delle cartelle fondiarie;

l'erogazione dei mutui può avvenire con grandi ritardi, causando gravi inconvenienti al mutuatario, sia esso un imprenditore o un semplice acquirente;

le condizioni relative alla erogazione del mutuo e il suo ammortamento non sono diversificate;

il costo effettivo dell'operazione è elevato a causa dei costi accessori (collocamento cartelle, scarto cartelle, perizie tecniche, diritto di commissione sul capitale iniziale, eccetera);

il volume del credito concesso non si adegua rapidamente a variazioni in aumento sollecitate dalla domanda;

a causa dei ritardi nella erogazione dei mutui, il circuito finanziario delle imprese accusa insufficienze, talvolta rilevanti, nei riguardi del fabbisogno di capitali relativo a nuove iniziative edilizie, con conseguenti maggiori oneri finanziari delle imprese stesse e difficoltà operative.

3. 1. - La durata dei mutui è stabilita tenendo presenti prevalentemente le esigenze del mutuante, legate particolarmente alle condizioni di raccolta dei mezzi.

3. 2. - Fino a quando l'aumento della domanda si mantiene entro i limiti di quello della raccolta.

3. 3. - Nel caso di congiuntura economica sfavorevole e di politica creditizia restrittiva:

3. 3. 1. - A una crescente domanda di mutui corrisponde una offerta stazionaria o in diminuzione.

3. 3. 2. - Diminuisce la durata dei mutui.

3. 3. 3. - Si allungano in corrispondenza alle difficoltà di raccolta.

3. 3. 4. - Lo scarto cartelle cresce in conseguenza della rigidità del tasso nominale e della tendenza degli acquirenti dei titoli a realizzare un maggior rendimento.

3. 3. 5. - Non ci sono variazioni dei margini di garanzia richiesti, perché questi sono normalmente elevati.

3. 3. 6. - Valore di mercato dell'immobile e suo reddito presunto; la determinazione dell'importo del mutuo tiene conto - a causa delle prescrizioni del regolamento sul credito fondiario - soprattutto del reddito dell'immobile.

4. - Nel periodo 1958-1973, le erogazioni del credito fondiario hanno assunto un peso crescente tra quelle degli istituti speciali.

4. 1. - Nel detto periodo la percentuale dei mutui fondiari sui finanziamenti complessivi concessi dai detti istituti è passata dal 22 per cento circa al 34 per cento circa.

5. - Risposta di competenza degli istituti di credito fondiario.

6. - In quanto ha influenzato la domanda globale di credito, l'aumento del valore degli immobili ha accentuato lo squilibrio tra domanda e offerta di mutui fondiari.

7. - Risposta di competenza degli istituti di credito fondiario.

8. - Nel mese di settembre, il tasso di riferimento dei mutui venticinquennali, ai fini della erogazione del contributo statale di cui alla legge n. 1179 del 1965 è stato fissato nella misura del 13,70 per cento.

9. - Non è noto ma è certamente elevato, come si può dedurre dalla lettura dei bilanci degli istituti.

10. - Certamente: lo si deduce dalla differenza tra lo scarto cartelle accollato al mutuatario e le quotazioni ufficiali dei titoli.

11. - Delle aziende di credito e delle loro sezioni di credito fondiario, o degli istituti controllati.

12. -

12. 1. - Riferimento della commissione al capitale residuo;

abolizione della provvigione per il collocamento cartelle;

aumento della durata dei mutui, ove richiesto, con o senza assicurazione;

riduzione del tasso di interesse dei mutui attraverso forme di indicizzazione.

12. 2. - L'indicizzazione nelle forme più opportune.

12. 3. - In primo luogo, l'ampiezza della garanzia ipotecaria richiesta per la concessione di mutui fondiari; in secondo luogo, la mancanza nel sistema creditizio di istituti specializzati in mutui di seconda ipoteca e di un'apposita regolamentazione; lo sviluppo dei mutui speciali (articolo 62 del testo unico 1938 edilizia economica e popolare; legge

n. 1179 del 1965 e successive; articolo 72 della legge n. 865 del 1971) potrebbe coprire in larga misura la necessità di mutui di seconda ipoteca.

12. 4. - Gioverebbe al più conveniente collocamento delle cartelle, ma occorre risolvere problemi delicati, come la gestione dei mezzi raccolti in relazione al debito assunto con la emissione anticipata delle cartelle.

12. 5. - Il meccanismo del credito fondiario è complesso e opera in due tempi; il primo è dedicato alla istruttoria tecnico-legale e, ove questa si concluda favorevolmente, si concreta nella stipula dell'atto condizionato; non sembra possibile abbreviare questa fase; si potrebbe abbreviare il secondo tempo, nel quale si provvede alla iscrizione dell'ipoteca, alla emissione delle cartelle e alla erogazione del mutuo contestualmente alla stipula dell'atto definitivo, qualora il tempestivo collocamento delle cartelle fosse in ogni caso assicurato (vedere risposta alla domanda 12. 4).

12. 6. - L'indicizzazione potrebbe favorire il collocamento di titoli a più lunga scadenza; la durata dei mutui ordinari potrebbe essere prolungata (30-35 anni) anche con la emissione di cartelle in serie chiuse, in due o più *tranches* ciascuna di durata inferiore a quella del mutuo; occorre prevedere nel contratto di mutuo la variabilità del tasso di ammortamento in concessione con le condizioni di collocamento delle diverse *tranches* di cartelle.

12. 7. - Finora, la diversa politica nei riguardi delle quotazioni dei titoli svolta dalle aziende di credito e l'obbligo di immettere a riserva un « giardinetto » di cartelle rispecchiante la composizione di quelle in circolazione hanno turbato il funzionamento del meccanismo; non si hanno dati per la seconda metà dell'anno, periodo durante il quale la composizione del « giardinetto » è stata parzialmente liberalizzata; comunque, il parametro di riferimento per la immissione a riserva di cartelle fondiarie stabilito nel 1970 (incremento dei depositi a risparmio per le aziende di credito e 1/5 della riserva di liquidità delle Casse di risparmio) non contribuisce a un adeguato assorbimento di cartelle da parte del sistema creditizio.

12. 8. - Si ritiene opportuno, sia perché, come alla risposta alla domanda 12. 7, il sistema creditizio non contribuisce in misura adeguata al collocamento delle cartelle, sia

perché, se questo obbligo tende a favorire lo sviluppo di settori produttivi, non si comprende per quale motivo l'edilizia residenziale privata, che è in crisi, debba restare esclusa da questa forma di assistenza.

12.-bis. - Per quanto riguarda l'edilizia pubblica, il sistema di finanziamento totale da parte dello Stato di programmi costruttivi e di opere di urbanizzazione richiede il pronto aggiornamento ai maggiori costi dei contributi erariali e dei mutui; inoltre è necessario un ulteriore aggiornamento dei contributi (dal 6,89 al 9,46 per cento) in relazione al nuovo tasso d'interesse dei mutui della Cassa depositi e prestiti.

Per i programmi assistiti da contributo statale ordinario (4-5 per cento), a parte la esigenza di coprire i maggiori costi, i nuovi tassi dei mutui della Cassa pongono il problema della misura dell'adeguamento del contributo erariale, ove non si voglia far gravare sugli assegnatari degli alloggi la maggiore onerosità dei mutui medesimi.

La legge 865 avrebbe dovuto impegnare una parte importante delle risorse della Cassa nel finanziamento dei programmi di edilizia pubblica. Non lo ha fatto, ma sarebbe necessario che una aliquota delle risorse della Cassa destinate al finanziamento di mutui (oltre 1.000 miliardi l'anno) fosse destinata in permanenza al finanziamento dell'edilizia pubblica.

Resta sempre da esaminare il problema della proroga ed ampliamento del sistema contributivo ex Gescal attraverso il quale sarebbe possibile raccogliere circa 3/4 dei fondi che l'edilizia residenziale pubblica potrebbe impiegare, raddoppiando la sua attuale attività.

14. - Potrebbero essere introdotte nel nostro paese forme di credito a lungo termine finanziate con l'impiego di depositi a breve e medio termine, come quelle vigenti in Francia (risparmio-casa) nella Repubblica federale di Germania (Bausparkassen) e nel Regno Unito (sistema delle *Building Societies*).

15. - Potrebbe prevedersi l'impiego della raccolta a breve per l'erogazione di finanziamenti a medio e lungo termine: si ritiene, cioè, indispensabile affiancare al credito fondiario altri canali idonei a fornire tempestivamente il credito occorrente all'edilizia privata, poiché il credito fondiario sarà sempre più impegnato nella concessione di mutui speciali a tasso agevolato, senza i quali l'edilizia convenzionata non avrà alcuna possibilità di sviluppo.

16. - Si ritiene opportuno per il finanziamento dei programmi di edilizia pubblica, mediante la creazione di una sezione per l'edilizia economica e popolare, a gestione autonoma, presso la Cassa depositi e prestiti, così come previsto nel disegno di legge n. 2949 attualmente all'esame del Parlamento.

17. - Potrebbe prevedersi il vincolo soltanto di una limitatissima aliquota delle risorse tecniche degli istituti di previdenza a condizione che la gestione avvenga con il rispetto delle finalità istituzionali.

18. - Non sarebbero necessari nuovi strumenti di raccolta del risparmio delle famiglie per il finanziamento nell'edilizia pubblica se venisse adottata la misura proposta nella risposta alla domanda 12-bis.

[28. XI. 74].

PAGINA BIANCA

ANCE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI.

L'interruzione del circuito finanziario investimento-smobilizzo-reinvestimento, dovuto alla carenza di finanziamenti consolidati e a breve termine, è senza dubbio l'ostacolo più grave che si è frapposto al regolare andamento dell'attività del settore dell'edilizia abitativa dal dopoguerra.

Senza il ripristino delle condizioni economiche di intervento e la rimozione di tutti quegli ostacoli urbanistici, amministrativi, fiscali, eccetera, che hanno portato i livelli di produzione a quelli attuali, non è pensabile che l'edilizia privata riesca a soddisfare ancora le esigenze abitative del Paese.

L'edilizia privata, che nell'ultimo decennio ha coperto mediamente il 95 per cento del mercato, è stata finanziata per circa il 30 per cento dal credito fondiario e per il 70 per cento con il ricorso al credito a breve da parte dei costruttori e degli acquirenti. In questi ultimi anni, tuttavia, a causa dei notevoli aumenti dei costi di produzione, aumenti assai più sostenuti di quelli registrati dai redditi delle famiglie, l'apporto del credito fondiario al finanziamento dell'edilizia abitativa è divenuto più consistente, ma non nella misura richiesta dal mercato: ciò è reso evidente dai notevoli impegni assunti e non assolti (1.300 miliardi a fine 1973) e dall'ammontare delle domande di mutuo ancora giacenti presso gli Istituti di credito fondiario (6.850 miliardi a fine 1973).

Entrambi questi canali di finanziamento dell'edilizia abitativa si sono inariditi durante il 1974. Il credito fondiario, a causa delle gravi difficoltà di collocamento delle cartelle

sul mercato finanziario, difficoltà del resto comuni a tutti i titoli obbligazionari anche di maggior rendimento, ha subito un forte rallentamento nell'erogazione dei mutui: gli esperti stimano che a fronte di un fabbisogno di credito di più di 3.000 miliardi le erogazioni quest'anno raggiungeranno a stento i 900 miliardi contro i 1.496 erogati nel 1973.

Il credito a breve, a seguito dei provvedimenti di restrizione adottati il 6 aprile scorso da parte delle autorità monetarie, è affluito al settore in misura sensibilmente inferiore alle necessità e a saggi di interesse tali da provocare un'ulteriore spinta all'insù dei costi delle iniziative edilizie.

Diversi organismi hanno allo studio proposte rivolte a fare affluire nuovamente il risparmio direttamente e indirettamente alla edilizia. Le più interessanti appaiono quelle che prevedono la istituzione di una nuova forma di credito, almeno per il nostro Paese, con il risparmio-casa (CNEL e Banca d'Italia). L'interesse delle proposte risiede nel fatto che si tende ad organizzare il risparmio da destinare alla parte più consistente dell'edilizia, cioè al 70 per cento delle iniziative alle quali attualmente l'acquirente accede con mezzi propri e con agevolazioni della ditta costruttrice che consistono in credito a medio termine piuttosto oneroso. Si faciliterebbe così l'acquisto dell'abitazione ad un gran numero di famiglie che ancora non la posseggono, diminuendo nel contempo la pressione sul credito fondiario, al quale oggi affluiscono tutte le richieste di finanziamento consolidato, che non mancherà anche in futuro di dare il suo contributo determinante all'attività del settore.

Per quanto riguarda l'edilizia pubblica, il finanziamento del settore rimane ancora sostanzialmente affidato ai vecchi canali di fi-

N. B. — Documento trasmesso dal presidente dell'Associazione, Francesco Perri.

nanziamento costituiti da stanziamenti erariali e dal gettito dei contributi *ex Gescal*. Attualmente gli stanziamenti statali si sono fermati al 1973, mentre gli obblighi contributivi *Gescal* sono scaduti il 31 ottobre u.s.. Tuttavia, anche se tali canali di finanziamento fossero ripristinati, essi non sarebbero in grado di assicurare le necessarie disponibilità all'edilizia pubblica secondo gli obiettivi stabiliti dalla programmazione economica in rapporto agli effettivi fabbisogni. Infatti, gli stanziamenti in conto contributi sono stati sempre modesti e discontinui e, comunque, soggetti al reperimento dei mutui, mentre il gettito contributivo *ex Gescal* non supera i 220 miliardi annui. Gli investimenti da effettuare nell'edilizia pubblica dovrebbero, invece, raggiungere i 1.000 miliardi annui, pari ad una produzione di circa 50 mila abitazioni ai costi odierni.

Occorre, pertanto, mettere a punto un sistema a regime che assicuri flussi di finanziamento congrui e costanti, proiettati in un arco temporale e programmatico adeguatamente lungo e che si avvalga di meccanismi diversi di reperimento delle risorse necessarie purché affidati ad una struttura unitaria — già esistente o da creare — dotata di autonomia di funzionamento e di adeguate capacità tecniche ed operative.

Si tratta, in definitiva, di colmare una gravissima carenza del settore, per la quale né la legge n. 865, né le successive norme di attuazione hanno fornito una valida risposta.

Per non perdere ulteriore terreno rispetto alle previsioni programmatiche, il nuovo assetto finanziario dell'edilizia pubblica dovrebbe essere reso concretamente operante in tempi brevissimi, eventualmente con soluzioni operative intermedie facenti capo alla Cassa depositi e prestiti in attesa della effettiva operatività del nuovo organismo.

La stessa conferma del sistema contributivo *ex Gescal*, che va prorogato con estensione anche alle categorie oggi esenti, non può che essere inquadrata in un contesto organico del tipo di quello descritto, giacché una proroga pura e semplice rappresenterebbe una ennesima e sostanziale elusione dei problemi del settore che risulterebbero forse differiti ma non risolti.

Si è ritenuto utile esporre queste considerazioni per meglio inquadrare i problemi del finanziamento dell'edilizia, per i quali si alligano le risposte dettagliate ai singoli quesiti.

[28. XI. 1974].

Risposta ai quesiti.

1. — La domanda di abitazioni è quanto mai varia sia per quanto riguarda le tipologie che l'utilizzazione. Vi è una domanda di alloggi in proprietà e in locazione, di tipologie comprese tra la popolare e la media superiore. Una politica del credito che intenda soddisfare le diverse esigenze del Paese in materia di abitazioni si deve proporre come obiettivo la diversificazione dei canali creditizi di finanziamento a lungo termine delle abitazioni, in modo da poter disporre al momento opportuno del credito consolidato, tenendo conto delle capacità di indebitamento delle famiglie e del tipo di edilizia.

Una parte della domanda, comunque non solvibile, occorre sia adeguatamente assistita dallo Stato con le tradizionali forme di edilizia sovvenzionata, agevolata e con l'avvio degli interventi convezionati.

2. — La flessibilità ai mutamenti della congiuntura. Conseguiti gli obiettivi di cui al punto 1. occorre che la domanda di abitazioni sia sempre assistita da adeguati e tempestivi finanziamenti anche in periodi, come quello che stiamo attraversando attualmente, di congiuntura sfavorevole del mercato finanziario.

3. — Gli obiettivi dei punti precedenti sono conseguiti solo parzialmente dal credito fondiario. In primo luogo, essendo la unica fonte di credito a lungo termine che assiste la edilizia, l'insufficienza delle erogazioni o un loro rallentamento crea gravi problemi sia all'acquirente che al venditore ai quali non sono offerte altre alternative. Tali inconvenienti potrebbero essere, almeno in gran parte, ovviati se il credito fondiario fosse affiancato da altri canali di finanziamento. Inoltre, il credito fondiario è rigidamente legato, come possibilità di erogazioni, alla raccolta dei mezzi che non sempre può essere fatta al momento opportuno. Infine, le operazioni non possono essere diversificate in base alle diverse esigenze dei mutuatari.

3. 1. — La durata dei mutui è influenzata dal tipo di raccolta dei mezzi che prescinde da motivi di convenienza. La durata del mutuo generalmente non supera i 25 anni.

3. 2. — In periodo di congiuntura normale, cioè quando raccolta dei mezzi e domanda di mutui mantengono lo stesso ritmo di aumento.

3. 3. 1. — Gli squilibri tra domanda e offerta di mutui si accentua quando il ciclo dell'edilizia e quello generale subiscono accele-

razioni superiori alla media o in presenza di tensioni inflazionistiche. La raccolta del risparmio diviene più difficoltosa anche perché questo tende ad essere impiegato in beni reali anziché mobiliari.

3. 3. 2. - In presenza di tensioni inflazionistiche tende a ridursi la durata dei mutui (oggi 15-20 anni, mentre in periodi normali 20-25) e a volte anche il rapporto di copertura.

3. 3. 3. - Tendono ad allungarsi in relazione all'aumento delle domande di mutuo e delle difficoltà di collocamento delle cartelle.

3. 3. 4. - Lo scarto cartelle è generalmente elevato a causa del relativamente basso saggio nominale di interesse rispetto a quello di altri titoli reperibili sul mercato finanziario. Cresce con l'accentuarsi dello squilibrio tra domanda e offerta.

3. 3. 5. - Generalmente le garanzie richieste dall'Istituto mutuante sono superiori alla entità del prestito e non permettono la iscrizione di una seconda ipoteca.

3. 3. 6. - Gli istituti di credito fondiario, come prescritto dalla legislazione in materia individuano il valore cauzionale facendo riferimento al valore dell'immobile e al reddito che produce.

4. - L'analisi degli impieghi degli Istituti di credito speciale (esclusi quelli per conto del Tesoro) nel periodo 1958-1973 mette in rilievo la maggiore espansione di quelli degli Istituti di credito fondiario, passati dal 23 per cento del totale negli anni 1958-1960 al 33 per cento del periodo 1970-1973.

I motivi della maggiore espansione del credito fondiario sono costituiti dalla maggiore e più frequente domanda di finanziamento consolidato per l'acquisto dell'abitazione a causa anche del superiore aumento dei costi registrato nel periodo considerato nei confronti degli altri settori economici.

5. 6. 7. - Risposte di pertinenza degli Istituti di credito fondiario.

8. - Il saggio effettivo attualmente è, per i mutui quindicennali, del 13.50-14,0 per cento compresa la commissione bancaria. A ciò bisogna aggiungere le spese di istruttoria tecnica e legale, le spese notarili, gli oneri fiscali e la polizza di assicurazione incendi.

9. - Attualmente il gettito derivante dalla sola commissione (1 per cento sul capitale iniziale) è di circa 160 miliardi annui.

10. e 11. - Le aziende di credito traggono vantaggi nel collocamento delle cartelle fondiarie. Lo si desume dalla differenza tra lo scarto cartelle accollato al mutuatario e le quotazioni di mercato delle cartelle.

12. 1. - Riferimento della commissione dell'1 per cento al capitale residuo anziché a quello iniziale, forfettizzazione delle spese di istruttoria legale e tecnica ed in particolare l'eliminazione dei margini sul collocamento delle cartelle anche per operazioni agevolate.

12. 2. - Una parte della clientela è favorevole alla istituzione di mutui a rate crescenti. Il meccanismo tecnico potrebbe essere costituito da piani di ammortamento (di mutui tradizionali) a rate crescenti che da mutui indicizzati. Il tasso di incremento delle rate nel primo caso e l'indice di riferimento nel secondo debbono essere adottati tenendo conto delle capacità di indebitamento del mutuatario.

12. 3. - Le ipoteche iscritte dagli Istituti di credito fondiario compromettono in misura eccessiva il valore dell'immobile riducendo oltremodo il valore residuo che potrebbe essere dato a garanzia di un mutuo di seconda ipoteca. Per questa ragione in Italia non si sono sviluppati i prestiti di medio e lungo periodo di seconda ipoteca. Il credito fondiario di seconda ipoteca non è previsto dalla legislazione.

12. 4. - Sarebbe utile svincolare l'emissione delle cartelle dalla concessione del mutuo per poter sfruttare del momento più opportuno per il collocamento dei titoli. Resta il problema della gestione dei fondi così raccolti.

12. 5. - La sollecitudine con la quale gli Istituti di credito fondiario portano a buon fine le domande di mutuo dipende sostanzialmente dalla capacità di erogazione che essi hanno nei diversi momenti congiunturali. E, pertanto, più un problema di squilibrio tra domanda e offerta di credito consolidato che non di procedure.

12. 6. - L'allungamento della durata di ammortamento dei mutui porterebbe alla diminuzione dell'importo della rata semestrale. Ciò sarebbe gradito al mutuatario, ma difficilmente il mercato finanziario assorbirebbe cartelle fondiarie di tale durata.

Oggi le cartelle che con gravi difficoltà vengono collocate sul mercato hanno scadenze di 15-20 anni. Per conseguire tale obiettivo si potrebbe ricorrere alla indicizzazione dei

titoli o a forme simili che preservino nella misura opportuna il capitale investito e/o gli interessi da esso derivanti.

12. 7. - Il provvedimento, senz'altro positivo, preso a gennaio del 1970 per la costituzione della riserva obbligatoria secondo precise disposizioni con cartelle fondiariae, ha trovato limitata applicazione a causa della politica di collocamento dei titoli sul mercato adottata da alcuni Istituti di credito fondiario.

Il collocamento delle cartelle a riserva da parte delle aziende di credito avveniva fino al luglio di quest'anno a « giardinetto », cioè secondo la composizione dei titoli in circolazione. Le aziende di credito, pertanto, tendevano ad immettere a riserva i titoli di maggior rendimento mentre al posto di quelli per i quali la quotazione era mantenuta a livelli artificiosi (con rendimento limitato) è stato immesso contante. In questo periodo, a fronte di circa 1.800 miliardi di riserva da costituire con cartelle fondiariae, soltanto 800 miliardi di cartelle vi hanno trovato collocamento, mentre il resto è stato coperto in contante.

Per superare tale inconveniente, oggi non completamente risolto con i provvedimenti del CICR (parziale liberalizzazione del giardinetto), occorrerebbe consentire alle aziende di credito di immettere liberamente le cartelle a riserva secondo le disposizioni (quantitative) del 1970.

12. 8. - Si ritiene opportuno inserire negli investimenti obbligatori in titoli delle aziende di credito anche le cartelle fondiariae, oggi escluse, per cercare di contenere lo squilibrio tra domanda ed offerta di mutui che in questo ultimo anno ha raggiunto livelli tali da provocare gravi flessioni della attività del settore.

È fatto obbligo alle aziende di credito di investire in titoli per sostenere il finanziamento dei settori produttivi, ma si esclude tra questi proprio il settore che per carenza di finanziamenti consolidati attraversa una crisi senza precedenti.

12-bis. - Non presentano sostanziali novità rispetto ai meccanismi tradizionali di finanziamento dell'edilizia economica e popolare, caratterizzati da discontinuità e frammentarietà.

Occorre istituire un sistema finanziario a regime fondato su meccanismi articolati di reperimento delle risorse necessarie (fiscali, parafiscali, obbligazionari, eccetera).

Nell'ambito di questo sistema i fondi dovrebbero poter scorrere, salvo reintegro successivo, secondo le necessità dall'una all'altra forma di investimento, anche allo scopo di assicurare le necessarie integrazioni finanziarie ai programmi a sviluppo più rapido.

Per quanto riguarda la Cassa depositi e prestiti l'adeguamento dei tassi dei mutui e del correlativo contributo statale dovrebbe essere contestuale per tutte le operazioni per le quali non sia avvenuta l'erogazione del mutuo, evitando procedure che ritardino ulteriormente il buon fine dell'operazione.

13. - Con una normativa organica che assicuri: a) una congrua disponibilità di aree con meccanismi e regimi tali da non creare remore alla concessione dei finanziamenti; b) agevolazioni creditizie atte a ridurre l'onere dei mutui in rapporto alle possibilità degli utenti; c) sufficienti flussi di finanziamento; d) agevolazioni nel campo delle imposte dirette e indirette.

14. e 15. - La diversificazione dei canali di finanziamento a lungo termine dell'edilizia per ovviare alle difficoltà di finanziamento derivanti da fenomeni congiunturali pur senza aumentare sostanzialmente i flussi di risparmio diretti al settore. A tal proposito potrebbero essere utilmente introdotte forme di raccolta del risparmio a medio periodo con successivo impiego a lungo termine sul tipo delle Building Societies inglesi, delle Bausparkassen tedesche e del risparmio-casa francese. Tali forme, qualora se ne ravvisi la necessità, con opportuni incentivi possono fare affluire al settore risparmio aggiuntivo contribuendo ad accrescere i flussi di finanziamento.

Proposte in tal senso sono state avanzate dalla Banca d'Italia e dal CNEL.

16. - Sì, a condizione che si tratti di un organismo tecnico caratterizzato da snellezza di funzionamento e che operi nel quadro delle decisioni e degli indirizzi degli organi preposti alla programmazione dell'edilizia pubblica. Non rileva che si tratti di una struttura già esistente o da creare appositamente.

17. - Che vengano principalmente rispettate le condizioni economiche che permettono l'adempimento degli obblighi verso gli assicurati.

18. - Attraverso il debito pubblico nella misura in cui non si pregiudichino le esigenze delle altre forme di intervento.

[21. XI. 1974].

IMPRESA GENERALE COSTRUZIONI MBM MEREGAGLIA SpA

IL PRESIDENTE CONSIGLIERE DELEGATO.

In risposta alla Vs. del 30 ottobre 1974 relativa all'indagine sul credito fondiario, non mi ritengo qualificato per rispondere ai Vs. vari quesiti di tecnica finanziaria sui quali prenderanno posizione gli organismi di cui faccio parte (per esempio CRESME e ANCE).

Mi sembra invece produttivo farVi alcune osservazioni dal punto di vista dell'utente e del costruttore di edilizia residenziale economica.

E cioè:

1. - Una saggia politica del credito nel settore abitativo deve realizzarsi con modi e mezzi differenti a seconda delle fasce socio-economiche di utenti cui si rivolge.

Semplificando si ha una piramide che dal basso verso l'alto diminuisce numericamente e aumenta come possibilità economico-finanziaria.

Se politicamente si vuole che l'utente abbia un « equo onere » per la casa e cioè rapportato alle sue possibilità economico-finanziarie, la politica del credito deve variare sensibilmente per ogni fascia di utenti.

Sempre semplificando:

la fascia 1 è quella dell'edilizia sovvenzionata, cioè finanziata dall'ente pubblico, la fascia 2 quella dell'edilizia convenzionata a prezzi prefissati ed a credito fondiario agevolato, la fascia 3 quella dell'edilizia libera con credito fondiario libero, la fascia 4 non ha bisogno di niente.

Naturalmente l'analisi deve essere meno grossolana e appoggiarsi, auspicabilmente, su di un corretto funzionamento del sistema fiscale anche per poter seguire nel tempo l'evoluzione del reddito degli utenti onde eliminare le attuali grosse ingiustizie (positive e negative).

2. - Per inquadrare il problema economico-finanziario è necessario fare qualche cifra e qualche supposizione realistica e aggiornata.

Il costo totale di un appartamento economico, compresa area di 167, allacciamento, opere esterne, progettazione, oneri finanziari per la costruzione, eccetera, si può valutare oggi in lire 200.000 al metro quadrato e presumibilmente, nel 1975-1976 in lire 250.000 al metro quadrato.

Per un appartamento di metri quadrati 100 si ha pertanto un costo di lire 25 milioni. Supponendo che l'utente possa con i suoi risparmi sostenere un esborso *cash* di lire 5 milioni, l'importo del credito fondiario deve essere di lire 20 milioni.

Per un utente che possa pagare lire 50.000 al mese (lire 600.000 anno) il costo totale del mutuo (capitale e interessi) deve quindi essere del 3 per cento.

Ogni 1 per cento di variazione del costo varia l'onere dell'utente di lire 16.500 mese (lire 200.000 anno), sempre senza considerare l'incidenza del suo esborso iniziale.

Uguale variazione di onere per l'utente si avrebbe con una variazione di costo della costruzione + terreno di lire 6-7 milioni (in questo caso).

Queste considerazioni di base, con le loro infinite varianti, permettono di inquadrare il problema quantitativo e di rapportare gli oneri finanziari al presunto reddito dell'utente.

3. - L'onere di mutuo crescente nel tempo per l'utente ovviamente agevola il possesso della casa alle giovani coppie il cui reddito, basso all'inizio, presumibilmente cresce nel tempo. Francia e Svizzera, per esempio, hanno adottato con successo questo sistema.

4. - È indispensabile che - al contrario di quanto avviene ora - la definizione del cre-

dito fondiario avvenga prima dell'inizio della operazione edilizia (pubblica o privata), tanto più se questa è di categoria economica e pertanto senza copertura finanziaria da parte degli utenti o dei promotori.

5. - Si segnala che negli USA sono le compagnie d'assicurazione che erogano il credito fondiario: sarebbe interessante fare uno studio per la trasposizione nel nostro paese del sistema.

6. - La vanamente auspicata razionalizzazione e standardizzazione dell'edilizia italiana sarebbe di facile e immediata applicazione se si condizionasse l'erogazione del mutuo al-

la stretta osservanza di prefissati *standards* edilizi e urbanistici.

A mio parere è indispensabile avere un ente non solo finanziario ma che coordini tutta la politica edilizia nei suoi vari aspetti:

tecnico;

urbanistico;

mercato (domanda e offerta);

finanziario;

e che agisca con la carota del credito fondiario per disciplinare una materia oggi dettata da infiniti enti e competenze con la conseguente evidente anarchia.

RICCARDO MEREGAGLIA

[30. XI. 1974].

GIAN PAOLO NANNELLI

GENOVA.

Facendo seguito all'invito a partecipare allo svolgimento dell'indagine in oggetto ed alla adesione con mia lettera del 18 novembre u.s., espongo le risposte ai quesiti prospettatimi con riferimento ai singoli punti dello schema.

1. - Attualmente il settore abitativo è caratterizzato da una notevole sottoproduzione edilizia la quale, essendo in atto da almeno tre anni (e, per quanto riguarda l'edilizia sovvenzionata, da ben maggior tempo), è causata da gravi tensioni in campo sociale e in campo occupazionale.

In tale situazione il fine primario di una politica del credito nel settore non può essere che quello di procurare una quantità di credito che sia la meno lontana possibile dalla richiesta.

A tal fine si dovrà mirare alla più ampia diversificazione dei canali adduttori, in modo da corrispondere alla estrema differenziazione delle esigenze e in modo da sollecitare la propensione dei risparmiatori a investire direttamente o indirettamente nell'edilizia ricordando che, spesse volte, gli ostacoli a tal forma di investimento non significano direttamente ad altri settori, ma addirittura significano semplicemente disincentivo alla formazione di risparmio; e, quindi, incentivo ai consumi, con le conseguenze d'ordine inflazionistico che stiamo attualmente soffrendo.

Altro fine essenziale è quello di far sopportare l'intero costo del credito a tutti coloro che ne sono in grado, favorendo così la agevolazione o la sovvenzione, a carico della collettività, cui dovrà essere sottoposto il credito a favore degli appartenenti a fasce reddituali non in grado di sopportare il costo dell'abitazione e del correlativo credito nel loro effettivo ed intero ammontare.

2. - Indicativa del grado di efficienza di un sistema creditizio nel settore in oggetto è

principalmente la sua capacità di sopportare mutamenti congiunturali facendo risentire il meno possibile alla produzione ostacoli conseguenti a troppo marcate riduzioni nel flusso del finanziamento.

Sono appunto la diversificazione delle fonti, di cui si diceva sopra, e la varietà delle forme di credito gli elementi che permettono il massimo adattamento al mutare, oggi così rapido, delle circostanze e delle stesse esigenze.

3. - Poste tali premesse, non si può rispondere che negativamente, nell'attuale momento, alla domanda se il nostro sistema creditizio risponda alle esigenze del settore edilizio.

In effetti esso ha adempiuto bene o quasi bene ai suoi compiti solo nei periodi di una certa stabilità monetaria (prima del 1939 e fra il 1950 e il 1972); nei periodi di grave inflazione esso è stato ed è del tutto carente.

Si deve pur dire che, in tali contingenze monetarie, nessun sistema creditizio può essere in grado di assolvere ai suoi compiti, onde deriva la necessità, per il legislativo e per l'esecutivo, di ostacolare efficacemente ed in primo luogo il fenomeno inflazionistico in tutte le sue componenti, in modo che più semplice possibile resti poi il predisporre efficienti politiche settoriali.

Ma, data tale ovvia premessa, si deve pur dire che il nostro sistema di credito fondiario ed edilizio presenta tali caratteristiche di rigidità (di tempi, di costi e di piani di ammortamento) da renderlo il meno adatto a mantenere un certo livello di funzionalità in periodi come l'attuale; inoltre la mancanza di breve e medio termine opportunamente normati porta a riversare quasi tutte le richieste sul lungo.

3. 1. - La scadenza del mutuo di credito fondiario, fissata fra i 15 ed i 30 anni, era

andata stabilizzandosi sul periodo di 25 anni che consentiva un livello sopportabile dello importo della rata ed una opportuna coincidenza del tempo di ammortamento con quelli della esenzione da imposta fabbricati (oggi da ILOR) con le conseguenti regolarità e continuità degli oneri del mutuatario, sia pur dovuti a titoli diversi, e senza sovrapposizione degli stessi.

Oggi la scadenza dei pochi mutui in stipulazione è generalmente fissata al periodo minimo di 15 anni per la comprensibile tendenza degli istituti a rientrare al più presto: per la maggior parte dei mutuatari l'aumento della rata conseguente a tale accorciamento di tempi rende il mutuo al limite delle loro possibilità di rimborso.

Per contro gli istituti mutuanti, in periodi come l'attuale caratterizzati da uno spiccato fenomeno inflattivo, vedono inaridirsi le possibilità di collocamento delle cartelle a lungo anche per il suddetto termine di 15 anni; per quanto il credito a medio possa interessare soltanto una modesta fascia di possibili mutuatari, la possibilità di emettere e collocare anche piccole quantità di cartelle a termine più breve potrebbe permettere la raccolta di fondi, anche se non di grande entità, da utilizzare per quei mutuatari in grado di sopportare le conseguentemente più elevate rate di ammortamento e interessi, con correlativo sia pur modesto alleggerimento della pressione sul credito a lungo.

3. 2. - Il nostro sistema di credito fondiario ed edilizio non è minimamente in grado di assicurare un accettabile equilibrio tra domanda ed offerta di mutui in periodi di perturbazione monetaria ed economica e presenta caratteristiche di buona efficienza solo in periodi di normalità. È appunto questo il suo principale difetto dovuto alla mancanza di elasticità che non gli permette di adeguarsi al mutare delle circostanze.

3. 3. - In periodi come l'attuale, caratterizzati da fenomeni inflattivi di notevole peso nonché da restrizioni creditizie, pur in presenza di elevato costo del credito e di modesto livello della produzione, si hanno le seguenti conseguenze sui vari aspetti del credito fondiario comparativamente al periodo precedente:

3. 3. 1. - la domanda di mutui si allarga mentre l'offerta, dopo aver seguito fino ad un certo punto la domanda, si contrae e tende quasi ad annullarsi;

3. 3. 2. - gli enti mutuanti tendono ad accorciare il più possibile la durata dei mutui;

3. 3. 3. - i tempi di istruttoria dei prestiti tendono ad allungarsi poiché gli istituti devono dilazionare i tempi di erogazione;

3. 3. 4. - scendono i corsi delle obbligazioni e quindi aumenta lo scarto cartelle a carico dei mutuatari;

3. 3. 5. e 3. 3. 6. - per contro non si registra un aumento dei margini di garanzia richiesti dal mutuante, già elevati, né una maggiore fiscalità nel fissare i criteri di stima del mutuante relativamente al valore dell'immobile.

4. - Nel periodo 1958-1973 il credito fondiario ha avuto uno sviluppo maggiore degli altri rami creditizi in ragione della accentuata tendenza del pubblico alla proprietà della abitazione, della capillare ed efficiente organizzazione di vari istituti di credito fondiario tesa alla raccolta di fondi, del notevole incremento verificatosi nei costi di costruzione e nei valori immobiliari.

4. 1., 5., 6. e 7. - Non si dispone di dati e neppure di elementi di massima per rispondere a tali quesiti; sui punti 6 e 7 si può solo dire che le insolvenze sono sempre state assai modeste.

8. - Il costo effettivo del mutuo si ottiene considerando da un lato l'effettiva erogazione al netto di scarto cartelle, spese di istruttoria, di stipulazione, registrazione e trascrizione dei due atti (condizionato e definitivo) e, dall'altro le semestralità a carico del mutuatario: esso oggi risulta, per i pochi mutui che vengono concessi, più vicino al 15 per cento che al 14 per cento.

9., 10. e 11. - Non si è in grado di rispondere documentatamente alle domande, ma si ritiene che una riduzione dei diritti di commissione nonché della differenza tra il valore delle cartelle accreditato al mutuatario al netto dello scarto e il prezzo di mercato delle cartelle stesse possa, specie per mutui di una certa entità, esser sopportato dagli istituti; e ciò anche se, nelle circostanze attuali, ha un costo anche l'assorbimento delle cartelle non collocate che gli istituti di credito fondiario fanno con risorse derivanti dalla loro raccolta di credito ordinario.

12. - Nell'ottica della razionalizzazione e del maggior adeguamento alle necessità in atto del vigente sistema del credito fondiario, si può ipotizzare qualche misura al fine di portare alcuni vantaggi.

12. 1. - Si potrebbero ammettere tassi di interesse nominali diversi dagli attuali e superiori agli stessi, in modo da consentire una maggior flessibilità ed adattamento al variare delle condizioni del mercato, senza riversare tutto l'effetto di tale variazione sullo scarto cartelle. Di maggiore utilità sarebbe la possibilità di ammettere, con le stesse agevolazioni in atto per il credito fondiario a lungo, anche mutui a medio (5-10 anni) e forse anche a quasi breve termine (2-3 anni); appositi certificati potrebbero essere collocati con maggior facilità presso gli investitori e una sia pur modesta fascia di mutuatari aventi discreto livello di reddito potrebbe esser servita riducendo la pressione sul lungo termine.

Come già detto, si potrebbe studiare una riduzione dei proventi degli istituti e degli oneri tributari specie in correlazione ad un incremento del lavoro ed a migliorate possibilità di collocamento.

Altra misura estremamente opportuna sarebbe quella di evitare la penalizzazione che attualmente subiscono quei rari mutuatari che vogliono procedere ad una anticipata estinzione del mutuo, sia in termini di commissioni, che di oneri fiscali; le estinzioni anticipate, specie in un periodo di scarsa liquidità come l'attuale, dovrebbero essere favorite al massimo, abbuonando tutti gli oneri pertinenti al periodo non usufruito e favorendo il mutuatario nel prezzo di acquisto delle cartelle necessarie per il rimborso. In tal modo si agevolerebbe la rimessa in circolo di sia pur modesti importi di capitali.

12. 2. - Fra gli infiniti possibili piani di ammortamento di un debito, possono essere di maggior vantaggio per alcuni mutuatari (individui giovani, famiglie in formazione, per i quali siano da prevedere incrementi di reddito negli anni a venire) quelli a rate crescenti. Si consideri però che piani del genere esigono maggiori disponibilità, in termini di liquidità, da parte del mutuante, nei primi anni e quindi non sono bene accettati nella contingenza in atto.

Si potrebbe invece ammettere che, parallelamente ai contratti e alle cartelle tradizionali, vengano stipulati contratti e quindi

emesse cartelle con indicizzazione (totale o parziale), rispetto ad un parametro monetario, della quota di rimborso del capitale; potrebbero in tal caso essere fissati tassi d'interesse assai bassi (1÷2 per cento in caso di indicizzazione totale, superiori ai suddetti ma sempre inferiori a quelli di mercato in caso di indicizzazione parziale).

In tal modo si raggiungerebbe la finalità di fissare a livello assai basso la prima semestralità e si potrebbe sperare in un collocamento delle cartelle abbastanza esteso: entro brevissimo termine gli istituti, espressamente autorizzati, potrebbero proporre una forma del genere alla loro clientela in attesa di mutuo e, subito dopo, iniziare ad offrire agli investitori alcune *tranches* di cartelle in modo da saggiare le propensioni del mercato.

Ovviamente si dovrebbe mantenere anche la forma attuale, che potrà godere delle preferenze del pubblico in futuri augurabili periodi di stabilità monetaria; la contemporanea offerta dei due tipi di cartelle dovrebbe dare al sistema quella capacità di adattamento alle circostanze oggi assolutamente mancante.

Nulla ovviamente dovrebbe esser mutato nel regime e nelle caratteristiche dei mutui in atto e delle cartelle a portafoglio degli investitori, onde non togliere al pubblico la certezza dei contratti stipulati; proposte in senso contrario pubblicate dalla stampa nei mesi passati e provenienti anche da parti legate ad alcuni Istituti di credito fondiario avrebbero certamente, se attuate, sfavorevolissime conseguenze.

12. 3. - I mutui di seconda ipoteca subiscono oggi ostacoli di almeno doppia natura: in primo luogo gli oneri fiscali, in materia di bollo e di iscrizione e cancellazione ipotecaria, sono ben superiori rispetto al normale mutuo di credito fondiario; in secondo luogo i margini di garanzia con i quali vengono iscritte le ipoteche di primo grado lasciano poco o nullo spazio per quelle di secondo.

Una coordinata politica di incentivazione edilizia dovrebbe togliere le sperequazioni fiscali suddette e la considerazione del modesto numero delle insolvenze dovrebbe far abbassare l'eccessivo margine della prima iscrizione: il rischio conseguente, relativo solamente alle prime annualità, potrebbe esser coperto assicurativamente con modesto premio.

12. 4. - Non si ritiene che svincolare la emissione delle cartelle fondiarie dalla concessione dei singoli mutui possa rappresentare in questo momento un effettivo vantaggio per-

ché in un caso non muterebbe alcunché rispetto a quanto già oggi avviene quando gli istituti tengono a portafoglio le cartelle che non riescono a collocare; il caso contrario, di richiesta di cartelle superiore alla richiesta di mutui, allo stato attuale non è ipotizzabile né pare quindi presentare un interesse attuale. Potrebbe essere di interesse lo studio dello svincolo suddetto solo in funzione di una auspicata normalizzazione del mercato e di diverse propensioni del risparmio.

12. 5. - E ancora di minore interesse pare la ricerca di semplificazioni e di accelerazioni nella istruttoria dei mutui perché i tempi sono principalmente legati alla effettiva possibilità di erogazione da parte degli istituti.

12. 6. - Un eventuale allungamento della durata del periodo di rimborso dei mutui oltre i 25 anni non pare di notevole interesse perché la diminuzione della rata a carico del mutuatario sarebbe modesta mentre il mercato rifiuterebbe cartelle a scadenza così lontana.

Si dovrebbe invece cercare il modo di riportare da 15 a 25 anni la durata normale almeno per i mutuatari aventi minor possibilità di spesa, i quali sono di gran lunga la maggioranza.

12. 7. e 12. 8. - Maggiori immissioni di cartelle fondiari nelle riserve obbligatorie e negli investimenti obbligatori in titoli delle banche non può che portare vantaggi al settore in esame tanto più che a termine assai breve non si vede altra misura che possa portare un sia pur non decisivo sollievo alla situazione di stasi in atto.

È però necessario, in una opportuna prospettiva di maggior respiro temporale, sforzarsi di riattivare nel pubblico la propensione all'investimento e all'investimento in cartelle fondiari o, ancora meglio, all'investimento diretto in abitazioni.

12-bis. - La legge n. 865 del 1971 non presenta veri e propri meccanismi finanziari. Infatti (vedere, ad esempio articoli 67 e 72) essa dispone singoli finanziamenti che non presentano prospettiva alcuna di continuità; e così, esaurite le modeste somme disponibili, gli utilizzatori restano nell'attesa di leggi di rifinanziamento che, nell'attuale congiuntura economica, difficilmente vengono emanate; e ciò provoca le ovvie dannose conseguenze, a tutti note, non solo per le carenze di realizzazioni, ma anche per la impossibilità di costituire organizzazioni e strutture industriali

che soltanto con la continuità di lavoro potrebbero portare economie di costi in funzione di più incisive industrializzazioni dei procedimenti e standardizzazioni dei prodotti.

Con particolare riguardo all'articolo 72, si consideri che il continuo rialzo dei tassi di interesse, in rapporto alla fissità dell'onere del 3 per cento che deve gravare sul mutuatario, ha diminuito il moltiplicatore da usare per il passaggio da stanziamento annuo per contributi a importo di opere da eseguire; tale moltiplicatore, che si aggirava sul valore 30 al momento della emanazione della legge, si è ridotto a circa 11 attualmente, rendendo così necessario triplicare quasi gli stanziamenti dell'erario per assicurare pari importo di opere a prescindere dal fatto che, in periodi di mancanza di liquidità, i contributi sugli interessi non sono sufficienti a creare le disponibilità finanziarie.

Si rende quindi necessaria la ricerca di un vero meccanismo che convogli autonome e continue capacità di risparmio e quindi di finanziamento all'attività edilizia.

13. - È ovvio che, da solo, un pur efficiente meccanismo creditizio non potrebbe essere sufficiente per lo sviluppo di un corretto volume di iniziative edilizie di tipo economico.

È infatti necessario un valido coordinamento delle normative in altri campi.

Innanzitutto in campo urbanistico è indispensabile che la produzione di strumenti urbanistici generali e di dettaglio, prenda un corretto ed efficace avvio anche al fine di rendere disponibile la materia prima suolo edificabile urbanizzato: a tal uopo è necessario che venga emanata al più presto una legge quadro che serva di riferimento alla legislazione regionale e che venga sciolto il nodo del regime proprietario dai suoli per superare l'attuale fase di stallo la quale allontana dall'edilizia quasi ogni forma di investimento. In particolare occorre avvicinarsi a sufficienti dosi di certezza del diritto e di uguaglianza di trattamento, da cui oggi si è così lontani: le speculazioni, le corruzioni e le concussioni che l'attuale regime rende possibili e le iniquità certe sarebbero escluse o rese estremamente difficili da sistemi perequativi con conseguente vantaggio, anche ad astrarre da considerazioni di carattere etico, della produzione di corretti strumenti urbanistici e della riattivazione di fonti di finanziamento oggi disseccate.

Nel campo della edilizia economica è necessario che venga riformato l'articolo 35 del-

la legge n. 865 del 1971 onde consentire iniziative di edilizia convenzionata atte a dare agli investitori proventi sufficientemente certi, remunerativi e rivalutabili in funzione degli aumenti dei costi e della svalutazione monetaria.

14. - Particolarmente in Germania ed in Francia sono state favorevolmente sperimentate da parecchi anni forme creditizie che incentivano il risparmio individuale con la concessione di un mutuo agevolato all'aspirante acquirente di abitazione, quando la somma dallo stesso depositata in un conto apposito abbia raggiunto determinati livelli.

Presso di noi le proposte del CNEL, le iniziative della Cassa di risparmio di Trieste e, in particolare, lo studio della Banca d'Italia da poco tempo pubblicato, si collocano in questo filone e, se portati rapidamente ad una conclusione legislativa, potranno rappresentare un valido strumento di finanziamento per una fascia di utenza sufficientemente larga e, quindi, un contributo importante alla ripresa dell'attività edilizia.

Si ritiene che siano appunto le incentivazioni al risparmio individuale, e la forma studiata dalla Banca d'Italia appare particolarmente efficiente nell'attuale momento, le misure più efficaci al fine di reperire fonti autonome di finanziamento e di dare una certa continuità ai relativi flussi.

15. - Le nuove forme sopra ipotizzate non potrebbero evidentemente coprire tutto il fabbisogno creditizio dell'edilizia.

Data la grave carenza di liquidità si potrebbe forse pensare, per un periodo breve (un anno?), ad una forma di diarie, che incidesse su una aliquota dei maggiori proventi salariali derivanti sia dagli scatti della contingenza sia da veri e propri miglioramenti contrattuali: l'aliquota potrebbe esser graduata in diretta proporzionalità del livello dei salari e degli stipendi; le cartelle così acquisite dai singoli potrebbero essere o rivedute, ma non prima della fine del periodo suddetto e con una certa gradualità, o trattenu- te nei portafogli individuali, e magari incrementate, con forme di utilizzo e di incentivazione analoghe a quelle del precedente n. 14. La destinazione dei fondi così raccolti e non utilizzati direttamente dovrebbe essere legata all'edilizia economica popolare nelle sue varie forme (sovvenzionata, convenzionata, agevolata).

Forma analoga di risparmio coattivo, ma senza vincolo di destinazione, potrebbe essere imposta anche alle società commerciali su una

aliquota di eventuali maggiori dividendi deliberati alla prima approvazione di bilancio susseguente all'entrata in vigore della normativa rispetto a quelli del bilancio precedente o alla media di alcuni precedenti.

Tale forma potrebbe essere estesa anche a carico della proprietà edilizia sugli aumenti di canoni conseguenti a una riammessa validità delle clausole di adeguamento monetario che potrebbe essere ristabilita alla fine dell'anno di cui sopra: anche tale forma di risparmio obbligatorio potrebbe vigere per un anno e anche in questo caso potrebbe essere collegata con investimenti immobiliari diretti, specie per la riqualificazione delle abitazioni esistenti.

Criteri del genere avrebbero un duplice ordine di vantaggi: creerebbero risparmio destinato alla sottoscrizione di cartelle fondiarie o direttamente a lavori edilizi e costituirebbero un freno alla componente inflattiva causata da eccesso di domanda.

Altre misure probabilmente più semplici da introdursi, rispetto a quelle accennate a questo e al precedente numero, potrebbero essere quelle già ipotizzate nel corso di questa risposta e che qui vengono riassunte:

agevolazioni ai rimborsi anticipati;

equiparazione dei mutui a breve e medio a quelli a lungo termine;

riduzione dei diritti di commissione e principalmente degli oneri tributari;

ammissibilità di piani di ammortamento a rate crescenti;

ammissibilità di mutui a basso tasso con indicizzazione del capitale; analogia per le cartelle relative;

abbassamento del margine a garanzia sull'importo dell'ipoteca da iscrivere;

creazione di condizioni atte a far sì che le possibilità di collocamento delle cartelle fondiarie a riserva delle banche sia sfruttata a pieno o addirittura obbligo in tal senso;

inserimento delle cartelle fondiarie negli investimenti obbligatori delle aziende di credito.

16. - Non si ritiene opportuna la creazione di una finanziaria pubblica che unifichi la gestione di tutti gli strumenti di credito fondiario ed edilizio. Infatti essa avrebbe probabilmente grosse dimensioni e conseguenti forti spese di gestione, sarebbe più soggetta delle molte aziende di credito a pressioni distorsive e ostacolerebbe la sana concorrenza fra i vari istituti di credito.

Specie qualora si dovesse ricorrere alla pesante formula del risparmio coattivo, la snellezza e l'organizzazione dei singoli istituti potrebbero rendere più accettabile il sistema.

Anche la differenziazione fra molte forme di credito, ritenuta essenziale, potrebbe essere meglio gestita dagli istituti, più snelli ed atti ad adeguarsi alle molteplici esigenze locali. L'esperienza della legge n. 1179 dimostra infatti che, anche quando vi sia erogazione di contributi statali, la molteplicità degli enti mutuanti non è di ostacolo; ed anche lo studio della Banca d'Italia non richiede nessun nuovo organismo.

Soltanto se si ritenesse opportuno accentrare la gestione dei soli fondi destinati alla edilizia pubblica, sarebbe plausibile la predisposizione di un organismo apposito ma non si ritiene assolutamente, anche per i motivi sopradetti, che esso abbia ad essere un nuovo ente: una sezione speciale di uno degli esistenti enti finanziari, tipo IMI, ICIPU, eccetera, sarebbe atto al compito, rispetto ad un

nuovo ente, in modo ben più snello e produttivo.

17. - Si ritiene che gli enti previdenziali e assicurativi possano, con buona aderenza ai loro fini istituzionali ed ai loro obblighi verso gli assicurati, entrare da attori diretti nelle realizzazioni di edilizia economica qualora l'edilizia convenzionata costituisca una forma di investimento di sufficiente certezza e remuneratività.

18. - Per l'edilizia pubblica, rivolta a soddisfare le esigenze delle fasce di utenza di minor reddito, le forme di finanziamento da ipotizzare sono quelle derivanti dal pubblico erario, per quel che esso possa dare, quelle derivanti dalla proroga del contributo Gescal testé intervenuta, e quelle derivanti da pubblici prestiti nelle forme e nei tempi in cui possano essere assorbiti dal risparmio.

[17. I. 1975].

LEGA NAZIONALE COOPERATIVE E MUTUE

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE ABITAZIONE.

ASSOCIAZIONE NAZIONALE COOPERATIVE PRODUZIONE LAVORO.

1. - La politica del credito nel settore abitativo diretta ad appagare le esigenze della collettività, dovrà essere indirizzata verso i seguenti obiettivi:

canalizzazione con quota progressivamente crescente delle risorse oggi destinate alla costruzione di abitazioni medio-signorili nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica. Cioè verso interventi programmati e coordinati dal CER, attuati dalle regioni, per realizzare un sistema nazionale dei piani 167 predisposti dai comuni e dai loro consorzi.

Questi dovranno prevedere interventi integrati di opere pubbliche ed edilizia sovvenzionata e convenzionata, per la costruzione di nuovi alloggi e per le operazioni di risanamento.

Deve essere chiarito che questo obiettivo dovrà essere perseguito senza ampliare la quota strutturalmente e congiunturalmente accettabile delle risorse che il paese può destinare al settore edilizio.

Per questo, i nuovi meccanismi finanziari non dovranno porsi come « aggiuntivi » rispetto a quelli esistenti ma « sostitutivi »;

i nuovi meccanismi finanziari dovranno inoltre assicurare la continuità del finanziamento dell'edilizia pubblica. Questa attraverso il meccanismo istituzionale programmatico previsto dalla legge n. 865, dovrà determinare quelle condizioni di « continuità produttiva » che costituiscono la premessa necessaria per lo sviluppo dell'attività e per il progresso tecnologico del settore; quindi delle condizioni e della stabilità di impiego dei lavoratori edili.

2. - Il grado di efficienza del sistema creditizio del settore abitativo dovrà perciò essere

misurato sulla base della sua capacità di aderire al quadro istituzionale ed al meccanismo di programmazione predisposto dalla legge n. 865. La capacità quindi di offrire in misura sufficiente, con continuità e speditezza, i mezzi finanziari necessari alla realizzazione delle opere comprese nei piani di edilizia economica e popolare predisposti dai comuni e dai loro consorzi, attuati dagli strumenti primari di attuazione, IACP e cooperative, e - subordinatamente - dagli altri operatori pubblici e privati che, attraverso il meccanismo della convenzione, intendano inserirsi con la propria capacità produttiva nei piani di edilizia economica popolare stessi.

3. - Riteniamo fermamente che il vigente sistema italiano del credito fondiario ed edilizio (almeno così come è regolato dal testo unico n. 646 del 16 luglio 1905) ormai non risponda più alle esigenze del settore e soprattutto appare regolato da meccanismi che contraddicono e costituiscono un serio ostacolo al processo di riforme e ristrutturazione avviato con la legge n. 865. In particolare:

il sistema del credito fondiario provvede alla distribuzione delle risorse con criteri che sia per quanto riguarda il volume complessivo che la destinazione sono autonomi e spesso in contraddizioni con gli indirizzi generali di programmazione del settore;

il meccanismo di raccolta delle risorse fondato sulla collocazione delle cartelle appare incerto e costoso, svincolato dalle esigenze della programmazione regionale e locale e, soprattutto, assolutamente indifferente alle reali esigenze del paese;

il gioco della domanda e dell'offerta delle cartelle è tale che ad ogni espansione dell'attività costruttiva, e quindi della domanda di mutui, corrisponde un sostanziale aumento del costo del denaro che tende a scoraggiare

N. B. — Documento trasmesso dal presidente della Lega, Vincenzo Galetti.

l'attività costruttiva e, in ogni caso, a canalizzare le risorse selettivamente verso i settori di attività costruttiva capaci di sopportarne i più alti costi e quindi, in definitiva, che meno corrispondono alle pressanti esigenze dei ceti a modesto reddito. A tale meccanismo vanno ricondotti i ricorrenti fenomeni di mancata collocazione di alloggi nuovi (in affitto o in vendita) che derivano appunto dalla mancata corrispondenza della attività costruttiva alla domanda ed al fabbisogno reale di abitazioni;

la garanzia è fondata sul valore iniziale dell'area, successivamente dell'immobile e, soprattutto è destinata a crescere sulla base dello sviluppo delle rendite differenziali e quindi della rivalutazione dell'immobile dovuta, nel tempo, alla sua progressiva « centralizzazione ».

Questo meccanismo appare in aperta contraddizione con il regime istituito dalla legge n. 865 che regola l'utilizzazione, i fitti e i prezzi delle aree e delle abitazioni con lo scopo di abbattere la rendita assoluta e di contenere le rendite differenziali.

Riteniamo tuttavia che — come avviene in altri paesi — il credito fondiario possa mantenere una funzione positiva (oltre che, ovviamente, nel settore dell'edilizia non economica o comunque non pubblica) come finanziamento sussidiario e complementare rispetto ad altre forme di finanziamento dell'edilizia pubblica (in particolare della convenzionata) che dovrà essere assicurata attraverso l'istituzione di nuove forme di raccolta.

Nel frattempo occorre garantire che una quota del credito fondiario affluisca obbligatoriamente nel settore pubblico, in particolare per garantire il proseguimento o l'attuazione degli interventi di edilizia agevolata e convenzionata.

4. — Non abbiamo disponibili i dati relativi alle proporzioni all'interno delle diverse destinazioni dei flussi creditizi.

Ci sembra opportuno sottolineare tuttavia come nell'ambito degli investimenti fissi nell'edilizia residenziale, il credito abbia acquistato un peso progressivamente crescente negli ultimi 23 anni passando dal 6,89 per cento (24,4 miliardi su 354) del 1951, al 39,50 per cento del 1973 (1949 miliardi su 4.933). Nel 1958 la percentuale è stata del 9,43 (106,2 miliardi su 1125).

Due ragioni — ci sembra — debbano essere evidenziate:

a) in primo luogo nel periodo esaminato si è registrato un tasso di crescita del co-

sto delle costruzioni superiore a quello medio del reddito nazionale e dello stesso tasso medio del costo della vita e quindi del rapporto tra capacità di risparmio dell'operatore famiglia o, comunque, risorse dell'investitore, e costo del prodotto:

b) d'altra parte l'espansione dell'attività costruttiva ha portato gradatamente allo esaurirsi della quota di mercato determinata dalle famiglie a più alto reddito e quindi capaci di pagare più o meno in contanti.

Di qui la necessità crescente di indebitamento delle famiglie che si sono rivolte allo acquisto di abitazioni cui il costruttore aveva garantito un mutuo fondiario.

In definitiva l'intervento sempre più ampio del credito fondiario ha dilazionato, ma confermato, la ragione della crisi strutturale del settore: la mancanza di corrispondenza tra le capacità della domanda ed il prodotto offerto e la bassa produttività del processo costruttivo, oltre a quanto detto in precedenza in relazione alla stretta interdipendenza tra credito fondiario e rendita.

5. — Non ci risulta che i mutuatari si giovino in misura apprezzabile della possibilità di restituire la rata capitale dei mutui rimborsandola in cartelle. Tuttavia sulla base della nostra esperienza, non ci risulta che gli istituti di credito abbiano svolto alcuna azione promozionale in tal senso.

6. — Abbiamo già sottolineato come il valore crescente degli immobili dovuto all'insorgere di rendite differenziali prodotte dalla progressiva centralizzazione dell'immobile e dalla maturazione funzionale dell'insediamento di cui esso fa parte, costituiscono, soprattutto abbiano costituito in passato, il principale meccanismo di garanzia che ha reso possibile il funzionamento del mutuo fondiario.

La prova di ciò si è avuta nel blocco che si è prodotto nel momento in cui si sono contratti i mutui per interventi di edilizia agevolata, per interventi compresi nei piani di edilizia economica e popolare su aree (in proprietà o concesse con diritti di superfici) il cui uso era vincolato ai sensi dell'articolo 35 della legge 865, malgrado l'esistenza di una garanzia dello Stato per una parte della cifra mutuata.

Come è noto questo blocco del credito agevolato è stato rimosso dall'articolo 13 del decreto-legge n. 15 del 2 maggio 1974 che ha ampliato la misura della garanzia sui mutui.

7. — Siamo fermamente convinti che le insolvenze da parte dei mutuatari (che assai di

rado provocano procedimenti giudiziari) quando anche si risolvono nella recessione del contratto di mutuo, non abbiano portato né possano portare per il futuro ad alcuna remissione da parte degli istituti di credito. Infatti dato il tasso annuale di crescita dei costi di costruzione, di aumento dei costi di vendita e dei fitti delle abitazioni è da ritenersi che il prezzo di vendita di una abitazione per la insolvenza del mutuatario abbia la possibilità di risarcire ampiamente l'istituto mutuante delle quote non pagate, degli oneri passivi maturati e delle spese tecnico-legali sostenute. Riteniamo che questa condizione sussista, forse a maggior ragione dato il più basso costo iniziale, anche per le abitazioni sottoposte ai vincoli della legge 865. Per questo abbiamo ritenute artificiose e ispirate a ragioni politiche più che da effettive preoccupazioni finanziarie, le ragioni addotte dagli istituti di credito per bloccare la stipula dei mutui condizionati nell'ambito dell'edilizia agevolata.

A suo tempo il movimento cooperativo ritenne di garantire gli istituti di credito preoccupati di non poter collocare gli alloggi dei mutuatari morosi che sarebbe stato possibile indicare decine di soci aspiranti per ogni abitazione resasi vacante per insolvenza.

8. - La commissione dagli Istituti per la negoziazione delle cartelle è dello 0,80-1 per cento sul nominale; sullo scarto delle cartelle dal 2 al 4 per cento.

Le spese di istruttoria incidono in proporzione inversa all'importo dei mutui.

9. - Oltre alle citate commissioni sulla negoziazione delle cartelle e sullo scarto delle medesime, gli Istituti mutuanti percepiscono una rendita annua pari all'uno per cento sul valore nominale iniziale delle cartelle per tutto il periodo dell'ammortamento.

10. - Riteniamo che le banche percepiscano utili rilevanti regolando il mercato delle cartelle, in quanto attraverso il meccanismo delle quotazioni hanno percepito interessi superiori ai tassi bancari.

11. - A vantaggio degli Istituti fondiari emittenti.

12. - Riteniamo che la situazione di crisi del meccanismo di formazione delle risorse nel settore dell'edilizia abitativa può essere superata solo attraverso un radicale mutamento dei meccanismi stessi nel quadro del rilancio della 865, in particolare attraverso la costituzione di un istituto finanziario specializzato.

Tuttavia ci sembra necessario sottolineare l'esigenza di alcuni provvedimenti che dovranno essere urgentemente assunti per assicurare ai programmi gestiti dallo Stato e dalle Regioni, per una ripresa finalizzata del settore, il flusso delle risorse necessarie ad un costo compatibile con gli obiettivi sociali dei programmi stessi. Possono distinguersi in provvedimenti immediati e provvedimenti che richiedono un preventivo approfondimento per una loro adozione in tempi brevi.

Provvedimenti immediati.

Obbligo per gli istituti di credito fondiario ed edilizio di destinare agli interventi di edilizia residenziale pubblica una aliquota dei mutui complessivamente concessi, da stabilirsi annualmente su proposte del CER, in misura comunque non inferiore al 50 per cento; tale provvedimento dovrebbe essere accompagnato dai seguenti altri strettamente complementari:

a) emissioni di serie speciali di cartelle a fronte dei mutui stipulati;

b) obbligo per gli istituti di credito di investire una aliquota consistente delle proprie riserve obbligatorie nelle cartelle fondiarie di cui alla lettera a) (vedi anche punto 17);

c) obbligo per gli istituti assicurativi di investire la parte delle proprie riserve destinate all'acquisto di valori mobiliari, prevalentemente nei titoli di cui alla lettera a);

d) riduzione della commissione riscossa dall'istituto di credito fondiario sui mutui di cui al precedente punto 1. 1 dall'1 per cento allo 0,50 per cento e determinazione dello scarto fra valore nominale e prezzo effettivo in base alla quotazione dei titoli analoghi verificatasi nella borsa valori nel giorno precedente a quello della stipulazione del contratto definitivo di mutuo;

e) garanzia parziale dello Stato per il rimborso del capitale e degli interessi.

Obbligo per gli enti ed istituti di previdenza, per l'INA e per gli enti ed istituti assicurativi di impiegare una quota rilevante delle riserve che sono tenuti a formare per legge o per statuto in mutui da concedere, fino alla costituzione dell'Istituto nazionale per il finanziamento all'edilizia (INFE), al CER per essere destinata al diretto finanziamento dei programmi di edilizia pubblica ovvero alla concessione di prefinanziamenti sui mutui fondiari di cui al precedente punto. Ai

mutui dovrebbero applicarsi le seguenti condizioni:

a) garanzia dello Stato per il rimborso del capitale e degli interessi;

b) determinazione delle condizioni in modo da rispettare le finalità previste dalla legge o dallo statuto per le riserve di cui al punto 1. 2;

c) esenzione dei mutui da ogni imposta diretta o indiretta (vedi anche punto 17).

12. 1. e 12. 2. - Le risposte a questi quesiti sono contenute nel successivo punto 12-*bis*.

12. 3. - La diffusione dei mutui di seconda ipoteca (non prevista dal testo unico del 1905) è stata nel passato ostacolata dalla mancanza di garanzie sufficienti o, per lo meno, ritenute tali dagli istituti di credito. A maggior ragione l'introduzione dei vincoli dell'articolo 35 della legge n. 865 ostacolando le stipule perfino per mutui di primo grado, rende impossibile la utilizzazione dei mutui di seconda ipoteca.

12. 4. - La raccolta di risorse, anche effettuata attraverso la collocazione di cartelle fondiari, deve essere realizzata sulla base di un processo di programmazione globale del settore, tenendo conto degli investimenti che, sul piano economico generale, è opportuno indirizzare ai diversi comparti e settori economici.

In particolare nel settore dell'edilizia pubblica tali risorse dovranno confluire nell'INFE ed essere gestite per realizzare programmi di edilizia sovvenzionata e convenzionata, per le nuove costruzioni e per il risanamento, indipendentemente dai canali, dai costi e dalle forme di raccolta.

12. 5. - Nel settore dell'edilizia pubblica, in particolare convenzionata, lo snellimento e l'accelerazione delle procedure, potrà realizzarsi sostanzialmente a queste condizioni:

a) l'affidamento agli operatori abilitati ad intervenire divenga una competenza delle regioni gestita con criteri di organicità e senza interferenze degli organi centrali;

b) la messa a disposizione dei fondi assuma un carattere automatico una volta definito il processo di programmazione degli interventi.

12. 6. - La condizione perché l'allungamento dei tempi di ammortamento dei mutui porti ad un abbassamento apprezzabile delle quote di riscatto deriva sostanzialmente dal

livello dei tassi di interesse praticati. Ovviamente, quanto più alta è l'incidenza della quota interessi rispetto a quella capitale, tanto meno è sensibile la diluizione nel tempo di quest'ultima.

12. 7. - Riteniamo queste misure positive, come abbiamo già sottolineato precedentemente. Aggiungiamo che queste appaiono attualmente indispensabili per assicurare il finanziamento ai programmi avviati nell'edilizia agevolata e convenzionata e per evitare la chiusura dei cantieri attivati sulla base di condizionati di mutui (legge 1179 e seguenti) ai quali si interrompono le erogazioni per la mancata collocazione di cartelle.

Analogamente il problema si pone per far fronte all'aumento dei costi. Infatti ai nuovi massimali fissati dal decreto del Ministero dei lavori pubblici non corrisponde una disponibilità finanziaria da parte degli istituti di credito.

12. 8. - La risposta a questo quesito e le considerazioni che si possono svolgere sono analoghe a quelle del quesito precedente.

12-*bis*. - Riteniamo che i meccanismi finanziari previsti dalla legge n. 865 siano del tutto insufficienti ad assicurare il perseguimento degli obiettivi generali enunciati in risposta al quesito n. 1 ed a garantire quelle necessarie condizioni di efficienza di cui al quesito n. 2.

In sostanza i meccanismi previsti sono tali da mantenere l'intervento pubblico, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, in un ruolo subordinato e marginale rispetto al settore nel suo complesso e quindi incapace di realizzare quell'espansione quantitativa della edilizia pubblica e l'assunzione di un ruolo strutturale nel superamento dello stato di crisi.

Per questo riteniamo che, nell'ambito di un generale rafforzamento delle competenze delle strutture del CER debba essere prevista la costituzione di un Istituto nazionale finanziario per l'edilizia pubblica (INFE) le cui caratteristiche e capacità dovranno essere appunto individuate in base all'esigenza di creare meccanismi di formazione del settore radicalmente nuovi e di assicurare lo sviluppo e la qualificazione dell'intervento pubblico.

Perciò l'istituto dovrà avere la capacità di unificare la raccolta e la disponibilità del complesso delle risorse previste nel precedente quesito 12, le anticipazioni, i fi-

nanziamenti ed i contributi relativi all'esproprio delle aree per la loro urbanizzazione primaria e secondaria e tutti i finanziamenti relativi ai programmi di edilizia convenzionata e sovvenzionata. Inoltre è opportuno prevedere:

la costituzione presso l'INFE di un fondo di rotazione nazionale, che permetta l'applicazione di quote di ammortamento gradualmente crescenti ai mutui fondiari canalizzati obbligatoriamente nell'edilizia pubblica, così come previsto già tra i provvedimenti immediati illustrati al precedente quesito 12;

deve essere prevista, inoltre, la raccolta diretta da parte dell'INFE attraverso gli sportelli bancari e postali, del risparmio destinato al settore attraverso l'istituzione di meccanismi (contratti di risparmio-casa) caratterizzati da:

- a) un basso saggio di interesse;
- b) il deposito immediato e/o graduale delle somme con periodicità e importo determinati;
- c) un vincolo delle somme per un periodo definito (per esempio da tre a cinque anni);
- d) l'obbligo di destinare le somme vincolate agli investimenti nel settore per l'acquisto, la costruzione o il risanamento di abitazioni o immobili;
- e) gli incentivi per i risparmiatori che possono essere rappresentati alternativamente o congiuntamente da:

una maggiorazione dell'interesse di cui al precedente punto a) qualora vengano rispettate le scadenze e gli importi definiti come al precedente punto b);

le priorità delle concessioni di mutuo fondiario a tasso agevolato attraverso opportuni contributi pubblici;

dovrebbe essere inoltre assicurata la esenzione dall'imposizione diretta nel caso del rispetto del contratto e della destinazione di cui al punto d), le priorità, subordinatamente al possesso dei requisiti di legge, nell'assegnazione in locazione o in proprietà (nel settore dell'edilizia sovvenzionata o convenzionata) di un alloggio nell'ambito di riserve appositamente predisposte;

eventualmente previsioni di una rivalutazione delle somme versate alla quale può essere collegata la previsione di una possibile opzione per rate di mutuo crescente e quindi inizialmente meno onerose per i mutuatari, deve comunque poter assicurare al mutuatario di scegliere sulla base della pro-

pria particolare condizione: età, sicurezza del posto di lavoro, prospettive di carriera, composizione del nucleo familiare, eccetera.

Non siamo favorevoli ad un meccanismo di indicizzazione che collegato al costo della vita si porrebbe come un fattore moltiplicativo dei processi inflattivi. Misure di indicizzazione inoltre, ci sembrano tanto più pericolose in quanto applicate all'edilizia residenziale caratterizzata da lunghi tempi di ammortamento, da una strutturale tendenza al ristagno, eccetera.

Per questo riteniamo che sia più opportuno definire un tasso di rivalutazione costante e sostanzialmente inferiore al tasso di crescita del costo della vita ed all'indice di svalutazione della lira.

Ci sembrerebbe accettabile in via subordinata, un meccanismo « misto » che potrebbe essere caratterizzato da:

- a) un tasso annuo costante di rivalutazione;
- b) in presenza di tassi di svalutazione eccezionalmente alti, superiore ad un valore predeterminato, è pensabile un innalzamento del tasso annuo così da diluire, su un arco di tempo più ampio, il recupero delle perdite di valore del titolo. Questo meccanismo avrebbe il pregio di stabilire una valvola automatica di garanzia per il risparmiatore, senza però che questo automatismo si inserisca nella spirale inflazionistica;
- c) in ogni caso questi oneri « temporanei » non dovrebbero gravare sul destinatario ma essere assorbiti dall'INFE, che potrà utilizzare per questo una quota delle risorse da destinare a contributi.

Unitamente ai provvedimenti rivolti al reperimento delle risorse richieste per il finanziamento dei programmi predisposti devono essere stanziati nel bilancio dello S'ato ed in quelli delle regioni i fondi necessari ad assicurare la realizzazione dei programmi stessi ed il contenimento del costo a carico dei destinatari entro limiti di incidenza socialmente accettabili.

Attraverso tali stanziamenti dovrà in particolare provvedersi a:

1) assicurare ai comuni senza oneri di interessi, i fondi necessari alla predisposizione degli strumenti urbanistici;

2) assicurare ai comuni i finanziamenti necessari alla acquisizione ed urbanizzazione delle aree comprese nei piani di zona e dell'adeguamento degli *standards* urbanistici del patrimonio edilizio esistente a tassi partico-

larmente contenuti ovvero, per i comuni del Mezzogiorno, senza oneri per interessi;

3) coprire l'intero onere finanziario relativamente ai finanziamenti destinati all'incremento del patrimonio di edilizia sovvenzionata destinato alla sola locazione in primo luogo realizzata dagli IACP e dalle cooperative a proprietà indivise;

4) coprire l'intero onere finanziario ad un basso costo di interesse (a seconda delle diverse condizioni locali) dagli interventi di edilizia convenzionata realizzata da cooperative a proprietà indivise;

5) coprire una parte dell'onere finanziario per la concessione di mutui a tasso agevolato utilizzati per la costruzione di alloggi da cedere in proprietà e per l'esecuzione di interventi di ristrutturazione e risanamento del patrimonio esistente;

6) assumere gli oneri derivanti dall'adozione dei provvedimenti adottati per l'incentivazione e l'orientamento del risparmio verso il settore pubblico.

La copertura degli oneri complessivi derivanti dai costi dei mezzi finanziari reperiti attraverso i diversi canali di raccolta e i costi e i fitti che politicamente è opportuno caricare sugli utenti degli alloggi a seconda delle diverse situazioni locali e delle condizioni familiari, potrà essere attuata col proseguimento delle contribuzioni « Gescal » a condizione che lo Stato si impegni a stanziare nel proprio bilancio contributi per un importo almeno uguale. Riteniamo questa scelta essenziale e qualificante nell'ambito della riforma in quanto solo attraverso tale impegno diretto dello Stato appare possibile sostenere un diverso meccanismo di formazione delle risorse del settore delle abitazioni e di una loro diversa utilizzazione.

Inoltre è possibile prevedere un più consistente flusso derivante dalla normalizzazione della situazione dei fitti praticati nella edilizia pubblica e da un più alto volume delle quote di riscatto.

13. 14. 15. 16. - Riteniamo che le risposte a questi quesiti siano contenute nello sviluppo del punto precedente.

17. - Abbiamo già accennato nel precedente numero 12 che sosteniamo l'opportunità di un provvedimento in tal senso.

Praticamente: ciascun anno, su proposta del CER, il Ministero del lavoro, d'intesa con il Ministero dei lavori pubblici dovrebbe fissare mediante decreto la percentuale che gli enti e gli istituti previdenziali dovranno investire nell'edilizia residenziale pubblica, sulla base di condizioni tali da assicurare il rispetto delle finalità e delle garanzie alle quali questi debbono sottostare.

Con procedura analoga, sulla base di un decreto annuale del Ministero dell'industria di concerto con il Ministero dei lavori pubblici e su proposta del CER, dovrebbero essere fissate le quote di risorse da impiegare nell'edilizia pubblica da parte degli istituti assicurativi.

18. - Siamo favorevoli alla istituzione di nuovi strumenti di raccolta del risparmio delle famiglie da finalizzare ai finanziamenti dell'edilizia residenziale pubblica, alle seguenti condizioni:

a) deve essere garantito uno stretto collegamento tra la raccolta delle risorse e la loro programmazione e utilizzazione. Quindi siamo d'accordo a istituire queste forme di raccolta solo se queste serviranno ad alimentare le disponibilità dell'INFE;

b) le risorse raccolte dovranno essere utilizzate nell'ambito del quadro istituzionale e programmatico della legge n. 865, in particolare nella convenzionata, su terreni compresi nei piani di zona 167;

c) la raccolta deve essere organizzata in forma tale da consentire l'accesso non solo ai singoli risparmiatori, ma favorire il risparmio sociale delle cooperative in particolare a proprietà indivisa e, comunque, di altre forme societarie senza fine di lucro.

[13. I. 75].

RIUNIONE ADRIATICA DI SICURTÀ

1. - In questa breve memoria non si vuole entrare nei dettagli previsti dal questionario; gli istituti di credito fondiario sono certamente meglio attrezzati per fornire le notizie ivi richieste. Qui si vuole semplicemente cercare di puntualizzare qualche aspetto essenziale del problema.

Posto che la casa è un bene primario, la cui proprietà ad uso di abitazione propria va incoraggiata in tutti i modi, poiché conferisce a chi è padrone del proprio alloggio un senso di sicurezza e stabilità che si riflette beneficamente su ogni altro aspetto della sua vita, le domande che si pongono più ovviamente alla nostra attenzione sono le seguenti:

Sono sufficienti gli strumenti di cui disponiamo a consentire facilmente l'acquisizione di una casa, per uso di abitazione propria, a coloro che lo desiderano?

In caso negativo, perché? E che cosa si può fare per rendere più facile l'acquisizione di una casa di abitazione, soprattutto ai lavoratori e alle categorie meno abbienti?

2. - Non si può certo dire che gli strumenti attualmente disponibili consentano facilmente a tutti l'accesso alla proprietà della casa. (Ci si riferisce, in queste considerazioni, essenzialmente al credito fondiario, poiché non si hanno conoscenze specifiche e approfondite dei vari piani di edilizia popolare. Ma a giudicare dai risultati si deve dedurre che anche questi piani siano del tutto insufficienti).

I motivi per cui il credito fondiario, come è attualmente praticato, non consente un facile accesso alla proprietà della casa, sono essenzialmente due:

a) il credito fondiario viene concesso solo per una quota (non superiore al 50 per cento) del prezzo di acquisto della casa. L'al-

tra quota deve essere pagata in contanti, e la maggior parte dei lavoratori non possiede tale disponibilità;

b) pur considerando che talvolta i costruttori concedono una rateizzazione supplementare, sicché si può arrivare in alcuni casi ad un credito complessivo che copre il 70 per cento o anche più del prezzo di acquisto, alla minore (ma pur sempre notevole) difficoltà di reperire la somma in contanti corrisponde in tal caso un aumento della rata di rimborso (interesse + capitale), che nel periodo iniziale può risultare oltremodo gravosa o addirittura insopportabile.

Va sottolineato, in particolar modo, il fatto che il rimborso dei mutui fondiari a mezzo di rate costanti comporta una maggiore onerosità reale nel periodo iniziale del prestito. In questo periodo, infatti, il mutuatario è presumibilmente giovane, e perciò agli inizi della sua carriera lavorativa, e quindi con un reddito relativamente basso; man mano che si procede nel tempo, mentre da una parte migliora il reddito del soggetto, dall'altra, a causa dell'erosione del potere di acquisto della moneta, che ormai sembra essere diventata una costante non eliminabile del sistema, diminuisce il debito reale rappresentato dalla rata di rimborso del mutuo. Sicché per il cumulo di queste due ragioni l'onerosità della rata diminuisce progressivamente nel tempo, per diventare talvolta addirittura trascurabile nel periodo finale.

3. - Se queste sono le ragioni essenziali che rendono difficile l'accesso alla casa ai lavoratori sforniti di un risparmio iniziale, o con reddito insufficiente a far fronte al carico del mutuo nel primo periodo, vediamo di cercare quali possono esserne i rimedi.

a) Per rimediare alla mancanza della somma da versare in contanti si può procedere in due direzioni:

si può studiare la maniera di concedere mutui che arrivino a coprire una ali-

N. B. — Documento redatto dal consigliere economico della società, Pietro Manes, trasmesso dal presidente della società, Ettore Lolli.

quota molto maggiore del prezzo di acquisto, per esempio l'80 per cento o il 90 per cento, o in casi estremi anche il 100 per cento.

Affinché si possano concedere mutui di tal fatta è necessario: *a)* che il mutuatario abbia un reddito tale che gli consenta di far fronte alla rata del mutuo; *b)* che il mutuante sia coperto, almeno per un periodo iniziale, da una garanzia suppletiva, poiché la sola ipoteca sull'immobile non sarebbe sufficiente, nei primi anni, a garantire il recupero totale del credito concesso. Questi mutui, pertanto, potrebbero essere studiati per lavoratori dipendenti o professionisti avviati che godano di un reddito confortevole e ragionevolmente sicuro. La garanzia suppletiva per il mutuante potrebbe essere costituita da una polizza di assicurazione, da stipulare con qualsiasi compagnia, che copra il rischio di morte o di perdita del lavoro per i primi 5-10 anni della durata del mutuo. Dopo tale periodo la garanzia suppletiva diverrebbe superflua poiché il valore dell'immobile diverrebbe di regola sufficiente a garantire il residuo capitale del mutuo.

La seconda direzione in cui procedere, per ovviare alla mancanza della somma da versarsi inizialmente in contanti, sarebbe quella di incoraggiare concretamente una qualche forma di risparmio destinata a questo fine specifico. Si potrebbero per esempio istituire libretti speciali di risparmio denominati « risparmio-casa », garantiti dallo Stato contro la perdita di potere di acquisto del capitale e fruttanti un tasso d'interesse a carico degli enti che raccolgono i depositi.

L'interesse si cumulerebbe al capitale alla fine di ogni anno e diventerebbe da quel momento in poi garantito contro la perdita di potere di acquisto della moneta. Similmente ogni versamento successivo sul libretto diventerebbe garantito dal momento in cui viene versato. Tale garanzia (che costituirebbe sostanzialmente un contributo statale) diventerebbe

però operante solo nel momento in cui il libretto venisse estinto per effettuare un pagamento, davanti al notaio, relativo all'acquisto di una casa per abitazione propria, e solo a questa condizione. I libretti dovrebbero essere naturalmente nominativi e non trasferibili. Questo è solo un esempio, ma si potrebbero escogitare altre forme di incoraggiamento del risparmio-casa.

b) Per rimediare all'ineguale distribuzione nel tempo del carico reale della rata del mutuo, sono state proposte forme differenti di ammortamento. Per esempio al posto delle attuali rate costanti si potrebbero prevedere rate, sempre comprensive di capitale ed interesse, gradualmente crescenti nel tempo, secondo quella che può essere una ragionevole previsione della parallela crescita del reddito del soggetto. Bisogna però tenere conto che, nell'ipotesi della persistenza del fenomeno inflazionistico, questa forma di ammortamento renderebbe maggiore il costo complessivo del mutuo in termini monetari. Anche in questo caso, tuttavia, il Governo potrebbe intervenire con proprie sovvenzioni a favore delle categorie meno abbienti.

4. - Le varie agevolazioni - queste menzionate ed eventualmente altre ancora - potrebbero essere combinate in vario modo. Una sola avvertenza dovrebbe essere tenuta sempre rigidamente presente: le agevolazioni vanno concesse solo per l'acquisto di una casa di abitazione propria; e quindi con esclusione assoluta di chi già possiede, direttamente o indirettamente, una casa (tanto che l'abbia acquisita con agevolazioni statali quanto che l'abbia acquistata senza agevolazioni). Altrimenti si rischierebbe ancora una volta di favorire le categorie meno bisognose, o peggio gli sciacalli che approfittano delle leggi sociali per fini illeciti e speculativi.

[25. XI. 1974].

ISTITUTO NAZIONALE ASSISTENZA DIPENDENTI ENTI LOCALI

IL PRESIDENTE.

Rispondo alla lettera del 30 ottobre ultimo scorso concernente l'indagine conoscitiva delle Commissioni finanze e tesoro e lavori pubblici in materia di credito finanziario ed edilizio.

Lo schema dei quesiti all'uopo predisposti, inquadra problemi e settori di attività di estremo interesse politico e sociale, che, peraltro, esulano dalle attività istituzionali dell'INADEL.

Tale circostanza non consente di offrire quel contributo di conoscenze dirette che sono il presupposto dei giudizi e delle proposte che la Commissione parlamentare autorevolmente sollecita.

Devesi far presente al riguardo che, pur in presenza di norme legislative (regio de-

creto 2 novembre 1933, n. 2418 e legge 20 giugno 1935, n. 250) le quali danno facoltà all'INADEL di impegnare i fondi disponibili in operazioni di cessione di crediti garantiti dallo Stato ed in finanziamenti a favore degli enti locali, l'Istituto, per le note difficoltà di gestione, non è mai stato nella condizione di dare pratica attuazione all'accennata normativa, avendo dovuto utilizzare tutte le entrate a copertura delle spese per le finalità istituzionali.

[. . .]

GIUSEPPE D'ANGELO

[10. XII. 74].

PAGINA BIANCA

ENASARCO
ENTE NAZIONALE ASSISTENZA
AGENTI E RAPPRESENTANTI DI COMMERCIO
IL PRESIDENTE

In relazione alla nota del 30 ottobre 1974 preciso di aver fatto esaminare con la massima attenzione il problema sottoposto da codeste Commissioni con particolare riferimento allo schema dei quesiti rivolti ad acquisire una indagine conoscitiva sulle morfologie ed i flussi di credito fondiario ed edilizio per l'edilizia abitativa.

Debbo precisare al riguardo che l'ENASARCO - Ente di diritto pubblico avente scopi essenziali di previdenza integrativa - opera i propri investimenti sulla base di quanto stabilito dall'articolo 65 della legge n. 153 del 30 aprile 1969 disciplinante le modalità degli impieghi annuali in relazione alle disponibilità finanziarie accertate di anno in anno.

Ciò premesso, poiché lo schema dei quesiti posti riguarda essenzialmente una indagine sulle politiche poste in essere nel campo dei mutui ipotecari relativi soprattutto al credito fondiario ed edilizio, debbo precisare che in tale settore l'Ente opera con modeste aliquote ed in modo del tutto marginale.

Ciò fatto presente, ritengo in ogni modo opportuno allegare alla presente una breve memoria sul problema della casa e sul possibile apporto degli enti pubblici previdenziali alla sua soluzione.

[. . .]

VINCENZO MAROTTA

Allegato

Secondo un comune ma superficiale modo di vedere, purtroppo generalizzato, gli enti pubblici espletanti comunque attività previdenziale ed assistenziale o di carattere economico, vengono normalmente accomunati sulla

base di una critica di fondo che spesso porta a concludere sulla inutilità teorica di prolungarne l'esistenza.

Diciamo teorica in quanto il problema, pur fra tante critiche ed illazioni, non è mai stato approfondito seriamente essendosi limitata ogni conclusione ad una mera constatazione di mancato o parziale assolvimento dei compiti assegnati, raggiunti in ogni caso attraverso un dispendioso e controproducente spreco di mezzi.

Si è così sempre confuso tra Enti pubblici previdenziali, enti pubblici di carattere assistenziale, enti pubblici di assicurazione malattie ed enti economici costituiti per il raggiungimento di particolari fini che spesso non interessano affatto la soluzione di problemi sociali.

Quello che in questa sede ci preme porre in rilievo è l'enorme differenza che esiste fra gli enti previdenziali veri e propri e gli altri enti pubblici assistenziali che, per le loro caratteristiche particolari, spesso hanno fini istituzionali piuttosto genericamente stabiliti.

Gli enti previdenziali costituiscono una esigua minoranza rispetto alla grande massa di tutti gli enti pubblici e, salvo alcune particolari gestioni dell'INPS, presentano oggi un bilancio ampiamente attivo in quanto il sistema previdenziale italiano è ancora basato sulla piena rispondenza delle entrate con le riserve matematiche che debbono costituire la necessaria premessa per l'erogazione delle prestazioni non soltanto all'attualità ma anche in proiezione futura.

Per la garanzia delle riserve matematiche gli enti pubblici previdenziali, anche in base a quanto stabilito dall'articolo 65 della legge n. 153 del 30 aprile 1969, investono generalmente in beni immobiliari un terzo delle proprie disponibilità annue che, complessiva-

mente, ammontano a diverse centinaia di miliardi.

È evidente però che gli immobili di proprietà degli enti previdenziali, essendo soltanto il mezzo per raggiungere la garanzia delle riserve nel tempo, debbono produrre un reddito di almeno il cinque per cento lordo che è l'aliquota minima ritenuta necessaria per la capitalizzazione delle riserve ai fini più sopra accennati.

Ciò pone gli enti pubblici previdenziali su un piano istituzionale completamente diverso da quello dei vari istituti sorti per costruire e cedere alloggi ai lavoratori, quali ad esempio l'ISES, l'INCIS e la GESCAL.

Infatti, mentre questi ultimi sono istituzionalmente destinati a risolvere il problema della casa di abitazione per i ceti più bisognosi a particolari condizioni di favore, con una funzione quindi anche calmieratrice rispetto ai prezzi del libero mercato, gli investimenti immobiliari degli enti previdenziali debbono garantire l'erogazione delle pensioni ai propri iscritti di fronte al fenomeno, purtroppo sempre più dilagante, della perdita del potere di acquisto della moneta nel corso degli anni.

Altra distinzione che occorre fare, e della quale non è stato tenuto nessun conto anche nei recenti provvedimenti relativi alla riforma tributaria, è quella che gli enti di previdenza, nello sviluppare la politica degli investimenti immobiliari soltanto sotto il punto di vista strumentale, non possono essere confusi con le comuni società immobiliari private in quanto hanno un fine opposto completamente a quello di lucro che evidentemente caratterizza queste ultime.

Di tale distinzione finora nessuno ha voluto tener conto specialmente quando si è trattato di difendere i patrimoni che, pur essendo nominalmente degli enti di previdenza, sono in definitiva dei lavoratori a cui sono destinati, per statuto, attraverso l'erogazione delle prestazioni sociali.

A questo riguardo gli enti previdenziali di fronte al fenomeno delle autoriduzioni di fitto decise in modo completamente autonomo da assemblee di inquilini o dai vari comitati sorti per agitare il problema della casa, non hanno trovato comprensione se non da un punto di vista assolutamente teorico da parte delle varie autorità di vigilanza e tutela, né tanto meno nella pubblica opinione.

Nessuno, ad esempio, ha posto in rilievo che il non aver voluto comprendere il problema degli enti previdenziali, sia pure in

nome di una addomesticata mutualità sociale, nei confronti di coloro che si sono autoridotti il canone di locazione e, quindi, ridotto i redditi degli investimenti immobiliari, recava in definitiva un danno, a lungo andare, irreparabile, proprio nei confronti di benemerite categorie di lavoratori che hanno contribuito alla formazione dei patrimoni degli enti al solo scopo di ottenere da questi le prestazioni dovute rivalutate in relazione alla crescente svalutazione della moneta.

Quello che è stato esposto è solo una necessaria premessa per un più ampio discorso che si vuole fare per la soluzione ormai improcrastinabile del problema della casa che può essere affrontato soltanto a condizione che si verifichino le necessarie convergenze tra interessi privati e pubblici.

In questo senso gli enti previdenziali potrebbero effettivamente costituire un utilissimo apporto che però non può andare al di là di una sempre presente indispensabile valutazione degli scopi istituzionali per cui gli enti stessi sono sorti.

Dando per scontato che l'ormai quasi totale disincentivazione dell'edilizia privata è direttamente connessa al così detto blocco dei fitti delle locazioni, per cui è automatico il dirottamento dei capitali verso altri impieghi, e non sembrando giusto che il problema della casa debba essere risolto dallo Stato per tutti i cittadini, qualunque sia il loro reddito familiare, si potrebbe suddividere il problema stesso in tre grossi settori proprio in relazione alle classi di reddito dei cittadini nella convinzione che la soluzione da più parti sostenuta, e cioè quella del così detto « equo canone » basata su parametri determinati per ciascuna provincia dal prefetto e ancorati ai valori catastali, sia troppo macchinosa per risultare di pratica attuazione.

D'altra parte si ritiene che la prospettata soluzione dell'equo canone se da un lato porrebbe ordine in un sì delicato settore dall'altro costituirebbe, sia pure in misura non eccessiva, un ostacolo alla indispensabile incentivazione al settore edilizio e ciò in quanto comporterebbe una limitazione del reddito conseguibile dall'investimento immobiliare.

Infatti, se è vero che i fattori negativi che hanno influenzato l'attività edilizia sono da individuarsi nella difficoltà di reperimento delle aree fabbricabili, nella mancanza di piani particolareggiati, nella quasi assoluta inoperabilità della legge n. 167, nelle lungaggini di ordine burocratico e da ultimo nella difficoltà di finanziamento, è anche vero

che il succedersi delle leggi sul blocco dei fitti, proprio per le limitazioni poste al livello dei redditi immobiliari, hanno contribuito non poco sia alla lievitazione dei canoni in libero mercato e sia a frenare l'attività edilizia.

Nel 1973 sono state costruite circa 180.000 abitazioni contro un fabbisogno, derivante solo dalla formazione dei nuovi nuclei familiari, di circa 270.000 unità e le previsioni per il 1974 sono ancora più pessimistiche!

Pertanto, per risolvere il problema economico-sociale della casa, si dovrebbe operare diversamente a seconda delle classi di reddito ed in relazione alle stesse dare al problema soluzioni diverse.

Si potrebbero operare quindi delle distinzioni fra determinate classi di reddito e, in relazione alle stesse, dare al problema soluzioni diverse.

La divisione dei cittadini in classi di reddito familiare potrebbe essere, ad esempio, quella che accomuna nuclei familiari con un reddito inferiore ai 2 milioni di lire annui aumentabile di lire 500.000 annue per ogni appartenente al nucleo familiare oltre le tre unità; da lire 2.000.000 a lire 4.000.000 annue per nucleo familiare, anche qui con appositi correttivi in relazione al numero degli appartenenti al nucleo familiare, e reddito familiare al di sopra dei 4 milioni annui.

È chiaro che lo Stato non dovrebbe interessarsi del problema della casa per i cittadini della terza categoria in quanto si deve presupporre che gli stessi possano prendere in affitto appartamenti secondo i canoni di affitto determinati dall'economia di mercato.

Per le altre due categorie, che evidentemente sono quelle che debbono essere favorite, sia pure in diversa misura, si potrebbe considerare il problema incentivando la costruzione e la cessione di alloggi da parte dei già citati vari enti istituzionalmente sorti con tale scopo, quali l'ISES, l'INCIS e la GESCAL (o enti che dopo la loro soppressione li hanno sostituiti o verranno chiamati a sostituirli).

Questi istituti hanno accumulato, quasi sempre a spese dei lavoratori dipendenti, enormi patrimoni che non sono stati ancora oggi utilizzati per la costruzione di alloggi di carattere economico popolare da cedere, per l'appunto, ai cittadini aventi più basse categorie di reddito.

Per le classi intermedie di reddito, quelle cioè che vanno in linea generale dai 2 milioni di lire ai 4 milioni annui di reddito familiare, si potrebbe convenientemente operare

anche utilizzando, sia pure con opportune modifiche, la legge già esistente.

La legge 27 giugno 1974, n. 247, che ha convertito il decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115, intendendo risolvere il problema edilizio abitativo-sociale sviluppantesi su un piano decennale denota lo sforzo intrapreso per cercare di colmare la carenza di alloggi di carattere medio-economico.

Il programma che deve attuarsi in due tempi (triennio 1975-1977 e nel settennio 1978-1984) si prefigge come fine immediato quello di snellire le procedure macchinose ed oltremodo lente previste dalle norme precedenti e che in gran parte hanno costituito un quasi insormontabile ostacolo allo sviluppo dell'edilizia medio-economica.

Esso però, pur essendo in certo qual modo agevole, lascia in vita alcuni dei difetti mostrati dalla legge n. 865 dell'anno 1971. In particolare quelli derivanti dalla mancata - ed invece per quanto abbiamo avuto occasione di illustrare, doverosa - considerazione degli scopi e della funzione degli enti di previdenza nonché dell'aiuto che questi potrebbero dare per risolvere l'oneroso e difficile problema.

Infatti proprio i motivi evidenziati in precedenza ed il desiderio di contribuire alla soluzione del problema ci hanno indotto, per i cittadini appartenenti alla indicata classe di reddito familiare annuo, a cercare una diversa soluzione che, tenendo conto e se possibile migliorando quanto già previsto nei piani programmati dal Ministero dei lavori pubblici, possa giovare anche dell'aiuto non indifferente delle disponibilità economico-finanziarie degli enti di previdenza.

Ciò naturalmente può essere fatto a condizione che gli enti siano posti in grado di poter dare tale aiuto, assicurando agli stessi il reddito minimo necessario ad alimentare le riserve per la erogazione delle pensioni ai lavoratori assistiti, reddito che in ogni caso non può risultare inferiore al 5 per cento lordo, onde non alterare il delicato equilibrio dei fondi pensioni.

Partendo da tale presupposto l'aiuto degli enti previdenziali potrebbe consistere nel finanziare i piani edilizi sotto una duplice forma.

Una forma potrebbe essere quella prevista anche dall'articolo 32 del decreto-legge 2 maggio 1974, n. 115 (piano Lauricella), secondo cui ai comuni o consorzi di comuni è consentito di contrarre mutui, previa la fidejussione dell'istituto per il finanziamento della edilizia residenziale pubblica, con enti comun-

que abilitati alla concessione di « mutui in materia di edilizia »; è noto, infatti, che gli enti previdenziali assegnano una parte dei loro fondi alla concessione di mutui ipotecari, espressamente destinati alla costruzione di abitazioni da parte dei soggetti mutuatari (persone fisiche non imprenditori).

Tale forma di finanziamento, prevista soltanto per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree comprese nei piani di zona per la edilizia economica e popolare, può contribuire ad alleggerire in parte, ma non a risolvere, le difficoltà che permangono nei riguardi sia del problema « casa » in generale, sia degli enti previdenziali in particolare.

Per la soluzione definitiva, dovrebbe piuttosto trovarsi un sistema che consenta di finanziare al più presto tutte le operazioni connesse col problema « casa », garantendo: *a*) ai costruttori la massima celerità possibile, sia per il finanziamento sia per il conseguimento delle varie autorizzazioni e licenze; *b*) agli enti, la conservazione del capitale impiegato a quel reddito minimo indispensabile per la salvaguardia delle riserve del « fondo pensioni » degli assicurati; *c*) agli inquilini, un canone di locazione proporzionato e sostenibile rispetto al reddito familiare mensile.

Confermando che tale secondo sistema — per consentire un suo agevole funzionamento e per venire incontro all'esigenza sociale di tutelare adeguatamente una larga parte di lavoratori — è stato elaborato in funzione dei lavoratori subordinati aventi un reddito familiare annuo netto compreso tra i 2 e i 4 milioni annui (per i dipendenti con reddito superiore a tale limite il problema della casa non sembra, invero, tanto drammatico), sembra opportuno chiarire subito che esso lascia integri i compiti attribuiti agli appositi istituti di sviluppo edilizio ed inoltre appare oltremodo valido per la costruzione di case non a carico dello Stato, cioè secondo il libero mercato economico.

Esso, pertanto, potrebbe articolarsi in tre fasi:

1) secondo quanto previsto dalla legge n. 247 del 1974, i comuni o il consorzio di comuni debbono individuare le aree da cedere in proprietà o in superficie entro sei mesi dall'approvazione della legge o del piano di zona. Le aree così individuate dovrebbero essere espropriate con procedura accelerata e concesse in superficie anche agli enti previdenziali richiedenti. Tale concessione in superficie dovrebbe essere data, naturalmente, al più presto possibile.

2) Una volta concessa l'area, gli enti previdenziali finanzierebbero la costruzione da eseguirsi da operatori dell'edilizia privata secondo progetti in precedenza già definiti in linea di massima, per ciò che concerne le caratteristiche strutturali, ed approvati di volta in volta. Tali progetti, naturalmente, dovrebbero ispirarsi alla massima razionalizzazione delle case sì che le stesse risultino confortevoli ed adeguate alle esigenze della vita moderna, pur dovendosi ispirare a criteri di ragionata economicità sia nell'impiego degli spazi e sia dei materiali.

3) Intervento dello Stato per la corresponsione delle integrazioni di quota parte del reddito che gli enti debbono ricavare per la garanzia delle pensioni (5 per cento) in relazione alla quota di reddito ricavata in meno da ogni singola unità immobiliare in fitto secondo un sistema che più oltre approfondiremo.

È evidente che se veramente le condizioni di cui al punto 1) si verificheranno con sollecitudine gli enti previdenziali potranno di sporre di terreni su cui far edificare (per proprio conto e sulla base di idonei progetti) un certo numero di immobili i cui costi di costruzione risulterebbero notevolmente ridotti di un 40-50 per cento rispetto a quelli di mercato sia perché su di essi non incide il costo-terreno (30-40 per cento del costo globale) sia perché gli enti potrebbero anticipare il denaro necessario alla costruzione ad un tasso d'interesse del 5-6 per cento notevolmente inferiore ai tassi richiesti dalle banche mutuanti che difficilmente può risultare inferiore alla complessiva misura del 15-20 per cento.

L'immobile, costruito attraverso queste operazioni, dovrebbe essere ceduto in fitto ai lavoratori compresi nella fascia di reddito annuo (2-4 milioni) già citata ad un canone annuo che dovrebbe aggirare sul 17-18 per cento della retribuzione annua e intendendo per tale quella del lavoratore inquilino e degli eventuali altri componenti della famiglia.

È evidente che questa percentuale — corrispondente al famoso sesto della retribuzione che almeno in tempi prebellici era considerata la giusta incidenza del costo sullo stipendio o salario percepito dal lavoratore — potrebbe essere non solo sopportata da chiunque ma potrebbe costituire il primo elemento necessario per spezzare la spirale ascendente del caro prezzo-caro salario.

È da osservare che l'adozione di un tale sistema porterebbe gli enti previdenziali a fungere da elementi calmieratori sia nel cam-

po edilizio generale e sia in quello del costo del denaro.

In altri termini posta in concorrenza la libera iniziativa dell'edilizia privata attraverso una valutazione preventiva dei costi di produzione (privi, ripetiamo, dell'incidenza costo terreno ed alto costo del denaro) secondo dettagliati progetti per la costruzione di case di tipo medio-economico si potrebbero ottenere dei costi vano veramente economici.

Per ipotesi calcoliamo che il costo vano, pur in base alle più recenti lievitazioni dei prezzi per i materiali di costruzione e della mano d'opera e considerando anche ulteriori lievitazioni in misura più modesta possa risultare al termine di siffatte operazioni su lire 3.000.000.

Considerando che per un nucleo familiare composto di tre persone venga assegnato un alloggio di 4 vani (cioè due stanze + servizi); per un nucleo familiare di 4 persone un alloggio di 5 vani (tre stanze + servizi) e per un nucleo familiare di 5-6 persone un alloggio di 6 vani (4 stanze + servizi) si avrebbero i seguenti casi:

a) alloggio di 4 vani: costo di lire 12.000.000; reddito che l'ente finanziatore dovrebbe ricavare: lire 600.000 annue;

b) alloggio di 5 vani: costo di lire 15.000.000; reddito che l'ente finanziatore dovrebbe ricavare: lire 750.000 annue;

c) alloggio di 6 vani: costo di lire 18.000.000; reddito che l'ente finanziatore dovrebbe ricavare: lire 900.000 annue.

Considerando il reddito familiare annuo medio pari a lire 3.000.000 (non si dimentichi che l'ipotesi riguarda solo gli aventi reddito familiare complessivo da 2 a 4 milioni annui) è evidente che con l'applicazione della percentuale media d'incidenza di fitto prevista nel 18 per cento della retribuzione ogni nucleo familiare dovrebbe pagare per l'alloggio lire 540.000 pari a lire 45.000 mensili di fronte ad una retribuzione media mensile di lire 250.000.

È evidente che i due dati (reddito 5 per cento da garantire agli enti e risultante dal fitto ottenibile) sono assolutamente non coincidenti per cui dovrebbe verificarsi il terzo intervento e cioè quello dello Stato.

Allo Stato si richiede in definitiva uno stanziamento di fondi per la copertura della differenza tra il reddito del 5 per cento che gli enti previdenziali non potrebbero ricavare applicando piani fitto agevolati nell'anzidetta misura e che invece debbono assolutamente ottenere per garantire il pagamento

delle pensioni future proprio a quei lavoratori che in definitiva sono - insieme con i datori di lavoro - i finanziatori ma anche i beneficiari degli enti stessi.

Lo Stato potrebbe provvedere attingendo i fondi o a quanto già stanziato per la corresponsione d'interessi nel campo dell'edilizia sovvenzionata (che avrebbe meno ragione di esistere) o creando nuovi appositi stanziamenti.

Il costo di tale finanziamento potrebbe oscillare per lo Stato nella misura del 2-3 per cento del costo di costruzione per cui risulterebbe pari, per ogni 10.000 vani costruiti ed affittati alle condizioni citate, a cifre varianti tra i 600 ed i 900 milioni annui. Tale costo che per massima cautela si calcola in un miliardo annuo non dovrebbe subire aumenti in quanto al fine di garantire agli enti un certo aumento della percentuale di reddito in caso di variazioni dell'indice del costo della vita, nel sistema di corresponsione del fitto dovrebbe essere introdotta una clausola in base alla quale il canone mensile verrebbe automaticamente ad essere variato in più (od in meno) nel caso in cui la retribuzione viene variata in più (od in meno) dovendo il fitto stesso corrispondere in ogni caso al 18 per cento del reddito familiare.

La soluzione progettata ponendo a carico dello Stato un onere quanto mai modesto ed ai comuni l'onere altrettanto modesto, della espropriazione e delle urbanizzazioni delle aree risolverebbe in un arco di tempo ragionevole il problema della casa per la categoria media di lavoratori senza alterare i delicati equilibri dei fondi pensioni, per i quali sarebbe opportuno anche riesaminare il problema fiscale applicando agli stessi l'aliquota minima della ILOR, tenuto conto del contributo anche quantificabile in termini economici, dato alle regioni, province e comuni il cui intervento al livello della casa consisterebbe solo nelle espropriazioni e nelle urbanizzazioni.

Peraltro la soluzione prospettata costituirebbe una non indifferente spinta calmieratrice sia sul mercato delle costruzioni, sia sul mercato del denaro e sia su quello dei fitti.

È necessario ripetere però che le proposte avanzate perché non perdano la loro validità debbono trovare negli organi competenti la più valida collaborazione specie per quanto riguarda la massima celerità nei vari adempimenti.

Naturalmente le proposte riportate dovrebbero essere studiate più in dettaglio ma è

evidente che attraverso le stesse si potrebbe risolvere veramente il problema della casa ai lavoratori e con il concorso dei comuni, degli enti previdenziali e dello Stato si potrebbero risollevere le sorti di una industria che, quale quella edilizia, sia veramente in grado di fungere da forza trainante per l'incentivazione dell'economia e del commercio nazionale.

Per quel che riguarda poi la soluzione del problema allo stato attuale, posto in relazione al già esistente patrimonio immobiliare degli enti pubblici previdenziali, si potrebbero studiare analoghe idonee soluzioni in modo che con la partecipazione dello Stato

alla formazione del necessario reddito del 5 per cento che in ogni caso deve essere ottenuto, gli enti, dopo accurati e seri accertamenti dei redditi dei nuclei familiari dei singoli loro attuali inquilini, possano predisporre riduzioni di fitto senza dover subire imposizioni o danni che, si ripete, finiranno per riversarsi esclusivamente a carico dei pensionati futuri o dello Stato che in definitiva non potrà rimanere assente in caso d'inadempienza degli enti stessi ai propri compiti istituzionali.

[25. XI. 74]

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE

DIREZIONE GENERALE.

In relazione alla lettera del 30 ottobre 1974 con l'allegato elenco di quesiti per una indagine conoscitiva sulle morfologie ed i flussi di credito fondiario ed edilizio per la edilizia abitativa ed in particolare al punto 17, si precisa che l'Istituto nazionale della previdenza sociale effettua i propri investimenti entro i limiti e nelle forme previste dall'articolo 35 del regio decreto-legge n. 1827 del 1935 e dall'articolo 65 della legge n. 153 del 1969.

Peraltro, in relazione a quanto fatto presente con nota n. 17/110210 del 5 aprile 1973 del Ministero del lavoro che si allega in copia, ed in considerazione della notevole esposizione finanziaria verso il Ministero delle poste, l'INPS non ha più compilato, a partire dall'esercizio 1973, il piano d'impiego dei fondi disponibili.

[25. XI. 1974].

*il f.f. DIRETTORE GENERALE
(illeggibile)*

Allegato

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Direzione generale
della previdenza e assistenza sociale*

OGGETTO: Piano di impiego dei fondi disponibili dell'esercizio 1973.

« Con raccomandata del 21 febbraio 1973, n. 8/4PS/30358, questo Ministero, d'intesa con quello del Tesoro, ha comunicato le proprie osservazioni in ordine ai bilanci preventivi dell'esercizio 1973, rimessi da codesto Istituto con nota n. 3502006 del 29 dicembre 1972.

Con la stessa lettera, questo Ministero, di concerto con il Ministero del tesoro, ha chiesto il rinvio a nuovo esame dei bilanci medesimi da parte del Consiglio di amministrazione perché si proceda alla loro modificazione in conformità delle suddette osservazioni.

Per quanto concerne il programma d'impiego dei fondi disponibili, coerentemente a quanto ha formato oggetto di rilievo da parte dello scrivente, lo scrivente medesimo esprime l'avviso che il piano stesso - ancorché su di esso si sia pronunciato favorevolmente il Ministero del bilancio e della programmazione economica in considerazione della circostanza che gli impieghi immobiliari sono contenuti entro il limite della terza parte delle disponibilità complessive - non possa essere approvato.

La massiccia esposizione finanziaria di codesto Istituto nei confronti dell'amministrazione delle poste e telegrafi (circa 418 miliardi di lire) che, sola, potrà consentire a codesto ente di assolvere ai fini d'istituto, sconsiglia l'investimento di notevoli capitali in impieghi immobiliari che non siano strettamente connessi ad inderogabili esigenze degli uffici o che non traggano origine da impegni di carattere sociale già assunti da codesto istituto (mutui suppletivi in favore di cooperative edilizie finanziate da codesto istituto medesimo).

Tutto ciò osservato e valutati i giudizi espressi al riguardo sia dal Ministero del tesoro che dal Ministero del bilancio e della programmazione economica, si invita codesto istituto a voler riesaminare il « piano » di cui trattasi sulla base di una ponderata valutazione delle esigenze e degli impegni prima accennati ».

[5. IV. 1973].

*p. il MINISTRO
(illeggibile)*

PAGINA BIANCA

ISTITUTO NAZIONALE DELLE ASSICURAZIONI

IL PRESIDENTE.

Mi riferisco alla lettera inviata il 30 ottobre 1974 dalle Commissioni finanze e tesoro e lavori pubblici, in merito all'indagine conoscitiva promossa sulle morfologie e i flussi del credito fondiario ed edilizio.

Al riguardo ricordo che i modi di impiego delle disponibilità patrimoniali e delle riserve matematiche dell'INA sono disciplinati da precise disposizioni di legge (articolo 15 del testo unico delle leggi sull'esercizio delle assicurazioni private approvato con decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1959, n. 449 e successive modificazioni). Dette disposizioni prevedono che gli investimenti dell'Istituto, pur se, nella varietà dei tipi di impiego, prevalentemente indirizzati a fini di

pubblica utilità, conservino sempre caratteristiche di sicurezza e di redditività, tali da garantire la tutela più ampia del risparmio assicurativo, tutela che, come è noto, costituisce lo scopo istituzionale dell'INA.

In base alle disposizioni sopra citate, l'Istituto, nei limiti delle proprie possibilità ed esigenze, eroga mutui ipotecari a cooperative edilizie assistite da contributo dello Stato e, soprattutto, destina ogni anno notevoli finanziamenti a favore di enti locali, parte dei quali vengono utilizzati dagli enti stessi per opere di edilizia abitativa.

MARIO DOST

[28. XI. 1974]

PAGINA BIANCA

MINISTERO DEL TESORO

DIREZIONE GENERALE DEGLI ISTITUTI DI PREVIDENZA.

La direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro amministra le seguenti casse pensioni:

- 1) Cassa pensioni ai dipendenti degli enti locali - CPDEL;
- 2) Cassa pensioni sanitari;
- 3) Cassa pensioni insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate;
- 4) Cassa pensioni ufficiali giudiziari.

Le Casse predette sono enti morali che si propongono, quale finalità istitutiva, la raccolta e la gestione dei contributi previdenziali versati e dai propri iscritti e dagli enti datori di lavoro per provvedere alle pensioni od indennità agli iscritti stessi. Esse sono, pertanto, autonome ed hanno patrimonio e bilancio a gestione autonoma.

Il direttore generale degli istituti di previdenza, a norma di legge, ha la rappresentanza legale di dette casse e la responsabilità della gestione.

È opportuno far rilevare che lo Stato non concorre in alcun modo nel pagamento delle pensioni che sono totalmente a carico delle Casse predette.

Per numero di iscritti e la consistenza patrimoniale la Cassa pensioni dipendenti enti locali - CPDEL è certamente la più importante: essa provvede alle pensioni dei dipendenti di tutti gli enti locali (comuni, province, opere pie, ospedali, eccetera) e di numerosi altri enti pubblici che hanno chiesto l'iscrizione facoltativa, ai sensi dell'articolo 39 della legge 11 aprile 1955, n. 379.

L'impiego dei fondi disponibili delle predette Casse è regolato da precise norme di legge che prevedono la possibilità di concessione di mutui ad enti di diritto pubblico per destinazioni varie, fra cui l'edilizia eco-

nomica e popolare, nonché l'acquisto di cartelle fondiaria emesse dagli istituti di credito fondiario.

Pertanto questa direzione generale non opera direttamente nel settore del credito fondiario e non si hanno quindi elementi per poter convenientemente corrispondere ai quesiti formulati. È infatti evidente che il semplice acquisto delle cartelle fondiaria rappresenta una operazione di puro investimento patrimoniale, che mira ad assicurare una congrua redditività ai capitali impiegati per poter far fronte alle esigenze presenti e future delle Casse pensioni amministrate.

Il prezzo di acquisto di dette cartelle viene stabilito d'accordo con gli istituti emittenti, tenuto conto del mercato e delle quotazioni di borsa.

Finanziamenti diretti.

1) Istituti autonomi case popolari.

L'intervento della direzione generale nel settore del credito edilizio è attivo per quanto si riferisce alla concessione di mutui ad enti edilizi, nella quasi totalità Istituti autonomi case popolari, e cooperative edilizie.

Di norma da parte degli istituti autonomi per le case popolari vengono chiesti mutui per l'esecuzione di programmi di costruzione di alloggi, con o senza contributo statale; l'accoglimento delle richieste è, peraltro, fortemente condizionato dalle limitate disponibilità di fondi da impiegare ed inoltre dalla necessità preminente per la finalità istituzionale di queste Casse pensioni, di una diversificazione dell'impiego di fondi, in tutte le varie forme consentite.

I mutui concessi sono ammortizzati in 20 anni e garantiti - di norma - con ipoteca di primo grado su beni valutati per un importo superiore almeno del 25 per cento a quello del mutuo.

N. B. — Documento trasmesso dal direttore generale, Aurelio Ulzega.

Meritano, tuttavia, di essere segnalate in particolare alcune iniziative, nel settore dell'edilizia residenziale, messe in opera, con l'intervento di queste Casse pensioni, da parte di alcuni Istituti autonomi case popolari (Milano, Bologna, Parma, Lecce, Perugia, Pistoia, Terni, Ferrara, Potenza, Cremona e Trieste).

Detti istituti hanno realizzato programmi di costruzione di alloggi, senza contributo statale, da assegnare con patto di futura vendita, normalmente previo versamento anticipato da parte degli assegnatari di una quota del costo e ricorrendo, per la copertura del residuo, ad un mutuo con queste Casse pensioni.

Di detti alloggi si sono trovati a beneficiare alcune categorie medie (non per nulla qualche istituto volle indicare tali programmi come PCM - programmi ceto medio) che non sempre si trovano in possesso dei requisiti richiesti per ottenere alloggi costruiti a contributo statale, per i quali la vigente normativa, com'è giusto, stabilisce rigidi criteri di priorità. Si tratta di categorie in grado non solo di far fronte al versamento anticipato di una parte del costo, ma anche di poter poi pagare quote di ammortamento certamente maggiori dei canoni di locazione per gli alloggi a contributo statale.

A quanto risulta, tali iniziative hanno ottenuto favorevole accoglimento; né risulta che si sono verificati casi di morosità nel pagamento delle rate di ammortamento.

L'attuazione di tali programmi potrebbe forse trovare difficoltà nel particolare momento contingente, sia per il notevole aumento dei costi, sia per l'aumento del tasso d'interesse applicato ai mutui che è attualmente del 9.25 per cento: le quote di ammortamento potrebbero pertanto raggiungere valori certamente cospicui.

2) Cooperative edilizie.

La direzione generale degli istituti di previdenza opera attivamente, sia pure nei limiti consentiti dalla scarsità di disponibilità, nel settore delle cooperative edilizie.

Occorre premettere che, a norma di legge (articolo 1 n. 8 della legge 13 giugno 1962, n. 855) possono essere concessi mutui alle cooperative edilizie solo per gli importi di spesa ammessi a contributo statale.

I mutui vengono ammortizzati in trentacinque anni, pari alla durata del contributo, con garanzia mediante ipoteca di primo grado sul terreno e fabbricato e con la cessione del contributo statale stesso.

Come si è accennato, la necessità che è fondamentale per le finalità istitutive di queste Casse pensioni, di una diversificazione fra le varie forme d'impiego consentite dei fondi disponibili e la limitata disponibilità di tali fondi non consentono, peraltro, di destinare ai mutui alle cooperative edilizie importi rilevanti. È opportuno, pure, far rilevare che l'obbligo per le cooperative di reperire le aree nei piani di zona previsti dalla legge n. 167, ha comportato, in alcuni grossi centri, Roma in particolare, una stasi di diversi anni per l'attuazione dei programmi già finanziati: cosicché gli importi originari dei mutui concessi, negli anni decorsi, sono del tutto insufficienti per poter dare ora esecuzione ai programmi di costruzione.

Peraltro, occorre far presente che non sempre si è riscontrata una piena rispondenza da parte delle cooperative all'esigenza di far fronte, con tempestività e cognizione, alle complesse richieste delle procedure: appare, pertanto, quanto mai opportuna l'iniziativa attualmente molto diffusa, di costituzione di consorzi fra cooperative che possono sopperire alle lamentate carenze amministrative frequentemente riscontrate.

Anche per le cooperative edilizie, i risultati conseguiti, a parte le lamentate - almeno per alcuni sodalizi - carenze amministrative, possono considerarsi soddisfacenti.

Le morosità sono contenute in limiti modesti.

Conclusioni.

Da quanto esposto, il settore d'intervento da parte di questa direzione generale appare limitato, sia in senso quantitativo per la scarsa disponibilità di fondi d'impiego precipuamente nel settore, sia in senso qualitativo in quanto riguarda esclusivamente programmi di edilizia pubblica o sovvenzionata dallo Stato (cooperative) per la quale sono previsti opportuni controlli, anche in sede tecnica, dei competenti organi statali o regionali.

È esclusa, a norma di legge, la possibilità di finanziamento all'edilizia privata.

D'altro canto, la natura giuridica delle Casse amministrate e le finalità istitutive dirette ad assicurare la maggiore redditività per i fondi d'impiego con una opportuna ripartizione dei rischi eventuali, esclude la possibilità di consentire un vincolo, anche parziale, di destinazione di disponibilità esclusivamente per il finanziamento dell'edilizia pubblica.

[29. XI. 1974].

MINISTERO DEL TESORO

CASSA DEPOSITI E PRESTITI.

Il problema del finanziamento dell'edilizia abitativa da parte della Cassa depositi e prestiti si presenta in modo del tutto particolare, in quanto l'Istituto finanziatore opera esclusivamente nel settore dell'edilizia sovvenzionata con mezzi finanziari (risparmio postale, depositi amministrativi o giudiziari, depositi in conto corrente da parte di Enti vari) che non sono destinati esclusivamente al settore edilizio, ma a tutti i comparti di intervento della Cassa stessa.

Inoltre, quale Amministrazione dello Stato, tutta l'attività dell'Istituto è disciplinata e delimitata da norme di legge e regolamenti la cui stretta osservanza è assicurata dai riscontri della Ragioneria centrale e della Corte dei conti.

Tale premessa, si ravvisa utile ai fini di un più preciso collocamento dell'Organismo in esame, nel contesto generale del finanziamento dell'edilizia abitativa e di un più appropriato esame delle risposte che verranno date ai quesiti proposti, risposte che si riferiscono solo a quei punti che hanno rilevanza nei confronti dell'Amministrazione interessata.

1. - In generale, una politica di credito nel settore abitativo, prescindendo dall'attuale anomalia del mercato finanziario, dovrebbe avere come fine un flusso armonico delle risorse creditizie verso i vari tipi di costruzioni - popolari, medie, di lusso, residenziali -, flusso che dovrebbe adeguarsi alle esigenze nascenti dalla crescita del Paese e che dovrebbe portare, altresì, alla correzione dello squilibrio esistente tra nord e sud d'Italia anche

N. B. - Documento trasmesso dal direttore generale, Paolo Tiralosi.

in questo campo, senza mortificare, per altro, l'iniziativa privata nei confronti dell'edilizia abitativa pubblica.

Al raggiungimento dello scopo dovrebbe anzitutto sovvenire una idonea politica delle aree, totalmente gestita dai Comuni e dalle Regioni, poiché è ampiamente dimostrato, anche dagli annosi fenomeni di speculazione, che lo sviluppo edilizio è condizionato soprattutto dalla disponibilità dei suoli edificatori, dal loro costo, dal loro grado di urbanizzazione e di correlazione ai nuclei cittadini.

Si ritiene che una politica del credito nel settore abitativo non debba essere avulsa e indipendente da quella dei suoli edificatori, perché solo attraverso una politica delle aree ed una scelta urbanistica articolata nei vari tipi considerati, sarà possibile ottenere che la massa dei mezzi finanziari disponibili possa essere impiegata più validamente verso l'appagamento degli interessi collettivi.

2. - Si ritiene che gli elementi fondamentali da tenere presenti per giudicare del grado di efficienza di un sistema di credito edilizio abitativo, siano essenzialmente due:

2. 1. - il rapporto tra risorse impiegate ed il prodotto ottenuto;

2. 2. - i tempi necessari per la materiale disponibilità dei mezzi finanziari e per la loro effettiva utilizzazione.

Pur riconoscendo che il rapporto risorse - prodotto è influenzato anche da elementi che prescindono da implicanze di ordine creditizio, un divario accentuato in senso negativo non può tuttavia non riflettersi sulla politica creditizia di settore.

2. 3. - Un ulteriore elemento, anche se meno indicativo dei precedenti, può essere in-

dividuato nella capacità di selezione delle varie iniziative edilizie.

3. - Non sembra che l'attuale sistema di credito fondiario ed edilizio risponda ad un modello ideale delineato sotto i punti uno e due. Infatti, non essendo stata ancora attuata una valida politica dei suoli, non si è realizzato un adeguato e qualificato indirizzo di sviluppo. La speculazione ed il profitto sono stati finora elementi determinanti nella formazione degli agglomerati urbani con le conseguenze ormai note.

Ne consegue che non essendosi operata una selezione del credito, le più cospicue risorse disponibili sono affluite al settore speculativo, dove gli elevati profitti, tra l'altro, hanno reso secondario il problema della tempestività nella materiale disponibilità dei mezzi finanziari (2. 2.).

Risulta, poi, che il divario tra risorse impiegate e prodotto ottenuto si è sempre più accentuato.

Per quanto concerne i particolari quesiti attinenti la Cassa depositi e prestiti, si fa presente:

3. 1. - I prestiti concessi dalla Cassa sono trentacinquennali e, quindi, estremamente vantaggiosi per i mutuatari; non lo sono invece per la Cassa che, a causa del costante erodersi del valore della moneta, specie negli ultimi anni di vita delle operazioni acquisite, in termini reali, quote di rimborso del tutto inadeguate.

D'altra parte, date le finalità pubbliche cui mira l'Istituto, tale circostanza non può incidere sui criteri cui è improntata l'attività che lo stesso è chiamato a svolgere.

3. 2. - Considerata la globalità concettuale e gestionale delle risorse della Cassa, la quota destinata all'edilizia popolare risente della situazione generale degli afflussi, della politica economica del Governo, nonché delle necessità di far fronte ad altri interventi a favore degli Enti locali (opere pubbliche, integrazioni dei disavanzi economici).

E da precisare, inoltre, che essendo l'attività creditizia della Cassa rivolta al finanziamento dei programmi edilizi fruente di contributo statale e da realizzare tramite gli Istituti autonomi delle case popolari, ne consegue che l'andamento delle richieste di mutuo si è finora presentato disarmonico ed irregolare, atteso che i piani di edilizia popolare

sovvenzionata sono stati elaborati in maniera non uniforme e costante.

A periodi di gravi stasi si sono alternate, infatti, concentrazioni di notevoli fabbisogni, in periodi ristretti e in correlazione con la prima attuazione di leggi incentivanti.

Nel quindicennio preso a base per l'indagine, la Cassa, per altro, ha costantemente seguito la direttiva di dare la massima assistenza finanziaria agli Istituti case popolari ed all'INCIS, mentre dal 1959, a seguito dell'esaurimento degli stanziamenti di cui alla legge 408/1949, essa ha cessato di finanziare cooperative edilizie. Ciò nel disegno di una scelta politica diretta a convogliare tutte le risorse disponibili per il settore, a favore degli Enti pubblici che istituzionalmente costruiscono con il concorso o il contributo dello Stato alloggi per i ceti meno abbienti.

Infatti, tale scelta ha consentito alla Cassa di poter aderire finora a tutte le richieste valide del settore.

3. 3. - Date le particolari caratteristiche dei mutui concessi dalla Cassa, la congiuntura economica e la politica monetaria possono determinare:

3. 3. 1. - una contrazione delle disponibilità della Cassa e, quindi, una minore massa di mezzi da destinare all'edilizia popolare;

3. 3. 4. - una variazione del saggio di interesse sui mutui.

Di recente, infatti, detto saggio è stato aumentato dal 6 per cento al 9 per cento, in dipendenza dell'aumento del tasso di interesse corrisposto ai risparmiatori postali dal 1° ottobre 1974.

3. 3. 5. - I mutui che vengono concessi dalla Cassa agli Istituti case popolari godono della garanzia dello Stato *ope legis* per cui, sotto l'aspetto garanzie, la congiuntura economica è del tutto ininfluenza.

Essa però può determinare conseguenze indotte, in quanto, con l'aggravarsi della situazione economica degli IACP, si possono verificare fenomeni di morosità che, in ultima analisi, potrebbero ripercuotersi, anche se non definitivamente, sul bilancio dello Stato, una volta resa operante la citata garanzia.

4. - L'andamento dei finanziamenti effettuati dalla Cassa nei tre grandi settori di intervento, nel quindicennio 1958/73, è stato il seguente (in miliardi di lire):

| ANNI | Edilizia popolare | | Opere istituzionali | | Integrazione Bilanci | | TOTALE | |
|------------------|-------------------|------|---------------------|------|----------------------|------|------------------|-------|
| | miliardi di lire | % | miliardi di lire | % | miliardi di lire | % | miliardi di lire | % |
| 1958 | 98,7 | 33,4 | 104,1 | 37,1 | 82,6 | 29,5 | 280,4 | 100,0 |
| 1959 | 44,7 | 22,1 | 93,1 | 45,9 | 64,7 | 32,0 | 202,5 | 100,0 |
| 1960 | 38,1 | 15,5 | 104,1 | 42,1 | 104,8 | 42,4 | 247,0 | 100,0 |
| 1961 | 48,7 | 16,4 | 145,5 | 49,0 | 102,5 | 34,6 | 296,7 | 100,0 |
| 1962 | 49,3 | 14,3 | 155,1 | 45,1 | 139,9 | 40,6 | 344,3 | 100,0 |
| 1963 | 42,1 | 10,2 | 153,4 | 37,1 | 217,4 | 52,7 | 412,9 | 100,0 |
| 1964 | 59,2 | 12,5 | 147,4 | 31,2 | 266,1 | 56,3 | 472,7 | 100,0 |
| 1965 | 77,9 | 9,9 | 404,3 | 51,1 | 308,6 | 39,0 | 790,8 | 100,0 |
| 1966 | 100,5 | 12,3 | 318,2 | 38,8 | 401,2 | 48,9 | 819,9 | 100,0 |
| 1967 | 52,6 | 9,4 | 120,0 | 21,4 | 388,6 | 69,2 | 561,2 | 100,0 |
| 1968 | 64,6 | 11,1 | 194,5 | 33,4 | 323,5 | 55,5 | 582,6 | 100,0 |
| 1969 | 55,1 | 7,4 | 211,5 | 28,4 | 477,5 | 64,2 | 744,1 | 100,0 |
| 1970 | 15,1 | 4,9 | 65,2 | 21,3 | 225,8 | 73,8 | 306,1 | 100,0 |
| 1971 | 69,4 | 8,4 | 343,9 | 41,6 | 414,0 | 50,0 | 827,3 | 100,0 |
| 1972 | 79,5 | 7,8 | 353,6 | 34,6 | 587,2 | 57,6 | 1.020,3 | 100,0 |
| 1973 | 56,0 | 5,5 | 176,3 | 17,4 | 782,7 | 77,1 | 1.015,0 | 100,0 |
| Totali | 946,5 | — | 3.090,2 | — | 4.887,1 | — | 8.923,8 | 100,0 |

Nell'analisi del prospetto, giova tener presente che il volume dei mutui concessi è, nei limiti delle disponibilità, in strettissimo rapporto con l'avvenuto perfezionamento degli atti istruttori da parte degli Enti mutuatari.

7. - In genere, il fenomeno della morosità nei confronti della Cassa è stato molto limitato, anche in forza di una norma di legge che comporta la possibilità del blocco dei mandati di pagamento (i mutui della Cassa depositi e prestiti sono erogabili in base agli stati di avanzamento lavori) nei confronti degli enti mutuatari morosi.

La situazione è, però, in via di peggioramento e si avvertono sintomi allarmanti in dipendenza delle difficili situazioni di bilancio in cui si dibatte la maggior parte degli Istituti autonomi case popolari.

Essendo, per altro, in ogni caso assicurato il rientro delle rate di ammortamento, e non esistendo una gestione autonoma per l'edilizia, non viene evidenziata alcuna perdita gestionale direttamente riferibile al settore.

8. - Come cennato, dal 18 ottobre 1974 il saggio di interesse sui mutui concessi dalla Cassa è del 9 per cento comprensivo di qualsiasi onere.

I mutui stessi sono rimborsabili in 35 annualità costanti, pagabili bimestralmente.

Nel quindicennio considerato i saggi di interesse applicati dalla Cassa sono stati i seguenti:

| | |
|----------------------------------|-------|
| sino luglio 1961 | 5,80% |
| dal luglio 1961 al giugno 1970 | 5,50% |
| dal luglio 1970 all'ottobre 1974 | 6,0% |
| dal 18 ottobre 1974 | 9,0% |

12. - Non può essere determinato il profitto delle operazioni finanziarie nel settore dell'edilizia popolare, poiché il risultato economico dell'attività della Cassa è la risultante complessiva delle varie gestioni ed attività.

12. - Per quanto concerne sempre lo specifico settore di interventi della Cassa, si ritiene che un miglioramento della attuale situazione si possa avere:

a) enucleando dall'attività creditizia generale della Cassa, il finanziamento dell'edilizia popolare, attraverso la costituzione di una nuova « Sezione autonoma »;

b) stabilendo per l'attività della Sezione, norme estremamente semplici, modificabili con decreto ministeriale o delibera del Consiglio di amministrazione, ed attuando lo

svincolo dalle norme della contabilità generale dello Stato e dal riscontro preventivo della Corte dei conti;

c) convogliando nella Sezione tutti i fondi comunque destinati al settore dell'edilizia popolare, senza vincoli rigidi di destinazione in modo da poter attuare una vera politica di intervento e di sostegno del settore stesso, non solo attraverso la concessione di mutui, ma anche con la tempestiva messa a disposizione di prefinanziamenti ed anticipazioni a basso costo e, comunque, a tassi inferiori a quelli di mercato;

d) assicurando, col finanziamento dei programmi di intervento statale nell'edilizia sovvenzionata od eventualmente convenzionata il contestuale sostegno della politica dei suoli edificatori.

16. - Si ritiene preferibile la creazione di una « Sezione autonoma » presso la Cassa depositi e prestiti anziché di un nuovo ente pubblico, essenzialmente per le seguenti ragioni:

a) si utilizzerebbero strutture già esistenti ed organizzate in grado di operare subito;

b) si conseguirebbe una estrema economicità di gestione;

c) si potrebbero effettuare operazioni a condizioni di gran lunga più favorevoli di quelle di mercato.

12-bis. - I meccanismi finanziari previsti dalla legge 865/1971, risentono sempre dello stesso difetto di tutte le leggi di incentivazione succedutesi nel dopoguerra e, cioè, della programmazione astratta di interventi commisurata al valore capitale di annualità stanziati nel bilancio statale, ma avulsa dalle concrete possibilità di reperimento dei capitali occorrenti sul mercato finanziario.

Cosicché, nei periodi di avversa congiuntura, come il presente, gli stanziamenti e i programmi possono divenire inattuabili per l'impossibilità di reperire i finanziamenti correlativi.

L'unica copertura, proprio perché fino ad ora non influenzata dall'andamento di mercato, è stata proprio quella della Cassa che non solo ha finanziato da sola l'intero originario programma di 750 miliardi degli Istituti autonomi case popolari approvato dal CIPE-CER, ma ha anche assicurato l'adeguamento dei mutui alle maggiori necessità derivanti dalla lievitazione dei costi.

Tuttavia, si deve tener presente che una contrazione delle disponibilità finanziarie della Cassa, potrebbe compromettere l'attuazione

di questo programma, con le intuibili conseguenze.

Un sistema che possa assicurare la disponibilità dei mezzi finanziari per il programma approvato, indipendentemente dalle vicende del mercato, sarebbe, quindi, sommamente auspicabile.

Ad evitare di tener immobilizzate notevoli somme, in attesa dell'attuazione dei programmi, si dovrebbe, poi, capovolgere l'ottica con la quale il problema è stato fino ad ora considerato.

Cioè, anziché mobilitare i fondi occorrenti per il complesso dei programmi, occorrerebbe assicurare i flussi finanziari in correlazione ai tempi tecnici di attuazione dei programmi stessi, che, come noto, hanno scadenze diluite in un certo arco di tempo.

In tal modo si eviterebbe quasi totalmente il fenomeno dei residui passivi e, con i medesimi mezzi, assicurato che sia un adeguato volume operativo, si potrebbe incrementare il volume degli interventi.

In definitiva, si dovrebbe sostituire, anche in questo settore, il sistema di « cassa » a quello di « competenza ».

Non si nascondono le difficoltà tecniche e la delicatezza della proposta, ma approfondendo il problema e con opportuni accorgimenti, si ritiene che essa possa dare un valido apporto nella ricerca di un sistema ottimale « credito - realizzazione programmi edilizi » che consenta di superare gli attuali squilibri.

[22. XI. 1974].

PAGINA BIANCA

FRANCO BRIATICO

1. - I fini di una politica del credito nel settore abitativo possono essere così indicati:

1. 1. - sviluppare un flusso costante e possibilmente crescente del credito in questo settore per concorrere in maniera adeguata a colmare le deficienze, i ritardi già accumulati e soddisfare i bisogni insorgenti;

1. 2. - selezionare e indirizzare i flussi verso impieghi che si considerano prioritari e preferenziali. E ciò sia sotto il profilo della loro distribuzione territoriale che sotto quello della destinazione ai due tipi di edilizia abitativa: quella economica e popolare, sovvenzionata e convenzionata, e quella realizzata liberamente dai privati;

1. 3. - concorrere da parte sua a calmierare il mercato delle abitazioni con un'offerta di alloggi economici e popolari a fronte di una domanda che conoscerà una maggiore e diversa mobilità territoriale in relazione a prevedibili conversioni dell'apparato produttivo;

1. 4. - concorrere da parte sua a favorire una programmazione nel settore delle costruzioni e maggiore economicità, ma anche con migliori effetti abitativi e urbanistici;

1. 5. - consentire ai ceti popolari, a famiglie di lavoratori, anche nei primi anni di formazione, di accedere al credito per la costruzione, l'acquisto o l'uso degli alloggi, adeguando le rate di ammortamento del debito ai livelli attuali e crescenti del loro reddito personale e familiare.

2. - Il grado di efficienza di un sistema di credito fondiario-edilizio si misura in relazione ai fini indicati, e in pratica:

2. 1. - sulla capacità di attrarre e remunerare convenientemente il risparmio per investimenti nel settore delle abitazioni, e ciò compatibilmente alla formazione del reddito glo-

bale e alla sua distribuzione nei diversi impieghi;

2. 2. - sull'uso tempestivo, con distribuzioni programmate, delle disponibilità in modo da realizzare gli obiettivi che la comunità considera convenienti e prioritari;

2. 3. - sulla capacità di superare ritardi, squilibri, sprechi, distorsioni e carichi improduttivi per appesantimenti burocratici già presenti o insorgenti nel sistema attuale.

3. - L'attuale sistema di credito fondiario-edilizio rivela con maggiore evidenza questi aspetti negativi.

3. 1. - Dal lato della raccolta del risparmio: il sistema delle cartelle fondiarie a reddito fisso, con garanzia di rimborso al valore nominale, non può più corrispondere alle legittime attese dei risparmiatori. Il sostegno dei titoli con interventi diretti degli istituti di emissione sul mercato per tenere elevate le quotazioni è stato sospeso.

All'acquisto delle cartelle fondiarie si indirizzavano in prevalenza i piccoli risparmiatori intenzionati a non correre rischi con investimenti che promettono e assicurano rendimenti superiori, ma sempre aleatori. Il precipitare della svalutazione colpisce con tutti coloro che percepiscono redditi fissi anche i risparmiatori che investono nel reddito fisso. La caduta delle quotazioni, con l'abbandono del sostegno da parte degli istituti emittenti, non sollecita nuovi e maggiori acquisti anche se più convenienti.

Il sistema attuale di raccolta e remunerazione del risparmio da indirizzare al credito fondiario e edilizio deve perciò ritenersi in gran parte superato.

3. 2. - Dal lato degli istituti intermediari: l'aspetto più negativo è rappresentato dal ca-

rattere largamente discrezionale, motivato dalle garanzie anche fiduciarie da chiedere a copertura di rischi molto relativi, con il quale dispongono l'erogazione del credito. Le preferenze sono accordate alla clientela da conservare o acquisire anche per altri servizi bancari, capace di offrire garanzie aggiuntive a quelle strettamente ipotecarie.

Il carattere discrezionale della erogazione, in presenza di limitate disponibilità e costi iniziali molto elevati dei prestiti, si traduce in una selezione a rovescio che favorisce squilibri e distorsioni, sottraendo disponibilità agli interventi nel settore dell'edilizia economica e popolare. Si finisce col finanziare in tutto o in gran parte la rendita parassitaria e le speculazioni sulle aree edificabili, di favorire onerose intermediazioni, di accentuare le distorsioni tipiche delle costruzioni e ristrutturazioni di lusso, della doppia casa, del « bene rifugio ».

Una costruzione o ristrutturazione di lusso nel centro storico di una grande città, da cedere per uffici e appartamenti, ha un valore di stima molto elevato anche per l'incidenza del terreno che raggiunge valori astronomici. Con questa sola incidenza, che può arrivare fino al 50 per cento del valore complessivo dell'immobile, un prestito a copertura del 50 per cento del valore ipotecario copre in pratica il 100 per cento delle spese di costruzione o ristrutturazione. È una tipica distorsione delle scarse risorse disponibili, che premia la rendita fondiaria, favorisce operazioni speculative o di sicuro realizzo, offrendo maggiori garanzie e possibilità di profitti all'istituto che concede il prestito.

3.3. - Dal lato dell'erogazione e dei debitori: l'erogazione dei prestiti con il sistema attuale di ammortamento a rate costanti è stato sempre vantaggioso nel tempo, anche se oneroso in partenza, per effetto della svalutazione crescente che premia i debitori valorizzando beni reali come gli immobili. Ma il sistema attuale, per la sua onerosità di partenza, per il livello delle spese e oneri aggiuntivi, per la necessità di disporre di propri capitali iniziali a copertura del 30-50 per cento del costo dell'immobile non coperto dal prestito, esclude l'accesso a tutta la fascia dei ceti medi-inferiori. E ciò anche nel caso di agevolazioni statali accordate per la costruzione e l'acquisto di alloggi a carattere economico e popolare.

Ai livelli attuali e prevedibili dei costi dei terreni, delle opere di urbanizzazione e delle costruzioni, le agevolazioni statali favorisco-

no fasce di ceti medio-superiori e, se non vincolate con rigorose vigilanze, possono favorire iniziative speculative anche da parte di operatori e beneficiari formalmente anche ben qualificati.

4. - Sono elementi, dati e confronti che possono essere forniti dagli stessi istituti di credito, o dai loro organi di coordinamento e vigilanza.

5., 6., 7., 8., 9., 10. e 11. - Vale quanto detto al punto 4.

12. - Senza seguire le sottoelencazioni indicate nello schema, e comprendendo quanto richiesto al punto 15, si possono fornire delle indicazioni di massima così articolate:

12.1. - Per quanto riguarda la raccolta del risparmio è ormai opportuno mettere a punto un titolo di credito con emissione al valore nominale e con garanzia di rimborso a scadenza o per sorteggio, ad un valore adeguatamente rivalutato.

La rivalutazione graduale nel tempo potrebbe essere riferita agli incrementi medi del reddito di una famiglia tipo di lavoratori, o più direttamente alla valorizzazione e ai rendimenti (livello degli affitti) degli alloggi che il risparmio è destinato a finanziare.

È l'ipotesi di un titolo di credito a rendimento « indicizzato » riferito agli incrementi di valore e rendimento degli immobili che il titolo contribuisce a realizzare e dal quale, in qualche misura, rappresenta il corrispettivo mobiliare.

Un altro possibile riferimento è quello correlato agli incrementi del reddito o delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti. Un diretto aggancio all'indice di svalutazione è invece da considerare con maggiore prudenza, per gli effetti amplificatori sullo stesso processo inflattivo che potrebbe avere.

Anche il riferimento all'indice di valorizzazione e rendimento degli immobili, come ai livelli di retribuzione, è turbato da incidenze negative e concatenate, non solo in relazione al potere d'acquisto del mezzo monetario, ma anche a specifici fenomeni speculativi, alla stessa tensione tra domanda e offerta sul mercato degli immobili, a pressioni sui costi delle costruzioni. Sono però fenomeni e incidenze che lo stesso strumento del credito, associato ad altri provvedimenti, nella misura in cui può concorrere ad allentare la tensione sul mercato e a favorire processi di razionalizzazione nel settore delle costruzioni, può attenuare.

Si possono in ogni caso prevedere dei correttivi per adeguamenti manovrati, ad evitare rigidi automatismi con effetti negativi, purché i risparmiatori siano ben assicurati.

Messo a punto il sistema con i criteri di rivalutazione nel tempo del capitale, il titolo dovrebbero essere negoziabile liberamente e il suo rendimento in termini di interessi, potrebbe essere contenuto e rapportato a quello di un normale deposito di risparmio al portatore.

Il mercato di questi titoli è tutto da sperimentare, ma si può prevedere che non vi saranno cadute nelle quotazioni ai valori rivalutati, senza interventi a sostegno delle quotazioni da parte degli istituti emittenti.

Dovrebbero restare valide in ogni caso, con opportune verifiche per possibili adeguamenti, l'obbligo di immettere questi titoli nelle riserve obbligatorie delle banche, oltre che nel complesso dei loro investimenti obbligatori in titoli.

Per una maggiore collocazione dei titoli di credito, e corrispondente più abbondante raccolta di risparmio da mettere a disposizione del settore abitativo, si rinvia alle indicazioni fornite ai punti 17 e 18.

12. 2. - Tutte le disponibilità prodotte dalla raccolta con i titoli indicati, tenuto conto delle restituzioni dei debitori sui prestiti già accordati e del rimborso di titoli scaduti o sorteggiati, devono essere destinate dagli istituti alla concessione di prestiti per l'edilizia abitativa.

Oneri e spese, margini di profitto e necessarie riserve da parte degli istituti, o altri enti intermediari, devono essere rigorosamente contenuti.

In questo senso sono decisive le norme con i criteri e le priorità che devono non solo orientare, ma in qualche misura vincolare la distribuzione del credito. Si tratta di riequilibrare l'erogazione nelle diverse parti del territorio e vincolare parte delle disponibilità per tipi di iniziative, di operatori e di edilizia.

Con la normativa generale, da tradurre in precise scelte e con direttive da parte del CER e delle Regioni, si possono precisare: diverse durate dei prestiti; limiti minimi e massimi di spese e commissione bancaria; tempi e procedure di istruttoria, di erogazioni e di restituzione; criteri e misure per il calcolo del valore cauzionale dell'immobile con la percentuale di copertura del prestito, precisando pure l'incidenza massima da conteggiare per il terreno.

In sostanza si tratta di distinguere e selezionare il flusso dei prestiti in due direzioni: quelli destinati all'edilizia economica e popolare che potrà essere « sovvenzionata », « agevolata-convenzionata », e quelli destinati a operatori privati per altri tipi di edilizia.

12. 3. - Il costo dei prestiti, tradotto in quote di ammortamento complessive, semestrali o annuali, non può essere predeterminato. Deve infatti adeguarsi alle rivalutazioni graduali del capitale raccolto con i titoli di credito, come indicato al punto 12. 1., con il ricalcolo anche degli interessi nelle stesse percentuali accordate ai creditori, più la ripartizione delle spese e della commissione bancaria.

Il sistema è quindi parallelo, anche se dovrà tener conto di possibili sfasature nei tempi.

Nel determinare l'ammontare complessivo delle quote semestrali-annuali di ammortamento dei prestiti è perciò determinante la loro durata: una lunga durata riduce le quote semestrali-annuali di capitale prestato da restituire, ma accumula maggiori rivalutazioni con addensamenti di interessi e spese.

Se l'addensamento di rivalutazioni e interessi dovesse superare certi livelli annui e complessivi, il prestito potrebbe richiedere un'estensione della durata o caricare eccessivamente le quote di estinzione finali. Per questo il sistema non può affidarsi ad automatismi predeterminati, ma deve prevedere correttivi e adeguamenti, con contratti da rinegoziare anche per consentire ai debitori possibilità di scelta.

Ai livelli già raggiunti dall'inflazione, dal costo-valore delle aree e delle costruzioni, si può sperare che non vi saranno ulteriori, immediate e rilevanti lievitazioni, concorrendo a questo scopo anche il nuovo sistema dei crediti per le abitazioni. La lunga durata rende in ogni caso il prestito accessibile a fasce di ceti medi-inferiori, già esclusi, per le più basse quote di ammortamento globale che consente nei primi anni.

12. 4. - Su queste basi comuni per tutti i prestiti nel settore abitativo, lo Stato attraverso le Regioni può infine introdurre le sue « sovvenzioni » e « agevolazioni » con precise « convenzioni ». Possiamo condensarle in questi punti:

12. 4. 1. - I contributi di sovvenzione o di agevolazione, in conto interessi e in pratica a riduzione della complessiva rata di ammor-

tamento dei prestiti, potrebbe avere andamento progressivo. Questo consentirebbe anche allo Stato di adeguare il suo intervento, a partire da quote minime da incrementare con il [. . .] prevedibile del reddito globale prodotto e disponibile.

12. 4. 2. - Garanzie sussidiarie, oltre quella ipotecaria, fino a consentire di coprire con il prestito l'intero costo dell'alloggio economico e popolare, compreso il terreno con opere di urbanizzazione primaria. Un risultato questo che si può realizzare anche con ipoteche di secondo grado e con polizze fidejussorie. In questo modo si possono favorire le iniziative edificatrici a proprietà indivisa e agevolare ulteriormente quelle a proprietà divisa (riducendo fino ad eliminare le anticipazioni iniziali).

12. 4. 3. - Concessione di finanziamenti e prefinanziamenti, sia ai Comuni che agli operatori pubblici, o associati, per l'acquisizione di aree edificabili, per le opere di urbanizzazione e per l'avvio delle costruzioni in attesa della effettiva erogazione dei prestiti normali, mettendo a disposizione fondi di rotazione.

12. 4. 4. - La gestione del complesso delle agevolazioni pubbliche potrebbe essere affidata ad una apposita « finanziaria » come indicato sotto il punto 16. 2.

12-bis. - Nelle indicazioni del punto precedente è implicito il giudizio sui meccanismi finanziari della legge 22 ottobre 1971, n. 865, che però doveva tener conto del sistema di credito in vigore.

13. - Introducendo il sistema indicato per la raccolta del risparmio e l'erogazione del credito, anche le normative negli specifici campi dell'urbanistica, dell'edilizia economica e popolare, del credito ipotecario e della legislazione tributaria devono essere riviste e adeguate. Al proposito alcune indicazioni sono già state espresse. Altre possono essere fornite da esperti nei vari campi. Dopo il sistema del credito la priorità deve essere accordata agli strumenti di intervento per la pianificazione del territorio, per l'acquisizione e l'urbanizzazione delle aree edificabili.

14. - Negli ultimi anni in diversi paesi europei sono stati avviati studi e si sono fatte esperienze pratiche per modificare i sistemi tradizionali del credito fondiario e edilizio. Le modifiche suggerite e attuate tendono a correggere la distribuzione nel tempo dell'ammortamento (a rate crescenti dei prestiti an-

ziché a rate costanti) o dei contributi statali di agevolazione. Il tutto per ottenere quote di ammortamento più basse nei primi anni da accrescere poi progressivamente, anche con sistemi scalari.

I coefficienti o indici di accrescimento sono riferiti ai tassi di inflazione, all'aumento del reddito familiare o delle retribuzioni dei lavoratori, ai valori delle costruzioni e ai livelli delle pigioni. I diversi sistemi sono stati già attuati, o allo studio, in Svezia, Norvegia, Germania Federale, Belgio, Francia, Gran Bretagna, Olanda e in Svizzera ad opera di alcune banche.

La maggiore preoccupazione per questi sistemi è rappresentata dal volume degli addensamenti negli ultimi periodi di ammortamento nel caso in cui i tassi di accrescimento dovessero superare 3-4 per cento all'anno. Sarebbe interessante conoscere le esperienze fatte con questi sistemi negli ultimi tempi, in alcuni paesi, di fronte agli attuali tassi di inflazione, proprio per sapere i correttivi introdotti o allo studio. Non disponiamo però di informazioni aggiornate.

15. - Questo punto è stato ripreso nelle indicazioni fornite al punto 12.

16. - I quesiti posti dallo schema e le indicazioni già fornite nei punti precedenti riguardano il normale credito fondiario-edilizio. A questo credito, per avere prestiti e mutui ipotecari, si rivolgono sia i privati, anche in forme societarie (imprese e immobiliari) e associative (cooperative e consorzi), sia l'ente pubblico (IACP) che gestisce la costruzione di alloggi da affittare o cedere a riscatto.

Per l'edilizia economica e popolare, realizzata sia dall'ente pubblico che dai privati (convenzionati), lo Stato tramite le Regioni interviene con « sovvenzioni » in conto capitale, con « agevolazioni » in conto interessi e con « garanzie sussidiarie ». Sono generalmente gli interventi indicati al punto 12. 4., a cui provvede con proprie disponibilità di bilancio (Tesoro) o con quelle della Cassa depositi e prestiti (risparmio postale, obbligazioni per opere pubbliche).

Con la legge 865 alla Cassa depositi e prestiti affluiscono anche i contributi di tipo « parafiscale » versati da lavoratori e datori di lavoro (GESCAL), e in genere tutti i fondi statali-parastatali destinati all'edilizia economica e popolare. Con questi fondi, prima con diversi organismi e ora con gli IACP, è stato alimentato il settore della « edilizia pubblica » direttamente gestita e finanziata.

A questo punto, nella attuale e prevedibile situazione finanziaria, si tratta di valutare se è conveniente mantenere questa specie di doppio binario, sia per la raccolta delle disponibilità che per il loro impiego, oppure se non convenga puntare decisamente alla ristrutturazione e unificazione di tutto il settore finanziario diretto complessivamente a sostenere e favorire tutta l'edilizia residenziale.

È questa ultima infatti l'ipotesi appena adombrata, e tutta ancora da verificare, nelle risposte precedenti.

16. 1. - Se si mantiene il doppio binario, per ottenere un maggior flusso delle risorse disponibili, si deve contemporaneamente rivedere e favorire sia la tradizionale raccolta con il credito fondiario per i mutui ipotecari, sia la raccolta del risparmio postale, delle obbligazioni per opere pubbliche, dei contributi parafiscali (GESCAL), con in più un maggior gettito fiscale (Tesoro) e il lancio di prestiti aggiuntivi sul mercato interno e quello estero.

Rimanendo in questa situazione, per il binario della raccolta e del finanziamento pubblico si tratta di valutare e decidere se lasciarlo affidato alla Cassa depositi e prestiti, oppure se creare una apposita « finanziaria », con articolazioni regionali.

La preferenza è per quest'ultima soluzione che consentirebbe di ricondurre ad un solo e specifico organismo l'intervento pubblico, sia dal lato della raccolta che della distribuzione, per porlo più direttamente al servizio della politica del territorio (aree edificabili e urbanizzazioni) e della casa (edilizia economica e popolare « sovvenzionata-agevolata-convenzionata »), attuata dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni con la parte programmatica riservata al CER e quella di attuazione diretta riservata agli IACP (provinciali-regionali).

In questo caso la « finanziaria » non può essere che un « ente pubblico », e tutto il settore del credito fondiario continuerebbe a marciare per conto suo.

16. 2. - Nel caso ipotizzato dalle nostre risposte, al punto 12, si tratterebbe invece di riodinare e mettere a base di tutto il sistema finanziario per la casa, dal lato della raccolta come dei prestiti, il settore del credito fondiario su basi ipotecarie.

In pratica si tratta di convertire questo settore, con istituti e « sezioni speciali », meglio distinti e autonomi nei confronti dei normali istituti di credito, ad una funzione di vero e proprio « servizio pubblico » per sotto-

porlo a normative, direttive e controlli da parte dello Stato e delle Regioni.

Allo Stato, alle Regioni e ai Comuni rimarrebbe il compito di predisporre programmi e attuare interventi nel settore delle aree edificabili e delle urbanizzazioni per espandere l'edilizia economica e popolare realizzata sia dai privati che dal loro operatore diretto IACP. Invece, nel settore delle costruzioni, il loro compito finanziario è di indirizzo, di controllo e di sussidio appunto per garantire sovvenzionare e agevolare anche in diverse misure le iniziative nel settore dell'edilizia economica e popolare che, con il ricorso ai prestiti ipotecari, realizzano sia gli operatori privati che quelli pubblici.

16. 2. 1. - Se si decide per questa ipotesi, agli istituti di credito abilitati e alle « sezioni speciali » viene affidata tutta la raccolta con il nuovo titolo di credito sul mercato interno (anche con le ipotesi di cui ai prossimi punti 17 e 18), con possibilità di negoziare prestiti esteri e internazionali, per destinarla in prestiti con garanzie per tutta l'edilizia residenziale, di tutti i tipi, per tutti gli operatori.

Devono però accettare di operare con gestioni ben distinte e autonome sottoposte a normative, direttive, coordinamenti e controlli pubblici, da parte dello Stato e delle Regioni, in attuazione dei loro programmi in questo settore.

L'organo o l'ente di coordinamento, di direzione e di controllo può essere a carattere consortile tra gli stessi istituti e sezioni speciali, con però una partecipazione-vigilanza continua dell'ente pubblico regionale e centrale.

16. 2. 2. - Allo Stato e alle Regioni resta l'esigenza di raccogliere e finanziare i loro interventi diretti in strutture-infrastrutture di sostegno (aree-urbanizzazioni), nonché di coordinare gli interventi « sussidiari ». Per questi compiti si può provvedere con una « finanziaria » che, con dotazioni e finanziamenti pubblici (Tesoro, risparmio postale, obbligazioni per opere pubbliche), può attendere ai compiti già indicati ai punti 12. 4.

La « finanziaria » potrebbe però essere costituita con la dotazione e la partecipazione maggioritaria dello Stato e delle Regioni lasciando la copertura e la partecipazione residua, di minoranza, all'ente consortile degli istituti di credito di cui al punto precedente.

In questo modo le partecipazioni sarebbero incrociate, con reciproche garanzie e necessari coordinamenti, fluidificando gli interventi.

Non va dimenticato infatti che per attrarre risparmi e investimenti è importante assicurare, oltre che adeguate remunerazioni, anche valide garanzie in termini reali (gli immobili realizzati-ipotecati) e funzionali (competenza tecnica, agilità, garanzie sussidiarie statali e regionali a fronte di loro controlli effettivi).

17. - Enti, istituti e aziende a carattere assicurativo, previdenziale e assistenziale usano già garantire i contributi ricevuti in conto di prestazioni differite con investimenti nel settore immobiliare. Un titolo di credito capace di offrire le medesime garanzie perché collegate alla valorizzazione e ai rendimenti degli immobili nel tempo, può ben assolvere la stessa funzione molto più agevolmente, con maggiore mobilità.

Tra l'altro si potrebbe contenere o evitare del tutto il loro diretto intervento nel settore delle costruzioni e del mercato immobiliare che normalmente favorisce effetti di distorsione (palazzi per uffici, ristrutturazioni e costruzioni di lusso più remunerative).

Con l'emissione di titoli di credito capaci di assicurare gli indicati effetti economici, una disposizione di legge potrebbe vincolare detti enti a destinarvi parte dei contributi riscossi e accantonati, fissando gradualità nel tempo e livelli minimi.

18. - Lo stesso titolo di credito potrebbe essere utilizzato per iniziative di collocamento in questi modi:

18.1. - Conversione a scadenza di altri titoli già a reddito fisso e lancio di nuove sottoscrizioni.

18.2. - Trattare con le parti sociali rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro, pubblici e privati, per convertire e anche adeguare, con ulteriori contrattazioni, l'attuale contribuzione a fondo perduto GESCAL in titoli di credito a favore dei lavoratori.

18.3 - Le stesse parti sociali potrebbero contrattare tempi e aliquote minime per convertire e assicurare parte delle retribuzioni differite e accantonate per liquidazione di fine lavoro (fondi di quiescenza), negli indicati titoli di credito.

Le aliquote minime da raggiungere in tempi scadenzati devono tener conto della necessità di non deprimere le possibilità di autofinanziamento delle imprese. Il rendimento dei titoli resta in ogni caso a vantaggio delle imprese perché ai lavoratori deve essere assicurata la liquidazione, o la prestazione differita, nelle misure indicate dai contratti e dalla legislazione.

[6. XII. 1974].

GUIDO DANDRI

1. - Dall'indagine CRESME riferita alle costruzioni ultimate nel 1971 emerge che oltre il 42 per cento delle costruzioni abitative di iniziativa privata si è avvalso in quell'anno del credito ipotecario a lungo termine. Tale proporzione sale a circa i due terzi nei grandi comuni ed a circa i tre quarti per le costruzioni con oltre 15 abitazioni. Tali dati confermano che, ad eccezione delle piccole costruzioni per uso proprio o affitto e di quelle promosse da investitori istituzionali (enti previdenziali e assicurativi, banche), tutte le costruzioni abitative non possono praticamente realizzarsi senza il supporto del credito a lungo termine. Ove mai si potessero realizzare, non potrebbero poi comunemente venderci. Nell'Europa occidentale un'abitazione costa infatti l'equivalente di almeno cinque anni di reddito del suo potenziale utente, e risparmi di tale entità sono da considerarsi del tutto eccezionali.

Il credito è dunque oggi per le costruzioni abitative altrettanto indispensabile che la area, il progetto o i materiali. Scopo principale della politica del credito nel settore deve dunque essere la sua tempestiva e congrua disponibilità per ogni iniziativa ritenuta economicamente sana e socialmente utile.

2. - Appunto la già menzionata tempestiva e congrua disponibilità in relazione alla domanda, condizioni alle quali corrisponde anche il minor costo possibile. Il sistema creditizio settoriale va, di conseguenza, agganciato quanto più strettamente possibile alle componenti dirette della domanda (utenti-risparmiatori e promotori-investitori) e, per converso, svincolato nella massima misura possibile dalle vicende del mercato finanziario generale.

3. - Il vigente sistema italiano del credito fondiario è strettamente dipendente, per quanto riguarda l'approvvigionamento dei mezzi

finanziari, dalla congiuntura finanziaria generale e non risponde pertanto alle esigenze e alle caratteristiche di autonomia delineate ai due punti precedenti. Ciò avviene perché troppo diverse sono le esigenze e le finalità di coloro che riforniscono e di coloro che utilizzano tale canale finanziario. Il sistema vigente, pur con gli opportuni correttivi, può e deve naturalmente continuare ad operare anche in presenza di istituzioni diverse, più appropriate alle esigenze del settore. Ciò del resto avviene in tutti quei paesi che hanno dato vita a tali istituzioni complementari che non vanno pertanto considerate vere e proprie alternative.

4. - 11. - Domande di pertinenza degli istituti finanziari.

12. 1. - Lo sganciamento dal mercato finanziario generale e dai relativi costi del denaro, sostituito da un meccanismo settoriale che rapporti i costi soltanto alla remunerazione del risparmio finalizzato, permette di ridurre i costi stessi a tassi bassissimi o, volendo, anche nulli in termini reali (con importanti vantaggi di carattere fiscale). Tale del resto è il senso della recente proposta della Banca d'Italia che ricalca, su questo punto, le caratteristiche dei meccanismi delle Bausparkassen tedesche.

12. 2. - L'ipotesi è fattibilissima, nel senso che, accanto a piani di ammortamento a rata costante, la matematica finanziaria permette di prospettare ai potenziali mutuatari un qualsivoglia numero di piani alternativi a rate crescenti (o anche decrescenti) tra i quali essi, opportunamente consigliati, dovrebbero poter fare una scelta. In alternativa, potrebbe prevedersi un ammortamento indicizzato, e cioè con un basso tasso di interesse più le variazioni di un indice che potrebbe essere quello del costo della vita o delle

costruzioni. In tale, ultimo caso, occorrerebbe però attivare meccanismi automatici che consentano agli istituti mutuanti l'osservanza delle norme relative al rapporto tra l'ammontare del mutuo e il valore e la redditività dello immobile (indicizzazione parallela e automatica dei valori e dei canoni minimi).

12. 3. - Il credito di seconda ipoteca rappresenta in alcuni paesi una componente fondamentale del finanziamento dell'edilizia. È noto che il sistema delle Bausparkassen, che fornisce circa un terzo dei flussi finanziari alla edilizia tedesca, si basa su ipoteche di secondo grado. Esso non è sostitutivo bensì complementare del credito fondiario con ipoteca di primo grado. Il credito di seconda ipoteca non è previsto dalla normativa italiana ma è indispensabile verificare se e quali ostacoli si frappongono al suo riconoscimento sul piano normativo e alla sua attivazione sul piano operativo.

12. 4. - Lo svincolo è senz'altro auspicabile, ma pone delicati problemi organizzativi e finanziari.

12. 5. - Sembra un problema di rilevanza non fondamentale.

12. 6. - Il grado di stabilità dell'economia influenza i tassi di interesse e quindi anche la durata dei mutui. Quanto più stabile è la economia e tanto minori sono le remore ad allungare i tempi di rimborso e viceversa. D'altra parte, quanto più elevati sono i saggi di interesse nominali, tanto meno sensibili sono le riduzioni delle rate all'allungamento del periodo di rimborso. In questi casi, due sono gli antidoti principali: la garanzia statale e/o l'indicizzazione.

12-bis. - Per il finanziamento dell'edilizia economica occorre una struttura istituzionale altamente qualificata di cui i meccanismi della 865 non sembrano poter costituire neppure la fase embrionale.

13. - In campo urbanistico, come in quello di ogni altra componente della produzione edilizia, compreso il credito, è indispensabile un'offerta adeguata alla domanda, in modo anche da sgonfiare i prezzi. Occorre quindi mettere in opera ogni mezzo atto a produrre aree urbanizzate ed edificabili, ben collegate con i principali servizi urbani. Solo così si combatte la rendita fondiaria. Con l'attuale doppio regime dei suoli, in sostanza l'offerta si riduce e la rendita di rarità aumenta. Più e prima che di edilizia convenzionata c'è

forse bisogno di urbanizzazione convenzionata. L'esperienza dimostra che costruire case non è difficile, mentre assai più difficile è produrre aree edificabili. Su questo problema vanno fatti i maggiori sforzi.

Anche nel campo dell'edilizia economica e popolare l'esperienza dimostra che i meccanismi finora utilizzati hanno fornito una produzione troppo inferiore alla domanda. Tutte le energie, anche qui, devono essere mobilitate: famiglie, cooperative, imprese, enti pubblici. Nella Germania Federale un'unica legge assicura gli stessi, sensibili benefici a chiunque costruisca certe case a certi prezzi. L'edilizia pubblica copre così solo il 2 per cento della produzione (case di servizio per pubblici dipendenti) ma quella sovvenzionata arriva a circa il 30 per cento.

Nel settore del credito ipotecario sembra importante estendere quantitativamente i contributi pubblici in conto interessi, magari riducendone la entità rispetto alle previsioni della legge 865 (troppo a troppo pochi), non solo alle nuove costruzioni ma anche alle opere di riqualificazione. La legge istitutiva della Gescal prevedeva, del resto, la concessione di mutui agevolati a tale scopo. Si realizzerebbero così importanti economie rispetto ai costi di costruzione (e soprattutto di urbanizzazione) di case nuove e si ribalterebbe il processo di degrado delle nostre città.

In campo tributario occorrerebbe adottare una duplice serie di misure. Da una parte colpire fiscalmente non tanto le rendite dopo che si sono formate (quasi tutti i provvedimenti del genere sono falliti) quanto i meccanismi che ne provocano la formazione, primo tra questi, la terziarizzazione delle aree urbane centrali, attraverso una radicale differenziazione delle tariffe catastali tra usi abitativi ed usi produttivi, da applicare, queste ultime, non alle singole unità ma all'intero immobile quando una sola unità sia destinata ad usi produttivi. D'altra parte, facilitare anche fiscalmente la mobilità del mercato immobiliare, e cioè i trasferimenti di proprietà, commisurando l'INVIM agli incrementi reali e non nominali del valore ed esentandone, come si fa in altri paesi, le famiglie che vendono una casa per comprarne un'altra entro un certo periodo di tempo, naturalmente per uso proprio.

14. - Dai sistemi creditizi esteri possono essere attinti i seguenti suggerimenti:

a) raccolta di risparmi familiari e depositi aziendali a breve termine con loro trasformazione in crediti a lungo termine. Ve-

di le Saving and Loans Associations statunitensi e canadesi;

b) sistemi di risparmio casa come quelli tedeschi e francesi, che raccolgono consistenti flussi di risparmio (che in tempi di inflazione servono tra l'altro a ridurre la domanda di beni di consumo), premiati con bassi tassi di interesse attivi, ma anche con contributi statali, sgravi fiscali e bassi interessi passivi a costruzione avvenuta;

c) ancoramento del risparmio casa ai valori reali (indicizzazione sui costi di costruzione) in luogo della corresponsione di interessi, ed identico ancoramento (facoltativo) in fase di rimborso. La stessa dinamica dei costi favorisce sforzi assai elevati di risparmio, specie quando le unità fisiche simboliche (mattonelle) acquistabili sono molto piccole e quindi di basso costo unitario;

d) risparmio contrattuale dei lavoratori con contributo (tipo Gescal) dei datori di lavoro, accantonato ed utilizzabile ai fini del mantenimento del valore reale (vedi punto

precedente) al momento della costruzione o acquisto della casa;

e) creazione di banche specializzate, ma in grado di attivare meccanismi diversificati di raccolta ed erogazione dei mezzi finanziari, come le Banche nazionali dell'edilizia dei Paesi scandinavi e latino-americani.

15. - Vedi punto precedente.

16. - Vedi punto 14 e). Deve in ogni caso trattarsi di una vera e propria banca, non di un ente burocratico. I genitori devono quindi essere dei banchieri non dei ministri.

17. - Risposta di pertinenza degli enti stessi.

18. - Gli strumenti possibili sono quello fiscale e il prestito pubblico, ma ambedue escono da una visione settoriale, investendo aspetti di politica economica e finanziaria di portata generale.

[13. XII. 1974].

PAGINA BIANCA

LUIGI MADIA

Con riferimento al cortese invito del 30 ottobre 1974, mi è gradito accludere un breve studio, che affronta quello che, a mio parere, è il problema centrale: la formazione del risparmio familiare ed il suo investimento diretto nell'edilizia residenziale.

A tale studio, mi sembra opportuno aggiungere alcune considerazioni.

1) Sembra essere finalmente acquisita la convinzione che il fabbisogno di edilizia residenziale non può essere soddisfatto con una sola forma di intervento.

Poiché la domanda di abitazioni è ampiamente differenziata, dal punto di vista sia materiale (territorialmente, tipologicamente, per prezzo, per destinazione, eccetera) sia economico (per uso proprio, per investimento), date le dimensioni del fabbisogno occorre che la politica edilizia consenta ed agevoli ogni tipo di iniziativa costruttiva: pubblica, sovvenzionata, convenzionata, privata, in cooperativa, divisa ed indivisa, in proprietà, in locazione, per investimento di grossi investitori, istituzionali e no, e di piccoli risparmiatori dell'edilizia.

2) Val forse la pena, a questo proposito, di spendere qualche parola per sfatare un grossolano sofisma che tuttavia gode di acritica accettazione pressoché generale.

Le case di lusso, che poi sono molto poche, e le stesse case signorili o comunque a prezzi non sopportabili dalla massa degli aspiranti ad un alloggio, non rispondono, si dice, alla domanda dei ceti bisognosi.

Ora, la famiglia che occupa l'appartamento nuovo di lusso abbandona un appartamento spesso meno lussuoso e comunque sempre meno nuovo e quindi accessibile a famiglia meno facoltosa; quest'ultima consente l'ingresso nell'abitazione che lascia ad un nucleo familiare a minor reddito; e così via.

È un processo che invero il blocco dei fitti smorza, ma comunque non annulla; ed è anche il solo processo spontaneo (e perciò non

costoso) che può agevolare l'accesso alla casa da parte delle famiglie meno fortunate che ora si trovano nell'assurda alternativa tra il palazzo nuovo, munito di tutti i più moderni servizi ed ovviamente caro, e la baracca, anziché poter ragionevolmente accedere a case dignitose a minor prezzo (e quelle poche che via via si liberano, per la forte domanda e la scarsa offerta, hanno prezzi più alti di quel che sarebbero in un mercato liberalizzato: sì che, a parità di qualità sono pagate più delle nuove).

Il male sta, dunque, non nelle case che i più abbienti si possono pagare, ma nei vincoli che impediscono che, formandosi una ampia offerta di case meno lussuose, nelle più vecchie entrino le famiglie di giovani e di immigrati.

3) Egualmente acquisita è anche la convinzione che le fonti di finanziamento debbano essere differenziate, sia per adattarsi alle diversificazioni della domanda, sia per assicurare un flusso di risorse il più possibilmente stabile.

È infatti indispensabile che l'edilizia possa contare su una continuità di attività, tanto per soddisfare un bisogno che è per sua natura permanente, quanto per consentire all'industria sia di evitare durante la scarsa attività la perdita di mano d'opera che difficilmente le ritornerebbe in periodo di alta congiuntura, sia di fare investimenti e di adottare metodi costruttivi che consentono di ridurre il costo delle case.

4) Ciò premesso, sembra opportuno mettere l'accento, più che sulle forme di investimento e di agevolazione ovvie, su quelle che sono, a mio parere, ingiustamente trascurate, e che hanno avuto sempre (ed avranno, salvo malconsigliate politiche punitive) un peso rilevante nel soddisfacimento del bisogno casa e nel mantenimento di un ritmo elevato di attività costruttiva: l'investimento in appartamenti da reddito, normalmente in condomi-

nio, che costituiscono il diretto investimento nell'edilizia da parte delle famiglie (pressoché il solo investimento diretto nella possibilità di famiglie di non lavoratori autonomi).

In periodo di normalità, nei grandi centri - quelli del resto in cui il problema della casa è grave - l'offerta di abitazioni era per due terzi destinata alla vendita (il terzo restante essendo dai grossi investitori acquistato o commesso per metterlo a reddito), mentre la domanda di abitazioni era per due terzi rivolta alle locazioni. Come poteva funzionare un mercato così squilibrato? Il terzo eccedentario nell'offerta in vendita e carente nella domanda veniva dai risparmiatori dell'edilizia dapprima acquistato, riequilibrando la offerta; e successivamente offerto in locazione, appagando la domanda.

L'estendersi del blocco delle locazioni via via alle nuove costruzioni; il continuo riproporre un canone equo per l'inquilino e non per il proprietario; il farsi profeti di una casa come servizio sociale non fornito dal mercato; le autoriduzioni degli affitti; gli ostacoli al riattamento dei vecchi immobili lasciati deperire materialmente ed economicamente; la incombente minaccia, terrificante, anche se improbabile, di espropri generalizzati sulla base del prezzo agricolo; un certo clima punitivo se non persecutorio verso il « padrone di casa »; tutti questi fattori hanno ora posto in fuga pressoché totalmente questo tipo di investimento, con notevoli ripercussioni, non solo sulla produzione di abitazioni, non solo sulla conservazione e sulla stessa formazione del risparmio familiare necessariamente mantenuto liquido e svalutabile, ma anche soprattutto sull'offerta di alloggi in locazione e quindi sul livello dei canoni di affitto: il cui aumento stupisce e scandalizza proprio chi ne mette in atto le cause prime.

5) Da quanto sopra, scaturiscono molto chiaramente sia la vantaggiosità ai fini sociali del risparmio edilizio, sia ciò che non bisogna fare per non metterlo in fuga.

Né occorre spendere parole per raccomandare di non escludere l'investimento da reddito, piccolo e grosso, da alcuna agevolazione.

È forse opportuno, tuttavia, ricordare che l'appetibilità dell'investimento in immobili (per propria abitazione o da reddito) e la stessa migliore utilizzazione del patrimonio edilizio nazionale richiedono che l'immobilizzo sia realizzato con la maggior facilità possibile, sia per arbitraggio tra investimenti, sia per il mutare del bisogno familiare di alloggio, sia per il sopravvenire di altre necessità finanziarie familiari che richiedono denaro liquido.

Il che implica, non solo l'attenuazione di ogni ingiustificato onere fiscale sui trasferimenti (per imposta di registro e per eccessivi gravami sugli incrementi di valore nell'occasione accertati), ma anche la possibilità di ricorso al credito a lungo termine, sia per l'acquisto da parte del nuovo acquirente, sia per lavori straordinari di ammodernamento, sia per ottenere quella pronta liquidità di cui il proprietario avesse improvviso bisogno.

In altre parole, la limitazione del credito a lungo termine alle sole nuove costruzioni, mentre può ben essere una forma di razionamento eccezionale in situazioni di necessità, sarebbe un grave errore come politica permanente: toglierebbe alla proprietà della casa quel tanto di mobilità economica che tuttavia ha un bene per natura immobile, rendendola un vincolo per la mobilità spaziale, economica e nel tenore di vita della famiglia, diminuendone la caratteristica di risparmio in grado di far fronte a future diverse necessità, attenuandone la commerciabilità e, per tutti questi motivi, l'appetibilità.

E ciò farebbe gravare in misura maggiore e pressoché totale il non facile compito di soddisfare il bisogno di alloggio delle famiglie italiane sull'Amministrazione e sulla finanza pubbliche che invero già sembrano non brillare per efficienza e per floridezza.

Nella speranza che queste osservazioni e lo studio allegato possano dare un contributo stimolante, proprio perché probabilmente non conforme alla generalità delle opinioni, porgo i migliori saluti.

Allegato

1. - Il risparmio nazionale, è noto, si forma essenzialmente presso le famiglie: normalmente nella misura dell'80 per cento, più recentemente per oltre il 100 per cento, perché lo Stato, ed in minor misura le imprese, non creano più, ma distruggono il risparmio.

Il risparmio delle famiglie - salvo quelle che praticamente si identificano con le minori unità di produzione, agricole, commerciali, artigianali - si investe quasi esclusivamente nelle abitazioni: per la parte restante, specie nelle attuali incertezze, si mantiene liquido, ed all'investimento nelle attività produttive provvede l'intermediazione bancaria, non senza rilevanti problemi e costi.

2. - Data la latitanza dell'investimento pubblico, che copre solo il 3 per cento della costruzione di nuove abitazioni, nonché la non rilevanza degli investitori istituzionali

(anche per il sistema a ripartizione e non a capitalizzazione adottato dalla previdenza sociale) il finanziamento delle costruzioni residenziali è assicurato essenzialmente dalle famiglie, sia come investimento immediato, sia come pagamento dei mutui contratti.

Si tratta, probabilmente, di oltre 3 mila, sui 5 mila miliardi di investimenti in abitazioni.

Si stima che in periodi di normalità, nei centri urbani, solo un terzo delle nuove costruzioni è finanziato dai grandi investitori istituzionali privati, mentre il restante lo è dai risparmiatori edilizi: un terzo è investimento diretto per la propria abitazione; ed un terzo è risparmio familiare (per lo più la liquidazione a fine servizio, od il ricavato dalla vendita della bottega o della piccola industria per ritiro dall'attività) che si investe in vista di un reddito.

Mediamente, la famiglia risparmiatrice ha due appartamenti, uno per la propria abitazione, l'altro per reddito.

3. - Si ha, pertanto, una relazione bi-univoca: il risparmio familiare è essenzialmente investito in abitazioni; e le abitazioni sono essenzialmente finanziate dal risparmio familiare.

Ma non è una relazione statica e determinante. Anzi, la gran parte del risparmio familiare si forma appunto proprio in vista dell'investimento nell'abitazione, e si forma solo per l'investimento nell'abitazione. Si rinuncia al *week-end* e ad altri consumi voluttuari per pagare la rata di mutuo, più facilmente che non per acquistare titoli o per impinguare il conto in banca.

4. - Pertanto, una politica di incentivazione e di tutela del diretto investimento del risparmio familiare nelle abitazioni avrebbe due effetti, entrambi altamente positivi: stimolerebbe la formazione del risparmio nazionale, necessario sempre, e particolarmente ora; consentirebbe di aumentare la costruzione di alloggi, tonificando il reddito nazionale e l'occupazione e soddisfacendo ad un bisogno primario.

5. - A questo fine, occorre aver presente che due sono le motivazioni che inducono le famiglie ad acquistare alloggi: l'assicurarsi una abitazione per sé e per i propri discendenti; e mettere al sicuro il risparmio, ricavandone un reddito che è almeno tendenzialmente sostitutivo di redditi di lavoro o di assegni previdenziali.

L'acquisto di alloggi per propria abitazione risponde a motivazioni non strettamente economiche. È quindi entro certi limiti indifferente al reddito, ma appaga un bisogno di sicurezza, ed ha perciò necessità di certezza per quanto riguarda l'ordinamento economico sociale, e soprattutto il mercato immobiliare.

L'investimento nell'edilizia del risparmio costituito a fini previdenziali e di reddito delle famiglie, a differenza di quanto si presume e si sostiene, non cerca a priori l'arricchimento speculativo, né l'incremento patrimoniale, e men che meno l'appropriazione della rendita. Anzi, il risparmio familiare cerca essenzialmente sicurezza della conservazione del valore nel tempo e di una redditività modesta, ma sicura.

La richiesta di sicurezza è essenziale, anzi pregiudiziale. Il risparmiatore ha orecchie di pipistrello, cuore di coniglio, gambe di lepre. L'esproprio a prezzo vile che colpisca un risparmiatore su diecimila, mette in fuga, non uno, ma diecimila risparmiatori.

Uno studio del professor Pivato ha dimostrato che il mercato dei titoli a reddito fisso, riflettendo l'atteggiamento del risparmiatore, sconta ad un saggio molto alto l'attesa di premi aleatori e preferisce un reddito minore, ma certo.

6. - Occorre dunque che sia molto chiaro che, essendo il costo di costruzione della casa nuova quello che è alto (in Italia ed altrove, anche a prescindere dal prezzo del terreno; in assoluto ed in rapporto ai redditi medi), il costo d'uso può essere tanto minore quanto minore è la remunerazione sufficiente ad attirare il volume di investimenti necessario ad assicurare il desiderabile ritmo di produzione edilizia; e detta remunerazione è tanto minore quanto maggiore è la sicurezza del reddito o del capitale.

Se quindi si vuole veramente aumentare la formazione del risparmio, agevolarne l'investimento in abitazioni e ridurre il livello degli affitti, occorre assicurare da una parte quel complesso di certezze sulla sicurezza e sulla redditività dell'impiego e dall'altra quelle misure specifiche di agevolazione che sono necessarie e sufficienti a far affluire all'edilizia residenziale il risparmio nell'ordine di grandezza indispensabile a risolvere il problema della casa ed a mantenere un elevato volume di costruzioni e di occupazione.

7. - In Germania, proprio per queste finalità, da tempo vengono concessi premi alle fa-

miglie di particolari condizioni che versino il loro risparmio in determinati conti, vincolati per tempo o per destinazione: il premio è più rilevante appunto per il risparmio in vista dell'acquisto di un'abitazione.

Le modalità di regolamentazione di tali incentivazioni sono intuitive: si può inoltre aggiungere qualche forma assicurativa collettiva che aumenti il capitale in caso di morte del risparmiatore. Quello che per altro è necessario ora appurare è la volontà politica di incentivare non solo a parole la rinuncia al consumismo.

8. - Tenuto conto delle caratteristiche del risparmiatore dell'edilizia, ed in particolare dell'elevatissimo premio che richiede per affrontare il rischio (e soprattutto il rischio che non conosce), la prima condizione necessaria all'investimento in abitazione è, si ripete, la sicurezza.

E, prima tra le prime, la garanzia dallo esproprio a prezzo inferiore a quello di mercato.

È da rilevare che in nessun paese l'esproprio viene effettuato ad un prezzo inferiore al valore venale. Anzi in taluni, tra cui la Francia, si dà un sovrapprezzo, per tener conto del fatto che al prezzo di mercato il proprietario di fatto non vendeva.

L'esproprio è in sé un sacrificio dell'interesse particolare in favore dell'interesse generale. È un sacrificio doveroso, ma non vi è nessuna ragione di aumentarlo al di là del necessario. Né alcun sofisma sui prezzi di mercato, o sulla legittimità o sulla realizzabilità della rendita, assoluta o differenziale, speculativa o d'attesa, può vincere la realtà che il proprietario potrebbe vendere a 100 (e ritiene di non farlo) e che l'espropriante gli dà 40, od anche solo 10, se si tratta di un'area nuda. E comunque ogni sacrificio deve ricadere sulla collettività dei contribuenti, in relazione alla loro capacità contributiva.

Occorre dunque che l'eventuale esproprio sia effettuato al valore venale (quello reale al quale si acquista e si vende, quello su cui, tra l'altro, si pagano concretamente le imposte di successione e l'INVIM): possibilmente sempre, ma almeno, in via del tutto subordinata, nei limiti di un piccolo patrimonio familiare, ad esempio, di un appartamento per propria abitazione e due per reddito.

9. - La seconda garanzia necessaria è quella della previsione di un reddito congruo e sicuro.

L'investitore non chiede garanzie per i rischi naturali del mercato, anche se gli sffitti più o meno prolungati sono un fenomeno permanente e se i canoni possono anche diminuire, più facilmente in zone di emigrazione, ma anche ovunque, come è capitato negli anni '30.

Ha invece necessità di essere garantito da una possibile regolamentazione dei canoni fatta dall'amico del giaguaro, la cui iniquità è temuta ancor peggiore di quel che non sia in pratica (ed in pratica è molto iniqua).

Se dunque una regolamentazione dev'essere, che sia nota a priori, che sia più automatica e meno arbitraria possibile, che tenda ad assicurare all'investitore una remunerazione certa ed equa, sufficiente ad attirare all'edilizia il volume di risparmio necessario.

Tenuto conto dell'ovvio timore della secolare svalutazione della moneta, sembra necessario anzitutto garantire, in una eventuale regolamentazione, il continuo adeguamento del canone di affitto ai valori monetari, ai quali per altro si adeguano prontamente la gran parte dei redditi ed in particolare i redditi di lavoro.

Si ricorda che recentemente il Direttore generale della Banca d'Italia, Baffi, ha asserito che una remunerazione nominale del 10 per cento equivale ad una remunerazione reale del 2 per cento.

L'obbligo di dichiarazione continua del valore dell'abitazione (sul quale valore si pagano le imposte di successione e l'INVIM) ed il riconoscimento del diritto di richiedere un canone netto corrispondente ad una equa percentuale fissata per legge (colpito dalle imposte sul reddito del proprietario) potrebbe essere il meccanismo sufficiente a contemperare la necessità di ottenere investimenti di edilizia e di remunerare il risparmio da una parte e di fornire abitazioni in numero sufficiente ed a condizioni eque dall'altra.

10. - Perché la famiglia possa fare un investimento in abitazioni, si richiede, ovviamente, anzitutto una certa dimensione del risparmio accumulato, abbastanza consistente per dare subito l'anticipo in contanti (da un quarto alla metà dell'investimento), e poi la previsione di una continua formazione di ulteriore risparmio.

Per rendere possibile l'investimento in immobili da reddito anche a chi non abbia le due condizioni predette, ossia alle famiglie di minor reddito, si potrebbe prevedere l'acquisto di azioni o quote di apposite società di investimento immobiliare per la gestione e la locazione di edifici residenziali, che legitti-

mino l'aspettativa di rendimenti ed incrementi di capitale analoghi a quelli dell'investimento diretto.

Tuttavia, in questo caso, il reddito degli immobili sarebbe colpito due volte dall'imposta, prima in capo alla società per la presunzione di una inesistente capacità contributiva delle persone giuridiche, poi in capo all'effettivo proprietario.

Ad ovviare a questo grave inconveniente, tale da impedire, non solo il ricorso alla forma sociale, ma lo stesso investimento ed in parte la formazione del risparmio, si potrebbe, sull'esempio francese, dotare tali società di trasparenza fiscale. Ossia, i redditi da esse conseguiti sarebbero sottoposti direttamente all'imposta sulle persone giuridiche, ma sarebbero colpiti in sede personale dall'imposta progressiva sulle persone fisiche, nella stessa misura in cui investimenti e redditi sarebbero stati colpiti se non ci fosse stata l'intermediazione della società di investimento immobiliare. (Gli incrementi di valore sarebbero invece colpiti dall'INVIM in capo alla società: e con l'ILOR, se si preferisse esentarne poi il risparmiatore).

È da sottolineare che non si tratterebbe di esenzione fiscale, ma di trasparenza fiscale, per cui si rinunciarebbe soltanto alla presunzione di una fittizia capacità contributiva autonoma da parte della società, e si farebbe ricadere l'imposizione direttamente in capo agli investitori, evitando una doppia imposizione non giustificata.

In altre parole, il fisco rinunciarebbe al maggior prelievo del 25 per cento per l'imposta sulle persone giuridiche che colpirebbe solo quel risparmiatore dell'edilizia che, per l'insufficienza del suo risparmio, non fosse in grado di acquistare abitazioni, e dovesse, perciò, far ricorso ad uno strumento che gli consenta di investire piccole somme, via via che ne abbia la possibilità.

La proposta società di investimento immobiliare, che dovrebbe avere speciale statuto regolante l'entità dei possessi azionari da parte dei soci, ed eventualmente i requisiti particolari loro richiesti, potrebbe essere quotata in Borsa, e quindi consentire rapidi investimenti e disinvestimenti da parte delle famiglie.

Si potrebbe anche prevedere sia forme assicurative collettive per il caso di morte del sottoscrittore, sia, in taluni casi, particolari diritti di assegnazione di appartamenti in proprietà od in affitto ai soci che abbiano sottoscritto un capitale equivalente.

La società di investimento immobiliare potrebbe inoltre emettere obbligazioni, anche in sostituzione dei mutui ipotecari (che così potrebbero essere in maggior misura dedicati all'edilizia pubblica) usufruendo così di vantaggi del *leverage*, ossia dell'attribuzione degli incrementi di valore conseguiti a fronte del debito in valuta.

11. - Sempre ai fini, tra l'altro, di lasciare maggiori risorse all'edilizia pubblica, si potrebbe anche creare un credito a medio termine per le costruzioni edilizie, di cui potrebbero fruire gli acquirenti in grado di pagarsi la casa in tempi più ristretti.

Occorre a tal fine organizzare, anche nelle Borse valori, un mercato del credito a medio termine, basato sullo sconto e la commercializzazione di cambiali ipotecarie rilasciate dall'acquirente dell'appartamento all'impresa di costruzione e da questa scontate.

12. - Per rendere più agevole l'accesso delle famiglie meno abbienti alla proprietà della propria abitazione, e in particolare per rendere più facilmente sostenibile il pagamento della rata del mutuo con il reddito corrente, sembra anche opportuno studiare forme di ammortamento a quota annua crescente; infatti, il passare del tempo, ed in particolare la svalutazione della moneta e l'aumento dei redditi, in generale ed in particolare della singola famiglia, rende via via meno oneroso il peso reale della rata.

Questo può ottenersi sia con formule matematiche di ammortamento crescente, sia con l'indicizzazione della quota stessa.

Proposte in questo senso sono state fatte dal dottor Baffi, Direttore generale della Banca d'Italia; e dal professor Andreatta, membro del Consiglio tecnico scientifico della programmazione.

13. - Con riferimento ai precedenti punti 11 e 12, l'onerosità dell'accensione delle ipoteche a garanzia delle cambiali e dei mutui potrebbe essere notevolmente ridotta, sullo esempio tedesco, e del resto sul sistema del pubblico registro automobilistico, mediante la istituzione di uno speciale titolo rappresentativo della proprietà immobiliare da dare in garanzia, magari ripetutamente nel tempo, senza dover sostenere ogni volta oneri non giustificati, ed insieme dando al finanziatore garanzie più rapide, più facilmente negoziabili e forse più certe.

[9. XII. 1974].