SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1983-A)

RELAZIONE DELLA 6ª COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE E TESORO)

(RELATORE BERLANDA)

Comunicata alla Presidenza il 14 novembre 1986

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Disposizioni per l'acquisto da parte dei lavoratori dipendenti della prima casa di abitazione nelle aree ad alta tensione abitativa

approvato dalle Commissioni permanenti VI (Finanze e tesoro) e IX (Lavori pubblici) della Camera dei deputati, riunite nella seduta comune del 2 ottobre 1986, in un testo risultante dall'unificazione del disegno di legge

(V. *Stampato Camera n.* **2947**)

presentato dal Ministro del Tesoro

di concerto col Ministro dei Lavori Pubblici

e dei disegni di legge (V. *Stampati Camera nn.* **2453** *e* **2553**)

d'iniziativa dei deputati BOTTA, ROCELLI, PAGANELLI, FORNASARI, BALZARDI, ASTONE, BOSCO Bruno, CAFARELLI, COMIS, FOTI, MALVESTIO, SENALDI, SORICE, TANCREDI, RICCIUTI, ANSELMI, ARMATO, ARMELLIN, AZZARO, BALESTRACCI, BAMBI, BECCHETTI, BIANCHI, BONETTI, BORRI, BRICCOLA, BROCCA, CARLOTTO, CASATI, COLONI, CONTU, CORSI, CRISTOFORI, DAL MASO, D'ACQUISTO, DEL MESE, FALCIER, FERRARI Silvestro, FIORI, GARAVAGLIA, GAROCCHIO, GITTI, GRIPPO, IANNIELLO, LATTANZIO, LUSSIGNOLI, MANCINI Vincenzo, MELELEO, MEMMI, MENSORIO, MERLONI, MEROLLI, MICHELI, MORA, NAPOLI, NENNA D'ANTONIO, NICOTRA, ORSENIGO, PASQUALIN, PATRIA, PERRONE, PERUGINI, PICANO, PISANU, PONTELLO, PORTATADINO, PUJIA, QUIETI, RAVASIO, RIGHI, ROSINI, RUBINO, RUFFINI, RUSSO Ferdinando, RUSSO Giuseppe, RUSSO Raffaele, RUSSO Vincenzo, SANGALLI, SANTUZ, SARETTA, SCAIOLA, SINESIO, SULLO, TEDESCHI, VINCENZI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOLLA, ZOPPI, ZUECH (2453); MELEGA (2553)

Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza l'8 ottobre 1986

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

(*Edilizia e urbanistica*)

ONOREVOLI SENATORI. — Negli anni cinquanta e sessanta il problema della casa era uno dei temi centrali nel dibattito di politica economica. Questo problema fu affrontato facilitando ai non abbienti la ricerca della casa, concedendo loro abitazioni in affitto, a prezzi politici, o finanziamenti a condizioni di favore per l'acquisto della prima casa.

La legge sull'equo canone ha determinato un declino del mercato immobiliare e una crisi del settore edilizio, e ciò è testimoniato da alcuni dati come quelli riguardanti il calo dei fabbricati residenziali, progettati, o iniziati, o ultimati nel periodo 1973-1979; la diminuzione degli occupati nel settore industriale dell'edilizia, pari al 20 per cento nel periodo 1970-1983; il calo degli investimenti fissi lordi in abitazioni, scesi dai 4.026 miliardi del 1970 ai 3.361 del 1983; infine l'indice di coabitazione passato dal 4,2 per cento del 1971 al 5,5 per cento del 1981.

Ecco allora che l'intervento pubblico nel settore della casa deve essere finalizzato ad assicurare l'efficace funzionamento del mercato delle abitazioni e a garantire a tutti una casa, in affitto o in proprietà.

In particolare, sul problema di come agevolare l'acquisto della prima casa da parte dei lavoratori dipendenti, sono stati presentati nel gennaio del 1985 alla Camera dei deputati il disegno di legge n. 2453 (d'iniziativa dei deputati Botta ed altri) e in febbraio il disegno di legge n. 2553 (d'iniziativa del deputato Melega). Nel giugno dello stesso anno il Ministro del tesoro Goria ha presentato alla Camera il disegno di legge n. 2947.

Il testo approvato dalla Camera dei deputati l'8 ottobre 1986 e ora al nostro esame risulta dall'unificazione di questi tre disegni di legge.

L'articolo 1, sancisce i limiti entro cui il provvedimento va applicato: prima di tutto l'alloggio deve essere ubicato nei comuni compresi nell'area ad alta tensione abitativa individuati in base all'articolo 5 del decreto-legge n. 12 del 7 febbraio 1985 e va adibito ad abitazione propria o del proprio nucleo familiare. Inoltre, i lavoratori dipendenti non devono avere superato il 45° anno di età, non devono aver usufruito di agevolazioni di leggi statali o regionali, devono aver svolto lavoro dipendente continuativamente da almeno due anni e non devono essere proprietari di altre abitazioni nelle suindicate aree geografiche. A questo proposito si deve sottolineare come i dati ISTAT indichino che in Italia i lavoratori dipendenti con età inferiore ai 45 anni sono circa 10.400.000 e le relative famiglie 3.800.000.

Nel corso del dibattito svoltosi in Commissione è stata rilevata l'importanza di questo provvedimento, che viene incontro a categorie di lavoratori, e di nuclei familiari, non in grado di accedere all'acquisto della prima casa senza accollarsi un indebitamento assai oneroso, determinato dalle caratteristiche dei mutui fondiari.

I tassi e le rate di ammortamento, i limiti all'importo dei mutui, sono stabiliti in misura tale da equilibrare le esigenze del lavoratore dipendente di avere il prestito con quelle della Cassa depositi e prestiti, presso cui il fondo è costituito, di rientrare nella somma spesa. Oltretutto, come è stato fatto rilevare in sede di Commissione, tale tipo di iniziativa non può essere considerato un'agevolazione in senso proprio, perchè, come si vedrà, non richiede al bilancio dello Stato alcuno sforzo.

I mutui hanno durata massima ventennale. Il tasso di ammortamento minimo risulta essere del 10 per cento annuo. Il piano di ammortamento teorico al tasso del 13 per cento rappresenta invece il massimo di impegno finanziario, a regime, per il beneficiario, nel caso in cui la rata di ammortamento al tasso del 10 per cento sia inferiore al limite del 20 per cento della retribuzione annua del mutuatario e dei suoi

congiunti. Nel caso opposto, in cui la rata di ammortamento risulti superiore al limite predetto, la perdita è posta a carico del fondo.

L'importo del mutuo non deve andare oltre il meno elevato di tre limiti:

a) ammontare corrispondente a 2,5 volte la retribuzione annua del nucleo familiare;

b) 75 per cento del prezzo di acquisto, o della parte del prezzo non assistita da finanziamenti concorrenti per lo stesso immobile;

c) importo massimo di 60 milioni.

Il provvedimento prevede inoltre la costituzione di un fondo speciale con gestione autonoma presso la Cassa depositi e prestiti per l'importo di 1.000 miliardi. Il Ministro del tesoro esercita i dovuti controlli sui criteri per il funzionamento del fondo, sull'erogazione dei flussi finanziari, sui limiti degli importi annuali dei mutui (articolo 3).

L'articolo 4 prevede che gli istituti e le sezioni di credito edilizio siano abilitati ad effettuare operazioni di credito fondiario. I mutui sono inoltre garantiti da ipoteca di 1° grado sull'immobile.

L'articolo 5 regola i casi di definitiva cessazione del rapporto di lavoro o di decesso dei beneficiari. In questi casi gli eredi possono scegliere fra tre possibilità: estinguere anticipatamente il residuo del debito, o continuare il pagamento delle rate, o cedere l'immobile.

Il provvedimento legislativo prende in considerazione anche altre particolari situazioni. Nel caso, per esempio, che il mutuatario fosse nell'impossibilità di adempiere alle residue obbligazioni, sarebbe tenuto ad alienare l'immobile alla Direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro, con la possibilità però che gli venga concesso in locazione l'immobile stesso.

Il mutuatario ha la facoltà di delegare il proprio datore di lavoro a corrispondere i ratei di mutuo, mediante trattenute sugli emolumenti. Fra le poche modificazioni apportate rispetto al testo originario proposto dal Governo, va citata quella che prevede la concessione del mutuo anche per l'acquisto di immobili totalmente recuperati o restaurati. E ciò potrebbe costituire un incentivo alla ripresa dell'industria edilizia.

Il dibattito in Commissione ha fatto registrare una larga convergenza delle forze politiche sul provvedimento, soprattutto in considerazione del fatto che esso non grava sul bilancio dello Stato, bensì è volto a mobilitare il risparmio esistente da parte dei lavoratori dipendenti. Riserve sono peraltro state espresse da alcuni senatori su due aspetti del provvedimento: in primo luogo è stato osservato che le forme di incentivo indirizzate a zone limitate del territorio nazionale, e cioè alle aree ad alta tensione abitativa, possono determinare effetti opposti a quelli che si desiderano, intensificando — per esempio — la mobilità verso le aree suddette. In secondo luogo, alcuni senatori non condividono l'opportunità di limitare i benefici previsti dal provvedimento solamente ai lavoratori dipendenti con due anni di attività, sia per le lunghe fasi di attesa che caratterizzano attualmente la situazione dei giovani alla ricerca di una occupazione, sia per la esclusione, di per sè, dai benefici dei lavoratori autonomi. Riguardo a quest'ultima osservazione il relatore ricorda che la Camera dei deputati ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo a esaminare quanto sia possibile disporre anche in favore dei lavoratori autonomi.

Nonostante le riserve sopra ricordate, i senatori che le hanno formulate non hanno proposto emendamenti, riservandosi eventuali iniziative in Assemblea, e pertanto la 6ª Commissione non ha modificato il testo pervenuto dalla Camera.

Il relatore propone di approvare il testo al nostro esame, segnalando che sullo stesso ha espresso parere favorevole la Commissione bilancio.

BERLANDA, *relatore*

PARERE DELLA 5ª COMMISSIONE PERMANENTE

(PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO, PARTECIPAZIONI STATALI)

(Estensore COLELLA)

4 novembre 1986

La Commissione, esaminato il disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere favorevole, pur osservando l'opportunità che la Cassa depositi e prestiti continui a destinare le proprie risorse preferenzialmente verso gli enti locali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Per l'acquisto, nonchè per l'acquisto ed il contestuale recupero, di un alloggio ubicato nei comuni compresi nelle aree ad alta tensione abitativa, così come individuate dal CIPE ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 1985, n. 118, da adibire ad abitazione propria o del proprio nucleo familiare, i lavoratori dipendenti in possesso dei requisiti di cui al comma 2 possono fruire di mutui erogati a carico del fondo di cui al successivo articolo 3, secondo le disposizioni contenute nella presente legge.

2. I lavoratori dipendenti possono beneficiare dei mutui di cui alla presente legge a condizione che:

a) non abbiano superato il quarantacinquesimo anno di età;

b) non abbiano fruito di agevolazioni, previste da leggi statali o regionali o da provvedimenti di enti locali, dirette all'acquisizione dell'abitazione, fatte salve quelle di natura tributaria;

c) abbiano svolto continuativamente da almeno due anni attività di lavoro dipendente;

d) non siano proprietari di altra abitazione adeguata alle esigenze del nucleo familiare nei comuni compresi nell'area ad alta tensione abitativa di cui al comma 1.

3. Ai fini della presente legge si intende per nucleo familiare quello costituito dal coniuge e dai figli conviventi.

4. Ai fini della presente legge si intende non adeguata alle esigenze del nucleo familiare l'abitazione che rientri nelle ipotesi previste dalle lettere *a*) e *b*) del numero 1) e lettere *a*) e *b*) del numero 4) dell'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035.

5. I mutui possono essere richiesti, in nome e per conto di propri associati, in possesso dei previsti requisiti, da società cooperative anche per l'acquisto ed il contestuale recupero di immobili ad uso residenziale.

Art. 2.

1. I mutui di cui al precedente articolo 1 possono essere concessi alle seguenti condizioni:

a) durata massima ventennale;

b) tasso di ammortamento minimo del 10 per cento annuo, comprensivo del corrispettivo spettante agli istituti ed alle sezioni di credito fondiario ed edilizio, salvo quanto stabilito dalla successiva lettera *c*) e dal comma 3 del presente articolo;

c) rate di ammortamento costanti, comprensive di capitale ed interessi, comunque non superiori al 20 per cento della retribuzione annua cumulativamente percepita dai soggetti di cui al successivo comma 2, lettera *a*), durante il precedente anno solare, quale risulta dall'attestazione rilasciata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, dai datori di lavoro presso i quali l'attività lavorativa è stata prestata nello stesso anno.

2. L'importo dei mutui di cui al comma 1 deve essere contenuto entro il meno elevato dei seguenti limiti:

a) ammontare corrispondente a 2,5 volte la retribuzione annua, riferita al totale dei redditi di lavoro dipendente, al lordo delle imposte e dei contributi, percepiti dai componenti il nucleo familiare durante il precedente anno solare;

b) 75 per cento del prezzo d'acquisto ovvero della parte del prezzo di acquisto non assistita da finanziamenti concorrenti per lo stesso immobile;

c) importo di lire 60 milioni.

3. Quando la rata di ammortamento determinata ai sensi della lettera *b*) del comma 1 risulti superiore al limite previsto dalla lettera *c*) dello stesso comma, la relativa perdita è posta annualmente a carico del fondo di cui al successivo articolo 3. Quando la rata di ammortamento al tasso del 10 per cento risulti inferiore al predetto limite, essa è rideterminata in aumento e dovuta fino a concorrenza della rata annuale di un mutuo corrispondente ad un tasso comunque non superiore al 13 per cento calcolato per eguale durata. L'eventuale maggior provvigione dovuta agli istituti di credito mutuanti in connessione con l'attività di recupero dell'alloggio è a carico dei mutuatari.

4. Gli immobili acquistati con mutui di cui alla presente legge non possono essere trasferiti prima del termine dell'ammortamento del mutuo, salvo quanto previsto dal successivo articolo 5.

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

Art. 3.

1. Per la concessione dei mutui disciplinati dalla presente legge è costituito presso la Cassa depositi e prestiti un fondo speciale con gestione autonoma e dotazione di lire 1.000 miliardi.

2. La Cassa depositi e prestiti è autorizzata ad effettuare, con le proprie disponibilità e alle condizioni e modalità stabilite con decreto del Ministro del tesoro, anticipazioni al fondo speciale di cui al comma 1 fino alla concorrenza dell'importo di lire 1.000 miliardi.

3. Il fondo speciale di cui al comma 1 imputa annualmente alla Cassa depositi e prestiti i rimborsi in conto delle anticipazioni concesse, al netto delle spese di amministrazione e degli oneri derivanti dalle convenzioni di cui al comma 2 del successivo articolo 4.

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

5. Con decreti del Ministro del tesoro sono stabiliti i limiti degli importi annuali dei mutui erogabili a valere sul fondo speciale ai sensi della presente legge ed aggiornati i tassi dei mutui previsti dall'articolo 2, in dipendenza delle variazioni delle condizioni del mercato finanziario.

6. Con decreti del Ministro del tesoro, d'intesa con il Ministro dei lavori pubblici, è aggiornato l'importo massimo concedibile ai sensi della lettera *c*) del comma 2 dell'articolo 2, in dipendenza delle disponibilità del fondo speciale, nonchè, quando occorra, sono stabilite le modalità di carattere generale per la destinazione dei finanziamenti.

7. È attribuita, fino al 25 per cento delle disponibilità, priorità di concessione ai mutui per l'acquisto di alloggi ultimati successivamente al 31 dicembre 1985.

Art. 4.

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

2. Gli istituti e le sezioni di credito fondiario ed edilizio, avvalendosi delle disponibilità del fondo di cui al precedente articolo 3, concedono mutui fondiari per l'acquisto di alloggi da adibire ad abitazioni, sulla base di apposite convenzioni stipulate con la Cassa depositi e prestiti e conformi allo schema generale approvato con decreto del Ministro del tesoro, sentito il Ministro dei lavori pubblici. Della avvenuta stipula delle singole convenzioni è data notizia nella *Gazzetta Ufficiale*. Le domande di mutuo possono essere presentate dopo la predetta pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* e, qualora presentate prima di tale termine, non hanno effetto. L'esito dell'istruttoria, condotta in ordine rigorosamente cronologico di presentazione, è comunicato agli interessati entro 60 giorni dal ricevimento della domanda.

3. I mutui sono garantiti da ipoteca di primo grado sull'immobile. La garanzia può essere costituita anche da ipoteca di grado ulteriore, quando il valore dell'immobile assicuri il soddisfacimento del mutuo concesso nei limiti di cui al comma 2 dell'articolo 2.

4. Quando il mutuo è concesso con riferimento ai redditi di lavoro dipendente di più appartenenti al nucleo familiare, l'immobile deve essere acquistato in comunione tra essi, indipendentemente dal regime patrimoniale familiare vigente tra le stesse persone, purchè i requisiti previsti dalla presente legge siano posseduti da tutti i componenti.

5. Nel caso previsto dal precedente comma 4, il mutuo è concesso nei confronti di tutti gli appartenenti al nucleo familiare.

6. In caso di mancato o di ritardato versamento da parte del mutuatario si applica l'interesse di mora pari a quello previsto per le operazioni di mutuo fondiario-edilizio.

Art. 5.

1. In caso di definitiva cessazione del rapporto di lavoro o di decesso dei beneficiari, i mutuatari e gli eredi hanno facoltà di optare per:

a) l'estinzione anticipata del residuo debito ad un tasso attualizzato del 13 per cento;

b) la continuazione del pagamento delle rate residue al tasso costante del 13 per cento;

c) la cessione dell'immobile, entro sei mesi dal decesso del dante causa, a soggetti aventi i requisiti prescritti dalla presente legge, che subentrano nel contratto di mutuo fino alla scadenza da questo prevista;

d) in caso di decesso del beneficiario, qualora esistano eredi con diritto a pensione di reversibilità, potrà essere richiesta la sospensione del pagamento delle rate per un anno. Il relativo importo, aumentato degli interessi vigenti alla data del decesso, verrà corrisposto congiuntamente alle rate ordinarie dell'anno successivo.

2. Quando la rata prevista dalla lettera *b*) del comma 1 non trovi capienza nel trattamento pensionistico del mutuatario, ovvero in caso di impossibilità di adempiere alle residue obbligazioni derivanti dal mutuo, il mutuatario è tenuto ad alienare l'immobile o la quota di sua proprietà alla direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro. In tal caso il mutuatario può richiedere che l'immobile gli venga concesso in locazione ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392.

3. Il contratto di mutuo regola i criteri per la determinazione del valore dell'alloggio, nelle ipotesi di cui al comma 2, in base all'apporto di capitale proprio del mutuatario, maggiorato degli interessi legali e dell'importo delle rate versate, capitalizzate al tasso minimo di ammortamento annuo, nonchè detratto il capitale eventualmente garantito con ipoteca di grado anteriore.

4. Il valore dell'alloggio, determinato ai sensi del comma 3, è accreditato allo stesso mutuatario previa compensazione con l'importo corrispondente all'equo canone di locazione per il periodo antecedente alla cessione.

5. I partecipanti alla comunione ai sensi dei commi 4 e 5 del precedente articolo 4 hanno prelazione nei confronti dei soggetti previsti dalla lettera *c*) del comma 1 del presente articolo e della direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro. Tale facoltà può essere esercitata entro tre mesi dalla formale notificazione dei fatti che hanno dato luogo alla richiesta di cessione.

Art. 6.

1. Le convenzioni di cui all'articolo 4, comma 2, possono consentire che i contratti di mutuo prevedano la delega irrevocabilmente conferita dal mutuatario al proprio datore di lavoro, con il consenso di questi, a corrispondere i ratei di mutuo o le quote di retribuzione previsti dall'articolo 2, mediante trattenuta diretta sugli emolumenti mensili spettanti.

2. Nell'ipotesi prevista dal precedente comma, le somme trattenute sono versate a cura del datore di lavoro, entro dieci giorni, direttamente agli enti mutuanti secondo le modalità dagli stessi stabilite. Il rilascio della delega non libera il mutuatario, ma l'ente mutuante ha l'obbligo di escutere preventivamente il datore di lavoro.

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

Art. 7.

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

2. In dipendenza di tale accertamento il mutuatario ha l'obbligo di trasmettere all'ente mutuante, con le modalità previste dal contratto di mutuo, le attestazioni di cui al precedente articolo 2, comma 1.

3. Se il mutuatario non adempie nei termini stabiliti all'onere di cui al comma precedente si applica la rata di mutuo prevista dall'articolo 2, comma 3, per l'intero anno cui il certificato si riferisce, salvo che lo stesso mutuatario non dimostri che l'inadempimento è stato incolpevole.

4. Gli enti mutuanti devono provvedere entro dieci giorni al versamento alla Cassa depositi e prestiti di quanto riscosso.

5. In caso di mancato o di ritardato versamento da parte dei datori di lavoro o degli enti mutuanti si applica l'interesse di mora pari a quello previsto per le operazioni di mutuo fondiario-edilizio, maggiorato di quattro punti.

Art. 8.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.