

SENATO DELLA REPUBBLICA

III LEGISLATURA

(N. 1296)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BATTISTA, MONNI, CESCHI, BRACCESI, GAVA, CENINI, PELIZZO, ANGELILLI, MORO, FLORENA, MAGLIANO, GARLATO, RESTAGNO, CINGOLANI, SCHIAVONE, SIBILLE e OLIVA**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 NOVEMBRE 1960

Provvedimenti diretti a favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione

ONOREVOLI SENATORI. — Il progetto di legge in esame si propone di assicurare ai lavoratori di tutte le categorie — senza aggravio per il bilancio dello Stato — la disponibilità dei mezzi necessari per soddisfare la loro aspirazione alla proprietà di una casa adeguata alle rispettive esigenze.

La risoluzione del problema della casa è imposta dall'articolo 47 della Costituzione; e a nessuno può sfuggire l'importanza di questo problema, sotto ogni aspetto. Se la proprietà individuale, in genere, significa un vero e proprio svolgimento della personalità umana, e da questa è inseparabile, la proprietà della casa d'abitazione segna o stimola l'ascesa verso quell'esistenza libera e dignitosa cui fa riferimento l'articolo 36 della Costituzione stessa, ed è quindi uno strumento fondamentale di elevazione del lavoratore e del suo nucleo familiare, favorendo il risparmio, la vita ordinata e la coesione tra i membri della famiglia, in modo da presiedere all'armonia dei loro rapporti.

L'acquisizione di questo bene rappresenta tuttavia, per i ceti meno abbienti, un problema di difficile soluzione nell'attuale condizione del credito, nonostante le provvidenze esistenti. Infatti, l'intervento dello Stato, coi contributi, e quello dell'I.N.A.-Casa, con le costruzioni dirette, non possono soddisfare che una piccola parte delle richieste, e non consentono, inoltre, la libera scelta dell'abitazione, ch'è certamente una delle spinte più forti per indurre i meno abbienti al sacrificio del risparmio. Nè a questi può essere offerto, generalmente, un adeguato aiuto dalle ordinarie forme creditizie, sia per il loro costo rilevante, sia perchè si richiede per esse un'efficace garanzia ipotecaria, condizionata all'esistenza di un attivo mercato degli immobili, che naturalmente manca nei centri minori. Da un tale stato di cose deriva che il lavoratore, il quale voglia procurarsi una casa economica, ma di sua scelta, non è in condizione, oggi, di farlo.

Finora, inoltre, s'è trascurato di prendere nella dovuta considerazione un aspetto del problema che merita, invece, particolare riguardo: non s'è tenuto adeguato conto dell'urgente necessità di ammodernare e convenientemente risanare il vecchio patrimonio edilizio. Tale necessità è quanto mai attuale, ora che le abitazioni, sia pure lentamente, si vanno svincolando dal blocco dei fitti, che ha lungamente indotto i proprietari ad astenersi non solo dalle necessarie riparazioni straordinarie, ma spesso finanche dalle ordinarie opere di manutenzione. Di conseguenza, mentre da una parte il ritmo delle nuove costruzioni non è stato adeguato, specialmente nei piccoli centri, al fabbisogno edilizio, dall'altra il beneficio apportato da tali costruzioni può presto risultare pressochè annullato dal contemporaneo deterioramento delle preesistenti abitazioni.

Il progetto di legge in esame avvia il problema a definitiva soluzione, senza nuovi oneri per il bilancio dello Stato, consentendo di trarre i mezzi, per un largo e accessibile credito ai lavoratori, dalle indennità di anzianità già maturate a loro favore, le quali sono, in sostanza, vere e proprie quote di retribuzione differita.

Tenendo presente che dal regio decreto-legge 8 gennaio 1942, n. 5, e successive modificazioni, è stato imposto al datore di lavoro l'obbligo di accantonare e vincolare le somme necessarie per il pagamento dell'indennità di anzianità al dipendente personale impiegatizio, il progetto prevede l'adempimento di tale obbligo — rimasto finora sospeso — con un nuovo sistema che, mentre attenua, da una parte, l'onere del datore di lavoro, nulla toglie, dall'altra, alla garanzia che le citate disposizioni contemplano per il personale predetto, e offre inoltre il vantaggio di poter utilizzare le dette somme per acquisire la proprietà della casa di abitazione.

Il decreto del 1942 presenta, soprattutto, il difetto di sottrarre completamente alla disponibilità dei datori di lavoro, e quindi alla loro attività economica, le somme destinate al pagamento delle indennità di anzianità, offrendo, senza dubbio, una garanzia piena agli interessati, ma a un costo economico tal-

mente alto, da legittimare le reiterate sospensioni che praticamente hanno reso fino ad oggi inoperanti le norme in discorso.

Il progetto, invece, delinea un meccanismo che, da un lato, assicura ugualmente una piena garanzia per il pagamento dell'indennità a favore degli aventi diritto, anche in caso di dissesto del datore di lavoro, e offre, dall'altro, i mezzi necessari per un'attività creditizia, larga, indiscriminata, a un tasso particolarmente modico, che sarà svolta da un Istituto di diritto pubblico — quale l'I.N.-F.I.R., già tanto benemerito nel campo della ricostruzione edilizia — a favore dei ceti meno abbienti, per la costruzione, la riparazione, l'ammodernamento e l'acquisto della casa di abitazione; meccanismo che consente tuttavia di lasciare ai datori di lavoro, sia pure con qualche onere, la disponibilità sostanziale delle somme di cui si tratta, anzichè stornarle da un'attività produttiva, proficua all'auspicato sviluppo economico. Tali risultati si conseguono, secondo il progetto, nel modo più semplice, ponendo al datore di lavoro l'obbligo d'investire le somme predette in titoli emessi dall'Istituto all'interesse del 3,50 per cento, assistiti da particolari privilegi e garanzie.

L'onere dei datori di lavoro si limita, quindi, all'acquisto di un titolo — che sarà rimborsato alla pari per la corresponsione delle indennità, a mano a mano che si verificano le cessazioni del rapporto — e si risolve, tutt'al più, in una perdita d'interessi, che una amministrazione avveduta può ridurre al minimo. È rilevante, poi, per i lavoratori interessati, il vantaggio di trovare nei fondi dell'Istituto non solo la garanzia di una pronta liquidazione delle indennità maturate, ma anche il mezzo per finanziamenti di favore, necessari per l'acquisto della proprietà della casa.

* * *

Prima di passare a un rapido esame degli articoli, è opportuno osservare che l'Istituto nazionale per il finanziamento della ricostruzione, al quale vengono affidati i compiti previsti dal progetto, ha raggiunto, nella sua annosa attività, più volte elogiata in sede parlamentare e governativa, risultati decisivi nel settore della ricostruzione edilizia, ope-

rando perfino nelle frazioni di piccoli comuni — nonostante l'altissimo rischio inerente al recupero di crediti garantiti da ipoteca su immobili che, per la mancanza d'un attivo mercato, non trovano facilmente compratori — e conferendo così al credito una prevalente funzione sociale.

Tali risultati si sono ottenuti con finanziamenti concessi alle condizioni più favorevoli, praticate senza distinzioni e preferenze, in modo da rendere possibile perfino la ricostruzione di alloggi isolati e lontani dal centro abitato. I detti finanziamenti, che ascendono all'importo complessivo di lire 114 miliardi 430.917.644, hanno consentito di ricostruire, fino a tutto il 1959, un totale di 440.740 vani. Nè meno apprezzabili sono i risultati economici, se si considera che l'Istituto, con un'amministrazione oculatissima, ha potuto accantonare cospicue riserve, e così accrescere notevolmente i propri fondi patrimoniali.

Affinchè anche nelle zone più depresse si possa pervenire a una soluzione del problema della casa, è necessario, dunque, attivare appunto la funzione sociale del credito, mediante un'organica iniziativa promossa dal centro e capace di determinare, nelle dette zone, gli incentivi necessari allo sviluppo dell'attività privata. L'esperienza acquisita dall'I.N.F.I.R., con la proficua opera già svolta in questo campo, e la sua stessa organizzazione e struttura lo rendono particolarmente idoneo a un tale compito.

Giova considerare, inoltre, che agli obiettivi specifici del provvedimento si aggiungono quelli connaturali all'incremento dell'attività edilizia, la quale, com'è noto, sviluppa un'occupazione decentrata, e quindi non limitata a poche zone, come avviene per la maggior parte delle altre attività industriali; assorbe, nel contempo, forti aliquote di mano di opera generica, da cui è appunto formata la massa dei disoccupati; e contribuisce, infine, a dare una prima qualificazione a braccianti provenienti da lavori agricoli, costituendo quasi un ponte di passaggio tra agricoltura e industria; senza dire che l'occupazione diretta è solo una parte di quella suscitata dall'industria delle costruzioni, com'è conferma-

to dalla massima popolare « quando il muratore lavora, tutti lavorano ».

* * *

Gli articoli dall'1 al 4 autorizzano l'I.N.F.I.R. a concedere mutui di congruo importo, per l'acquisto, la costruzione, la straordinaria manutenzione o l'ammodernamento di case di abitazione non di lusso, sganciati dal cosiddetto valore cauzionale, integrando la garanzia ipotecaria — nella misura che risulterà possibile caso per caso — con la cessione parziale dello stipendio o con quella di altri cespiti del lavoratore, maturati ma esigibili solo in futuro, quali sono le indennità di licenziamento, i fondi di previdenza, le polizze assicurative. Sono appunto queste garanzie sussidiarie che consentono all'I.N.F.I.R. di potersi sganciare, senza rischio eccessivo, dal cosiddetto valore cauzionale e concedere mutui anche pari, o quasi, al costo effettivo dell'alloggio. I mutuatari pagano annualmente all'Istituto un tasso d'interesse del 3,50 per cento, pari cioè a quello corrisposto sulle obbligazioni previste dall'articolo 5, e un diritto di commissione il cui importo è limitato allo 0,70 per cento come per i mutui che l'Istituto stesso concede per la ricostruzione edilizia.

Gli articoli 5 e 6 regolano l'obbligo del datore di lavoro d'investire, nei titoli al 3,50 per cento che saranno appositamente emessi dall'I.N.F.I.R., le somme corrispondenti alle indennità che maturano dopo l'entrata in vigore della legge. L'articolo 6, in particolare, stabilisce i dati che debbono essere presentati all'I.N.F.I.R., con speciale denuncia del datore di lavoro, per un rapido ma concreto controllo, e sancisce, per quanto concerne la concessione dei mutui, un diritto di priorità a favore dei dipendenti compresi nella denuncia predetta.

L'articolo 7 consente l'esonero dall'obbligo degli investimenti per i datori di lavoro che intendano eseguire l'accantonamento delle somme predette presso istituti previdenziali aziendali o di categoria, oppure mediante polizze di assicurazione o altre forme equivalenti. Dal medesimo obbligo restano esclusi i datori di lavoro che, alla data di entrata in

vigore della legge, abbiano già effettuato tale accantonamento.

Gli articoli 8 e 9 disciplinano le caratteristiche dei titoli — i quali godranno di tutti i benefici dei titoli di Stato o di enti pubblici assimilati e saranno accettati per le anticipazioni e per i depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni — e il loro rimborso a favore del datore di lavoro per il pagamento delle indennità ai dipendenti cessati dal servizio.

L'articolo 10 prevede l'istituzione d'un fondo destinato a garantire agl'impiegati e ai loro congiunti il pagamento dell'indennità nei casi d'insolvenza del datore di lavoro, dovuta a dissesto o fallimento, con l'intervento dello Ufficio Provinciale del lavoro. Il fondo provvederà al pagamento e subentrerà in tutti i diritti e privilegi spettanti al lavoratore verso il datore di lavoro.

L'articolo 11 contempla il pagamento d'un interesse di mora pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di due punti, a carico di

quei datori di lavoro che non abbiano adempiuto l'obbligo degli investimenti nei termini stabiliti dalla legge.

L'articolo 12 attribuisce all'I.N.F.I.R. i necessari poteri per ogni opportuno controllo.

L'articolo 13 dispone l'abrogazione del regio decreto legislativo 8 gennaio 1942, n. 5, e successive modificazioni, ponendo a carico dei datori di lavoro, come si è già ritenuto in giurisprudenza, le indennità integrative previste dalle norme abrogate.

L'articolo 14 stabilisce che, anche per la nuova attività, l'I.N.F.I.R. si avvale dell'opera degli Organi e degli Uffici statali che già lo coadiuvano e assistono, e che anche gli atti e i contratti inerenti a tale attività sono stipulati nelle forme già in uso presso l'Istituto stesso sin dal momento della sua costituzione come Seconda Giunta del C.A.S.A.S.

L'articolo 15 detta per l'attuazione della legge esenzioni fiscali analoghe a quelle previste dalle leggi sulla ricostruzione edilizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

L'Istituto nazionale per il finanziamento della ricostruzione è autorizzato a concedere mutui per la costruzione, l'acquisto, la straordinaria manutenzione o l'ammodernamento di case di abitazione non di lusso, al tasso d'interesse del 3,50 per cento, oltre a un diritto di commissione dello 0,70 per cento, e per una durata non superiore a trentacinque anni.

Art. 2.

I mutui suddetti sono garantiti da prima ipoteca sull'immobile e sono soggetti alle disposizioni della legge 29 dicembre 1948, numero 1515, e successive modificazioni, nonché alle disposizioni applicabili all'Istituto a' sensi del terzo comma dell'articolo unico della legge 4 marzo 1958, n. 163.

Art. 3.

A ulteriore garanzia dei mutui di cui all'articolo 1 è consentita, anche in deroga a disposizioni di legge, di regolamento, di statuto o di contratto, la cessione delle indennità di licenziamento e delle eventuali somme da erogarsi o su fondi di previdenza, comunque denominati, o per effetto di polizze di assicurazione, tanto per i lavoratori dipendenti dello Stato e di enti pubblici o privati, quanto per i lavoratori autonomi.

Nei casi di cui al precedente comma, la garanzia a favore dell'Istituto si estende anche alle somme che, in dipendenza dei titoli indicati nel medesimo comma, spettano per legge al coniuge e ai congiunti viventi a carico del mutuatario o a qualsiasi altro beneficiario, salvo restando il loro diritto di rivalsa nei confronti degli eredi del mutuatario.

È del pari consentita la cessione di una quota dello stipendio, non eccedente il quarto. Qualora lo stipendio, per qualsiasi ragione, venisse a mancare, tale cessione si riversa sulla pensione o su altro assegno continuativo equivalente e su qualsiasi altra somma che il cedente abbia titolo a riscuotere, anche una volta tanto, in conseguenza della sua cessazione dal servizio.

In caso di risoluzione del rapporto di lavoro o d'impiego con perdita delle indennità, l'Istituto ha facoltà di risolvere il contratto per colpa del mutuatario, se non sono offerte altre garanzie.

Art. 4.

In caso di alienazione dell'immobile, ove il mutuo non sia contestualmente estinto, o non sia intervenuto un diverso accordo con l'Istituto, l'acquirente assume responsabilità solidale con l'alienante per l'esatto adempimento degli obblighi contrattuali, ferme restando le garanzie costituite dall'originario mutuatario a norma dell'articolo 3.

Art. 5.

Per la costituzione dei fondi necessari alla concessione dei mutui di cui all'articolo 1 e al conseguimento degli scopi di cui all'articolo 10, gl'imprenditori, le società e gli enti pubblici, il cui fine esclusivo o principale è l'esercizio di un'attività economica, hanno l'obbligo d'investire in speciali obbligazioni, che saranno emesse dall'I.N.F.I.R. all'interesse del 3,50 per cento e che saranno cedute al loro valore nominale, le somme corrispondenti alle indennità di anzianità maturate, a decorrere dalla data d'entrata in vigore della presente legge, a favore del loro personale dipendente avente qualifica impiegatizia.

Le somme predette saranno annualmente determinate tenendo conto della sola anzianità acquisita successivamente all'entrata in vigore della legge; e i rispettivi investimenti dovranno essere effettuati entro il 30 apri-

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

le di ciascun anno, per le indennità maturate al 31 dicembre dell'anno precedente.

Art. 6.

Entro il 28 febbraio dell'anno successivo alla data di entrata in vigore della legge, ogni datore di lavoro tenuto agl'investimenti di cui all'articolo 5 deve presentare all'I.N.F.I.R. la denuncia degl'impiegati dipendenti, indicando, per ciascuno, generalità, anzianità di servizio, qualifica, retribuzione e ammontare delle indennità di anzianità maturate ai sensi del primo comma dell'articolo 5.

La stessa denuncia deve essere presentata entro il febbraio di ogni anno con riferimento alla situazione alla data del 31 dicembre dell'anno precedente.

Agli effetti della concessione dei mutui di cui all'articolo 1, hanno titolo di priorità le richieste dei dipendenti per i quali i datori di lavoro hanno presentato la denuncia prevista dal presente articolo.

Art. 7.

Il Ministro del lavoro, di concerto con quello del tesoro, sentito l'I.N.F.I.R., può esonerare dagl'investimenti di cui all'articolo 5 il datore di lavoro che intenda provvedere all'accantonamento delle somme necessarie per la corresponsione delle indennità di anzianità presso istituti previdenziali aziendali o di categoria, oppure mediante polizze di assicurazione o equivalenti rapporti giuridici, comunque costituiti, purchè tale accantonamento dia un'effettiva garanzia.

I datori di lavoro che, all'entrata in vigore della presente legge, abbiano già provveduto agli accantonamenti nel modo specificato al comma precedente, restano esclusi dall'obbligo degl'investimenti di cui all'articolo 5.

Art. 8.

Le obbligazioni di cui all'articolo 5 sono soggette al bollo di lire 10 per ogni titolo, e sono esenti:

a) da qualsiasi tassa, imposta e tributo, presenti e futuri, a favore dell'erario e degli enti locali;

b) dall'imposta di successione e dall'imposta sul valore netto globale delle successioni;

c) dall'imposta di registro sui trasferimenti a titolo gratuito per atti tra vivi e per la costituzione di dote e del patrimonio familiare.

Le obbligazioni coi relativi redditi sono esenti, inoltre, da obbligo di denuncia, nè possono formare oggetto di accertamento di ufficio. Esse, ove fossero denunciate, non concorrono alla determinazione delle aliquote applicabili per le quote ereditarie, per l'asse ereditario globale e per i trasferimenti a titolo gratuito per atti tra vivi, nonchè per la costituzione di dote e del patrimonio familiare.

Le obbligazioni suddette sono ammesse di diritto alle quotazioni di borsa, sono comprese fra i titoli sui quali l'Istituto di emissione è autorizzato a fare anticipazioni, e accettate come depositi cauzionali presso le pubbliche amministrazioni.

Art. 9.

All'atto della cessazione dal servizio degli impiegati dipendenti, il datore di lavoro potrà richiedere il rimborso delle somme investite per i dipendenti stessi ai sensi dell'articolo 5.

Il rimborso seguirà non oltre un mese dalla richiesta.

Art. 10.

Gli utili di gestione andranno a costituire un fondo presso l'I.N.F.I.R. destinato a garantire agl'impiegati o ai loro congiunti il pagamento delle indennità di anzianità in caso di accertata insolvenza del datore di lavoro, dovuta a dissesto o fallimento.

Il pagamento sarà disposto con l'intervento dell'Ufficio provinciale del lavoro, su richiesta dei lavoratori interessati o dei loro aventi causa, nei limiti delle disponibilità del

LEGISLATURA III - 1958-60 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fondo e nella misura in cui il debito sia stato riconosciuto, con speciale dichiarazione, dal legale rappresentante dell'impresa o, in caso di fallimento, dal curatore.

L'Ufficio provinciale del lavoro, accertata l'insolvenza, provvederà a trasmettere le richieste e le dichiarazioni di cui al comma precedente all'I.N.F.I.R., il quale dovrà, entro un mese, mettere a disposizione dei lavoratori interessati o dei loro aventi causa, dietro rilascio di regolari quietanze, le somme risultanti dai riconoscimenti di debito.

Quando il diritto o la misura dell'indennità siano stati contestati, l'I.N.F.I.R. provvederà, inoltre, con le modalità di cui al comma precedente, al pagamento dell'indennità stessa sino a concorrenza dell'importo stabilito con sentenza passata in giudicato.

Alle dichiarazioni e alle quietanze previste nei commi precedenti sono applicabili tutti i benefici di cui al successivo articolo 15.

Per effetto del pagamento, l'Istituto resta surrogato per legge in tutti i diritti, compresi quelli di prelazione, che spettano ai lavoratori e ai loro congiunti nei confronti dei datori di lavoro.

Art. 11.

I datori di lavoro che non abbiano adempito nei termini stabiliti gli obblighi d'investimento previsti dalla presente legge, sono tenuti al pagamento a favore dell'I.N.F.I.R. di un interesse di mora pari al tasso ufficiale di sconto aumentato di 2 punti.

Art. 12.

L'Istituto è legittimato a effettuare ogni opportuno controllo, richiedendo ai datori di lavoro, o direttamente, a mezzo dei suoi organi, o per il tramite dell'Ispettorato del la-

voro, le notizie e i documenti necessari per l'attuazione della presente legge.

Art. 13.

Il regio decreto legge 8 gennaio 1942, n. 5, convertito nella legge 2 ottobre 1942, n. 1251, e successive modificazioni, sono abrogati.

Le somme già accantonate presso il « fondo » previsto nel detto decreto saranno restituite, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ai datori di lavoro. L'indennità integrativa prevista dagli articoli 3, lettera b) e 11 del medesimo decreto e dagli articoli 4 e seguenti del decreto legislativo luogotenenziale 1° agosto 1945, n. 708, è posta a carico dei datori di lavoro.

Art. 14.

Per l'attuazione della presente legge l'I.N.F.I.R. si avvale dell'opera degli Organi e degli Uffici statali che già lo coadiuvano e assistono, e continua ad adottare le forme già in uso presso l'Istituto stesso per la stipulazione di atti e contratti.

Art. 15.

Le operazioni dell'Istituto, i mutui, gli atti di cessione, l'acquisto dell'area destinata alla costruzione, e ogni altro atto o contratto rivolto all'attuazione della presente legge, sono esenti dalle tasse di bollo, tranne quelle sulle cambiali, e di concessione governativa, nonchè dai diritti catastali.

I detti atti, ove siano soggetti, scontano le sole imposte fisse di registro e ipotecarie, salvo gli emolumenti dovuti ai conservatori dei registri immobiliari e assimilati, nonchè i diritti e i compensi spettanti agli uffici del registro, del catasto e delle imposte dirette.