

### DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **GUALTIERI, CARTIA, COVI, FERRARA SALUTE, LEOPIZZI, MONDO, PINTO Biagio, ROSSI, VALIANI e VENANZETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 APRILE 1984

#### Norme per favorire il rilancio dell'edilizia privata destinata alla locazione

ONOREVOLI SENATORI. — È un dato generalmente acquisito che una delle chiavi importanti, se non la principale, del problema-casa è rappresentata dalla necessità stringente di rivitalizzare il mercato delle locazioni.

È di tutta evidenza, infatti, che la legge sull'equo canone non è riuscita a frenare la caduta verticale di alloggi offerti in locazione che si era manifestata con segni già preoccupanti fin dal 1973, quando con la generalizzazione di provvedimenti vincolistici ha assunto l'andamento di una parabola discendente.

D'altro canto sarebbe errato attribuire alla legge 27 luglio 1978, n. 392, che pur ha mostrato seri inconvenienti e pertanto abbisogna di modifiche ed integrazioni anche sulla base della sperimentazione già consumata, l'origine del fenomeno in atto, che è invece da attribuire ad uno squilibrio viepiù crescente tra domanda e offerta di

alloggi in locazione. Nelle stesse relazioni governative sugli effetti prodotti dalla legge n. 392 è posto in evidenza come il rapporto tra alloggi esistenti e alloggi inoccupati, per quanto degno di attenzione in una situazione alloggiativa divenuta drammatica specie nelle aree metropolitane, resta comunque al di sotto della soglia considerata fisiologica. Ciò dimostra che l'unico vero snodo della crisi delle locazioni è l'incremento dell'offerta.

È d'altra parte evidente che per conseguire questo obiettivo occorre invertire la tendenza del risparmio privato, che sembra ormai decisamente orientato ad abbandonare l'investimento immobiliare da reddito e, specie con l'accentuarsi della dinamica inflazionistica, si dirige all'edilizia solo per l'uso diretto, o per usi diversi da quelli abitativi, o come bene rifugio da conservare libero, in modo da garantirsi la disponibilità. Anzi la corsa all'investimento

immobiliare, con queste finalità, ha ormai completamente travolto ogni logica economica, imprimendo una impennata ai prezzi immobiliari, assolutamente non rispondenti al loro intrinseco valore e giustificati solo dalla scarsità del bene.

Così stando le cose, ne deriva che continuare a percorrere la via, sin qui seguita dall'intervento pubblico, di potenziare semplicemente la domanda di alloggi in proprietà, concedendo ad essa agevolazioni varie, dal campo fiscale a quello creditizio, costituisca un errore sia economico, perchè questo contribuisce a far lievitare i prezzi, sia politico, perchè il godimento dell'abitazione a titolo proprietario ne ostacola un uso più razionale e flessibile, e contrasta con l'esigenza di un uso adeguato del patrimonio immobiliare collegato all'esigenza di mobilità dei lavoratori.

Occorre quindi avviare una nuova linea politica capace di recuperare e potenziare il mercato delle locazioni, adducendo nuovo risparmio privato all'investimento da reddito in edilizia.

#### *Mercato immobiliare e risparmio*

La presente proposta, che ha l'intento di ricondurre all'edilizia l'interesse e il risparmio dei privati, poggia sull'analisi obiettiva del mercato immobiliare, anche in relazione al più generale mercato finanziario.

La prima constatazione è che l'attuale momento del mercato è contrassegnato, come si è già accennato, da una impennata dei prezzi degli immobili a fronte di una forte domanda di investimento in beni considerati di rifugio dall'inflazione e della richiesta « obbligatoria » di alloggi in proprietà da parte dei « forzati dell'acquisto », ossia dei conduttori che — desertificato il mercato delle locazioni e potenzialmente soggetti allo sfratto — tendono con l'acquisto a garantirsi il bene primario della casa.

In ambedue i casi siamo dinanzi a fenomeni patologici che non possono nè debbono durare a lungo. Per di più, nella ipotesi di investimento immobiliare non per uso proprio, non è assicurata neppure una

utilizzazione socialmente utile del risparmio investito. Infatti, gli immobili nei quali si riversa il risparmio sono o destinati ad usi diversi dall'abitazione o mantenuti liberi, in modo — nel primo caso — da assicurarne un forte rendimento non essendo soggetti alla determinazione legale del canone e — nel secondo caso — essendone garantita la disponibilità ad essere venduti in breve tempo, per ricapitalizzare l'investimento effettuato. Questo mercato, infine, non riguarda, neppure marginalmente, quelle ampie fasce di risparmiatori che ben volentieri si dirigerebbe all'investimento in edilizia, ma che ne sono praticamente impossibilitati dai suoi costi elevati e dalla scarsa entità del risparmio disponibile all'investimento.

Un'ultima osservazione, più specificatamente limitata al mercato delle locazioni, riguarda gli inaspriti rapporti fra proprietario ed inquilino, nei quali è da ricercare uno dei motivi di disaffezione verso l'investimento immobiliare destinato alla locazione ad uso abitativo.

La seconda constatazione è che il credito fondiario, ormai, assicura solo una piccola parte del finanziamento all'edilizia, e in percentuali costantemente decrescenti. Esso è infatti alimentato unicamente dalla manovra cosiddetta del vincolo di portafoglio. Come è noto, da quando il sistema delle cartelle fondiarie è entrato in crisi, per la scarsa convenienza del risparmio privato a collocarsi in impieghi a lungo termine (20-25 anni) a tassi sia pure elevati, ma comunque rischiosi in periodi di forte inflazione, il collocamento delle obbligazioni fondiarie è stato assicurato imponendo alle banche di investire in obbligazioni una percentuale degli incrementi dei depositi bancari. Questo sistema si reggeva sulla propensione del risparmio a mantenersi in forme liquide, cioè come deposito di conto corrente. Ma oggi, con l'impennata della dinamica inflazionistica, si assiste ad una tendenza del risparmio a disertare gli impieghi, sia pure a breve, ma a basso tasso, per dirigersi verso forme o altamente remunerative o a brevissima scadenza (ad esempio i BOT a tre mesi) o a beni-rifugio. Ne derivano, per il

credito fondiario, prospettive assai poco promettenti per il finanziamento dell'edilizia quanto a volume di risorse, e comunque a tassi (già oltre il 19 per cento) assai poco accessibili al medio risparmiatore.

La terza constatazione è che, stanti le caratteristiche del mercato immobiliare sopradescritte, l'offerta di immobili posti in vendita ha pur assunto forme spontanee di adattamento per raggiungere la larga fascia di medi e piccoli risparmiatori, altrimenti — come si è già detto — esclusi dall'investimento immobiliare. Si pensi alla multiproprietà o agli investimenti che, con molta eco, vengono proposti da società tipo, ad esempio, l'Europrogramme. Ma — ed è qui il loro limite sotto il profilo della utilità sociale — si tratta o di investimenti in case di villeggiatura, offerte in vendita per determinati periodi dell'anno, o di immobili industriali o di uso terziario, quali sedi legali di grandi gruppi industriali o commerciali offerti in *leasing* e quindi con elevato rendimento.

#### *Investimento in edilizia e certificato immobiliare*

Ora, partendo da questa analisi, la nostra proposta mira a trasporre nell'edilizia abitativa da destinare alla locazione forme di investimento — quali quelle appena ricordate — che di fatto già operano nel contesto del mercato immobiliare riscontrando notevole successo tra i risparmiatori. A tale scopo è previsto un meccanismo molto semplice e lineare, che consente di rimuovere le maggiori cause che hanno provocato la caduta dell'investimento nel campo degli immobili di abitazione con destinazione locativa.

Il meccanismo che proponiamo è basato sui certificati immobiliari — emessi da società a partecipazione mista (comuni, imprese, banche locali, cooperative) che hanno lo scopo di costruire o acquistare abitazioni, di gestirle in locazione per otto anni, di vendere gli immobili realizzati o acquistati — tramite i quali i risparmiatori

possono effettuare investimenti anche di minima entità in immobili: le loro caratteristiche sono in tutto e per tutto simili a quelle di un investimento in immobili destinati alla locazione per uso di abitazione, regolati dalla legge n. 392 del 1978. Essi, infatti, assicurano un rendimento del 3,85 per cento rivalutabile, annualmente, in misura pari al 75 per cento della variazione dell'indice del costo della vita intervenuta tra l'anno precedente e quello di emissione del certificato. Si differenziano, tuttavia, dall'investimento immobiliare in quanto è legislativamente stabilito che gli immobili, realizzati con il finanziamento assicurato dalla vendita dei certificati immobiliari, siano concessi in locazione solo per otto anni. Trascorso tale periodo gli immobili saranno venduti e il risparmiatore parteciperà al ricavato in ragione del numero dei certificati in suo possesso, dedotta una percentuale del 5 per cento che sarà devoluta alle società, costituite dalla legge, a titolo di rimborso delle spese di gestione.

Ulteriori norme perfezionano il meccanismo per quanto riguarda le operazioni della locazione e della successiva vendita degli immobili.

Per la prima, è previsto che l'acquirente di un numero di certificati immobiliari che rappresenti il 35 per cento del costo di uno degli alloggi realizzati con la sottoscrizione dei certificati stessi ha diritto ad ottenerne la locazione, che come si è detto durerà otto anni.

Per la vendita, che sarà effettuata allo scadere degli otto anni di locazione, è previsto che chi lo abbia tenuto in locazione grazie al numero dei certificati in suo possesso avrà diritto di prelazione per l'acquisto dell'immobile e al prezzo base che sarà fissato dall'UTE.

Ma se il diritto di prelazione non sarà esercitato, le società istituite dalla legge potranno venderlo al prezzo che spunteranno sul mercato, come un qualsiasi operatore immobiliare.

Queste misure costituiscono un sicuro elemento di « attraggio » sia per il sottoscrittore-locatore sia per il sottoscrittore puro.

Infatti per l'aspirante locatore, viene garantita l'esigenza alloggiativa per il periodo di otto anni con la possibilità di compiere la scelta tra l'acquisto oppure la locazione di un diverso alloggio nella forma il meno possibile vincolata dall'andamento del mercato. E per esso, durante il periodo della locazione, la corresponsione del canone costituirà, in pratica, una partita di giro, relativamente alla parte coperta dal rendimento dei certificati acquisiti, che è — come si è già accennato — assolutamente identico al canone dovuto in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, dalla quale restano disciplinate anche le locazioni degli immobili realizzati ai sensi della nostra proposta.

Mentre per tutti indistintamente i possessori di certificati, essendo ciascuno di questi rimborsato al valore che risulterà dal prezzo di vendita dell'immobile diviso per il numero dei certificati che sono serviti per la sua realizzazione, il certificato stesso assicura, oltre al rendimento suddetto, una tutela completa dall'inflazione, in quanto esso è indicizzato con ancoramento all'unica forma di investimento che tutte le rilevazioni storiche degli investimenti (BOT, CCT, depositi bancari, azioni, eccetera) hanno dimostrato essere sempre positivo e rimane comunque legato ad un indice, quello dei prezzi immobiliari, la cui dinamica più di tutti gli altri indici usuali (costo della vita, costo delle costruzioni) preserva dalla svalutazione, soprattutto quando il processo inflattivo assume un ritmo sostenuto.

#### *Certificato immobiliare e concorrenzialità interna del sistema*

Un altro problema essenziale affrontato nella nostra proposta riguarda le condizioni di concorrenzialità che devono essere offerte al certificato immobiliare nell'ambito del sistema: sia sotto il profilo della legittimazione all'iniziativa sia sotto l'aspetto della disciplina fiscale.

Noi siamo convinti che gli operatori economici, e tra questi vanno certamente com-

prese le famiglie, debbono essere posti in condizione di poter operare e scegliere tra forme alternative di investimento. Ma la scelta deve dipendere da reali condizioni economiche e non da artificiosi, innaturali e spesso controproducenti restrizioni e vincoli.

Per questo abbiamo previsto, sotto il profilo della capacità di investimento, che i certificati immobiliari siano sottoscrivibili, senza limiti minimi o massimi di acquisto, da tutti i cittadini italiani e dalle persone giuridiche con sede in Italia, nonché la possibilità di investire, nella percentuale di un terzo, gli accantonamenti che i datori di lavoro sono tenuti ad effettuare per la corresponsione delle indennità di anzianità spettanti ai lavoratori dipendenti.

Sotto l'aspetto della disciplina fiscale noi proponiamo un trattamento dei certificati immobiliari non agevolato, ma semplicemente perequativo. Le disposizioni previste nella parte finale della nostra proposta parificano in tutto e per tutto tale trattamento a quello in atto per i BOT e i CCT. Con ciò abbiamo inteso compiere la fondamentale scelta tra il finanziamento delle necessità di cassa dello Stato, le quali poi servono in larghissima parte al finanziamento di un investimento, quale quello in edilizia, che certamente ha minori conseguenze inflazionistiche, ed anzi costituisce un consistente canale per una corretta manovra di politica tesa al rientro dall'inflazione.

Onorevoli senatori, l'ampia illustrazione sin qui svolta vale a rispiarmiarci una descrizione analitica dei dettagli, per i quali rimandiamo alle singole norme della presente proposta, che del resto sono state redatte in forma che consente immediata e facile lettura.

In sintesi, possiamo dire che le misure che proponiamo contengono tutte le potenzialità necessarie a creare nuove e durature condizioni per il rilancio dell'edilizia e del mercato delle locazioni:

l'afflusso di grandi quantità di risparmio, indispensabili anche per supplire ai meccanismi inceppati del credito fondiario,

con l'apertura dell'investimento nell'edilizia alla massa dei piccoli e medi risparmiatori ora esclusi;

la rianimazione del mercato delle locazioni abitative, attraverso l'immissione in esso di consistenti quantità di immobili e la separazione — contenuta nel sistema da noi proposto — della proprietà dell'immobile dalla sua diretta gestione, che è curata dalle società istituite dalla legge, le quali si pongono come filtro tra proprietario e

inquilino, superando le attuali difficoltà di rapporto fra loro esistenti.

Ci sembra, in conclusione, che, tra le varie proposte a più riprese presentate sul tema del risparmio 'casa, la nostra — senza addossare oneri a carico dello Stato — sia la più tutelante del risparmio nel suo processo formativo e quella che meglio garantisce la libertà delle scelte del risparmiatore, assicurandogli altresì — nel medio tempo — la soluzione del suo problema alloggiativo.

**DISEGNO DI LEGGE**

## TITOLO I

ISTITUZIONE DELLE SOCIETA'  
PER LA COSTRUZIONE DI ALLOGGI  
DESTINATI ALLA LOCAZIONE

## Art. 1.

Al fine di costruire alloggi da concedere in locazione per uso di abitazione nelle grandi aree metropolitane e nei comuni capoluoghi di provincia è autorizzata la costituzione di società tra i soggetti indicati nel successivo articolo 2.

## Art. 2.

Le società di cui all'articolo 1 sono costituite tra soggetti rappresentanti o appartenenti alle seguenti categorie: comuni o associazioni di comuni; imprese di costruzioni pubbliche o private e loro consorzi; banche di interesse locale.

L'ammissione di soci appartenenti a categorie diverse da quelle indicate nel comma precedente è deliberata, con la maggioranza dei tre quarti dei voti, dai soci appartenenti alle categorie indicate nello stesso comma.

Le società possono essere costituite anche se non sono rappresentate tutte le categorie indicate nel primo comma del presente articolo.

## Art. 3.

Le società di cui alla presente legge hanno per scopo l'emissione di certificati immobiliari, con le modalità di cui al successivo titolo II; la costruzione, in proprio o in appalto o in concessione, o l'acquisto di immobili da ristrutturare o di recente costruzione; la gestione in locazione degli im-

mobili stessi per un periodo di otto anni e la successiva vendita degli immobili secondo le disposizioni del successivo titolo III.

#### Art. 4.

Il Ministro dei lavori pubblici, entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, redige uno statuto tipo al quale debbono conformarsi le società da costituirsi ai sensi della presente legge.

Lo statuto tipo deve comunque prevedere norme che assicurino la partecipazione paritetica delle categorie rappresentate nella società e norme che disciplinino il conferimento dei soci, in maniera da consentire anche l'utilizzazione, da parte della società, delle attività professionali o istituzionali dei soggetti partecipanti.

### TITOLO II

#### CERTIFICATI IMMOBILIARI

#### Art. 5.

Le società di cui al titolo precedente, per i fini di cui alla presente legge, sono autorizzate ad emettere certificati immobiliari del valore di lire 100.000, o multipli di lire 100.000.

Ogni emissione è legata ad un intervento edilizio, per la costruzione o il risanamento o il restauro o l'acquisto di abitazioni da utilizzare ai sensi del successivo titolo III; il taglio e il numero dei certificati da emettere deve corrispondere al costo dell'intervento.

#### Art. 6.

I certificati immobiliari sono titoli al portatore, sottoscrivibili da tutti i cittadini italiani, o da persone giuridiche con sede in Italia, senza limiti minimi o massimi di acquisto.

I certificati hanno la durata di otto anni.

## Art. 7.

Il rendimento dei certificati immobiliari di cui al precedente articolo è stabilito in misura pari al 3,85 per cento del valore nominale del certificato stesso ed è aggiornato annualmente in misura pari al 75 per cento della variazione, registrata dall'ISTAT, dell'indice dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati verificatasi nell'anno precedente rispetto a quello di emissione.

## Art. 8.

I certificati immobiliari sono rimborsati al valore che risulta, ai sensi del successivo articolo 17, dal prezzo di vendita dell'immobile, o del complesso di immobili, al finanziamento del quale hanno contribuito, diviso per il numero dei certificati emessi, dedotta una percentuale del cinque per cento, che è attribuita alla società a titolo di rimborso delle spese di gestione.

Le società di cui al precedente titolo I comunicano con adeguate forme di pubblicità, annualmente, il valore dei certificati quale risulterebbe per l'anno in corso se trovasse applicazione l'articolo 17.

## Art. 9.

Il possessore di un numero di certificati del valore pari al 35 per cento del costo di costruzione di uno degli alloggi realizzati, quale risulta dagli atti di contabilità finale, ha diritto ad ottenerne la concessione in locazione, secondo le disposizioni del successivo titolo III, per adibirlo ad abitazione propria, o dei propri figli o dei propri genitori o di quelli del coniuge.

Nel caso che più possessori di certificati immobiliari si trovino nelle condizioni previste dal comma precedente all'assegnazione in locazione si procede per sorteggio.

## Art. 10.

Il possessore di un numero di certificati pari al 100 per cento del costo di costruzione di uno degli alloggi realizzati, quale risul-



ta dagli atti di contabilità finale, oltre a quanto previsto dal precedente articolo 9, ha diritto a cedere il contratto di locazione a terzi da esso indicati alla società.

Art. 11.

Gli accantonamenti per la corresponsione dell'indennità di anzianità spettanti ai lavoratori dipendenti possono essere impiegati sino ad un terzo del loro ammontare per l'acquisto dei certificati immobiliari di cui alla presente legge.

Art. 12.

Il datore di lavoro che ha acquistato certificati immobiliari corrispondenti al costo di individuate unità immobiliari può esercitare esso stesso il diritto di cui all'articolo 9 per cedere il contratto di locazione ai propri dipendenti secondo le disposizioni di cui al successivo titolo III.

TITOLO III

UTILIZZAZIONE DEGLI IMMOBILI

Art. 13.

Gli immobili realizzati ai sensi della presente legge sono utilizzati secondo le disposizioni del presente titolo.

Art. 14.

Per i primi otto anni, decorrenti dalla data di ultimazione della costruzione, gli immobili sono concessi in locazione con contratto interamente disciplinato dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, salvo le modifiche indicate nei successivi articoli.

Art. 15.

La durata della locazione è pari a quella indicata nell'articolo 1 della legge 27 luglio 1978, n. 392; il contratto può essere rin-

novato, ai sensi dell'articolo 3 della stessa legge, per una sola volta.

In deroga all'articolo 2 della legge 27 luglio 1978, n. 392, il conduttore non può sublocare, neppure parzialmente, l'immobile ottenuto in locazione e realizzato ai sensi della presente legge, per il periodo di cui al precedente articolo 14.

Alla scadenza della prima rinnovazione, i contratti di locazione sono risolti di diritto e l'immobile deve essere lasciato libero dal conduttore alla scadenza stabilita.

La condizione del comma precedente deve essere riportata nel contratto di locazione e sottoscritta dal conduttore ai sensi e per gli effetti degli articoli 1341 e 1342 del codice civile.

Il contratto munito della clausola sopradetta, debitamente sottoscritta dal conduttore, costituisce titolo esecutivo per il rilascio dell'immobile.

#### Art. 16.

Il costo base a metro quadro da applicare per la determinazione del canone di locazione degli immobili di nuova produzione realizzati ai sensi della presente legge è determinato in applicazione dell'articolo 22 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Nel caso di immobili costruiti prima del 1975 e restaurati o ristrutturati dalle società di cui al titolo I, il costo base è desunto dal costo di acquisto dell'immobile, quale risulta dagli accertamenti dei competenti uffici finanziari ai fini delle imposte sugli atti di trasferimento, maggiorato delle spese documentate sostenute per le opere di restauro o ristrutturazione.

#### Art. 17.

Trascorso il termine di otto anni di cui al precedente articolo 14, l'immobile è posto in vendita.

Il prezzo base di vendita è determinato dall'UTE con riferimento al prezzo medio, corrente al momento dell'alienazione, per immobili liberi aventi le stesse caratteristiche tipologiche e ubicazionali.

## Art. 18.

I conduttori degli immobili posti in vendita ai sensi dell'articolo precedente e che li abbiano ottenuti in locazione ai sensi dell'articolo 9, hanno diritto di prelazione per l'acquisto.

Il diritto, a pena di decadenza, deve essere esercitato entro 60 giorni dalla ricezione della comunicazione inviata a cura della società, a mezzo di plico raccomandato con ricevuta di ritorno, contenente l'indicazione del prezzo base di vendita e delle modalità di pagamento.

Nel caso che al conduttore venga, per qualsiasi motivo e in qualsiasi modo, impedito di esercitare il diritto di prelazione, si applica l'articolo 39 della legge 27 luglio 1978, n. 392.

## Art. 19.

L'acquirente degli immobili realizzati ai sensi della presente legge che sia possessore dei certificati immobiliari di cui al precedente titolo porta in deduzione dal prezzo, stabilito ai sensi del precedente articolo 17, il valore dei certificati immobiliari in suo possesso quale risulta dall'applicazione dell'articolo 8, cedendoli alla società venditrice.

## Art. 20.

Al momento della vendita degli alloggi realizzati dalla società, i lavoratori dipendenti che abbiano ottenuto la locazione degli immobili stessi ai sensi del precedente articolo 12, possono chiedere, se hanno più di dieci anni di anzianità maturata presso lo stesso datore di lavoro, l'anticipazione dei due terzi dell'indennità di anzianità maturata al momento della richiesta. In tal caso il datore di lavoro corrisponde la quota di indennità di anzianità maturata mediante cessione dei certificati di sua proprietà al valore ad essi attribuito in applicazione dell'articolo 8.

## TITOLO IV

## DISPOSIZIONI FISCALI

## Art. 21.

Gli interessi derivanti dal possesso dei certificati immobiliari e le somme corrisposte per effetto dell'indicizzazione degli stessi sono esenti da imposte.

## Art. 22.

Per otto anni dall'acquisto, i possessori dei certificati immobiliari possono dedurre, dal reddito complessivo dichiarato agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche o giuridiche, la somma corrispondente all'interesse legale del valore nominale dei titoli acquistati.

## Art. 23.

Le somme corrisposte ai possessori di certificati immobiliari a titolo di rimborso dei certificati stessi ai sensi dell'articolo 8 della presente legge sono esenti da imposte.

## Art. 24.

Il reddito derivante alle società dalla locazione degli immobili ai sensi della presente legge non è soggetto all'IRPEG.

## Art. 25.

Per il calcolo dell'INVIM dovuta per la vendita degli immobili realizzati dalle società di cui al titolo I, nel caso che l'acquirente si avvalga della facoltà di cui all'articolo 19, non si tiene conto delle somme corrispondenti al maggior valore derivante ai certificati immobiliari dall'applicazione dell'articolo 8.

## Art. 26.

Gli atti di vendita degli immobili realizzati ai sensi della presente legge sono soggetti all'imposta di registro, se dovuta, nella misura del 2 per cento e all'imposta di trascrizione ipotecaria e di voltura catastale in misura fissa.