

RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE:  
“TESTO UNICO IN MATERIA DI EDILIZIA  
SOVVENZIONATA”

\* \* \* \* \*

PREMESSE E FINALITA' DELLA NUOVA LEGGE

Il progetto di Legge che si sottopone all'attenzione del Consiglio Grande e Generale è il risultato di un impegno assunto dal Congresso di Stato e formalizzato all'art. 22 della Legge 21 dicembre 2007 N. 129 (Finanziaria 2008).

Le ragioni fondamentali che premono per l'approvazione del suddetto disegno di legge risiedono nelle seguenti considerazioni.

L'invecchiamento della popolazione, l'aumento dei nuclei familiari intesi come giovani coppie e mononucleari,

la presenza e la crescita di nuove marginalità sono fenomeni che caratterizzano l'attuale quadro evolutivo della struttura economico-sociale del nostro Paese. Ci si trova di fronte ad una società trasformata nelle caratteristiche demografiche, nella composizione e nelle abitudini. A fronte di queste trasformazioni che hanno originato nuove esigenze abitative, occorre anche prendere atto che vi è un'alta percentuale di abitazioni da alienare. Altro fenomeno importante da sottolineare è rappresentato dalla vetustà del patrimonio immobiliare dello Stato oggetto delle assegnazioni abitative a famiglie bisognose, questo fa in modo che per poter assegnare abitazioni dignitose è necessario per lo Stato riportare i beni ad una condizione di discreta vivibilità effettuando ingenti interventi di manutenzione, recupero e ristrutturazione. Tenuto conto della riduzione delle risorse finanziarie pubbliche, occorre progettare un nuovo sistema di convenienze pubbliche e private per rispondere adeguatamente ad una domanda di residenzialità che si connota diversamente rispetto al passato.

Gli alti costi di acquisto degli alloggi e le rigidità del mercato degli affitti rallentano così l'uscita dalla famiglia di origine, rendono più difficile il matrimonio dei giovani e ostacolano il radicarsi sul territorio. Il problema della casa, quindi, benché in forme diverse rispetto al passato, si ripresenta, oggi, come una vera e propria emergenza che nasce, schematicamente, dall'incrocio di una domanda praticamente illimitata che proviene da fasce deboli a basso reddito ma anche da ceti medi, da giovani, da lavoratori in mobilità, e dall'altro lato da un'offerta a costi molto elevati.

Certo è che la questione del bisogno e del disagio abitativo, così incidente sulla formazione e stabilizzazione di nuclei familiari, e quindi sulla cifra demografica e sul futuro socio economico del Paese, non può essere lasciata in attesa di nuove idee e nuove risorse. Si ritiene perciò opportuno, perché troppo tempo non intercorra fra la segnalazione dei bisogni e l'attivazione dei rimedi, proporre taluni correttivi all'attuale assetto normativo volti a incoraggiare risparmio e diritto alla casa incentivando l'acquisto e le scelte di

locazione a canoni agevolati. Per ciò che concerne il favorire l'accesso alla prima casa in proprietà assai efficace e conveniente appare ancora la modalità dei mutui anche agevolati con contributi pubblici in conto interessi, nell'ambito di interventi di edilizia sovvenzionata. Lo stesso sistema bancario conferma che oggi la domanda di chi vuole acquistare casa va sempre più orientandosi verso mutui edilizi a lungo, o lunghissimo, termine per permettere rate di restituzione sopportabili.

Nel corso degli ultimi anni l'intervento dello Stato ha favorito l'accesso al credito agevolato permettendo a numerose persone singole e nuclei familiari di soddisfare le proprie esigenze abitative. Nell'odierno contesto economico si manifesta la necessità di garantire un maggiore sostegno alle famiglie che versano in condizioni di difficoltà e pertanto si rende necessario consolidare e revisionare la regolamentazione nell'ambito dell'edilizia sovvenzionata.

Assume importanza prioritaria una nuova e meglio gestita politica familiare, basata sullo sviluppo di migliori

forme di aiuto sociale per supportare i giovani nella decisione di contrarre matrimonio e formare una famiglia.

Per questo è necessario che si pensino e si creino condizioni tali da garantire ai giovani una maggiore stabilità economica, con politiche familiari e sociali adeguate, tali da favorire la decisione di contrarre matrimonio e formare una famiglia in età più giovane dell'attuale, che si aggira su un'età media di 32 anni.

E' per questo motivo che vogliamo porre attenzione al tema della prima casa.

La possibilità di avere un immobile di proprietà rappresenta una questione sociale fondamentale, che si intreccia all'andamento del ciclo economico del Paese e può, soprattutto nel caso dei giovani, costituire un elemento determinante nella decisione di formare una famiglia.

Sono molti i problemi e le sfide che i giovani e le famiglie si trovano quotidianamente ad affrontare.

Si tratta, in parte, di questioni antiche che hanno conosciuto anche le generazioni precedenti, così come, in una

certa misura, di difficoltà connesse con l'evoluzione dell'economia e della società e, pertanto, presenti in gran parte dei Paesi occidentali.

Va inoltre rilevata la mancanza di indipendenza economica, e pertanto spesso anche decisionale, dei giovani rispetto alla propria famiglia. Ciò deriva, in realtà, da un aspetto positivo e caratteristico della nostra società, vale a dire il ruolo da sempre svolto dalla famiglia di vero e proprio strumento di ammortizzazione sociale. Ma ciò ha anche portato a trascurare possibilità e strumenti volti a garantire l'accesso al credito ai giovani in mancanza di garanzie.

Proprio il graduale indebolimento dell'istituzione familiare, così come intesa precedentemente, è parte della componente attuale del disagio. A fronte di una minore protezione sociale da parte della propria famiglia, il giovane non ha, oggi, a disposizione strumenti alternativi per tentare di realizzarsi con le proprie forze. Ciò è aggravato da un mutato contesto economico e del mercato del lavoro, caratterizzato da incertezza in ambito lavorativo e, di

conseguenza, rispetto al reddito atteso. La “tranquillità”, dal punto di vista lavorativo si ottiene nella maggior parte dei casi tra i 30 e i 40 anni di età. Si tratta di un “ingresso in società” ritardato rispetto a ciò che sarebbe necessario per programmare con serenità il proprio futuro e costituire un nucleo familiare.

La presente proposta di legge non ha la presunzione di risolvere tutti i problemi esposti, che hanno una natura complessa e articolata e le cause delle quali derivano in gran parte dalle evoluzioni delle società occidentali. Si tratta, invece, di intervenire su questioni specifiche, particolarmente sentite dai giovani.

Il progetto di legge risponde anche all’esigenza divenuta ormai improcrastinabile di una consultazione più rapida e agevole del Testo Unico, il quale nel corso degli anni è stato oggetto di numerose modifiche e integrazioni che hanno reso la normativa in materia alquanto stratificata.

Il provvedimento legislativo in esame prevede l’abrogazione del Testo Unico in materia di Edilizia

Sovvenzionata (Legge 110/1994) e di tutte le successive modifiche e integrazioni al fine di elaborare in un unico testo una raccolta sistematica e omogenea dell'argomento, integrandola nelle parti in cui si è reso necessario un intervento specifico di riforma.

La finalità di tale progetto è quella di attuare una revisione della normativa vigente in materia di edilizia sovvenzionata adeguando l'intervento statale alle attuali condizioni di mercato ed in particolare al mutato contesto socio-economico. La necessità di rivalutare l'entità dei finanziamenti è dettata, oltre che dall'effetto della svalutazione monetaria, anche da fenomeni legati all'andamento del mercato immobiliare ed in particolare quello sammarinese che sembra non essere minimamente influenzato dalle variabili esterne, ma che fino ad oggi è stato caratterizzato da un andamento in continua crescita con una conseguente stabilizzazione dei prezzi ben al di sopra della media di mercato.

Nell'ottica di adeguare l'attuale normativa alle necessità della società e alle dinamiche familiari, nonché al contemporaneo scenario economico, il progetto di legge intende favorire l'accesso al credito, migliorando al tempo stesso i controlli sulle erogazioni concesse con l'obiettivo di evitare eventuali distorsioni che provocano una perdita di risorse da parte della collettività ed anche dello Stato.

Si è reso necessario rivedere i criteri e le modalità di erogazione dei finanziamenti per superare le difficoltà che fino ad oggi si sono riscontrate. La normativa attualmente in vigore presenta alcune problematiche applicative, legate principalmente al privilegio immobiliare a favore dello Stato, che impediscono ai soggetti che ne fanno richiesta di poter accedere facilmente al credito agevolato. Tale privilegio non consente alla banca di poter avere una garanzia piena ed esclusiva tanto da non permettere di erogare il finanziamento con facilità e in piena autonomia. Lo Stato è garante degli Istituti di Credito dell'eventuale inadempimento da parte dei clienti ed è creditore privilegiato sull'immobile. Questo

conduce a ipotizzare che si stia sempre più concretizzando il rischio che a seguito dell'attuale crisi economica lo Stato si trovi ad essere proprietario di diversi immobili nonché a dover erogare notevoli somme.

Con l'eliminazione del privilegio a favore dell'Ecc.ma Camera e l'inserimento del privilegio legale a favore dell'Istituto di Credito erogante, il nuovo testo intende liberare lo Stato dall'attività di gestione del rischio traslandola di fatto a coloro che tale attività la esercitano come professione. L'intervento dello Stato si manifesta con la corresponsione del contributo in conto interessi lasciando alle banche e/o società finanziarie il compito della gestione completa del finanziamento. In termini pratici, nel momento in cui l'utente richiede un finanziamento agevolato allo Stato, lo stesso avrà già stipulato con la banca un mutuo garantito dal privilegio consentendogli, in questo modo, di poter acquistare l'immobile oggetto della domanda. Le banche, d'altra parte, non avranno più il rischio di sottostare al

privilegio immobiliare a favore dello Stato, potendo così fare affidamento su una garanzia immobiliare piena ed esclusiva.

Si è cercato di coinvolgere maggiormente gli istituti di credito esonerando lo Stato da una attività che richiede sempre più un maggior impiego di risorse sia in termini di lavoro che finanziarie. L'intervento dello Stato, che si manifesta con l'erogazione del contributo in conto interessi, non sarà più continuativo nel tempo, infatti qualora in caso di inadempimento o venendo a mancare le condizioni necessarie per poter beneficiare del contributo, sarà compito della banca attivarsi per recuperare il credito e rifondere gli interessi allo Stato.

Le funzioni dello Stato saranno principalmente di autorizzazione, di controllo e di revisione delle pratiche.

Con l'occasione si è intervenuto anche a revisionare la parte relativa all'edilizia cooperativa cercando di riportare ordine in un settore che nel corso degli anni ha manifestato distorsioni. Il progetto di legge tende a focalizzare l'attenzione sullo scopo sociale delle cooperative di

abitazione e la sua effettiva realizzazione. Considerato che lo scopo di una cooperativa di abitazione è quella di reperire un alloggio ai propri associati, nel momento in cui questo scopo viene raggiunto la cooperativa non ha più ragione di esistere e pertanto ha l'obbligo di porsi in liquidazione. La cooperativa nasce, quindi, con un numero minimo di persone le quali si associano per ottenere ciascuna il proprio alloggio come indicato dal progetto approvato e nel momento in cui questo scopo viene raggiunto, e ciò risulta documentato con il rilascio del certificato di abitabilità, la cooperativa deve porsi in liquidazione. Per le cooperative esistenti è stato previsto un periodo transitorio nel quale adeguarsi alla nuova normativa.

\* \* \* \* \*

Il Titolo I “dell’edilizia residenziale” all’articolo 1 del nuovo Testo Unico introduce un “nuovo concetto” di nucleo familiare. Viene abbandonato il riferimento al nucleo

famigliare di origine incentrando l'attenzione su quello che si andrà a formare. Questo fa in modo che il nuovo nucleo familiare che si andrà a costituire potrà beneficiare delle agevolazioni indipendentemente dai possedimenti familiari o dalle agevolazioni già percepite dai membri della famiglia di origine. L'obiettivo della legge è quello di incentivare l'autonomia di quei giovani che sentono l'esigenza di rendersi indipendenti o intendono formare una nuova famiglia.

Con l'articolo 3 si identificano i beneficiari dell'intervento statale che, per quanto riguarda le cooperative, saranno i soci nella loro persona e non più le cooperative stesse in veste di società. Inoltre è stato eliminato il vincolo ostativo tale per cui il beneficio non poteva essere concesso alle persone fisiche titolari di diritto di proprietà, abitazione, usufrutto, nuda proprietà su immobili all'estero.

Si è inoltre reso necessario standardizzare i principi utilizzati per classificare gli edifici e uniformare i parametri con quelli già utilizzati dall'Ufficio urbanistica.

Per quanto riguarda il capo II “dell’assegnazione in locazione dei fabbricati” fino ad oggi la precedente normativa presentava una incongruenza lessicale che non permetteva la chiara comprensione del metodo di calcolo utilizzato per stabilire il canone di locazione mensile, pertanto si è provveduto a rendere maggiormente esplicito il criterio nonché adeguare ai valori odierni di mercato gli importi, i parametri di valutazione e gli indici di calcolo del canone di locazione.

In merito ai requisiti specifici per l’assegnazione in locazione di fabbricati (art.18) è stato previsto che alla determinazione del reddito pro-capite concorrano anche le spese per l’assunzione di personale in qualità di assistente anziani non autosufficienti, le rette asilo nido sia pubblico che privato, gli assegni di mantenimento per i figli minorenni e i contributi ricevuti con il certificato di credito sociale disciplinato dal decreto delegato n. 125 del 20 dicembre 2007.

Al fine di evitare abusi, l'articolo 27 attribuisce alla sezione cooperative il compito di esercitare un attento controllo proponendo alla Commissione (per la Gestione dell'Edilizia Sovvenzionata) la decadenza dall'assegnazione anche nel caso in cui, senza adeguate motivazioni, colui che beneficia dell'agevolazione non abiti stabilmente l'immobile assegnato.

Si è reso opportuno integrare l'articolo 28 riguardante "l'assegnazione temporanea" al fine di poter intervenire con provvedimenti aventi il carattere dell'urgenza a favore di situazioni di forte disagio sociale e/o familiare, eliminando quei vincoli che impedirebbero l'accesso ai benefici a persone con reddito ma che si trovano di fatto in condizioni sociali "disagiate" e che necessitano di alloggio.

\* \* \* \* \*

Il Titolo II del presente progetto di legge nasce sia dall'esigenza di regolamentare con modalità nuove

l'intervento dello Stato in materia, sia nell'ottica di adeguare l'attuale normativa alle modificate esigenze della società e alle dinamiche familiari nonché il mutato scenario economico. Il principio ispiratore della nuova legge è quello di facilitare l'accesso al credito migliorando nel contempo i controlli per evitare gli abusi. Si è cercato di dare carattere di omogeneità al sistema dell'intervento Statale nel campo dell'Edilizia residenziale ai privati, cercando di regolamentare l'intervento pubblico.

Considerato che con la normativa attuale lo Stato è garante degli Istituti di Credito dell'inadempimento dei clienti ed è creditore privilegiato sull'immobile, si sta concretizzando il rischio che a seguito dell'attuale crisi economica lo Stato si trovi ad essere proprietario di diverse abitazioni nonché a corrispondere notevoli somme.

Il nuovo testo all'articolo 31 intende rimuovere tali rischi spostandoli dallo Stato alle Banche, con l'eliminazione del privilegio a favore dello Stato e l'inserimento dello stesso a favore dell'Istituto di Credito erogante. Lo Stato contribuisce

solo con una quota degli interessi lasciando alle banche ogni problema di gestione del prestito. In pratica l'utente quando chiederà il prestito allo Stato avrà già stipulato con la banca un mutuo garantito dal privilegio, consentendogli così di poter acquistare l'immobile oggetto della domanda. Le banche, dal canto loro, non avranno più il rischio di soggiacere al privilegio immobiliare a favore dello Stato, potendo così contare su una garanzia immobiliare piena e consolidata.

Alla luce delle suddette considerazioni, il nuovo testo normativo abbandona il criterio che prevedeva la garanzia dello Stato verso gli Istituti di Credito e introduce un elemento veramente innovatore che permette di trasferire i rischi dallo Stato agli Istituti di Credito prevedendo a tutela di questi ultimi l'ipoteca sull'immobile. L'intento è quello di attuare un passaggio da un sistema di intervento Statale di tipo "assistenziale" ad un altro di tipo "sussidiale" che riconosce sempre il diritto alla casa ad ogni cittadino

alleggerendo notevolmente l'onere finanziario dello Stato, anche alla luce dello scenario economico attuale.

La nostra Repubblica, pur non avendo situazioni di disagio economico particolarmente rilevanti, denota in non pochi casi, situazioni specialmente fra i giovani, di assoluta impossibilità economica a sostenere gli oramai prezzi proibitivi delle abitazioni. Per questo il principio ispiratore della legge è favorire l'acquisto di un immobile per sopperire ad esigenze familiari e arginare i fenomeni distorsivi che si venivano a creare con la legge 110/94 e successive modifiche, come il fenomeno che porta all'acquisto di immobili con metrature irrisorie ai soli fini di procacciare residenze fittizie. L'intenzione della presente legge porta quindi al superamento di alcuni elementi previsti dall'attuale legislazione, elementi che permettevano l'accesso ai benefici del credito agevolato, da parte di alcuni soggetti del tutto privi di interessi meritevoli di tutela, permettendo anche un migliore e razionale utilizzo delle risorse statali.

Viste le precedenti considerazioni l'articolo 32 viene modificato non tanto in modo formale quanto sostanziale attraverso una revisione ed un adeguamento dei prestiti in base alla metratura dell'abitazione.

La scelta di disciplinare la materia in esame all'interno di un Testo Unico risponde all'ulteriore esigenza di avere un testo normativo il più possibile organico ed unitario per non imbattersi in quegli inconvenienti, non poco infrequenti, che sono dovuti ad una stratificazione legislativa il più delle volte confusa, contraddittoria e quindi non applicata al meglio come nei casi di decadenza ed estinzione anticipata del prestito.

E' proprio per sopperire a queste considerazioni che è stato introdotto l'articolo 33 dove sono stati meglio specificati i casi di decadenza del prestito e i suoi effetti, alla luce anche delle recenti sentenze giurisprudenziali. Si prevede che in caso di decadenza del prestito lo Stato sospenda l'erogazione del contributo in conto interessi e

l'Istituto di Credito o la società finanziaria siano tenute a rifondergli la quota di interessi passivi pagata.

Lo Stato, quindi, non dovrà continuare a pagare il contributo in conto interessi per tutta la durata del mutuo in quanto il prestito decadrà sia in caso di inadempimento nel pagamento di due rate consecutive, e sarà la banca che dovrà attivarsi per recuperare il credito, nonché qualora dopo dieci anni dalla concessione dello stesso non sussistano più le condizioni richieste per averlo (articolo 40). In questi casi il beneficiario dovrà accollarsi gli interessi per intero mentre lo Stato potrà accantonare gli interessi non erogati per finanziare soggetti meritevoli di tutela.

E' stato peraltro equiparata la quota di contributo in conto interessi con l'articolo 35, che prevede il medesimo trattamento nel caso si ricorra al credito agevolato privatamente o tramite cooperativa.

L'articolo 34 nasce dall'esigenza, sentita dall'Avvocatura di Stato, dalla Finanza Pubblica e dall'Ufficio del Lavoro Sezione Cooperative, di disciplinare in modo più puntuale i

casi di estinzione anticipata del prestito. A tal proposito è stato previsto, nel caso in cui il prestito venga estinto prima di dieci anni dalla data di erogazione, il rimborso da parte del beneficiario allo Stato degli interessi passivi corrisposti a titolo di contributo fino alla data di estinzione. Le somme derivanti da tale rimborso verranno destinate al “Fondo per interventi connessi alla politica dei redditi”.

\* \* \* \* \*

Per quanto riguarda il Titolo III “Dell’edilizia cooperativa” si cerca di limitare l’attività delle cooperative di abitazione al loro reale scopo sociale disciplinando più attentamente i loro obblighi e legando la costituzione della cooperativa al numero dei soci e quindi al progetto. Questo è stato introdotto per regolamentare in modo più attento le attività delle cooperative di abitazione conformandole allo spirito della legge.

\* \* \* \* \*

## CONCLUSIONI

Come è dato vedere dall'ampia trattazione che precede, il nuovo testo normativo, pur non modificando completamente la materia dell'intervento statale nel campo dell'edilizia sovvenzionata, contiene strumenti innovativi e maggiormente incisivi rispetto alla precedente normativa.

Come possibile dedurre dalle due tabelle sottostanti nonostante il numero di domande presentate dal 2003 ad oggi sia pressoché stazionario (circa 200 all'anno), le pratiche depositate annualmente non coincidono con le pratiche autorizzate ed evase; questo perché l'esiguità degli importi convenzionati ogni anno, insufficienti rispetto al numero delle richieste, ha prodotto lunghi tempi di attesa, in alcuni periodi anche 18 mesi.

Domande presentate nell'anno solare 2003	144
Domande presentate nell'anno solare 2004	232

Domande presentate nell'anno solare 2005	250
Domande presentate nell'anno solare 2006	213
Domande presentate nell'anno solare 2007	239
Domande presentate nell'anno solare 2008	212
Domande presentate nell'anno solare 2009	182
Domande presentate nell'anno solare 2010	102

Domande evase nell'anno solare 2003	197
Domande evase nell'anno solare 2004	154
Domande evase nell'anno solare 2005	167
Domande evase nell'anno solare 2006	233
Domande evase nell'anno solare 2007	267
Domande evase nell'anno solare 2008	270
Domande evase nell'anno solare 2009	300
Domande evase nell'anno solare 2010	88

Alla luce dei dati emersi si ritiene pertanto che trasferendo il privilegio sull'immobile in capo all'Istituto di Credito possa esserci una migliore gestione del credito agevolato con minori rischi.

Inoltre è opportuno evidenziare che sono circa venti le pratiche di mutuo che la Commissione per la Gestione dell'Edilizia Sovvenzionata ha dichiarato decadute per insolvenza del mutuatario, e per i quali l'Ecc. ma Camera, ai

sensi della vigente normativa, presta garanzia verso gli Istituti di Credito coperta da privilegio iscritto sull'immobile sovvenzionato. E' rilevante precisare che il fenomeno è iniziato nel 2004 ed è in costante aumento negli ultimi anni, considerata anche la fase di congiuntura economica sfavorevole.

Visto quanto emerso si richiede l'approvazione del presente provvedimento legislativo.