

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1752

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

COTA, LUSSANA

Disposizioni per l'incentivazione del mercato delle abitazioni, il contrasto dell'evasione fiscale e la tutela degli acquirenti di immobili

Presentata il 7 ottobre 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il complesso delle norme recate dalla presente proposta di legge è finalizzato a rafforzare la sicurezza della disciplina della compravendita immobiliare alla luce delle situazioni di rischio contrattuale che sono emerse, specialmente con riguardo ai contraenti più deboli, negli ultimi anni, ingenerando incertezza nel mercato immobiliare che, come è noto, sta attraversando un momento di particolare criticità. Si vuole, pertanto, dare una risposta forte alla richiesta di maggiori garanzie per gli acquirenti con l'adozione di norme adeguate

alla prevenzione dei rischi derivanti da comportamenti al limite della legge penale, se non penalmente rilevanti. Si è attinto perciò alla prassi legislativa e contrattuale di altri Paesi dell'Unione europea con la consapevolezza che tali esperienze possono fornire una soluzione valida e collaudata.

In particolare, scopo dell'intervento normativo è quello di dare certezza all'acquirente che il contratto venga effettivamente eseguito secondo il programma negoziale concordato tra le parti, ossia che il prezzo venga pagato al venditore solo

dopo la verifica, da parte del notaio, dell'effettiva corrispondenza dello stato delle trascrizioni ed iscrizioni a quanto dichiarato nel contratto.

Il deposito di somme presso il notaio, dal contratto preliminare fino alla stipula del rogito notarile ed alla relativa trascrizione nei pubblici registri, dovrà essere espressamente menzionato nel contratto e sarà disciplinato, nei suoi profili attuativi, da norme regolamentari che saranno emanate dal Governo, in modo da consentire un approfondito studio di tutte le connesse problematiche di ordine tecnico, con particolare riguardo agli istituti presso i quali il notaio depositario è tenuto a versare le somme ed alle regole di contabilità e di rendicontazione, avendo sempre di mira la finalità di tutelare l'acquirente.

L'introduzione nell'ordinamento italiano dell'istituto descritto rappresenta, rispetto agli altri Paesi europei, una virtuosa scelta di competizione normativa, in quanto, rafforzando le garanzie per l'acquirente, può contribuire alle politiche di accrescimento degli investimenti stranieri nel settore immobiliare. Nello stesso tempo la norma opererà nel mercato interno un'efficace azione di tutela degli acquirenti più deboli, con particolare riguardo a quei settori nei quali vi sono rilevanti asimmetrie informative, senza, peraltro, comprimere in alcun modo l'autonomia negoziale, la concorrenza ed il libero dispiegarsi della domanda e dell'offerta e, anzi, rappresentando un indiretto stimolo alla sua ripresa.

È evidente la portata della norma sotto il profilo della trasparenza, anche a fini tributari, e del rafforzamento della legalità del sistema, in coerenza con gli indirizzi programmatici del Governo e della maggioranza parlamentare.

L'intero complesso normativo proposto è altresì coordinato con la vigente legislazione civilistica e fiscale al fine di rilanciare e sviluppare l'utilizzo del contratto preliminare trascritto e l'osservanza delle norme del decreto legislativo n. 122 del 2005, sulla protezione degli acquirenti da impresa di costruzione.

Si illustrano qui di seguito, nel dettaglio, i contenuti dell'articolo unico della proposta.

Il comma 1 modifica l'articolo 35 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2006, mirando a conseguire diversi obiettivi:

la disciplina dell'articolo 35, comma 22, del citato decreto-legge viene estesa alle cessioni di beni diversi dagli immobili, purché l'atto sia soggetto a pubblicità commerciale: vengono in considerazione, in particolare, le cessioni di aziende commerciali, nelle quali dovranno quindi essere inserite le modalità analitiche del pagamento del corrispettivo (e le indicazioni riguardanti l'eventuale mediazione), rilevanti a fini di contrasto dell'evasione fiscale oltre che agli effetti della normativa antiriciclaggio;

viene rafforzata la disciplina sopra richiamata, rendendola maggiormente efficace con la previsione del deposito del corrispettivo presso il notaio rogante o autenticante; circostanza, questa, che deve essere dichiarata dalle parti in atto nella forma di dichiarazione sostitutiva di atto notorio. Il deposito potrà essere effettuato, in tutto o in parte, anche anteriormente alla stipula (si pensi alle somme corrisposte, all'atto della stipula del contratto preliminare o successivamente, a titolo di caparra e/o acconto);

il deposito notarile è finalizzato, oltre che agli obiettivi antievasione ed antiriciclaggio suindicati, a rendere maggiormente sicura la circolazione degli immobili, estendendo al sistema giuridico italiano un istituto che la prassi e la legislazione degli altri Stati europei hanno collaudato da tempo. Il soggetto alienante, grazie a questo meccanismo, riceverà il corrispettivo dovutogli solo dopo che il notaio avrà adempiuto agli obblighi di pubblicità legale ed avrà verificato che non sussistono iscrizioni o trascrizioni pregiudizievoli;

il mancato deposito del prezzo presso il notaio non impedisce il ricevimento o l'autenticazione dell'atto, ma ne preclude

la trascrivibilità o iscrivibilità, oltre a dar luogo alle sanzioni previste dal comma 22.1 dell'articolo 35 del decreto-legge;

nessun compenso aggiuntivo compete al notaio in relazione al deposito del corrispettivo di cui sopra;

si consente che le somme depositate presso il notaio possano essere « smobilizzate » da parte del venditore, al quale il notaio rilascerà — su richiesta del venditore stesso — una fede di deposito che potrà essere girata e/o scontata, al pari di una cambiale o di un assegno;

le somme depositate sono sottratte all'azione dei creditori del notaio depositario e sono escluse dalla successione per causa di morte e dal regime patrimoniale della famiglia di quest'ultimo. Le somme stesse non potranno essere utilizzate dal notaio per scopi diversi da quello del deposito, a pena di destituzione ai sensi dell'articolo 147 della legge n. 89 del 1913;

in alternativa al deposito notarile, le parti potranno ricorrere alla trascrizione del contratto preliminare ai sensi dell'articolo 2645-*bis* del codice civile, con le connesse garanzie in caso di sopravvenienze pregiudizievoli o di fallimento del venditore; il ricorso al contratto preliminare da trasciversi è meramente opzionale, in alternativa al deposito, e per la relativa prestazione professionale l'onorario notarile è ridotto al 25 per cento;

il deposito del prezzo presso il notaio non sarà necessario nel caso di vendita di immobili da costruire da parte di imprese, nel qual caso la garanzia fideiussoria è da ritenersi sufficiente tutela per l'acquirente (il quale peraltro potrà optare per il deposito del prezzo, se lo riterrà opportuno, come sotto specificato).

L'applicazione dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 122 del 2005, che prevede l'obbligatorietà della garanzia fideiussoria per il trasferimento di immobili da costruire, ha dimostrato, oltre ogni ragionevole dubbio, come il ricorso a quella

garanzia risulti spesso di difficile attuazione a causa di:

assenza di adeguate sanzioni per il costruttore che viola le prescrizioni previste;

interesse del compratore a tenere bassi i costi aggiuntivi rispetto al prezzo (soprattutto in quelle diffuse situazioni in cui viene riposta forte fiducia nella solidità patrimoniale del costruttore);

formulazione non del tutto chiara degli articoli 2 e 3 del decreto stesso, che rende difficile a banche ed assicurazioni il rilascio di garanzie conformi al testo, come largamente constatato dagli operatori.

Le lodevoli finalità del provvedimento, quindi, rischiano di essere compromesse dalla rigidità e, per certi aspetti, dall'inadeguatezza dello strumento adottato.

Tutto ciò produce conseguenze indesiderate, quali l'inadeguatezza delle risorse da destinare al Fondo di solidarietà per quegli acquirenti di beni da costruire che sono stati vittime di fallimenti immobiliari prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 122 del 2005: queste risorse, infatti, vengono alimentate esclusivamente dal versamento del 4 per mille dell'ammontare delle garanzie rilasciate.

Il comma 2 della presente proposta di legge, quindi, interviene sul decreto legislativo n. 122 del 2005 con un duplice obiettivo:

1) consentire che, fermi restando i presupposti normativi previsti dal decreto legislativo n. 122 del 2005, la fideiussione possa essere sostituita dal deposito del prezzo presso il notaio rogante o autentificante, secondo le disposizioni sopra illustrate (e con possibilità per il costruttore di girare e/o scontare la relativa fede di deposito); ovvero, in alternativa, che il costruttore possa incassare, per un importo non superiore ad un quarto del prezzo pattuito, anticipi non coperti da garanzia fideiussoria, reintroducendo di fatto, nel mercato degli immobili da costruire, un ulteriore spazio « fisiologico »

di finanziamento e di flessibilità, mantenendo la garanzia per l'acquirente;

2) introdurre un meccanismo che, senza impiego di fondi pubblici, possa ragionevolmente fornire al Fondo di solidarietà risorse sufficienti per soddisfare le richieste risarcitorie già pervenute, e questo attraverso il versamento, a carico del costruttore, di una percentuale dell'1 per cento delle somme riscosse senza rilascio di garanzia fideiussoria. Ad ulteriore tutela, il versamento verrà garantito dal notaio sotto la propria responsabilità e senza costi aggiuntivi per l'acquirente (la perizia richiesta, infatti, in caso di ipoteche preesistenti sarà a carico del costruttore che, nella maggior parte delle circostanze, potrà utilizzare la stessa perizia già redatta per la concessione del finanziamento ipotecario).

I commi da 3 a 7 intervengono su altri aspetti della normativa del settore immobiliare, che è complessa e in continua evoluzione. In particolare, quando viene stipulato un contratto preliminare, le parti raramente hanno la piena consapevolezza delle possibili conseguenze giuridiche e fiscali degli accordi raggiunti e degli obblighi assunti, in attesa degli effetti che verranno prodotti dal contratto definitivo. In questo modo, già col preliminare, le parti assumono obbligazioni vincolanti che sarà difficile svincolare, se non a caro prezzo o magari dopo una lunga causa.

Per evitare questa conseguenza indesiderata (o comunque inconsapevole) ed assicurare al cittadino ogni tutela preventiva, al fine di incentivare il ricorso al preliminare trascritto (ai sensi dell'articolo 2645-*bis* del codice civile), si propone la modifica della normativa vigente con l'introduzione dello scomputo integrale della sua imposizione fiscale: quanto già pagato per il preliminare trascritto viene totalmente detratto da quanto dovuto per il contratto definitivo, annullando di fatto il costo fiscale dell'operazione (cosiddetta neutralità fiscale), ovviamente nel caso in cui si giunga alla conclusione del contratto definitivo.

Questa modifica risponde ad un duplice interesse generale:

1) la certezza nella circolazione dei beni immobili, che riduce notevolmente le possibilità di contenzioso e permette di evidenziare, già in fase di preliminare, il corrispettivo di vendita;

2) la possibilità di tenere conto, all'atto del preliminare, « di particolari criteri di determinazione dell'imponibile che sarebbero applicabili in sede di liquidazione dell'imposta principale dovuta per la registrazione del contratto definitivo », come ad esempio l'opzione per il cosiddetto « prezzo valore », che contribuirebbe sin dalle pattuizioni iniziali a fare emergere i reali corrispettivi pattuiti, « tracciabili » e « trasparenti », anche ai fini dell'imposizione diretta.

Tale modifica contribuisce, evidentemente, anche al contenimento del costo della prestazione notarile, interpretando la compravendita immobiliare quale una unica operazione, sebbene composta di preliminare e di atto definitivo.

Ci si propone, infine, anche l'ulteriore obiettivo di rimuovere, modificando la normativa di riferimento, i due principali ostacoli che, nell'esperienza degli operatori, costituiscono — insieme all'inconveniente del costo fiscale — la principale motivazione dell'insuccesso dell'istituto della trascrizione del preliminare:

a) l'incertezza degli effetti che la trascrizione comporta sulle ipoteche iscritte anteriormente a questa: se non è stabilito diversamente dalla legge, infatti, tutti i privilegi — ivi incluso quello del promissario acquirente ad ottenere la restituzione di quanto anticipato in caso di risoluzione del preliminare trascritto — prevalgono sulle ipoteche (articolo 2748, secondo comma, del codice civile);

b) ogni possibile dubbio circa l'esistenza di una tutela reale di prenotazione in caso di trascrizione di un contratto preliminare per l'acquisto di un bene futuro ancora non reale, anche nei confronti

dei gravami iscritti o trascritti contro il costruttore promittente venditore ed aventi per oggetto il terreno anziché il bene futuro (ad esempio un'ipoteca giudiziale o un pignoramento).

Il contestuale superamento di ogni ambiguità normativa riferita a questi due ostacoli, unitamente alle agevolazioni fiscali e notarili (onorario ridotto ad un

quarto), consentirà di favorire una più ampia diffusione dell'istituto della trascrizione del contratto preliminare, allineando l'Italia alle migliori esperienze internazionali e contribuendo ad una piena affermazione, anche in questo settore, del principio di sicurezza giuridica, capace anche di incentivare lo sviluppo del mercato immobiliare e, quindi, economico del Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 35 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 22, primo periodo, le parole: « dell'immobile » sono sostituite dalle seguenti: « di beni e diritti, soggetta a pubblicità immobiliare o commerciale » e dopo le parole: « l'indicazione analitica delle modalità di pagamento del corrispettivo » sono aggiunte le seguenti: « , nonché la circostanza che le somme corrispondenti sono state depositate presso il notaio rogante o autenticante, fatta eccezione per quanto previsto al comma 22.3 »;

b) dopo il comma 22.1 sono inseriti i seguenti:

« 22.2. Il deposito del corrispettivo presso il notaio rogante o autenticante, salvo quanto disposto al comma 22.3, è obbligatorio, e non può quindi essere effettuato il pagamento diretto di somme, anche a titolo di caparra o acconto, al soggetto alienante. Il deposito deve essere menzionato nell'atto di cessione. Il notaio deve custodire gratuitamente le somme depositate e rilasciare al soggetto alienante, su richiesta di quest'ultimo, una fede di deposito, che può costituire oggetto di girata, ai sensi dell'articolo 1792 del codice civile, nonché di sconto bancario, ai sensi dell'articolo 1858 del medesimo codice. Il notaio svincola le somme depositate a favore dell'alienante solo dopo aver trascritto o iscritto l'atto e aver verificato che non sussistono trascrizioni o iscrizioni pregiudizievoli all'acquirente, ulteriori rispetto a quelle indicate nell'atto. In alternativa, il notaio può restituire le somme all'acquirente, nel caso in cui sia prodotto

un accordo risolutivo del contratto preliminare, risultante da atto scritto e registrato. Le somme depositate sono sottratte all'azione dei creditori del notaio depositario e sono escluse dalla successione per causa di morte e dal regime patrimoniale della famiglia del notaio stesso. Le somme depositate non possono essere utilizzate dal notaio per scopi diversi da quello del deposito, a pena di destituzione ai sensi dell'articolo 147 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, e successive modificazioni. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera *b*), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i termini e le modalità attuative delle disposizioni di cui al presente comma, con particolare riferimento agli istituti presso i quali il notaio depositario è tenuto a versare le somme e alle regole di contabilità e di rendicontazione. Fino alla data di entrata in vigore del regolamento, il deposito è effettuato presso una banca scelta di comune accordo tra le parti, salvo che la durata del deposito stesso non sia superiore a trenta giorni; in quest'ultimo caso il notaio conserva in deposito gli assegni ricevuti, senza effettuare alcun versamento bancario.

22.3. Il deposito di cui al comma 22.2 non è necessario, ed è possibile il pagamento diretto di somme, anche a titolo di caparra o acconto, al soggetto alienante, nel caso di cessione di beni immobili, quando tale pagamento sia garantito da fideiussione rilasciata ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, e successive modificazioni, ovvero sia preceduto dalla stipula di contratto preliminare da trascrivere ai sensi dell'articolo 2645-*bis* del codice civile. Nel caso in cui le parti scelgano di avvalersi dell'opera del notaio per la redazione del suddetto contratto preliminare, l'onorario notarile è ridotto al 25 per cento.

22.4. Nei casi previsti dai commi 22.2 e 22.3, per i pagamenti effettuati dopo la data di entrata in vigore della presente disposizione, è fatto divieto di trascrizione o iscrizione nei pubblici registri dell'atto

definitivo di cessione, in assenza della menzione in atto del deposito del corrispettivo presso il notaio, anche anteriormente alla stipula, ovvero, se il deposito non sia stato effettuato, in assenza di menzione in atto della fideiussione, o della previa trascrizione del contratto preliminare. È fatto salvo quanto previsto dal decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122 ».

2. Al decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 1, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Restano altresì escluse:

a) le somme di denaro che il costruttore ha riscosso e, secondo i termini e le modalità stabilite nel contratto, deve ancora riscuotere dall'acquirente prima del trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento qualora ricorrano cumulativamente le seguenti tre condizioni:

1) il titolo di pagamento sia costituito da contratto preliminare da trascrivere ai sensi dell'articolo 2645-*bis* del codice civile;

2) si tratti di somme che non eccedono il 25 per cento del prezzo complessivamente pattuito;

3) la somma complessiva per cui risultano eventualmente iscritte ipoteche anteriormente alla trascrizione del contratto preliminare non ecceda il 75 per cento del valore del bene risultante da apposita relazione giurata di stima redatta da professionista abilitato, da allegare al contratto preliminare;

b) le somme depositate presso il notaio rogante o autenticante, ai sensi dell'articolo 35, commi da 22 a 22.4, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni »;

b) all'articolo 17 sono aggiunti, in fine, i seguenti commi;

« 7-bis. Il notaio che riceve o autentica contratti preliminari di vendita, per il periodo di cui al comma 2, è tenuto a versare al soggetto gestore del Fondo, entro il trentesimo giorno dal ricevimento o dall'autenticazione e con le modalità di cui al comma 3, l'1 per cento delle somme di denaro presso di lui depositate, ovvero che il costruttore ha riscosso e, secondo i termini e le modalità stabilite nel contratto, deve ancora riscuotere dall'acquirente prima del trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento senza rilascio di garanzia fideiussoria ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 2. Il notaio può rifiutarsi di ricevere o autenticare l'atto nel caso in cui il costruttore non gli versi contestualmente il predetto importo.

7-ter. Il notaio che riceve o autentica i contratti preliminari di cui al comma 7-bis è tenuto a trasmettere, entro il 31 dicembre di ogni anno, al soggetto gestore del Fondo una dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, ai sensi dell'articolo 47 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante attestazione degli estremi di tali contratti preliminari, con indicazione dei dati dei soggetti interessati e delle somme di denaro presso di lui depositate, ovvero che il costruttore ha riscosso e, secondo i termini e le modalità stabilite nel contratto, deve ancora riscuotere dall'acquirente prima del trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento senza rilascio di garanzia fideiussoria ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 2 ».

3. Dopo l'articolo 27 del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

« ART. 27-bis. — (Contratti preliminari).
— 1. I contratti preliminari di cui all'articolo 2645-bis codice civile sono registrati

con il pagamento dell'imposta in misura fissa, salvo quanto previsto dalla nota all'articolo 10 della parte prima della tariffa. L'imposta principale dovuta per la registrazione del contratto definitivo è unitariamente rideterminata, scomputando quanto già pagato all'atto della registrazione del contratto preliminare e con diritto al rimborso dell'eventuale eccedenza.

2. All'atto della stipula del contratto preliminare di cui all'articolo 2645-*bis* codice civile, il contribuente può chiedere al notaio che l'imposta dovuta, ai sensi della nota all'articolo 10 della parte prima della tariffa, sia liquidata tenendo conto di agevolazioni o di particolari criteri di determinazione dell'imponibile che sarebbero applicabili in sede di liquidazione dell'imposta principale dovuta per la registrazione del contratto definitivo; in questo caso l'imposta dovuta per la registrazione del contratto preliminare non può eccedere l'imposta che sarebbe dovuta per la registrazione del contratto definitivo ».

4. Alla nota all'articolo 10 della parte prima della tariffa allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Al contratto preliminare di cui all'articolo 2645-*bis* del codice civile relativo a cessioni di beni soggette all'imposta sul valore aggiunto ai sensi dell'articolo 40 del testo unico si applica unicamente l'imposta in misura fissa anche se prevede la dazione di somme a titolo di caparra confirmatoria ».

5. Al comma 2-*bis* dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecaria e catastale, di cui al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « L'imposta in misura fissa è scomputata dall'imposta ipotecaria dovuta per la trascrizione del contratto definitivo ».

6. All'articolo 2645-*bis* del codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 2 sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « anche se quest'ultima

ha per oggetto porzioni di edifici da costruire o in corso di costruzione »;

b) al comma 5, dopo le parole: « la trascrizione è eseguita » sono inserite le seguenti: « e produce i propri effetti ».

7. Al secondo comma dell'articolo 2775-*bis* del codice civile, dopo le parole: « non è opponibile ai creditori garantiti da » sono inserite le seguenti: « ipoteca iscritta anteriormente alla trascrizione del contratto preliminare, ai creditori garantiti da ».

€ 0,35



16PDL0016200