

peraltro, dal decreto *omnibus* approvato pochi giorni fa, ci sembra incoerente con la politica di sviluppo del Governo che, invece, con la Tremonti-*bis*, ha adottato strumenti di incentivo automatici.

Ritengo, pertanto, che si apportino modifiche (lo ritengono anche tutti i deputati meridionali del gruppo al quale mi onoro di appartenere che hanno sottoscritto la mozione) che, di fatto, determinano una nuova burocratizzazione e quindi l'accesso delle imprese al credito di imposta, di fatto, diventa più difficile. Dunque, se da una parte il Governo sottoscrive con alcune forze sindacali e propaganda alla pubblica opinione, come prima ricordato, il ricorso ad uno strumento che, adesso, cumulato nei fatti, determina un incentivo inferiore, peraltro esprimendo un giudizio politico perché lo ritiene, seppur tardivamente, una manovra « aggiuntiva », non vi è dubbio che siamo di fronte ad una situazione oggettivamente non vantaggiosa per il Mezzogiorno, per le imprese meridionali e per quanti vogliono investire nel meridione.

Per il Mezzogiorno, peraltro, con il documento di programmazione economico-finanziaria (allo studio delle Commissioni e, tra poche ore, anche in quest'aula) si immagina un'accelerazione e una qualificazione degli investimenti pubblici. Vi è inserita una serie di espressioni dietro alle quali, però, vi è scarsa sostanza di incentivi reali, per altro autopropulsivi, sotto forma di impegni finanziari aggiuntivi che il documento — quelli di voi che avranno la pazienza di studiarlo se ne renderanno conto — non quantifica.

Eccoci dunque al meccanismo tecnico, al quale si è fatto riferimento nella mozione che reca la prima firma dell'onorevole Nicola Rossi, per il quale la cumulabilità tra i due strumenti, che avevamo chiesto lo scorso anno, sia pure subordinatamente alla sua considerazione come risorsa di incentivo allo sviluppo del Mezzogiorno, rischia, allo stato dei fatti, di essere totalmente vanificata dall'inserimento, come è stato già spiegato, di un tetto di spesa.

Noi temiamo che ciò possa determinare addirittura un effetto perverso perché, da una parte, gli imprenditori che per la prima volta volessero accedere ai benefici della Tremonti-*bis* potrebbero non poterlo fare perché privi di una media di riferimento, ma, nello stesso tempo, gli stessi imprenditori potrebbero restare esclusi dal beneficio del credito di imposta per una mancanza di fondi. Riteniamo che il Governo possa fare una valutazione aggiuntiva sulle questioni illustrate quest'oggi.

In aggiunta a quanto ho già affermato, vorrei rilevare il fatto che gli stanziamenti previsti nella tabella D) della legge n. 388 del 2000, che si riferiscono alla legge n. 208 del 1998, vengono di fatto addirittura ridotti; la suddetta riduzione viene prevista per far fronte alla copertura degli oneri per l'anno 2004, derivanti dalle modifiche apportate nel medesimo articolo, relative al cumulo tra la Tremonti-*bis* ed il credito di imposta.

Pertanto, come già diceva l'onorevole Nicola Rossi, siamo dinanzi ad una beffa che deve essere in qualche modo spiegata ed energicamente corretta. Inoltre, la disposizione normativa che abbiamo discusso in quest'aula pochi giorni or sono, oltre a rappresentare una violazione del principio di annualità del bilancio — come qualcuno di noi ha provato a ribadire nel corso della discussione stessa — si traduce, in sostanza, in una reale sottrazione di risorse previste in bilancio per l'anno 2003, ai fini di copertura di un onere relativo all'esercizio successivo, non rispettando nemmeno la disposizione dell'articolo 11-*ter*, comma 1, lettera *b*), della legge n. 468 del 1978 che prevede la copertura di oneri attraverso la riduzione dell'autorizzazione di spesa e non, come in questo caso, attraverso la diretta imputazione ad un capitolo di bilancio.

D'altra parte, mi sembra che la discussione sul decreto-legge *omnibus* abbia registrato significativi interventi e testimonianze da parte di colleghi non meridionali. Mi ha molto colpito, nel corso del dibattito, l'intervento del collega Pinza che, pur non essendo meridionale, riconosce,

nella questione degli incentivi e dello sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, la questione centrale che questo Governo continua ad eludere, ritenendo di poterla risolvere attraverso una politica di sola incentivazione dei lavori pubblici e, peraltro, nella maniera poco controllata che abbiamo già imparato a riconoscere. Egli diceva infatti, nel corso del dibattito, che bisognerebbe fortemente monitorare i crediti di imposta.

Questa richiesta, nonostante le equilibrate e documentate richieste contenute in diversi emendamenti discussi da quest'Assemblea pochi giorni or sono, non ha trovato accoglimento, rimanendo senza risposta.

In altre parole, nel momento in cui si creano procedure che in qualche modo determinano un regime di credito di imposta, come veniva spiegato poc'anzi, ma non si creano procedure per mettere a regime, in qualche modo ordinando, la disciplina della legge Tremonti, è evidente, come ricordava il collega Pinza, che la scelta dello strumento fiscale attraverso il quale agire è compiuta. Lo strumento fiscale che il Governo preferisce adottare è quello previsto dalla legge Tremonti-*bis*. In questo modo si dice in sostanza alla platea di imprenditori del Mezzogiorno d'Italia ed a quanti auspicano la stabilizzazione di quel tasso di sviluppo superiore rispetto al resto del paese — cui facevo riferimento all'inizio di questo intervento —, che lo strumento del credito di imposta contiene meccanismi di contingentamento. Tuttavia gli strumenti che operano in automatico, come il meccanismo previsto nella legge Tremonti, non hanno al loro interno meccanismi di contingentamento.

Dico allora al rappresentante del Governo che segue questo dibattito: diciamo la verità e cioè che, ancora una volta, al di là delle intenzioni scritte e dei documenti e quindi delle chiacchiere, si tratta di un'operazione che è attuata ai danni del Mezzogiorno d'Italia.

Un'operazione che si gioverà pochissimo della legge Tremonti-*bis*, laddove invece nel credito di imposta si era trovato uno dei pochi e reali strumenti di inter-

vento. Quelli di noi che, per natali e per formazione, si riconoscono e sono meridionali, ma percepiscono anche che tale questione non è meramente campanilistica, ma è la questione politica centrale di questo paese, se vogliamo avere, da una parte una piena e compiuta utilizzazione delle provvidenze che la Comunità europea rende disponibili per gli ultimi anni, e, dall'altra, se ancora vogliamo inserire quella marcia in più che possa continuare un *trend*, da tutti, maggioranza e opposizione, apprezzato e ritenuto positivo per le regioni meridionali, si augurano che la discussione di queste due mozioni presentate in questo pomeriggio consenta al Governo di accogliere i suggerimenti e le proposte avanzate. Il primo, per quello che riguarda la mozione a mia firma, è rappresentato dal destinare uno stanziamento annuo per il credito di imposta, perlomeno, pari — e faccio riferimento anche alla proposta formulata dal collega Nicola Rossi, in parte diversa, ma che in sostanza va in questa direzione, — a quello medio dell'ultimo triennio, ovviamente esercitando scelte che sono legislative ed in qualche modo intervenendo anche sulla tabella D della legge finanziaria per il 2001.

Purtroppo, invece, siamo subissati dalle informazioni ad effetto di quella che forse, con qualche mancanza di rispetto, qualcuno nella pubblica opinione ha definito la « finanza creativa », e che mi sembra solo dieci giorni fa il Presidente del Consiglio nel corso di una trasmissione televisiva in qualche modo correggeva — ovviamente a favore del suo ministro dell'economia e delle finanze. Probabilmente, questa definizione era sbagliata e poco rispettosa delle istituzioni, ma in qualche modo, onorevole sottosegretario, rappresenta « plasticamente » il fatto che ormai da un anno siamo abituati a vedere lucidi, trasparenze, diapositive e scene ad effetto.

Pur avendolo richiesto, vale la pena ricordare che ancora questa sera, per quanto mi è dato sapere, è invaso l'obbligo di legge della scorsa finanziaria (articolo 1 della legge finanziaria per il 2002) di avere notizie al 30 giugno sul credito di

imposta per quanto concerne la questione delle coperture cui accennava precedentemente l'onorevole Nicola Rossi. Chiediamo, allora, di potere avere, al 31 marzo 2003, almeno in sede di Commissioni parlamentari una relazione sull'applicazione del credito d'imposta, così come modificato dal decreto-legge 8 luglio 2002. Chiediamo, altresì, che questa relazione contenga una valutazione sulla congruità della copertura amministrativa del provvedimento rispetto a quella domanda potenziale di investimento che, per quanto mi è dato sapere, posso assicurare essere forte e viva così come, peraltro, si può facilmente dedurre dagli uffici periferici e centrali del Ministero dell'economia e delle finanze dal numero di domande presentate per accedere ai benefici del credito di imposta, e ciò onde evitare conseguenze negative sul volume degli investimenti nel Mezzogiorno. Chiediamo al Governo, infine, che questa relazione possa contenere uno studio tecnico sull'impatto che la burocratizzazione delle modalità di ricorso al credito d'imposta, così come questa sera abbiamo ricordato, avrà avuto sul volume degli investimenti.

Il collega Rossi, io — molto più modestamente, naturalmente — e tanti altri riteniamo che non si facciano battaglie per il meridione per logiche di campanile o per pietire un aiuto che altre coalizioni, evidentemente, negano in maniera manifesta e pregiudiziale. Qui si pone al centro del dibattito politico del paese l'attenzione a quella che rappresenta la più grande risorsa a disposizione della nazione, vale a dire l'inespressa potenzialità che dalle regioni del Mezzogiorno, se aiutate e guidate da una saggia politica economica a livello centrale, questo paese può ancora trarre. Sta alla maggioranza che sostiene il Governo in carica dimostrare di avere intelligenza, e se ha intelligenza, di recepire i suggerimenti buoni — ma, per piacere, fino in fondo, e non per provare a fare notizia su questo o su quell'altro telegiornale (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali delle mozioni.

(Intervento e parere del Governo)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALBERTO GIORGIO GAGLIARDI, Sottosegretario di Stato per gli affari regionali. Signor Presidente, intervengo in merito alle problematiche segnalate dalle due mozioni Nicola Rossi ed altri n. 1-00088 e De Francis ed altri n. 1-00099 per dire che il Governo ha già varato il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, recentemente approvato dalla Camera dei deputati e trasmesso al Senato. Tale decreto prevede interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazione, di contenimento della spesa farmaceutica ed anche per il sostegno dell'economia nelle aree svantaggiate.

Questo decreto apporta sostanziali e mirate modifiche alla disciplina recata dal citato articolo 8 della legge finanziaria per il 2001. Nel corso dell'esame del provvedimento, è stato inoltre presentato e votato in Assemblea un emendamento, riferito all'articolo 10 del decreto-legge, che, tra l'altro, disciplina più dettagliatamente la procedura per l'esame delle istanze, nonché il sistema di divulgazione (tramite il sito ufficiale Internet e l'agenzia delle entrate) dei dati relativi alle istanze presentate, ai contributi concessi e alle risorse finanziarie residue. Conseguentemente, si reputa che, alla luce delle modifiche apportate al provvedimento nel corso del dibattito parlamentare, non vi possa essere altro da aggiungere, in risposta agli atti di indirizzo, rispetto a quanto non sia già emerso nel corso dei recentissimi lavori in quest'aula.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Pecorella ed altri: Introduzione dell'articolo 139-bis del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in materia di nomina dei componenti supplenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche (2786) (ore 17,55).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Pecorella ed altri: Introduzione dell'articolo 139-bis del testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in materia di nomina dei componenti supplenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 2786)

PRESIDENTE. Il contingentamento dei tempi della discussione sulle linee generali è il seguente:

relatore: 20 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 55 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi è ripartito nel modo seguente:

Forza Italia: 35 minuti;

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Alleanza nazionale: 33 minuti;

Margherita, DL-l'Ulivo: 32 minuti;

UDC (CCD-CDU): 31 minuti;

Lega nord Padania: 30 minuti;

Rifondazione comunista: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo Misto, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Comunisti italiani: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 7 minuti; Verdi-l'Ulivo: 6 minuti; UDEUR-Popolari per l'Europa: 6 minuti; Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: 5 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti.

(Discussione sulle linee generali - A.C. 2786)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) è autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Vitali, ha facoltà di svolgere la relazione.

LUIGI VITALI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevole colleghi, la proposta di legge in esame mira a sanare una lacuna nell'ordinamento giuridico derivante dalla mancata previsione della nomina di componenti supplenti del tribunale superiore delle acque nel caso di assenza o di ritardo nella nomina dei componenti titolari.

In buona sostanza, nasce dalla sentenza della Corte costituzionale, la n. 305 del 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 139 e 143, terzo comma, del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, nella parte in cui non prevede meccanismi di sostituzione del componente astenuto, recusato o legittimamente impedito del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Tale mancata previsione ha comportato difficoltà di funzionamento dell'organo giurisdizionale e, in alcuni casi, quando lo stesso sia stato chiamato a giudicare in sede di rinvio operato dalla Suprema Corte di cassazione, addirittura l'impossibilità di funzionamento.

In tali ipotesi, infatti, il tribunale superiore giudica in composizione di sette membri, tre magistrati di Cassazione, tre consiglieri di Stato, un tecnico, e avendo

un organico di soli 12 componenti, non potrebbe deliberare se non con la partecipazione al collegio di componenti che abbiano già integrato l'organo giudicante in sede di adozione della decisione annullata con rinvio della Suprema corte.

Tale ipotesi, tuttavia, può ritenersi in contrasto con la previsione di cui all'articolo 51, primo comma, n. 4, del codice di procedura civile che richiede al giudice di astenersi quando abbia già conosciuto del processo in altro grado e dall'articolo 111, secondo comma, della Costituzione. Per quanto riguarda le competenze dell'organo in questione, il tribunale superiore delle acque, oltre a costituire giudice di secondo grado rispetto alle sentenze dei tribunali regionali, è investito di una giurisdizione di unico grado per i ricorsi con cui deduce l'illegittimità dei provvedimenti concernenti l'autorizzazione delle acque. In questo secondo caso, rientrano nella competenza del tribunale sia i ricorsi contro i provvedimenti lesivi di interessi legittimi che incidano sul regime delle acque pubbliche o su quelle delle sue acque superficiali e sotterranee sia i ricorsi relativi alle contravvenzioni alle norme di polizia demaniale, alla riduzione in pristino dello Stato delle cose del demanio idrico, ai ricorsi contro i provvedimenti di revoca e di decadenza dei diritti esclusivi di pesca.

Per quanto riguarda il procedimento davanti al tribunale superiore delle acque, si applicano le norme che regolano il procedimento dinanzi al Consiglio di Stato, e ciò in virtù dell'espreso richiamo contenuto dell'articolo 208 del testo unico delle acque pubbliche del 1933. Al riguardo, occorre però osservare che, trovando applicazione nel rito innanzi al tribunale superiore istituti tipici del processo civile, le disposizioni del citato testo unico devono essere integrate con le norme del vigente codice di procedura civile.

Nel merito del provvedimento, l'articolo 1 prevede che, nelle stesse forme previste per i titolari, sono nominati, in pari numero, componenti supplente del tribunale superiore delle acque pubbliche. Si precisa, inoltre, che i componenti supplenti

del Tribunale superiore sono retribuiti per il servizio effettivamente prestato nella misura prevista all'articolo 1 della legge 1 agosto 1959, n. 704.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria del provvedimento, l'articolo 2 prevede che all'onere derivante dall'attuazione della presente legge, ammontante a 2.715 euro a decorrere dall'anno 2002, si provveda mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente fondo speciale dello stato di previsione del Ministero dell'economia delle finanze per l'anno 2002, allo scopo utilizzando parzialmente l'accantonamento relativo al ministero della giustizia.

Onorevole Presidente, onorevoli colleghi, si tratta di un provvedimento assolutamente necessario e di semplice formulazione, tant'è vero che in Commissione si era arrivati alla determinazione di chiederne il trasferimento in sede legislativa (era stata espressa una volontà unanime in tal senso); sennonché, l'opposizione, non per questioni di merito, ma esclusivamente per valutazioni politiche, ad un certo punto, ha revocato il consenso alla sede legislativa.

Credo che ogni altro commento ed ogni altro riferimento siano assolutamente ultronei per giustificare l'approvazione di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALBERTO GIORGIO GAGLIARDI, Sottosegretario di Stato per gli affari regionali. Il Governo concorda con il relatore, signor Presidente: si tratta di colmare una grave lacuna del nostro ordinamento.

PRESIDENTE. Non vi sono iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione della proposta di legge: Duilio ed altri: Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire (38) e delle abbinare proposte di legge: Carli ed altri; Vendola e Russo Spena; Paolo Russo; Carli ed altri; Agostini ed altri; Bondi (2256-1877-2512-2591-2821-2842) (ore 17,58).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Duilio ed altri: Delega al Governo per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire; e delle abbinare proposte di legge d'iniziativa dei deputati Carli ed altri; Vendola e Russo Spena; Paolo Russo; Carli ed altri, Agostini ed altri, Bondi.

La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori.

(Discussione sulle linee generali – A.C. 38)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare dei Democratici di sinistra-l'Ulivo ne ha chiesto l'ampliamento.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Fanfani, ha facoltà di svolgere la relazione.

GIUSEPPE FANFANI, *Relatore*. Signor Presidente, per semplificare la discussione, richiamo la relazione da me svolta in Commissione e svilupperò il tema in relazione all'evoluzione che l'intera problematica ha avuto nel corso della discussione, evidenziando alcuni aspetti che, in quella sede, sono stati ritenuti maggiormente qualificanti.

Il dovere di tutela dei soggetti vittime dei fallimenti immobiliari, che, in Italia, negli ultimi dieci anni, hanno interessato un numero di famiglie prossimo alle 200.000, assume una rilevanza sociale da tutti riconosciuta e sulla quale anche in

Commissione vi è stata una convergenza sostanzialmente unanime perché, in realtà, le vittime dei fallimenti immobiliari sono i più deboli, coloro che hanno ritenuto di poter acquistare una casa con il frutto dei sacrifici di una vita, talvolta in cooperativa, talaltra affidandosi al libero mercato. Si tratta di coloro che subiscono o hanno subito l'amaro destino di veder fallire o porre in liquidazione coatta, con la dichiarazione dello stato di insolvenza, l'impresa o la cooperativa alla quale si erano affidati per la costruzione della loro casa.

Dalla constatazione del suindicato problema nasce la proposta di legge Duilio ed altri, che è stata assunta come testo base in Commissione e che, insieme ad altre proposte di analogo valore etico e sociale (in quanto tutte tendenti ad affrontare il problema al quale prima ho fatto riferimento), ha costituito la base per la valutazione effettuata dalla Commissione.

In Commissione, il provvedimento ha avuto un'evoluzione che riteniamo positiva e, oltretutto, sostanziale: da un provvedimento originariamente orientato a risolvere il problema nella fase patologica – vale a dire nel momento del fallimento dell'imprenditore costruttore ovvero della sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa della cooperativa – si è passati ad affrontare il problema nella fase iniziale, fin dalla costituzione del rapporto tra promittente acquirente ed impresa costruttrice ovvero tra socio e società cooperativa che con quello ha convenuto la futura assegnazione di un alloggio da edificare, in tal modo modificando sostanzialmente il provvedimento originario e trasformandolo in un fatto di garanzia multipla nei confronti dell'acquirente di immobile da costruire.

La garanzia è stata realizzata con un sistema sostanzialmente semplice, ma estremamente efficace. Il primo fattore è quello della formazione progressiva della proprietà. Questo significa che colui che si accinge ad acquistare un immobile ancora da costruire non soffre il rischio delle vicende del costruttore perché il terreno, prima di tutto, e l'immobile che sopra viene costruito, fin dall'inizio e progressi-

vamente all'edificazione dell'immobile, diventano automaticamente di proprietà del costruttore. Ci sono già altri esempi in Europa di una legislazione che affronta il problema in questi termini, e noi abbiamo ritenuto in Commissione che fosse il modo migliore per rendere fattiva la garanzia che immaginavamo.

Accanto a questo primo strumento, se ne è immaginato un secondo: quello della prestazione di una fideiussione, che potremmo definire fideiussione *de residuo*, volta a coprire eventualmente quella parte di costo di costruzione che sia rimasta scoperta a seguito dell'evento negativo al quale prima facevamo riferimento; fideiussione prestata da un ente bancario o assicurativo, con una disciplina estremamente rigorosa quanto al dovere da parte del garante di pagare immediatamente (salvo poi i regressi previsti dalla legge nei confronti del garantito).

Il terzo strumento di garanzia è la possibilità di intervento sia della curatela sia degli enti pubblici territoriali che possono utilizzare le stesse fonti finanziarie — naturalmente se vi è l'accordo dell'acquirente o dei cooperati — costituite dalla garanzia fideiussoria o assicurativa alla quale prima facevamo riferimento ovvero da un fondo di garanzia, che ha carattere assolutamente sussidiario, volto a tutelare esclusivamente una categoria particolare di soggetti: coloro che acquistano in cooperativa i beni per destinarli alla prima casa di abitazione. In questo modo si è superata totalmente la patologia del fallimento. Infatti, nel momento stesso in cui viene garantita la formazione progressiva della proprietà al soggetto che promette di rendersi acquirente di un bene futuro, si è risolto il problema dell'incidenza del fallimento su questo rapporto immobiliare, perché, ovviamente (quale che sia l'evoluzione patologica della società o della cooperativa che costruisce) comunque, fino al realizzato, la proprietà del soggetto acquirente si è consolidata.

Rimane il problema residuo che abbiamo risolto con l'istituto della fideiussione e con gli interventi finanziati da questo istituto degli enti pubblici ovvero

della curatela, che assicurano sostanzialmente la corretta evoluzione del rapporto fino a completamento dell'opera. Ciò senza aggravii — questa è stata una delle raccomandazioni che abbiamo avuto anche dalla Commissione bilancio — per il bilancio dello Stato e con due effetti che certamente si produrranno e che comunque abbiamo immaginato potersi produrre. In primo luogo, una moralizzazione del settore in termini anche di efficienza, perché, ovviamente, nessuno può immaginare che nel settore della costruzione non si produca, attraverso un sistema di questo tipo, una selezione in termini di serietà. Badi bene, quando parlo di serietà non mi riferisco a requisiti morali o etici dell'imprenditore, ma mi riferisco a requisiti strettamente strutturati alla capacità imprenditoriale. Infatti, poco rileva per chi perde una casa o per chi perde i propri risparmi che ci si sia affidati a persona non moralmente affidabile ovvero a persona moralmente affidabile, qualora si tratti di un imprenditore poco capace.

Il secondo effetto che si produrrà sarà certamente un rapporto più chiaro tra sistema finanziario e sistema imprenditoriale attraverso il finanziamento di quelle opere che offrano garanzie di serietà e di ultimabilità in termini anche di correttezza finanziaria.

Il provvedimento è serio e fin da ora devo dare atto ai membri della Commissione ed alle componenti politiche che vi hanno lavorato di averlo affrontato nell'interesse dei cittadini senza particolari distinzioni di posizioni politiche, con l'intendimento di dare a questo provvedimento la caratteristica di essere comunemente valutato come idoneo a risolvere un problema grave che si pone per la collettività e per il futuro.

Rimaneva e rimane il grave problema di coloro che già hanno sofferto le gogne di questa vicenda. Sotto questo profilo credo siano meritevoli di considerazione da parte dell'Assemblea sia la proposta emendativa presentata dall'onorevole Buemi, che affronta il problema del progresso in termini di solidarietà sociale immaginando la creazione di un fondo di

solidarietà dal quale attingere per sanare complessivamente le vicende che hanno trovato una innegabile situazione patologica nei fallimenti delle società costruttrici, sia la proposta emendativa dell'onorevole Bonito che si propone di affrontare lo stesso problema con una norma transitoria che sospenda la distribuzione dei ricavati dalle esecuzioni immobiliari, ovvero la distribuzione dei ricavati dalle procedure fallimentari, in attesa che venga definito il ruolo che il fondo di garanzia dovrà svolgere in relazione al pregresso.

Do, di questo provvedimento, per quello che personalmente mi riguarda, un giudizio positivo e spero che l'Assemblea saprà affrontare il provvedimento con la stessa serenità e con la stessa disponibilità a trovare soluzioni confacenti che sono state proprie della Commissione.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALBERTO GIORGIO GAGLIARDI, *Sottosegretario di Stato per gli affari regionali*. Signor Presidente, il Governo esprime una posizione favorevole rispetto a questo provvedimento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Duilio. Ne ha facoltà.

LINO DUILIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi accingo a svolgere alcune considerazioni in qualità di firmatario di questa proposta di legge che, come peraltro è già stato anticipato dal relatore, onorevole Fanfani, si pone l'obiettivo di definire un nuovo e più organico assetto normativo per la tutela di quei cittadini che si impegnano nella costruzione della loro casa di abitazione ed a tale fine affidano ingenti risorse finanziarie ad un'impresa di costruzione o ad una cooperativa edilizia della quale diventano soci.

Come purtroppo a volte si verifica, a causa del fallimento o di procedure concorsuali a carico dell'impresa, l'iniziativa di costruzione non va a buon fine o non prende addirittura concreto avvio con la

conseguenza che i cittadini che hanno investito il proprio risparmio, o si sono indebitati per realizzare il sogno di una propria casa di abitazione, si vengono a trovare sul lastrico, senza soldi e senza casa. Situazione non dissimile, per non dire ancora più dolorosa, da quella che si verifica allorché l'alloggio è stato realizzato, ovvero risulta addirittura abitato, senza essere stato ancora rogitato allorché subentra il fallimento dell'impresa e/o della cooperativa. In questo caso, infatti, succede che il bene costruito viene inserito nella massa fallimentare con la conseguenza che i numerosi creditori, spesso assistiti da privilegio o, come le banche, garantiti da ipoteca, lasciano ben poche possibilità di recupero al cittadino promissario acquirente.

Può addirittura accadere, in questo caso, che il cittadino acquirente si veda vendere la « sua » casa, peraltro già disponibile anche se non formalmente acquisita in proprietà, con la sola possibilità di recuperarla ricomprandosela di nuovo, cioè pagandola due volte, come a dire che si vive il danno e la beffa. In ogni caso, sul piano più generale, si verifica una evidente ingiustizia: il cittadino acquirente, che non ha nessuna responsabilità nel fallimento dell'impresa, finisce per subirne (spesso unico) le conseguenze più pesanti!

Il fenomeno appena descritto, signor Presidente ed onorevoli colleghi, è molto più diffuso di quanto non si creda, il che non risulta difficile da comprendere se si pensa che nel nostro paese l'acquisto della casa di abitazione interessa quasi l'80 per cento della popolazione. Le dimensioni stimate dello stesso fenomeno conducono taluni ad affermare che negli ultimi dieci anni le famiglie colpite dai crac immobiliari sarebbero state addirittura circa 200 mila, con un giro d'affari di migliaia di miliardi; senza entrare nel merito della veridicità di tali cifre, che talaltro tende a ridimensionare pur senza negarle, certo è che migliaia e migliaia di cittadini, in ogni parte del paese, sono stati e risultano tuttora colpiti nel risparmio faticosamente accumulato durante tutta una vita, a volte vittime di avventurieri o di pseudoimpre-

ditori senza scrupoli che non insolitamente, peraltro, tornano a delinquere dopo esperienze fallimentari: un fenomeno carsico che l'autodisciplina del mercato non è riuscita né a prevenire né ad eliminare.

Volendo dare un'interpretazione « plastica » di quanto accade nella realtà, va detto che, una volta realizzato l'accordo, tra le parti si viene a definire una relazione triangolare, tra il cittadino (singolo o associato), l'impresa ed i terzi coinvolti, in particolare le banche. Verificatosi il dissesto aziendale, i terzi (innanzitutto le banche assistite dall'ipoteca) si rivalgono sui beni dell'impresa, immobile prima di tutto, ed il cittadino si trova inerme, senza alcuna possibilità di ottenere la casa o di recuperare il danaro investito: il triangolo diventa una specie di gabbia che stritola, un vero e proprio « triangolo della disperazione » !

Sul piano giuridico, una situazione siffatta trova la sua possibilità di sussistere in un vuoto di legislazione sulla materia che vede l'Italia del tutto in ritardo nei confronti di altri paesi, anche europei, che sono già da tempo intervenuti con norme di garanzia a salvaguardia del cittadino acquirente. Il ritardo del nostro paese, in questo campo, è ancora più colpevole se si pensa che la stessa nostra Carta costituzionale, oltre a prevedere la « tutela del risparmio in tutte le sue forme », all'articolo 47 recita esplicitamente che la Repubblica « favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione ».

Alla luce di tutto quanto appena detto, credo, signor Presidente ed onorevoli colleghi, che sia necessario intervenire con assoluta urgenza sulla materia, ad evitare che, oltre alle migliaia di cittadini già incorsi nelle disavventure descritte, altri vi possano incorrere a breve. Anche in questo caso, credo possiamo tutti convenire che prevenire è meglio che curare !

È in questa linea che si collocano il contenuto e le finalità della proposta di legge che viene sottoposta al Parlamento e che mira a tutelare gli acquirenti che si associano in cooperativa o si rivolgono direttamente ad un costruttore al fine di

ottenere un alloggio. La legge che si chiede di approvare è volta a consentire, a differenza di quanto avviene attualmente, la soddisfazione dell'interesse manifestato dal cittadino acquirente, elevandolo a livello paritario se non prevalente rispetto ad altre esigenze prese in considerazione dall'ordinamento. In base alla normativa attualmente prevista dal diritto fallimentare, infatti, in caso di fallimento o di procedura concorsuale a carico di una società o di una cooperativa edilizia, al commissario liquidatore deve essere riconosciuta la facoltà di optare per la risoluzione dei rapporti inerenti all'assegnazione di alloggi in favore dei singoli soci, ove non sia ancora avvenuto l'acquisto della proprietà dell'alloggio in capo all'assegnatario. Acquisto che si verifica con la stipulazione del contratto di mutuo individuale, restando in proposito del tutto ininfluenza che il socio, prima dell'apertura della procedura concorsuale, abbia ricevuto la consegna dell'unità abitativa o che sia avvenuta l'assegnazione della stessa o che siano state pagate quote del mutuo, prima del frazionamento individuale di quest'ultimo.

Va ricordato, per completezza, che con la legge n. 30 del 28 febbraio 1997, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 669 del 31 dicembre 1996, è stato reso possibile trascrivere il preliminare di acquisto degli immobili da costruire; va però ricordato che gli effetti di questa tutela si sono rivelati piuttosto deboli, non solo per lo scarso ricorso alla trascrizione del preliminare da parte del promissario acquirente (trascrizione peraltro non proprio « desiderata » dal costruttore), ma soprattutto per il fatto che l'efficacia della tutela si è rivelata significativa solo nei confronti dei terzi e della società costruttrice o della cooperativa che non soffrano problemi di insolvenza. Le conseguenze della trascrizione del preliminare in caso di risoluzione del contratto, infatti, comportano l'inserimento del credito nel passivo fallimentare, senza che al promissario acquirente sia automaticamente dovuto il

risarcimento del danno: il suo diventa, in questo caso, un credito privilegiato in base a quanto previsto nel codice civile.

Rispetto a quell'innovazione, che pure ha costituito un avanzamento nei riguardi della normativa preesistente, ritengo si renda necessario compiere, a questo punto, un decisivo salto di qualità, conducendo il nostro Paese nella stessa condizione di tutela normativa che è prevista altrove in Europa.

In questa linea, nella proposta che è stata presentata, si prefigura una nuova disciplina che, anche grazie alle integrazioni che l'Assemblea vorrà apportare, potrà prevedere diverse misure innovative: dall'obbligo di esecuzione dell'opera, senza che si arrechi pregiudizio ai controinteressati, alla collocazione in sede privilegiata del credito dell'acquirente; dal subentro volontario degli enti pubblici territoriali nelle procedure concorsuali, al fine di eseguire o completare l'opera edilizia, alla previsione di forme immediate di acquisto del suolo edificabile e — come già è stato detto dal relatore — di forme progressive di acquisto della proprietà dell'immobile da costruire man mano che lo stesso venga edificato; dalla previsione, a carico del costruttore, di una fidejussione bancaria o assicurativa per la realizzazione dell'opera alla istituzione di un fondo di garanzia, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da utilizzare in via sussidiaria rispetto alle precedenti misure, al fine di completare l'opera oggetto del contratto di acquisto.

Le modalità di acquisto immediato del suolo ed *in progress* dell'immobile da costruire in alcuni paesi vantano, peraltro, una tradizione giuridica positiva e consolidata. È stata in particolare la Francia ad aver introdotto modifiche al codice civile volte ad accogliere questo principio. In questo paese è stato previsto, infatti, un intero capitolo relativo alla vendita di immobili da costruire, vendita definita come l'atto in cui il venditore si obbliga a costruire un immobile entro un termine prefissato nel contratto. La vendita può essere a termine, nel qual caso il venditore si obbliga a fornire l'immobile al momento

del suo completamento e l'acquirente a pagare il prezzo al momento del completamento stesso (il trasferimento di proprietà, cioè, retroagisce al momento della vendita), oppure la vendita di una futura realizzazione, nel qual caso il venditore trasferisce immediatamente all'acquirente i suoi diritti sul suolo, mentre l'edificio diventa proprietà dell'acquirente *in progress*, vale a dire contemporaneamente all'avanzamento dei lavori.

Una tutela così articolata potrebbe essere introdotta anche in Italia e la sua previsione, a mio parere, non dovrebbe incontrare molte resistenze: infatti, oltre alle ragioni già illustrate inizialmente, sembrerebbe piuttosto paradossale che il nostro ordinamento — tramite il decreto legislativo n. 427, del 9 novembre 1998 — offra un'adeguata tutela all'acquisto di immobili in multiproprietà, finalizzati a periodi di vacanza, ed intenda invece continuare ad ignorare, invece, le più fondate esigenze di chi acquista la casa a scopo di abitazione.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, il contenuto della proposta che vi viene sottoposta è volto a garantire sia chi acquista l'immobile da costruire tramite le cooperative edilizie, a proprietà divisa o indivisa, sia chi compra una casa in costruzione dal costruttore, impegnandosi a finanziare i lavori di edificazione man mano che si svolgono.

Le sue finalità sociali sono perseguite principalmente attraverso norme di carattere ordinamentale, per cui rimangono fermi i profili fiscali delle cooperative edilizie e delle società immobiliari interessate nonché le relative norme di finanziamento.

La tecnicità della materia ha suggerito al sottoscritto la formulazione di una legge di delega, corredata da una nutrita serie di principi che delineano in maniera compiuta l'obiettivo dell'intervento legislativo e specificano i mezzi attraverso i quali si intende giungere ad una migliore tutela degli acquirenti degli immobili da costruire.

Quanto all'ambito temporale di applicazione, stabilendo l'articolo 11 delle pre-

leggi che la legge non dispone che per il futuro, e dunque sancendo il principio della irretroattività della norma (principio, peraltro, non inderogabile secondo quanto stabilito dalla suprema Corte), la proposta — per come è articolata — non può che riguardare il futuro. Ciò non toglie che, pur senza alimentare illusioni di sanatorie insostenibili, preme richiamare l'attenzione di tutti i colleghi sull'opportunità di definire una misura di solidarietà adeguatamente articolata e che preveda il concerto di livelli istituzionali subnazionali, volta ad assicurare un parziale ristoro a quanti risultino titolari di un danno certo alla data di entrata in vigore della presente legge. La questione, sicuramente complessa e difficile da risolvere, è già stata affrontata, del resto, in sede di discussione in Commissione, pur senza avere trovato per ora soluzioni condivise.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la proposta di legge che si sottopone alla vostra attenzione tratta una questione che, oltre ad essere di giustizia sostanziale, non è esagerato definire drammatica per migliaia di cittadini e di famiglie. La sua consistenza obiettiva, l'esigenza di una tutela costituzionalmente rilevante che ne risulta implicata, l'urgenza dell'intervento che viene reclamata dalle vittime dei dissesti, il carattere oserei dire *bipartisan* della questione evocata (che non può essere definita né di destra né di sinistra), questi e molti altri elementi facilmente ricavabili dalla materia mi inducono a confidare, oltre che in una approfondita discussione, in una celere approvazione della norma da parte della Camera dei Deputati.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Magnolfi. Ne ha facoltà.

BEATRICE MARIA MAGNOLFI. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, all'articolo 47, comma 2, della nostra Costituzione si legge che la Repubblica « favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione ». Dunque, secondo la nostra Carta costituzionale la casa è un bene primario.

La casa fa parte dell'identità dei cittadini che in Italia hanno sempre un legame molto stretto con la propria terra e con i luoghi della residenza familiare. Non per nulla gli italiani hanno un'altissima percentuale di prime case in proprietà. L'ISTAT calcola che l'80 per cento delle famiglie posseda un immobile residenziale. Nelle grandi città la percentuale di famiglie che scelgono di vivere in casa di loro proprietà è del 50-55 per cento. Sono dati che non hanno riscontro in nessun altro paese. Dunque, non solo la casa è un bene primario sancito dalla nostra Costituzione, ma, per una serie di ragioni storiche e sociali peculiari del nostro paese, la casa è anche un vero e proprio diritto di tutti gli italiani.

Proprio per tale motivo la questione dei fallimenti immobiliari è una delle emergenze di maggior rilievo che non possiamo ignorare come legislatori. Purtroppo, il fenomeno dei fallimenti delle ditte costruttrici è drammaticamente in crescita. I dati ISTAT parlano di 1.391 fallimenti di società e cooperative edili nel 1995, 1.591 nel 1996, 1.486 nel 1997, 1.623 nel 1998: si tratta di 6.091 fallimenti in quattro anni. Non sono ancora disponibili i dati riferiti agli ultimi tre anni, ma è perfettamente presumibile una media di oltre 1.500 ogni anno. I conti, dunque, sono semplici. Siamo ad una cifra in che si avvicina alle 10 mila ditte fallite o per cui sono ancora in essere le procedure di fallimento.

I costruttori, privati o cooperative che siano, in mancanza di fondi propri spesso ricorrono al supporto delle banche dando come garanzia l'ipoteca sul terreno e sull'edificio o complesso condominiale anche da costruire o in corso di costruzione. Il dato da cui partire oggi è che le vittime dei fallimenti immobiliari, i promissari acquirenti, tutti coloro che, cioè, hanno sottoscritto un preliminare di vendita o di assegnazione e che si trovano coinvolti nel fallimento della ditta costruttrice, sono di fatto privi di tutela e non hanno la possibilità di accedere al recupero delle somme già erogate e neppure di rivalersi in maniera efficace sull'immobile costruito.

La legislazione fallimentare italiana ruota attorno al regio decreto n. 267 del 16 marzo 1942. In particolare, la revocatoria fallimentare e la vendita non ancora eseguita da entrambi i contraenti sono regolati dagli articoli 67 e 72. Quest'ultimo articolo prevede che se il venditore è dichiarato fallito o il contratto di vendita è ancora ineseguito o non compiutamente eseguito da entrambe le parti, quindi non c'è stato ancora il passaggio dell'immobile dal venditore al promissario acquirente, il curatore del fallimento può scegliere fra l'esecuzione del contratto e lo scioglimento. La stessa norma prevede che in caso di scioglimento del contratto il compratore ha diritto di far valere il proprio credito nel passivo senza che gli sia dovuto il risarcimento del danno. Quest'ultima norma prevista dalla legge sembrerebbe a vantaggio della vittima del fallimento, ma nella realtà dei fatti per le vittime dei fallimenti la possibilità di rivalersi sull'immobile è puramente teorica dato che nella procedura del fallimento il promissario acquirente è il soggetto più debole.

Infatti, il decreto-legge n. 669 del 1996, al fine di tutelare i soggetti che concedono mutui edilizi, ha introdotto nel codice civile un articolo, il 2825-*bis*, per il quale l'ipoteca iscritta su edificio o complesso condominiale anche da costruire o in corso di costruzione a garanzia dell'intervento edilizio prevale sulla trascrizione anteriore dei contratti preliminari. Dunque, anche la possibilità di rivalsa da parte del promissario acquirente sulla parte di immobile già edificata decade dato che nella maggior parte dei casi l'immobile da costruire è presentato alla banca da parte della società o cooperativa costruttrice come garanzia del pagamento.

Lo stesso decreto, in realtà, aveva già cercato di sviluppare un primo tentativo di offrire una protezione, sia pure minimale, per i promissari acquirenti prevedendo l'introduzione nel codice civile dell'articolo 2645-*bis* che stabiliva la trascrivibilità dei contratti preliminari, cioè dava ai preliminari di assegnazione o di vendita un'ufficialità che consentiva l'opponibilità a terzi dei contratti anche in sede fallimen-

tare. Se da una parte il promissario acquirente può far valere i propri diritti contro le pretese di altri acquirenti, dall'altra continua a trovarsi in posizione di svantaggio nei confronti delle banche che, nella quasi totalità dei fallimenti immobiliari, hanno posto l'ipoteca sull'immobile da costruire al momento di concedere il prestito.

Quindi, per l'altra norma citata, introdotta dal decreto-legge, continuano ad essere gli istituti di credito, e non i cittadini, i soggetti maggiormente tutelati, che per primi possono far valere i propri diritti sull'immobile nei confronti della ditta costruttrice fallita.

Questa è la realtà dei fatti, ma oggi abbiamo l'occasione di dare una risposta, attesa da moltissime persone. In base ai dati raccolti dalle associazioni dei consumatori, con il supporto dell'ISTAT, si stima che oltre 200.000 sono le famiglie italiane coinvolte in fallimenti immobiliari, ovvero oltre mezzo milione di persone, le quali vivono il disagio di aver perso i loro risparmi, accantonati spesso con grandi sacrifici, e di aver perso il sogno di poter accedere ad una casa di proprietà e in più con l'incubo di vedere venduta all'asta la casa che essi hanno regolarmente acquistato e che ovviamente non possono permettersi di pagare una seconda volta.

I dati forniti da CONAFI e ASSOCOND, le due maggiori associazioni che raccolgono le vittime dei fallimenti immobiliari, ci dicono che a causa di questi fallimenti ogni anno almeno 30.000 famiglie perdono le somme già versate e la possibilità di andare a vivere nella casa da essi acquistata: ciò significa 2.500 famiglie ogni mese, 82 famiglie ogni giorno. Si calcola che la gestione di ogni fallimento, prima di giungere a conclusione, abbia una durata che molto raramente è inferiore ai sei anni: un vero e proprio calvario economico, burocratico e anche psicologico, alla fine del quale le vittime del fallimento vedono molto spesso le proprie case vendute all'asta.

Oggi al Governo chiediamo che esso, dopo l'approvazione di questa legge delega — che ci auguriamo venga votata all'una-

nimità in questa Assemblea —, si faccia carico dei diversi aspetti di un problema così rilevante dal punto di vista economico e sociale e così diffuso sul territorio. Infatti, su un totale di oltre 9.000 ditte fallite, oltre 3.300 sono in Lombardia, 1.415 in Puglia, 1.280 in Toscana, quasi 1.100 nel Lazio, 960 in Piemonte. Ciò per dire che si tratta di un fenomeno avente rilevanza nazionale, che coinvolge anche le aree più dinamiche del paese.

Oggi ad ascoltare questa discussione vi sono migliaia di cittadini che hanno subito un danno, che si misura non solo in termini economici, ma anche in termini di perdita di fiducia nei confronti delle istituzioni e della giustizia stessa. Se andiamo al di là dei numeri, di per sé impressionanti, ci colpisce anche la drammatica qualità del fenomeno: giovani coppie che intendevano sancire un progetto di costruzione familiare attraverso l'acquisto di una casa in comune; famiglie che faticosamente hanno accantonato i loro risparmi pur di trascorrere una vecchiaia serena in una abitazione di proprietà; persone singole che non vogliono dipendere dalla generosità di qualche convivente.

Al danno economico, spesso irrimediabile per l'economia familiare, si somma il fallimento di un progetto di vita, fatto di speranze, di sogni, di investimento affettivo; i più deboli lo hanno vissuto anche come un fallimento personale, quasi come una colpa per non essersi saputi tutelare rispetto ad una macchina burocratica, che sembra pensata per stritolare chi non ha potere. Essi hanno rimuginato in silenzio la loro frustrazione e solo dopo anni sono riusciti ad organizzare una rete associativa che, anche in virtù di Internet, ha potuto far pervenire il proprio tam-tam anche ai più distratti fra i legislatori. A Torino, a Milano, a Pisa, a Lucca, a Roma, nelle regioni meridionali, sono state organizzati *sit-in* e addirittura scioperi della fame: tutto per sollecitare un briciolo di attenzione su una lunga serie di drammi individuali che si configurano ormai come un enorme problema sociale.

Non è un caso che nel 25 per cento delle proposte legislative presentate dal-

l'opposizione, già nel primo anno di legislatura, vi sia stato un impegno straordinario da parte di tutti i gruppi politici dell'Ulivo per cercare di dare una risposta a questo problema, prevenendolo per il futuro ma anche alleviandone le conseguenze, per coloro che vi siano già incorsi. Da parte loro, i Democratici di sinistra hanno formulato interrogazioni, risoluzioni in Commissione, interrogazioni a risposta immediata e proposte di legge; vorrei ricordarlo anche per dare atto del lavoro di tanti colleghi, a cominciare dagli onorevoli Luciano Violante, Mauro Agostini, Carlo Carli, Raffaella Mariani, Alberto Nigra, Alberto Fluvi fino a molti altri che si sono mobilitati, nei rispettivi territori, per ascoltare e offrire soluzioni a una questione, che una volta tanto, colleghi, non ha nulla di corporativo o di lobbistico, ma investe la tutela di un diritto fondamentale.

Ma da tutti i gruppi dell'Ulivo ho visto un grande impegno; ad esempio, da parte dell'onorevole Buemi dei Socialisti democratici italiani e da parte di Gabriella Pistone dei Comunisti-italiani. Inoltre, si sono avute molte proposte anche da parte della maggioranza di Governo. Ciò ci fa sperare che la proposta di delega al Governo all'esame dell'Assemblea venga approvata così come l'ha presentata il relatore, onorevole Fanfani. Essa parte dall'assunto, più volte da noi enunciato, dell'insufficiente tutela apprestata per i commissari acquirenti; fino all'intervento del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito nella legge n. 30 del 28 febbraio 1997, gli acquirenti di immobili da costruire, addirittura, non potevano neanche trascrivere i contratti preliminari. Oggi, ciò è possibile ma, come detto, la trascrivibilità costituisce una difesa poco efficace in caso di insolvenza delle ditte costruttrici. La proposta di legge all'esame fa un passo in più, prevedendo l'obbligo di esecuzione in forma specifica del contratto in alternativa all'inserimento nella procedura concorsuale avviata avverso la società costruttrice. Inoltre, anche secondo quanto chiediamo con le nostre proposte di modifica, l'acquirente viene tutelato attraverso l'isti-

tuto della fideiussione bancaria o assicurativa. Si prevede la necessità di ottenerla, da parte del costruttore, a garanzia dell'ultimazione dei lavori ed individuando esplicitamente il soggetto che deve fornirla; non solo, ma abbiamo anche esplicitato il criterio che il contratto preliminare non sia solo il consenso delle due parti alla stipula di un contratto successivo ma debba contenere le caratteristiche essenziali dell'immobile, i tempi previsti per la costruzione, il prezzo di vendita e la data di consegna, le modalità e i termini di pagamento.

Un'altra modifica, qualitativamente significativa, alla legislazione vigente dovrebbe riguardare le modalità di acquisto del diritto di proprietà del suolo (sul quale verrà costruito l'immobile) e dell'immobile stesso nel corso della sua edificazione. In Francia, è stato detto, sono state introdotte modifiche al codice civile volte ad accogliere tale principio; è stato introdotto un intero capitolo relativo alla vendita di immobili da costruire, definita come *fattispecie* in cui il venditore si obbliga a costruire un immobile entro un termine di tempo prefissato nel contratto. La vendita può essere a termine, nel qual caso il venditore si obbliga a fornire l'immobile e l'acquirente a pagare il prezzo al momento del completamento della costruzione. Oppure, si può avere la vendita di una futura realizzazione, *fattispecie* nella quale il venditore trasferisce immediatamente all'acquirente i suoi diritti sul suolo. L'edificio diviene di proprietà dell'acquirente *in progress*, contemporaneamente all'avanzamento dei lavori. In tal modo, il legislatore francese ha stabilito che le opere a venire diventano proprietà dell'acquirente a misura della loro esecuzione e che l'acquirente è tenuto a pagarne il prezzo nella misura dell'avanzamento dei lavori.

Ricapitolando i punti più qualificanti della proposta all'esame, così come integrati dai nostri emendamenti, si può dire che essa individua i seguenti principi cui si deve attenere la delega al Governo: criteri per inserire nella legislazione nuove tutele, a vantaggio dei commissari acquirenti di immobili costruiti sia da società sia da

cooperative, anche attraverso il meccanismo della fideiussione bancaria o assicurativa; criteri direttivi volti a far fronte a situazioni di insolvenza dei commissari venditori e, in particolare, l'adozione del modello francese con forme immediate di acquisto della proprietà via via che se ne completi l'esecuzione; provvedimenti urgenti che diano risposte immediate alle aspettative di tante persone che sono già coinvolte in un fallimento in corso.

Oltre a tutelare meglio in futuro gli acquirenti, dobbiamo anche dare risposta a questi problemi che sono *in itinere*. Per tali motivi, noi proponiamo una norma transitoria, un periodo in cui si sospendano le esecuzioni e le aste per affinare l'istituzione di un fondo di solidarietà. Abbiamo proposto tale istituzione con uno specifico emendamento di cui è primo firmatario l'onorevole Buemi; si tratta di un contributo che potrebbe venire o dall'incremento del settore delle fideiussioni assicurative e bancarie derivante dall'obbligo dell'applicazione della fideiussione oppure dal fondo nazionale per la casa, in collaborazione con le regioni e le province autonome. Un piccolo contributo, da modulare in relazione al reddito, a titolo di ristoro per quanti abbiano subito un danno documentabile e siano commissari acquirenti degli alloggi destinati alla prima casa di abitazione, dopo che sia avvenuta la liquidazione forzata o dopo che sia subentrata la gestione commissariale dell'impresa costruttrice. Su tali basi di discussione, proposte dal relatore onorevole Fanfani, noi Democratici di sinistra ci riconosciamo pienamente. Ci auguriamo che anche nella maggioranza prevalga la sensibilità sociale nonché la volontà di tenere fede agli impegni assunti in tante città con le numerose delegazioni di cittadini colpiti dal fenomeno.

Presidente, siamo qui da un anno e non sempre avverto la tensione morale che immaginavo fosse connessa al nostro lavoro di parlamentari; oggi difendere chi vorrà comprare la casa, per andarci a vivere con la sua famiglia, sento che rappresenta un modo per dare un grande significato al nostro impegno di legislatori.

È una causa giusta che può ristabilire un rapporto di fiducia nei confronti di questa istituzione da parte di tante persone; mi auguro, pertanto, che ne saremo all'altezza (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo, della Margherita, DL-l'Ulivo e Misto-Comunisti italiani*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Vitali. Ne ha facoltà.

LUIGI VITALI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, devo dire che la proposta di legge alla nostra attenzione ha sicuramente un merito che le va riconosciuto per aver voluto e saputo porre all'attenzione del legislatore e, quindi, del Parlamento, una situazione drammatica che ormai si porta avanti da parecchi anni. Una situazione drammatica che pesa sulle famiglie italiane nel momento in cui colpisce quello che rappresenta il miraggio, il sogno di una vita di lavoro, vale a dire la realizzazione di una casa nella quale vivere con la propria famiglia.

Sicuramente questa proposta di legge oggi ci farà discutere, ma sono anche convinto che ci porterà a decidere in maniera equa facendo sì che la legislazione italiana si adegui alla più avanzata legislazione europea esistente in materia.

Si tratta di una normativa che pone fine o, comunque, cerca di porre fine ad un malcostume (forse il termine è pesante, ma non ne trovo altri) che lo Stato fino ad ora ha consentito; mi riferisco al fatto di lasciare il mercato edilizio, appetibile proprio perché pone le sue basi sul sentimento e su principi consolidati della popolazione, che oggi può essere, per così dire, invaso con pochi milioni di euro, permettendo così a persone spregiudicate di entrare in un campo delicato dove sono riposte tantissime aspettative e speranze da parte della popolazione; si tratta di persone spregiudicate che inquinano un mercato che avrebbe dovuto invece essere garantito dallo Stato proprio perché trattasi di un mercato finalizzato ad un interesse superiore e supremo, quale è quello della casa.

Però, occorre anche dire che una parte di questa responsabilità, oltre a quella

doverosa che deve assumersi lo Stato, va attribuita a coloro che, in gran parte, sono finiti sotto questa tagliola; ad un mercato che aveva delle regole ben precise, essi infatti hanno preferito situazioni più convenienti, ignorando quello che poi in realtà è accaduto.

Con questa proposta di legge sicuramente si pone fine a questo malcostume così come si pone fine anche alla situazione, non più sostenibile in uno Stato civile, di procedure fallimentari che durano anni, qualche volta più lustri; a questo proposito mi pare non più possibile mantenere bloccati un mercato, un'economia, perché non si riesca a prevedere procedure concorsuali che abbiano i tempi di una società ormai globalizzata; fra l'altro, noi ancora oggi disponiamo di un ordinamento che risale a 60 anni fa quando diverso era il mercato e diverse erano le esigenze così come i protagonisti del mercato.

Il Governo ha istituito una commissione il cui compito è di presentare un lavoro con il quale si cercherà di riformare il diritto fallimentare; evidentemente, non possiamo attendere che questa riforma complessiva si attui dato che vi è la necessità, il dovere morale di intervenire quanto meno per evitare che altre famiglie incorrano nello stesso rischio e nelle stesse peripezie nelle quali sono incorse finora tante famiglie; al riguardo, è stato detto che in quest'aula non sono presenti voci ufficiali di tali famiglie; tuttavia, le famiglie che oggi hanno interessi coinvolti all'interno delle procedure fallimentari rappresentano un'enormità (attualmente sono più o meno 200 mila le famiglie interessate da queste procedure). Una normativa di questo genere eviterà che si possano verificare in futuro queste situazioni.

Quindi, io ed il mio gruppo siamo assolutamente favorevoli a creare delle garanzie al promittente acquirente che siano fideiussorie, bancarie o assicurative e che ci sia in pratica la possibilità di non vedere sfumare in un colpo solo le speranze e il lavoro di una vita, non soltanto di un coniuge, ma dell'intera famiglia.

Detto questo, signor Presidente, dobbiamo essere estremamente chiari per non creare in chi ci ascolta e in chi ci sta seguendo delle illusioni che forse qualche volta abbiamo già creato, sicuramente in modo inconsapevole, perché non credo che in questo Parlamento nessuno di noi e nessuna parte politica si possano permettere il lusso di giocare o di scherzare sui sentimenti e sulle situazioni drammatiche che vivono queste migliaia di famiglie.

Tuttavia, va detto in maniera chiara, proprio per evitare che si creino delle aspettative, che questa normativa sicuramente sarà efficace, benvenuta e forse anche arrivata in ritardo, ma sanerà le situazioni da oggi in poi e non potrà avere un effetto retroattivo. In questo senso, sono favorevole a cercare delle soluzioni — leggeremo gli emendamenti, anche se non ne ho avuto ancora copia — ma voglio che due principi siano chiari e credo che su di essi non si possa discutere. Se il ristoro, se la possibilità di concorrere a un parziale ristoro per tante migliaia di persone che sono in questa situazione deve significare creare un fondo di salvaguardia, che deve essere a carico dello Stato (in questo senso, imponendo al Governo la necessità di creare nuove tasse per alimentare questo fondo), c'è assolutamente una posizione contraria mia e del mio gruppo politico, che notoriamente siamo per non aumentare le tasse ma per ridurle. Un altro principio sul quale credo non si possa discutere è il seguente: non possono essere create in corsa norme procedurali o civilistiche con effetto retroattivo. In altre parole, non si può oggi modificare un codice civile, che prevede determinate forme di garanzia e determinate priorità nelle garanzie, quando ormai vi sono decine di migliaia di procedure fallimentari in corso. Non possiamo modificare le regole quando queste hanno già espletato i propri effetti.

Detto questo, sono assolutamente favorevole — e anche la mia parte politica lo è — a trovare delle soluzioni di indennizzo e di ristoro, anche parziali. Tuttavia, dobbiamo sapere quale sia il periodo entro il quale dobbiamo operare, quali sono i

numeri ai quali dobbiamo rivolgerci: questo credo ce lo imponga una serietà di approccio al problema. Nel momento in cui parliamo di una situazione di questo tipo, chi ci ascolta deve sapere quante di queste persone possono o devono rientrare in una previsione normativa e quante, purtroppo, non è possibile aiutare, se non facendo leva su iniziative di enti locali territoriali, che possono essere le regioni (in alcune regioni ci sono già state), le province e i grandi comuni. Noi abbiamo il dovere di stabilire il campo nel quale dobbiamo muoverci per poter avere anche una capacità di intervento. Infatti, ho fatto dei calcoli sommari, ma se sono veramente 200 mila le famiglie che oggi si trovano a vivere questo dramma, noi avremo bisogno di una manovra finanziaria, perché parliamo della necessità di fondi che vanno da un minimo di 8 mila a un massimo di 15 mila miliardi di vecchie lire, che non possiamo sicuramente promettere e che credo nemmeno l'opposizione voglia sbandierare, pena essere accusati di demagogia e di non voler risolvere realmente problema.

Ho sentito parlare del fatto che la problematica fideiussoria creerà un business. Possiamo vedere in che maniera incedere perché non sia il cittadino qualunque, sotto forma di maggiori tasse, ma un sistema economico a potersi caricare, come è giusto che sia, una parte minimale di queste problematiche. Tuttavia, prima di andare ad affrontare questo discorso, credo si imponga la necessità, come dicevo prima, di stabilire i confini della nostra azione, perché soltanto se avremo chiare le quantità, potremo avere anche chiari quali potranno essere gli interventi.

Mi auguro che nelle decine di emendamenti presentati ci possa essere una proposta di stimolo per una soluzione. Da parte mia, non ho la soluzione in tasca e per quanto mi sia sforzato di creare una possibilità di risolvere il problema non ci sono riuscito.

Come tante volte è avvenuto in Parlamento quando ci siamo trovati liberi da contrapposizioni ideologiche ed uniti nella finalità di raggiungere un obiettivo che era