

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 636

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**CIMBRO, LAFORGIA, MORETTI, ROSATO, COCCIA, D'INCECCO,
CARELLA, DEL BASSO DE CARO, GASPARINI, GULLO**

Modifiche al decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, in materia di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire

Presentata il 3 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, emanato ai sensi della legge delega 2 agosto 2004, n. 210, ha introdotto nel nostro ordinamento norme in materia di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire.

In questi primi otto anni di applicazione delle norme contenute nel decreto legislativo n. 122 del 2005 sono emerse forti criticità sia nell'applicazione delle norme relative alla stipula, da parte dei costruttori, delle polizze fideiussorie a favore degli acquirenti di immobili sia nella consegna della polizza assicurativa decennale indennitaria a beneficio, sempre dell'acquirente dell'immobile, con effetto dalla data di ultimazione dei lavori a copertura dei danni materiali e diretti all'immobile, compresi i danni ai terzi.

Questa mancanza ha comportato, com'è facile immaginare, gravissime conseguenze. Infatti, gli acquirenti di immobili che il legislatore attraverso l'adozione di tale normativa voleva tutelare sono invece, nei fatti, rimasti sprovvisti di ogni tutela.

Oggi questa situazione appare ancora più grave proprio a causa della crisi economica: infatti l'acquirente, non avendo la tutela prevista dalla legge, non è messo al riparo da situazioni di crisi aziendali (fallimenti), che in genere hanno come unico soggetto debole, contrattualmente disquisendo, proprio il cittadino acquirente dell'immobile.

Ne è conferma sia l'aumento quasi esponenziale delle procedure fallimentari in tutto il territorio nazionale sia l'incremento rilevante delle procedure esecutive

immobiliari promosse dal sistema bancario a tutela dei crediti derivanti da mutui fondiari impagati.

Al fine di comprendere il fenomeno descritto basta evidenziare, da un lato, le rilevazioni, circa l'effettiva applicazione della legge sul territorio nazionale, effettuate dalla Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP) SpA, che, tra gli altri, gestisce il Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni immobili da costruire, di seguito « Fondo », dall'altro lato, le rilevazioni effettuate da Scenari immobiliari (istituto indipendente di studi e di ricerche che analizza i mercati immobiliari e in generale, l'economia del territorio in Italia e in Europa). Tali rilevazioni, convergenti nei risultati, hanno evidenziato come l'applicazione della norma sul rilascio delle garanzie fideiussorie (rilascio all'atto degli acconti) è rispettata soltanto nel 30 per cento delle nuove costruzioni, una media registrata su base nazionale. Nelle regioni del nord si registra un'applicazione pari al 35 per cento, nelle regioni del centro pari al 20 per cento e nelle regioni del sud pari all'8 per cento. Molti costruttori, infatti, si rifiutano esplicitamente di dare adempimento all'obbligo fideiussorio. È evidente che con tali comportamenti i costruttori alimentano il fenomeno dell'evasione fiscale, presente in misura significativa nel settore. Dalle analisi citate è emerso, altresì, che in alcuni casi i costruttori e le cooperative chiedono agli acquirenti dichiarazioni di rinuncia alla fideiussione (del tutto illegittime). In altri casi è stata registrata la procedura di presentare agli acquirenti due diverse opzioni di acquisto, corrispondenti a diversi prezzi dell'immobile: l'uno, più contenuto, senza la previsione di fideiussione, l'altro, più elevato, con la previsione della fideiussione. Si tratta di pratiche evidentemente illecite, atteso che non può sussistere l'opzione tra l'applicazione di una norma imperativa e la sua violazione.

La notazione più preoccupante, però, sta nel rilievo che le stesse associazioni imprenditoriali del settore, che all'inizio avevano salutato con favore la disciplina in esame, si stanno, invece, distinguendo

per il loro « assordante silenzio » di fronte a una così diffusa disapplicazione della legge da parte dei loro associati, i quali, a volte, danno l'impressione di auspicarne il fallimento.

Per un altro verso, è evidente come la violazione delle disposizioni in materia di garanzia fideiussoria obbligatoria per gli acconti versati dall'acquirente di immobili da costruire trovi un fertile terreno di coltura nell'inadeguatezza del sistema sanzionatorio previsto dalla legge e rischi di limitare gravemente l'efficacia del sistema di tutela introdotto dalla nuova disciplina. Infatti, la normativa prevede quale sanzione la nullità del contratto che può essere fatta valere unicamente dall'acquirente. È evidente che l'interesse dell'acquirente è quello di comprare l'immobile di cui ha già pagato, magari, anche un cospicuo acconto sul prezzo, e non di procurarsi una nullità del contratto con i rischi di non ripetere le somme versate se non attraverso un'azione giudiziaria dai tempi non brevi e con costi di non poco conto.

Sul piano delle conseguenze il mancato rilascio della fideiussione comporta che i cittadini che hanno versato acconti per l'acquisto di una casa, in caso di procedura fallimentare dell'impresa costruttrice (alquanto numerose, tenuto conto dell'attuale situazione economica), risulteranno, per i motivi citati, totalmente privi di tutela e non potranno utilizzare alcun rimedio: i loro risparmi per l'acquisto, in genere della prima casa andranno irrimediabilmente perduti.

Ci avviamo ad assistere a un fenomeno che farà « piombare » nell'indigenza decine di migliaia di famiglie.

Inoltre, il mancato rilascio della fideiussione ha come ulteriore conseguenza la mancata alimentazione del Fondo di solidarietà per le vittime dei fallimenti immobiliari già avvenuti nel passato. Si tratta, come risulta dai dati, di un numero di famiglie alquanto consistente, precisamente di 12.071 che hanno presentato (al 30 giugno 2008) istanza di indennizzo per circa 800.000.000 euro, mentre il Fondo alla data del 31 gennaio 2013 ha raccolto

importi per complessivi 62.000.000 euro circa. Queste famiglie rischiano di ottenere indennizzi irrisori, se non addirittura irridenti.

Inoltre è sempre più frequente anche la prassi di non consegnare all'acquirente un'assicurazione postuma decennale a garanzia dei gravi difetti. Infatti, la norma di legge prevede che l'acquirente ottenga dal venditore una polizza assicurativa che lo garantisca nei dieci anni successivi alla vendita per i difetti per i quali lo stesso codice civile impone la garanzia del costruttore; in buona sostanza la polizza deve garantire la piena applicazione del diritto alla garanzia decennale prevista dal codice civile all'articolo 1669.

Purtroppo è stato registrato che il sistema assicurativo ha predisposto e immesso sul mercato polizze del tutto difformi dai contenuti previsti dal dettato legislativo. Ne è prova che le polizze più diffuse attualmente poste sul mercato sono prive di reale copertura, limitandosi a garantire l'intervento assicurativo soltanto nei casi di rovina o di pericolo di rovina per difetti costruttivi delle strutture portanti: circostanza priva di rilevanza statistica.

La conseguenza è l'integrale elusione della tutela voluta dal legislatore, così ponendo gli acquirenti nella condizione di non poter contare su coperture assicurative quando l'immobile nei dieci anni successivi alla costruzione presenti difetti tali da comprometterne l'abitabilità (infiltrazioni, distacchi di coperture, impianti non funzionanti eccetera).

Infine, la diversa applicazione della norma — rilascio di polizze fideiussorie e di polizze assicurative decennali — (in relazione al territorio dello Stato: nord; centro e sud), comporta anche un forte disequilibrio nel mercato poiché consente agli imprenditori che osservano la legge e che per tale motivo si fanno carico di maggiori oneri di doversi confrontare sul mercato con altri operatori che, in forza del minor onere sostenuto, sono in grado di falsare, in misura apprezzabile, il comportamento economico dell'acquirente, attuando così una pratica scorretta in violazione del codice del consumo di cui al

decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 20 (articolo 20, comma 2).

Va evidenziato che a partire dal 2006, anno di entrata a regime dell'obbligo di fideiussione a garanzia degli anticipi dati alle imprese da parte degli acquirenti, le famiglie coinvolte negli 8.000 fallimenti nel settore dell'edilizia residenziale sono 77.000. Il danno accusato ammonta a oltre 2 miliardi di euro. Questo grazie alla disapplicazione della normativa pari al 70 per cento delle nuove costruzioni.

Ma se questo è il danno provocato alle famiglie ben più consistente è quello provocato al sistema Paese, al credito, ai subappaltatori, ai dipendenti e agli enti locali, stimabile in oltre dieci miliardi di euro. Infatti il decreto legislativo stimola, con la necessità per il costruttore di essere considerato «garantibile», il miglioramento della qualità imprenditoriale, diminuendo il rischio di *default*. Inoltre, l'obbligo di fornire l'assicurazione decennale postuma con i controlli conseguenti pretesi dalle assicurazione costringe a elevare la qualità dell'immobile e a rispettare le norme costruttive.

La presente proposta di legge mira a eliminare le criticità evidenziate sia in ordine alla stipula della polizza fideiussoria sia in ordine al rilascio della polizza assicurativa. Da un lato, rimanendo inalterata la facoltà per l'acquirente di chiedere la nullità del contratto, si introduce, attraverso l'articolo 4-bis, l'obbligo da parte del notaio rogante di verificarne, in sede di stipula, il rilascio e, in mancanza, di procedere ugualmente alla stipula ma con l'obbligo di segnalazione al comune in cui si trova ubicato l'immobile ai fini della successiva sanzione da parte dell'organo amministrativo comunale. La sanzione sarà ripartita tra l'ente locale, che in tal modo monitorerà costantemente il territorio e avrà anche interesse nella precisa applicazione della norma avendone riconosciuta una parte e, dall'altro lato, si alimenta il Fondo.

Inoltre si aggiunge il comma 1-bis all'articolo 5 del decreto legislativo n. 122 del 2005, il quale stabilisce che l'acquirente non può rinunciare alle tutele pre-

viste dalla normativa introdotta dallo stesso decreto legislativo.

Infine si introducono due modifiche meramente di precisazione, una all'articolo 9, comma 1, ove si estende il diritto di prelazione, oltre al compratore e ai parenti di primo grado, anche al coniuge, e l'altra all'articolo 10, comma 1, che richiama le esenzioni e i limiti alla deperibilità dell'azione revocatoria fallimen-

tare, includendo nella disciplina favorevole, oltre a quella già prevista per la residenza dell'acquirente o di suoi parenti o affini entro il terzo, anche quella del coniuge.

La sostituzione del comma 2 dell'articolo 13 sana la disparità di trattamento tra le vittime della crisi del costruttore coinvolte in procedure concorsuali e nelle altre procedute esecutive.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

a) dopo l'articolo 4 è inserito il seguente:

« ART. 4-bis.

(Obbligo di verifica del notaio rogante).

1. Il notaio verifica, in sede di stipula dell'atto di trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento di immobile, l'adempimento da parte del costruttore del rilascio della fideiussione di cui all'articolo 2 nonché dell'avvenuto rilascio della polizza assicurativa decennale postuma emessa ai sensi dell'articolo 4. In caso di mancanza della fideiussione o della polizza assicurativa il notaio è tenuto a segnalare l'inadempimento entro dieci giorni dalla data dell'atto notarile di trasferimento al sindaco del comune in cui si trova ubicato l'immobile oggetto del contratto, includendo, nella segnalazione, il prezzo indicato nell'atto stesso.

2. Per le violazioni di cui al comma 1 si applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari al 5 per cento del prezzo indicato nell'atto notarile di trasferimento. In caso di due o più violazioni, riferite al medesimo immobile, la sanzione amministrativa è aumentata di un terzo.

3. Alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate ai sensi del presente decreto si applicano le norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689. La segnalazione del notaio rogante di cui al comma 1, costituisce accertamento della violazione. Il comune in cui è ubicato l'immobile oggetto del contratto procede

alla notificazione della violazione al trasgressore e alla irrogazione della sanzione ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. Alla sanzione amministrativa pecuniaria irrogata ai sensi della presente legge non si applica il pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni.

5. Avverso l'ordinanza ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria è ammesso ricorso ai sensi dell'articolo 22 della legge 24 novembre 1981, n. 689, da presentare al tribunale del luogo in cui è ubicato l'immobile oggetto del contratto, entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza ingiunzione. Non può essere concessa la sospensione amministrativa dell'efficacia del provvedimento.

6. I proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente articolo sono versati al comune nel quale è ubicato l'immobile oggetto del contratto. Entro sessanta giorni dalla ricezione del versamento il comune provvede a destinare i quattro quinti dei proventi al Fondo di solidarietà di cui all'articolo 12 ».

b) all'articolo 5, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *1-bis.* L'acquirente non può rinunciare alle tutele previste dal presente decreto; ogni clausola contraria è nulla e deve intendersi come non apposta »;

c) all'articolo 9, comma 1, dopo le parole: « per sé » sono inserite le seguenti: « o per il coniuge »;

d) all'articolo 10, comma 1, dopo le parole: « la residenza propria » sono inserite le seguenti: « o del coniuge »;

e) all'articolo 13, il comma 2, è sostituito dal seguente:

« 2. Il requisito di cui al comma 1, lettera b), non viene meno per effetto dell'acquisto della proprietà o del conseguimento dell'assegnazione in virtù di accordi negoziali con gli organi della procedura concorsuale ovvero di aggiudicazione

di asta nell'ambito delle procedure esecutive o concorsuali conseguenti alle situazioni di crisi di cui all'articolo 3, comma 2, ovvero, infine, da terzi aggiudicatari ».

ART. 2.

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 si applicano decorsi sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

€ 1,00



17PDL0011540