



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa delle senatrici D'ADDA e Elena FERRARA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 APRILE 2013**

Modifiche al decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, in materia di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, a norma della legge 2 agosto 2004, n. 210

ONOREVOLI SENATORI. - 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 d'immobili - che il legislatore attraverso l'adozione di detta normativa voleva tutelare - sono invece, nei fatti, rimasti sprovvisti di ogni tutela.

Di più. 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, 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 appena descritto basti evidenziare, da un lato, le rilevazioni circa l'effettiva applicazione della legge sul territorio nazionale effettuate dalla società Concessionaria dei servizi assicurativi pubblici (Consap S.p.A.) che, tra gli altri, gestisce il Fondo di garanzia per le vittime dei fallimenti immobiliari e dall'altro, 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, media registrata su base nazionale. Laddove nelle regioni del nord si registra un'applicazione pari al 35 per cento, nelle regioni del centro essa è pari al 20 per cento e nelle regioni del sud 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 sopracitate 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 prassi 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. Trattasi 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, pur avendo inizialmente salutato con favore la disciplina in esame, ora si stanno distinguendo per il loro «assordante silenzio» di fronte a una così diffusa disapplicazione della legge da parte dei loro stessi associati, i quali, a volte, danno l'impressione di auspicarne il fallimento.

Per altro verso, è evidente come la violazione delle disposizioni in tema di garanzia fideiussoria obbligatoria per gli acconti versati dall'acquirente d'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, a volte, anche un cospicuo acconto sul prezzo, e non di procurare la 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 frequenti tenuto conto dell'attuale situazione economica - risulteranno, per i motivi detti, totalmente privi di tutela e non potranno utilizzare alcun rimedio. I loro risparmi, utilizzati solitamente per l'acquisto della prima casa, andranno irrimediabilmente perduti. Ci troviamo ad assistere a un fenomeno che può precipitare nell'indigenza decine di migliaia di famiglie.

Il mancato rilascio della fideiussione ha poi 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 12.071, che hanno formulato, 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 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, laddove l'immobile nei dieci anni successivi alla costruzione presenti difetti tali da comprometterne l'abitabilità (infiltrazioni, distacchi di coperture, impianti non funzionanti, ecc.).

Infine, la diversa applicazione della norma - rilascio polizze fideiussorie e polizze assicurative decennali - comporta an-

che 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 con altri operatori che, in forza del minore onere sostenuto, sono in grado di falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dell'acquirente, così attuando una pratica scorretta in violazione del Codice del Consumo (articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206).

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 ottomila fallimenti nel settore dell'edilizia residenziale sono settantasettemila. Il danno accusato ammonta a oltre 2 miliardi di euro. Questo grazie alla disapplicazione della normativa per il 70 per cento delle nuove costruzioni.

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; il tutto stimabile in oltre dieci miliardi di euro.

Difatti il decreto 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 assicurazioni costringe a elevare la qualità dell'immobile e a rispettare le norme costruttive.

Il presente disegno di legge mira a eliminare le criticità evidenziate sia in ordine alla stipula della polizza fideiussoria sia in or-

dine al rilascio della polizza assicurativa, attraverso alcune modifiche al decreto legislativo n. 122 del 2005. Da un lato, rimanendo inalterata la facoltà per l'acquirente di chiedere la nullità del contratto, con l'articolo 1, comma 1, del presente disegno di legge si introduce il nuovo articolo 4-*bis*, mediante il quale è stabilito l'obbligo da parte del notaio rogante di verificare, in sede di stipula, il rilascio di fidejussione e polizza assicurativa e, in assenza, 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 da una parte - che in tal modo monitora costantemente il territorio e avrà anche interesse alla precisa applicazione della norma - e, dall'altra, al Fondo di solidarietà, che ne verrà alimentato.

Il comma 2 introduce invece il comma 1-*bis* all'articolo 5 del decreto legislativo n. 122, il quale stabilisce che l'acquirente non può rinunciare alle tutele previste dalla normativa introdotta dal decreto legislativo stesso.

I commi 3 e 4 dell'articolo 1 introducono invece due modifiche 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; l'altra all'articolo 10, comma 1, che richiama le esenzioni e limiti alla deperibilità dell'azione revocatoria fallimentare, 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.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

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

1. Dopo l'articolo 4 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, è inserito il seguente:

«Art. 4-bis. - *(Sanzioni amministrative)*. -  
1. È fatto obbligo al notaio di verificare, 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, entro dieci giorni dalla data di stipula dell'atto notarile di trasferimento, è tenuto a segnalare l'inadempimento 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 precedente 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 della presente legge 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 si trova ubicato l'immobile oggetto del

contratto procede alla notificazione della violazione al trasgressore ed alla irrogazione della sanzione ai sensi degli articoli 14 e seguenti del capo I, sezione II, della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modifiche e integrazioni.

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 ed integrazioni.

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, e successive modificazioni ed integrazioni, 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 destinati per i quattro quinti ad alimentare il Fondo di solidarietà di cui all'articolo 12, e per un quinto al Comune in cui si trova ubicato l'immobile oggetto del contratto.

7. L'intero importo della sanzione amministrativa è versato al Comune che ha irrogato la sanzione. Il Comune, entro sessanta giorni dal versamento, riconosce la quota spettante al Fondo di solidarietà e provvede al conseguente riversamento degli importi».

2. All'articolo 5 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

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

3. All'articolo 9, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, dopo le parole: «Qualora l'immobile sia stato conse-

gnato all'acquirente e da questi adibito ad abitazione principale per sé» sono inserite le seguenti: «o per il proprio coniuge».

4. All'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, dopo le parole: «la residenza propria» sono inserite le seguenti: «o per il proprio coniuge».

