



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori PADUA, PAGLIARI, ALBANO, CUCCA, GIACOBBE, GINETTI, IDEM, ORRÙ, PEZZOPANE, PUPPATO, ROMANO, CONTE e ORELLANA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2015**

Modifiche al codice di procedura civile, alle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile e alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, in materia di espropriazione immobiliare

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni, a causa della crisi economica che ha determinato rilevanti difficoltà creditizie, abbiamo assistito ad un notevole incremento delle procedure esecutive immobiliari. Diverse associazioni e comitati, come, ad esempio, il Movimento dei forconi in Sicilia, sono stati fondati sul territorio nazionale per dar voce e sostegno a tutti quei debitori che, a causa della crisi, non hanno potuto più adempiere agli impegni economici assunti e, conseguentemente, hanno subito o stanno subendo la vendita forzata di immobili di loro proprietà, tra i quali, spesse volte, vi è la casa di residenza familiare.

Con sempre maggiore frequenza si apprendono notizie drammatiche di debitori che subiscono la vendita forzata degli immobili di loro proprietà e della casa adibita a residenza familiare a prezzi notevolmente inferiori rispetto al reale valore di mercato, svuotando di significato lo stesso strumento giuridico, dal momento che, in questo modo, non si riesce a garantire né i diritti dei debitori né quelli dei creditori. Sovente tali svendite hanno prodotto epiloghi tragici, come, ad esempio, il «caso Guarascio» a Vittoria (Ragusa), concluso con il suicidio del debitore, in un atto estremo di difesa della propria casa familiare, e il ferimento di due agenti di polizia. Al di là di tale questione, una tra molteplici, bisogna segnalare che l'attuale sistema di esecuzione forzata immobiliare non è in grado di garantire né i debitori dal subire la svendita dei propri immobili, con la conseguenza di non riuscire comunque a liberarsi dalla stretta debitoria, né i creditori, che di solito recuperano solo una minima parte del proprio credito.

Altresì necessita di esser evidenziato un altro punto critico dell'attuale sistema, relativo agli eccessivi ribassi del prezzo applicati di norma ai beni immobili oggetto di procedure esecutive. Anche in conseguenza della crisi economica, che ha reso indubbiamente più complesso il collocamento sul mercato di tali beni, è in corso uno snaturamento del sistema attuale, nel quale stanno crescendo a dismisura le attività speculative. In effetti, spiace verificare come gli speculatori siano stati gli unici soggetti ad aver ottenuto un vantaggio dall'aumento delle procedure esecutive immobiliari conseguenti alla crisi economica e creditizia, nonché dall'eccessivo ribasso dei prezzi dei beni messi all'asta. Spesse volte, infatti, i beni immobili soggetti a procedura di vendita giudiziaria sono stati venduti a prezzi pari anche al 20 per cento del loro valore reale.

In un tale contesto la magistratura civile possiede uno strumento per evitare tali effetti degenerativi delle esecuzioni immobiliari. Il giudice incaricato dell'esecuzione, infatti, può sospendere la vendita qualora ritenga che il prezzo offerto sia notevolmente inferiore a quello giusto (in base all'articolo 586 del codice di procedura civile). Tuttavia tale possibilità non si è rivelata sufficiente ad arginare fenomeni speculativi che sono in costante crescita negli ultimi anni e, quindi, vi è urgenza di intervenire in materia al fine di scongiurare l'alterazione del sistema e dare risposte alle legittime istanze dei debitori, che subiscono la svendita dei propri immobili, nonché di associazioni e comitati che li sostengono. Allo stesso tempo, però, necessita di altrettanta attenzione la tutela dei creditori, le cui pretese non possono rischiare di rimanere insoddi-

sfatte. Il presente disegno di legge, dunque, si pone l'obiettivo di conciliare entrambe tali esigenze.

Bisogna constatare come l'attuale Governo abbia già apportato alcuni importanti correttivi al codice di procedura civile in merito alla procedura di esecuzione immobiliare. Con le modifiche apportate con il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, sono state modificate, tra le altre, le modalità di determinazione del valore del bene immobile, novellando l'articolo 568 del codice di procedura civile. Occorre, però, operare un nuovo e più incisivo intervento in materia, al fine di garantire un *iter* che bilanci e soddisfi al meglio interessi e diritti delle parti coinvolte. Il presente disegno di legge mira a tenere esaurientemente conto dei diritti dei debitori eseguiti e dei loro creditori, attraverso l'assicurazione di un esito positivo dell'eventuale vendita forzata, in modo da assicurare ai creditori la possibilità di recuperare il proprio credito totalmente, almeno per la maggior parte, ed evitare contestualmente, per i debitori, di subire la svendita dei propri beni immobili, soprattutto qualora si tratti della casa di residenza della propria famiglia.

Una riforma che semplicemente escluda la casa di residenza della famiglia dall'elenco dei beni pignorabili, anche con correttivi piuttosto «robusti», probabilmente non sarebbe in grado di assicurare un adeguato bilanciamento tra gli interessi dei debitori e quelli dei creditori, rischiando di favorire un eccessivo squilibrio nel rapporto tra interessi e diritti coinvolti. Paradossalmente, si potrebbe rischiare l'ipotetico, ma non impossibile, caso di un debitore proprietario esclusivamente della casa di residenza familiare, nei cui riguardi neppure l'istituto bancario che abbia concesso il mutuo per l'acquisto

possa procedere in alcun modo al recupero delle somme prestate. In ogni caso è bene ricordare come i creditori non siano sempre grandi società bancarie o enti pubblici esattoriali ma spesso, invece, privati cittadini che svolgono un'attività imprenditoriale, artigianale o commerciale e che non hanno altro mezzo, se non l'esecuzione immobiliare, per ottenere il recupero di somme a loro dovute in base ad un rapporto commerciale o imprenditoriale pregresso. Tuttavia, senza dubbio, va assolutamente salvaguardata, in tale contesto, la figura del debitore che, senza colpa, non abbia potuto più adempiere ai propri debiti a causa di una forte contrazione del reddito, conseguente alla drammatica crisi sociale ed economica che ha coinvolto l'Italia, e il Mezzogiorno in particolare, durante gli ultimi anni.

Il presente disegno di legge intende riformare il codice di procedura civile attualmente in vigore, nella parte relativa alle procedure esecutive immobiliari, individuando quattro obiettivi principali: tutelare i debitori dal pericolo di subire vendite forzose dei beni immobili di loro proprietà, soprattutto della prima casa, a prezzi notevolmente inferiori al reale valore di mercato; fare in modo che l'azione esecutiva immobiliare intrapresa dai creditori possa concludersi con la soddisfazione quanto più effettiva e puntuale dei diritti di credito; assicurare un adeguato bilanciamento tra diritti e interessi delle parti coinvolte; evitare che il sistema delle vendite giudiziarie venga snaturato e alterato, riducendo quanto più possibile il rischio di azioni speculative a scapito di debitori e creditori.

Le principali novità della presente proposta di riforma, quindi, sono le seguenti: innanzitutto, si è voluto inserire nell'ambito della disciplina della procedura esecutiva immobiliare un collegamento diretto con la procedura di composizione della crisi di sovraindebitamento, di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, recante disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di

composizione delle crisi da sovraindebitamento, dando al debitore soggetto a procedura esecutiva immobiliare la possibilità di ricorrere a questa procedura, presentando formale richiesta alla prima udienza di comparizione avanti al giudice incaricato a trattare dell'esecuzione. Il medesimo giudice, emettendo il decreto di fissazione della predetta udienza di comparizione, dovrà inserire formale e puntuale avviso in tal senso per il debitore. Tale avviso verrà poi notificato al debitore a cura del creditore procedente. In questo senso si è voluto proseguire sulla via già tracciata dal legislatore, nel solco della legge n. 3 del 2012 che ha introdotto la nuova procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento, e del decreto-legge n. 83 del 2015, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2015, che ha modificato il contenuto dell'atto di precetto, rendendo obbligatorio per gli operatori il fatto di avvisare il debitore che può ricorrere alla procedura introdotta nel 2012, dando una funzione primaria in materia di recupero del credito a tale *iter*.

Inoltre, di fronte all'eventuale istanza del debitore di voler aderire alla procedura prevista dalla legge n. 3 del 2012, si è concesso al giudice dell'esecuzione, sussistendo i presupposti, il potere di rinviare l'udienza, recependo così la prassi giurisprudenziale che si è sviluppata dall'introduzione della legge sulla composizione delle crisi da sovraindebitamento. Infatti, quei giudici delle esecuzioni che si sono trovati di fronte ad un progetto di ristrutturazione del debito presentato nei modi e nei termini previsti dalla normativa introdotta nel 2012, dopo che era stata già avviata una procedura esecutiva ai danni del debitore istante, si sono limitati a rinviare l'azione esecutiva già intrapresa ad altra udienza, senza pregiudicare i diritti dei creditori ma concedendo un congruo termine per verificare l'esito all'ammissione alle procedure.

Ancora, nel presente disegno di legge si intende introdurre una limite al ribasso dei

prezzi per la vendita dei beni immobili pignorati. Tale limite, fissato al 40 per cento del valore del bene determinato ai sensi dell'articolo 568 del codice di procedura civile, non potrà in nessun caso essere superato. Con tale previsione si vuole evitare la svendita dei beni in conseguenza dei ribassi previsti dallo stesso codice e, conseguentemente, garantire i debitori dal perdere gli immobili di loro proprietà per prezzi notevolmente ridotti rispetto al reale valore di mercato. Tale «tetto», inoltre, dovrebbe contestualmente eludere la possibilità che vengano messe in atto operazioni speculative, le quali andrebbero a danno sia dei debitori che dei creditori. È stato altresì previsto che tutti gli avvisi di vendita banditi e pubblicati nelle procedure esecutive, sia da parte del giudice che degli eventuali professionisti delegati, debbano contenere puntuale avviso che il bene non possa comunque essere venduto al di sotto del valore suddetto, sicché gli eventuali interessati a partecipare alla vendita forzata siano consapevoli dall'inizio che l'offerta contenente un prezzo inferiore al limite prestabilito non possa produrre alcun effetto. L'obiettivo di tale previsione normativa è quella di scoraggiare coloro che intendano mettere in atto operazioni speculative, esclusivamente aspettando che il bene raggiunga prezzi fuori dal mercato. Sono state anche previste, in ogni caso, la possibilità per i creditori procedenti, qualora il prezzo del bene sia giunto al valore «soglia», di richiedere l'assegnazione del bene stesso e l'estinzione della procedura, qualora questo non avvenga.

Infine, si è voluto introdurre un nuovo strumento per il giudice dell'esecuzione, ovvero l'affidamento della vendita ad agenti di affari in mediazione immobiliari, da utilizzare qualora non si riesca a realizzare la vendita del bene immobile. Con tale previsione si intende introdurre, come ulteriore ed estremo strumento in mano al giudice incaricato dell'esecuzione, la possibilità di farsi coadiuvare da un soggetto che abbia

maturato un'esperienza professionale in materia di vendita di immobili, il quale ha la possibilità di operare con maggiore libertà per la collocazione del bene sul mercato, pur sottostando agli stessi limiti di prezzo fissati dalla procedura riformata. Tuttavia, con un corretto sistema di incentivazione, si potrebbe garantire, senza dubbio, la realizzazione della vendita del bene ad un prezzo

che sia congruo ad assicurare l'interesse del creditore ad ottenere il rimborso del credito, in tutto o almeno per la maggior parte, e quello del debitore a non vedersi spogliato del proprio immobile a prezzi irrisori o, comunque, notevolmente inferiori al valore reale, onorando tutti o almeno la maggior parte dei propri debiti e liberandosi dalla «morsa» dei creditori.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche al codice di procedura civile in materia di autorizzazione della vendita e procedure di composizione della crisi di sovraindebitamento)*

1. All'articolo 569 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, dopo il primo periodo, è inserito il seguente: «Il decreto di fissazione dell'udienza deve contenere l'informazione per il debitore della facoltà di essere ammesso alla procedura di composizione della crisi di sovraindebitamento.»;

b) il secondo comma è sostituito dal seguente:

«All'udienza il debitore può chiedere di essere ammesso alla procedura di composizione della crisi di sovraindebitamento e le parti possono fare osservazioni circa il tempo, le modalità e i presupposti di ammissibilità della suddetta richiesta nonché sulla eventuale vendita, e debbono proporre, a pena di decadenza, le opposizioni agli atti esecutivi, se non sono già decadute dal diritto di proporre.»;

c) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Nel caso in cui il debitore abbia avanzato la richiesta di cui al secondo comma, il giudice rinvia l'udienza, concedendo un termine non superiore a otto mesi affinché il debitore presenti ai creditori il piano di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti. Alla successiva udienza, il giudice verifica l'ammissione del debitore al piano di ristrutturazione ed emette i provve-

dimenti inerenti e consequenziali, di cui alla legge 27 gennaio 2012, n. 3, e sulla base del decreto di ammissione. Qualora, invece, il debitore non sia stato ammesso alla procedura di ristrutturazione del debito ovvero non abbia predisposto il piano, il giudice dispone con ordinanza la vendita forzata dell'immobile.»;

d) al terzo comma, secondo periodo, dopo le parole: «l'offerta minima» sono inserite le seguenti: «, avvisando che le offerte di acquisto per un prezzo pari o inferiori al quaranta per cento del valore del bene, come determinato a norma dell'articolo 568, sono inefficaci».

## Art. 2.

*(Modifiche al codice di procedura civile  
in materia di vendita senza incanto)*

1. All'articolo 570 del codice di procedura civile, dopo le parole: «a norma dell'articolo 568,», sono inserite le seguenti: «con l'avviso espresso dell'inefficacia delle offerte pari o inferiori al quaranta per cento del valore dell'immobile determinato a norma dell'articolo 568,».

2. All'articolo 571 del codice di procedura civile, secondo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «L'offerta di acquisto con un prezzo pari o inferiore al quaranta per cento del valore dell'immobile fissato a norma dell'articolo 568 è sempre inefficace».

3. All'articolo 572 del codice di procedura civile, dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«Se l'offerta è pari o inferiore al quaranta per cento del valore dell'immobile fissato a norma dell'articolo 568 è senz'altro respinta».

4. All'articolo 573 del codice di procedura civile, al quarto comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni caso

non si può dar luogo alla vendita se il prezzo offerto è pari o inferiore al quaranta per cento del prezzo fissato a norma dell'articolo 568».

Art. 3.

*(Modifiche al codice di procedura civile  
in materia di vendita con incanto)*

1. All'articolo 576 del codice di procedura civile, primo comma, numero 2), dopo le parole: «a norma dell'articolo 568» sono aggiunte le seguenti: «, con l'avviso espresso che non possono essere accettate offerte pari o inferiori al quaranta per cento del valore dell'immobile determinato a norma dell'articolo 568;».

2. All'articolo 586 del codice di procedura civile, primo comma, le parole: «il giudice dell'esecuzione può sospendere la vendita» sono sostituite dalle seguenti: «il giudice dell'esecuzione deve sospendere la vendita qualora il prezzo offerto sia pari o inferiore al quaranta per cento del valore del bene determinato a norma dell'articolo 568, mentre può sempre sospenderla».

3. All'articolo 591 del codice di procedura civile, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Se a seguito dei tentativi di vendita e conseguenti ribassi a norma del secondo comma del presente articolo, il prezzo base del bene è divenuto pari o inferiore al quaranta per cento del valore determinato a norma dell'articolo 568 ed in mancanza di istanze di assegnazione, il giudice, anche su istanza del professionista nominato ai sensi dell'articolo 591-*bis*, affida la vendita dei beni immobili pignorati ad un agente di affari in mediazione immobiliare, coordinato dal custode e dal professionista delegato se nominati, per un periodo massimo di ventiquattro mesi, non prorogabile, al prezzo di mercato e comunque non inferiore o pari al quaranta per cento di quello fissato

a norma dell'articolo 568. Scaduto il predetto termine, senza che il bene sia stato venduto ed in mancanza di istanze di assegnazione a norma dell'articolo 589, terzo comma, da parte dei creditori partecipanti, la procedura è dichiarata estinta».

4. All'articolo 591-*bis* del codice di procedura civile, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il giudice dell'esecuzione, fatto salvo quanto disposto al secondo comma, con l'ordinanza con la quale provvede sull'istanza di vendita ai sensi dell'articolo 569, quarto comma, delega ad un notaio avente preferibilmente sede nel circondario o a un avvocato ovvero a un commercialista, iscritti nei relativi elenchi di cui all'articolo 179-*ter* delle disposizioni di attuazione del presente codice, il compimento delle operazioni di vendita secondo le modalità indicate all'articolo 569, quarto comma. Con la medesima ordinanza il giudice stabilisce il termine per lo svolgimento delle operazioni delegate, le modalità della pubblicità, il luogo di presentazione delle offerte ai sensi dell'articolo 571 e il luogo ove si procede all'esame delle offerte, alla gara tra gli offerenti e alle operazioni dell'eventuale incanto. Si applica l'articolo 569, quinto comma».

#### Art. 4.

*(Ulteriori modifiche al codice di procedura civile in materia di vendita con incanto)*

1. All'articolo 589 del codice di procedura civile, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Prima che il giudice disponga l'estinzione della procedura esecutiva a norma dell'articolo 591, quarto comma, ogni creditore interessato può presentare istanza di assegnazione per un prezzo pari alla somma del quaranta per cento del valore dell'immo-

bile, determinato a norma dell'articolo 568, e delle spese della procedura di esecuzione».

2. All'articolo 590, primo comma, del codice di procedura civile, dopo le parole: «eventuale conguaglio» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 591, quarto comma».

3. All'articolo 591-*bis*, terzo comma, del codice di procedura civile, dopo le parole: «attuazione del presente codice» sono aggiunte le seguenti: «, fatto salvo quanto disposto dall'articolo 591, quarto comma».

4. All'articolo 591-*ter* del codice di procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Il professionista delegato, qualora il prezzo del bene a causa dei ribassi sia divenuto pari o inferiore al quaranta per cento del valore dell'immobile fissato a norma dell'articolo 568, sospende le attività di vendita e trasmette gli atti al giudice dell'esecuzione, affinché questi disponga i provvedimenti di cui all'articolo 591, quarto comma».

5. Nel libro terzo, titolo II, capo IV, sezione III, del codice di procedura civile, dopo l'articolo 591-*ter* è aggiunto il seguente:

«Art. 591-*quater*. - (*Affidamento della vendita ad agenti di affari in mediazione immobiliare*). - 1. Nell'ipotesi di cui all'articolo 591, quarto comma, il giudice affida la vendita del bene ad un agente di affari in mediazione immobiliare iscritto nei relativi elenchi tenuti ai sensi dell'articolo 179-*quinquies* delle disposizioni di attuazione del presente codice.

2. L'agente di affari in mediazione immobiliare nominato opera, secondo gli usi di mercato, sotto il coordinamento e la vigilanza del giudice dell'esecuzione cui deve comunicare tutte le eventuali offerte ricevute per i provvedimenti di cui agli articoli 571, 572, 573 e 574. Nel caso sia stato già nomi-

nato un professionista delegato ai sensi dell'articolo 591-*bis*, questi emette i provvedimenti delegati inerenti e consequenziali alla attività svolta dall'agente immobiliare».

#### Art. 5.

*(Modifiche alle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile)*

1. Nel titolo IV, capo III, delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie di cui al regolamento 18 dicembre 1941, n. 1368, dopo l'articolo 179-*quater* è aggiunto il seguente:

«Art. 179-*quinqüies*. - *(Elenco degli agenti di affari in mediazione immobiliare)*. - 1. Con decreto del Ministro della giustizia, da aggiornare ogni tre anni, sono stabiliti i requisiti per l'inserimento negli elenchi degli agenti di affari in mediazione immobiliare, tenuti presso ogni tribunale per l'affidamento delle vendite a norma dell'articolo 591-*quater*.

2. Il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, provvede a fissare, con decreto, le provvigioni sulle vendite eseguite dagli agenti di affari in mediazione immobiliare nei modi previsti dall'articolo 591-*quater*».

#### Art. 6.

*(Modifiche alla legge 27 gennaio 2012, n. 3)*

1. All'articolo 7 della legge 27 gennaio 2012, n. 3, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, il primo periodo è sostituito dal seguente: «Il debitore in stato di sovraindebitamento, con l'ausilio degli organismi di composizione della crisi di cui all'articolo 15, con sede nel circondario del tribunale competente ai sensi dell'articolo

9, comma 1, ovvero quello che abbia fatto richiesta a norma dell'articolo 569, secondo comma, del codice di procedura civile, può proporre ai creditori un accordo di ristrutturazione dei debiti e di soddisfazione dei crediti sulla base di un piano che, assicurato il regolare pagamento dei titolari di crediti impignorabili ai sensi dell'articolo 545 del codice di procedura civile e delle altre disposizioni contenute in leggi speciali, preveda scadenze e modalità di pagamento dei creditori, anche se suddivisi in classi, indichi le eventuali garanzie rilasciate per l'adempimento dei debiti e le modalità per l'eventuale liquidazione dei beni.»;

b) al comma 2, dopo la lettera d) è aggiunta la seguente:

«*d-bis*) non ha presentato un piano di ristrutturazione del debito, per cause a lui imputabili, entro il termine fissato dal giudice dell'esecuzione a norma dell'articolo 569, terzo comma, del codice di procedura civile».