



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore Giovanni MAURO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 GENNAIO 2016

Disposizioni in tema di impignorabilità della prima casa di abitazione

ONOREVOLI SENATORI. – Il protrarsi della crisi economica sta mettendo migliaia di persone in condizioni di difficoltà economica e le conseguenti inadempienze in materia di pagamenti costituiscono un fenomeno in rapida espansione che sta causando un aumento esponenziale delle procedure di pignoramento immobiliare, anche delle prime case di abitazione.

In moltissimi casi si tratta di cittadini e nuclei familiari che si trovano a dover fronteggiare al contempo la perdita del posto di lavoro, o magari la chiusura di una propria piccola impresa, e le necessità finanziarie derivanti dall'impegno di mantenere una famiglia.

Il disegno di legge che intendo presentare in materia di impignorabilità della prima casa risulta urgente e necessario, al fine di una perequazione sociale che salvaguardi un bene, appunto la prima casa, che costituisce un elemento fondamentale di aggregazione familiare, di coesione sociale e che consenta di tutelare le famiglie ed il diritto di tutti ad avere un alloggio ed eviti il rischio di indigenza e di disagio sociale abitativo che ne nascerebbe anche in relazione alla mancanza di alloggi di edilizia sociale.

A partire dal 2010 le procedure di espropriazione forzata sono risultate in costante aumento e nel 2014 hanno superato quota 5.000. Già il decreto-legge adottato nel 2013 noto come il «decreto del fare» (decreto-legge n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 98 del 2013) ha disposto l'impignorabilità sulla prima ed unica casa di abitazione a fronte di debiti contratti con la pubblica amministrazione, mentre ha previsto che per gli altri immobili del debitore l'agente della riscossione possa

procedere all'espropriazione immobiliare a fronte di un debito complessivo superiore a 120.000 euro, elevando tale importo rispetto ai limiti originariamente previsti dalla normativa in materia. In base alla normativa del 2013 il divieto di espropriazione dell'abitazione principale opera in presenza di quattro condizioni, vale a dire il fatto che si tratti dell'unico immobile posseduto dal debitore, che il fabbricato abbia destinazione catastale abitativa, che non sia accatastato come immobile di lusso, e che il debitore abbia nell'abitazione la residenza anagrafica.

Per noi italiani, la casa è il nostro principale patrimonio. Rappresenta per noi un primo passo per la sicurezza e la crescita economica e sociale. Inoltre, svolge anche una fondamentale funzione di garanzia, qualora il debitore volesse contrarre un prestito per onorare il proprio insoluto, e trovarsi ipotecata o pignorata, o, ancora peggio, esserne espropriato, lo priva di un suo fondamentale diritto di libertà.

Appare, pertanto, evidente come a fronte di una situazione debitoria, se da un lato è certamente giusto che siano soddisfatti i creditori, non si possa, dall'altro, prescindere dall'esigenza di tutelare alcuni beni di primaria importanza, quale la prima casa di abitazione. Non è ammissibile che una famiglia perda la propria abitazione, talvolta unico bene reale, acquistato con anni di sacrifici, e l'espropriazione della stessa oltre a costituire una lesione della sfera più intima delle persone rappresenta anche un pericoloso fattore di instabilità sociale.

Le procedure per la vendita all'asta inoltre determinano una sostanziale perdita di valore del bene, che viene venduto ad un prezzo largamente inferiore a quello di mer-

cato, a tutto svantaggio dei proprietari dello stesso che, una volta soddisfatti i creditori, si ritrovano senza nulla, o addirittura peggio perché magari hanno ottenuto dalla vendita una cifra più bassa (cosa che succede molto spesso), non riescono a saldare tutti i debiti e si trovano anche senza casa. Le iniziative sin qui adottate a livello governativo per contrastare l'emergenza nel settore delle abitazioni si sono rivelate lontane dal rappresentare un approccio strutturale e, quindi, risolutivo alla questione. L'Assemblea regionale siciliana invece ha provveduto a formulare una proposta per regolare la materia approvata all'unanimità in data 22 ottobre 2014 che ora giace in Senato (atto Senato n. 1720) in attesa di essere esaminata e approvata affinché diventi legge dello Stato.

Il comprare all'asta le case pignorate è diventato un *business* per tante persone, sia cittadini comuni che agenzie immobiliari, ma purtroppo anche soggetti e gruppi criminali, perché si comprano a circa il 30/40 per cento in meno, si ristrutturano con pochi soldi (10.000/15.000 mila euro), si aspetta un anno e si rivendono a prezzo pieno. Fare questo diverse volte l'anno significa un ottimo guadagno, significa fare investimenti senza rischio. Nessun legislatore ha previsto che la rivendita degli immobili comprati all'asta può avvenire dopo cinque anni (come per le case che si comprano dagli enti).

Le operazioni per avviare la vendita degli immobili all'asta sono seguite di norma da professionisti (avvocati, commercialisti, oltre che notai) delegati da un giudice. Il delegato alla vendita è tenuto a verificare l'effettiva proprietà dell'immobile oggetto di pignoramento e di vendita all'asta (compresa l'analisi dell'effettivo stato civile del debitore), e

può redigere lui stesso sia l'avviso di vendita che il verbale dell'avvenuta aggiudicazione. Sarà sempre il professionista delegato alla vendita a depositare le somme versate a titolo di cauzione e le spese, a pagare le imposte ipotecarie di registro e catastali, a trascrivere o cancellare le formalità pregiudizievoli, ad aggiornare le visure ipotecarie per verificare la presenza di eventuali nuove trascrizioni o iscrizioni di formalità e a redigere il piano di riparto qualora previsto in delega. Sarebbe opportuno che fossero direttamente i giudici a occuparsi della vendita del bene per evitare turbative d'asta.

Negli Stati Uniti ed in Canada è in vigore la «*homestead exemption*» secondo la quale la casa può essere pignorata solo in caso di iscrizione volontaria di ipoteca se supera un determinato valore di mercato. La stessa legge non si applica se il proprietario ha liberamente acceso un'ipoteca sulla casa, ovvero, se l'abitazione è al di sotto di una soglia di valore prestabilito che varia sensibilmente da Stato a Stato e può dipendere anche dalle condizioni del proprietario. In ogni caso il valore massimo esentabile non supera i 200.000 dollari. Se l'immobile è di valore superiore, il pignoramento viene portato a termine ed il valore esentato viene girato ai proprietari. Con questa norma si tutela la libertà individuale di scegliere volontariamente di rischiare la propria prima casa per ottenere un credito attraverso l'ipoteca e dall'altra si limita la distorsione dei comportamenti d'investimento, rendendo inutile il sovrainvestimento nella prima abitazione per tutelare il patrimonio dei creditori.

Alla luce di quanto sopra detto, ritengo oltremodo prioritario provvedere ad una sistemazione organica di questo fenomeno che va arginato quanto prima.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 2910 del codice civile, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«In deroga a quanto stabilito dai commi precedenti, non può formare oggetto di espropriazione, salvo quanto stabilito dal quarto comma del presente articolo, l'unico immobile di proprietà del debitore ove ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

1) deve trattarsi dell'unico immobile posseduto dal debitore;

2) il fabbricato deve avere destinazione catastale abitativa;

3) l'immobile non deve essere una casa di lusso, a prescindere dalla categoria catastale ufficiale, né appartenere alle categorie catastali A8 o A9;

4) il debitore deve avere residenza anagrafica nell'unità in esame;

5) gli altri componenti del nucleo familiare del debitore, residenti, alla data della notifica dell'atto di pignoramento, nel medesimo immobile, secondo le risultanze dei registri anagrafici, non siano in atto pieni proprietari o titolari di diritti reali di godimento su altri immobili adibiti a civile abitazione e situati nell'ambito del territorio della stessa provincia di residenza e che inoltre, nell'arco temporale di anni cinque, non abbiano ceduto a terzi diritti sui predetti altri immobili;

6) il valore del fabbricato non sia superiore ad euro 300.000. Il valore dei fabbricati è calcolato in misura pari alla media tra l'importo stabilito a norma dell'articolo 52, comma 4, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e l'importo sta-

bilito dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate; qualora non sia possibile determinare il valore in conformità a quanto previsto dal presente numero, il valore è determinato ai sensi dell'articolo 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano:

1) qualora i fabbricati e gli immobili siano stati volontariamente vincolati dal debitore a garanzia del credito;

2) se i fabbricati debbano essere sottoposti a sequestro e a confisca in attuazione della legislazione in materia di riciclaggio e autoriciclaggio e in materia di contrasto alla criminalità organizzata;

3) alle azioni e ai debiti sorti antecedentemente alla pubblicazione della presente legge.

È fatta salva la possibilità da parte del debitore proprietario dell'unico bene adibito ad abitazione principale che abbia contratto un prestito con garanzie ipotecarie di richiedere la conversione del debito in prestito vitalizio ipotecario ai sensi dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Art. 2.

1. Tutte le case pignorate e vendute all'asta dal 2014 ad oggi non possono essere rivendute prima che siano trascorsi cinque anni.

Art. 3.

1. Le operazioni di vendita degli immobili messi all'asta concernenti l'effettiva proprietà dell'immobile oggetto del pignoramento, le analisi dell'effettivo stato civile

del debitore, l'avviso di vendita, il verbale dell'avvenuta aggiudicazione devono essere seguite unicamente dai giudici competenti.

Art. 4.

1. All'articolo 571 del codice di procedura civile, sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

«Non sono ammessi a presentare le offerte di cui al primo comma e non possono conseguire l'aggiudicazione i soggetti:

a) che si trovino in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni;

b) a cui carico sia applicata una delle misure di prevenzione di cui all'articolo 6 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, o ricorra una delle cause ostative di cui agli articoli 67, commi 1, lettere da *a)* a *g)*, e da 2 a 8, e 76, comma 8, del medesimo codice;

c) a cui carico sia pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato o emesso decreto di condanna divenuto irrevocabile o sentenza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale per uno dei reati di cui all'articolo 32-*quater* del codice penale; per uno dei reati di cui agli articoli 648-*bis* e 648-*ter* del codice penale e di cui all'articolo 2 della legge 23 dicembre 1986, n. 898; per uno dei reati di cui al libro II, titoli II, V, VI e XIII del codice penale diversi da quelli che precedono se puniti con una sanzione minima edittale pari o superiore a un anno; per uno dei reati di cui agli articoli 2, 3, 4, 5, 8 e 11, comma 2, del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74; per uno dei reati di cui all'articolo 37 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge

12 settembre 1983, n. 463, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 1983, n. 638;

d) a cui carico siano state definitivamente accertate violazioni di importo superiore a quello di cui all'articolo 48-*bis*, commi 1 e 2-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse;

e) a cui carico siano state definitivamente accertate violazioni rispetto agli obblighi in materia di contributi previdenziali e assistenziali ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva di cui all'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 25 settembre 2002, n. 210, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 2002, n. 266;

f) a cui carico sia stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera *c)*, del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione;

g) che si trovino, rispetto ad altro partecipante alla medesima procedura, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale.

Il divieto di cui alla lettera *c)* del quinto comma non opera se il reato sia stato depenalizzato o se sia intervenuta la riabilitazione o se il reato sia stato dichiarato estinto dopo la condanna o in caso di revoca della condanna medesima. I soggetti che intendono partecipare sono tenuti, a pena di inammissibilità della domanda, ad attestare il possesso dei superiori requisiti mediante dichiarazione sostitutiva in conformità alle previsioni del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al de-

creto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, da accludere alla documentazione da presentare in cancelleria ai sensi del primo comma del presente articolo.

Ai fini della lettera *g)* del quinto comma, il concorrente allega, alternativamente:

a) la dichiarazione di non trovarsi in alcuna situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile rispetto ad alcun soggetto, e di aver formulato l'offerta autonomamente;

b) la dichiarazione di non essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in una delle situazioni di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente;

c) la dichiarazione di essere a conoscenza della partecipazione alla medesima procedura di soggetti che si trovano, rispetto al concorrente, in situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile, e di aver formulato l'offerta autonomamente.

Nelle ipotesi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del settimo comma, sono esclusi i concorrenti per i quali sia accertato che le relative offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale, sulla base di univoci elementi. La verifica e l'eventuale esclusione sono disposte dopo l'apertura dei plichi contenenti l'offerta».

2. La cancelleria del tribunale, prima del trasferimento del bene espropriato, accerta con ogni mezzo la veridicità delle dichiarazioni rese dall'interessato ai termini del settimo comma dell'articolo 571 del codice di procedura civile, come introdotto dal comma 1 del presente articolo. In caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, e qualora ritenga che siano state rese con dolo o colpa grave in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della pre-

sentazione di falsa documentazione, trasmette gli atti al Ministero della giustizia ai fini dell'inserimento del concorrente in un casellario informatico da istituire entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, consultabile dalle cancellerie dei tribunali e dalle prefetture. L'iscrizione nel casellario impedisce al soggetto interessato di partecipare a qualsiasi asta presso tutti i tribunali della Repubblica per un periodo di due anni dall'iscrizione, decorso il quale la stessa iscrizione perde efficacia.

3. Le disposizioni di cui ai commi quinto, sesto e settimo dell'articolo 571 del codice di procedura civile, come introdotti dal comma 1 del presente articolo, si applicano anche alle procedure immobiliari di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Art. 5.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

