



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice STEFANI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GIUGNO 2013**

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

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 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 crisi economica. Infatti il consumatore 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 consumatore 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, basta evidenziare, da un lato, le rilevazioni circa l'effettiva applicazione della legge sul territorio nazionale effettuate da Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici S.p.A.), che tra gli altri gestisce il Fondo di garanzia per le vittime dei fallimenti immobiliari, e, dall'altro lato, le rilevazioni effettuate da Scenari Immobiliari (istituto indipendente di studi e di ricerche che analizza i mercati immobiliari, ed in generale, l'economia del territorio in Italia ed 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 dei casi di nuove costruzioni, media registrata su base nazionale, laddove nelle regioni del Nord si registra un'applicazione pari al 45 per cento, nelle regioni del Centro un'applicazione del 20 per cento e nelle regioni del Sud un'applicazione del 5 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 dette è emerso altresì che in alcuni casi i costruttori chiedono agli acquirenti dichiarazioni di rinuncia alla fideiussione (del tutto illegittime). In altri casi è stato registrato che 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. Trattasi di pratiche evidentemente illecite, atteso che non può sus-

sistere 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 ad una così diffusa disapplicazione della legge da parte dei loro 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'immobile 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 la maggior parte dei cittadini che hanno versato acconti per l'acquisto di una casa s'imbattono in caso di procedura fallimentare dell'impresa costruttrice (alquanto numerose tenuto conto dell'attuale situazione economica), ma risulteranno, per i motivi detti, 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 ad un fenomeno che farà «piombare» nell'indigenza migliaia di famiglie.

Inoltre il mancato rilascio della fideiussione ha come ulteriore conseguenza la man-

cata 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 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 irritanti.

Di poi 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, ed immesso, sul mercato polizze del tutto difformi ai 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 una forte 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, eccetera).

Inoltre la diversa applicazione della norma - rilascio polizze fideiussorie e 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 grado di falsare, in misura apprezzabile, il comportamento economico del consumatore, 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 77.000. Il danno accusato ammonta a oltre 2 miliardi di euro (la disapplicazione della normativa è 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 fornitori delle aziende fallite, ai dipendenti e agli enti locali, stimabile in oltre dieci miliardi di euro.

Il decreto avrebbe anche dovuto stimolare, 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, avrebbe costretto ad elevare la qualità dell'immobile e a rispettare le norme costruttive.

Il presente disegno di legge mira ad eliminare le criticità evidenziate sia in ordine alla stipula della polizza fideiussoria e sia in ordine al rilascio della polizza assicurativa. Da un lato, rimanendo inalterata la fa-

coltà per l'acquirente di chiedere la nullità del contratto, si introduce, attraverso l'articolo 4-bis, un obbligo da parte del notaio rogante di verificarne, in sede di stipula, il rilascio ed 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 monitora costantemente il territorio e avrà anche interesse nella precisa applicazione della norma avendone riconosciuta una parte, e dall'altro lato, si alimenta il Fondo di solidarietà.

Inoltre si aggiunge il comma 2 all'articolo 5 del decreto legislativo n. 122 del 2005, il quale stabilisce che l'acquirente non può rinunciare alle tutele previste dalla normativa introdotta dal decreto legislativo citato.

Di poi s'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 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.

Infine con l'articolo 5 si sana una disparità di trattamento che è emersa durante l'applicazione della norma, attraverso un'interpretazione autentica del comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 122 del 2005, tra le vittime della crisi del costruttore coinvolte in procedure concorsuali e quelle coinvolte in altre procedure esecutive, quest'ultime non coperte dalla tutela.

**DISEGNO DI LEGGE**  
—

## Art. 1.

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

«Art. 4-*bis*. - *1*. Il notaio verifica, in sede di stipula dell'atto di trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento, 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 segnala l'inadempimento entro dieci giorni al sindaco del comune in cui si trova ubicato l'immobile oggetto del contratto, includendo nella segnalazione il prezzo indicato nell'atto notarile di trasferimento.

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 emesse 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 di violazione. Il sindaco del comune in cui si trova ubicato l'immobile oggetto del contratto, procede alla notificazione della violazione e all'irrogazione della sanzione con ordinanza-ingiunzione 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 n. 689 del 1981, e successive modificazioni.

5. Avverso l'ordinanza ingiunzione di pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, è ammesso ricorso ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 689 del 1981, da presentare al giudice di pace del luogo in cui è ubicato l'immobile oggetto del contratto, entro un mese 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 tre mesi dal versamento riconosce la quota spettante al Fondo di solidarietà».

#### Art. 2.

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

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

#### Art. 3.

1. Al comma 1 dell'articolo 9 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, dopo le parole: «per sé» sono inserite le seguenti: «o per il proprio coniuge».

## Art. 4.

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

## Art. 5.

1. Il comma 2 dell'articolo 13 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, si interpreta nel senso che il requisito di cui al comma 1, lettera *b*), del medesimo articolo 13 non perde efficacia, e conseguentemente la tutela ivi prevista rimane in essere, anche per effetto dell'acquisto della proprietà o del conseguimento dell'assegnazione, in base ad accordi negoziali ovvero di aggiudicazione all'asta avvenuti in qualunque procedura esecutiva.

## Art. 6.

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

