

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1130

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato **MOLTENI**

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 giugno 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'attuazione delle norme relative alla stipulazione, 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 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, dal punto di vista contrattuale, 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 non pagati.

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 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 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 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 citate è emerso, altresì, che in alcuni casi i costruttori 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. 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, 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 altro verso, è evidente come la violazione delle disposizioni in materia di garanzia fideiussoria obbligatoria per gli acconti versati dall'acquirente di un 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, nell'ipotesi in cui l'impresa costruttrice dovesse fallire (nell'attuale situazione economica tale evenienza è decisamente molto probabile), 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 a un fenomeno che farà « piombare » nell'indigenza migliaia di famiglie.

Inoltre, il mancato rilascio della fideiussione ha come ulteriore conseguenza la mancata alimentazione del Fondo di solidarietà per gli acquirenti di beni im-

mobili da costruire. Si tratta, come risulta dai dati, di un numero di famiglie 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 di 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 nel caso di rovina o di 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, ponendo così 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).

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 del consumatore, così attuando una pratica scorretta in violazione dell'articolo 20, comma 2, del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. Va inoltre 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 (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 10 miliardi di euro.

Il citato codice del consumo 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 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* del decreto legislativo n. 122 del 2005, un 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 è ripartita tra l'ente locale, che in tal modo monitora costantemente il territorio e ha anche interesse nella precisa applicazione della norma poiché beneficia di una parte dell'importo di tale sanzione, e il Fondo di solidarietà.

Inoltre si introduce, il comma 1-*bis* dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 122 del 2005, il quale stabilisce che l'acquirente non può rinunciare alle tutele previste dal medesimo decreto legislativo.

Infine 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, del decreto legislativo n. 122 del 2005, che richiama le esenzioni e i 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 grado, anche quella del coniuge.

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

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

« ART. 4-bis. — (*Obblighi e sanzioni*). —
1. È fatto obbligo al notaio di verificare, in sede di stipulazione dell'atto di trasferimento della proprietà o di un 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 indennitaria decennale 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 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 agli obblighi 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 pecuniaria è aumentata di un terzo.

3. Alle sanzioni amministrative pecuniarie di cui al comma 2 del presente articolo si applicano le disposizioni previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, ad esclusione del pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della medesima legge n. 689 del 1981, e successive modificazioni. 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 ed alla irrogazione della sanzione con ordinanza-ingiunzione ai sensi degli articoli 14 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689.

4. 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, da presentare al giudice di pace del luogo in cui è ubicato l'immobile oggetto del contratto, entro trenta giorni dalla notifica dell'ordinanza-ingiunzione. Non può essere concessa la sospensione amministrativa dell'efficacia del provvedimento.

5. 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.

6. L'intero importo della sanzione amministrativa pecuniaria è versato al comune che ha irrogato la sanzione. Il comune, entro novanta giorni dal versamento, provvede al versamento al Fondo di solidarietà della quota a esso spettante ai sensi del comma 5 ».

ART. 2.

1. All'articolo 5 del decreto legislativo 20 giugno 2005, n. 122, 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 ».

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: « , 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: « , 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 medesimo articolo 13, comma 1, lettera *b*) non perde efficacia e che 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. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della medesima legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00



17PDL0013100