

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2821

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**AGOSTINI, VIOLANTE, MAGNOLFI, BUEMI, ABBONDANZIERI, AMICI, ANGIONI, BATTAGLIA, BELLINI, BENVENUTO, BIELLI, BONITO, BORRELLI, BOVA, BUGLIO, CALZOLAIO, CAPITELLI, CARBONI, CAZZARO, CENNAMO, CHIAROMONTE, CHITI, COLUCCINI, CRISCI, DAMERI, DE BRASI, ALBERTA DE SIMONE, DI SERIO D'ANTONA, DUCA, FILIPPESCHI, FOLENA, GIULIETTI, GRANDI, GRILLINI, INNOCENTI, LABATE, LUCÀ, LUCIDI, MARAN, PAOLA MARIANI, MARIOTTI, MARTELLA, MAURANDI, MAZZARELLO, MELANDRI, MONTECCHI, MOTTA, NIGRA, PANATTONI, PIGLIONICA, PINOTTI, PISA, QUARTIANI, ROTUNDO, SANDI, SINISCALCHI, SPINI, TIDEI, VIGNI**

Delega al Governo per l'emanazione di disposizioni a tutela degli acquirenti della prima casa in caso di insolvenza del venditore

*Presentata il 4 giugno 2002*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione fornisce particolare tutela alla posizione di chi aspira al conseguimento della proprietà della casa di abitazione. Tale posizione, tuttavia, è troppo spesso lesa dal dissesto di imprese che, nel contesto della perdita generale arrecata al sistema economico, rischiano in particolare di pregiudicare per sempre le aspettative di

coloro che hanno risparmiato per acquistare la loro prima casa.

Assicurare, nel contesto dell'insolvenza di un'impresa, una giusta tutela alla posizione di chi aspira a conseguire la proprietà della casa di abitazione non è agevole, anche perché occorre tenere conto di valori di rango costituzionale altrettanto elevato, quali la tutela del cre-

dito e la certezza e la prevedibilità del funzionamento dei mercati.

Il progetto di legge che presentiamo opera un giusto temperamento mediante due corpi di disciplina:

1) l'attribuzione di una particolare forza, nei rapporti con gli altri creditori, alla pretesa di coloro che hanno pagato, in tutto o in parte, il corrispettivo della prima casa di abitazione ad un'impresa poi caduta in stato di insolvenza;

2) la previsione dell'obbligo, gravante sulle imprese che costruiscono per la vendita immobili ad uso abitativo, di garantire con fideiussione l'ultimazione dei lavori di costruzione.

Già il decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, aveva dato una parziale, ma importante, tutela alla posizione del promissario acquirente, consentendogli di trascrivere il contratto preliminare. La trascrizione del contratto preliminare lo rende opponibile a coloro che acquistano diritti successivamente alla trascrizione del contratto medesimo e attribuisce un privilegio al credito del promissario acquirente in caso di scioglimento del contratto. Essendo tale intervento del tutto coerente con il sistema della pubblicità immobiliare, esso giustamente prescindeva dalla posizione specifica del promissario acquirente, non distinguendo fra acquirenti di immobili ad uso non abitativo e ad uso abitativo e, fra questi ultimi, fra acquirenti di immobili ad uso prima casa e acquirenti diversi.

Ciò non è stato tuttavia sufficiente ad eliminare il problema della tutela dei promissari acquirenti, in quanto le imprese venditrici di immobili si oppongono spesso alla trascrizione del contratto preliminare. D'altra parte, non sembra corretto far gravare sul contraente debole l'indisponibilità, in linea di fatto, della tutela pur astrattamente fornita dalla legge mediante la trascrizione del contratto. In un'ottica di corretta allocazione dei rischi, pertanto, la presente proposta di legge mira a responsabilizzare il contraente forte e coloro che, per la loro posizione,

sono in grado di monitorare efficacemente la solvibilità dell'impresa venditrice.

Lo strumento prescelto, data la complessità della materia di cui al numero 1), è quello della legge di delega.

L'articolo 1 prevede l'ambito dei soggetti che ricevono tutela ai sensi della legge, costituito dagli acquirenti, dai promissari acquirenti e dai soci di cooperative edilizie i quali non hanno conseguito la proprietà dell'immobile alla data dell'apertura della procedura concorsuale (si pensi al caso del promissario acquirente o al caso dell'acquirente di cosa futura).

L'articolo 2 detta i principi e criteri direttivi della delega.

La lettera *a)* del comma 1 limita la tutela speciale a coloro che mirano ad acquistare un immobile da destinare all'utilizzazione come prima casa di abitazione. La disciplina prevede un'estensione a coloro che hanno acquistato o promesso l'acquisto per stretti congiunti, ma, al fine di evitare possibili abusi, subordina la tutela alla rigorosa dimostrazione di tale progettata destinazione.

La lettera *b)* individua l'ambito della tutela nelle sole procedure concorsuali. Dato che lo strumento prescelto è quello della prededuzione, tale tutela non può operare nell'ambito delle procedure di espropriazione forzata individuali. Quest'ipotesi, stante la natura di impresa commerciale del venditore, dovrebbe però essere del tutto residuale.

La lettera *c)* prevede la possibilità di dimostrare con ogni mezzo di prova l'anteriorità all'apertura della procedura concorsuale del titolo di acquisto o della promessa di acquisto. Dato che la tutela è quella della prededucibilità del credito dell'acquirente o del promissario acquirente, ciò non scardina il sistema della pubblicità immobiliare indirettamente richiamato, come principio basilare dell'ordinamento, dall'articolo 45 della cosiddetta « legge fallimentare », di cui al regio decreto n. 267 del 1942.

La lettera *d)* attribuisce agli organi della procedura le stesse opzioni attualmente previste dalla legge vigente, ma — ed

è questa la previsione fondamentale — dà al credito dell'acquirente o del promissario acquirente derivante dallo scioglimento del contratto il rango della prededucibilità. Questa opzione si distacca nettamente da quelle da più parti proposte, che fanno leva:

1) sul diritto dell'acquirente o del promissario acquirente di imporre agli organi della procedura l'esecuzione del contratto, inaccettabile quando questo sia stato stipulato a condizioni inique per l'impresa insolvente e, soprattutto, incerto ed insufficiente quando i lavori di costruzione non siano stati conclusi alla data dell'apertura della procedura concorsuale;

2) sul diritto dello stesso acquirente o promissario acquirente di computare quale prezzo di acquisto dalla procedura quanto già pagato prima dell'apertura della stessa, con una grave compressione dei diritti dei creditori ipotecari iscritti (inammissibile, pena l'insicurezza dell'intero sistema del finanziamento alle imprese);

3) sul carattere comunque privilegiato del credito dell'acquirente o del promissario acquirente, senza tenere conto che se il contratto non è oggetto di trascrizione, il privilegio non sarebbe opponibile a coloro che avessero trascritto o iscritto prima dell'apertura della procedura e dunque sarebbe inutile ogniqualvolta l'impresa avesse ottenuto un finanziamento ipotecario non regolarmente pagato (l'ipotesi della prevalenza del privilegio derivante da contratto non iscritto sull'ipoteca non è pensabile per la già esposta esigenza di non scardinare il sistema della pubblicità immobiliare, di vitale importanza per l'economia del Paese).

La tutela consistente nella prededuzione, infatti, ha il vantaggio di gravare indistintamente su tutti i creditori dell'impresa insolvente, senza intaccare, se non nei stretti limiti individuati dalla giurisprudenza nell'applicazione dell'articolo 111, primo comma, numero 1), della legge fallimentare, i diritti dei creditori iscritti. In questo modo, il costo della tutela degli

acquirenti della prima casa è correttamente ripartito su tutti i creditori dell'impresa insolvente, in maniera non dissimile da quella costituita da un privilegio ma senza intaccare valori fondamentali dell'ordinamento.

La scelta di attribuire carattere prededucibile al credito derivante dallo scioglimento di contratti aventi ad oggetto la prima casa trova un precedente nell'articolo 7 della legge 21 febbraio 1991, n. 52, sulla disciplina della cessione dei crediti d'impresa (cosiddetta « legge sul *factoring* »), i cui commi 2 e 3 prevedono l'obbligo del curatore che si sciolga dai contratti stipulati dal fallito di restituire in prededuzione i corrispettivi ricevuti dall'impresa prima della dichiarazione di fallimento. Nel caso di cui alla presente proposta di legge, quest'obbligo — su cui la dottrina e la giurisprudenza non hanno sollevato particolari rilievi di costituzionalità — sarebbe limitato ai soli casi di crediti di soggetti particolarmente meritevoli.

La lettera *d*), numero 2), prevede in particolare la possibilità di trasferimento dell'immobile, con eventuale rideterminazione del giusto corrispettivo allorché l'immobile non sia stato terminato.

La lettera *e*) si occupa di disciplinare in modo trasparente e rapido il subingresso dell'acquirente nel contratto di finanziamento fondiario eventualmente stipulato dall'impresa insolvente, nel caso in cui gli organi della procedura optino per l'esecuzione del contratto.

La lettera *f*) non esonera da revocatoria il contratto avente ad oggetto un immobile da adibire a prima casa (come altre proposte di legge facevano, con esenzione inaccettabile e fonte di facili abusi), ma si limita a dare carattere prededucibile al credito del revocato che risulta ex articolo 71 della legge fallimentare dal vittorioso esercizio della stessa. Ciò al fine di consentire agli organi della procedura di reagire contro contratti oggettivamente iniqui, senza però creare disparità con l'ipotesi dello scioglimento del contratto.

La lettera *g*) prevede il richiamo dell'ordine previsto dall'articolo 111, primo comma, numero 1), della legge fallimen-

tare, rispetto al quale la giurisprudenza ha previsto la prevalenza dei crediti prededucibili dei creditori iscritti solo in minima parte (spese di gestione dell'immobile e, talvolta, un'aliquota delle spese generali della procedura). La stessa lettera prevede inoltre che, qualora l'impresa abbia stipulato una fideiussione che assista l'ultimazione dei lavori di costruzione ai sensi dell'articolo 4 della presente proposta di legge, la prededuzione operi solo nella misura in cui la garanzia non sia capiente. Il credito di rivalsa del garante, invece, non potrebbe godere del carattere prededucibile, in quanto questo assiste solo la pretesa dell'acquirente di prima casa e non intende alterare le regole di allocazione del rischio, che richiedono alla banca o all'impresa di assicurazioni che rilascia la fideiussione di accertarsi della solvibilità dell'impresa che costruisce.

La lettera *h*) prevede un coordinamento della disciplina da adottare ai sensi della legge con quella degli effetti della trascrizione del preliminare di vendita, che rimarrebbe intatta e disponibile (essa opera, infatti, a prescindere dalle qualità soggettive del promissario acquirente). Il promissario acquirente di prima casa che abbia trascritto il contratto preliminare potrebbe quindi optare per la soluzione più favorevole in concreto.

La lettera *i*) prevede idonee incentivazioni (sotto forma di riduzioni di imposte o riduzioni di onorari professionali, sulla scorta di esperienze già maturate nell'ordinamento) alla conclusione di contratti di vendita o di promessa di vendita di immobili ad uso abitativo, anche parzialmente da costruire, che siano assistiti da fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'ultimazione dei lavori di costruzione ai sensi dell'articolo 4. Ciò in quanto crediamo che il corretto funzionamento del mercato debba confidare su incentivi prima e oltre che su imposizioni.

La lettera *l*) prevede, infine, l'equiparazione, ai fini della tutela della disciplina proposta, del socio prenotatario di cooperativa edilizia che possieda i requisiti di cui alla lettera *a*) al promissario acqui-

rente, in quanto possibile. La particolare struttura del contratto associativo di cooperativa, al quale si affianca di solito il contratto cosiddetto di « prenotazione » dell'alloggio, presenta infatti peculiarità delle quali, pur nella generale equiparazione della tutela, occorre tenere conto in sede di predisposizione della legge delegata.

L'articolo 3 prevede le opportune norme transitorie, consistenti nella modificazione dei piani di riparto (possibile a stato passivo invariato trattandosi di normativa di tutela di carattere anche processuale e perciò immediatamente applicabile). Non si è scelta la strada della sospensione delle vendite forzate, che avrebbe creato una gravissima lesione alla certezza dei diritti dei creditori. Se infatti la tutela degli acquirenti di prima casa opera sul piano del rango del loro credito derivante dallo scioglimento del contratto, tale sospensione sarebbe stata, oltre che dannosa, del tutto superflua, in quanto la tutela è destinata ad esplicarsi sul ricavato delle vendite forzate.

L'articolo 4 prevede l'obbligo di colui che venda o prometta in vendita immobili ad uso abitativo, anche parzialmente da costruire, di prestare fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'ultimazione dei lavori di costruzione. Si tratta di una norma che fa correttamente gravare sull'impresa, sotto forma di necessità di accesso al credito di banche o assicurazioni, il costo del rischio di inadempimento o di insolvenza, responsabilizzando poi banche e assicurazioni, le quali sono in condizione, per la loro stessa preparazione e funzione, di operare una corretta valutazione del merito di credito e di fungere così da indiretti « selettori » delle imprese più meritevoli.

La sanzione per l'omessa acquisizione e menzione della fideiussione nel contratto è quella della « nullità relativa », invocabile solo dall'acquirente. Si tratta di una figura di nullità « speciale » ormai presente nel nostro ordinamento in numerose normative di tutela del contraente debole.

Il comma 2 dell'articolo 4 mira invece a ridurre gli effetti negativi di uno dei

problemi che frequentemente si verificano allorché il preliminare di acquisto non venga trascritto. Non di rado, infatti, il promissario acquirente continua a pagare all'impresa gli acconti di prezzo senza sapere che questa è inadempiente nei confronti dei finanziamenti ipotecari che gravano sul bene promesso in vendita. Si prevede allora che l'impresa sia obbligata ad informare i promissari acquirenti sia delle iscrizioni ipotecarie esistenti alla data del contratto, sia di quelle effettuate successivamente, e che la banca erogatrice sia responsabilizzata nell'adempimento di

questo obbligo di informazione. Il promissario acquirente è così messo pienamente in condizione di sapere che, pur pagando le varie rate di prezzo all'impresa, sussiste (o non si riduce) il rischio che il bene venga espropriato da terzi. In caso di inadempimento dell'impresa verso la banca, dunque, egli è posto in condizione di scegliere se pagare direttamente la banca o non pagare l'impresa, limitando così l'ulteriore danno.

L'articolo 5, infine, reca norme sull'esercizio della delega, stabilendo le modalità ed i tempi.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

## ART. 1.

*(Delega).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la tutela degli acquirenti, dei promissari acquirenti e dei soci di cooperative edilizie, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 2.

## ART. 2.

*(Princìpi e criteri direttivi).*

1. I decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 1 devono, per quanto possibile, utilizzare la tecnica della novella degli atti legislativi vigenti e devono essere conformi ai seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) limitazione della tutela a coloro che hanno acquistato o hanno promesso l'acquisto di immobili destinati all'utilizzazione come prima casa di abitazione; estensione della tutela a coloro che hanno acquistato o hanno promesso l'acquisto di immobili destinati all'utilizzazione come prima casa di abitazione da parte di parenti o di affini entro il secondo grado, a condizione che tale situazione sia dimostrabile in modo inequivoco ancorché con ogni mezzo di prova;

b) applicazione della tutela nell'ambito delle procedure di fallimento, di liquidazione coatta amministrativa e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza;

c) previsione della possibilità di dimostrare l'antioriorità all'apertura della procedura concorsuale del titolo di acquisto o della promessa di acquisto, anche

risultante dal parziale pagamento del corrispettivo da parte dell'acquirente o del promissario acquirente;

*d)* previsione della possibilità, per gli organi della procedura, di optare:

1) per lo scioglimento del contratto, con diritto dell'acquirente o del promissario acquirente di ottenere in prededuzione la restituzione del corrispettivo eventualmente pagato prima dell'apertura della procedura concorsuale, senza che gli sia dovuto il risarcimento del danno;

2) per il trasferimento dell'immobile, anche se questo non è terminato e salva in tale caso la determinazione del giusto corrispettivo da parte dell'autorità giudiziaria in caso di mancato accordo fra le parti, all'acquirente, al promissario acquirente o al socio, con diritto di questi di ottenere in prededuzione la restituzione del corrispettivo eccedente eventualmente pagato prima dell'apertura della procedura concorsuale. Nella determinazione del corrispettivo si tiene conto dell'importo risultante a debito dell'acquirente per effetto del subingresso nel contratto di finanziamento eventualmente stipulato dall'impresa insolvente;

*e)* previsione, qualora gli organi della procedura optino per l'esecuzione del contratto, di una disciplina del subingresso dell'acquirente nel contratto di finanziamento fondiario ai sensi degli articoli 38 e seguenti del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, eventualmente stipulato dall'impresa insolvente e del frazionamento delle ipoteche a garanzia del finanziamento che consenta all'acquirente una decisione sollecita e immune da rischi non conosciuti;

*f)* previsione del carattere prededucibile del credito ai sensi dell'articolo 71 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, dell'acquirente o del promissario acquirente che ha subito la revocatoria del contratto;

*g)* individuazione del carattere prededucibile del credito del soggetto di cui alla lettera *a)* del presente comma nell'or-

dine previsto dall'articolo 111, primo comma, n. 1, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267; sussidiarietà del carattere prededucibile di tale credito rispetto ad eventuali garanzie prestate da terzi, ivi inclusa la garanzia fideiussoria di cui al comma 1 dell'articolo 4 e nella misura in cui tali garanzie siano disponibili e capienti, con esclusione del carattere prededucibile del credito di rivalsa del garante;

*h)* coordinamento della disciplina adottata ai sensi della presente legge con quella degli effetti della trascrizione del preliminare di vendita; possibilità, per il promissario acquirente che rientra nella categoria di cui alla lettera *a)* e che ha trascritto il contratto, di avvalersi della disciplina del preliminare trascritto, se a lui più favorevole;

*i)* previsione di idonee incentivazioni alla conclusione di contratti di vendita o di promessa di vendita di immobili ad uso abitativo, anche parzialmente da costruire, che siano assistiti da fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'ultimazione dei lavori di costruzione ai sensi dell'articolo 4;

*l)* equiparazione, ai fini della tutela del socio prenotatario di cooperativa edilizia che possiede i requisiti di cui alla lettera *a)*, al promissario acquirente, in quanto possibile.

### ART. 3.

*(Disposizioni immediatamente applicabili e norme transitorie).*

1. La distribuzione dell'attivo da parte degli organi delle procedure di fallimento, di liquidazione coatta e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ai cui stati passivi siano stati ammessi crediti di soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a)*, della presente legge, derivanti dall'esercizio della facoltà di scioglimento del contratto di cui all'articolo 72 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni, è sospesa a decorrere dalla data di

entrata in vigore della presente legge e fino alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1. A decorrere dalla medesima data di entrata in vigore dei decreti legislativi i progetti di distribuzione tengono conto del carattere pre-deducibile dei crediti in oggetto.

2. Sono fatti salvi i diritti di coloro che hanno percepito o hanno diritto a percepire somme in attuazione di piani di riparto già resi esecutivi alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Dopo la data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, gli organi delle procedure di fallimento, di liquidazione coatta e di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza che si sono sciolti da contratti stipulati dall'imprenditore con i soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), possono procedere ad una nuova valutazione dell'opportunità di esercitare la facoltà di scioglimento del contratto e possono darvi esecuzione nei termini di cui ai medesimi decreti legislativi, senza alcun maggiore onere anche fiscale per le parti, se vi è il consenso dell'acquirente o del promissario acquirente del contratto che è stato sciolto.

#### ART. 4.

*(Disposizioni a tutela della trasparenza del mercato degli immobili da costruire).*

1. Chi vende o promette in vendita immobili ad uso abitativo, anche parzialmente da costruire, è obbligato a prestare fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia dell'ultimazione dei lavori di costruzione. Della fideiussione deve essere fatta menzione nel contratto, a pena di nullità del contratto medesimo, invocabile solo dall'acquirente, del promissario acquirente o dal prenotatario. La garanzia di cui al presente comma non può imporre all'acquirente, al promissario acquirente o al prenotatario la preventiva escussione del venditore.

2. Le banche che iscrivono ipoteca su immobili ad uso abitativo in corso di

costruzione sono tenute ad obbligare l'impresa costruttrice a rendere nota l'esistenza dell'iscrizione ipotecaria a coloro che acquisiscono o hanno acquisito il diritto al trasferimento degli immobili una volta ultimati e a verificare con cadenza almeno semestrale che l'impresa rispetti tale obbligo.

ART. 5.

*(Esercizio della delega).*

1. Entro due mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo invia gli schemi dei decreti legislativi di cui all'articolo 1 alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte dei competenti organi parlamentari.

2. Gli organi parlamentari di cui al comma 1 esprimono il proprio parere entro un mese dalla trasmissione degli schemi dei decreti legislativi, indicando specificamente le eventuali disposizioni che non ritengono conformi ai principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 2.

3. Il Governo, nel mese successivo al termine di cui al comma 2, esaminati i pareri, di cui al medesimo comma 2, trasmette nuovamente, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, gli schemi dei decreti legislativi, agli organi parlamentari per il parere definitivo che deve essere espresso entro un mese dalla trasmissione.



€ 0,26



\*14PDL0029300\*