

SCENARI IMMOBILIARI
ISTITUTO INDIPENDENTE DI STUDI E RICERCHE

per



*Secondo Rapporto sullo stato di attuazione
della legge 210/2004 a tutela degli acquirenti
degli immobili da costruire*

TANTO RUMORE PER NULLA?

Milano, giugno 2011

INDICE

1.	Il contesto: il mercato residenziale delle nuove costruzioni in Italia	3
2.	La crisi del mercato immobiliare e la tutela degli acquirenti	7
3.	La polizza decennale postuma a beneficio dell'acquirente	10
4.	Il Fondo di solidarietà per le vittime dei fallimenti immobiliari. Andamento dei contributi	13
5.	L'elaborazione dei dati nazionali: confronto tra fatturato del nuovo e contributi versati	16
6.	L'analisi del livello di applicazione nel periodo 2006-2010: una simulazione	19
7.	Una nuova proposta di legge	22
8.	Conclusioni	23

Appendice: proposta di legge n.3963 Camera dei deputati

La ricerca è stata coordinata da Francesca Petrucci, con la collaborazione di Marco Toccaeli.

1. Il contesto: il mercato residenziale delle nuove costruzioni in Italia

Lo scenario degli ultimi tre anni del mercato delle nuove costruzioni è stato caratterizzato dal calo della domanda, dall'allungamento dei tempi di vendita e da una lieve contrazione dei prezzi. A partire dal secondo semestre 2008 e in modo più marcato nel 2009 gli assorbimenti sono crollati e molti progetti sono rimasti fermi per mancanza di domanda. Solo negli ultimi mesi, e con prospettive lievemente positive per il 2011-2012, si colgono i primi segnali di un clima di miglioramento.

I dati Ance su gli investimenti in nuove abitazioni riportano un lieve calo nel 2008, poi una brusca frenata nel 2009 (-18,3 per cento) per un totale di circa 32 miliardi di euro investiti, contro i 39 miliardi dell'anno precedente. Nel 2010 gli investimenti hanno fatto ancora registrare un calo del 10,6 per cento, fermandosi a 28,7 miliardi di euro.

Le previsioni di Ance per la fine dell'anno in corso sono di un'ulteriore lieve contrazione degli investimenti, che si fermeranno a 28,1 miliardi di euro, segnando un -2 per cento circa rispetto al 2010. Il trend di quest'anno è condizionato dall'invenduto degli anni precedenti. Questo rallenta le nuove iniziative.

Tavola 1: investimenti in costruzioni* - milioni di euro (valori correnti)

	2006	2007	2008	2009	2010 ^(°°)	2011 ^(°°)
COSTRUZIONI	145.207	151.672	152.879	142.466	136.062	135.486
abitazioni	78.150	82.173	83.158	76.224	73.906	74.443
<i>nuove (°)</i>	37.860	39.534	39.349	32.152	28.728	28.131
<i>straord.(°)</i>	40.290	42.639	43.809	44.072	45.178	46.312
non residenziali	67.057	69.499	69.721	66.242	62.156	61.043
<i>private (°)</i>	37.753	40.005	40.677	38.367	37.021	36.969
<i>pubbliche(°)</i>	29.304	29.494	29.044	27.875	25.135	24.074

(*) Investimenti in costruzioni al netto dei costi di trasferimento di proprietà

(°) Stime Ance

(°°) Previsioni Ance

Fonte: elaborazione Ance su dati Istat

Nel 2009 il fatturato immobiliare delle nuove costruzioni residenziali in Italia ha registrato un calo del 12,3 per cento, proseguendo un trend negativo che già nel 2008 aveva fatto registrare una contrazione attorno al 7 per cento. Con un giro d'affari di poco superiore ai 24 miliardi di euro, il mercato del nuovo ha rappresentato il 27 per cento circa del fatturato residenziale complessivo.

Nel 2010 sono riprese leggermente le vendite nei nuovi cantieri, ma l'anno si è chiuso ancora in negativo con 22,8 miliardi euro di fatturato (-5,7 per cento rispetto all'anno precedente). Il fatturato del nuovo ha rappresentato circa il 25 per cento del fatturato residenziale complessivo. Da un lato molti operatori hanno ribassato i listini, dall'altro è stata allentata la stretta creditizia dei due anni precedenti, rimettendo in moto i potenziali acquirenti a reddito più basso, che hanno avuto più facilità di accesso al mutuo e tassi d'interesse più bassi.

Le previsioni per la fine dell'anno in corso sono di una lieve ripresa del mercato, con una stabilizzazione sia dei prezzi (chiusura a più 1,2 per cento), che del fatturato (+2 per cento).

Il fatturato immobiliare rappresenta il valore degli immobili effettivamente venduti nel corso dell'anno solare. Riguarda solo il settore privato: cooperative, imprese e developer. Esclude l'autocostruzione e quanto non va sul mercato. Quindi si tratta di una frazione della produzione complessiva di nuovo e, inoltre, va tenuto conto che le compravendite riguardano quasi esclusivamente immobili finiti, magari anche da alcuni anni.

Nella tavola numero 2, il valore dei beni scambiati nelle diverse regioni italiane nel 2009 e 2010.

Relativamente alla ripartizione regionale del fatturato, con riferimento al 2010, la Lombardia è al primo posto rappresentando da sola, con 7 miliardi di euro, il 30,7 per cento del giro d'affari delle nuove costruzioni, nonché il 26,9 per cento del mercato residenziale totale. Seguono a distanza l'Emilia Romagna (13,8 per cento), il Piemonte (11 per cento) e, con quote vicine, il Veneto e la Toscana (con l'8,5 per 8,3 per cento).

Tavola 2: fatturato del mercato residenziale (mln di euro) in Italia e per regione (2009-2010)

Regioni	2009			2010				
	Fatturato totale	Di cui fatturato nuovo	Fatturato nuovo\fatturato totale	Fatturato totale	Di cui fatturato nuovo	Fatturato nuovo\fatturato totale	var 09-10 Fatturato totale %	var 09-10 Fatturato nuovo %
Abruzzo	1.400	280	20,0	1.300	250	19,2	-7,1	-10,7
Basilicata	300	70	23,3	290	60	20,7	-3,3	-14,3
Calabria	1.000	150	15,0	950	160	16,8	-5,0	6,7
Campania	3.950	1.050	26,6	3.850	900	23,4	-2,5	-14,3
Emilia Romagna	11.250	3.400	30,2	11.800	3.250	27,5	4,9	-4,4
Friuli Venezia Giulia	1.500	300	20,0	1.600	280	17,5	6,7	-6,7
Lazio	8.450	1.780	21,1	8.600	1.500	17,4	1,8	-15,7
Liguria	2.700	580	21,5	2.900	500	17,2	7,4	-13,8
Lombardia	23.450	7.300	31,1	24.650	7.000	28,4	5,1	-4,1
Marche	1.750	450	25,7	1.600	400	25,0	-8,6	-11,1
Molise	400	40	10,0	350	50	14,3	-12,5	25,0
Piemonte	8.600	2.450	28,5	8.800	2.350	26,7	2,3	-4,1
Puglia	3.000	610	20,3	2.900	700	24,1	-3,3	14,8
Sardegna	1.200	380	31,7	1.150	350	30,4	-4,2	-7,9
Sicilia	3.050	550	18,0	2.950	470	15,9	-3,3	-14,5
Toscana	7.300	2.050	28,1	7.400	1.900	25,7	1,4	-7,3
Trentino Alto Adige	1.600	460	28,8	1.700	470	27,6	6,3	2,2
Umbria	1.000	200	20,0	960	180	18,8	-4,0	-10,0
Valle d'Aosta	500	70	14,0	550	80	14,5	10,0	14,3
Veneto	7.100	2.000	28,2	7.200	1.950	27,1	1,4	-2,5
ITALIA	89.500	24.170	27,0	91.500	22.800	24,9	2,2	-5,7

Fonte: Scenari Immobiliari

In Lombardia il settore del nuovo ha fatto registrare, rispetto al 2009, una contrazione del 4,1 per cento, mentre il fatturato residenziale totale (sul quale il nuovo incide per il 28,4 per cento) ha segnato un incremento di 5,1 punti percentuali.

Relativamente alle nuove costruzioni, Milano conserva l'assoluta centralità nella regione: il giro d'affari della provincia, nel 2010, ha rappresentato infatti il 76,4 per cento del fatturato complessivo della Lombardia. Prosegue però il trend negativo del fatturato, che con circa 5,35 miliardi di euro segna, a fine 2010, una contrazione del 3,3 per cento rispetto all'anno precedente. La stima di Scenari Immobiliari per la fine dell'anno in corso è di una stabilizzazione del mercato, con ritorno ad una lieve crescita di tutti i valori. Il fatturato si prevede in aumento del 4 per cento circa; anche i prezzi torneranno lievemente a crescere e gli scambi aumenteranno in media del 2,5 per cento.

Milano ha offerto, in questi ultimi anni, un'immagine di città in continua evoluzione e il mercato immobiliare ha rappresentato uno dei cardini della trasformazione. La grande opportunità offerta dall'Expo 2015 e il nuovo flessibile Piano di governo del territorio contribuiranno a immettere sul mercato locale numerose residenze di nuova costruzione.

Tavola 3: fatturato del mercato residenziale (mln di euro) in Lombardia per provincia (2009-2010)

Provincia	2009			2010				
	Fatturato totale	Di cui fatturato nuovo	Fatturato nuovo/fatturato totale	Fatturato totale	Di cui fatturato nuovo	Fatturato nuovo/fatturato totale	var 09-10 Fatturato totale %	var 09-10 Fatturato nuovo %
Bergamo	2.200	430	19,5	2.300	400	17,4	4,5	-7,0
Brescia	2.320	450	19,4	2.450	430	17,6	5,6	-4,4
Como	720	80	11,1	750	70	9,3	4,2	-12,5
Cremona	590	100	16,9	620	95	15,3	5,1	-5,0
Lecco	500	65	13,0	520	60	11,5	4,0	-7,7
Lodi	370	85	23,0	380	80	21,1	2,7	-5,9
Mantova	420	30	7,1	440	30	6,8	4,8	0,0
Milano	12.700	5.530	43,5	13.450	5.350	39,8	5,9	-3,3
Pavia	510	90	17,6	530	85	16,0	3,9	-5,6
Sondrio	320	10	3,1	330	10	3,0	3,1	0,0
Varese	1.080	100	9,3	1.130	90	8,0	4,6	-10,0
Monza	1.720	330	19,2	1.750	300	17,1	1,7	-9,1
Lombardia	23.450	7.300	31,1	24.650	7.000	28,4	5,1	-4,1

Fonte: *Scenari Immobiliari*

2. La crisi del mercato immobiliare e la tutela degli acquirenti

Nell'ultimo triennio il settore delle nuove costruzioni ha subito una brusca frenata, ma ha anche messo in campo strategie di uscita dalla crisi, come l'orientamento della produzione verso la qualità, il risparmio energetico, le caratteristiche avanzate, così da incontrare le esigenze della fascia medio- alta degli acquirenti, meno colpita dalla crisi. La maggiore competitività sul mercato ha preservato l'attività delle realtà più grandi e più solide, orientate sulla qualità d'alta gamma. È invece andata peggio per le realtà produttive nella fascia più economica, che si sono scontrate da un lato con l'aumento dei costi di produzione e con la stretta creditizia, dall'altro con le difficoltà di accesso al mutuo incontrate dai potenziali acquirenti.

Dopo alcuni anni di attesa, si è sbloccato il disegno di legge che regola l'accesso alla professione edile, anche per chi opera nel privato. Approvato in prima lettura alla Camera, ha l'obiettivo di rendere più sicuro il mercato, attraverso una selezione che eviti il proliferare di realtà imprenditoriali improvvisate o poco serie. Il "patentino" del costruttore prevede requisiti minimi per iscriversi alla Camera di commercio, come la fedina penale pulita e l'attrezzatura in proprietà, leasing e noleggio per un valore di almeno 15mila euro. Ma il tema centrale è la formazione obbligatoria del responsabile tecnico interno all'azienda, che dovrà essere preparato in materia di gestione e di sicurezza.

Complessivamente le procedure fallimentari nel comparto edilizio sono aumentate negli ultimi due anni. In base ai dati forniti dall'Osservatorio trimestrale sulla crisi d'impresa di Cerved Group (marzo 2011), l'incidenza dei fallimenti nel settore delle costruzioni ha avuto un incremento del 34 per cento nel 2009 e ancora del 15 per cento nel 2010, per un totale di circa quattromila fallimenti negli ultimi due anni. Non esiste una rilevazione ufficiale che ci permetta di conoscere quanti fallimenti abbiano coinvolto, negli ultimi anni, famiglie acquirenti di case in costruzione.

Da giugno 2005 queste famiglie sono tutelate dalla legge delega 2 agosto 2004, n. 210 (detta "Duilio" dal nome del primo firmatario del progetto), che ha allineato l'Italia agli altri Paesi europei già dotati di una legislazione in materia, come la Francia e la Spagna.

Il decreto legislativo attuativo n. 122 del 20 giugno 2005, prevede la tutela di ogni acquirente così definito: "la persona fisica che sia promissaria acquirente o che acquisti un immobile da costruire, ovvero che abbia stipulato ogni altro

contratto, compreso quello di leasing, che abbia o possa avere per effetto l'acquisto o comunque il trasferimento non immediato, a sé o ad un proprio parente in primo grado, della proprietà o della titolarità di un diritto reale di godimento su di un immobile da costruire, ovvero colui il quale, ancorché non socio di una cooperativa edilizia, abbia assunto obbligazioni con la cooperativa medesima per ottenere l'assegnazione in proprietà o l'acquisto della titolarità di un diritto reale di godimento su di un immobile da costruire per iniziativa della stessa”.

La valenza sociale di questo decreto è evidente. Molte delle famiglie coinvolte investono nell'acquisto di una casa tutte le risorse economiche proprie o dei propri familiari e, in caso di truffe o situazioni di crisi reali dei costruttori, si trovano a dover accantonare la legittima aspirazione ad una casa di proprietà, entrando in un tunnel giudiziario da cui raramente escono con un rimborso.

Il testo è riassumibile nei seguenti punti fondamentali:

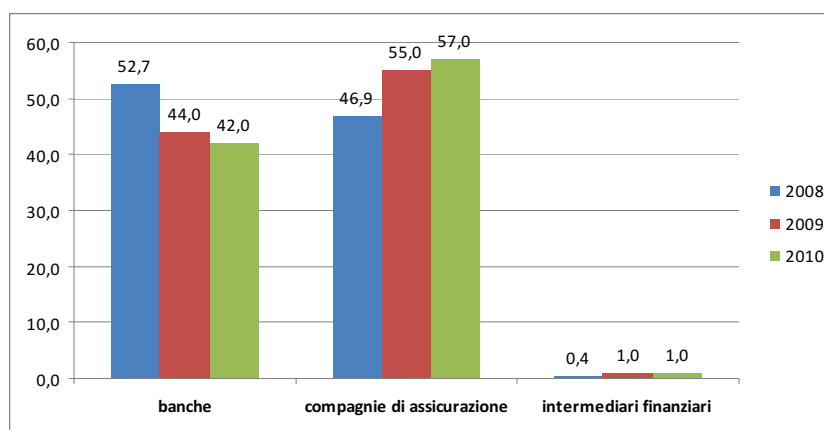
- l'obbligo, per l'impresa di costruzione, di rilasciare ai promissari acquirenti o ai futuri destinatari di immobili da costruire, una fideiussione pari agli importi incassati o da incassare a titolo di anticipo per l'acquisto dell'abitazione
- l'obbligo di assicurare gli immobili contro vizi e difetti di costruzione per i dieci anni successivi alla costruzione (polizza postuma decennale)
- uno schema preciso ed inderogabile per la redazione del contratto preliminare di vendita
- in caso di fallimento, il diritto di prelazione sull'immobile da parte dell'acquirente, anche nel caso in cui abbia escusso la fideiussione, qualora l'immobile sia stato adibito ad abitazione principale
- l'istituzione di un Fondo di solidarietà per le vittime dei fallimenti immobiliari avvenuti nel periodo compreso fra il 1993 e il 2005.

Attraverso la fideiussione il cliente è tutelato per il valore delle somme pagate prima del trasferimento di proprietà, di altro diritto reale di godimento o dell'atto definitivo di assegnazione, nel caso in cui il costruttore incorra in una situazione di crisi (fallimento, esecuzione immobiliare). Gli operatori edili devono procurare, al momento della stipula del contratto preliminare d'acquisto, il rilascio di fideiussioni da parte di un soggetto garante, che sia una banca, una compagnia di assicurazione o un intermediario finanziario autorizzato.

Se all'inizio la banca è stata individuata dalle imprese come l'interlocutore privilegiato per il rilascio delle fideiussioni, dal 2009 c'è stato il superamento delle fideiussioni rilasciate dalle compagnie di assicurazione, che hanno coperto il 55 per cento del totale. Nel 2010 questo trend si è consolidato, con il 57 per cento delle fideiussioni rilasciato da assicurazioni. Il grafico che segue evidenzia, inoltre, il ruolo decisamente minore ricoperto dagli intermediari finanziari autorizzati.

È probabile che le compagnie assicurative si stiano strutturando sempre meglio per rispondere alle esigenze delle imprese di costruzione. D'altro canto è possibile che in alcuni casi siano proprio le banche a dirottare sulle assicurazioni imprese già esposte nel sistema bancario.

Tavola 4: fideiussioni rilasciate negli anni 2008-2010, % per tipologia operatore



Fonte: *elaborazione Scenari Immobiliari su dati Consap*

Un limite strutturale della legge risiede nel fatto che, ad applicarla maggiormente, sono proprio le cooperative di costruzioni, le imprese e i developer più strutturati ed economicamente saldi, che sono pure quelli meno soggetti a incorrere in situazioni di crisi. Queste realtà, hanno anzi trasformato gli obblighi di legge in un fattore di successo, che risponde ad una crescente domanda di qualità e di sicurezza e, più in generale, ad una strategia competitiva orientata al cliente.

I maggiori rischi per gli acquirenti si annidano nel resto del mercato, composto da realtà aziendali in bilico o da costruttori privi di scrupoli che, in assenza di

sanzioni, preferiscono correre il rischio di arrivare all'annullamento del contratto con il cliente, piuttosto che applicare la normativa.

Vi è pure la difficoltà, che va tenuta in considerazione, delle imprese più piccole, a fornire le garanzie necessarie, anche patrimoniali, per ottenere dalle banche e dalle assicurazioni le polizze richieste. Inoltre le compagnie di assicurazione tendono a proporre polizze più costose proprio alle realtà più deboli o con poca storia alle spalle. Il costo delle polizze, inserito nel contesto attuale di crisi, crea un ulteriore problema in riferimento al prezzo finale dell'alloggio e alla sua commercializzazione.

Bisogna poi tenere presente che le cooperative o imprese che decidono di muoversi nel rispetto delle nuove normative devono garantire un certo standard di qualità ed efficienza, e questo implica dei costi superiori per il prodotto venduto. Molti acquirenti prediligono soluzioni più economiche anche se prive di garanzia e, pur di risparmiare, si dirigono verso gli operatori che eludono la normativa.

I comportamenti non corretti da parte degli operatori edili vengono riassunti, in primo luogo, nell'evasione fiscale, poi nel rifiuto di adempiere l'obbligo fideiussorio. La modalità con cui questo rifiuto avviene sono molteplici. Le più comuni sono la richiesta ai clienti di dichiarazioni di rinuncia alla fideiussione, magari in cambio di finiture aggiuntive, migliorie etc., il presentare diverse opzioni d'acquisto (con prezzi più elevati in caso di fideiussione), il rilascio di garanzie fideiussorie da parte di soggetti non abilitati.

3. La polizza decennale postuma a beneficio dell'acquirente

Il d.lgs. 122/2005, in attuazione dell'art. 3 della legge 210, impone al costruttore di contrarre e consegnare una polizza indennitaria decennale a beneficio dell'acquirente, a copertura dei danni materiali e diretti all'immobile, compresi i danni a terzi (ai sensi dell'art. 1669 del codice civile), che derivino da rovina totale o parziale, oppure da gravi difetti costruttivi delle opere, per vizio del suolo o per difetto di costruzione.

La polizza viene consegnata all'acquirente all'atto del trasferimento della proprietà e decorre dalla data di ultimazione dei lavori. Si chiede che il contraente della polizza paghi una prima rata di premio alla stipula, di solito a

inizio o a metà lavori, e una seconda alla data prevista per l'ultimazione dei lavori. La prima rata è di solito attorno al 15-20 per cento ma può arrivare fino al 50 per cento dell'importo complessivo. Il contraente della polizza può essere sia la società immobiliare o cooperativa di abitazione che sviluppa l'iniziativa, sia l'impresa di costruzione a cui sono appaltati i lavori. La compagnia di assicurazione, al di là di chi contrae la polizza, valuterà sulla base della buona qualità dei lavori e della solidità dell'impresa che li ha realizzati.

Manca al momento un riferimento preciso, uno schema di polizza fisso al quale fare riferimento. In base a quanto emerso dalle interviste con gli operatori, la polizza che viene più frequentemente rilasciata (80-90 per cento dei casi) consiste in una garanzia-base che copre solo contro i gravi difetti strutturali, come i crolli totali o parziali, le lesioni gravi dell'immobile.

Il motivo principale per il quale le estensioni di garanzia, per danni di minore entità, vengono poco richieste è il costo. Il livello di copertura varia in base a quanto negoziato e il prezzo delle polizze può crescere moltissimo se si vogliono garantire parti di immobili come le coperture, le impermeabilizzazioni, le pavimentazioni o parti dell'impianto.

Un secondo motivo risiede nel ruolo "scomodo" del controllore tecnico, figura prevista dall'Ania ed esterna all'impresa costruttrice, che deve monitorare i lavori e approvare la realizzazione delle parti dell'immobile interessate dall'estensione della garanzia assicurativa.

L'Ania, associazione nazionale fra le imprese assicuratrici in Italia, ha redatto una bozza per le associate, inserendo le condizioni da utilizzare come riferimento. In particolare, la clausola compromissoria proposta fissa una serie di condizioni che devono permanere da quando la polizza viene stipulata a quando effettivamente entra in vigore. L'assicuratore si impegna a prestare la garanzia purché (a) sia stata pagata la prima rata del premio, (b) non siano sopravvenute varianti in corso d'opera e non vi siano state proroghe della durata lavori di costruzione superiori a 12 mesi complessivi, (c) eventuali sinistri occorsi durante la costruzione non abbiano compromesso la stabilità e la solidità dell'immobile e, infine, (d) sia stato effettuato, con esito favorevole, il monitoraggio in corso di costruzione da parte del controllore tecnico, sulle parti dell'immobile interessate da un'estensione della garanzia assicurativa.

È specificato che se uno dei punti b, c o d non risulti soddisfatto, l'assicuratore potrà considerare nulle le condizioni concordate al momento dell'emissione della polizza e modificare i termini di copertura proponendo nuove condizioni. Se

sulle nuove condizioni non si dovesse trovare un accordo, la polizza potrebbe essere annullata con restituzione della prima rata.

In base a quanto emerso dalle interviste con le imprese e con le cooperative di abitazione, la polizza postuma decennale è percepita come onerosa e al tempo stesso poco definita da un punto di vista sostanziale. I livelli di elusione sono definiti come alti, anche se minori della polizza fideiussoria (la mancata emissione di una postuma rende, di fatto, un'impresa "inadempiente" per i dieci anni successivi alla consegna dell'immobile e ciò preoccupa maggiormente le imprese).

Le realtà più consolidate del mercato, di dimensioni medie grandi e con una storia alle spalle, non incontrano particolari difficoltà ad ottenere per i clienti la postuma decennale, anche qualora richiedano particolari estensioni di garanzia. Può rientrare, anzi, nella loro politica di marketing, a garanzia della validità del prodotto venduto. L'aver un patrimonio cospicuo e una storia alle spalle senza incidenti di percorso, avvantaggia molto nella "contrattazione" dei costi rispetto alle realtà meno solide o più giovani. Queste ultime, in particolare, avendo poche realizzazioni alle spalle, hanno indici di rischiosità indeterminati e incontrano molte difficoltà nell'ottenere le polizze, anche quando in regola con quanto richiesto.

Uno dei problemi più rilevanti è rappresentato dai costi delle polizze, che sono tanto più elevati, quanto più le imprese sono deboli, giovani o di piccole dimensioni. In questa fascia, dunque, unitamente a tutte le imprese poco serie sul mercato, si raggiungono i massimi livelli di inadempienza.

In caso di mancato rilascio, le strade percorribili dall'acquirente non sono molte. Anche se le posizioni dei notai si sono irrigidite, questi non possono rifiutarsi di rogitare in assenza della polizza. Quello che dovrebbe teoricamente fare l'acquirente è diffidare il venditore ad adempiere entro un congruo termine e, in caso contrario, chiedere la risoluzione del contratto per inadempimento, con la restituzione di tutte le somme versate e il risarcimento del danno. Ma è decisamente più facile che si giunga ad un accordo economico, dove l'acquirente stabilisce con il costruttore un riconoscimento del danno.

Lo scenario futuro, rispetto alla postuma decennale, potrebbe essere diverso. L'esigenza diffusa è di un riferimento fisso e probabilmente si andrà, con il concerto di tutte le parti, nella direzione di uno schema condiviso, comprensivo di garanzie più estese di quelle attualmente fornite.

4. Il Fondo di solidarietà per le vittime dei fallimenti immobiliari. Andamento dei contributi

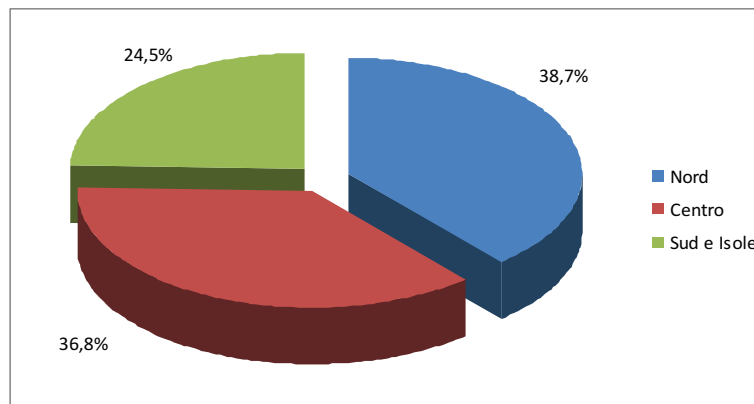
Il Fondo di solidarietà è stato istituito a beneficio di quegli acquirenti che, a seguito dell'insolvenza del costruttore, hanno subito la perdita delle somme versate e il mancato conseguimento della proprietà o assegnazione del bene, nell'arco di tempo compreso fra il 1993 e il 2005. L'intendimento iniziale, in fase preparatoria della legge delega, era quello di limitare l'accesso al Fondo a coloro che avevano subito il danno nell'acquisto della prima casa. Ha prevalso poi un orientamento più ampio, che estende l'indennizzo al mancato acquisto di immobili in costruzione di qualsiasi tipologia (resoconto della seduta del Senato 26 maggio 2004, n. 613 - stralcio). Il Fondo di solidarietà, istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, è gestito dalla Consap (Concessionaria servizi assicurativi pubblici) secondo quanto stabilito dal decreto legislativo n.122 del 20 giugno 2005.

I contributi sono stati stabiliti nell'ordine del cinque per mille della cifra posta sotto garanzia fideiussoria, ad eccezione del primo anno, nel quale erano stati fissati al quattro per mille. È stabilito che il Fondo sia alimentato dai versamenti dei costruttori per la durata di quindici anni ma, essendo i contributi minori del previsto, è ormai certo che questo arco temporale non sarà sufficiente a coprire l'ammontare degli indennizzi. Allo scadere si potrà quindi ripartire quello che c'è in cassa, o prolungarne la durata.

Il termine per la presentazione delle richieste di indennizzo è scaduto il 30 giugno 2008 e, a tre anni di distanza, non sono ancora state definite le sezioni di competenza del Fondo. Tali sezioni, che saranno istituite tramite decreto del Ministero della giustizia di concerto col Ministero dell'economia e delle finanze con l'obiettivo di garantire un'equa ripartizione delle risorse, dovrebbero essere organizzate in aree territoriali interregionali, non necessariamente costituite da regioni limitrofe.

La definizione delle aree interregionali sembra tuttora rappresentare un problema di difficile soluzione, data la scarsità delle risorse e l'incongruità, in alcune zone del Paese, tra richieste di rimborso e versamenti al fondo. Mentre la distribuzione delle richieste di risarcimento è abbastanza omogenea tra nord, centro e sud, i contributi versati al Fondo tra il 2005 e il 2010 provengono per l'80,7 per cento dalle regioni del nord.

Tavola 5: distribuzione richieste di risarcimento



Fonte: *elaborazione Scenari Immobiliari su dati Consap*

Il trend si non si è modificato negli ultimi tre anni. La definizione delle sezioni permetterebbe di erogare gli indennizzi almeno nelle regioni dove la contribuzione al Fondo c'è stata. La distribuzione del Fondo non può avvenire in maniera indifferenziata, con quote uniformi per ogni regione, poiché ciò penalizzerebbe le regioni del nord, decisamente più virtuose nell'applicazione della norma. D'altra parte, al sud, le vittime dei fallimenti avrebbero al momento molto poco da ripartirsi.

Le richieste di indennizzo recepite dalla Consap sono state, in totale, 12.067, per un importo complessivo di quasi 778 milioni di euro. Il dato è aggiornato al 30 aprile 2011. Le istruttorie che valutano la validità e la completezza della documentazione fornita dai richiedenti sono ancora in corso. Pertanto questi numeri non sono definitivi.

Tavola 6: richieste di indennizzo al Fondo di solidarietà al 30 aprile 2011

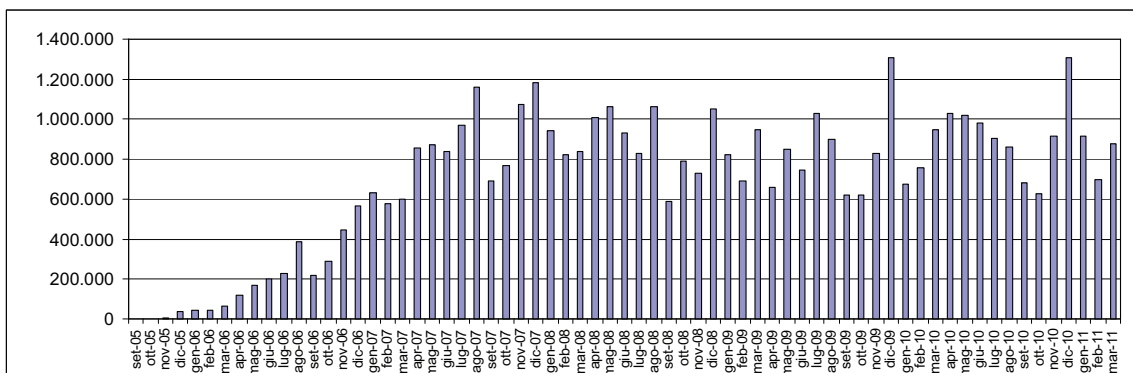
Regione dell'immobile di riferimento	N° di richieste indennizzo	Importo danni in €	ripartizione % importo danni
Abruzzo	350	21.708.134	2,79
Basilicata	98	6.239.629	0,80
Calabria	272	14.520.904	1,87
Campania	1.075	47.922.055	6,16
Emilia Romagna	656	45.655.232	5,87
Friuli Venezia Giulia	157	10.594.927	1,36
Lazio	1.833	143.557.518	18,46
Liguria	323	23.226.736	2,99
Lombardia	1.778	139.854.922	17,98
Marche	171	10.058.494	1,29
Molise	16	1.330.956	0,17
Piemonte	738	55.274.566	7,11
Puglia	1.097	57.776.097	7,43
Sardegna	850	25.315.223	3,25
Sicilia	820	37.214.586	4,78
Toscana	1.178	100.915.648	12,98
Trentino Alto Adige	91	4.887.779	0,63
Umbria	219	9.940.389	1,28
Valle d'Aosta	19	997.367	0,13
Veneto	326	20.767.142	2,67
ITALIA	12.067	777.758.304	100,0

Fonte: *elaborazione Scenari Immobiliari su dati Consap*

Il criterio prescelto per l'erogazione dell'indennizzo era quello del rimborso progressivo attraverso quote annuali, determinate in misura percentuale di volta in volta in base alle disponibilità e alle rimanenze. Nel 2008 la percentuale di rimborso era così esigua da far decidere di rinviare la prima erogazione di qualche anno. A distanza di tre anni il Fondo ha raggiunto una dimensione più consistente, ma pari soltanto al 6 per cento delle richieste di indennizzo.

Dal settembre 2005 a marzo 2011 il Fondo ha raccolto 46,65 milioni di euro. Nei mesi immediatamente successivi all'entrata in vigore della legge i versamenti sono stati piuttosto esigui. È seguita poi una crescita consistente fra il 2006 e il 2007, dopo di che la curva ha iniziato a stabilizzarsi. Negli anni 2007-2010, a partire cioè da quando la curva è entrata a regime, la media dei contributi versati ha confermato le preoccupazioni dei gestori: circa dieci milioni di euro l'anno, contro i trenta milioni attesi.

Tavola 7: andamento dei contributi al Fondo di solidarietà in euro (settembre 2005 -marzo 2011)



Fonte: *elaborazione Scenari Immobiliari su dati Consap*

5. L'elaborazione dei dati nazionali: confronto tra fatturato del nuovo e contributi versati

L'ammontare dei contributi, già registrati e attribuiti dalla Consap alle regioni, è per stato versato per l'80,7 per cento dalle regioni del nord, per il 15,5 per cento dalle regioni del centro e soltanto per il 3,8 per cento da sud e isole. Quasi un terzo dei contributi è stato versato dalla sola Lombardia, per un totale di circa 14,5 milioni di euro. Segue l'Emilia Romagna con il 22 per cento e al terzo posto, ma a distanza notevole, il Piemonte, che ha contribuito per meno del 9 per cento.

È necessario, però, tenere presente che i contributi versati non sono da soli indicativi del comportamento delle diverse regioni, ma vanno rapportati al mercato degli immobili di nuova costruzione ricadenti sotto la legge. Scenari Immobiliari ha messo in relazione i dati relativi alla ripartizione del fatturato residenziale del nuovo, totale 2006-2010, con i contributi versati al Fondo dalle diverse regioni nello stesso quinquennio, per ottenere un rapporto indicativo di rispetto della normativa.

Tavola 8: ripartizione fatturato nuovo e contributi 2006-2010

Regioni	Fatturato nuovo 2006-2010 (euro)	Ripartizione % fatturato	Contributi al Fondo 2006-2010 (euro)	Ripartizione % contributi
Abruzzo	1.820.000.000	1,37	319.597	0,72
Basilicata	510.000.000	0,39	159.798	0,36
Calabria	1.080.000.000	0,82	106.532	0,24
Campania	6.200.000.000	4,68	181.993	0,41
Emilia Romagna	18.310.000.000	13,83	9.845.358	22,18
Friuli Venezia Giulia	1.930.000.000	1,46	941.035	2,12
Lazio	10.180.000.000	7,69	2.170.595	4,89
Liguria	3.060.000.000	2,31	754.604	1,70
Lombardia	38.000.000.000	28,72	14.510.584	32,69
Marche	2.680.000.000	2,02	1.455.941	3,28
Molise	280.000.000	0,21	17.755	0,04
Piemonte	13.250.000.000	10,01	3.932.817	8,86
Puglia	3.730.000.000	2,82	337.352	0,76
Sardegna	2.050.000.000	1,55	461.640	1,04
Sicilia	3.090.000.000	2,33	421.690	0,95
Toscana	10.800.000.000	8,16	2.539.019	5,72
Trentino Alto Adige	2.460.000.000	1,86	2.778.717	6,26
Umbria	1.170.000.000	0,88	399.496	0,90
Valle d'Aosta	420.000.000	0,32	150.921	0,34
Veneto	11.350.000.000	8,57	2.903.005	6,54
ITALIA	132.370.000.000	100,00	44.388.449	100,00

Area	Fatturato nuovo 2006-2010	Ripartizione % fatturato	Contributi al Fondo 2006-2010	Ripartizione % contributi
Nord	88.780.000.000	67,1	35.817.041	80,7
Centro	26.650.000.000	20,1	6.884.648	15,5
Sud e Isole	16.940.000.000	12,8	1.686.760	3,8
ITALIA	132.370.000.000	100,0	44.388.449	100,0

Fonte: *elaborazione Scenari Immobiliari su dati Consap*

Incrociando i dati Consap con quelli di Scenari Immobiliari, è stata realizzata una classifica delle regioni più virtuose, ipotizzando una correlazione diretta tra versamenti e produzione/mercato delle case nuove.

In base a questa graduatoria, l'Emilia Romagna si riconferma la regione più "virtuosa" d'Italia, seguita dal Trentino Alto Adige e dalla Lombardia. In generale, rispetto alla graduatoria ottenuta nel rapporto del 2008 con riferimento agli anni 2006-2007, Lombardia e Trentino Alto Adige hanno invertito le loro posizioni, Marche, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta si riconfermano nelle prime sette della classifica, mentre la Basilicata lascia il posto all'Umbria, passando dal quinto all'ottavo posto.

Tavola 9: classifica regioni "virtuose"

Graduatoria	Regioni	Differenza tra ripartizione contributi e ripartizione fatturato 2006-2010
1	Emilia Romagna	8,34
2	Trentino Alto Adige	4,40
3	Lombardia	3,99
4	Marche	1,25
5	Friuli Venezia Giulia	0,66
6	Umbria	0,02
7	Valle d'Aosta	0,02
	Media Italia	0,00
8	Basilicata	-0,03
9	Molise	-0,17
10	Sardegna	-0,51
11	Calabria	-0,58
12	Liguria	-0,61
13	Abruzzo	-0,66
14	Piemonte	-1,15
15	Sicilia	-1,39
16	Veneto	-2,03
17	Puglia	-2,06
18	Toscana	-2,44
19	Lazio	-2,80
20	Campania	-4,28

Fonte: *Scenari Immobiliari*

6. L'analisi del livello di applicazione nel periodo 2006-2010: una simulazione

Nel primo Rapporto sullo stato di attuazione della legge 210/2004, presentato a giugno 2008, Scenari Immobiliari aveva ipotizzato una relazione che, a partire dalla ripartizione regionale dei versamenti al Fondo fornita da Consap e dai propri dati relativi al fatturato del nuovo, tenesse conto dei movimenti reali del mercato. La simulazione è stata aggiornata in questo rapporto, estendendo il periodo analizzato dal biennio 2006-2007 al quinquennio 2006-2010.

Per rendere i dati confrontabili con la precedente simulazione, è stata mantenuta al 25 per cento la quota di fatturato, derivante dallo scambio di nuove costruzioni, ipotizzata come corrispondente al fatturato soggetto a garanzia fideiussoria.

Il fatturato soggetto a garanzia, così stimato, è stato rapportato al fatturato effettivamente garantito, ricavato dai contributi versati considerati nell'ordine del cinque per mille delle somme poste sotto garanzia fideiussoria.

In base a questa simulazione, il livello medio di applicazione della legge, relativamente alle fideiussioni, è salito a livello nazionale di 6,8 punti percentuali rispetto al 2008, passando dal 20 al 26,8 per cento. Il Trentino Alto Adige si riconferma in testa alla classifica con il comportamento in assoluto più "virtuoso", seguito da Marche, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e, al quinto posto, dalla Lombardia. La Campania si riconferma all'ultimo posto, con un rapporto tra fatturato garantito e fatturato soggetto a garanzia che passa dallo 0,9 al 2,3 per cento.

Seguendo la ripartizione dei comportamenti per macro-aree, al nord il rapporto tra fatturato garantito e fatturato soggetto a garanzia è del 32,3 per cento (nel primo biennio era stato del 25,5 per cento), al centro passa dal 13 per cento del primo biennio al 20,7 per cento dell'intero quinquennio. Anche il sud registra un miglioramento, passando dal 5,4 all'8 per cento.

Tavola 10: livello di applicazione legge 210/2004

Regioni	Fatturato soggetto a garanzia (euro)	Fatturato effettivamente garantito (euro)	Fatturato effettivamente garantito/fatturato soggetto a garanzia
Abruzzo	455.000.000	63.919.400	14,0
Basilicata	127.500.000	31.959.600	25,1
Calabria	270.000.000	21.306.400	7,9
Campania	1.550.000.000	36.398.600	2,3
Emilia Romagna	4.577.500.000	1.969.071.600	43,0
Friuli Venezia Giulia	482.500.000	188.207.000	39,0
Lazio	2.545.000.000	434.119.000	17,1
Liguria	765.000.000	150.920.800	19,7
Lombardia	9.500.000.000	2.902.116.800	30,5
Marche	670.000.000	291.188.200	43,5
Molise	70.000.000	3.551.000	5,1
Piemonte	3.312.500.000	786.563.400	23,7
Puglia	932.500.000	67.470.400	7,2
Sardegna	512.500.000	92.328.000	18,0
Sicilia	772.500.000	84.338.000	10,9
Toscana	2.700.000.000	507.803.800	18,8
Trentino Alto Adige	615.000.000	555.743.400	90,4
Umbria	292.500.000	79.899.200	27,3
Valle d'Aosta	105.000.000	30.184.200	28,7
Veneto	2.837.500.000	580.601.000	20,5
ITALIA	33.092.500.000	8.877.689.800	26,8

Area	Fatturato soggetto a garanzia (euro)	Fatturato effettivamente garantito (euro)	Fatturato effettivamente garantito/fatturato soggetto a garanzia
Nord	22.195.000.000	7.163.408.200	32,3
Centro	6.662.500.000	1.376.929.600	20,7
Sud e Isole	4.235.000.000	337.352.000	8,0
ITALIA	33.092.500.000	8.877.689.800	26,8

Tavola 11: classifica applicazione legge 210/2004 per regione

anni 2006-2010			anni 2006-2007	
Graduatoria	Regioni	Fatturato effettivamente garantito/fatturato soggetto a garanzia	Graduatoria	Fatturato effettivamente garantito/fatturato soggetto a garanzia
1	Trentino Alto Adige	90,4	1	87,4
2	Marche	43,5	4	31,6
3	Emilia Romagna	43,0	3	34,6
4	Friuli Venezia Giulia	39,0	7	23,5
5	Lombardia	30,5	5	25,6
6	Valle d'Aosta	28,7	6	24,8
7	Umbria	27,3	11	13,0
	ITALIA	26,8		20,0
8	Basilicata	25,1	2	37,2
9	Piemonte	23,7	8	17,4
10	Veneto	20,5	9	15,0
11	Liguria	19,7	15	6,5
12	Toscana	18,8	10	14,3
13	Sardegna	18,0	12	10,7
14	Lazio	17,1	13	8,1
15	Abruzzo	14,0	16	6,0
16	Sicilia	10,9	17	5,7
17	Calabria	7,9	14	6,7
18	Puglia	7,2	18	5,1
19	Molise	5,1	19	2,7
20	Campania	2,3	20	0,9

Fonte: *Scenari Immobiliari*

7. Una nuova proposta di legge

Il 14 dicembre è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge* recante modifiche al d.lgs. 122, con l'obiettivo di eliminare le forti criticità emerse in riferimento agli alti livelli di elusione. In particolare si prende atto, in questa proposta, dell'inadeguatezza delle sanzioni previste dalla legge e della necessità di introdurre un nuovo sistema sanzionatorio.

In assenza della stipula della polizza fideiussoria o della postuma decennale, la normativa prevede la nullità del contratto. Ma è una nullità relativa, che può essere fatta valere unicamente dall'acquirente. È evidente, però, che nella maggior parte dei casi l'acquirente propenderà per comprare l'immobile che ha già iniziato a pagare, piuttosto che procurarsi una nullità del contratto con il rischio di non riavere le somme versate, se non attraverso un'azione giudiziaria magari lunga e costosa.

La proposta di legge lascia inalterata la facoltà per l'acquirente di chiedere la nullità del contratto, ma rafforza il ruolo dei notai e coinvolge le amministrazioni comunali. Prevede l'obbligo, da parte del notaio rogante, di verificare, in sede di stipula, che siano state rilasciate la polizza fideiussoria e la postuma decennale. In mancanza di queste, il notaio può procedere ugualmente alla stipula ma con l'obbligo di segnalare l'elusione al comune in cui si trova ubicato l'immobile, così che questo possa procedere ad una sanzione pecuniaria nei confronti del costruttore. Per rendere più efficace l'applicazione della norma, è stato previsto che l'amministrazione comunale possa incassare una quota parte (pari a un quinto) della sanzione emessa. L'altra quota parte della sanzione amministrativa pecuniaria andrebbe invece ad alimentare il Fondo di solidarietà. Il comune è ritenuto l'ente strutturalmente più idoneo a monitorare il territorio, sia per il principio di sussidiarietà, sia perché preposto al rilascio dei permessi di costruire o di altri atti equivalenti.

Poiché il Fondo di solidarietà copre solo le vittime di fallimenti accaduti tra il 1993 e il 2005, gli acquirenti che dal 2005 rinunciano alla fideiussione risulteranno d'ora in poi privi di qualsiasi tutela e perderanno i loro risparmi. A tal fine la proposta 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. L'idea è interessante e potrebbe servire a mettere un freno agli accordi elusivi, ma sembra complicato controllarne l'applicazione.

* *In appendice la proposta di legge (Camera dei deputati, n.3963).*

8. Conclusioni

A distanza di tre anni dalla realizzazione del primo Rapporto sullo stato di attuazione della legge 210/2004, la situazione non è molto cambiata e i livelli di elusione, pur essendosi abbassati, restano allarmanti soprattutto al centro e al sud.

Il decreto attuativo, accolto nella fase iniziale con la soddisfazione di tutte le parti, richiede un ripensamento, utile a rendere le forme di tutela previste più stringenti, ma anche meno pesanti per le imprese. La necessità è dunque, da un lato, intervenire per l'introduzione di sanzioni più efficaci, dall'altro, rendere meno oneroso e complesso l'ottenimento delle polizze previste, soprattutto per le realtà imprenditoriali medio- piccole che rappresentano la maggioranza del settore.

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3963

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUSSANA, COMAROLI, D'AMICO, DESIDERATI, FOLLEGOT,
GRIMOLDI, MAGGIONI, LAURA MOLTENI, MONTAGNOLI,
PASTORE, POLLEDRI, RAINIERI, RIVOLTA, TORAZZI**

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

Presentata il 14 dicembre 2010

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 questo primo lustro di applicazione delle norme contenute nel decreto legislativo n. 122 del 2005, sono emerse forti criticità sia nell'attuazione delle norme relative alla stipula, da parte dei costruttori, delle polizze fideiussorie a favore degli acquirenti di immobili, sia nella consegna della polizza assicurativa decen-

nale 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 15 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 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 fideius-

sione. 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 immobili da costruire già avvenuti nel passato. Si tratta, come risulta dai dati, di un numero di famiglie alquanto consistente, precisamente di 12.071 famiglie che hanno formulato (al 30 giugno 2008) un'istanza di indennizzo per circa 800.000.000 euro, mentre il Fondo, alla data del 31 marzo 2010, ha raccolto importi per complessivi 35.832.486 euro circa. Queste famiglie rischiano di ottenere indennizzi irrisori, se non addirittura irridenti.

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, e 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 di pericolo di rovina per difetti costruttivi delle strutture portanti: circostanza priva di rilevanza statistica.

La conseguenza è l'integrale 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).

Infine, 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 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.

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. Il comune procederà poi all'irrogazione concreta della sanzione. Ai fini di assicurare l'effettiva applicazione della legge è stato previsto che una quota parte della sanzione amministrativa pecuniaria è riconosciuta all'ente locale (un quinto della somma). Infatti, si ritiene, sia per il principio di sussidiarietà, sia perché è l'ente titolare della potestà in materia di rilascio dei permessi a costruire o di altri atti equivalenti, che sia l'ente strutturalmente più in grado di monitorare in modo puntuale il territorio comunale. L'altra quota parte della sanzione amministrativa pecuniaria è riconosciuta al Fondo di solidarietà (restanti quattro quinti), che ha come scopo proprio quello di tutelare gli acquirenti privi di garanzia.

Inoltre si introduce, il comma 1-bis dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 122 del 2005, il quale stabilisce che l'acqui-

rente 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 oltre alla residenza dell'acquirente o di suoi parenti o affini entro il terzo, anche quella del coniuge.

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 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 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. All'accertamento e al provvedimento di irrogazione della sanzione provvedono, su segnalazione del notaio rogante, gli agenti di polizia locale addetti al comune in cui si trova ubicato l'immo-

bile oggetto del contratto. L'ordinanza-ingiunzione è emessa dal sindaco del comune.

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