



1° Rapporto Assocond Conafi
sullo stato di applicazione della Legge 4 agosto 2004 n. 210 e Decreto
Legislativo 20 giugno 2005 n. 122
in tema di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da
costruire

Assocond Conafi è l'associazione che si è maggiormente adoperata affinché nel nostro ordinamento giuridico fosse introdotto un sistema di tutele a favore degli acquirenti di immobili da costruire, sistema la cui totale assenza era resa ancor più clamorosa sia in relazione all'ingente numero di vittime dei cd. "fallimenti immobiliari" (molte decine di migliaia), sia nel confronto con ordinamenti giuridici di molti paesi europei, che di tali tutele si erano dotati già da molti anni.

Parlamento e Governo hanno finalmente recepito tali istanze approvando la Legge Delega 2 agosto 2004 n. 210 ed emanando il relativo Decreto Legislativo di attuazione n. 122 del 20 giugno 2005.

La nuova disciplina è dunque entrata in vigore a far tempo dal 21 luglio 2005, anche se, ai soli fini dell'operatività delle norme concernenti l'istituzione e il funzionamento del Fondo di Solidarietà per le vittime di quelle situazioni non coperte dal nuovo sistema di tutela, si è dovuto attendere l'emanazione del Decreto Ministeriale del 2 febbraio 2006, che ha disciplinato la presentazione delle domande di accesso al Fondo medesimo.

In tale contesto è possibile compiere alcune prime valutazioni sullo stato di applicazione della nuova disciplina, sull'impatto che la stessa ha avuto sul comparto industriale di riferimento,

sulle prime forme di elusione che il mercato registra, sulla capacità del sistema creditizio e assicurativo di approntare gli strumenti necessari agli operatori immobiliari per l'applicazione delle nuove norme, sulla consapevolezza degli aspiranti acquirenti dell'esistenza di un sistema di tutela a loro favore.

A. i dati di riferimento CONSAP

Il Decreto Ministeriale del 2 febbraio 2006 ha posto quale termine ultimo per la presentazione delle domande di accesso al Fondo di Solidarietà la data del 10 agosto 2006.

Alla scadenza del termine indicato risultano presentate ed in fase di verifica:

N. 10.814 **domande di accesso**, per complessivi

€ 707.000.000 **di danni subiti** e per i quali si è richiesto l'indennizzo.

Inoltre alla data del 31 dicembre 2006 il **Fondo di Solidarietà** era stato alimentato, per i contributi previsti dalla legge, in misura pari a **€ 3.000.000 circa**.

Sulla base di tali primi elementi oggettivi, è possibile proporre le seguenti considerazioni:

B. L'accesso al Fondo di Solidarietà:

Le domande di accesso al Fondo di Solidarietà, seppure rappresentino un considerevole numero di famiglie risultate vittime del precedente vuoto normativo, sono comunque ampiamente inferiori all'effettivo numero degli aventi diritto.

L'informativa istituzionale ai cittadini, espressamente prevista dalla legge, è stata totalmente omessa, così che a tale compito si è dedicata soltanto la nostra Associazione, nei limiti dei mezzi ad essa disponibili.

Il furore elettorale che ha colpito il nostro Paese nei primi sei mesi del 2006 ha inoltre sottratto ogni possibile attenzione mediatica al problema (con alcune limitate eccezioni).

Si rende dunque indispensabile che il termine per la presentazione delle domande di accesso sia congruamente prorogato e che il diritto di accesso sia adeguatamente comunicato alla popolazione, in ossequio alle disposizioni di legge.

La formulazione legislativa delle norme sull'accesso al Fondo presenta peraltro limiti assolutamente ingiustificati, che escludono categorie di vittime che avrebbero certamente tutte le caratteristiche per accedere agli indennizzi: l'erronea formulazione della Legge al riguardo è frutto di una mera disattenzione, per la quale si auspica un intervento legislativo correttivo per il cui contenuto abbiamo già registrato il consenso di tutte le forze politiche.

In tal senso si muove il Disegno di legge N. 1771 presentato alla Camera dei Deputati il 4 ottobre 2006 dagli On.li Maran, Tenaglia, Buemi, Vietti, nonché il Disegno di legge N. 1919 presentato alla Camera il 9 novembre 2006 dall' On.le Bernardo.

C. L'applicazione della nuova disciplina di tutela

I dati provenienti da Consap consentono di effettuare alcune prime considerazioni sull'applicazione della nuova disciplina di tutela: infatti l'alimentazione del Fondo di Solidarietà è effettuata sulla base di contributi versati dai costruttori in ragione del 4 per mille sulle somme oggetto di garanzia fideiussoria, versate in acconto prima del rogito, per l'acquisto di immobili da costruire.

In buona sostanza dunque il Fondo di Solidarietà per indennizzare le vittime del passato fonda il suo funzionamento sulla corretta e piena applicazione delle norme di tutela degli acquirenti entrate in vigore a far tempo dal 21 luglio 2005 per le nuove costruzioni.

Ciò comporta che:

- a) gli aventi diritto agli indennizzi del Fondo, individualmente o rappresentati dalla nostra Associazione, hanno piena legittimazione a verificare la corretta applicazione della Legge anche per le vendite immobiliari future (poiché è da queste che il Fondo trarrà i flussi per le sua alimentazione);
- b) identica legittimazione spetterà a Consap, quale soggetto gestore del Fondo di Solidarietà.
- c) L'entità dei contributi pervenuti al Fondo consente di verificare l'esatto ammontare dei valori immobiliari in fase di edificazione, per i quali è stata applicata la legge di tutela degli acquirenti..

Sulla base di tale ultima considerazione e sul presupposto che le somme oggetto di versamento in acconto (e quindi soggette a garanzia fideiussoria) rappresentino una

percentuale media pari al 25% del valore finale di vendita del bene, può affermarsi che:

- il totale dei contributi versati sul Fondo per € **3.000.000** corrisponde al **4 per mille di € 750.000.000** di acconti versati e garantiti (**25%**);
- il totale dei valori immobiliari posti in vendita ed assoggettati alla disciplina di tutela è pari dunque ad € **3.000.000.000 (100%)**
- il flusso dei versamenti effettuati al Fondo nel corso dell'anno ha registrato una progressiva intensificazione a far tempo dal secondo semestre (basti rammentare che a giugno 2006 il Fondo presentava un saldo di circa € 800.000).
- il fenomeno si giustifica con il meccanismo previsto dall'art. 5 del Decreto Legislativo n. 122/2005, in tema di ambito temporale per l'applicazione delle nuove disposizioni, in base al quale la disciplina entra a pieno regime applicativo con gradualità.
- Prendendo dunque quale riferimento il secondo semestre 2006 (quale periodo di presumibile piena applicazione della nuova disciplina), può individuarsi in circa € **4.500.000 il flusso medio annuale dei contributi al Fondo**, per un valore di acconti versati e garantiti pari a € **1.125.000.000**, riferibili a valori immobiliari di vendita pari ad € **4.500.000.000**.

Se si considera che il valore attribuito nel 2005 al mercato delle nuove costruzioni nel settore residenziale ha raggiunto il valore di € **38.367.592.113** (v. il rapporto sulle nuove costruzioni del 2005 a cura dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare della Direzione Centrale dell'Agenzia del Territorio) e che nel corso dell'anno 2006 tale mercato non ha subito flessioni, **si rende più che palese la vasta area di disapplicazione della disciplina di tutela.**

D. Le principali aree di disapplicazione:

I dati desumibili da Consap tendono a confermare le segnalazioni ricevute dai nostri associati e provenienti da tutte le Regioni italiane: la disapplicazione della legge di tutela colpisce in particolare i seguenti istituti:

- **La fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia degli acconti**

Molti costruttori ignorano l'esistenza dell'obbligo fideiussorio o si rifiutano esplicitamente di darvi adempimento: **in tali comportamenti gioca un ruolo di assoluto rilievo il fenomeno dell'evasione fiscale, presente in misura significativa nel settore.**

In alcuni casi i costruttori chiedono agli acquirenti dichiarazioni di rinuncia alla fideiussione (del tutto illegittime).

In altri casi si è 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.

Si registrano infine casi di rilascio di garanzie fideiussorie emesse da soggetti non abilitati ai sensi di legge e quindi tali da non garantire le eventuali future pretese degli acquirenti.

La violazione delle disposizioni in tema di garanzia fideiussoria obbligatoria per gli acconti versati dall'acquirente di immobile da costruire trova un fertile terreno di coltura nella inadeguatezza del sistema sanzionatorio previsto dalla legge e rischia di limitare gravemente l'efficacia del sistema di tutela introdotto dalla nuova disciplina.

Gli effetti di tutto ciò potrebbero riflettersi gravemente sugli acquirenti, in tutti quei casi di sofferenza economica delle imprese più deboli, che emergono al verificarsi delle periodiche flessioni del mercato dell'edilizia.

Infine il fenomeno sopra descritto avrà un impatto fortemente negativo sulla efficacia del Fondo di Solidarietà, la cui alimentazione, fondata sulla rigorosa applicazione delle norme in materia di garanzie fideiussorie, sarà commisurata alla limitatezza dei flussi derivanti dal numero ed entità delle somme garantite.

- **La garanzia assicurativa per i difetti dell'immobile (cd. postuma decennale)**

La norma, che impone al costruttore di procurare all'acquirente il rilascio di polizza assicurativa che consenta il risarcimento dei danni conseguenti ai gravi difetti previsti dall'art. 1669 c.c. per il periodo di dieci anni successivi alla fine dei lavori, è stata oggetto di minore attenzione da parte degli operatori, probabilmente sul presupposto che tale obbligo è collegato al momento successivo di stipula dell'atto definitivo di trasferimento della proprietà

(rogito) e non al momento precedente di stipula del contratto preliminare di vendita.

Anche su tale disposizione si registrano comportamenti, anche istituzionali, che tendono illegittimamente a limitare l'effettivo impatto che la legge ha previsto con tale norma di tutela.

È bene precisare che la novità introdotta sul punto dalla nuova disciplina consiste solamente nel prevedere un meccanismo che dia sicura applicazione alla garanzia già prevista dal codice civile (art. 1669) in tema di gravi difetti di costruzione dell'edificio: detta sicurezza consiste nell'obbligo di stipula di una polizza assicurativa a favore dell'acquirente, che consenta al verificarsi di gravi difetti, il risarcimento del danno previsto dal codice civile, anche se il costruttore non sia più in grado di far fronte al suo obbligo legale di garanzia.

In buona sostanza la polizza deve garantire la piena applicazione del diritto alla garanzia decennale prevista sin dal 1942 nell'art. 1669 c.c.

Contro tale ovvietà, si pongono invece alcune discutibili interpretazioni provenienti dal Ministero delle Attività Produttive, sulle quali il sistema assicurativo nazionale ha predisposto polizze-tipo che, in violazione del disposto di legge, prevedono una limitata copertura dei difetti previsti dall'art. 1669, escludendo dalla garanzia assicurativa-base tipologie di difetti (pacificamente inclusi nella definizione contenuta nell'art. 1669), rappresentanti peraltro, sul piano statistico, l'evento più consueto di applicazione della norma.

Tali polizze non danno alcuna seria copertura neppure ai costruttori che le stipulano, lasciandoli scoperti rispetto alle azioni che possono essere intentate direttamente contro di loro dagli acquirenti, per il manifestarsi di vizi di costruzione inclusi nella disciplina di garanzia dell'art. 1669 c.c., ma esclusi dalla copertura assicurativa presente sul mercato.

Alcune delle polizze presenti sul mercato presentano altre significative anomalie:

- La previsione di franchigie in ordine alla entità del danno risarcibile, previsione che non può certamente essere opposta all'acquirente.
- La previsione di clausole di recesso a favore della compagnia, al verificarsi del primo sinistro, previsione anch'essa illegittima, atteso che la garanzia assicurativa deve dispiegare i suoi effetti a copertura della garanzia decennale di cui all'art. 1669 c.c.

Il tema della copertura assicurativa delle nuove costruzioni, imposto dalla nuova disciplina, è tema che introduce, insieme al principio di tutela degli acquirenti, la questione del controllo tecnico preventivo sulla qualità delle nuove edificazioni, così come già affermatosi nel mercato

edilizio francese e spagnolo, controllo tecnico, che costituisce il presupposto per la copertura assicurativa e per il contenimento del premio di polizza.

Tenuto conto che il sistema (controllo tecnico e copertura assicurativa) ha già trovato la sua applicazione nel settore delle opere pubbliche, è da aspettarsi una più dettagliata normativa sul punto che individui correttamente i contenuti di polizza, nonché condizioni e modalità per il suo rilascio.

- **Il diritto di prelazione**

Altra area di disapplicazione della nuova disciplina si registra in merito al disposto dell'art. 9 D.Lgs. 20 giugno 2005 n. 122, che ha introdotto il diritto di prelazione a favore del promissario acquirente di immobile da costruire, nel caso in cui sia stato immesso nell'occupazione dell'immobile stesso e sia poi stata attivata una procedura di vendita coattiva per l'esecuzione di un pignoramento o per l'intervenuta procedura di crisi del venditore costruttore.

Tale diritto è frequentemente ignorato da Giudici Delegati, Curatori fallimentari, professionisti delegati alle vendite, spesso perché tali operatori del diritto mostrano di "non conoscere" l'esistenza la nuova normativa.

La violazione del diritto di prelazione è fonte di gravissimo danno per chi, avendo tale diritto, non viene posto in condizione di esercitarlo: di tale danno risponde il magistrato o il professionista delegato alla vendita coattiva che abbia violato le disposizioni di legge, soggetti contro i quali è possibile promuovere azione di responsabilità.

La nostra associazione sta inviando segnalazioni al Consiglio Superiore della Magistratura ed ai Presidenti di Corte d'Appello e di Tribunale, onde sollecitare una più rigorosa applicazione della norma in questione.

E. Il ritardo di banche e assicurazioni

Non può peraltro sottacersi che il sistema bancario e assicurativo, chiamato dalla nuova disciplina ad approntare strumenti fideiussori e assicurativi in grado di rafforzare il rapporto fiduciario tra gli operatori dell'edilizia e il mercato degli acquirenti, abbia marcatamente ritardato il proprio intervento nel settore, offrendo, così, un comodo alibi a chi era comunque intenzionato ad eludere il disposto di legge.

La nuova disciplina, in particolare, coinvolge il sistema creditizio in un attento e preventivo monitoraggio degli operatori del settore edilizio, in favore dei quali va prestata garanzia ed il fenomeno non appare difforme dallo spirito che dovrà animare i rapporti tra il sistema delle imprese ed il sistema creditizio, in vista dell'entrata in vigore degli accordi di Basilea 2.

Ciò nonostante, soltanto le banche a limitata presenza territoriale hanno mostrato reattività, predisponendo per tempo gli strumenti fideiussori imposti dalla legge, mentre nel circuito dei grandi istituti bancari nazionali soltanto negli ultimi mesi del 2006 (a oltre un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina) si sono registrate le prime positive risposte alle richieste degli operatori.

F. La mancanza di informazione degli acquirenti

L'art. 15 comma 3 lett. a) del Decreto Legislativo 20 giugno 2005 n. 122 prevede che la gestione del Fondo di Solidarietà per gli acquirenti sia attribuita a CONSAP con atto di concessione, che, tra l'altro, deve prevedere l'assunzione di iniziative, ad opera del Fondo e a suo carico, *idonee a garantire l'effettiva fruizione dei benefici previsti nel decreto da parte degli acquirenti*.

In sostanza è attribuito a CONSAP, quale gestore del Fondo, il compito di rendere edotti tutti i possibili beneficiari delle disposizioni di tutela che il Decreto ha introdotto nel nostro ordinamento, non solo con riferimento alla possibilità di accedere al Fondo medesimo per chi sia stato vittima di precedenti stati di insolvenza dei venditori-costruttori, ma anche in relazione alla esistenza di un nuovo sistema di tutela (fideiussione, postuma decennale, prelazione, ecc.) che garantisca per il futuro gli acquirenti di immobili da costruire.

Tale attività di informazione è totalmente mancata, indipendentemente dalla volontà di CONSAP, atteso che il Ministero dell'Economia e delle Finanze nel corso dell'anno 2006 non aveva ancora reso operativo l'atto di concessione a CONSAP previsto dalla legge.

Il legislatore ha mostrato la propria consapevolezza sulla necessità di un'attività informativa della popolazione sulle importanti novità legislative introdotte, ma la mancanza di un tempestivo atto di concessione, che consentisse a CONSAP lo svolgimento di tale attività, ha pregiudicato l'accesso al Fondo di Solidarietà delle vittime di crisi pregresse e rischia di pregiudicare la futura piena applicazione della legge.

G. La necessità di disposizioni integrative e correttive della nuova disciplina

L'art. 1 comma 4 della Legge delega 2 agosto 2004 n. 210 prevede che, entro un anno dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo di attuazione, il Governo potesse emanare ulteriore decreto contenente disposizioni di correzione ed integrazione.

Il Governo, dunque, avrebbe avuto la possibilità di intervenire con disposizioni integrative e correttive entro il 21 luglio 2006, ma, per il già citato furore elettorale che ha recentemente coinvolto il nostro Paese e le sue istituzioni, tale opportunità non è stata colta.

In realtà, il dibattito, intervenuto tra studiosi e rappresentanti delle categorie più direttamente interessate all'applicazione della nuova disciplina (acquirenti, costruttori, cooperative, mediatori, banche ed assicurazioni), ha fatto sottolineare questioni che meritano approfondimenti, utili alla formazione di un quadro legislativo che, sul punto, presenti una maggiore efficacia.

Oltre le ingiustificate limitazioni all'accesso al Fondo di Solidarietà, di cui si è detto sopra sub. B e per rimuovere le quali sono state già assunte iniziative legislative, va citato, **primo fra tutti** gli auspicati interventi legislativi di integrazione della disciplina di tutela degli acquirenti, quello che introduca **un sistema sanzionatorio** più vincolante al rispetto delle norme da parte degli operatori.

Il rafforzamento della disciplina di tutela degli acquirenti, per una effettiva totale applicazione della stessa al mercato delle nuove costruzioni, appare peraltro del tutto coerente con l'obiettivo primario della **lotta all'evasione fiscale** che il Governo si è dato.

È a tutti nota la vasta diffusione del fenomeno nel settore della vendita delle nuove costruzioni ed è altresì evidente che la applicazione della disciplina in tema di fideiussione a garanzia di tutti gli acconti richiesti e acquisiti dal costruttore-venditore costituisce un limite difficilmente superabile per l'acquisizione di tali acconti "in nero".

Assocond Conafi impegna, dunque, la propria capacità di sensibilizzazione delle forze politiche e parlamentari, delle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, delle associazioni a tutela dei consumatori, alla condivisione delle seguenti istanze:

1. **Che il Parlamento e il Governo emanino norme che, integrando la disciplina sul Fondo di Solidarietà, ne prevedano l'accesso anche alle categorie rimaste ingiustificatamente escluse e ne proroghino il termine di accesso in misura adeguata.**
2. **Che il Parlamento e il Governo emanino norme, che, integrando l'attuale disciplina di tutela degli acquirenti, la dotino di maggiore efficacia e vincolatività, prevedendo un adeguato sistema sanzionatorio.**
3. **Che il competente Ministero proceda alla redazione di testi standard di fideiussioni e di polizze assicurative postume decennali per la loro applicazione obbligatoria.**
4. **Che il Ministero dell'Economia e delle Finanze perfezioni l'atto di concessione a Consap per lo svolgimento di tutte le funzioni ad esso ente attribuite dalla legge, ivi compresa la formazione del Comitato previsto dall'art. 10 del decreto del Ministro della Giustizia del 2 febbraio 2006.**
5. **Che Consap assuma tutte le iniziative attribuitigli dalla legge per una idonea informazione agli acquirenti sui diritti loro attribuiti dalla nuova disciplina.**
6. **Che Consap, atteso che la disapplicazione della disciplina di tutela, in relazione al rilascio obbligatorio di fideiussione sugli acconti, comporta una evidente lesione delle aspettative dei beneficiari del Fondo di Solidarietà, assuma, promuova e sviluppi ogni più idonea iniziativa tesa al controllo sulle nuove attività edilizie e al contrasto di ogni forma di elusione della legge.**

Assocond Conafi, da parte sua, impegna la propria struttura, a livello nazionale, a promuovere in tutte le regioni verifiche a campione sulle nuove iniziative edilizie e a richiedere l'intervento della magistratura in sede penale e civile contro ogni violazione della legge.

Milano, giovedì 15 febbraio 2007