

---

## **FALLIMENTI IMMOBILIARI E TUTELA DEI PROMISSARI ACQUIRENTI**

**Il problema dei fallimenti immobiliari, che coinvolgono le imprese costruttrici di immobili nuovi, nell'ultimo decennio ha interessato oltre 200 mila famiglie italiane.**

**Il Parlamento ha infine deciso di intervenire per arginare il problema e, con la legge delega n. 210/2004, ha introdotto numerose e interessanti novità, integralmente recepite da un apposito decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 10 Giugno 2005.**

**E' un sistema a due vie quello messo in piedi dal legislatore per garantire maggiore tutela a chi acquista una casa in costruzione. Per il futuro, infatti, ossia per gli immobili da costruire per i quali sia stato ottenuto il via libera dopo l'entrata in vigore del decreto, i costruttori avranno l'obbligo di fornire all'acquirente sia una fideiussione a garanzia dei versamenti già effettuati, sia una polizza assicurativa per i vizi dell'immobile.**

**Per il passato, invece, ma soltanto a partire dal 1993, chi è rimasto vittima di un fallimento immobiliare potrà ottenere un ristoro economico da un apposito fondo in via di costituzione e che sarà finanziato dalle stesse imprese costruttrici.**

---

*di*  
**Avv. Gianfranco Di Rago**

**SOMMARIO**

**I fallimenti immobiliari**

**La legge n. 210/2004 e il decreto legislativo di attuazione**

**L'intervento complessivo del legislatore**

## **I fallimenti immobiliari**

Il fallimento dell'impresa costruttrice di un immobile può avvenire per i più disparati motivi, comunque legati a uno stato di insolvenza di quest'ultima nei confronti dell'istituto di credito che ha finanziato l'attività di costruzione o verso altri soggetti creditori. Questi ultimi, infatti, qualora non riescano a ottenere il pagamento del dovuto, possono presentare presso il Tribunale competente apposita istanza di fallimento.

Per quanto riguarda il settore immobiliare, l'ipotesi più ricorrente è quella in cui l'immobile sia in costruzione e l'acquirente anticipi una parte del prezzo, in sede di stipulazione del contratto preliminare (c.d. compromesso), a garanzia dell'impegno assunto. In questi casi, l'impresa edile, in difetto di mezzi propri, si autofinanzia con gli acconti percepiti dai promissari acquirenti, interrompendo poi i lavori senza avere concluso l'opera o fallendo anche a opera consegnata ma, in ogni caso, anteriormente alla stipula del rogito, ossia l'atto di compravendita stipulato presso il notaio, che opera il trasferimento della proprietà dell'immobile dall'impresa costruttrice/venditrice all'acquirente.

Ma può anche accadere che il venditore prometta lo stesso bene a più acquirenti, riscuotendo da ciascuno di loro un congruo acconto. Inoltre, anche dopo l'acquisto definitivo, può capitare che il compratore scopra che l'impresa costruttrice è venuta meno all'obbligo di frazionare l'ipoteca iscritta sull'intero edificio o di cancellarla, avendo il primo saldato l'intero corrispettivo, sempre in difetto di acollo di un mutuo. In questo caso l'acquirente, pur essendo divenuto proprietario dell'appartamento e pur avendo interamente pagato il corrispettivo al costruttore alienante, si trova gravato di un ulteriore e inaspettato debito nei confronti della banca che ha finanziato l'attività di costruzione.

In casi del genere, di solito, si origina un vasto contenzioso promosso dai promissari acquirenti per ottenere il trasferimento della proprietà delle unità immobiliari promesse in vendita. Una volta iniziata la procedura fallimentare, le dimensioni del patrimonio immobiliare acquisito alla procedura e la natura della stessa comportano di solito una previsione di tempi assai dilatati a carico delle procedure concorsuali, anche perché le vendite all'asta si realizzano non per interi lotti, ma per singole unità immobiliari. Inoltre l'impossibilità per gli organi concorsuali di effettuare una manutenzione degli immobili e di garantire un'adeguata sorveglianza dei cantieri comportano una rilevante diminuzione del valore degli edifici. Altra concreta ipotesi di diminuzione del valore del patrimonio immobiliare acquisito alle procedure fallimentari è poi costituita dalla possibilità che le amministrazioni comunali sul territorio delle quali insistono le aree o i cantieri modifichino le destinazioni urbanistiche, con conseguente perdita del valore derivante dalla piena edificabilità dell'area.

## **La legge n. 210/2004 e il decreto legislativo di attuazione**

Con la legge n. 210/2004, entrata in vigore il 28 agosto dello scorso anno, il Governo è stato delegato a emanare uno o più decreti legislativi per dare attuazione alle norme di tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti degli immobili da costruire, contenute nella medesima legge. Il Consiglio dei Ministri, in data 18 febbraio 2005, ha quindi approvato uno schema di decreto legislativo, composto da 17 articoli, che sono diventati 18 nella versione definitiva approvata nella seduta del 10 Giugno 2005.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione soggettivo della nuova normativa, l'acquirente viene definito come la persona fisica (con esclusione, quindi, delle persone giuridiche) che acquista un fabbricato da costruire, in qualunque forma, compreso il leasing, che abbia quale effetto il trasferimento futuro di un immobile, ovvero abbia assunto obbligazioni con una cooperativa edilizia al fine di ottenere l'assegnazione in proprietà di un immobile (non solo della prima casa) o un diritto di godimento sullo stesso. Il secondo soggetto preso in considerazione dall'articolato normativo è quindi il costruttore, ovvero l'imprenditore o la cooperativa edilizia, che prometta di vendere o venda un immobile da costruire, anche mediante leasing.

La legge n. 210/2004 definisce poi come "stato di crisi" la situazione che ricorre quando il costruttore sia sottoposto a esecuzione immobiliare per il fabbricato oggetto del contratto, oppure ad amministrazione straordinaria, fallimento, concordato preventivo o liquidazione coatta.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti degli acquirenti, la legge delega ha enucleato ben 17 direttive rivolte al legislatore delegato e finalizzate a dare concreta e puntuale attuazione alla legge delega. Vediamo allora di passare in rassegna i principi e i criteri enucleati dal legislatore delegante e le corrispondenti soluzioni individuate dal Governo nel decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005.

*a) prevedere, ferme restando le disposizioni contenute negli articoli 2645-bis, 2775-bis e 2825-bis del codice civile (...) l'equa e adeguata tutela dei diritti dell'acquirente discendenti dalla stipula del contratto diretto all'acquisto o al trasferimento di un immobile da costruire.*

A questo scopo sono state introdotte apposite norme a tutela dei diritti degli acquirenti. Il decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 ha previsto, ad esempio, uno specifico diritto di prelazione a favore dell'acquirente al quale l'immobile sia già stato consegnato e che sia stato adibito ad abitazione principale (art. 9). In tal caso l'acquirente iniziale potrà ricomprare l'immobile al prezzo definitivo raggiunto nella vendita all'asta. Ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione, l'autorità che procede alla vendita dell'immobile deve provvedere a dare immediata comunicazione all'acquirente, con atto notificato a mezzo ufficiale giudiziario, della determinazione del prezzo definitiva raggiunta in sede d'asta entro dieci giorni dall'adozione del relativo provvedimento, indicando tutte le condizioni alle quali la vendita dovrà essere conclusa. L'acquirente iniziale potrà quindi esercitare detto diritto di prelazione, a pena di decadenza, nei successivi dieci giorni dalla ricezione della comunicazione. L'eventuale offerta di quest'ultimo dovrà essere notificata a mezzo ufficiale giudiziario all'autorità che procede alla vendita dell'immobile. Qualora l'acquirente abbia acquistato l'immobile, per effetto dell'esercizio del diritto di prelazione, a un prezzo inferiore alle somme riscosse in sede di escussione della fideiussione, la differenza dovrà però essere restituita al fideiussore, sempre che l'immobile acquistato abbia consistenza e caratteristiche tipologiche e di finitura corrispondenti a quelle previste nel contratto stipulato con il costruttore. È escluso, in ogni caso, il diritto di riscatto nei confronti dell'aggiudicatario.

*b) prevedere, ai fini di cui alla lettera a), la limitazione della esperibilità delle azioni revocatorie nei confronti dell'acquirente e la modifica dell'articolo 72 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, e successive modificazioni.*

A questo proposito l'art. 10 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 definisce come non revocabili gli atti a titolo oneroso che abbiano come effetto il trasferimento della proprietà, o altro diritto reale di godimento, purché posti in essere al "giusto prezzo", da valutarsi alla data di stipula del preliminare, sempre che abbiano a oggetto immobili a uso abitativo destinati a costituire l'abitazione principale dell'acquirente o di suoi parenti e affini entro il terzo grado. Il successivo art. 11 introduce poi un nuovo articolo, il n. 72 bis, nella legge fallimentare, valorizzando la posizione del promissario acquirente, al quale viene permesso di provocare lo scioglimento del contratto prima che il curatore fallimentare abbia esercitato la facoltà di scelta prevista dal vigente art. 72 del regio decreto n. 267 del 1942.

*c) prevedere l'obbligo del costruttore di procurare il rilascio e di provvedere alla consegna, prima della stipula del contratto preliminare d'acquisto o dell'atto equipollente ai sensi dell'articolo 2, di fideiussione di importo pari alle somme e al valore di ogni altro eventuale corrispettivo che complessivamente ha riscosso e deve ancora riscuotere prima della stipula del contratto definitivo di compravendita o dell'atto definitivo di assegnazione, comunque escluse quelle che è pattuito debbono essere erogate da un eventuale soggetto mutuante.*

L'art. 2 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 puntualizza che l'obbligo del costruttore (che vale soltanto per le costruzioni che abbiano ottenuto il via libera successivamente all'entrata in vigore del dlgs) deve essere assolto prima o contestualmente alla stipula del contratto, a pena di nullità dello stesso che, tuttavia, può essere fatta valere soltanto dall'acquirente. Per le società cooperative scatta lo stesso obbligo con il versamento delle somme o l'assunzione delle obbligazioni da parte dell'acquirente con la cooperativa medesima per ottenere l'assegnazione in proprietà o l'acquisto della titolarità di un diritto reale di godimento su un immobile da costruire per iniziativa della stessa.

*d) prevedere che la fideiussione di cui alla lettera c) sia rilasciata da una banca, da un'assicurazione o da altro soggetto autorizzato; prevedere che la stessa sia a garanzia, nel caso in cui il costruttore incorra in una situazione di crisi, dell'eventuale restituzione delle somme riscosse, del valore di ogni altro eventuale corrispettivo, dei relativi interessi maturati e delle eventuali spese effettivamente sostenute e strettamente necessarie, per conseguire la detta restituzione, ove la stessa non sia immediatamente offerta ed eseguita; disciplinare il contenuto e le modalità di escussione della garanzia fideiussoria al fine di assicurare all'acquirente la sollecita restituzione di quanto indicato alla lettera c), indipendentemente dalla durata dei procedimenti implicanti una situazione di crisi, escludendo il beneficio della preventiva escussione del debitore principale di cui all'articolo 1944, secondo comma, del codice civile.*

L'art. 3 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 prevede che la fideiussione sia rilasciata da uno degli istituti finanziari iscritti nell'elenco di cui al D.Lgs. n. 385/93. La stessa deve garantire, nel caso in cui il costruttore incorra in una "situazione di crisi", la restituzione delle somme pagate dall'acquirente e dei relativi interessi. Per "situazione di crisi" il legislatore delegato intende:

- la trascrizione del pignoramento relativo all'immobile;
- la pubblicazione della sentenza dichiarativa del fallimento o del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa;
- la presentazione della domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo;
- la pubblicazione della sentenza che dichiara lo stato di insolvenza o, se anteriore, del decreto che dispone la liquidazione coatta amministrativa o la liquidazione straordinaria.

L'efficacia della fideiussione cessa al momento del trasferimento della proprietà o di altro diritto reale di godimento sull'immobile o dell'atto definitivo di assegnazione.

*e) prevedere forme di tutela dell'acquirente, imponendo l'obbligo che il costruttore fornisca altresì garanzie per il risarcimento al quale sia tenuto ai sensi della vigente disciplina per vizi e difformità che si siano manifestati successivamente alla stipula del contratto definitivo di compravendita o dell'atto definitivo di assegnazione.*

L'art. 4 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 prevede altresì l'obbligo del costruttore (ma sempre soltanto per le costruzioni che abbiano ottenuto il via libera successivamente all'entrata in vigore del dlgs) di contrarre una polizza assicurativa indennitaria decennale a beneficio dell'acquirente, con effetto dalla data di ultimazione dei lavori, a copertura dei danni materiali, compresi i danni ai terzi, ai quali sia tenuto ai sensi dell'art. 1669 del codice civile, derivanti da rovina totale o parziale oppure da gravi difetti costruttivi delle opere, per vizio del suolo o per difetto della costruzione, e comunque manifestatisi successivamente alla stipula del contratto definitivo di compravendita o di assegnazione.

*f) istituire un Fondo di solidarietà a beneficio dell'acquirente (...).*

*g) prevedere che le risorse destinate ad alimentare il Fondo siano reperite (...) attraverso la previsione e l'istituzione (...) di un contributo obbligatorio posto a carico dei costruttori tenuti a quanto previsto dalla lettera c), individuando lo stesso in misura non superiore al 5 per mille*

delle fideiussioni di cui alla medesima lettera c); prevedere che il versamento sia direttamente assunto dal soggetto che rilascia la fideiussione (...).

h) individuare il soggetto gestore del Fondo, disponendo che tutti i relativi oneri di gestione siano a carico del Fondo medesimo.

i) prevedere che il Fondo sia articolato in sezioni autonome definite in corrispondenza di ambiti territoriali determinati su base provinciale, regionale o interregionale in modo da assicurare una gestione tendenzialmente equilibrata delle sezioni, tenuto conto delle finalità del Fondo (...).

l) disciplinare i requisiti e le modalità di accesso ai contributi del Fondo di cui alla lettera f) prevedendo che ciò possa avvenire per una sola volta da parte di un singolo soggetto.

Gli articoli 12 e seguenti del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 prevedono quindi l'istituzione di un Fondo di solidarietà per sanare le situazioni di difficoltà verificatesi nel passato. Il fondo in questione, infatti, è previsto a beneficio dell'acquirente che, a seguito dell'insolvenza del costruttore, nel periodo compreso tra il 31 dicembre 1993 e l'entrata in vigore del medesimo decreto, abbia subito perdite economiche per il mancato trasferimento della proprietà o per la mancata assegnazione del bene. Per alimentare detto fondo viene introdotto un contributo obbligatorio a carico dei costruttori, nella misura del quattro per mille delle fideiussioni prestate, almeno per il primo anno. Per gli anni successivi detto limite sarà invece stabilito con decreto del Ministro della Giustizia, nella misura massima del cinque per mille delle fideiussioni prestate. Il contributo diventa obbligatorio per un periodo massimo di 15 anni o per il minor periodo eventualmente necessario a reperire le risorse che serviranno a liquidare l'arretrato, nei limiti delle domande che saranno presentate dagli aventi diritto. La gestione del fondo è attribuita alla Consap, Concessionaria di servizi assicurativi pubblici spa, che vi provvede su concessione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per l'accesso al fondo devono ricorrere i seguenti requisiti:

- aver subito, a seguito dell'insorgenza di una situazione di crisi per effetto dell'insolvenza del costruttore, perdite di somme di denaro versate o di altri beni trasferiti dall'acquirente al costruttore medesimo come corrispettivo per l'acquisto o l'assegnazione dell'immobile da costruire;
- non aver acquistato la proprietà o altro diritto reale di godimento sull'immobile da costruire ovvero non averne conseguito l'assegnazione.

m) disciplinare i contenuti del contratto preliminare e di ogni altro contratto comunque diretto al successivo acquisto di un immobile da costruire, prevedendo in particolare che debbano ivi indicarsi analiticamente le caratteristiche tecniche della costruzione, la tipologia dei materiali impiegati, le modalità e le fasi di esecuzione, le modalità e i tempi di pagamento del prezzo, l'esistenza di iscrizioni ipotecarie e trascrizioni pregiudizievoli, gli estremi del permesso di costruire, la planimetria dell'immobile da costruire e delle sue pertinenze di uso esclusivo nonché l'indicazione dell'appaltatore;

L'art. 6 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 prevede che i contratti preliminari per l'acquisto di un immobile debbano riportare le indicazioni analitiche dei materiali impiegati e le caratteristiche della costruzione e degli impianti, oltre alle modalità e ai tempi di versamento del prezzo, alla precisazione di eventuali prescrizioni ipotecarie o trascrizioni pregiudizievoli esistenti sull'immobile, agli estremi del permesso di costruire, alla planimetria dell'immobile e delle sue pertinenze. Ai contratti devono essere poi allegati il capitolato contenente le caratteristiche dei materiali da utilizzarsi, individuati anche solo per tipologie, caratteristiche e valori omogenei, nonché l'elenco delle rifiniture e degli accessori convenuti fra le parti. L'articolo in questione prevede anche l'allegazione degli elaborati del progetto in base al quale è stato richiesto o rilasciato il permesso di costruire o dell'ultima

variazione al progetto originario, limitatamente alla rappresentazione grafica degli immobili oggetto del contratto, delle relative pertinenze esclusive e delle parti condominiali.

*n) prevedere norme dirette a rendere effettivo il diritto dell'acquirente al perfezionamento degli atti indicati all'articolo 39, comma 6, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e all'eventuale cancellazione dell'ipoteca o del pignoramento gravante sull'immobile da costruire, assicurando che gli atti che permettono l'esecuzione delle formalità nei registri immobiliari siano posti in essere prima della stipula dell'atto definitivo di compravendita, o contestualmente alla stessa.*

E' importante sottolineare come il legislatore delegato abbia previsto che il notaio non possa procedere alla stipula dell'atto di compravendita se, anteriormente o contestualmente alla stipula del rogito, non si sia proceduto alla suddivisione del finanziamento in quote o al perfezionamento di un titolo per la cancellazione o frazionamento dell'ipoteca a garanzia o del pignoramento gravante sull'immobile (art. 8).

### **L'intervento complessivo del legislatore.**

La legge delega n. 210/2004 e il decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 hanno quindi lo scopo di assicurare una più efficace tutela agli acquirenti di immobili in costruzione. Con questa legge si colma un vuoto legislativo che vedeva l'Italia, unica in Europa, a non avere una normativa su questa materia. Alcuni aspetti, in particolare, meritano di essere sottolineati. Come detto, è stato previsto l'obbligo per le imprese costruttrici di rilasciare una fideiussione a garanzia degli acquirenti. Quest'ultima potrà essere rilasciata soltanto da una banca, da un'impresa esercente assicurazioni oppure da intermediari finanziari che, essendo iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 107 del Testo unico bancario ed essendo quindi sottoposti ai controlli e alla sorveglianza della Banca d'Italia, rispondono maggiormente alle finalità di tutela dell'acquirente alle quali si ispira l'intera riforma. La fideiussione garantisce all'acquirente la restituzione delle somme versate, ma anche il valore di ogni altro corrispettivo che l'acquirente abbia corrisposto al costruttore. La garanzia fideiussoria diviene operativa al verificarsi di ogni singola situazione di crisi. L'escussione della garanzia da parte dell'acquirente deve essere preceduta dalla dichiarata volontà di recedere dal contratto, volontà che rimane preclusa ove il competente organo della procedura concorsuale abbia preventivamente dichiarato la propria volontà di adempiere allo stesso. Le modalità di escussione della garanzia sono state previste in modo da facilitare il recupero di quanto versato dall'acquirente in tempi rapidi e in modo semplice: dalla rinuncia del garante al beneficio della preventiva escussione del debitore principale alla semplice richiesta scritta dell'acquirente corredata dalla documentazione attestante i versamenti, fino all'obbligo del garante di procedere al pagamento entro trenta giorni dalla richiesta.

Questa disposizione non è stata accolta con favore dalle associazioni di categoria, che hanno paventato il rischio di un ulteriore aumento dei costi del mercato immobiliare, dovuto al fatto che le imprese saranno comunque costrette a chiedere indirettamente agli stessi acquirenti le somme necessarie a sopportare questi nuovi oneri. Da parte di quanti sostengono la riforma, invece, si è sottolineato come l'introduzione di questo obbligo dovrebbe contribuire a un miglioramento del livello medio di professionalità del settore edile, allontanando dal mercato le imprese poco serie.

Come visto, poi, la legge delega e il decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 hanno disciplinato nel dettaglio il contenuto del contratto preliminare, richiedendo indicazioni analitiche dei materiali impiegati, delle caratteristiche costruttive, degli impianti e delle modalità e fasi dell'esecuzione dell'opera. Oltre a ciò, si prevede che il costruttore fornisca all'acquirente idonee garanzie assicurative per il risarcimento cui sia tenuto ai sensi del codice civile per vizi e difformità dell'opera. Tali previsioni, ribadite e ampliate dal decreto legislativo messo a punto dal Governo, oltre a stabilire una maggior tutela nel tempo a favore dell'acquirente, dovrebbero comunque facilitare l'accertamento dei vizi lamentati, anche in sede giudiziale, con probabile effetto deflattivo del contenzioso, sia nella fattispecie disciplinata

dall'art. 1667 del codice civile (difficoltà e vizi dell'opera) sia in quella di cui all'art. 1669 del medesimo codice (rovina e difetti di cose immobili, e consequenziale responsabilità decennale a carico dell'appaltatore).

Un altro aspetto importante è poi rappresentato dall'istituzione del Fondo di solidarietà per gli acquirenti dei beni immobili da costruire. Il decreto legislativo, come detto, prevede due condizioni fondamentali per il concretizzarsi del diritto alla prestazione: l'avvenuta perdita patrimoniale connessa al pagamento del corrispettivo per l'acquisto e, inoltre, l'omesso ottenimento del bene promesso in vendita. Un aspetto importante, forse non sufficientemente sottolineato, è che l'accesso al fondo di solidarietà non è ammesso per gli immobili abusivi, costruiti in mancanza di titolo edilizio. L'art. 14 del decreto legislativo approvato in data 10 Giugno 2005 stabilisce la struttura del Fondo e ne detta le modalità di funzionamento. E' stata prevista un'articolazione in sezioni autonome, corrispondenti a determinate aree territoriali, dotate di contabilità separata, cui affluiscono in proporzione i proventi della dotazione finanziaria complessiva.

Documento reperibile, assieme ad altre monografie, nella sezione Dossier del sito <http://www.sanpaoloimprese.com/>

**Documento pubblicato su licenza EDITORE – Copyright EDITORE**