



Senato della Repubblica
XVIII Legislatura

Fascicolo Iter
DDL S. 319

Norme a tutela e garanzia del diritto di proprietà della prima casa, quale fondamentale diritto costituzionalmente riconosciuto dall'articolo 47 della Costituzione

Indice

1. DDL S. 319 - XVIII Leg.....	1
1.1. Dati generali.....	2
1.2. Testi.....	4
1.2.1. Testo DDL 319.....	5

1. DDL S. 319 - XVIII Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Disegni di legge
Atto Senato n. 319
XVIII Legislatura

Norme a tutela e garanzia del diritto di proprietà della prima casa, quale fondamentale diritto costituzionalmente riconosciuto dall'articolo 47 della Costituzione

Iter

11 luglio 2018: assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Successione delle letture parlamentari

S.319

assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Iniziativa Parlamentare

[Elio Lannutti](#) ([M5S](#))

Cofirmatari

[Barbara Lezzi](#) ([M5S](#))

[Gianluigi Paragone](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Arnaldo Lomuti](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Angela Anna Bruna Piarulli](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Stefano Lucidi](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Elena Botto](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Cristiano Anastasi](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Mario Michele Giarrusso](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Sergio Puglia](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Giovanni Endrizzi](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Alberto Airola](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Matteo Mantero](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Virginia La Mura](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Primo Di Nicola](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 3 luglio 2018)

[Giuseppe Pisani](#) ([M5S](#)) (aggiunge firma in data 17 aprile 2019)

Natura

ordinaria

Presentazione

Presentato in data **24 aprile 2018**; annunciato nella seduta n. 7 del 29 maggio 2018.

Classificazione TESEO

PRIMA CASA , DIRITTO DI PROPRIETA'

Classificazione provvisoria

Assegnazione

Assegnato alle commissioni riunite **2^a (Giustizia)** e **6^a (Finanze e tesoro)** in sede redigente l'11 luglio 2018. Annuncio nella seduta n. 20 dell'11 luglio 2018.

Pareri delle commissioni 1^a (Aff. costituzionali), 3^a (Aff. esteri), 5^a (Bilancio), 10^a (Industria),
Questioni regionali (aggiunto il 23 gennaio 2019; annunciato nella seduta n. 82 del 23 gennaio 2019)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 319

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XVIII LEGISLATURA

N. 319

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **LANNUTTI** e **LEZZI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 APRILE 2018

Norme a tutela e garanzia del diritto di proprietà della prima casa, quale fondamentale diritto costituzionalmente riconosciuto dall'articolo 47 della Costituzione

Onorevoli Senatori. - «Esso vuole esprimere il lamento di milioni e milioni di piccoli risparmiatori italiani, la tragedia - dirò senza iperbole - di tutta la nostra generazione di piccoli risparmiatori (...) Tale immane tragedia ha inciso proprio e soprattutto sui risparmi delle classi popolari (...) il piccolo risparmio delle classi popolari, il quale spesso indugia forzatamente nelle forme più semplici dell'investimento monetario - nel deposito bancario, nel titolo di Stato, nell'obbligazione - che più si è trovato esposto alle intemperie della moneta, le quali hanno caratterizzato questo ultimo trentennio e lo hanno gravemente sinistrato (...) Per la sua stessa limitata entità individuale e per la scarsa conoscenza che il piccolo risparmiatore popolare ha delle svariate possibilità del mercato finanziario, i singoli piccoli risparmiatori continuerebbero anche nel futuro a non sapere difendersi da soli contro eventuali ulteriori bufere monetarie» (così interveniva l'onorevole Tommaso Zerbi nella seduta dell'Assemblea costituente del 19 maggio 1947 illustrando l'emendamento, a più firme: «La Repubblica tutela il risparmio in tutte le sue forme e favorisce l'accesso del risparmio popolare all'investimento reale promuovendo la diffusione della proprietà dell'abitazione, della proprietà diretta coltivatrice, del diretto ed indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese», recepito nel futuro articolo 47 della Carta costituzionale).

L'intervento in Assemblea costituente dell'onorevole Zerbi presenta un'evidente attualità nella situazione corrente, anche se è scontato che le ragioni della crisi del piccolo risparmio, all'epoca, fossero da collocare in contesti storici, sociali ed economici ben diversi da oggi.

Le condizioni economiche di tanti piccoli e medi risparmiatori e investitori, già duramente provate dalla recente crisi finanziaria, sembrano ritornate ai tempi dell'Assemblea costituente.

Sovente, i cittadini pongono a garanzia dei propri investimenti e prestiti il loro patrimonio immobiliare che, spesso, è rappresentato dall'unico immobile abitativo di cui il singolo (o il suo nucleo familiare) dispone.

La tragica conseguenza è che quella «proprietà dell'abitazione» (leggasi: diritto alla casa) riconosciuta ed elevata a rango costituzionale dall'articolo 47 della Costituzione e che la Repubblica dovrebbe promuovere ed incentivare, paradossalmente risulta pregiudicata e il diritto alla casa assume il rango di diritto violato e negato.

Il piccolo risparmiatore si ritrova inadeguato a fronteggiare esposizioni debitorie, specie con gli istituti di credito; la spregiudicata gestione della sua posizione da parte delle banche lo mette in balia di vere e proprie attività speculative nelle quali tutti ci guadagnano e lui ci rimette.

L'ordinamento italiano difetta di opportuni strumenti legislativi a difesa del cittadino; anzi, ci è dato di rilevare disposizioni di legge palesemente sbilanciate a favore del creditore tanto da privilegiare il diritto di credito rispetto a quel diritto alla «proprietà dell'abitazione» che, a norma della disposizione costituzionale, dovrebbe essere promosso e tutelato dalla Repubblica italiana.

Con il presente disegno di legge si prospetta, altresì, la creazione di un sistema di finanziamento (o,

meglio, di credito) per consentire al debitore esecutato di poter accedere, anche parzialmente, alle risorse necessarie per conservare e mantenere la «prima casa».

Si badi bene: l'interpretazione delle istanze costituzionali orientate nel senso di un alto grado di tutela della «prima casa» rappresenta il coerente e giusto criterio per il legislatore odierno che, diversamente, finirebbe per disattendere anche le indicazioni della Corte costituzionale.

Si riporta solo una ridottissima parte delle pronunce della giurisprudenza costituzionale e di Cassazione, dalla quale si evince che anche gli organi giudicanti di massimo grado considerano irrinunciabile orientare il legislatore nazionale, in modo concreto e adeguato, verso la tutela di quel bene primario rappresentato dall'abitazione.

Il diritto alla casa riveste una fondamentale importanza nella vita dell'individuo anche sulla scorta dell'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (fatta a New York il 10 dicembre 1948) e dell'articolo 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificato dall'Italia ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881), che auspicano l'accesso di tutti gli individui all'abitazione (si veda Corte costituzionale, sentenze n. 22 del 20 marzo 1980 e n. 252 del 15 luglio 1983).

Sotto questo profilo e alla luce del dettato costituzionale, l'intera società e il legislatore non possono accettare l'idea che le gravi distorsioni del circuito economico-finanziario portino alla perdita dell'unica abitazione di cui una singola persona o un nucleo familiare dispone, tradendo, altresì, il «monito» della Corte costituzionale che ricollegandosi alle fondamentali regole della civile convivenza ha ribadito come sia «doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione» (Corte costituzionale, sentenza n. 49 dell'11 febbraio 1987).

Gli interventi legislativi finalizzati a favorire l'acquisto di un'abitazione da parte di qualsiasi categoria di persone (ricorda la Consulta) si reggono su di un particolare interesse che usufruisce di una «particolare protezione come interesse di primaria importanza per la realizzazione della forma di Stato su cui si regge il nostro sistema costituzionale».

Nel suo successivo *iter* esplicativo, la Corte costituzionale annovera il diritto all'abitazione «fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» e ribadisce che «L'articolo 47, secondo comma, Cost., nel disporre che la Repubblica "favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione", individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione». Inoltre, nell'addossare il compito di predisporre tale garanzia alla Repubblica, precisa che la soddisfazione di un interesse così imperativo come quello in questione non può adeguatamente realizzarsi senza un concorrente impegno del complesso dei poteri pubblici (Stato, regioni o province autonome, enti locali) facenti parte della Repubblica.

Auspicano, quindi, i giudici costituzionali che non venga mai meno un pronta e immediata «risposta complessiva dei poteri pubblici di fronte alla acuta tensione tra il riconoscimento di un diritto sociale fondamentale, quello dell'abitazione, e la situazione reale, caratterizzata da una preoccupante carenza di effettività dello stesso diritto», e concludono che «creare le condizioni minime di uno Stato sociale, concorrere a garantire al maggior numero di cittadini possibile un fondamentale diritto sociale, quale quello all'abitazione, contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana, sono compiti cui lo Stato non può abdicare in nessun caso». (Corte costituzionale, sentenza n. 217 dell'11 febbraio 1988).

Di definitiva affermazione del diritto all'abitazione come di un «fondamentale diritto sociale» parla, inoltre, la sentenza n. 94 del 7 marzo 2007 e, sulla base di questo assunto di innegabile valore, i giudici costituzionali hanno valorizzato la competenza della potestà legislativa dello Stato nella «determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano estremamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana» (Corte costituzionale, sentenza n. 166 del 19 maggio 2008; si veda anche la sentenza n. 121 del 22 marzo 2010).

La Corte di cassazione, intervenuta più volte sull'argomento in questione, ha segnato un consolidato orientamento perfettamente coerente ed allineato con le posizioni della Corte costituzionale.

Il diritto all'abitazione rientra nella categoria dei diritti fondamentali inerenti alla persona, in forza dell'interpretazione desumibile da diverse pronunce dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e delle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, che delineano i rapporti tra ordinamento interno e diritto sovranazionale. Il diritto all'abitazione rientra a pieno titolo tra i diritti fondamentali, dovendosi ricomprendere tra quelli individuabili ex articolo 2 della Costituzione, la cui tutela «non è ristretta ai casi di diritti inviolabili della persona espressamente riconosciuti dalla Costituzione nel presente momento storico, ma, in virtù dell'apertura dell'articolo 2 Cost. ad un processo evolutivo, deve ritenersi consentito all'interprete rinvenire nel complessivo sistema costituzionale indici che siano idonei a valutare se nuovi interessi emersi nella realtà sociale siano, non genericamente rilevanti per l'ordinamento, ma di rango costituzionale attenendo a posizioni inviolabili della persona umana» (Cassazione, sezioni unite civili, sentenze 11 novembre 2008 nn. 26972/75). Il diritto all'abitazione è, quindi, protetto dalla Costituzione entro l'alveo dei diritti inviolabili di cui all'articolo 2 (Corte costituzionale, sentenze 28 luglio 1983, n. 252; 25 febbraio 1988, n. 217; 7 aprile 1988, n. 404; 14 dicembre 2001, n. 410; 21 novembre 2000, n. 520; 25 luglio 1996, n. 309. Cassazione civile, sentenza n. 9908 dell'11 marzo 2011).

1. Considerazioni introduttive

Il decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59, recante disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori in banche in liquidazione, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, ha riformato in parte il processo di esecuzione.

In particolare, si è assistito ad una profonda modifica degli articoli 492, 503, 532, 560, 569, 587, 588, 591, 596, 615 e 648 del codice di procedura civile, all'inserimento dell'articolo 590-*bis* nel medesimo codice e alla riforma dell'articolo 155-*sexies* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile.

Tale riforma tutela e favorisce alcune categorie di creditori, in particolar modo coloro che hanno investito nelle banche in liquidazione (come si evince dal titolo stesso del decreto-legge).

La posizione dei debitori, di contro, risulta essere notevolmente aggravata: la riforma dell'articolo 560 del codice di procedura civile, in particolare, agevola la vendita dei beni immobili pignorati, attribuendo al custode il diritto di liberare l'immobile pignorato disattivando, di fatto, le garanzie di cui agli articoli 605 e seguenti del codice di procedura civile e disattendendo i diritti che terzi possono vantare sul bene.

Il novellato articolo 560 del codice di procedura civile prevede che il giudice dell'esecuzione possa disporre la liberazione dell'immobile pignorato, anche prima dell'aggiudicazione, precisando che, a modifica del testo previgente che ne dichiarava l'inopponibilità, detto provvedimento è ora opponibile dal debitore esecutato ai sensi dell'articolo 617 del codice di procedura civile ma senza che ciò rappresenti, di fatto, una novità nel panorama giuridico trattandosi del semplicemente recepimento del consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinale che già prevedeva l'opposizione ex articolo 617 del codice di procedura penale civile al provvedimento di liberazione dell'immobile.

Il legislatore non ha, però, precisato alcuni aspetti fondamentali che, tra le altre cose, garantirebbero un'effettiva tutela del debitore: non è precisato, infatti, se tale provvedimento (previsto dal citato articolo 560, terzo comma) sia emanato su istanza di parte o anche d'ufficio; se debba essere adottato solo a seguito di contraddittorio con il debitore esecutato o meno e, infine, è notevole l'incertezza circa la necessità della notifica del provvedimento al debitore o le conseguenze del mancato ottemperamento a tale notifica, il che rappresenta una grave lacuna in quanto, in forza del suddetto provvedimento, il debitore esecutato può perdere l'abitabilità dell'immobile.

L'articolo 615 del codice di procedura civile, al secondo comma, pregiudica ulteriormente la tutela del debitore in quanto statuisce che «nell'esecuzione per espropriazione l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione (...) salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile».

I principali profili della riforma, in aggiunta ad alcune imprecisioni e lacune già presenti negli articoli non novellati, pregiudicano ulteriormente il diritto di difesa del debitore esecutato: non è chiaro, ad

esempio, se il debitore possa sollevare eccezioni formali o entrare nel merito o sollevare questioni di opportunità, considerando, inoltre, che il provvedimento emesso a fronte dell'opposizione *ex* articolo 617 del codice di procedura civile non è impugnabile.

I diritti del debitore, dunque, subiscono una notevole compressione a favore degli interessi creditizi molte volte discutibili e/o sostanzialmente incerti, come i crediti bancari.

Il diritto all'abitazione (considerato che il debitore esecutato potrebbe perdere l'unico immobile a scopo abitativo di cui dispone) trova un evidente pregiudizio a fronte di un diritto di credito, e già questo profilo motiva l'incontestabile dubbio di costituzionalità delle norme introdotte con il citato decreto-legge n. 59 del 2016.

In questa situazione, che già pesantemente compromette il diritto di difesa del debitore, si abbatte il paragrafo 16 delle linee guida in materia di «buone prassi nel settore delle esecuzioni immobiliari», di cui alla delibera del Consiglio superiore della magistratura dell'11 ottobre 2017, con un passaggio non certo felice: «La pratica del processo esecutivo, peraltro, dimostra che può sicuramente sortire effetti benefici l'anticipazione (dell'emissione e anche dell'attuazione) dell'ordine di liberazione, posto che un bene libero è certamente più appetibile sul mercato. È dunque buona prassi che il giudice dell'esecuzione emetta detto ordine di liberazione contestualmente all'ordinanza di delega quando non ritiene di autorizzare il debitore a continuare ad abitare l'immobile ai sensi del terzo comma dell'articolo 560 del codice di procedura civile. La declinazione oramai *self-executing* di tale provvedimento - attraverso l'opera del custode giudiziario supportato eventualmente dalla forza pubblica (articolo 68 del codice di procedura civile e articolo 14 dell'ordinamento giudiziario) - esclude che dalla procedura immobiliare germini un'autonoma esecuzione per rilascio secondo le forme ordinarie e ne garantisce pertanto una pronta attuazione. Merita anche osservare che il provvedimento di antieconomicità, *ex* articolo 164-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, non potrebbe ritenersi correttamente emesso senza aver prima tentato di alienare il bene in assenza di occupanti ancorché *sine titulo*».

In sostanza, si ritiene «buona prassi» che il giudice dell'esecuzione emetta l'ordine di liberazione contestualmente all'ordinanza di delega, sostenendo altresì che il provvedimento di antieconomicità *ex* articolo 164-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile non potrebbe ritenersi correttamente emesso senza aver prima tentato di alienare il bene in assenza di occupanti ancorché *sine titulo*.

L'originaria formulazione dell'articolo 560, terzo comma, del codice di procedura civile prevedeva, previa autorizzazione del giudice, che il debitore potesse continuare ad abitare l'immobile pignorato, o almeno i locali strettamente necessari. Il provvedimento autorizzativo del giudice non era sottoposto alla sua discrezionalità ma doveva essere fondato sul giusto temperamento tra le esigenze di speditezza della procedura esecutiva, dei diritti creditizi e del fondamentale diritto all'abitazione (di cui non si dubita il rango costituzionale) del debitore esecutato.

Le presenti considerazioni introduttive non possono prescindere dal rilevare, altresì, l'ulteriore *ratio* della legge fallimentare (regio decreto 16 marzo 1942, n. 267), e in particolare dell'articolo 47.

Tali norme, per pacifica dottrina, appartengono al gruppo delle regole che, in sede di espropriazione, assicurano al debitore un certo *beneficium competentiae*; il summenzionato articolo 47, infatti, al secondo comma, riconosce (a differenza che per gli alimenti) un vero diritto soggettivo alla conservazione dell'abitazione per il fallito e la sua famiglia nella casa di sua proprietà, fino alla liquidazione totale delle attività, disponendo la norma che la casa «non può essere distratta sino a quell'evento».

La conservazione della casa è limitata alle effettive esigenze della famiglia e, quindi, può essere attuata anche in modo parziale, ove possibile.

La coscienza civile e quel dovere solidaristico dell'intera comunità (già richiamato lucidamente nelle sentenze della Corte costituzionale) esigono la piena disapprovazione a che non vi siano alternative atte ad evitare che un soggetto, anche con pregiudizio della sua stessa dignità personale, sia privato dell'abitazione.

Del resto, la stessa Cassazione penale ha ricostruito la *voluntas legis* della norma fallimentare, con

un'interpretazione costituzionalmente orientata, cosa che si auspica avvenga anche per la normativa oggi in discussione.

La Suprema corte ha, infatti, statuito che: «Quanto al tema abitativo, una ormai più che risalente pronuncia (sentenza n. 2070 del 1959), che affermava il diritto soggettivo del fallito alla conservazione del godimento dell'alloggio di sua proprietà fino alla vendita, è parsa superata dalla dottrina e dalla prassi che, a proposito del contenimento del vincolo di destinazione dell'abitazione al fallito nei limiti della "necessità" di costui e della sua famiglia, legittimano provvedimenti del Giudice delegato volti ad alienare o locare la parte esuberante e, in via generale, giustificano il potere dell'ufficio fallimentare di liquidare la casa di proprietà del fallito anche prima della fase terminale della procedura, ove sia presente un preciso interesse in tal senso e si provveda in altro modo a carico della massa all'abitazione del fallito, fino al momento in cui il rilascio sarebbe stato legittimo. Giurisprudenza, dottrina e prassi accreditano, dunque, un'interpretazione della legge fallimentare, articolo 47, nel senso di subordinare la concessione del sussidio alimentare e dell'autorizzazione ad abitare la casa di proprietà, oltre che a un provvedimento di natura discrezionale, a condizioni e limiti nei termini sopra precisati. (...)

Trattandosi di norma di favore, l'interpretazione sistematica porta a ritenere, unitamente alla interpretazione costituzionalmente e comunitariamente orientata, che il proposto/fallito abbia il diritto, unitamente alla sua famiglia, di abitare l'immobile di sua proprietà, senza la corresponsione di alcun canone. Il diritto alla abitazione rientra nella categoria dei diritti fondamentali inerenti alla persona, in forza dell'interpretazione desumibile da diverse pronunce della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007, che delineano i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale. Alla luce di tali considerazioni deve escludersi che il proposto debba corrispondere il canone di locazione relativamente alla propria abitazione, ancorché bene infruttifero, indipendentemente se sia in grado di far fronte con il suo patrimonio o con il suo reddito a tale spesa, non potendo, legge fallimentare, ex articolo 47, comma 2, essere privato della propria abitazione, senza che possa essere imposto allo stesso il pagamento di un canone locativo, indipendentemente dalla sua solvibilità». La Cassazione in sostanza ritiene applicabile l'articolo 47 della legge fallimentare, nel solo caso in cui proposto/terzo intestatario non si trovi in condizioni di emergenza abitativa, in quanto disponga di redditi adeguati o di altri immobili di proprietà; in tali casi dovrà escludersi l'assimilabilità della sua situazione a quella del fallito e, dunque, l'applicabilità dei provvedimenti di cui alla legge fallimentare. «La enunciata soluzione ermeneutica si appalesa, per quanto detto sopra, coerente con la lettera, la *ratio* e l'inquadramento sistematico della normativa esaminata, né può suscitare dubbi di costituzionalità o di conformità ai principi comunitari e internazionali quanto alla tutela del diritto all'abitazione, ormai annoverato - come ricorda la citata decisione della Sezione 2^a da cui si dissente - tra i diritti fondamentali dell'uomo come consacrati nell'articolo 2 della Costituzione (cfr. sent. C. Cost. nn. 217 e 404/88, n. 209/09 e n. 61/11, nelle quali si è, tra l'altro, affermato che "il diritto all'abitazione rientra tra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione"), nell'articolo 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948) e nell'articolo 11 del Patto internazionale dei diritti economici, sociali e culturali (approvato il 16 dicembre 1966 dall'Assemblea generale delle Nazioni unite e ratificato dall'Italia il 15 settembre 1978)» (Cassazione penale, sentenza n. 51458 del 19 dicembre 2013).

Tutto ciò porta a focalizzare come uno dei problemi principali sia quello del limite temporale del diritto di abitazione: l'ordine di liberazione va emesso a seguito dell'ordinanza di delega o al momento dell'aggiudicazione o assegnazione dell'immobile.

Analizzando la questione sotto quest'ottica è evidente che la prassi, nella sostanza, esce dall'alveo della giusta comparazione dei diritti disattendendo la naturale gerarchia dei diritti fondamentali rispetto a quelli relativi (come il diritto di credito) in quanto la richiamata circolare dell'11 ottobre 2017, di fatto, privilegia il mero diritto del creditore (in quanto un bene libero è nettamente più appetibile sul mercato) rispetto al fondamentale diritto all'abitazione del debitore esecutato, garantendo all'aggiudicatario una consegna dell'immobile libero da persone e cose.

Rispetto al terzo comma, ancora più dirompenti sono le modifiche apportate al quarto comma

dell'articolo 560 del codice di procedura penale civile, che disciplina l'attuazione del provvedimento del giudice dell'esecuzione che dispone la liberazione dell'immobile pignorato da persone e cose. Per facilitare la vendita degli immobili pignorati è stata organizzata una liberazione dell'immobile «singolare», con riferimento alla necessità di liberare l'immobile sia dalle persone, che dalle cose. Si è, infatti, disposto che sia direttamente lo stesso custode a porre «in attuazione» i provvedimenti di liberazione degli immobili pignorati: questi procederà alla liberazione dell'immobile «senza l'osservanza delle formalità di cui agli articoli 605 e seguenti» del codice di procedura civile e solo «secondo le disposizioni del giudice dell'esecuzione immobiliare», avvalendosi, se del caso, della forza pubblica e di ausiliari ai sensi dell'articolo 68 dello stesso codice di procedura civile, nonché - quanto alla liberazione dell'immobile dalle cose- intimando alla parte tenuta al rilascio di asportare i beni mobili che si trovano nell'immobile entro trenta giorni; in mancanza di ciò essi si considereranno abbandonati, e il custode potrà disporre lo smaltimento o la distruzione.

La liberazione del bene con queste modalità, se da una parte certamente favorisce l'immediata liberazione dell'immobile pignorato, dall'altra sottrae al debitore che abita l'immobile le opposizioni alle esecuzioni, che non sembrano più esperibili in assenza di un vero e proprio processo di esecuzione.

Allo stato dell'arte, o si riterrà che il debitore niente possa opporre avverso questa attuazione della liberazione dell'immobile, con ogni conseguenza immaginabile da un punto di vista sia prettamente giuridico che sociale; oppure si dovrà assimilare il provvedimento del giudice esecutivo di liberazione dell'immobile ai provvedimenti cautelari *ex* articolo 669-*duodecies* del codice di procedura civile, con la conseguenza che il debitore esecutato potrà tutelarsi nelle forme e nei limiti di cui può usufruire chi subisce l'attuazione di una misura cautelare.

In un modo o nell'altro, gli spazi di tutela si sono fortemente ridotti, perché le istanze avverso soprusi o irregolarità dell'attuazione vanno oggi rivolte allo stesso giudice dell'esecuzione che ha assunto il provvedimento, mentre in precedenza l'opposizione *ex* articolo 605 del codice di procedura civile poteva essere assegnata a diverso giudicante, con diversi sensibilità e *modus operandi*.

La situazione presenta, dunque, seri profili di gravità per i debitori in crisi soprattutto quando ad essere oggetto del pignoramento sono le prime case o, comunque, le case destinate ad abitazione. Ancora più grave, poi, se si considera che le banche, seguendo il *trend* del 2017, stanno procedendo a disfarsi dei crediti deteriorati, quei *non performing loans* universalmente non sotto la sigla NPL.

I NPL sono prestiti concessi dalle banche, i quali però presentano notevoli difficoltà (se non impossibilità) ad essere restituiti, e rappresentano un serio problema per i bilanci degli istituti di credito in quanto le banche sono costrette a coprire le perdite a bilancio.

I NPL sono il risultato di anni e anni di gestione spregiudicata e incosciente da parte dei vertici dei più noti istituti bancari, ossia di quei *manager* la maggior parte dei quali, ad oggi, sono sotto processo.

Le banche cartolarizzano il diritto «a recuperare» i crediti in sofferenza e li cedono a soggetti specializzati (soprattutto fondi esteri) ricevendo, come controvalore, una frazione dell'importo prestato ma beneficiando anche dell'accantonamento della perdita con ripercussioni favorevoli dal punto di vista fiscale.

I cessionari del credito rivendono a loro volta quel diritto (dando il via ad una sorta di «catena» senza che si capisca dove finisce quel diritto di credito) o procedono al pignoramento del bene.

Come se non bastasse una legislazione già posizionata a favore del creditore, le banche, in questa operazione di pulizia interna, riscontrano il favore della Banca centrale europea (BCE) che, con la pubblicazione dell'*Addendum* alle proprie linee guida per le banche sui crediti deteriorati (NPL): livelli minimi di accantonamento prudenziale per le esposizioni deteriorate, ha ulteriormente sollecitato le banche ad operare grandi cessioni in blocco dei NPL, a prezzi altamente convenienti, a fondi esteri specializzati che gestiscono i crediti come società di liquidazione; *ergo*, i debitori italiani in crisi si trovano gestiti da fondi esteri o meglio da speculatori pronti a guadagnare impunemente e a sottrarre le case degli italiani, agevolati anche da una legislazione che, come sopra osservato, si pone in netto favore del creditore e a scapito del debitore esecutato, che non ha validi strumento per opporsi e difendere il suo diritto all'abitazione costituzionalmente garantito.

In altre parole si ammette che spregiudicate procedure di recupero dei crediti NPL calpestino quel doveroso senso di solidarietà sociale che deve animare l'intera società e, soprattutto, lo Stato in tutte le sue articolazioni.

Il diritto alla casa non può essere declassato a mero interesse destinato a soccombere a un diritto di credito che, da un lato, viene ceduto con notevoli vantaggi anche di ordine fiscale per le banche (i cui bilanci, di fatto, in questo modo vengono «puliti») e, dall'altro, consente a fondi anche esteri di speculare sul dolore della perdita della propria casa.

Nel 2016 sono andati all'asta 270.000 immobili di famiglie indebitate; in pochissimi anni si arriverà a 450.000 immobili in asta e non è vero, come dicono gli speculatori, che si tratta di seconde case o di abitazioni di lusso.

Nel solo 2017 sono stati ceduti NPL per un valore che si aggira intorno agli 80 miliardi.

2. *Illustrazione del disegno di legge*

Il disegno di legge che si sottopone all'attenzione degli onorevoli colleghi consta di 5 articoli. Le sue finalità sono declinate tanto nell'articolo 1 che nell'articolo 4.

In primis, occorre rilevare ciò che si pone quale scopo preponderante del presente disegno di legge: la tutela e la garanzia del diritto di proprietà dell'abitazione quale fondamentale diritto costituzionalmente riconosciuto dall'articolo 47 della nostra Carta fondamentale.

Appare evidente la necessità di riequilibrare una situazione pregiudicata dalla recente riforma del processo dell'esecuzione, nella quale gli strumenti giudiziari approntati per garantire i diritti di credito di una determinata categoria di soggetti perdono i loro connotati di giustizia quando finiscono per pregiudicare un diritto fondamentale: il diritto alla prima casa e il dovere della società di impedire che un soggetto sia privato della possibilità di avere un'abitazione.

Il disegno di legge, poi, si pone il fine ulteriore di tutelare quei debitori eseguiti i cui debiti siano stati cartolarizzati e ceduti dal creditore (gli istituti di credito), specie se la cessione è a favore di fondi specializzati.

Al fine di conseguire questi obiettivi si ritiene necessaria l'introduzione del nuovo articolo 560-*bis* nel codice di procedura civile e di ulteriori modifiche all'articolo 560 dello stesso codice, onde mantenere coerente l'intero impianto legislativo.

In particolare, quindi, rileva l'introduzione del nuovo articolo 560-*bis* del codice di procedura civile rubricato: «liberazione dell'immobile».

In sintesi, al debitore eseguitato è data la possibilità di preservare l'immobile adibito a prima casa e unico immobile abitativo di cui, di fatto, egli dispone (e a maggior ragione se componente di un nucleo familiare), depositando una serie di documenti attestanti la sua situazione, indicati appunto nell'articolo 560-*bis*.

In aggiunta, il debitore dovrà depositare una somma (comunque non inferiore ad euro 10.000) di importo pari al valore a cui è avvenuta la cartolarizzazione; in questo modo si avrà la possibilità di incentivare anche la tanto richiesta trasparenza nell'attività di cartolarizzazione dei cosiddetti NPL. È sembrato anche fondamentale incentivare l'imprescindibile contraddittorio tra le parti nell'apposita udienza che il giudice fisserà una volta accertata la completezza e la giustezza dei depositi di valore e documentali eseguiti dal debitore eseguitato.

Le pretese creditizie considerate sono solo quelle supportate da privilegio o ipoteca sull'immobile adibito ad abitazione principale del debitore, come opportunamente specificato nella documentazione richiesta.

Altre diverse pretese creditizie dovranno trovare differenti vie di realizzo che, comunque, non riguardino l'immobile adibito ad abitazione; si è cercato in tal modo di dare un giusto equilibrio a due diverse categorie di diritti (all'abitazione e al credito) senza, però, non far rilevare una maggiore attenzione a un diritto di rango costituzionale *ex* articolo 47 della Costituzione che, come confermato anche dalla copiosa giurisprudenza richiamata, assurge a corollario della dignità umana ed è necessariamente posto al centro delle espressioni solidaristiche della società.

Il presente disegno di legge prevede, anche, la creazione di un apposito fondo che, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe completare la tutela del debitore eseguitato in procinto di perdere l'unica casa, per

il mezzo di una misura finanziaria.

Il richiamo ai fondamentali articoli della Costituzione appare opportuno e fondante le ragioni stesse del disegno di legge: si veda quanto esplicitato in ordine agli articoli 2, 3, 10, 42 e, soprattutto, in ordine all'imprescindibile articolo 47 con il quale è riconosciuto quello che è definito come diritto alla casa.

L'istituzione di un fondo che aiuti e supporti coloro che sono nella pericolosissima condizione di vedersi sottrarre l'unico immobile abitativo di cui dispongono (e si pensi alla delicatezza di tale situazione quando a rischio vi siano nuclei familiari con minori a carico) ben si allinea a quelle imprescindibili istanze di solidarietà sociale che l'ordinamento e l'intera società italiana sono chiamati non solo a garantire ma anche a porre come fondamentale criterio di intervento, sia legislativo che sociale che economico.

L'articolo 5 dispone circa le risorse poste a finanziamento del Fondo.

Una parte di queste (in misura più che sostenibile per le finanze regionali) proviene dal gettito IRAP limitatamente al gettito derivante dall'applicazione dell'imposta alle banche e alle assicurazioni, in perfetta coerenza con la sentenza della Corte costituzionale n. 156 del 2001 (nella quale la Corte respingendo diverse questioni di legittimità sull'IRAP, ha individuato il presupposto dell'imposta nel valore aggiunto prodotto da attività autonomamente organizzate) e la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee n. 82 del 2006.

L'altra fonte di finanziamento è rappresentata dalle risorse della Cassa depositi e prestiti, la cui partecipazione, anche in questo caso, appare coerente con le funzioni e le finalità della Cassa stessa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Le disposizioni della presente legge sono volte a garantire e tutelare il diritto alla proprietà dell'abitazione, in attuazione dell'articolo 47 della Costituzione.
2. Ai fini di cui al comma 1, la presente legge reca disposizioni volte a ristabilire un equilibrio equo e solidale tra il diritto all'abitazione, le esigenze di celerità delle procedure esecutive e i diritti dei creditori.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 560 del codice di procedura civile)

1. All'articolo 560 del codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni:
 - a) al terzo comma, al primo periodo sono premesse le seguenti parole: «Se il debitore non soddisfa le condizioni di cui all'articolo 560-bis»;
 - b) al terzo comma, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «I termini per presentare opposizione decorrono dal giorno in cui si è perfezionata la notifica del provvedimento al debitore; la medesima decorrenza si applica anche con riferimento alle iniziative adottate dal debitore ai fini e per gli effetti di cui all'articolo 560-bis»;
 - c) dopo il terzo comma è inserito il seguente:
«Il giudice dell'esecuzione, nell'adottare il provvedimento qualora non ricorrano le condizioni di cui all'articolo 560-bis, deve motivarne le ragioni, anche con riferimento alle valutazioni concernenti le esigenze di rispetto e garanzia del diritto all'abitazione riconosciuto dall'articolo 47 della Costituzione».

Art. 3.

(Introduzione dell'articolo 560-bis del codice di procedura civile)

1. Dopo l'articolo 560 del codice di procedura civile è inserito il seguente:
«Art. 560-bis. - *(Liberazione dell'immobile)*. - Dal giorno in cui si è perfezionata la notifica del

provvedimento di cui all'articolo 560, terzo comma, il debitore ha facoltà di liberare l'immobile oggetto di esecuzione previo deposito, presso la cancelleria del giudice dell'esecuzione:

- a) di idonea certificazione, rilasciata dall'Agenzia delle entrate, che attesti la destinazione dell'immobile oggetto di esecuzione ad abitazione principale del singolo debitore esecutato o del suo nucleo familiare; in tale ultima ipotesi, il debitore deposita anche la certificazione dello stato di famiglia;
- b) di idonea documentazione del comune che attesti che il singolo debitore esecutato o il suo nucleo familiare abbiano la residenza nell'immobile oggetto di esecuzione;
- c) di idonea certificazione attestante che il debitore esecutato o altro componente del suo nucleo familiare non abbiano in disponibilità altri immobili idonei a costituire abitazione;
- d) di una somma di importo pari a quello conseguito nell'operazione di cartolarizzazione, se conosciuto, incrementata di un differenziale non superiore al 5 per cento rispetto al prezzo di cessione, anche a titolo di rimborso forfettario per spese e commissioni, e in ogni caso non inferiore ad euro 10.000.

A seguito del deposito della documentazione e della somma di cui al primo comma, il giudice dell'esecuzione fissa apposita udienza alla quale compaiono il creditore procedente e i creditori intervenuti nonché il debitore, al fine di provare documentalmente al creditore procedente la congruità del prezzo della cessione; in difetto di cifra certa si considera congrua la somma depositata. Con il provvedimento di fissazione dell'udienza, il giudice dichiara la sospensione della procedura esecutiva. Agli ulteriori creditori intervenuti all'udienza ai sensi del comma precedente è riconosciuta la medesima somma da erogare al creditore procedente solo se titolari di privilegio o ipoteca sull'immobile oggetto di esecuzione; in mancanza, nulla è riconosciuto al creditore limitatamente alla procedura di liberazione dell'immobile, di cui al presente articolo».

Art. 4.

(Istituzione del fondo nazionale per la tutela della prima casa ambito di applicazione e finalità)

1. È istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze il Fondo nazionale per la tutela della «prima casa», finalizzato alla concessione di prestiti per il deposito delle somme di cui all'articolo 560-bis, primo comma, lettera d), del codice di procedura civile, nell'ambito della complessiva attività legislativa e di governo finalizzata all'attuazione e alla promozione dei principi di cui ai seguenti articoli della Costituzione:

- a) articolo 2, in materia di riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e di adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale;
- b) articolo 3, in materia di dignità sociale intesa come trattamento solidale e giusto a cui tutti i cittadini hanno diritto, indipendentemente dalla condizione economica e dal complesso dei rapporti interpersonali, e di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale;
- c) articolo 10, in materia di conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, con particolare riferimento alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, fatta a New York il 10 dicembre 1948, e all'articolo 11 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 16 dicembre 1966 e ratificato ai sensi della legge 25 ottobre 1977, n. 881, che auspicano l'accesso di tutti gli individui all'abitazione;
- d) articolo 42, in materia di riconoscimento e garanzia della proprietà privata al fine di assicurarne la funzione sociale e l'accessibilità a tutti;
- e) articolo 47, in materia di accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione.

2. Possono accedere alle prestazioni del Fondo di cui al comma 1 i soggetti nei confronti dei quali sia in corso una procedura esecutiva avente ad oggetto l'immobile adibito a loro abitazione principale e che intendano avvalersi della procedura di liberazione dell'immobile di cui all'articolo 560-bis del codice di procedura civile, in presenza delle condizioni di cui al medesimo articolo 560-bis, primo comma, lettere a), b) e c).

Art. 5.

(Finanziamento del Fondo)

1. La dotazione del Fondo di cui all'articolo 4 è costituita:

- a) da una percentuale pari allo 0,2 per cento annuo della quota del gettito conseguito da ogni regione relativo all'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), limitatamente al gettito dell'imposta applicata agli istituti bancari e assicurativi;
- b) da una percentuale pari all'1 per cento delle disponibilità liquide annue della Cassa depositi e prestiti Spa;
- c) da una percentuale pari all'1 per cento annuo del risparmio postale raccolto dalla Cassa depositi e prestiti Spa.

