



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice GINETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° APRILE 2015

Disposizioni in tema di impignorabilità della prima casa di abitazione

ONOREVOLI SENATORI. – Il disegno di legge che si presenta in materia di impignorabilità della prima casa risulta necessario al fine di una perequazione sociale che salvaguardi un bene, la prima casa, che costituisce tra l'altro un elemento fondamentale di aggregazione familiare, di coesione sociale e che consente dunque di tutelare le famiglie e il diritto, di tutti, ad avere un alloggio anche al fine di scongiurare il rischio di indigenza e disagio sociale abitativo che ne deriverebbe, anche in relazione alle difficoltà degli enti locali di mettere a disposizione alloggi di edilizia sociale.

L'intervento legislativo si rende necessario per integrare quanto già sancito dal decreto-legge 21 gennaio 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, cosiddetto *decreto del fare*, in tema di non pignorabilità della prima casa per debiti fiscali estendendola anche ai debiti sorti in ambito privatistico, in tema della cosiddetta garanzia generica, ovvero *ex* articolo 2740 codice civile «Responsabilità patrimoniale» in forza della quale il creditore in caso di inadempimento contrattuale può ottenere soddisfazione agendo sulla totalità dei beni del debitore, beni mobili ed immobili, crediti e diritti di ogni genere in forza di un titolo esecutivo *ex* articolo 474 del codice di procedura civile.

Posto che oggi già esistono nel nostro ordinamento strumenti più o meno elaborati tecnicamente che fungono da scudo alla pignorabilità dell'abitazione e che vanno dal fondo patrimoniale, come limite di disponibilità di determinati beni vincolati a soddisfare bisogni familiari (articolo 167 del codice civile recante «Costituzione del fondo patrimoniale», l'articolo 169 e 170 del co-

dice civile recanti, rispettivamente, «Alienazione dei beni del fondo» e «Esecuzione sui beni e sui frutti») piuttosto che gli atti di destinazione specifica (articolo 2645-ter del codice civile) o anche i *trust* di derivazione anglosassone (di cui alla legge 16 ottobre 1989, n. 364, di ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Aja del 1° luglio 1985) fino ad arrivare a intestazioni di beni per procura (articolo 1392 del codice civile) si rende necessario porre tutti i cittadini sullo stesso piano di tutela rispetto alla difesa di un bene primario quale è la prima casa di abitazione.

Tale protezione può avvenire attraverso una norma generale valida *erga omnes* che incida, integrandole, sulle disposizioni di cui all'articolo 2910 del codice civile.

Risulta, pertanto, opportuna una riforma del sistema in rapporto alle legislazioni più evolute in tale ambito, come la «*homestead exemption*» in vigore negli Stati Uniti e in Canada, secondo la quale la casa può essere pignorata solo in caso di iscrizione volontaria di ipoteca e se supera un determinato valore di mercato. Così la «*homestead exemption*» non si applica se il proprietario ha liberamente acceso un'ipoteca sulla casa ovvero se l'abitazione è al di sotto di una soglia di valore prestabilito che varia sensibilmente da Stato a Stato e può dipendere anche dalle condizioni del proprietario. Negli Usa ad esempio i valori massimi crescono in base al fatto che il proprietario sia una vedova, un veterano, una persona con disabili a carico o che si tratti di un agricoltore. In ogni caso il valore massimo esentabile non supera mai i 200.000 dollari. Nel caso l'immobile abbia un valore superiore, il pignoramento viene portato a termine e il va-

lore esentato viene girato ai proprietari. Le ragioni economiche dei due limiti sono facilmente intuibili: da una parte si tutela la libertà individuale di scegliere volontariamente di rischiare la propria prima casa per ottenere un credito attraverso l'ipoteca e dall'altra si limita la distorsione dei comportamenti d'investimento, rendendo inutile il sovrainvestimento nella prima abitazione per tutelare il patrimonio dei creditori.

Il tema del diritto all'abitazione quale diritto intangibile da tutelare è stato affrontato di recente anche dall'Unione europea. In particolare la decisione della Corte di giustizia europea n. C-34/13 del 10 settembre 2014, in materia di pignoramento eseguito sulla prima casa, se il contratto di mutuo contiene clausole vietate dalla direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, con la quale i giudici tornano ad affrontare il tema delle clausole abusive nei contratti dei consumatori, con particolare riferimento ai contratti di credito al consumo che prevedono la costituzione, a favore della banca o finanziaria, di un diritto di garanzia sull'immobile di abitazione del cliente.

La Corte sottolinea che «la perdita dell'abitazione familiare non è solamente idonea a violare gravemente il diritto dei consumatori, ma pone i familiari del consumatore in-

teressato in una situazione particolarmente delicata». Essa «costituisce una delle più gravi violazioni al diritto al rispetto del domicilio» e, pertanto, «qualsiasi persona che rischi di esserne vittima deve, in linea di principio, poter far esaminare la proporzionalità di tale misura».

Il presente disegno di legge si compone di 4 articoli.

L'articolo 1, al comma 1, aggiunge 2 commi all'articolo 2910 del codice civile; nel primo si dispone che non può formare oggetto di espropriazione l'unico bene del debitore che sia la prima casa di abitazione in cui abbia la residenza, qualunque sia il creditore, al ricorrere delle sei condizioni elencate. Nel comma successivo sono disciplinati i tre casi in cui non sono applicabili le disposizioni sulla impignorabilità, allorché il debitore abbia vincolato volontariamente il bene a garanzia di un credito, in caso di sequestro o confisca da parte dell'autorità giudiziaria e per debiti sorti anteriormente alla pubblicazione della presente legge.

I successivi articoli 2 e 3 sono disposizioni di coordinamento della disciplina relativa al prestito vitalizio ipotecario di cui alla legge 2 dicembre 2005, n. 248, e alla «Responsabilità patrimoniale» di cui all'articolo 2740 del codice civile.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 2910 del codice civile, dopo il secondo comma sono aggiunti, in fine, i seguenti:

«In deroga a quanto stabilito dai commi precedenti, non può formare oggetto di espropriazione, salvo quanto stabilito dal quarto comma del presente articolo, l'unico immobile di proprietà del debitore ove ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

1) deve trattarsi dell'unico immobile posseduto dal debitore;

2) il fabbricato deve avere destinazione catastale abitativa;

3) l'immobile non deve essere una casa di lusso, a prescindere dalla categoria catastale ufficiale, né appartenere alle categorie catastali A8 o A9;

4) il debitore deve avere residenza anagrafica nell'unità in esame;

5) gli altri componenti del nucleo familiare del debitore, residenti, alla data della notifica dell'atto di pignoramento, nel medesimo immobile, secondo le risultanze dei registri anagrafici, non siano in atto pieni proprietari o titolari di diritti reali di godimento su altri immobili adibiti a civile abitazione e situati nell'ambito del territorio della stessa provincia di residenza e che inoltre, nell'arco temporale di anni cinque, non abbiano ceduto a terzi diritti sui predetti altri immobili;

6) il valore del fabbricato non sia superiore ad euro 300.000. Il valore dei fabbricati, è calcolato in misura pari alla media tra l'importo stabilito a norma dell'articolo 52, quarto comma, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repub-

blica 26 aprile 1986, n. 131, e l'Osservatorio immobiliare dell'Agenzia del territorio competente sulla base dell'ubicazione dell'immobile stesso; qualora non sia possibile determinare il valore in conformità a quanto previsto dal presente numero, il valore è determinato ai sensi dell'articolo 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602.

Le disposizioni di cui al comma precedente non si applicano:

1) qualora i fabbricati e gli immobili siano stati volontariamente vincolati dal debitore a garanzia del credito;

2) se i fabbricati debbano essere sottoposti a sequestro e a confisca in attuazione della legislazione in materia di riciclaggio e autoriciclaggio e in materia di contrasto alla criminalità organizzata;

3) alle azioni ed i debiti sorti antecedentemente alla pubblicazione della presente legge.

E' fatta salva la possibilità da parte del debitore proprietario dell'unico bene adibito ad abitazione principale che abbia contratto un prestito con garanzie ipotecarie di richiedere la conversione del debito in prestito vitalizio ipotecario ai sensi dell'articolo 11-*quaterdecies*, comma 12, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248».

Art. 2.

1. Al comma 12 dell'articolo 11-*quaterdecies* del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il prestito vitalizio ipotecario di cui al periodo precedente è altresì riservato ai soggetti che ne fanno richiesta ai sensi del quinto comma dell'articolo 2910 codice civile».

Art. 3.

1. All'articolo 2740 del codice civile, al primo comma, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «fatto salvo quanto previsto dai commi terzo e quarto dell'articolo 2910 del codice civile».

Art. 4.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

