

# SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

X legislatura

N. 251

9 novembre 2018

**PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE,  
AI SENSI DELL'ART. 121, COMMA 2, DELLA COSTITUZIONE**

D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE SASSI

**DISPOSIZIONI VOLTE A PROTEGGERE IL DIRITTO  
ALLA PRIMA CASA DI ABITAZIONE DI CUI ALL'ART.  
47 DELLA COSTITUZIONE**

Oggetto assembleare n. 7471

## Relazione

Sulla necessità di tutelare la casa di prima abitazione in cui risiede il debitore ed il relativo diritto di rango costituzionale, c'è un largo consenso che trae il proprio fondamento dal principio solidaristico di cui all'art. 2 della Costituzione Italiana "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", nonché dall'art. 47 della Costituzione che prevede "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese." ed, infine, dall'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo che sancisce il "diritto alla tutela della loro vita privata, familiare e del loro domicilio". E' necessario, quindi, trovare soluzioni alternative al fine di evitare che un soggetto, anche con pregiudizio della sua stessa dignità personale, sia privato dell'abitazione rispettando la coscienza civile e il dovere solidaristico che risiede in capo all'intera comunità.

Con il D.L. 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 nella Legge 30 giugno 2016 n. 119, si è intervenuti in profondità modificando il processo di esecuzione, mediante interventi sugli artt. 492, 503, 532, 560, 569, 588, 591, 615, 648 del Codice di procedura civile, inserendo l'art. 590 – bis e riformando l'art. 155 – sexies delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura civile.

La riforma di legge si prefiggeva di tutelare alcune categorie di creditori, in particolare i soggetti che avevano investito nelle banche in liquidazione, ma la posizione dei debitori, viceversa, risulta essere notevolmente aggravata, in particolare, la riforma dell'art. 560 del Codice di procedura civile, agevola la vendita dei beni immobili pignorati, attribuendo al custode il diritto di liberare l'immobile pignorato e facendo venir meno, sostanzialmente, le garanzie di cui agli artt. 605 e seguenti del Codice di procedura civile, e disattendendo i diritti che i soggetti terzi possono vantare sul bene.

Il nuovo testo dell'art. 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, in modifica al testo precedente che ne dichiarava l'inopponibilità, detto provvedimento è ora opponibile dal debitore esecutato ai sensi dell'art. 617 del Codice di procedura civile ma senza che ciò rappresenti, di fatto, una novità nel panorama giuridico in quanto ha semplicemente recepito quel consolidato orientamento giurisprudenziale e dottrinale che già prevedeva l'opposizione ex art. 617 del Codice di procedura civile al provvedimento di liberazione dell'immobile.

Il legislatore nella novazione non ha compiutamente definito il quadro legislativo, mancando alcuni aspetti fondamentali che, tra le altre cose, garantirebbero un'effettiva tutela del debitore: non è precisato, infatti, se tale provvedimento (art. 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, vi è una notevole incertezza circa la necessità della notifica del provvedimento al debitore o delle conseguenze del mancato ottemperamento di tale notifica con la conseguenza che, in forza del suddetto provvedimento, il debitore esecutato può perdere l'abitabilità dell'immobile.

Nel quadro sopra delineato va aggiunto anche l'art. 615 del Codice di procedura civile che, al secondo comma, prevede: *“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”* diminuendo così ancora la tutela il debitore.

Altresì non viene chiarito, ad esempio, se il debitore possa sollevare eccezioni formali o entrare nel merito o sollevare questioni di opportunità, valutando inoltre, che il provvedimento emesso a fronte dell'opposizione, ex art. 617 del Codice di procedura civile, non è impugnabile.

Appare quindi chiaro come i diritti del debitore, nella specie il diritto all'abitazione, subiscono una diminuzione a favore degli interessi del creditore.

A tutto ciò si aggiunga che il paragrafo 16 delle linee guida in materia di “buone prassi” nel settore delle esecuzioni immobiliari (Circolare dell'11 ottobre 2017 del CSM), prevede: *“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 3° c. dell'art. 560 cpc. La declinazione oramai self-executing di tale provvedimento – attraverso l'opera del custode giudiziario supportato eventualmente dalla forza pubblica (art. 68 c.p.c. e art. 14 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 art. 164-bis disp. att. c.p.c.3., non potrebbe ritenersi correttamente emesso senza aver prima tentato di alienare il bene in assenza di occupanti ancorché sine titolo”.* Quando invece l'originaria formulazione dell'art. 560, comma terzo del Codice di procedura civile prevedeva, previa autorizzazione del Giudice, che il debitore potesse continuare ad abitare l'immobile pignorato, ossia i locali strettamente necessari alle sue esigenze familiari.

Scopo della proposta di legge è rimettere su un piano paritario i diritti del creditore senza che ciò pregiudichi un diritto fondamentale, cioè il diritto alla prima casa e il dovere della società di impedire che un soggetto, il debitore, non abbia più la possibilità di vivere in una propria abitazione.

La proposta di legge è costituita da tre articoli.

Nella proposta di legge con l'art. 1 si stabilisce la finalità, ovvero la tutela e la garanzia del diritto di proprietà dell'abitazione quale fondamentale diritto costituzionalmente riconosciuto dall'art. 47 della Costituzione.

Con l'art. 2 si apportano delle modifiche all'art. 560 del Codice di procedura civile, mentre con il successivo art. 3 si introduce un nuovo art. 560 - bis nel Codice di procedura civile, **dando al debitore esecutato la possibilità di preservare l'immobile adibito a prima casa ed unico immobile abitativo di cui, di fatto, il debitore e l'eventuale nucleo familiare dispongano, fornendo allo scopo una serie di documenti attestanti la situazione così come delineata nel nuovo art. 560 – bis.** Inoltre, il debitore dovrà depositare una somma, comunque non inferiore ad euro 10.000, pari al valore a cui è avvenuta la eventuale cartolarizzazione. Il contraddittorio tra le parti sarà assicurato nell'apposita udienza che il Giudice fisserà una volta accertata la completezza e la giustezza dei depositi di valore e documentali eseguiti dal debitore esecutato. Le pretese creditizie considerate saranno solo quelle supportate da privilegio o ipoteca sull'immobile adibito ad abitazione.

**PROGETTO DI PROPOSTA DI LEGGE****Art. 1***Finalità*

1. La presente legge è volta a dare piena attuazione al comma 2 dell'art 47 della Costituzione, relativamente alla proprietà dell'abitazione, determinando garanzie e tutele che rendano effettivo il disposto costituzionale e, contestualmente, volta a garantire i diritti dei creditori.

**Art. 2***Modifica dell'art. 560 del Codice di procedura civile*

1. Al comma terzo dell'art. 560 del Codice di procedura civile, prima del periodo: "Il giudice dell'esecuzione dispone, con provvedimento impugnabile per opposizione ai sensi dell'articolo 617, la liberazione dell'immobile pignorato" è introdotto il seguente periodo: "se il debitore non soddisfa le condizioni di cui all'art. 560 – bis".

2. Al comma terzo dell'art. 560 del Codice di procedura civile dopo il periodo: "...ovvero quando provvede all'aggiudicazione o all'assegnazione dell'immobile" è aggiunto il seguente periodo: "i termini per presentare opposizione decorrono dal perfezionamento della notifica del provvedimento al debitore; ai medesimi termini e condizioni soggiacciono anche le incombenze eseguibili dal debitore ai fini e per gli effetti di cui all'art. 560-bis Codice di procedura civile".

3. Dopo il comma terzo è aggiunto il seguente "3 - bis. Il Giudice dell'esecuzione, nell'emanare il provvedimento di cui al comma precedente, qualora non ricorrano le condizioni di cui all'art. 560 – bis, deve motivarne le ragioni anche in relazione a quanto stabilito nel comma successivo."

4. dopo il comma 3 – bis aggiunto dal comma precedente del presente articolo di legge è aggiunto il seguente "comma 3 – ter. Il Giudice deve valutare le esigenze di rispetto e garanzia del diritto di abitazione riconosciuto dall'art. 47 della Costituzione."

**Articolo 3***Introduzione dell'art. 560 bis del Codice di procedura civile*

1. Dopo l'art. 560 Codice di procedura civile è aggiunto il seguente articolo:

**"Art. 560 – bis***Liberazione dell'immobile*

1. Dal momento della notifica del provvedimento, di cui all'art. 560 terzo comma, il debitore ha la facoltà di non liberare l'immobile oggetto di esecuzione, qualora possa dimostrare che l'immobile è destinato a prima casa, previo deposito, presso la Cancelleria del Giudice dell'esecuzione:

a) di idonea certificazione, a cura dell'Agenzia delle Entrate, che accerti la destinazione a prima casa dell'immobile oggetto di esecuzione o per il singolo debitore esecutato o per il suo nucleo familiare; in quest'ultimo circostanza, dovrà essere depositata anche la certificazione dello stato di famiglia;

b) di idonea documentazione del Comune che accerti che la famiglia o il singolo debitore esecutato abbia in quell'immobile la residenza;

c) idonea certificazione che attesti l'indisponibilità del debitore esecutato o di altro membro del nucleo familiare di altri immobili idonei a costituire abitazione;

d) deposito di un importo pari alla somma con cui è avvenuta la cartolarizzazione (se nota), più uno spread non superiore al 5% rispetto al prezzo di cessione (anche a titolo di rimborso forfetario per spese e commissioni) o in ogni caso non inferiore ad Euro 10.000,00.

2. Una volta soddisfatte tutte le condizioni di cui al precedente comma, la procedura esecutiva viene sospesa di diritto.

3. Una volta depositata la documentazione e l'importo, di cui al comma 1, del presente articolo, il Giudice dell'esecuzione fissa apposita udienza nella quale compariranno il creditore procedente ed i creditori intervenuti, nonché il debitore al fine di provare documentalmente, al debitore procedente il prezzo della cessione, dovendo in difetto di cifra certa considerare sufficiente la somma depositata.

4. Con il provvedimento di fissazione dell'udienza, di cui al comma precedente, il giudice dichiara la sospensione dell'esecuzione.

5. In caso di ulteriori creditori intervenuti verrà riconosciuta la medesima somma da erogarsi al creditore procedente solo se titolari di privilegio o ipoteca sull'immobile "prima casa"; in assenza di tali titoli, nulla verrà riconosciuto al creditore limitatamente alla procedura così come delineata dal presente articolo."