

CONVEGNO NAZIONALE DELLA CONSULTA DEI LEGALI SUNIA

11-12 Settembre 2014

IL DECRETO SULLA MOROSITA' INCOLPEVOLE: TUTELE E GARANZIE PER LE PARTI

Premessa

La difficile situazione economica in cui si trova il nostro paese ha comportato gravi riflessi su tutti i campi e, purtroppo, il “settore casa” non ne è stato immune subendo, probabilmente, più di altri gli effetti negativi della crisi in essere.

Complice la mancanza di segnali di ripresa, anche a causa di un diffuso immobilismo dei governi succedutisi fino ad ora che non hanno saputo approntare a tempo debito i necessari rimedi, la negativa congiuntura economica mostra i propri effetti depressivi ormai da oltre 5-6 anni comportando un effetto moltiplicatore dei disagi economici soprattutto delle classi più a rischio.

Come detto il settore abitativo e della locazione in particolare ne ha risentito in maniera drammatica evidenziando, anno dopo anno, un crescente numero di sfratti per morosità dovuti alla ridotta capacità reddituale dei conduttori.

I dati pubblicati dal ministero dell'interno documentano una costante crescita delle procedure di sfratto per mancato pagamento dei canoni con punte anche del 19 e 17% per gli anni 2008 e 2009 fino ad arrivare a 288.934 sfratti per morosità emessi dal 2009 al 2013.

anno	sfratti emessi	(di cui per morosità)	var. % su anno precedente	richieste di esecuzione	var. % su anno precedente	sfratti eseguiti	var. % su anno precedente
2001	40.500	26.937	2,78	98.068	-4,85	20.608	-4,65
2002	40.130	27.154	-0,91	91.574	-6,62	20.389	-1,05
2003	39.284	27.781	-2,11	83.748	-8,55	23.000	12,81
2004	46.193	32.578	17,59	78.099	-6,75	25.267	9,86
2005	45.815	33.768	-0,82	106.335	36,15	25.671	1,6
2006	45.526	34.309	-0,63	100.821	-5,19	22.278	-13,22
2007	43.869	33.959	-3,64	109.446	8,55	22.468	0,85
2008	52.291	41.203	19,2	139.193	27,18	25.108	11,75
2009	61.484	51.576	17,58	116.573	-16,25	27.584	9,86
2010	65.664	56.269	6,8	111.250	-4,56	29.889	8,36
2011	63.846	55.543	-2,77	123.914	11,37	28.641	-4,18
2012	67.790	60.244	6,18	120.903	-2,43	27.695	-3,3
2013	73.385	65.302	8,25	129.577	7,17	31.399	13,37
ultimi 5 anni	332.169	288.934				145.208	

Fonte ministero dell'Interno

I dati del 2011, del 2012 e del 2013 sono incompleti

L'aumento dei provvedimenti di convalida ed il conseguente aumento delle procedure di esecuzione per rilascio hanno quindi causato una emergenza abitativa, senza precedenti che si è poi riverberata su tutti i settori connessi.

Si è assistito, infatti, ad un aumento delle richieste di alloggi comunali, di intervento e assistenza dei servizi sociali; settori anch'essi colti impreparati e non in grado di affrontare una simile richiesta del tutto sproporzionata rispetto alle disponibilità sia di fondi a disposizione, sia di infrastrutture e di personale.

Nonostante che la necessità fosse ben evidente agli occhi degli operatori del settore – primi fra tutti i sindacati di categoria che da sempre si sono battuti per denunciare la drammatica situazione – non vi è stato un pronto intervento governativo e/o parlamentare con la conseguenza di un inevitabile aggravamento della situazione.

I Primi interventi a livello locale

Uno dei maggiori riflessi dell'aumento degli sfratti per morosità e delle relative esecuzioni è stato il conseguente l'aumento delle richieste di assistenza da parte dei comuni, sia sotto forma di domanda di assegnazione di alloggi ERP sia come domanda di erogazione di contributi che potessero in qualche modo agevolare il reperimento di una nuova sistemazione abitativa per il conduttore trovatosi in situazione di difficoltà.

Come detto, inizialmente, tutte queste domande non hanno potuto trovare riscontro negli strumenti a disposizione dei Comuni: nessun tipo di rilevanza veniva riconosciuta agli sfratti per morosità per ciò che atteneva alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi ERP che limitavano l'attribuzione di un punteggio al solo provvedimento di convalida per finita locazione; nessun tipo di contributo affitto era poi previsto per chi non fosse in grado di attestare il regolare pagamento dei canoni di affitto.

Tuttavia, però, la contraddizione appariva fin da subito evidente in quanto si apprestava la giusta tutela (con l'attribuzione di punteggi e contributi) a coloro che, magari con estremi sacrifici, riuscivano a continuare a pagare l'affitto ma non si riconosceva alcuna salvaguardia a coloro che, ancor più in difficoltà, non potevano far fronte per cause di forza maggiore agli obblighi corrispettivi del contratto di affitto.

Occorreva quindi cercare di determinare un criterio che apprestasse la necessaria attenzione a quei casi che, pur presentando una situazione di inadempienza, erano meritevoli di tutela distinguendole dalle restanti vicende in cui, viceversa, vi era un mancato pagamento che non trovava giustificazioni.

L'esperienza lavorativa mi ha portato a confrontarmi immediatamente a livello locale con i primi tentativi regionali e comunali diretti a porre un argine alla dilagante emergenza abitativa.

Già nel 2010 il Comune di Firenze, e poi successivamente anche i comuni limitrofi, ritennero opportuno modificare i requisiti di attribuzione del punteggio per i bandi di assegnazione di alloggi ERP attribuendo punteggi, al pari degli sfratti per finita locazione, anche agli sfratti per morosità laddove il canone di affitto previsto contrattualmente rappresentasse almeno un terzo del reddito della famiglia del conduttore.

In tal modo si voleva individuare un criterio che certificasse l'effettiva incidenza del canone rispetto al reddito dell'intero nucleo familiare individuando quindi in tale rapporto l'embrione di quello che poi sarebbe stata la morosità incolpevole.

L'esperienza però portò con se diverse difficoltà derivanti dal fatto che il criterio scelto aveva il difetto di "aprire le porte" ai bandi ERP ad un elevatissimo numero di sfrattati per morosità visto – purtroppo – gli importi medi degli affitti al giorno d'oggi.

La Pubblica Amministrazione non è stata quindi in grado di fronteggiare un simile aumento di domande ammesse e – di conseguenza – di aventi diritto all'assegnazione, pertanto, già nel 2011 le cose sono cambiate.

La Regione Toscana con la delibera 1088 del 5 dicembre 2011, preso atto che il Fondo Nazionale di cui all'art. 11 L. 431/98 è stato progressivamente ridotto (da € 23.692.148,00 del 1999 ad € 8.884.879,00 del 2010) ha stanziato un fondo pari ad € 4.000.000,00 per l'attivazione di un prima specifica misura avente carattere straordinario e sperimentale finalizzata alla prevenzione dell'esecutività dei provvedimenti di sfratto.

Nella stessa delibera venivano poi previsti, oltre ai criteri di ripartizione del suddetto fondo, anche gli indirizzi operativi i criteri e le modalità di erogazione dei contributi.

Il decreto sulla morosità incolpevole: tutele e garanzie delle parti

I requisiti per accedere al fondo erano i seguenti:

- titolarità di un contratto di locazione di edilizia privata ad uso abitativo regolarmente registrato (esclusi gli immobili delle classi A1, A8 e A9);
- residenza all'interno dell'alloggio oggetto della procedura di rilascio;
- presenza delle seguenti condizioni soggettive:
 - o riduzione del reddito familiare a causa di licenziamento (non per giusta causa o dimissioni), accordi aziendali o sindacali di riduzione dell'orario di lavoro, cassa integrazione (ordinaria o straordinaria), mobilità, mancato rinnovo contratti a termine o di lavoro atipico, cessazione di attività libero-professionali (aperte da almeno 12 mesi);
 - o malattia grave o infortunio o decesso componente nucleo familiare che abbia comportato la riduzione del reddito o la necessità di far fronte a spese mediche e assistenziali di particolare rilevanza;
- cittadinanza italiana o di paese dell'Unione Europea ovvero valido titolo di soggiorno;
- reddito ISE non superiore ad € 35.000,00 e valore ISEE non superiore ad € 20.000,00;
- non titolarità di quota superiore al 30% di diritti di proprietà, usufrutto. Uso o abitazione su immobili a destinazione abitativa su tutto il territorio nazionale;
- pendenza di un provvedimento di intimazione di sfratto per morosità per il quale non sia ancora intervenuto il provvedimento di convalida ovvero quello per cui è intervenuta la convalida ma non c'è stata ancora esecuzione; in questo secondo caso deve essere comunque intervenuto tra le parti un nuovo accordo sulle condizioni contrattuali;

Come si vedrà, questa delibera, poi riproposta dalla Regione Toscana negli anni successivi sia per il 2012 che per il 2013 (rispettivamente delibera n. 1151 del 17 dicembre 2012 e delibera 250 del 15 Aprile 2013) collegandola all'invio di specifici resoconti da parte dei Comuni dei contributi effettivamente erogati, è in gran parte anticipatoria degli sviluppi normativi che si sono finalmente avuti a livello nazionale con la L. 124 del 28 Ottobre 2013 prima e con il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e trasporti del 14 maggio 2014 e pubblicato in G.U. il 14 Luglio u.s.

La Normativa nazionale

Finalmente nell'estate 2013 il Governo ha emanato il D.L. 102 del 31 Agosto 2013 poi convertito con modificazione con la legge 124 del 28 Ottobre 2013 riguardante "*disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*".

Pertanto, il Governo, con l'ormai solita modalità del decreto legge omnibus, ha deciso finalmente di mettere concretamente mano all'emergenza abitativa prevedendo all'art. 6 della suddetta norma delle misure di sostegno all'accesso all'abitazione ed al settore immobiliare.

Il comma 4 dell'art. 6 prevede l'attribuzione al Fondo Nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della L. 431/98 l'assegnazione di una dotazione di 100 milioni di euro per gli anni 2014 e 2015. Detto importo è poi stato concretamente decretato e ripartito fra le Regioni sulla base di quanto previsto dal Decreto Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 12 Febbraio 2014 (in G.U. il 27/05/2014).

Legge 9 dicembre 1998, n. 431

FONDO NAZIONALE DI SOSTEGNO

Ripartizione della disponibilità 2014 (euro 50.000.000,00)

	A	B	C
Regioni	Riparto del 90%	Riparto del 10%	Riparto 2014 (A + B)

Il decreto sulla morosità incolpevole: tutele e garanzie delle parti

Piemonte	3.627.193,76	507.065,16	4.134.258,92
Valle d'Aosta	241.425,39	33.750,17	275.175,56
Lombardia	7.095.951,58	991.981,69	8.087.933,27
Veneto	2.934.427,99	410.219,66	3.344.647,65
Friuli-Venezia Giulia	921.442,08	128.813,40	1.050.255,48
Liguria	1.560.384,59	218.134,65	1.778.519,24
Emilia-Romagna	3.766.234,90	526.502,48	4.292.737,38
Toscana	2.743.501,28	383.528,98	3.127.030,26
Umbria	858.204,95	119.973,14	978.178,09
Marche	1.127.858,22	157.669,44	1.285.527,66
Lazio	4.847.368,64	117.795,83	4.965.164,47
Abruzzo	927.870,93	129.712,13	1.057.583,06
Molise	410.296,82	0,00	410.296,82
Campania	4.421.998,11	618.175,18	5.040.173,29
Puglia	2.861.605,00	400.039,34	3.261.644,34
Basilicata	569.533,33	79.618,16	649.151,49
Calabria	1.328.460,67	0,00	1.328.460,67
Sicilia	3.742.374,06	35.286,51	3.777.660,57
Sardegna	1.013.867,70	141.734,08	1.155.601,78
Totale	45.000.000,00	5.000.000,00	50.000.000,00

Sempre il D.M. 12/02/14 prevede altresì che i fondi ripartiti potranno essere utilizzati per sostenere le iniziative intraprese dai Comuni e dalle Regioni anche attraverso la costituzione di agenzie, istituti per la locazione o fondi di garanzia tese a favorire la mobilità nel settore della locazione anche di soggetti che non siano più in possesso dei requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione a canone concordato.

Il comma 5 dell'art. 6 della L. 124/13, invece, istituisce il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli con una dotazione di 20 milioni annui per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

L'assegnazione delle risorse però, viene limitata a coloro che abbiano avviato (entro la data di conversione dell'allora Decreto Legge) bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione dei contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli.

Vengono poi demandate al Decreto Ministeriale di attuazione la ripartizione delle somme fra le Regioni e l'individuazione dei criteri di individuazione della morosità incolpevole per poter accedere ai contributi.

Importante sottolineare fin da subito che lo stesso comma 5 prevede che le risorse siano assegnate con priorità alle Regioni che abbiano *“emanato norme per la riduzione del disagio abitativo, che prevedano percorsi di accompagnamento sociale per i soggetti sottoposti a sfratto, anche attraverso organismi comunali. A tal fine, le prefetture-uffici territoriali del Governo adottano misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto”*.

Quest'ultima norma ha dato il via alla costituzione a livello locale delle Commissioni Territoriali per il contrasto al disagio abitativo che hanno il compito di valutare periodicamente la situazione degli sfratti esecutivi e dei singoli casi sottoposti ed esecuzione con forza pubblica in modo da fornire alle Prefetture le informazioni necessarie per poter eventualmente disporre una graduazione

dell'esecuzione stessa laddove vi siano percorsi sociali ed assistenziali che potrebbero giungere a termine entro tempi ragionevoli si da scongiurare l'esecuzione coattiva dell'obbligo di rilascio.

Dette Commissioni stanno avendo alterne fortune anche e soprattutto per l'impossibilità della P.A. di attingere ai fondi necessari per poter bilanciare il sacrificio richiesto alla proprietà laddove si rendesse operativo la graduazione dello sfratto differendone l'esecuzione. Nell'esperienza toscana la Commissione ha iniziato ad operare celermente andando ad esaminare numerosi casi di morosità giudicate incolpevoli che avrebbero quindi potuto beneficiare di meccanismi assistenziali e che, pertanto, necessitavano di differimento della forza pubblica. Alla luce di ciò la Commissione ha individuato un numero di casi da sottoporre al Prefetto il quale, con proprio provvedimento, ha disposto un rinvio "cumulativo" delle fattispecie indicate di 6 mesi.

Tale provvedimento, è stato poi oggetto di impugnazione da parte dei proprietari (per il tramite delle relative organizzazioni sindacali) ed il relativo procedimento davanti al TAR risulta ancora ad oggi pendente.

A parere dello scrivente l'esperienza fiorentina ha evidenziato la necessità di una maggior concertazione dell'operato della Commissione e delle Prefetture le quali hanno operato senza un coinvolgimento diretto della proprietà la quale si è vista imporre il differimento senza ottenere alcun corrispettivo provocando quindi conseguenti strascichi giudiziari che hanno - di fatto - portato la Prefettura a sospendere la propria attività di graduazione.

Da parte nostra, il Sindacato ha continuato a fare pressione sugli organi Regionali e Comunali affinché venissero stanziati e resi effettivamente disponibili i contributi derivanti dalle delibere regionali in modo da far correttamente operare la Commissione. Contributi che a tutt'oggi, risultano giacenti e non utilizzabili in quanto rientranti, sulla base della normativa risalente a tre legislature fa, nei fondi socio-sanitari e come tali sottoposti al patto di stabilità.

Occorre quindi, come più volte sottolineato da parte del nostro Sindacato, una espressa volontà (e competenza) politica che renda effettivamente operante l'apparato normativo eliminando vincoli che di fatto bloccano l'uso di fondi per far fronte ad una necessità drammatica ed impellente quale quella del disagio abitativo attuale.

Il Decreto Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 14 Maggio 2014 (G.U. del 14/07/14)

Con il D.M. del 14 Maggio u.s. è stata data finalmente attuazione alla disposizione dell'art. 6 comma 5 della L. 124/13 nella parte in cui si richiedeva la necessaria individuazione:

- dei criteri di ripartizione dei fondi fra le Regioni;
- dei criteri di definizione della morosità incolpevole;
- dei criteri per l'accesso ai contributi erogabili dai comuni (prevedendo fra l'altro anche dei criteri di priorità nell'attribuzione dei fondi stessi).

Per quanto riguarda i criteri di riparto delle somme previste dall'art. 6 comma 5 della L. 124/14 (20 milioni di euro per l'anno 2014) è stato previsto, in applicazione degli indirizzi della norma legislativa, di "premiare" le regioni più virtuose (ossia che abbiano emanato entro la data di conversione del D.L. 102/13 bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli) mediante una preliminare ripartizione della quota del 30% del fondo complessivo stanziato. Il restante 70% è stato poi successivamente ripartito fra tutte le Regioni (comprese quindi anche quelle virtuose che hanno beneficiato di una doppia ripartizione). In entrambi i casi la ripartizione è stata effettuata prendendo a riferimento il numero dei provvedimenti di sfratto per morosità emessi così come risultante dal Ministero degli Interni alla data del 31 Dicembre 2012. Sulla base dei suddetti criteri si quindi provveduto alla seguente ripartizione:

Il decreto sulla morosità incolpevole: tutele e garanzie delle parti

Regioni e province autonome	provvedimenti di sfratto per morosità emessi	coefficiente % di riparto	riparto 70% Fondo	provvedimenti di sfratto per morosità emessi	coefficiente % di riparto	riparto 30% Fondo
Piemonte	6.043	10,03087	1.404.321,80	6.043	16,25380	975.227,95
Valle d'Aosta	170	0,28219	39.506,60			
Lombardia	11.994	19,90904	2.787.265,60	11.994	32,26015	1.935.608,91
P.A. Trento	194	0,32202	45.082,80	rese indisponibili in fase di gestione ai sensi del comma 109 dell'art.2 della legge 23 dicembre 2009, n.191		
P.A. Bolzano	72	0,11951	16.731,40	rese indisponibili in fase di gestione ai sensi del comma 109 dell'art.2 della legge 23 dicembre 2009, n.191		
Veneto	4.329	7,18578	1.006.009,20			
Friuli V.Giulia	1.001	1,66158	232.621,20			
Liguria	2.006	3,32979	466.170,60	2.006	5,39552	323.731,14
Emilia-Romagna	6.476	10,74962	1.504.946,80	6.476	17,41844	1.045.106,11
Toscana	5.502	9,13286	1.278.600,40	5.502	14,79868	887.920,60
Umbria	1.322	2,19441	307.217,40			
Marche	1.200	1,9919	278.866,00	1.200	3,22763	193.657,71
Lazio	7.009	11,63433	1.628.809,00			
Abruzzo	714	1,18518	165.925,20			
Molise	116	0,19253	26.957,00			
Campania	3.958	6,56993	919.793,00	3.958	10,64579	638.747,68
Puglia	3.028	5,02623	703.672,20			
Basilicata	89	0,14773	20.682,20			
Calabria	792	1,31465	184.051,00			
Sicilia	3.596	5,96906	835.668,40			
Sardegna	633	1,05073	147.102,20			
Totale	60.244	100,00	14.000.000,00	37.179	100,00	6.000.000,00

Per quanto riguarda, invece, la definizione della morosità incolpevole, si fa riferimento ad una “*situazione di sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone locativo a ragione della perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo familiare*”.

A sua volta la perdita o la consistente riduzione della capacità reddituale di cui sopra possono essere dovute ad una delle seguenti cause:

- perdita del lavoro per licenziamento;
- accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- cassa integrazione ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale;
- mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipici; cessazioni di attività libero-professionali o di imprese registrate, derivanti da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente;
- malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che abbia comportato o la consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo medesimo o la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali;

Dalla semplice lettura dei casi elencati dalla norma si comprende immediatamente che il minimo comune denominatore sia la riduzione del complessivo reddito familiare del conduttore dovuto a fattori sostanzialmente estranei alla volontà dello stesso.

Verificata la sussistenza dell'incolpevolezza della morosità, la P.A. dovrà poi valutare la sussistenza in capo al richiedente degli ulteriori requisiti per l'accesso ai contributi di cui all'art. 3 del D.M. E' quindi necessario verificare che questi:

- abbia un reddito I.S.E. non superiore ad euro 35.000,00 o un reddito derivante da regolare attività lavorativa con un valore I.S.E.E. non superiore ad euro 26.000,00;
- sia destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida;
- sia titolare di un contratto di locazione di unità immobiliare ad uso abitativo regolarmente registrato (sono esclusi gli immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9) e risieda nell'alloggio oggetto della procedura di rilascio da almeno un anno;
- abbia cittadinanza italiana, di un paese dell'UE, ovvero, nei casi di cittadini non appartenenti all'UE, possieda un regolare titolo di soggiorno.
- non sia titolare (sia il richiedente che altro componente del nucleo familiare) di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione nella provincia di residenza di altro immobile fruibile ed adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare.

Costituisce criterio preferenziale per la concessione del contributo la presenza all'interno del nucleo familiare di almeno un componente che sia: ultrasettantenne, ovvero minore, ovvero con invalidità accertata per almeno il 74%, ovvero in carico ai servizi sociali o alle competenti aziende sanitarie locali per l'attuazione di un progetto assistenziale individuale.

Il contributo massimo erogabile è pari ad € 8.000,00.

La norma prosegue poi prevedendo all'art. 5 dei casi di *“priorità nella concessione di contributi”* specificando che i *“provvedimenti comunali di cui al presente decreto sono destinati alla concessione di contributi in favore:*

- *di inquilini, nei cui confronti sia stato emesso provvedimento di rilascio esecutivo per morosità incolpevole, che sottoscrivano con il proprietario dell'alloggio un nuovo contratto a canone concordato;*
- *di inquilini la cui ridotta capacità economica non consenta il versamento di un deposito cauzionale per stipulare un nuovo contratto di locazione. In tal caso il comune prevede le modalità per assicurare che il contributo sia versato contestualmente alla consegna dell'immobile;*
- *di inquilini, ai fini del ristoro, anche parziale, del proprietario dell'alloggio, che dimostrino la disponibilità di quest'ultimo a consentire il differimento dell'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile.”*

Riterrei che una interpretazione della norma in maniera sistematica di tale ultimo articolo 5 con il precedente articolo 3, che prevedeva fra i criteri di accesso al contributo l'essere *“destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità con citazione per la convalida”* (senza richiedere l'avvenuta convalida), debba portare a ritenere ragionevolmente che il contributo sia erogabile (in presenza di tutti i requisiti richiesti dal Decreto stesso) sia in fase antecedente alla convalida sia in fase successiva laddove - in quest'ultimo caso - vi sia possibilità di un contratto nuovo con lo stesso proprietario o altro locatore o vi sia comunque disponibilità al differimento dell'esecuzione.

Del resto tale interpretazione appare oltremodo giustificabile anche alla luce delle effettive finalità del provvedimento di cui si discute il quale verrebbe indubbiamente limitato laddove il contributo dovesse essere erogato solo in fase successiva all'intervenuta convalida (cosa che si rischierebbe di avallare laddove si interpretasse letteralmente il tenore dell'art. 5 come elenco tassativo).

Nella sostanza, quindi, i contributi potranno essere concessi – una volta verificata la sussistenza della morosità incolpevole di cui all'art. 2 e la sussistenza dei requisiti elencati nel successivo art. 3 – nei casi di:

- notifica di sfratto per morosità in fase antecedente alla convalida al fine di sanare la morosità con conseguente scongiuramento dello sfratto;

- nei casi di convalida già avvenuta qualora il proprietario, a fronte del contributo che andrà a percepire, sia disposto a sottoscrivere un nuovo contratto con il conduttore a canone concordato;
- in fase esecutiva laddove il proprietario, a fronte del contributo che andrà a percepire, sia disposto a concedere un differimento dell'esecuzione dello sfratto;
- altra ipotesi è quella in cui il conduttore non sia in grado di far fronte al pagamento del deposito cauzionale per la stipula di un nuovo contratto; pur non essendo specificato, si ritiene ragionevole pensare che anche in tale ipotesi il legislatore abbia fatto riferimento a situazione di sfratto già convalidato o, comunque di intimazione già notificata, in cui il conduttore abbia scelto di rilasciare anticipatamente l'immobile oggetto della procedura per trasferirsi in altro immobile per il quale è quindi necessario corrispondere un nuovo deposito all'atto della firma del nuovo contratto di locazione.

Ritornando poi ai criteri per l'accesso ai contributi di cui all'art. 3 del D.M. 14/05/14 si nota – confrontando gli stessi con quanto stabilito, ad esempio dalla Delibera della Regione Toscana del 2011 – che il Ministero non si sia posto il problema di meglio delimitare il criterio ostativo della sussistenza in capo al richiedente o al di lui nucleo familiare di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione su altri immobili.

La normativa regionale, infatti, aveva individuato il criterio ostativo nella riconducibilità in capo al proprietario (o ad altro componente della famiglia) di una quota superiore al 30% di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione su altri immobili.

Nel caso del Decreto Ministeriale, invece, nulla viene detto sì da lasciare indisciplinata l'ipotesi di proprietà o altro diritto pro quota e non per l'intero.

Cercando di dare una prima risposta, peraltro tutt'altro che definitiva al problema, si potrebbe ritenere che se la *ratio* della disposizione è quella di non concedere (giustamente) contributi a coloro che abbiano disponibilità di altro immobile “*fruibile ed adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare*”, come del resto dice lo stesso comma 2 dell'art. 3, si può ragionevolmente escludere la rilevanza di proprietà o altri diritti di usufrutto, uso o abitazione pro quota visto che la parzialità del diritto non dovrebbe rendere di per se l'immobile interamente fruibile (e quindi non rappresentare una valida alternativa all'alloggio oggetto di procedura di sfratto).

In ultima analisi poi il Decreto Ministeriale del 14/05/14 riprende altresì il discorso relativo alla connessa necessità di graduazione degli sfratti in funzione del diritto del conduttore ad accedere ai contributi previsti. Del resto se così non fosse si potrebbe vanificare la funzionalità del contributo qualora, pur sussistendone tutti i requisiti, non venisse erogato nei termini imposti dalla procedura esecutiva incombente.

I Comuni quindi vengono incoraggiati ad attivare le misure necessarie per stabilire un canale di comunicazione con le Prefetture al fine di individuare i nominativi dei soggetti sottoposti procedura di rilascio ormai in fase esecutiva che abbiano fatto richiesta di contributo affinché il Prefetto stesso ponga in essere le “*valutazioni funzionali all'adozione delle misure di graduazione programmata dell'intervento della forza pubblica nell'esecuzione dei provvedimenti di sfratto*”.

Si tratta quindi di un invito a dare impulso al lavoro delle Commissioni per la riduzione del disagio abitativo previste dall'art. 6 comma 5 della L. 124/13.

Come detto in precedenza, però, tali previsioni normative non potranno dare i propri frutti fino a che non saranno concretamente sorrette dalle disponibilità finanziarie tali da consentire l'erogazione dei contributi a fronte dell'effettiva graduazione operata dal Prefetto. E questa necessità si potrà superare esclusivamente attraverso una espressa volontà politica in tal senso che permetta di superare gli attuali ostacoli finanziari e di bilancio che di fatto bloccano gli stanziamenti previsti.

Ad oggi, proprio in relazione alla previsione normativa appena richiamata, occorre dar conto della pendenza di un procedimento giurisdizionale davanti al TAR Toscana in cui i proprietari degli immobili i cui conduttori morosi incolpevoli hanno beneficiato della graduazione operata dal

prefetto, hanno di fatto impugnato il provvedimento prefettizio stesso adducendo – in tale sede – anche una eccezione di incostituzionalità dell’art. 6 comma 5 L. 124/13.

Nella sostanza, rifacendosi alla vecchia sentenza della Corte Costituzionale n.321/98 (che aveva dichiarato incostituzionale gli art. 3 e 5 D.l. 551/88 convertito in L. 61/89), viene sostenuto che al Prefetto non può essere attribuito il potere di differire la singola esecuzione in quanto anche la fase esecutiva fa parte del potere giurisdizionale in quanto assolutamente necessaria per garantire l’effettiva soddisfazione dei diritti.

Inoltre vengono poi sollevate ulteriori eccezioni – in parte da ritenersi superate – relativamente al fatto che, all’epoca del deposito del ricorso per impugnazione, non era ancora stato emesso il Decreto Ministeriale 14/05/14 per la definizione della morosità incolpevole; si eccepiva quindi che il Prefetto andava a disporre graduazioni sulla base di una valutazione della morosità incolpevole che, viceversa, avrebbe dovuto essere fatta dal legislatore e non dall’autorità amministrativa.

Occorrerà, quindi, attendere l’esito del ricorso per il quale non vi è stata ancora la fissazione dell’udienza.

Tuttavia, come già detto, anche questa esperienza può comunque consentirci di fare alcune riflessioni: nel ricorso viene concretamente lamentato che il potere concesso al Prefetto, viene di fatto esercitato senza alcun contraddittorio della proprietà e che, soprattutto, finisce per attribuire ai proprietari una “funzione assistenziale”, laddove si dispone un rinvio della forza pubblica senza poter avere alcun corrispettivo.

Tuttavia, ritengo che il sistema – se utilizzati congiuntamente gli strumenti oggi a disposizione – potrà operare con notevole efficacia.

Intanto, potrà portare benefici anche già in sede antecedente alla convalida laddove si proceda a fare richiesta di contributo in fase di concessione di termine di grazia. Nelle more dell’udienza di verifica il contributo potrebbe quindi essere erogato sanando la morosità e scongiurando lo sfratto.

Nel caso di sfratto avvenuto il contributo potrebbe essere comunque concesso e bloccare la procedura esecutiva qualora il proprietario sia disposto a sottoscrivere un nuovo contratto oppure nell’ipotesi in cui il conduttore reperisca una nuova abitazione (coprendo il deposito cauzionale con il contributo – così come prevede il Decreto Ministeriale 14/05/14) e rilasci spontaneamente l’immobile.

In ultimo, il caso in cui il contributo venga erogato nelle mani del proprietario che sia disposto volontariamente a differire l’esecuzione. A mio modo di vedere, tale ultima ipotesi sarà da ritenersi estremamente probabile anche alla luce del fatto che, qualora il proprietario non intenda differire spontaneamente l’esecuzione, tale differimento potrà essere operato dal Prefetto una volta accertata la sussistenza della morosità incolpevole.

Pertanto, l’efficiente funzionamento del meccanismo contributivo per i morosi incolpevoli, dovrebbe poter ridurre al minimo la necessità di intervento di graduazione da parte del Prefetto che, dovrà considerarsi come *extrema ratio*.

Fiuggi, 12 Settembre 2014

Avv. Emanuele Rindori