

CONVEGNO NAZIONALE DELLA CONSULTA DEI LEGALI SUNIA

15-16 Settembre 2015

LA PROROGA DEGLI SFRATTI PER FINITA LOCAZIONE

Premessa

Fin dalla legge 392 del 1978 gli sfratti per finita locazione sono stati oggetto della dovuta attenzione da parte del legislatore nazionale nell'ottica di tutelare il conduttore adempiente che si vedeva non rinnovato il contratto da parte della proprietà.

Attenzione e tutela che si risolveva in una concessione di proroghe e "rifissazioni" delle date di inizio dell'esecuzione o di sospensione della procedura stessa laddove vi fossero determinate condizioni di difficoltà del conduttore stesso nel reperire una diversa abitazione per poi procedere spontaneamente al rilascio dell'immobile.

Tale tutela è poi rimasta anche durante la normativa dettata dalla L. 431 del 1998 la quale, pur liberalizzando il mercato delle locazioni e, pertanto, fornendo di fatto un livello di tutela ben inferiore alla vecchia normativa vincolistica, ha però ritenuto necessario attribuire al conduttore il diritto alla proroga di cui all'art. 6 della legge stessa.

L'aggravarsi della situazione economica e la sempre maggior difficoltà a reperire una locazione a canoni di mercato, ha spinto il legislatore a prevedere dei meccanismi di salvaguardia ulteriore per far fronte alla dilagante emergenza abitativa.

Si è quindi assistito alla emanazione di provvedimenti di natura temporanea adottati attraverso la ormai consueta prassi dei c.d. "decreti mille proroghe".

A far data dall'emanazione della L. 9 del 2007 si è quindi introdotto nel sistema la possibilità del conduttore in difficoltà di sospendere temporaneamente la procedura esecutiva per consegna e rilascio derivante dalla finita locazione per un determinato periodo di tempo.

Tale facoltà è poi stata rinnovata e perpetrata durante gli anni attraverso rinnovi annuali contenuti nei decreti omnibus di fine anno.

Ciò fino all'anno 2014, a conclusione del quale l'attuale governo ha prima negato qualsiasi rinnovo della proroga per l'annualità corrente, per poi ravvedersi parzialmente prevedendo la possibilità di una breve proroga di 120 gg su espressa concessione del Giudice dell'esecuzione.

Successivamente a tale previsione, ormai scaduta dal passato 30 giugno, niente più è stato previsto lasciando quindi il conduttore sfornito di tutela.

Le tutele della L. 397/78

La c.d. legge sull'equo canone prevedeva e prevede tuttora (non essendo stato abrogato) fin dall'inizio della procedura di sfratto un primo strumento di salvaguardia del conduttore.

L'art. 56 L. 392/78, infatti, dispone che *"col provvedimento che dispone il rilascio, il giudice, tenuto conto delle disposizioni del conduttore e del locatore e delle ragioni per le quali viene disposto il rilascio stesso, fissa anche la data della esecuzione entro il termine massimo di mesi sei ovvero, in casi eccezionali, di mesi dodici dalla data del provvedimento"*.

Pertanto, nel momento in cui il Giudice di turno viene chiamato a convalidare l'intimato sfratto per scadenza del contratto, è tenuto altresì a concedere al conduttore un termine più o meno ampio per il rilascio spontaneo dell'immobile oggetto della procedura di sfratto.

La Legge 431 del 09 Dicembre 1998

Com'è noto, con l'entrata in vigore della L. 431 si è assistito ad una drastica riduzione delle tutele della parte conduttrice con l'abrogazione dell'equo canone e di tutta una serie di corollari favorevoli imposti peraltro dal legislatore in via inderogabile.

Con la nuova normativa, fatta salva la previsione di una durata minima della locazione, viene in sostanza liberalizzato il mercato degli affitti per finalità abitative.

Non viene però abrogato il già richiamato art. 56 L. 392/78 e la correlata previsione di un primo termine in favore del conduttore in fase di finita locazione.

A tale istituto viene, viceversa, affiancato una ulteriore proroga che il conduttore, nei comuni ad alta densità o limitrofi agli stessi, potrà richiedere alla scadenza del termine di rilascio fissato dal Giudice Istruttore all'atto della convalida.

L'art. 6 co 4 e 5 L. 431/98, infatti, così recita: *“per i provvedimenti esecutivi di rilascio per finita locazione emessi dopo la data di entrata in vigore della presente legge, il conduttore può chiedere una sola volta, con istanza rivolta al pretore competente ai sensi dell'articolo 26, primo comma, del codice di procedura civile, che sia nuovamente fissato il giorno dell'esecuzione entro un termine di sei mesi salvi i casi di cui al comma 5. Si applicano i commi dal secondo al settimo dell'articolo 11 del citato decreto-legge n. 9 del 1982, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 1982. Avverso il decreto del pretore il locatore ed il conduttore possono proporre opposizione per qualsiasi motivo al tribunale che giudica con le modalità di cui all'articolo 618 del codice di procedura civile*

Il differimento del termine delle esecuzioni di cui ai commi 3 e 4 può essere fissato fino a diciotto mesi nei casi in cui il conduttore abbia compiuto i 65 anni di età, abbia cinque o più figli a carico, sia iscritto nelle liste di mobilità, percepisca un trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale, sia formalmente assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica ovvero di ente previdenziale o assicurativo, sia prenotatario di alloggio cooperativo in corso di costruzione, sia acquirente di un alloggio in costruzione, sia proprietario di alloggio per il quale abbia iniziato azione di rilascio. Il medesimo differimento del termine delle esecuzioni può essere fissato nei casi in cui il conduttore o uno dei componenti il nucleo familiare, convivente con il conduttore da almeno sei mesi, sia portatore di handicap o malato terminale.”

Si tratta quindi di una istanza che il conduttore può fare, laddove ne sussistano i presupposti, che porta ad uno spostamento del termine di rilascio (si parla infatti di “nuova fissazione” del termine di esecuzione).

L'istanza deve quindi essere rivolta al Giudice dell'Esecuzione il quale, con le formalità di cui al dell'articolo 11 del citato decreto-legge n. 9 del 1982, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 94 del 1982¹, provvederà a concedere o meno la proroga richiesta.

E' chiaramente garantito il contraddittorio con la proprietà laddove si prevede che l'istanza, una volta depositata, debba poi essere notificata alla controparte la quale ha la facoltà di opporsi per contestare la sussistenza dei presupposti per ottenere la proroga o, diversamente, per far valere

¹ Alla istanza debbono essere allegati una copia del titolo esecutivo nonché le attestazioni relative all'entità del reddito proprio e dei componenti il nucleo familiare ed ogni altro documento ritenuto necessario; di tali allegazioni deve essere fatta specifica menzione nell'istanza.

Il conduttore, entro cinque giorni dalla presentazione, deve provvedere a tutti gli adempimenti previsti dalla legge a suo carico per la notifica dell'istanza al locatore ed all'eventuale beneficiario del provvedimento di rilascio. Questi, entro dieci giorni dall'avvenuta notifica, possono presentare deduzioni scritte e produrre ogni documento ritenuto necessario.

Dalla data di presentazione della istanza di graduazione sino all'emissione del decreto del pretore la esecuzione del provvedimento di rilascio rimane sospesa. Il provvedimento di rilascio può peraltro essere eseguito qualora il conduttore non provveda tempestivamente agli adempimenti per la notifica della istanza.

Il pretore, acquisita la prova dell'avvenuta notificazione nonché le deduzioni e produzioni del locatore e dell'eventuale beneficiario e sentite le parti, ove lo reputi indispensabile, decide con decreto sull'istanza.

Il provvedimento è immediatamente comunicato a cura della cancelleria al conduttore, al locatore ed all'eventuale beneficiario.

Il pretore, nelle ipotesi di cui al primo, secondo e terzo comma dell'articolo 10, determina il giorno dell'esecuzione sulla base delle particolari circostanze di fatto anche relative alla situazione economica delle parti, esaminata quest'ultima comparativamente in relazione a circostanze sopravvenute al provvedimento di rilascio, delle ragioni della decisione, del tempo trascorso dalla data in cui il provvedimento di rilascio è divenuto esecutivo.

eventuali proprie necessità e condizioni che comportino una necessità particolare di rientrare in possesso dell'immobile ostando alla concessione della proroga.

Nel qual ultimo caso si procede mediante fissazione di udienza in contraddittorio fra le parti.

A tal riguardo è opportuno fare un breve accenno sulla procedura per la richiesta di proroga in quanto, a parere dello scrivente, la normativa non appare affatto compiuta e lascia ampio spazio alla creazione di prassi locali che rischiano di minare il diritto del conduttore all'ottenimento della proroga stessa.

Un primo problema riguarda il termine entro cui depositare l'istanza.

La norma non prevede alcuna decadenza ma, tuttavia, sono invalse nei Tribunali diverse prassi

Attualmente, nel Foro Fiorentino detta istanza deve essere depositata (la tempestività dell'istanza rispetto al termine viene infatti individuato sulla base della data di deposito a niente rilevando poi che i successivi adempimenti vengano svolti successivamente) entro lo spirare del termine individuato al giudice della cognizione e di cui all'art. 56 L. 392/78.

Quanto sopra sulla base del fatto che *“alla luce della Sent. 24526/08 non può dubitarsi della cumulabilità della richiesta di cui alla norma in esame (art. 6 L. 431/98) con quella di cui all'art. 56 L. 392/78 giacché in essa chiaramente si afferma che con la legge n. 431/98 il legislatore ha voluto ampliare la possibilità di sospendere l'accesso alla procedura esecutiva, ma se ne sottolineano pure i limiti, vale a dire – da un lato – la necessità di formulare la richiesta prima della data di esecuzione già fissata dal giudice della convalida e – dall'altro – la non reiterabilità della medesima”* (ordinanza del 15/11/14).

La procedura per detta istanza è quella di cui al citato decreto-legge n. 9 del 1982 che prevede:

- la richiesta copie e la notifica alla controparte entro 5 gg;
- la possibilità di opporsi da parte della proprietà entro 10 gg dalla notifica dell'istanza.

Tali sopradetti termini, a parere dello scrivente, non appaiono perentori.

Affinché il conduttore possa vedersi riconoscere la concessione del termine massimo è necessario che lo stesso:

- abbia compiuto i 65 anni di età;
- abbia cinque o più figli a carico;
- sia iscritto nelle liste di mobilità;
- percepisca un trattamento di disoccupazione o di integrazione salariale;
- sia formalmente assegnatario di alloggio di edilizia residenziale pubblica ovvero di ente previdenziale o assicurativo;
- sia prenotatario di alloggio cooperativo in corso di costruzione;
- sia acquirente di un alloggio in costruzione;
- sia proprietario di alloggio per il quale abbia iniziato azione di rilascio.

L'importanza di detta proroga è da valutarsi non solo alla luce del considerevole lasso di tempo che può garantire allo sfrattato (fino a 18 mesi) ma anche perché, connesso alla richiesta di proroga vi è anche un diverso aspetto.

L'art. 6, infatti, nel prevedere la possibilità di richiedere la proroga di cui si discute, prevede che il conduttore (ora occupante) debba versare una maggiorazione dell'ultimo canone pari al 20% in più. Si tratta, pertanto, di una sorta di contropartita riconosciuta alla proprietà per dover “subire” lo spostamento dell'inizio dell'esecuzione.

Tale maggiorazione, per espressa previsione dello stesso art. 6 L. 431/98 impedisce poi al proprietario di poter richiedere al conduttore il maggior danno di cui all'art. 1591 c.c.

Occorre dire che, come ben saputo, tale norma è stata dichiarata parzialmente incostituzionale a mezzo della Sentenza della Corte Costituzionale n. 482/2000 laddove detta norma non limitava tale effetto preclusivo al solo periodo di proroga concesso.

Tuttavia, soprattutto in situazioni di forti speculazioni e di conseguente aumento dei canoni di affitto tale circostanza rappresenta di fatto un importante scudo del conduttore contro le azioni di risarcimento danni per ritardato rilascio.

Gli interventi di sospensione della fase esecutiva a partire dalla L. 09 del 2007

A partire dal 1998 e per circa 10 anni il mercato delle locazioni ha visto un continuo incremento del prezzo medio dei canoni ed il moltiplicarsi del numero degli sfratti per finita locazione dovuto all'interesse della proprietà di disdire contratti ormai datati per poter pattuire nuovi canoni a prezzi più vantaggiosi.

D'altro canto il conduttore spesso non era in grado di far fronte alle esose richieste della proprietà con conseguente inizio della procedura di sfratto.

Spesso il conduttore non abbiente che si vedeva negare il rinnovo del contratto ha cercato rifugio nell'accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica la quale, per poca lungimiranza delle amministrazioni locali e per effettiva mancanza di disponibilità economiche che consentissero la realizzazione di nuovi alloggi, non è stata in grado di sostenere l'aumento della richiesta.

Siamo quindi arrivati, alle soglie della crisi economica, ad una situazione di notevole tensione abitativa che ha spinto il legislatore ad intervenire introducendo un ulteriore strumento di tutela del soggetto sottoposto a sfratto già in fase esecutiva e diretto all'ottenimento di una sospensione della procedura di consegna e rilascio.

L'art. 1 della L. 9 del 14 Febbraio 2007 ha infatti previsto che: *“Al fine di contenere il disagio abitativo e di favorire il passaggio da casa a casa per particolari categorie sociali, soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni e residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE n. 87/03 del 13 novembre 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2004, sono sospese, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge per un periodo di otto mesi, le esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni, nei confronti di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico”*.

Grazie a tale normativa è stato quindi possibile, mediante una semplice autocertificazione, poter ottenere una sospensione della procedura esecutiva per coloro che, avendo un reddito lordo complessivo del proprio nucleo familiare inferiore ad € 27.000,00, hanno inoltre (in alternativa) nel proprio nucleo persone ultrasessantacinquenni, figli a carico, invalidi oltre il 66% o malati terminali.

Detta sospensione, introdotta nel Febbraio 2007 ha avuto una validità di otto mesi ed è stata quindi pensata come un meccanismo temporaneo ed urgente per far fronte all'emergenza abitativa che, tuttavia, avrebbe dovuto essere risolta con interventi a più ampio raggio nonché di carattere stabile e duraturo.

Così non è stato in quanto niente è stato fatto per affrontare in maniera organica detta emergenza e, pertanto, allo spirare della validità della proroga e su pressione anche delle associazioni di categoria, altro non è stato possibile che prorogare l'efficacia della sospensione.

Sono quindi stati inseriti nei c.d. decreti mille proroghe degli anni successivi, specifiche previsioni che hanno “allungato” la possibilità di richiedere la sospensione anche per gli anni

- fino al 31/12/08 con la L. n. 31 del 28/02/08;
- fino al 31/12/09 con il D.L. 159/08 e successiva conversione;
- fino al 31/12/10 con la L.n. 25 del 2010;
- fino al 31/12/11 con la L. n. 10 del 2011;
- fino al 31/12/12 con art. 29 co 16 D.L. 216/11 e successiva conversione;
- fino al 31/12/2013 con l'art. 1 co 412 L. 228/12;
- fino al 30/06/14 poi prorogato fino al 31/12 con D.L. 150 del 31/12/13 e successiva conversione;

Il meccanismo delle “proroghe delle proroghe” è perdurato fino al 31 Dicembre 2014, data in cui l’attuale Governo in carica ha ritenuto di non dover più procedere al rinnovo della sospensione dell’esecuzione per consegna e rilascio derivanti da finite locazioni contro soggetti disagiati ed in comuni ad alta densità abitativa.

Solo in sede di conversione del Decreto mille proroghe di fine anno 2014 è stato poi inserito l’art. 8 co 10 bis che così recita: *“Nelle more dell’attuazione, per l’annualità 2015, del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di cui all’articolo 11, comma 5, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e successive modificazioni, e dell’effettiva attribuzione delle risorse alle regioni, e comunque fino al centovesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, al fine di consentire il passaggio da casa a casa per i soggetti interessati dalle procedure esecutive di rilascio per finita locazione di cui all’articolo 4, comma 8, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, il competente giudice dell’esecuzione, su richiesta della parte interessata, può disporre la sospensione dell’esecuzione di dette procedure. Ai fini della determinazione della misura dell’acconto dell’imposta sul reddito delle persone fisiche dovuto per l’anno 2016, non si tiene conto dei benefici fiscali derivanti dalla sospensione delle procedure di cui al primo periodo. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari a 4,3 milioni di euro per l’anno 2016, si provvede mediante utilizzo del fondo di parte corrente iscritto nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell’articolo 49, comma 2, lettere a) e b), del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89”*

Nella sostanza questa revisione normativa, fatta a seguito delle forti pressioni delle organizzazioni di categoria – prima fra tutti il Sunia – ha posto un rimedio però del tutto insufficiente e- di fatto ben poco utile e conveniente.

Infatti, invece che riproporre l’ormai collaudato sistema dell’autocertificazione (in merito alla sussistenza dei requisiti per poter beneficiare della sospensione della procedura esecutiva) ha previsto un discutibile meccanismo che ha imposto al conduttore di rivolgere una apposita Istanza al Giudice dell’esecuzione al quale è demandato, quindi, il ruolo di verificare la sussistenza dei presupposti e, in caso di accertamento positivo, concedere la proroga per un massimo di 120 gg dall’entrata in vigore della legge.

Pertanto, si è aggravato notevolmente il meccanismo procedurale per poi prevedere una proroga – di fatto – inutile.

Infatti, come si può ben comprendere, a causa del sostanziale collasso dei Tribunali Italiani molto spesso i Giudici dell’esecuzione non sono stati in grado di esaminare le istanze prima dello spirare del termine di validità della legge (30 Giugno 2015).

Fortunatamente alcuni uffici giudiziari (anche di città importanti) hanno ovviato prevedendo specifici moduli che il conduttore – anche senza l’assistenza dell’avvocato e senza rilevanti oneri economici – avrebbe potuto compilare e depositare per poter beneficiare della proroga.

Purtroppo non sempre è stato così in quanto in molte altre occasioni non ha affatto prevalso il buon senso (un caso è quello del Tribunale di Firenze) visto che è stato imposto di dover redigere una formale Istanza al Giudice dell’Esecuzione con conseguente iscrizione al ruolo e relativo pagamento di contributo (€ 139,00) e marca (€ 27,00), ed attendere poi la fissazione di un’udienza in contraddittorio con la proprietà (alla quale doveva essere notificata l’istanza ed il relativo decreto di fissazione dell’udienza) per provvedere poi in quella sede a concedere o meno la proroga richiesta.

Tale ultimo atteggiamento ha comportato, per esperienza diretta dello scrivente, che l’utilizzo di tale proroga sia stato ridottissimo e relativo ai soli casi in cui, nel periodo da Marzo a Giugno u.s. fosse effettivamente fissata l’esecuzione con Forza Pubblica dello sfratto.

L’esborso economico ed il ridotto periodo di tempo di validità della proroga hanno infatti scoraggiato i conduttori a ricorrere allo strumento della proroga; in più, vi è stato il rischio concreto che durante l’udienza fissata la proprietà richiedesse che – ferma la proroga fino al 30 Giugno 2015

– il Giudice fissasse fin da subito e salvo eventuali provvedimenti di proroga – una data di Forza Pubblica successiva allo spirare della proroga di legge.

Da quanto fin qui detto, si è trattato – a parere dello scrivente – dell’ennesimo maldestro provvedimento legislativo che non ha risolto sostanzialmente alcun problema.

Non solo.

Decorso il termine del 30 Giugno non è stata prevista alcuna ulteriore misura a tutela dei soggetti deboli sottoposti a procedura di rilascio per finita locazione i quali, già dal Luglio passato, sono stati soggetti all’esecuzione coattiva dei loro sfratti.

Secondo le stime dello stesso Sunia si tratta di circa 30 mila famiglie in grave stato di difficoltà che rischiano di non avere più un alloggio dove vivere.

Come è ormai noto i canoni di mercato degli immobili in locazione – nonostante la crisi economica che ormai da anni ha colpito il nostro paese – hanno subito solo una piccolissima flessione (a fronte viceversa di una sostanziale riduzione dei redditi famigliari) ed hanno reso ancor di più inaccessibile il mercato delle locazioni private ai soggetti sotto sfratto.

D’altra parte l’accesso agli immobili di Edilizia Residenziale Pubblica è di fatto ostacolato dal ridotto numero di immobili, dall’assoluta mancanza di politiche che mirino alla costruzione di nuovi alloggi e, non ultimo, dalla mancanza di disponibilità finanziarie dei Comuni da destinare alla ristrutturazione di alloggi pubblici esistenti che, in mancanza di interventi di ripristino, rimangono sfitti ed inutilizzati.

Proprio in relazione alle circostanze da ultimo richiamate occorre però dire che l’allora ministro Lupi sostenne l’iniziale volontà del Governo di non inserire la proroga nel decreto di fine anno 2014 proprio in relazione allo stanziamento economico che lo Stato aveva effettuato sia per il Fondo nazionale di sostegno per l’accesso alle abitazioni in locazione (art. 11 L. 431/98), sia per il Fondo Morosità Incolpevole.

Nel dettaglio, con l’art. 6 del D.L. 102/2013 è stato previsto (fonte sito della Camera dei Deputati):

- il rifinanziamento, nella misura di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, del **Fondo nazionale di sostegno per l’accesso alle abitazioni in locazione**, per il quale, prima dell’emanazione del decreto-legge, non vi era alcuno stanziamento di bilancio per il triennio 2012-2014 (comma 4). Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi integrativi a favore dei conduttori appartenenti alle fasce di reddito più basse per il pagamento dei canoni di locazione.
- l’istituzione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un **Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli**, con una dotazione di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015 (comma 5). Tali risorse possono essere utilizzate nei comuni ad alta tensione abitativa che abbiano avviato, entro la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, bandi o altre procedure amministrative per l’erogazione di contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli. E’ prevista l’assegnazione prioritaria delle risorse del Fondo alle regioni che abbiano emanato norme per la riduzione del disagio abitativo che prevedono percorsi di accompagnamento sociale per i soggetti sottoposti a sfratto, anche attraverso organismi comunali. A tal fine viene previsto che le Prefetture adottino misure di graduazione programmata dell’intervento della forza pubblica nell’esecuzione dei provvedimenti di sfratto.

L’art. 1 del D.L. 47/2014 ha rifinanziato entrambi i fondi suddetti, aumentando di:

- di 100 milioni di euro gli stanziamenti di bilancio per il Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione;
- di 225,92 milioni di euro le risorse del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli.

A quanto sopra di deve poi aggiungere che sono stati destinati ulteriori 400 milioni per la ristrutturazione degli alloggi ERP.

Questi finanziamenti, nell’ottica governativa avrebbero dovuto garantire il superamento dell’emergenza abitativa non rendendo, quindi, più necessaria alcuna proroga degli sfratti.

La proroga degli sfratti per finita locazione

Tuttavia, se è pur vero che occorre affrontare il problema in maniera tale da dare risposte strutturali, è altrettanto vero che quanto posto in essere non può ritenersi di per sé sufficiente a ritenere risolta l'emergenza giustificando, quindi, il via libera indiscriminato all'esecuzione degli sfratti anche laddove vi siano situazioni di estrema difficoltà.

Lo stesso art. 8 co 10 bis del decreto legge 31/12/14 n. 192, convertito con L. 27/02/15 n. 11 ha previsto che la proroga avrebbe dovuto favorire il passaggio da casa a casa.

Tuttavia, ciò non è avvenuto in quanto i finanziamenti erogati non sono poi stati resi spendibili a causa di vincoli di bilancio delle amministrazioni locali. E' accaduto quindi che il Patrimonio Pubblico non ha beneficiato di alcun ammodernamento, gli alloggi da ristrutturare sono rimasti sfitti in quanto non assegnabili stante le loro condizioni di manutenzione e, soprattutto, non vi è stato alcun implemento del numero degli alloggi ERP a fronte dell'esplosione del numero delle richieste di partecipazione ai bandi di assegnazione.

A ciò si aggiunga che anche il fondo per la morosità incolpevole non sta dando i frutti sperati sempre a causa della mancata disponibilità delle risorse previste.

Occorre poi dire che le cifre previste dalla normativa statale, seppur rappresentano un indubbio aiuto per far fronte alla drammatica emergenza abitativa in essere ormai da anni, non possono rappresentare uno strumento sufficiente.

Come ben spiega il grafico che qui di seguito si riporta,

Le risorse del Fondo locazioni e del fondo morosità incolpevole dal 2001 ad oggi

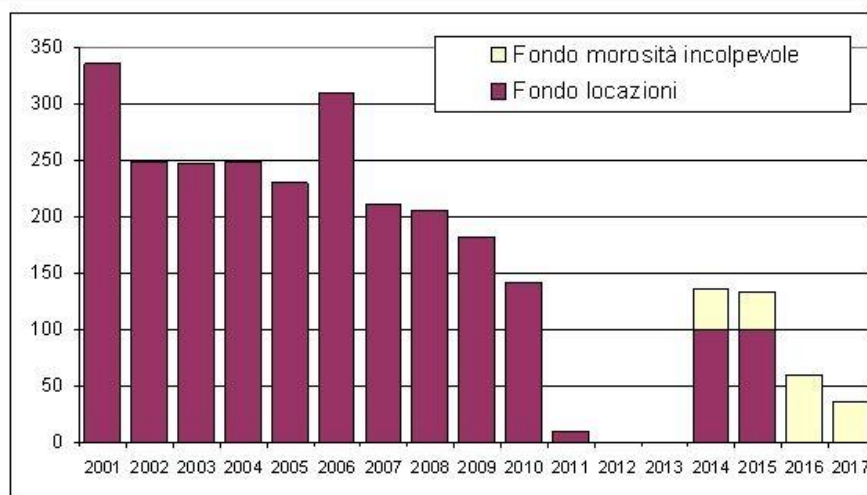
5 luglio 2014

La tabella seguente riporta la serie storica degli stanziamenti, come risultanti dalle disposizioni introdotte dall'[art. 6 del D.L. 102/2013](#) e dall'[art. 1 del D.L. 47/2014](#), per il "Fondo locazioni" e per il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli:

Le risorse del fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito dall'art. 6, comma 5, del D.L. 102/2013, sono indicate tra parentesi.

:

Anno	Importo
2001	335,7
2002	249,2
2003	246,5
2004	248,3
2005	230,1
2006	310,7
2007	211,0
2008	205,6
2009	181,1
2010	141,3
2011	9,9
2012	
2013	
2014	100 (35,7)
2015	100 (32,7)
2016	(59,7)
2017	(36,0)



Importi in milioni di euro

negli ultimi anni abbiamo assistito ad un totale disinteresse della politica sul “problema casa” con la costante riduzione di finanziamenti stanziati per il Fondo di sostegno alle locazioni di cui all’art. 11 L. 431/98 fino ad assistere ad un totale azzeramento dei finanziamenti negli anni 2012 e 2013.

Lo sforzo prodotto dall’attuale Governo, quindi, non può non fare i conti con le conseguenze causate dalle scriteriate scelte del passato che hanno contribuito inevitabilmente a generale l’attuale emergenza abitativa.

Inoltre, anche scendendo ad esaminare i numeri dei finanziamenti erogati si può ben vedere che gli importi previsti per gli anni 2014 e 2015 sono ben lontani da quanto previsto nel lontano 2001 (100 milioni oggi a fronte di 335 milioni di allora) ma anche di quanto veniva destinato negli anni successivi (circa 250 milioni).

Nella sostanza i finanziamenti ad oggi “messi sul piatto” rappresentano meno della metà di quelli stabilmente erogati nel decennio scorso. Se a ciò si aggiunge che gli attuali importi servono ad affrontare una situazione aggravata dal passato biennio in cui è stato azzerato qualsiasi contributo, appare di tutta evidenza come non possa ritenersi sufficiente quanto fin qui fatto dal legislatore per anche solo attenuare la tensione abitativa che tutti ben conosciamo.

Occorrerà un impegno stabile a sostegno di una chiara politica che incentivi la locazione come alternativa sostenibile; ciò anche attraverso strumenti che la rendano conveniente anche dal lato della proprietà pur senza tramutare detta convenienza in un gravame inaffrontabile per il conduttore. Ben vengano, quindi, meccanismi di agevolazione fiscale quale quello introdotto dal D.Lgs 23/11 (c.d. cedolare secca) che, soprattutto per i comuni ad alta densità abitativa hanno prodotto un “ritorno” all’utilizzo dei contratti concordati.

Sempre in questo senso sono da apprezzare anche successivi interventi quali il decreto-legge 133/2014 (c.d. sblocca Italia) che contiene alcune disposizioni che hanno introdotto novità in materia di politiche abitative. In particolare l’art. 19 stabilisce l’esenzione dalle imposte di registro e di bollo nel caso di registrazione di atti che dispongono esclusivamente la riduzione del canone di un contratto di locazione in corso; l’art. 21, al fine di incentivare gli investimenti in abitazioni in locazione, prevede una deduzione dal reddito del 20% a favore di chi, al di fuori di un’attività commerciale, acquista dal 1° gennaio 2014 al 31 dicembre 2017 un alloggio a destinazione residenziale di nuova costruzione e invenduto alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge o oggetto di ristrutturazione. Per l’applicabilità della deduzione viene richiesto, tra l’altro, che l’immobile sia destinato alla locazione con un canone non superiore a quello concordato per una durata minima di 8 anni e che tale periodo abbia carattere continuativo.

Indubbio, infatti, che la “leva fiscale” possa essere uno strumento di estrema importanza ma è pur vero che non può essere l’unico.

Occorrerà anche credere nella necessità di implementare il patrimonio pubblico dei Comuni da destinare ad Edilizia Residenziale Pubblica, rendendo efficiente quanto già esistente e recuperando le aree dismesse delle città in modo da offrire una pronta risposta a chi si trova a non poter affrontare una locazione privata.

Deve trattarsi però di misure stabili che mostrino un chiaro impegno della politica la quale non può certo pensare di aver risolto il problema mediante misure “spot” di erogazione di finanziamenti una tantum (e peraltro insufficienti), arrivando sol per questo a ritenere che non vi sia più alcuna necessità di prorogare la sospensione degli sfratti per finita locazione promossi nei confronti di soggetti disagiati.

Fiuggi, 15 Settembre 2015

Avv. Emanuele Rindori