



CONFEDERAZIONE PICCOLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

Blocco degli sfratti per finita locazione e graduazione degli sfratti per morosità incolpevole (profili di illegittimità costituzionale e criticità)

Il Decreto Legge 30 dicembre 2013, numero 150, cosiddetto Decreto Milleproroghe, (già in vigore anche se in fase di conversione) ha prorogato la scadenza del blocco degli sfratti per finita locazione al 30/06/2014 (cfr. articolo 4, comma 8, richiamato DL).

Le condizioni per usufruire del blocco sono sostanzialmente le stesse previste dal precedente articolo 1 della Legge 8/02/2007, n. 9. In particolare possono usufruire del blocco gli inquilini con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore ad € 27.000,00, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare, persone ultra sessantacinquenni, malati terminali, portatori di handicap con invalidità superiore al 66% e che non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. Alle stesse condizioni il blocco vale per le famiglie che abbiano figli fiscalmente a carico. I comuni interessati dal blocco sono quelli capoluogo di provincia, quelli confinanti con i capoluoghi di provincia con popolazione superiore a 10.000 abitanti ed i comuni ad alta tensione abitativa, di cui alla delibera CIPE 87/2003 del 13/11/2003.

Per conseguire la sospensione, senza alcuna formalità, il conduttore può presentare un'istanza direttamente all'Ufficiale Giudiziario in sede di esecuzione dello sfratto (per esempio all'atto della notifica del precetto, del preavviso di soggio o all'accesso) oppure presentare un'apposita istanza alla Cancelleria del Tribunale territorialmente competente, in uno con la autocertificazione di possedere i requisiti richiesti.

Il locatore può opporsi alla sospensione tramite ricorso al Tribunale competente per territorio, che deciderà con decreto. Sembra non esservi termine per presentare opposizione, salvo ritenere sussistente quello di dieci giorni dalla notifica, a norma dell'articolo 11, comma 3, del Decreto Legge 9/1982. Avverso il decreto del Giudice Unico è possibile presentare reclamo al Tribunale in composizione collegiale, a norma dell'articolo 56, comma 3, della Legge 392/78.

Resta fermo che, durante i periodi di sospensione, il conduttore è tenuto al versamento del canone in misura maggiorata del 20%, oltre agli aggiornamenti istat e decade dal beneficio della sospensione dell'esecuzione, ove risulti moroso nel versamento dei canoni e delle spese.

Come per il passato, la sospensione non opera nei confronti del locatore che dimostri, mediante ricorso al Tribunale competente - con autocertificazione - di trovarsi nelle stesse condizioni richieste per ottenere la sospensione da parte dell'inquilino e non possieda altro immobile adatto al proprio nucleo familiare nella Regione.

In ordine alle continue proroghe della sospensione degli sfratti per finita locazione - che (a tacere dei precedenti) si susseguono di anno in anno quantomeno a partire dal 1978 - si nutrono forti dubbi di legittimità costituzionale. In particolare, i difensori della proprietà ritengono che il blocco degli sfratti costituisca una inammissibile limitazione del diritto di proprietà tutelato dall'articolo 42 della Carta Costituzionale (se non un vero e proprio esproprio legalizzato). Per l'articolo 42, comma 3 della Costituzione infatti la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. Sul punto, si evidenzia che un'esecuzione iniziata nel 1978, potrebbe essere tuttora pendente, a seguito dei continui "blocchi" degli sfratti, con conseguente "irragionevole" durata del processo di esecuzione, anche in relazione alla Legge Pinto e alla direttive europee.

E tuttavia costituisce un dato di fatto che la Corte Costituzionale, per i più disparati motivi non ha mai inteso dichiarare l'illegittimità costituzionale delle varie normative in materia di sospensione

Sito web: www.confappi.it

DIREZIONE NAZIONALE: 20149 Milano - Via R. di Lauria, 9 - Telefono 02/33105242

CENTRO STUDI: 20145 Milano - Via Rossetti, 17

P.I. Codice Fiscale 10912370151

e-mail: segreteria@confappi.it e info@confappi.it



CONFEDERAZIONE PICCOLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

degli sfratti per finita locazione: si veda, in questo senso, tra le altre, la sentenza della Corte Costituzionale 155 del 2004¹.

In tale contesto, con stupore si prende atto che per la prima volta si parli ora di “graduazione” degli sfratti per morosità. In proposito, l’articolo 6, comma 5, del Decreto Legge 31/08/2013, n. 102, convertito nella Legge 28/10/2013, n. 124, ha introdotto la inafferrabile “graduazione” degli sfratti a mezzo delle Commissioni prefettizie, in caso di “morosità incolpevole”. Le norme in tema di Commissioni prefettizie, si perdono nella notte dei tempi: per non andar troppo a ritroso nel tempo, ve ne è traccia nel Decreto Legge 30/12/1988, n. 551, convertito nella Legge 61/89, che prevedeva la presenza delle cosiddette commissioni prefettizie tenute a fornire periodicamente al Prefetto <<... il parere relativamente ai criteri per l’impiego della forza pubblica nella esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili urbani ad uso abitativo, tenuto conto della generale situazione abitativa della provincia e delle richieste di esecuzione presentate all’ufficiale giudiziario...>> (articolo 4 richiamato DL 551/1988)².

Superfluo evidenziare che i proprietari hanno sempre osteggiato quel meccanismo perverso e “kafkiano” che rimette al potere esecutivo, una discrezionalità che può essere attribuita solo al potere giudiziario. La questione non è di poco momento, posto che consentire al Prefetto di decidere più o meno “discrezionalmente”, se e quando eseguire un provvedimento giudiziario, significa quantomeno mettere in discussione gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione. Tant’è che la stessa giurisprudenza, correndo ai ripari, ha avuto modo di puntualizzare che: <<... il potere attribuito al Prefetto e alla speciale commissione consultiva in punto di graduazione degli sfratti e di concessione della forza pubblica (articoli 3 e seguenti Legge 61/1989)... è privo di qualsiasi contenuto discrezionale – dovendosi riconoscere, al più, all’autorità di polizia un limitato margine di discrezionalità tecnica quanto alla scelta del momento concreto in cui prestare la propria assistenza – e si connota come singolo momento del più complesso procedimento di esecuzione, così che la sua eventuale illegittimità, impinguando posizioni di diritto soggettivo, trova il suo giudice naturale nel giudice dell’esecuzione (e non anche nel giudice amministrativo), e può essere contestata con il rimedio di cui all’art. 617 comma 2 c.p.c. Ne consegue che, una volta concesso il nulla osta all’assistenza della forza pubblica, tale provvedimento può essere sospeso o differito dall’autorità che lo ha emanato soltanto per motivi strettamente tecnici (impossibilità, difficoltà, inopportunità di fornire materialmente la forza pubblica), ma non anche per i motivi di merito (riguardanti, ad esempio, l’inesistenza della urgente necessità dedotta dal locatore ex art. 3 l. n. 61 del 1989), dovendo ogni questione attinente all’esistenza o al sopravvento mutamento delle condizioni necessarie per l’assistenza della forza pubblica essere sollevata dinanzi al giudice dell’esecuzione che, in caso di illegittima revoca del provvedimento di concessione, ben può disapplicarla, ex art. 5 l. n. 2248 del 1865 all. E.>> (cfr. Cassazione, Sezioni Unite, 26/05/1998, n. 5233).

Tornando alla Legge 124/2013, l’articolo 6, comma 5, della Legge richiamata dispone che <<è istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, con una dotazione pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

¹ La richiamata pronuncia si segnala anche per aver affermato il principio secondo cui il blocco degli sfratti, per non incorrere in censure di illegittimità costituzionale, deve incidere sul diritto alla riconsegna per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato.

² La Legge Zagatti (Legge 431/98) si era invece limitata a introdurre il concetto di “differimento della data di esecuzione” (cfr. articolo 6 richiamata Legge).

Sito web: www.confappi.it

DIREZIONE NAZIONALE: 20149 Milano - Via R. di Lauria, 9 - Telefono 02/33105242

CENTRO STUDI: 20145 Milano - Via Rossetti, 17

P.I. Codice Fiscale 10912370151

e-mail: segreteria@confappi.it e info@confappi.it



CONFEDERAZIONE PICCOLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE

Le risorse del Fondo possono essere utilizzate nei Comuni ad alta tensione abitativa che abbiano avviato, entro la data di entrata in vigore delle legge di conversione del presente decreto, bandi o altre procedure amministrative per l'erogazione dei contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli. Il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, le risorse assegnate al Fondo di cui al primo periodo sono ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Con il medesimo decreto sono stabiliti i criteri e le priorità da rispettare nei provvedimenti comunali che definiscono le condizioni di morosità incolpevole che consentono l'accesso ai contributi. Le risorse di cui al presente comma sono assegnate prioritariamente 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>>.

Ma quali sono i requisiti perché una morosità si deve considerare incolpevole? Sul punto non sembra giustificabile, neanche per analogia, il ricorso alla giurisprudenza amministrativa resa in materia di edilizia residenziale pubblica (cfr. per tutte, Consiglio di Stato 20 marzo 2007, numero 1330 e Consiglio di Stato, 4 marzo 2008, numero 797), posto che il DL 102/2013 si riferisce alla proprietà privata. Ci si chiede anche se possa essere demandata ai Comuni la definizione delle condizioni di morosità incolpevole, posto che la potestà legislativa - in materia di ordine pubblico e sicurezza e di giurisdizione - è attribuita in via esclusiva allo Stato e non ai Comuni, che hanno invece notoriamente funzioni solo "amministrative" (cfr. artt. 117, comma 2, lettere h e l della Costituzione, articolo 117, comma 6, della Costituzione e articolo 118 della Costituzione).

In quest'ottica, il tenore letterale della disposizione giustifica i timori degli operatori del settore, posto che sono noti i contenuti dell'emanando decreto ministeriale, che deve individuare i criteri e le priorità da rispettare nei provvedimenti comunali che definiscono le condizioni di morosità incolpevole. Non solo è affatto chiaro cosa si intenda per "graduazione programmata". Chi decide in proposito? Chi può decidere se una morosità sia colpevole o incolpevole? E' possibile opporsi alle decisioni del Comune o delle Prefetture? Solo a quest'ultimo interrogativo sembra doversi dare risposta affermativa, sulla scorta della già richiamata sentenza delle Sezioni Unite, 5233/1998 che fa riferimento all'articolo 617, comma 2, del Codice di procedura Civile.

E' fin troppo ovvio dover dubitare della legittimità costituzionale della norma, che sembra perpetrare un ingiustificato esproprio di beni, senza dare nulla in cambio ai proprietari.

a cura di avv. Matteo Rezzonico
Presidente Commissione Legale
FNA-Confappi

Sito web: www.confappi.it

DIREZIONE NAZIONALE: 20149 Milano - Via R. di Lauria, 9 - Telefono 02/33105242

CENTRO STUDI: 20145 Milano - Via Rossetti, 17

P.I. Codice Fiscale 10912370151

e-mail: segreteria@confappi.it e info@confappi.it