

CAMERA DEI DEPUTATI N. 621

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa dei Deputati **SUSI, SANTI**

Presentata il 27 settembre 1979

Nuove norme concernenti la requisizione di immobili privati per dare temporaneo alloggio ai senza tetto e sanzioni penali per la violazione di norme della legge 27 luglio 1978, n. 392

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 835 del codice civile dispone quanto segue: « Requisizione. — Quando ricorrono gravi e urgenti necessità pubbliche, militari e civili, può essere disposta la requisizione dei beni immobili. Al proprietario è dovuta una giusta indennità ».

Le norme relative alle requisizioni sono determinate da leggi speciali. L'articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E* sul contenzioso amministrativo stabilisce quanto segue:

« Allorché per grave necessità pubblica l'autorità amministrativa debba senza indugio disporre della proprietà privata, od in pendenza di un giudizio per la stessa ragione, procedere all'esecuzione dello atto delle cui conseguenze giuridiche di disputa, essa provvederà con decreto motivato, sempre però senza pregiudizio dei diritti delle parti ».

L'articolo unico della legge 30 novembre 1950, n. 996, così dispone:

« I provvedimenti adottati dai Prefetti nell'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E*, sono provvedimenti definiti ».

Il Consiglio di Stato ha posto in rilievo come il provvedimento di requisizione di un immobile di proprietà privata debba essere determinato da ragioni di grave ed urgente necessità pubblica (Sez. V, 3 marzo 1950, n. 260). La Corte di Cassazione ha ritenuto ammissibile l'azione di risarcimento dei danni a seguito dell'annullamento di un illegittimo decreto di requisizione (Cass. 5 giugno 1974, n. 1642).

Di fronte alla sempre più drammatica carenza di alloggi, per la quale anche le leggi recentemente approvate non hanno posto rimedio — ove addirittura non la

abbiano accentuata — le Amministrazioni comunali sono state sovente assoggettate a pressanti richieste di interventi pur essendo esse prive di ogni potere reale in materia.

I Sindaci, anche per rispondere a quella domanda popolare che fa del Comune il soggetto principale del sistema delle autonomie e quello a più diretto contatto delle esigenze primarie della popolazione, hanno fatto « volenteroso » ricorso ai poteri di requisizione di alloggi sfitti per dare ricovero temporaneo alle famiglie senza tetto.

A tali iniziative ha posto e continua a porre decisivo ostacolo la giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei Tribunali regionali il cui orientamento consolidato non consente ulteriore spazio alle iniziative comunali in tale campo.

La giurisprudenza, infatti, è conforme nel ritenere che l'iniziativa di requisizione del Sindaco è subordinata alla impossibilità oggettiva del tempestivo intervento prefettizio. Atteso l'incremento quantitativo e qualitativo delle comunicazioni e dei mezzi per fronteggiare le situazioni emergenti, l'esercizio odierno dei poteri sindacali in tema di requisizione risulta ancora più ristretto che nel passato, per la rarefazione delle circostanze obiettivamente eccezionali, che possono impedire e comunque ritardare l'intervento prefettizio (cfr. Cons. di St., sez. V, 18 gennaio 1977, n. 21; TAR Puglia 24 febbraio 1976 n. 38; TAR Toscana 11 marzo 1976 n. 186; TAR Toscana 15 aprile 1975 n. 223; TAR Veneto 8 giugno 1976 n. 463; TAR Liguria 23 giugno 1976 n. 209; TAR Lazio — sez. II — 14 luglio 1976 n. 506; TAR Abruzzo 11 dicembre 1974 n. 198).

Peraltro è stato ritenuto che « il principio secondo il quale la competenza specifica deve in ogni caso prevalere su quella generale implica necessariamente che l'intervento ablatorio del Sindaco, ai sensi dell'articolo 7 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato A, non possa non assumere carattere sussidiario e non possa comunque non essere limitato alle materie rientranti nei fini istituzionali del Comune » (TAR Lazio, sez. II, 14 luglio

1976 n. 506). Più in particolare, la giurisprudenza ha affermato quanto segue: « Il Sindaco, quale organo del Comune, legittimato a disporre la requisizione di immobili privati in base all'articolo 7 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo, sul presupposto di un'assoluta urgenza, insorta improvvisamente e che non poteva essere prevista; tale presupposto non sussiste nel caso in cui, riconosciuti da tempo pericolanti alcuni edifici si disponga la requisizione di alloggi per collocarvi alcune famiglie sgombrate da detti edifici » (Cons. di Stato, sez. IV, 4 dicembre 1954, n. 1187). « La requisizione prevista dall'articolo 7 legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E, ha quali presupposti una grave necessità pubblica da fronteggiare e la inevitabilità e imprevedibilità del sacrificio da imporsi alla proprietà privata, pertanto, non ricorrono i presupposti nel caso in cui vengano requisiti tre appartamenti privati per consentire l'esecuzione di un'ordinanza di sgombero di uno stabile dichiarato pericolante vario tempo prima e senza che, nel frattempo, alcun fatto nuovo sia intervenuto » (Cons. di St., sez. IV, 4 dicembre 1954 n. 1187).

« È illegittimo il provvedimento di requisizione di un immobile adottato dal Sindaco ai sensi dell'articolo 7 legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E) per dare alloggio ai senza tetto fatti sgombrare da un edificio pericolante » (Cons. di St., sez. V, 15 gennaio 1955 n. 61).

« Non ricorrono i particolari, eccezionali motivi di urgenza per l'esercizio da parte del Sindaco del potere di requisizione nell'ipotesi in cui si debba provvedere all'alloggio di quattro famiglie di senza tetto: il provvedimento che tale requisizione dispone è, quindi, illegittimo » (Cons. di giust. amm. reg. sic., 22 aprile 1955 n. 73).

Così riassunti i consolidati orientamenti giurisprudenziali, sembra qui superfluo richiamare le frequenti notizie di stampa relative a famiglie di senza tetto che occupano sedi comunali e che, comunque, responsabilizzano politicamente i sindaci vedendo in loro — e non nei Prefetti o

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

in altra autorità — gli interlocutori diretti nella scottante materia.

Non sembra giusto lasciare i sindaci nella morsa insuperabile di una alternativa fra responsabilità politiche e responsabilità giuridiche inappellabili.

Sembra, d'altra parte, che il legislatore debba darsi carico di adeguare il sistema giuridico alle reali esigenze della società evitando che magistrati e pubblici amministratori (questi ultimi a rischio di personali responsabilità) siano indotti da pressanti spinte reali a « forzature » di leggi esistenti per adeguarle alla domanda, che sale dalla società.

Nell'attesa che una nuova e più determinante azione nel campo dell'edilizia economica e popolare valga a risolvere in termini concreti la esplosiva situazione esistente nel settore, sembra giusto fornire alla pubblica amministrazione i mezzi giuridici per intervenire eccezionalmente al fine di consentire che alloggi vuoti siano — dietro corresponsione di equo canone — assegnati a cittadini senza tetto.

È noto che i tentativi di « boicottare » e comunque di « aggirare », per fini di lucro o per altri poco apprezzabili moventi la legge sull'equo canone sono stati maggiori di quanto non fosse nelle previsioni del legislatore.

Gli espedienti evidenziati dalla pratica quotidiana sono stati numerosi. Essi vanno dalla semplice sottrazione al mercato di case di abitazione e metodi più raffinati quali la cosiddetta « buonentrata », la « buonentrata con finta vendita » (ad esempio di un inesistente mobile di antiquariato, per giustificare il pagamento), la « disdetta con data in bianco », il « finto ammobiliato » (con conseguente aumento del canone del 30 per cento), « l'uso ufficio » (che sottrae il canone al tetto di legge ed espone l'inquilino a risoluzione per mutata destinazione), la « finta sublocazione », il « finto comodato », il « compromesso di vendita » (ad un prezzo tale per cui non potrà aversi atto definitivo), l'« affitto per esigenze dichiarate transitorie », « la maggiorazione per spese condominiali », la « buonaentrata » (in genere verso terzi per un fittizio prestito),

la « buonaentrata in beneficenza » (verso un compiacente istituto che trattiene una quota per la « collaborazione » prestata).

Questi e simili accorgimenti sono sfuggiti come si è detto, alla previsione del legislatore probabilmente perché la fantasia dei privati interessati si manifesta davvero fertile oltre il pensabile. Forse già nell'emanare norme calmieratrici e vincolanti si sarebbe dovuto pensare a sanzioni punitive per coloro che volessero violarle, attese anche le resistenze incontrate. Probabilmente si era sperato nello effetto persuasivo del compromesso.

Fu un errore al quale invano hanno tentato di porre rimedio magistrati di buona volontà con un'azione di supplenza tanto apprezzabile nei moventi quanto destinata all'insuccesso nel vigente sistema.

È noto che alcuni magistrati hanno ritenuto di potere ipotizzare la esistenza del reato di cui all'articolo 501-bis del codice penale (aggiotaggio, repressione dell'accaparramento di merci di largo consumo) nel caso di sottrazione per lungo tempo di rilevante quantità di case di abitazione.

Basti qui ricordare il decreto di sequestro penale della Pretura di Roma (Giud. Paone, imp. Ciotola ed altri) del 15 marzo 1979; i decreti del 20 febbraio 1979 della Pretura di Messina (Giud. Risicato, Soc. Adison).

Altri magistrati hanno ritenuto di ravvisare il delitto di estorsione (articolo 629 codice penale), consumato o tentato, nel comportamento del locatore che ottenga denaro o altre utilità con la minaccia di non rimettere, al giusto prezzo, o di estromettere senza ingiusto compenso l'inquilino dall'immobile locato (cfr. Tribunale di Genova 18 gennaio 1979, Pres. ed est. Schiacchitano; imp. Bellini).

Sono note le decisioni in senso contrario come quella, recente, della Corte di appello di Firenze che hanno suscitato anch'esse roventi polemiche. Va detto con chiarezza che le ipotesi di « aggiotaggio » e di « estorsione » alle quali si riferiva il legislatore nel formulare le norme incriminatrici (fattispecie astratte) poco agevolmente si adeguano alle fattispecie concre-

te derivante dal tentativo di elusione delle norme sull'equo canone.

Alcuni giudici, in mancanza di norme specifiche e nello sforzo di adeguare la legge al consenso sociale, hanno fatto una applicazione estensiva della legge fino e forse oltre i confini dell'analogia, inammissibile per l'articolo 14 delle disposizioni della legge in generale. Altri hanno negato tale applicazione facendo così emergere la politicità delle scelte e contro-scelte e determinando tensioni ed incertezze nella giurisprudenza come nella società.

A seconda delle decisioni, i giudici sono stati accusati di atteggiamenti demagogici e vessatori o, per contro, di voler affossare la legge.

Per poter superare questa situazione, il Parlamento deve svolgere compiutamente il proprio ruolo prevedendo con chiarezza norme incriminatrici per fatti certamente gravemente asociali come quelli più sopra richiamati.

Anche a tale esigenza vuole rispondere la presente proposta di legge, ove sono formulate apposite norme incriminatrici.

La presente proposta si compone di tredici articoli.

Gli articoli 1 e 2 consentono ai Sindaci la requisizione finalizzata a dare temporaneo alloggio ai cittadini restati senza tetto, per cause ad essi non imputabili.

Si esclude espressamente l'ipotesi di persone sfrattate o comunque private dell'alloggio per morosità o altro inadempimento; infatti anche se non può dubitarsi che talvolta l'inadempimento deriva da incolpevole impossibilità di adempiere non sembra possa avviarsi a tale situazione con provvedimenti che prevedano — e non possono non prevedere — il pagamento di canoni « equi » ai proprietari degli immobili requisiti.

Per altra via dovrà, dunque, lo Stato mettere in condizioni i cittadini di pagare il canone di affitto ma non potrà coattivamente collocare i cittadini impossibilitati a pagare il canone o comunque ad adempiere alle obbligazioni gravanti sul locatario in appartamenti di privati.

L'articolo 3 stabilisce l'obbligo di motivazione per garantire l'obiettività delle

scelte da parte dell'Amministrazione e il controllo logico-giuridico delle stesse. La norma disciplina anche i ricorsi contro il silenzio rifiuto assegnando al TAR giurisdizione esclusiva e di merito.

L'articolo 4 disciplina la scadenza delle assegnazioni che non può superare i due anni prorogabili per una sola volta.

L'articolo 5 regola l'indennità di requisizione (commisurandola all'« equo canone ») nonché i diritti ed i doveri dell'assegnatario.

L'articolo 6 disciplina le impugnazioni dei provvedimenti sindacali unificando la giurisdizione nel TAR, anche per l'indennità ed assegnandogli poteri di merito.

L'articolo 7 regola la revoca dell'assegnazione (non anche necessariamente della requisizione) per morosità o altro grave inadempimento e i relativi rimedi giuridici.

L'articolo 8 precisa che l'assegnazione non pregiudica il destinatario per l'assegnazione di alloggi popolari né menoma i suoi diritti di senza-tetto proprio in considerazione della eccezionalità e temporaneità del provvedimento.

L'articolo 9 prevede l'automatica decadenza dell'assegnazione ove il destinatario venga per qualsiasi titolo nello stabile possesso di altro idoneo alloggio.

L'articolo 10 indica criteri per l'individuazione degli appartamenti da assoggettare a requisizione.

L'articolo 11 consente l'istituzione di uffici comunali delle abitazioni anche in comuni inferiori ai 100.00 abitanti estendendo così l'applicazione dell'articolo 45 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165. È noto che la prassi già ha teso a tale applicazione estensiva da parte di vari comuni e che generalmente i Comitati di controllo, hanno avallato tali decisioni.

È sembrato tuttavia opportuno legittimare espressamente siffatte iniziative.

Non si è ritenuto invece, di rendere obbligatoria l'istituzione perché il problema dei senza-tetto è diffuso, non generalizzato.

Basti pensare ai non pochi Comuni spopolati e con problemi demografici di se-

gno negativo che non saprebbero che fare degli uffici delle abitazioni.

D'altra parte l'istituzione obbligatoria di questi uffici avrebbe importato norme finanziarie complesse, che avrebbero intralciato l'iter di un progetto che vuole avere carattere rapido, temporaneo, di emergenza.

Le Amministrazioni comunali potranno temporaneamente risolvere il problema con personale in servizio, eventualmente consorziandosi, potranno fare ricorso a progetti di lavoro giovanile, d'intesa con le Regioni; potranno concordare con Regioni e Province l'uso temporaneo di personale di tali Amministrazioni.

L'articolo 12 prevede sanzioni penali e pene accessorie per chi sottragga all'uso, per notevole lasso di tempo, rilevante quantità di case di abitazione nonostante comprovate richieste. Si tratta di un adeguamento al problema delle abitazioni dell'articolo 501-bis del codice penale.

L'articolo 13 prevede invece, sanzioni penali e pene accessorie a carico di chiunque, per assicurare a sé e ad altri un ingiusto profitto mediante artifici, minacce ed espedienti di qualsiasi genere ottenga

impegni notevolmente eccedenti l'equo canone.

La norma tende, chiaramente, ad inquadrare le ipotesi all'un tempo violente e fraudolente innanzi descritte che certamente hanno rilevanti caratteri antiggiuridici e criminali ma non si identificano né con il reato né con l'estorsione né con altre fattispecie criminose contemplate nel codice penale. Si è ritenuto di contenere la pena in limiti congrui (reclusione da sei mesi a tre anni e multa da lire 500.000 a lire 5.000.000) non potendosi ritenere equo equiparare questi fatti pur gravi all'estorsione.

Si è anche ritenuto di richiedere per la esistenza del reato il dolo specifico (fine di profitto) e di precisare che gli impegni debbono essere notevolmente eccedenti il canone per evitare che si trasferiscano in sede penale, determinando magari « azioni di rigetto » sistematiche, controversie di natura civile, magari di carattere estimativo e interpretativo, di scarsa rilevanza economica.

Ciò avrebbe riflessi ulteriormente negativi sul mercato degli alloggi e sui rapporti sociali.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Il Sindaco, quale organo del Comune, è legittimato a disporre la requisizione di immobili di privati per dare temporaneo alloggio ai cittadini residenti nel comune stesso che siano restati senza tetto perché coattivamente allontanati dalle abitazioni con provvedimenti amministrativi o giudiziari.

I provvedimenti amministrativi debbono riguardare lo sgombero di stabili pericolanti o sottoposti ad atti espropriativi.

I provvedimenti giudiziari non debbono riguardare risoluzioni di contratti per morosità e comunque per inadempimento.

ART. 2.

Il Sindaco può altresì disporre detta requisizione per dare alloggio ai cittadini che ne siano restati privi per cause di forza maggiore come crolli di edifici, terremoti od altre calamità.

ART. 3.

Il Sindaco provvede con ordinanza motivata dando conto della assoluta esigenza ed urgenza di provvedere, dell'impossibilità non solo economica degli assegnatari di provvedersi di alloggio adeguato alle loro elementari necessità, della ragione della scelta dell'alloggio.

Ove il Sindaco non provveda entro giorni trenta dalla notifica di espressa diffida, gli interessati, le associazioni degli inquilini e le organizzazioni sindacali anche tramite i loro organismi locali, possono ricorrere al Tribunale regionale amministrativo competente per territorio, che giudica con giurisdizione esclusiva e di merito.

ART. 4.

L'ordinanza deve prevedere la scadenza dell'assegnazione entro un termine che comunque non può superare i due anni e che è prorogabile al massimo per una volta.

ART. 5.

Il Sindaco, con la stessa ordinanza, stabilisce l'indennità che l'assegnatario deve corrispondere in rate anticipate, non oltre il decimo giorno di ogni mese, al proprietario.

L'indennità è fissata con perfetto rispetto dei criteri di cui alla legge 27 luglio 1978, n. 392.

Non competono agli assegnatari i diritti di spettanza degli inquilini relativi alla successione del contratto, alla partecipazione alle assemblee dei condomini, alla prelazione, alla sublocazione.

Gli immobili così assegnati non possono essere assoggettati ad alcun mutamento di destinazione.

Gli assegnatari sono assoggettati a tutti gli obblighi gravanti sui locatari di immobili ad uso di abitazione, anche per quanto riguarda la manutenzione degli immobili.

ART. 6.

L'ordinanza sindacale di requisizione e di assegnazione è soggetta ad impugnazione dinanzi al competente Tribunale amministrativo regionale cui è attribuita giurisdizione assoluta e di merito.

ART. 7.

In caso di morosità o di grave inadempimento il proprietario dell'immobile ha diritto ad ottenere la revoca dell'assegnazione.

A tale fine egli può proporre motivata domanda al Sindaco e, in caso di mancato accoglimento nel termine di giorni trenta, può ricorrere al Pretore competente per territorio.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Le relative controversie sono assoggettate alle norme processuali di cui al capo III del titolo I della legge 27 luglio 1978, n. 392.

I provvedimenti sindacali di revoca sono eseguiti coattivamente in via amministrativa, salve per il proprietario le azioni civili consentite per l'occupazione senza titolo.

ART. 8.

Gli assegnatari concorrono all'assegnazione di alloggi popolari e beneficiano comunque di tutti i diritti previsti per i cittadini privi di alloggio, in considerazione della temporaneità della assegnazione.

ART. 9.

L'assegnatario che venga per qualsiasi titolo nello stabile possesso di altro idoneo alloggio decade automaticamente dall'assegnazione.

Il provvedimento di decadenza può essere richiesto al Sindaco dal proprietario e da ogni altro cittadino nei modi e con le garanzie di cui all'articolo 7.

ART. 10.

Nell'individuazione degli appartamenti da assoggettare a requisizione il Sindaco deve tenere particolarmente conto delle condizioni patrimoniali del proprietario e delle ragioni per cui l'immobile è sfritto con criteri di giustizia, dandone conto adeguatamente in motivazione.

ART. 11.

Per il più esatto adempimento dei compiti previsti nella presente legge tutti i Comuni, anche con popolazione inferiore ai 100 mila abitanti, possono istituire gli uffici comunali delle abitazioni a norma dell'articolo 45 del regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, eventualmente consorziandosi con altri Comuni.

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Per agevolare tale servizio Regioni e Province possono disporre il comando di personale da esse dipendenti.

ART. 12.

Chiunque sottrae all'uso, per notevole tempo, rilevante quantità di case di abitazione mantenendole invendute e non locate nonostante comprovate richieste scritte di privati o di pubbliche amministrazioni o compia atti fittizi e simulati per mantenere detta situazione di non utilizzazione è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da uno a cinquanta milioni di lire.

L'Autorità giudiziaria competente dà tempestiva comunicazione del procedimento penale all'Amministrazione comunale del luogo ove sono siti gli immobili perché tenga conto di quanto accertato per l'assegnazione a cittadini senza tetto a norma degli articoli che precedono.

La condanna importa l'interdizione dai pubblici uffici, nonché dall'esercizio di attività commerciali industriali per le quali sia richiesto uno speciale permesso o una speciale abilitazione, autorizzazione o licenza da parte dell'autorità per una durata non inferiore agli anni due né superiore agli anni dieci.

ART. 13.

Chiunque per assicurare a sé o ad altri un ingiusto profitto mediante artifici, minacce ed espedienti di qualsiasi genere, induce taluno ad assumere, in relazione ad un contratto di locazione assoggettato alle norme di cui alla legge 27 luglio 1978, n. 392, impegni notevolmente eccedenti quelli previsti da tale normativa in ordine al canone, alla durata o agli altri diritti del locatario, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da cinquecentomila a cinque milioni di lire.

L'Autorità giudiziaria competente, a richiesta della parte civile o del pubblico ministero, dichiara la nullità delle clausole

contrattuali illecite salvo che occorranco particolari accertamenti nel qual caso la questione viene rimessa al competente giudice civile.

Il Giudice adegua comunque il contratto alla normativa vigente.

In pendenza del procedimento, penale o civile, l'Autorità che procede può emettere provvedimenti temporanei per regolare lo svolgimento del contratto e consentire la prosecuzione legittima.

Alla sentenza conseguono le pene accessorie di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 12.