

**III RELAZIONE**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 27 LUGLIO 1978, N. 392**

(inviata con lettera in data 2 aprile 1982)

PAGINA BIANCA

I.- Nota introduttiva.

II.- Realizzazione di un osservatorio permanente sugli sfratti e di un modello di simulazione dei principali effetti economici della legge 392/78 (indagine commissionata dal Ministero di Grazia e Giustizia al CENSIS)

1.- Premessa

2.- Le tesi conclusive.

2.1.- La territorialità del problema sfratti

2.2.- Gli ammortizzatori sociali del problema sfratti

2.3.- I risvolti del problema sfratti..

3.- La sintesi dei risultati

3.1.- Indagine presso gli Uffici giudiziari delle Esecuzioni Civili.

3.2.- Indagine sul campo presso gli Uffici giudiziari degli 11 grandi comuni e di 9 comuni medi

3.3.- Indagine sulle famiglie soggette a sentenze di sfratto

3.4.- Il modello previsivo sugli sfratti

III.- Indagine sull'attuazione del fondo sociale (artt. 75-78 legge 392/78) (indagine commissionata dal Ministero dei Lavori Pubblici al CENSIS)

1.- Premessa

2.- La ripartizione del fondo sociale

3.- Applicazione del fondo sociale in tutti i comuni soggetti ad equo canone.

4.- Applicazione del fondo sociale nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti

4.1.- Stato di attuazione del fondo sociale

4.2.- Valutazioni sull'applicazione del fondo sociale

IV. - Orientamenti giurisprudenziali in materia di interpretazione ed applicazione della legge 392/78

A) La Corte Costituzionale

1.- Introduzione

2.- Sentenza 27 febbraio 1980 n. 22

3.- Sentenza 25 marzo 1980 n. 32

4.- Sentenza 25 marzo 1980 n. 36

5.- Sentenza 22 aprile 1980 n. 57

6.- Sentenza 22 aprile 1980 n. 58

7.- Sentenza 25 giugno 1981, n.111

B) La Corte di Cassazione

1.- Introduzione

1.1.- Aree nude

1.2.- Giudizi iniziati anteriormente alla entrata in vigore della legge

- 1.3.- Restituzione di somme
  - 1.4.- Accertamento del canone dovuto  
Connessione con altre domande.
  - 1.5.- Accertamento del canone dovuto  
Competenza del pretore o del  
consiliatore
  - 1.6.- Questioni sulla proroga del con-  
tratto. Competenza
  - 1.7.- Determinazione del valore della  
controversia
  - 1.8.- Applicabilità del secondo comma  
dell'articolo 65
  - 1.9.- La necessità del locatore
  - 1.10.- Altre questioni
- 2.- Questioni generali
- 3.A) Capo I - Locazione di immobili urbani  
adibiti ad uso di abitazione
    - A.1.- Successione nel contratto (art. 6)
    - A.2.- Riparazioni straordinarie (art.23)
  - 4.B) Capo II - Locazione di immobili urbani  
adibiti ad uso diverso da quello di abi-  
tazione
    - B.1.- Motivi per il rifiuto della rinnova-  
zione del contratto (art. 29)
    - B.2.- Diritto di prelazione (art. 38)
- 5.C) Capo III - Disposizioni processuali
- C.1.- Ambito di applicazione
  - C.2.- Questioni sulla competenza e sulla  
giurisdizione in generale
  - C.3.- Competenza specifica per materia

- C.4.- Competenza in ordine all'indennità di avviamento
  - C.5.- Competenza per valore
  - C.6.- Competenza per territorio
  - C.7.- Termine per il pagamento dei canoni scaduti (art. 55)
  - C.8.- Modalità per il rilascio (art.56).
  - C.9.- Natura del verbale di conciliazione
  - C.10.- Natura dei provvedimenti giudiziari
  - C.11.- Impugnazioni
  - C.12.- Questioni processuali varie
- 6.D.- Disciplina transitoria
- a) Contratti di locazione di immobili adibiti ad uso di abitazione
    - D.1.- Recesso del locatore (art. 59)
    - D.2.- Acquirente dell'immobile locato (art. 61)
    - D.3.- Contratti in corso non soggetti a proroga (art. 65)
  - b) contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione.
    - D.4.- Contratti in corso soggetti a proroga (art. 67)
    - D.5.- Contratti in corso non soggetti a proroga (art. 71)
    - D.6.- Recesso del locatore. Norme applicabili (art. 73)
  - c) disposizioni processuali
    - D.7.- Giudizi in corso (art. 82)

**III RELAZIONE**

**SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGGE 27 LUGLIO 1978, N. 392**

PAGINA BIANCA

## I - NOTA INTRODUTTIVA

Come è noto, l'art. 83 della legge 27 luglio 1978, n. 392, prevede che entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, presenti al Parlamento una relazione sulla applicazione del nuovo regime delle locazioni, "che consenta di valutarne tutti gli effetti, ai fini di ogni necessaria e tempestiva modificazione" della legge medesima.

La prima relazione al Parlamento fu presentata l'11 maggio 1979, a meno di un anno della entrata in vigore della legge, e per necessità di cose, tenuto conto della scarsità dei dati che allora si poterono raccogliere e, soprattutto, della limitata ampiezza del periodo di applicazione del nuovo regime e delle incertezze che ne caratterizzarono l'avvio, non potè essere del tutto esauriente nè fornire elementi sufficientemente attendibili per consentire, in una materia così delica

ta e complessa, adeguate valutazioni, anche in prospettiva, circa gli effetti della legge nel tessuto economico e sociale del Paese.

Ben diversa consistenza e copia di dati mostra la seconda relazione, presentata al Parlamento il 26 luglio 1980. Essa contiene un ampio e completo excursus su tutta la problematica sorta in merito all'applicazione della legge ed ai riflessi che essa ha avuto in campi connessi: così, approfonditamente, vi si tratta della locazione di immobili destinati ad abitazione, della utilizzazione del patrimonio abitativo nelle aree metropolitane e nei comuni con oltre 20.000 abitanti, delle propensioni di investimento e dei meccanismi dell'offerta immobiliare in regime di equo canone, delle dinamiche del mercato degli immobili ad uso abitativo, delle caratteristiche delle attività economiche insediate, degli esercizi alberghieri, delle politiche delle locazioni negli Stati membri della C.E.E., delle controversie insorte e degli orientamenti riscontrati per l'applicazione della legge.

Tale insieme di ricerche, veramente considerevole sul piano quantitativo e qualitativo, ha richiesto un eccezionale impegno di indagini, affidate, oltre che ai funzionari dei due Ministeri interessati, ad Istituti specializzati, quali l'ISTAT, il CENSIS, il CRESME; e la collaborazione, per la

parte relativa alle questioni insorte in sede giudiziaria e alla interpretazione delle norme della legge, di magistrati dei distretti di tutta Italia.

Fu rilevato, nel corso della elaborazione del documento, e il suggerimento fu fatto proprio dai Ministri che lo sottoscrissero, che al fine di consentire, con riguardo alle relazioni future, un eguale impegno di ricerca, di offrire al Parlamento dati ed elementi di valutazione sempre completi e idonei a soddisfare le primarie esigenze espresse nell'art. 83 della legge, di evitare, infine, che la ristrettezza del tempo disponibile fra una scadenza e l'altra riducesse la relazione ad un vano ricalco di linee di indagine già sperimentate e sostanzialmente già esaurite, sarebbe stato opportuno rendere biennale il termine previsto dal menzionato art. 83.

Al riguardo nessuna precisa determinazione è venuta dal Parlamento in seguito alla relazione presentata nel luglio del 1980.

La relazione, infatti, è stata esaminata nel corso di 4 sedute nel 1980 e non c'è stato alcun seguito.

La III Relazione è costituita dai risultati di una serie di ricerche:

- a) indagine sulle abitazioni in affitto ed in proprietà nelle aree metropolitane e nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e che hanno fatto registrare nell'ultimo quinquennio un incremento demografico superiore a quello medio nazionale, commissionata all'Istat dal Ministero di Grazia e Giustizia;
- b) la realizzazione di un Osservatorio permanente sugli sfratti e di un modello di simulazione dei principali effetti economici della legge, commissionata dal Ministero di Grazia e Giustizia al CENSIS;
- c) la verifica dell'attuazione del Tit. IV della legge n. 392 e cioè dell'ampiezza e delle modalità con cui Regioni e Comuni hanno fatto ricorso al Fondo sociale (artt. da 75 e 78) commissionata dal C.E.R. al CENSIS;
- d) gli orientamenti giurisprudenziali della Corte di cassazione in materia di interpretazione e applicazione della legge.

In tale quadro, di forte rilievo appaiono le informazioni ~~che~~ ~~arriveranno~~ dell'indagine condotta dall'Istat. Essi, infatti, riguardano il titolo di godimento del patrimonio edilizio, il livello dei canoni, il fenomeno della coabitazione, i livelli di affollamento, il fabbisogno abitativo, le caratteristiche tipologico-qualitative del patrimonio e le modalità di acquisizione delle abitazioni in relazione al fenomeno della seconda casa. Tali informazioni costituiscono un materiale indispensabile per poter compiutamente avanzare valutazioni in merito all'applicazione della legge e, più in generale, sulle dinamiche in atto nel mercato delle costruzioni, soprattutto se si tiene in conto che esse possono essere comparate con i primi risultati del censimento generale.

La complessità dell'indagine svolta dall'Istat, che a differenza delle precedenti ricerche non si appoggia su rilevazioni che istituzionalmente detto Istituto svolge, ma che costituisce una ricerca ad hoc su un campione molto elevato di famiglie territorialmente concentrato, ha portato ad alcuni ritardi, tenuto anche conto della coincidenza temporale con il censimento generale, che non consentono l'elaborazione delle informazioni entro la data del 31 marzo 1982.

Comunque, lo slittamento è assai contenuto in quanto le elaborazioni saranno pronte entro il mese di maggio.

Alla luce di tale circostanza si è ritenuto opportuno approntare una Relazione "in progress" fornendo entro il 31 marzo i risultati di cui ai precedenti punti b) c) e d) ~~da integrare~~ entro il 31 maggio con i risultati della ricordata indagine Istat.

2. In attesa dei risultati dell'indagine ad hoc dell'Istat viene, peraltro, confermata, dai primi risultati del censimento generale, la correttezza della scelta che è alla base della ricerca di detto istituto e cioè di concentrare nelle aree metropolitane una quota rilevante del campione di famiglie così da rendere <sup>i risultati</sup> ~~significativi~~, a livello di ciascuna singola area.

I primi dati pubblicati dall'Istat evidenziano infatti, come la popolazione italiana nel decennio '71-'81 sia aumentata di poco meno del 4% (2.107.388 unità) con percentuali che toccano il 4,3% nelle 11 province che comprendono le maggiori città, il 2,9% negli altri comuni capoluogo ed il 3% nei restanti comuni. Il dato più significativo appare proprio all'interno delle aree metropolitane la cui crescita complessiva deriva da una riduzione del 2% della popolazione dei comuni maggiori e da una intensa crescita demografica, pari all'11%, delle corone periferiche: in sostanza nelle aree metropolitane si è concentrata circa la metà dell'incremento complessivo della popolazione.

Al contenuto incremento demografico, tuttavia, fa riscontro il forte incremento <sup>rispetto al 1971</sup> dei nuclei familiari (2.555.393 unità pari al 16%). Anche negli 11 maggiori comuni, ove si è verificata una riduzione di circa 200 mila abitanti, i nuclei familiari sono aumentati di circa 280 mila unità e cioè del 18,6%.

Infine, sempre per quanto riguarda le variazioni nella struttura della popolazione si deve osservare la notevole riduzione del numero medio dei componenti delle famiglie che passa da 3,4 a 3 ab/fam.

A fronte di tale evoluzione dell'andamento demografico risulta un incremento dello stock abitativo fra il '71 e l'81 particolarmente elevato: 4.418.748 abitazioni pari al 25,3%. Sotto il profilo territoriale il maggiore incremento risulta nei comuni medi e piccoli (+31%) ed in quelli delle corone periferiche delle aree metropolitane (+32%) mentre decisamente più contenuto risulta nei grandi comuni (+9,4%).

Va anche, sottolineato il forte incremento del patrimonio abitativo non occupato (in tale dato l'ISTAT comprende le seguenti abitazioni: case ad uso vacanza, abitazioni disponibili sul mercato per la vendita o l'affitto, quelle in corso di ristrutturazione e quelle delle famiglie emigrate o non occupate per altro motivo) che ha raggiunto i 2.211.114 di unità abitative con un raddoppio rispetto alla situazione del 1971. L'ampiezza di tale fenomeno è direttamente proporzionale, anche dal punto di vista territoriale, all'ampiezza della produzio-

ne nel complesso, nel senso che esso presenta i valori più alti nei piccoli e medi comuni (25,7%) ed in quelli delle corone periferiche (20,1%) ed i valori più bassi nei grandi centri (8,5).

L'incremento, invece, delle sole abitazioni occupate nel decennio è pari al 14% (2.207.634 unità) con i valori massimi nei comuni delle corone periferiche (21,8%) e minimi nelle grandi città (8,4%).

Per quanto riguarda la dimensione media degli alloggi questa ha subito un incremento dell'11% passando da 3,7 a 4,1 stanze per abitazione.

La crescita dei nuclei familiari, molto più sostenuta della crescita della popolazione, da un lato, e l'incremento del patrimonio residenziale occupato, più intenso in termini di stanze che di abitazioni, dall'altro, hanno fatto sì che l'indice di affollamento (abitanti per stanza) è sceso dallo 0,96 allo 0,79 (-13,3%) e che le famiglie in coabitazione sono aumentate da 1,1 milioni a 2,1 milioni (+82%). Tale ultimo fenomeno si concentra per il 30% nelle aree metropolitane.

3. Sulla base di tali prime informazioni possono già avanzarsi alcune considerazioni di larga massima che potranno poi essere verificate alla luce dei risultati dell'indagine ad hoc dell'Istat.

In particolare deve sottolinearsi l'apparente contraddittorietà fra l'abbassamento dell'indice di affollamento e la crescita delle coabitazioni; tra la diminuzione del numero dei componenti le famiglie e l'incremento delle dimensioni medie delle abitazioni; tra il contenuto incremento della popolazione ed il forte aumento dello stock abitativo nel suo complesso.

In realtà, e prescindendo per ora dalla forte quota di patrimonio non utilizzato per il quale sarà necessario approfondirne le diverse causali, va osservato come lo incremento dello stock abitativo occupato si è mantenuto al di sotto dell'incremento dei nuclei familiari. Dal momento che l'offerta abitativa appare, come si è visto,

· caratterizzata da dimensioni medie degli alloggi particolarmente elevati e sfasate rispetto alla dimensione dei nuclei familiari, ne deriva un livello di costi non facilmente accessibile anche per coloro che intendono acquistarli.

L'offerta, quindi, sembra presentarsi particolarmente selettiva rispetto ai nuclei familiari. Di qui, presumibilmente, possono farsi derivare le cause sia del forte incremento delle coabitazioni sia di una quota del patrimonio edilizio non occupato.

Tale processo, che nei suoi valori assoluti si presenta nelle aree metropolitane più contenuto rispetto al resto del Paese trova, invece, proprio in queste aree i momenti di maggiore intensità per i livelli di concentrazione che il fenomeno presenta.

L'obiettivo di fondo resta, come già detto nelle precedenti relazioni; quello di incrementare l'offerta di abitazioni per la locazione accompagnato da stimoli alla mobilità all'interno del patrimonio occupato.

I forti incrementi del patrimonio abitativo, infatti, non hanno da soli determinato un'equivalente crescita dello stock di abitazioni offerte in locazione, al contrario queste sono diminuite.

I motivi di tale fenomeno sono da ricercare nella difficile disponibilità del bene-abitazione una volta che questo sia stato ceduto in uso a terzi.

Il rendimento di un'abitazione infatti è determinato in massima parte dalla sua rivalutazione nel tempo (sul lungo periodo il saggio medio di rivalutazione delle abitazioni negli ultimi anni è stato del 30% - 50% con punte del 100% su base annua) rivalutazione che tuttavia viene acquisita solo al momento della vendita e solo se l'abitazione è libera.

Da questa condizione originano le tendenze alla smobilizzazione delle abitazioni in affitto e il loro trasferimento nel mercato della compravendita con il conseguente ricorso allo sfratto nei casi in cui il nucleo familiare utente non è in grado (o non trova conveniente) accedere all'offerta in proprietà. La tendenza si scontra con i limiti strutturali della capacità di spesa dei nuclei familiari economicamente più deboli e genera sfratti di sempre più diffici-

le esecuzioni, rigidità di mercato e, per alcuni strati sociali, deterioramento di standard abitativi.

4. La prossima disponibilità dei complessi ed articolati dati relativi a tutti gli immobili in proprietà e in affitto a seguito del completamento dell'indagine affidata all'ISTAT, consentirà, attraverso i necessari approfondimenti, una compiuta disamina del patrimonio edilizio nonché le conseguenti considerazioni e proposte al fine di predisporre gli strumenti legislativi o amministrativi più appropriati che si rendessero necessari.

PAGINA BIANCA

II - REALIZZAZIONE DI UN OSSERVATORIO PERMANENTE SUGLI  
SFRATTI E DI UN MODELLO DI SIMULAZIONE DEI PRINCIPALI  
EFFETTI ECONOMICI DELLA LEGGE 392/78

---

PAGINA BIANCA

## 1.- Premessa

L'affidamento al CENSIS da parte del Ministero di Grazia e Giustizia di una ricerca sul problema degli sfratti nasceva da una tripla esigenza:

- acquisire dati quantitativi il più possibile "affidabili" su di un fenomeno in gran parte "sommerso" o comunque non percepibile nelle sue reali dimensioni;
- acquisire elementi anche qualitativi sulla composizione sociale delle famiglie sottoposte a sfratto e sulle motivazioni che spingono i locatori a richiedere l'immobile;
- mettere a punto un sistema informativo permanente che consentisse l'acquisizione continua dei dati e soprattutto di prevedere la futura evoluzione dell'andamento degli sfratti in modo da conseguire l'obiettivo di una programmazione anticipata dell'offerta pubblica.

Accanto a queste esigenze conoscitive, si è posto anche il problema di valutare a mezzo di un apposito modello di simulazione gli effetti derivanti dai meccanismi di indicizzazione dei canoni introdotti dalla legge 392/78, sotto diverse ipotesi sia di tasso di inflazione che di calcolo del meccanismo di indicizzazione.

Prima di esporre i risultati emersi nel corso della ricerca è opportuno ricordare come l'attesa che si configura nei confronti degli aspetti conoscitivi del problema degli sfratti tenda generalmente ad evidenziare il dato quantitativo immediato, riferito ad un determinato istante temporale, sottovalutando alcuni nodi fondamentali che riguardano le caratteristiche giudiziarie e sociali di questo fenomeno.

Innanzitutto è necessario definire lo stadio dell'iter giudiziario all'interno del quale viene effettuato il prelievo delle informazioni necessarie perché le cifre variano sensibilmente in funzione dei livelli di intercettazione (ad esempio non tutti i titoli esecutivi con data di esecuzione scaduta si trasferiscono alla fase successiva dell'ufficiale giudiziario) a causa dell'esistenza di una serie di "uscite" dal sistema giudiziario riconducibili essenzialmente all'accordo tra le parti.

In secondo luogo deve porsi estrema attenzione alla qualità del dato in quanto l'assenza di un meccanismo omogeneo di trasmissione delle informazioni (ogni ufficio giudiziario segue di fatto criteri autonomi) comporta delle successive operazioni di omologazione ed omogeneizzazione che nell'ambito della presente ricerca sono state risolte attraverso indagini condotte direttamente dal CENSIS presso gli Uffici Giudiziari interessati.

Infine non si debbono tralasciare gli aspetti sociali e motivazionali.

Ciò significa poter appurare le condizioni socio-economiche delle famiglie interessate (sia come conduttori che come locatori) e poter appurare le motivazioni che spingono i locatori a richiedere il recesso per necessità in base a quanto previsto dall'art. 59 della legge 392/78.

Questi elementi, emersi nel corso della ricerca del CENSIS, consentono, attraverso una conoscenza più approfondita dei risvolti sociali del problema degli sfratti, una linea di governabilità più mirata nel dosaggio di strumenti e finanziamenti.

Infine come ultimo punto è da sottolineare la caratteristica cumulativa del fenomeno, rappresentata dal sommarsi accanto alle pendenze di fine periodo, degli sfratti sopravvenuti di anno in anno.

Anche in questo caso, l'indagine ha consentito di definire un modello previsivo sul futuro andamento degli sfratti basato sulla individuazione dei tempi medi necessari a completare l'iter giudiziario dall'iscrizione delle cause fino al rilascio dell'immobile.

In tal modo è possibile realizzare un coordinamento temporale tra l'offerta di alloggi programmabili dalla mano pubblica e la domanda di alloggi da parte degli sfrattati tenendo conto dei tempi tecnici necessari alla costruzione degli edifici.

Tenuto conto di questa premessa, che evidenzia l'estrema complessità della questione sfratti sotto il profilo conoscitivo, si è ritenuto opportuno far precedere l'illustrazione sintetica dei risultati da una serie di "tesi" che rappresentano per il CENSIS le conclusioni della ricerca dal punto di vista delle implicazioni sociali di questo problema.

## 2.- Le tesi conclusive

### 2.1.- La territorialità del problema sfratti

Dall'indagine compiuta presso gli Uffici Giudiziari delle Esecuzioni Civili emerge chiaramente come la questione degli sfratti si concentri prevalentemente nei centri urbani con più di 100.000 abitanti dove risiede il 28% della popolazione e dove si localizza il 43% del patrimonio in affitto.

Infatti delle 49.000 domande di esecuzione presentate agli ufficiali giudiziari nel corso del 1980, il 48% interessava i comuni con oltre 100.000 abitanti, mentre per il primo quadrimestre del 1981 tale percentuale raggiungeva il 56% rispetto ad un totale di 18.000 domande presentate.

Si può quindi affermare che seguendo l'attività del 6% degli Uffici Giudiziari è possibile tenere sotto controllo l'area territoriale dove il problema si presenta sotto il profilo di una maggiore gravità ed incidenza.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale a livello di grandi ripartizioni constatiamo come rispetto alle domande di esecuzione presentate nel 1981 siano soprattutto le Regioni dell'Italia Centrale quelle dove si registra una maggiore crescita (pari all'80%) rispetto al 1980.

Anche il dato sugli sfratti pendenti presso gli ufficiali giudiziari alla data del 30 aprile 1981, pari a 21.299 sfratti su tutto il territorio nazionale, evidenzia la forte concentrazione nei comuni con oltre 350.000 abitanti (Napoli esclusa) nella misura del 47,6% del totale (10.152 in valore assoluto).

Sommando nel complesso i comuni compresi nella fascia oltre i 100.000 abitanti (45 comuni esclusi quelli delle zone terremotate) otteniamo una incidenza percentuale del 70,9% (15.108 in V.A.) contro una presenza di alloggi in affitto del 43,6%.

Da questa prima "tesi" interpretativa scaturiscono importanti indicazioni in ordine ad una gestione più pilotata e ragionata del problema sfratti che isoli l'intervento nei grandi centri (oltre 100.000 abitanti) prevedendo strumenti specifici con forte capacità d'urto, mentre per quanto riguarda le altre zone urbane sarebbe sufficiente prevedere un fondo nazionale al quale i comuni interessati possano attingere secondo comprovate esigenze con libertà di impiego dei fondi così ottenuti (nuove costruzioni o acquisti). I dati emersi confermano le scelte adottate in sede legislativa (vedi legge 25/80 e DL.9/82) di territorializzazione degli interventi pubblici anche se bisogna tenere presente l'esigenza di una continua modificazione dei parametri di attribuzione dei fondi in funzione della rapidità delle variazioni che possono intervenire nel numero degli sfratti, non sempre prevedibili con sufficiente anticipo.

## 2.2.- Gli ammortizzatori sociali del problema sfratti

Un secondo risultato importante della ricerca mette in luce l'esistenza di potenti ammortizzatori sociali che consentono di attutire i contraccolpi che si avrebbero (e si sarebbero dovuti avere) qualora si assuma come dato di riferimento il numero dei procedimenti sopravvenuti presso gli uffici giudiziari o il numero dei titoli esecutivi emessi dai magistrati nel loro complesso.

E' stato constatato nel corso delle indagini come agiscano tutta una serie di coefficienti di riduzione, i quali fanno sì che, mediamente, su 100 cause iscritte solo 27 comportano il rilascio forzoso dello alloggio (ciò pervengono alla fase esecutiva presso l'ufficiale giudiziario con l'eventuale ricorso alla forza pubblica).

Per gli altri titoli esecutivi intervengono forme di accordo tra le parti che, pur comportando il rilascio, lo scaglionano opportunamente nel tempo per dar modo al conduttore di trovare un'altra soluzione abitativa, a volte anche con un intervento di sostegno finanziario da parte del locatore.

Tutto questo avviene in presenza di due fattori di rilevante importanza:

- la dilatazione dei tempi giudiziari per ottenere il rilascio dello alloggio; la "vita giudiziaria" di una causa di sfratto, dall'inizio alla fine è mediamente di circa 2 anni e mezzo nelle grandi città e quindi il locatore che si trova in stato di necessità tende ad abbreviare il più possibile questo intervallo ricorrendo ad accordi extragiudiziari;

- l'esistenza di un mercato immobiliare meno rigido di quanto si pensi anche nel comparto delle locazioni; l'ipotesi corrente della 'desertificazione dell'offerta in affitto' non sembra essere suffragata dai fatti; infatti oltre il 20% delle famiglie sfrattate riesce a trovare alloggio in locazione presso privati, oltre naturalmente a coloro che usufruiscono di alloggi messi a disposizione dalla mano pubblica; a livello più generale si può qui ricordare che nel 1979 sono stati denunciati alle autorità di Pubblica Sicurezza più di 300.000 nuovi contratti di affitto per uso abitativo.

Oltre a questi meccanismi di "accomodamento" tra le parti si deve tener presente che una quota consistente di sfratti (i cosiddetti sfratti a catena) produce una risultante zero per quanto riguarda la domanda aggiuntiva di abitazioni. Questa duplicazione del dato interessa circa 1/5 dei titoli esecutivi di rilascio.

Un ulteriore "paracadute" sociale è aperto dalla stessa composizione sociale delle famiglie sottoposte a provvedimento di sfratto che rispecchia sostanzialmente l'articolazione generale della società.

Ciò vuol dire, in altri termini, che esiste una quota di famiglie sottoposte a sfratto che è in grado di accedere direttamente, o con un aiuto pubblico limitato, al bene casa senza creare particolari condizioni di emergenza.

L'effetto combinato di questi coefficienti di attenuazione spiega in buona sostanza, ed in chiave di autogoverno della società civile, il perché di un mantenimento delle tensioni sociali entro limiti accettabili e governabili, la qualcosa non sarebbe certamente avvenuta se veramente fossero stati (come si temeva e si pensava) centinaia di migliaia le famiglie che contemporaneamente e istantaneamente rischiavano di rimanere prive di un alloggio.

### 2.3.- I risvolti sociali del problema sfratti

L'attenzione degli operatori istituzionali e sociali si è sempre concentrata prevalentemente sugli aspetti quantitativi del problema, sotto la pressione dell'emergenza da fronteggiare, tralasciando un'analisi più approfondita sia delle motivazioni che spingono il locatore a chiedere il recesso che delle effettive condizioni socio-economiche dei conduttori nonché dei meccanismi di ricerca di un alloggio alternativo da parte di questi ultimi.

Porsi nell'ottica del sociale corrisponde non solo all'esigenza di ampliamento della base conoscitiva ma anche a precise esigenze in ordine alla "governabilità" di questo fenomeno risolvibile realisticamente solo in sede di segmentazione territoriale e sociale delle diverse componenti e di isolamento delle punte di domanda che richiedono con più urgenza l'intervento diretto della mano pubblica.

Ritenere infatti di poter affrontare in tutta la sua estensione il fronte degli sfratti, prescindendo da oggettive valutazioni circa le capacità economiche delle famiglie coinvolte e circa le condizioni di offerta esistenti sul mercato (si vedano a tal proposito i recenti risultati del censimento e i dati del Ministero degli Interni sui contratti di compravendita e di affitto), comporta un notevole dispendio di risorse finanziarie e amministrative senza aver la certezza di raggiungere poi effettivamente gli obiettivi sociali prefissati.

Per quanto riguarda le motivazioni del recesso da parte del locatore, troviamo al primo posto, con il 27,8% di incidenza, il disagio abitativo, seguito dal matrimonio del figlio/a con il 17,9%, dallo sfratto a catena (16,8%), dalla coabitazione (13,5%) e dal trasferimento da altre città (10,6%).

Viene così ad essere riconfermato come uno dei maggiori fattori di crisi del mercato abitativo derivi dalla assenza di mobilità che per troppo tempo ha caratterizzato il comparto delle locazioni costringendo i locatori a situazioni di forte disagio nella abitazione destinata a residenza propria ( per eccesso di affollamento e per altri motivi) senza poter ottenere l'uso dell'alloggio concesso in locazione e meglio dotato dal punto di vista dei requisiti tipologici e funzionali (non si dimentichi che il modello tipico di investimento da parte delle famiglie assegnava all'affitto il ruolo di una integrazione sostanziale del reddito).

Altre situazioni di "povertà abitative" del locatore sono rappresentate dalle coabitazioni (generalmente il figlio/a che non trovano altre soluzioni alloggiative) che sommate al disagio abitativo forniscono una percentuale del 41,3% sul totale delle motivazioni di sfratto analizzate.

Anche il trasferimento da altra città si collega al discorso sulla "mobilità negata" all'interno del patrimonio, che ovviamente induce i proprietari di alloggi non utilizzati direttamente, che ritengono di avere a media-breve scadenza necessità di adibirlo ad uso proprio o di parenti, a preferire il mantenimento in una situazione di inoccupazione (con i relativi mancati introiti) piuttosto che subire le condizioni di disagio e di difficoltà che abbiamo prima esaminato.

Che dietro la richiesta di recesso sussistano quasi sempre motivi validi e non fittizi è comprovato anche dalla percentuale sostanzialmente contenuta di alloggi per i quali risulta applicabile l'art.60 della legge 392/78, pari al 14,6% dei casi esaminati nell'indagine sulle famiglie, corrispondenti per lo più ad esigenze di liquidità del locatore senza l'abbattimento sul prezzo derivante dall'occupazione dell'immobile.

Se infine andiamo ad analizzare la condizione socio-economica dei conduttori in raffronto a quella dei locatori possiamo constatare come non sussistano di fatto i termini di uno "scontro di classe" tra classi forti e classi deboli, ~~ma~~ sia piuttosto in presenza, al limite, di una "guerra ad armi pari" tra le due categorie, le quali patiscono entrambe situazioni di disagio e tensione abitativa.

La tabella n° 1 rappresenta più di ogni altro discorso il senso di queste affermazioni.

Tab. 1 — La distribuzione per condizione socio-economica del capofamiglia, dei locatori e dei locatari

Professioni	Locatore	Locatario	Differenza (+) o (-) a favore del locatore
Dirigente	4,6	1,4	+ 3,2
Impiegato/Insegnante	30,1	27,2	+ 2,9
Operaio	14,8	24,3	- 9,5
Libero prof.	10,8	3,8	+ 7,0
Comm./artig.	12,5	14,8	- 2,3
Pensionato	23,7	24,5	- 0,8
Casalinga	2,0	2,3	- 0,3
Disoccupato	1,5	1,7	- 0,2
TOTALI	100,0	100,0	-

### 3.- La sintesi dei risultati

Passando all'esame dei principali risultati emersi nel corso dell'intera ricerca si ricorda che la metodologia adottata dal CENSIS si è basata fundamentalmente su tre aspetti:

- coinvolgimento dei soggetti istituzionali interessati ai diversi livelli alla raccolta ed elaborazione dei dati in modo da giungere attraverso il confronto delle fonti al risultato di una maggiore attendibilità delle informazioni;
- indagini dirette sia attraverso l'invio di questionari che a mezzo di indagini sul campo condotte all'interno delle strutture giudiziarie e amministrative da parte di funzionari del CENSIS;
- indagine campionaria sulle famiglie soggette a sentenze di sfratto.

Ripercorrendo l'iter della ricerca saranno qui di seguito analizzati i dati rilevati dalle varie indagini in cui si è articolata la stessa. In particolare dopo aver illustrato i risultati ottenuti dall'"Indagine presso gli Uffici Giudiziari delle Esecuzioni Civili" sarà esaminato quanto emerso dall'"Indagine sul campo presso gli Uffici Giudiziari degli 11 grandi comuni e di 9 comuni medi". Ci si soffermerà, quindi, sulle informazioni acquisite dall'"Indagine campionaria sulle famiglie soggette a sentenze di sfratto" per concludere con l'analisi del "Modello previsivo sugli sfratti" realizzato dal CENSIS con l'utilizzo dei dati e degli elementi valutativi individuati dalle indagini.

### 3.1.- Indagine presso gli Uffici Giudiziari delle Esecuzioni Civili

Gli Uffici delle Esecuzioni interessati al sondaggio tramite questionario sono stati complessivamente 784, così ripartiti:

- 23 Uffici delle Esecuzioni dislocati presso le Corti di Appello;
- 123 Uffici delle Esecuzioni dislocati presso i Tribunali;
- 638 Uffici delle Esecuzioni dislocati presso le Preture.

Sono stati esclusi gli Uffici delle Esecuzioni Civili delle sedi giudiziarie situate nell'area colpita dal sisma del novembre 1980, dove erano state sospese le esecuzioni di rilascio di immobili urbani sino al 31.12.1981.

Il tasso di risposta che nel complesso è stato del 69%, ha avuto tra i vari Uffici la seguente distribuzione percentuale:

- 91% per gli Uffici delle Esecuzioni delle Corti di Appello;
- 71% per gli Uffici delle Esecuzioni dei Tribunali;
- 68% per gli Uffici delle Esecuzioni delle Preture.

Mentre la percentuale di risposte dal punto di vista territoriale è stata del:

- 71% nel Nord Ovest
- 78% nel Nord Est
- 77% nel Centro
- 63% nel Sud-Isole

I dati rilevati dall'indagine si riferiscono alle domande di rilascio di immobili urbani munite di un titolo esecutivo (sentenza, ordinanza, verbale di conciliazione) pervenute agli Uffici delle Esecuzioni. Non rientrano quindi:

- gli sfratti eseguibili, quelli cioè relativi a titoli la cui data di esecuzione non è scaduta;
- i titoli che pur avendo una data di esecuzione scaduta si riferiscono ad immobili per il cui rilascio le parti hanno raggiunto un accordo in forma privata;
- i titoli relativi ad immobili per i quali i locatori non hanno più interesse ad ottenere il rilascio.

Riassumendo brevemente i principali risultati dell'indagine è emerso che il 20% degli Uffici non invia i dati relativi all'andamento degli sfratti, mentre ben il 52% degli Uffici delle Esecuzioni Civili non procede al distinguo delle richieste di sfratto relative ad immobili destinati ad abitazione da quelle aventi ad oggetti immobili destinati ad uso diverso. Il motivo prevalente (96%) della mancata distinzione è costituito dal dispendio di tempo richiesto da simile rilevazione.

A riguardo della data di esecuzione dello sfratto è stato rilevato che:

- l'11% degli Uffici delle Esecuzioni - tutti dislocati nei comuni con meno di 100.000 abitanti - esegue lo sfratto alla data fissata con monitoria (preavviso di rilascio);
- l'85% rinvia le esecuzioni degli sfratti da 1 a 5 volte;
- il 4% oltre 5 volte.

La causa principale dei rinvii è l'accordo tra le parti nelle more della fase esecutiva (84% del complesso degli uffici), ma se procediamo al

la ripartizione territoriale o comunale o giudiziaria dei vari uffici si ha una distribuzione percentuale differente: ad esempio nelle grandi città una delle cause principali dei rinvii è il mancato intervento della forza pubblica (70%).

All'uopo le informazioni mostrano che l'intervento della forza pubblica supera il 30% degli sfratti eseguiti dagli ufficiali giudiziari solo presso il 25% degli uffici delle esecuzioni civili.

Il 32% degli uffici che hanno dato risposta al questionario ha dichiarato che a seguito dei ripetuti rinvii delle esecuzioni di sfratto si è avuta una contabilizzazione degli sfratti pendenti superiore a quelli effettivi, percentuale che aumenta nei comuni più grandi e medi (40%) e negli uffici dislocati presso le Corti di Appello (48%).

Tenuto conto di quanto innanzi, nonostante non siano state eliminate tutte le cause che influivano negativamente sulla attendibilità dei dati, attraverso l'indagine rivolta agli ufficiali giudiziari - usufruendo delle indicazioni fornite dagli uffici che hanno risposto al questionario (70% circa di quelli presi in esame) - si è riusciti per la prima volta a ricostruire con un buon grado di approssimazione l'andamento degli sfratti su tutto il territorio nazionale (area terremotata esclusa) nel corso dell'ultimo biennio. Tale stima è stata effettuata assumendo che negli uffici che non hanno dato risposta la dimensione del problema fosse determinata dalle medesime variabili territoriali e demografiche che risultano avere un ruolo precipuo nel delineare l'andamento degli sfratti presso gli uffici che hanno aderito al questionario.

Passando all'analisi dei dati, presso gli Uffici delle Esecuzioni Civili nel corso del 1980 sono pervenute poco più di 49.000 richieste di esecuzione di sfratto, mentre nel 1° quadrimestre '81 il loro ammontare è stato di circa 18.000 unità. La ripartizione delle domande di esecuzione è riportata nella tab. n.2

Tab. 2 - Ripartizione territoriale delle domande di esecuzione di rilascio

Ripartizioni geografiche	Domande di esecuzione di rilascio				Abitazioni in affitto	
	1980		1981		1979	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Nord Ovest	22.854	46,4	4.059	22,8	2.546.043	35,3
Nord Est	6.633	13,5	3.595	20,2	1.222.579	16,9
Centro	8.490	17,3	5.212	29,3	1.418.596	19,7
Sud Isole	11.210	22,8	4.929	27,7	2.031.561	28,1
TOTALE	49.217	100,0	17.795	100,0	7.218.779	100,0

Supponendo che l'afflusso di istanze di rilascio si sia mantenuto per tutto il corso del 1981 pari a quello registrato nel primo quadrimestre si è avuto nel 1980:

- un decremento di oltre il 40% nel Nord ovest;
- un aumento del 60% circa nel Nord Est;
- un aumento di oltre l'80% nel Centro;
- un aumento del 30% circa nel Sud Isole.

Osservando la situazione da un altro punto di vista, mettendo cioè in evidenza l'ampiezza demografica dei comuni presso i quali sono ubicati gli Uffici delle Esecuzioni (tab. 3), nel 1980 il 52,3% delle domande di esecuzione

sono state presentate nei 738 uffici dislocati nei Comuni con meno di 100.000 abitanti (esclusi quelli delle zone terremotate) il 14,1% nei 35 comuni (esclusi quelli delle zone terremotate) con più di 100.000 e meno di 350.000 abitanti, il 33,6% nei 10 centri urbani (esclusa Napoli) con oltre 350.000 abitanti. Nel 1° quadrimestre del 1981, mentre è diminuito il peso percentuale delle richieste di esecuzione nei centri minori (43,3%), è aumentato quello dei comuni medi e grandi - rispettivamente 16,4% e 39,3%.

Tab. 3 - Ripartizione per ampiezza demografica dei comuni: delle domande di esecuzione di rilascio

Ampiezza demografica dei comuni	Domande di esecuzione di rilascio				Abitazioni in affitto	
	1980		1981		1979	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Fino a 100.000	25.740	52,3	7.813	43,3	4.071.511	56,4
100.000-350.000	6.934	14,1	2.985	16,4	874.570	12,1
Oltre 350.000	16.543	33,6	6.997	39,3	2.272.698	31,5
TOTALE	49.217	100,0	17.795	100,0	7.218.779	100,0

Gli sfratti pendenti presso gli Uffici Giudiziari rappresentano un indicatore sufficientemente attendibile sia delle difficoltà riscontrate dai conduttori nel reperire nuovi alloggi sia del carico di lavoro cui sono sottoposti gli Uffici e, quindi, della possibilità di eseguire gli sfratti in tempi più o meno lunghi.

A tale riguardo si può osservare (tab.4) che, secondo le grandi ripartizioni geografiche, il maggior numero di pendenze si riscontrano nel Nord-Ovest (37,5%) e nel Centro (27,6%), mentre nel Nord-Est si registra una quantità minore (9%).

Tab. 4 - Ripartizione territoriale degli sfratti

Ripartizioni-geografiche	Sfratti pendenti al 30-4-81		Sfratti eseguiti nel mese di aprile 1981		Abitazioni in affitto	
					1979	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Nord Ovest	7.996	37,5	433	29,1	2.546.043	35,3
Nord Est	1.911	9,0	209	14,1	1.222.579	16,9
Centro	5.869	27,6	380	25,6	1.418.596	19,7
Sud - Isole	5.523	25,9	465	31,2	2.031.561	28,1
TOTALE	21.229	100,0	1.487	100,0	7.212.779	100,0

Ripartendo, invece, i comuni per ampiezza demografica (tab.5) si ha che circa la metà degli sfratti pendenti (47,6%) interessa i centri urbani con più di 350.000 abitanti e meno di 1/3 (29,1%) quelli con meno di 100.000 abitanti.

Tab. 5 - Ripartizione per ampiezza demografica dei Comuni del numero di sfratti

Ampiezza demografica dei comuni	Sfratti pendenti al 30-4-81		Sfratti eseguiti nel mese di aprile 1981		Abitazioni in affitto	
					1979	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
Fino a 100.000	6.191	29,1	737	49,6	4.071.511	54,4
100.000-350.000	4.956	23,3	244	16,4	874.570	12,1
Oltre 350.000	10.152	47,6	506	34,0	2.272.698	31,5
TOTALE	21.299	100,0	1.487	100,0	7.218.779	100,0

Infine si è tentato di accertare quale fosse il potenziale carico di lavoro che attualmente sono in grado di svolgere gli Uffici addetti alle esecuzioni degli sfratti.

Si è perciò rilevato che gli sfratti eseguiti nell'arco di un mese (aprile '81) sono stati circa 1500: questo numero dovrebbe rappresentare una soglia difficilmente superabile senza opportuni accorgimenti amministrativi tendenti ad attenuare la "crisi di immobilità" in cui versano, probabilmente, numerosi Uffici.

Pertanto, tenuto conto del numero degli Uffici Giudiziari situati nei centri urbani medi e grandi, è possibile seguire l'andamento di oltre la metà del contenzioso locatizio controllando soltanto il 6% degli Uffici Giudiziari.

### 3.2.- Indagine sul campo presso gli Uffici Giudiziari degli 11 grandi centri urbani e di 9 comuni medi

L'indagine svolta presso gli Uffici Giudiziari - Preture, Uffici di Conciliazione, Uffici delle Esecuzioni Civili - dei 20 centri urbani (v. tab. 6) si è articolata esaminando l'andamento, nel corso del biennio '80-'81, delle controversie in materia di immobili destinati ad abitazione nelle varie fasi processuali, da quella di cognizione a quella di esecuzione.

Tra i dati più interessanti rilevati dall'inchiesta vi è l'aumento del contenzioso locatizio verificatosi nel 1981 rispetto all'anno precedente sia nelle grandi aree comunali sia nelle città di media grandezza (tab.7): 43,7% nelle prime, 29,3% nelle seconde.

Tab. 6 - Comuni interessati all'indagine svolta dal CENSIS presso gli Uffici Giudiziari

Grandi ripartizioni territoriali	Città con oltre 350.000 ab.	Città con + 100.000 e - 350.000 ab.
Nord Ovest	Torino Genova Milano	Brescia
Nord Est	Venezia Bologna	Trieste Padova
Centro	Firenze Roma	Livorno Ancona
Sud-Isole	Bari Palermo Catania	Pescara Taranto Reggio Calabria Cagliari

Tab. 7 - Numero delle controversie aventi ad oggetto rilasci di immobili sopravvenute nel biennio '80-'81 nei centri giudiziari campionati

Preture e Uffici di Conciliazione	Cause iscritte		Variazione % 1980 - 1981
	1980	1981	
Comuni con oltre 350.000 abitanti	34.414	46.574	43,7
Comuni con pop. sup. 100.000 e inf. 350.000 (9 centri urbani)	4.276	5.529	29,3

La suddetta variazione ha comportato nel periodo preso in esame la crescita e dei titoli esecutivi - 13,7% nei grandi comuni, 29,3% nei medi comuni - e delle cause pendenti (tabb. 8 e 9).

Tab. 8 - Numero dei titoli esecutivi di rilascio emessi nel biennio '80-'81 nei centri giudiziari campionati

Preture e Uffici di Conciliazione	Titoli esecutivi		Variazione % 1980 - 1981
	1980	1981	

Comuni con oltre 350 abitanti                      21.407                      24.335                      13,7

Comuni con pop. sup. a 100.000 e inf. a 350.000 ab.  
(9 centri urbani)                      2.606                      3.370                      29,3

Tab. 9 - Numero delle controversie aventi ad oggetto rilasci di immobili pendenti a fine '79-'80 nei centri giudiziari campionati

Preture e Uffici di Conciliazione	Cause pendenti			Variazione %	
	al 31/12/79	al 31/12/80	al 31/12/81	'79-'80	'80-'81

Comuni con oltre 350.000 abitanti                      21.094                      21.629                      29.895                      2,5                      38,2

Comuni con pop. sup. 100.000 e inferiore 350.000 ab.  
(9 centri urbani)                      1.714                      1.863                      2.509                      8,7                      34,7

Si precisa, comunque, che nella maggior parte dei centri campionati si è constatata una diminuzione delle domande di rilascio iscritte presso gli Uffici di Conciliazione a seguito dell'indicizzazione dei canoni di locazione che ha fatto slittare la competenza per valore al giudice superiore ( Pretore). Sarebbe quindi opportuno, per quanto concerne le controversie locatizie, aumentare la competenza per valore dei giudici conciliatori al fine di alleggerire il carico di lavoro delle preture e rendere di conseguenza più celere la risoluzione delle liti.

Dall'esame di circa 6.000 sentenze di accoglimento di re-cessi del locatore ex art. 59, legge n. 392/78, emesse nel corso del 1980 e del 1981 dai magistrati dei 20 centri giudiziari, è emerso che l'azione del locatore trae origine principalmente dalla necessità propria o dei parenti di 1° grado. In particolare:

- necessità propria	65,6%
- necessità parenti 1° grado	26,9%
- ristrutturazione o demolizione dell'immobile	2,6%
- non occupazione o sub-affitto dell'immobile da parte del conduttore	2,6%
- necessità dei parenti di 2° grado	0,9%
- offerta di altro alloggio da parte del locatore	0,9%
- disponibilità di altro alloggio da parte dello inquilino	0,5%
TOTALE	100,0%

Disaggregando le due motivazioni più ricorrenti (necessità propria e dei parenti di 1° grado) secondo un'identica griglia motivazionale è stato osservato che le causali più frequentemente addotte dai locatori a fondamento dei recessi sono:

- il disagio abitativo	27,8%
- il matrimonio	17,9%
- lo sfratto a catena	16,8%
- la coabitazione	13,5%
- il trasferimento da altra città	10,6%
- altri motivi	13,4%
TOTALE	100,0%

Sono stati, infine, distinti, secondo il motivo del recesso, i titoli esecutivi che comportano l'incremento della domanda abitativa da quelli invece che potremmo definire a "risultante zero", nel senso che non producono effetti aggiuntivi sulla domanda abitativa.

Fra queste ultime sono state considerate quelle caratterizzate dalle seguenti motivazioni:

- disponibilità di altro alloggio da parte del conduttore;
- non occupazione dell'immobile da parte del conduttore;
- offerta di altro alloggio all'inquilino da parte del locatore;
- sfratto a catena: lo sfratto come motivazione del recesso del locatore dà luogo a una catena: indipendentemente dalla sua lunghezza, l'effetto incrementale della catena sulla domanda abitativa è pari a una sola unità alloggio (quello che sarebbe indispensabile a rialloggiare il conduttore terminale).

Per comodità si può supporre che questo incremento sia determinato dal recesso che, dando inizio alla catena, avrà necessariamente una motivazione diversa da quella di "sfratto" e che quindi sarà contabilizzato nel gruppo dei recessi a effetto aggiuntivo: ragion per cui tutti i recessi da "sfratto" vanno considerati come "a risultante zero".

L'ammontare complessivo delle percentuali corrispondenti ai titoli esecutivi di cui sopra è pari al 20,8%, il che vuol dire che ben un quinto delle sentenze di accoglimento dei recessi sono "a risultante zero".

L'indagine presso gli Uffici Giudiziari ha permesso di rilevare per la prima volta un elemento indispensabile per la creazione di un osservatorio sugli sfratti: la durata media delle fasi processuali relative al contenzioso locatizio per recesso del locatore (vedi tavole 1-2). Sorvolando l'analisi delle singole fasi nei centri campionati, dettagliatamente riportata nella relazione finale della ricerca, è interessante osservare che a decorrere dalla data di iscrizione a ruolo della causa mediamente il "tempo di attesa" del locatore per riottenere la disponibilità dell'immobile locato situato in una città con oltre 350.000 abitanti è di 832 giorni, mentre qualora l'immobile fosse dislocato in un centro urbano medio il "tempo di attesa" si ridurrebbe a 628 giorni.

Tavola 1 - Grafico della durata delle fasi processuali relative a procedimenti di sfratto per recesso del locatore ex art. 59, legge n. 392/78, nelle 11 città con oltre 350.000 abitanti

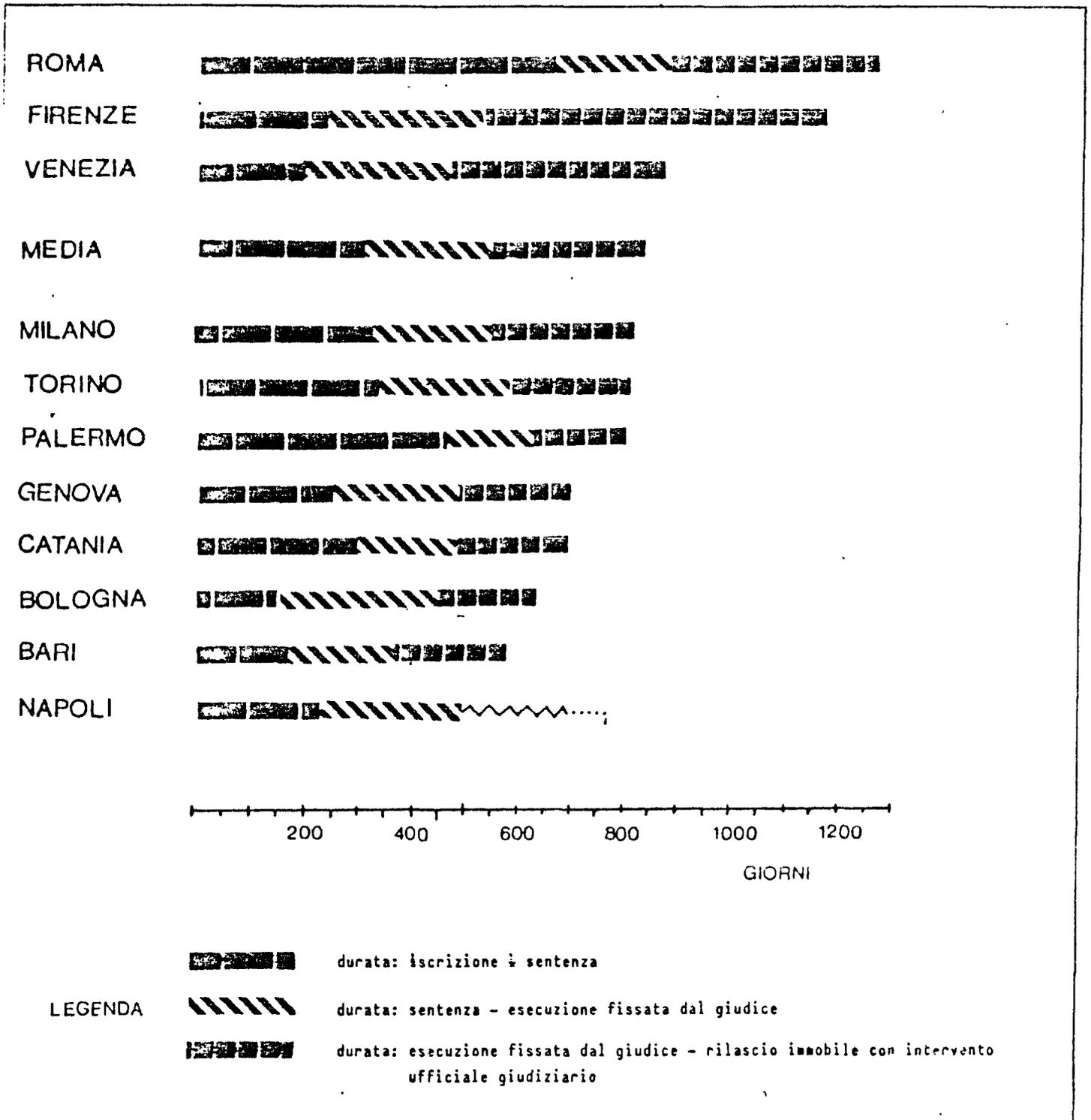
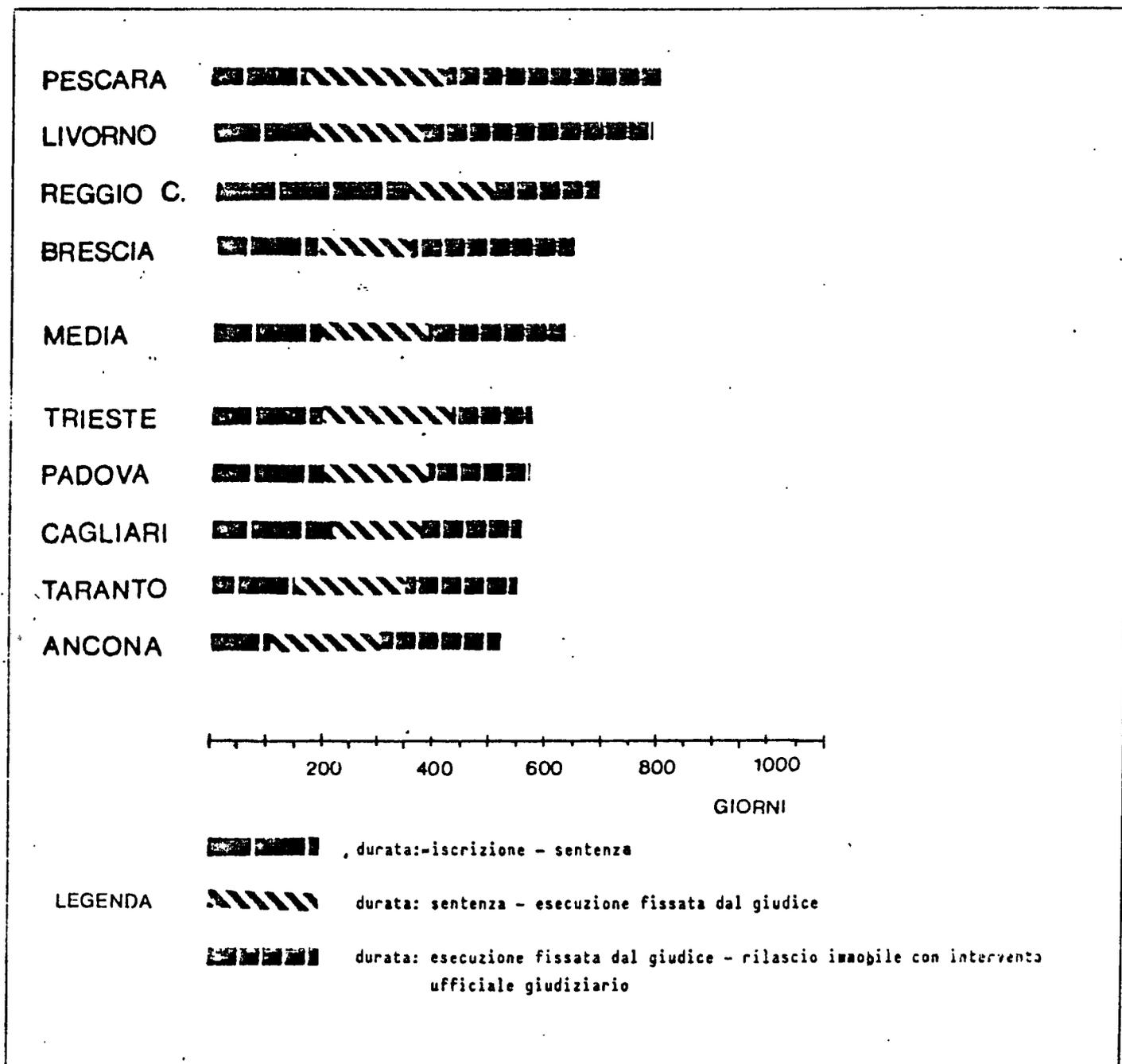


Tavola 2 - Grafico della durata delle fasi processuali relative a procedimenti di sfratto per recesso del locatore ex art. 59, legge n. 392/78, in 9 centri urbani con oltre 100.000 e meno di 350.000 abitanti



### 3.3.-Indagine sulle famiglie soggette a sentenze di sfratto

L'indagine campionaria sulle famiglie soggette a sentenze di sfratto ha interessato circa 1.000 nuclei familiari - residenti a Milano, Roma, Bari, e Cagliari - individuati estraendo casualmente gli indirizzi degli immobili dalle sentenze di accoglimento dei recessi ex art. 59, legge n. 392/78, depositate presso gli Uffici di Conciliazione e le Preture, aventi la data di esecuzione già scaduta.

Dalle situazioni osservate in loco (tab. 10) si è avuto che nel complesso:

- il 30,5% degli immobili risultava ancora occupato dagli inquilini;
- il 44,2% degli immobili era stato occupato dai locatori;
- il 3,3% degli immobili era occupato da terzi;
- il 22,0% degli immobili non risultava essere occupato.

In relazione alle modalità dei rilasci avvenuti, l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario ha interessato il 45,2% dei casi. L'esame del dato più in dettaglio mostra, però, che mentre nelle due grandi città (Roma e Milano) l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario è stato più sostenuto (rispettivamente il 49,0% e il 63,0%), al contrario la forza pubblica, per quanto concerne gli sfratti eseguiti dall'U.G., è intervenuta maggiormente nei due centri minori. In particolare:

- l'8,1% a Milano
- il 23,2% a Roma
- il 31,0% a Bari
- il 40,0% a Cagliari.

Tab. 10 - Situazioni osservate nelle quattro città in base al titolo di occupazione degli immobili

Tipo di situazione	Totale	Bari	Cagliari	Milano	Roma
	%	%	%	%	%
Immobili occupati da inquilino soggetto a sfratto	30,5	7,0	18,8	43,3	38,5
Immobili occupati dal locatore	44,2	70,0	36,2	39,7	36,5
Immobili occupati da terzi	3,3	5,0	6,0	2,2	2,2
Immobili non occupati	22,0	18,0	39,0	14,8	22,8
TOTALI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La maggior disponibilità di alloggi nei centri minori spinge spesso l'inquilino sfrattato a rilasciare l'immobile prima della data di esecuzione. A Cagliari, ad esempio, il 35% dei rilasci effettuati sono avvenuti prima del termine fissato dal giudice. A Bari tale fenomeno ha interessato il 17,6% dei casi, a Roma il 15,3%; mentre a Milano solo il 7,8%.

Per quanto attiene alla situazione degli immobili non occupati, pari al 22% del campione, è risultato che per il 51,4% di essi erano già decorsi 6 mesi dalla data di sgombero, configurandosi, quindi, l'applicazione dell'art. 60 della legge sull'equo canone ("Ripristino del rapporto e risarcimento del danno"). Il fenomeno - che supera il 50% a Roma, Bari e Cagliari - si presenta al di sotto della media a Milano (34,1%) dove evidentemente il funzionamento della commissione pretorile addetta alla graduazione degli sfratti ha operato come deterrente all'evasione di legge.

Se, infine, sommiamo il numero degli alloggi rilasciati e occupati da terzi (3,3%) a quello degli immobili rilasciati da oltre 6 mesi e non ancora occupati (11,3%) si ha che nel 14,6% dei casi osservati è applicabile l'art. 60.

Dall'analisi degli immobili occupati da terzi si riscontra che le percentuali più alte si trovano nelle città medie (tab.11) e che la forma prevalente di utilizzazione (Tab.12) è l'affitto (57,6%), ad eccezione di Milano dove prevale quella della compravendita, mentre la messa sul mercato dei suddetti alloggi (tab.13) avviene principalmente tramite il canale familistico-amicale (75,0%).

Tab. 11 - Incidenza percentuale degli alloggi occupati da terzi per città (valori %)

Città	Occupati da terzi	Totale alloggi
Bari	5,0	100,0
Cagliari	6,0	100,0
Milano	2,2	100,0
Roma	2,2	100,0
<b>Totali</b>	<b>3,3</b>	<b>100,0</b>

Tab. 12 - Titolo di godimento degli immobili occupati da terzi nelle quattro città (valori %)

Modalità	Medie
In locazione	57,6
In acquisto	42,4
<b>Totali</b>	<b>100,0</b>

Tab. 13 - Forme di reperimento degli immobili occupati da terzi nelle quattro città (valori %)

Modalità	Medie
Tramite annunci	9,4
Tramite agenzie	15,6
Tramite amici	75,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

A riguardo degli immobili ancora occupati dagli inquilini la causa prevalente del non intervento dell'Ufficiale Giudiziario è data dall'accordo tra locatore e locatario (64,0%), seguita dalla sospensione dello sfratto disposta dal magistrato su istanza dell'inquilino (25,5%) e dal disinteresse del locatore (10,5%).

Per gli alloggi risultati occupati dai locatori le cause del mancato intervento dell'Ufficiale Giudiziario sono da attribuirsi:

- al rilascio spontaneo prima della data di esecuzione (25,6%);
- al rilascio spontaneo dopo la data di esecuzione (31,8%);
- al rilascio in seguito ad accordo fra le parti (42,6%).

Sia per gli immobili occupati dai locatori sia per gli immobili occupati dai conduttori la forma di accordo consiste quasi sempre (85,7% dei casi) nella concessione/ottenimento di una proroga per il rilascio.

Le modalità di reperimento di altro alloggio da parte dell'inquilino sfrattato sono essenzialmente quelle:

- dell'assegnazione da parte del Comune (34,1%);
- dell'affitto da privati (21,2%);
- del rientro nell'immobile di proprietà rilasciato da un altro inquilino (sfratto a catena) (15,9%).

Incrociando le modalità di reperimento con la posizione professionale degli inquilini soggetti a sfratto emerge una situazione ampiamente riscontrabile nella realtà sociale. Abbiamo, infatti,

che gli operai e i pensionati si dirigono prevalentemente alla ricerca di un alloggio in assegnazione dal Comune, i commercianti e i liberi professionisti all'affitto da privati, i dirigenti e ancora i commercianti al rientro in possesso di un proprio alloggio di cui hanno ottenuto il rilascio; alla soluzione in forma cooperativa si indirizzano più che altro gli impiegati, anche se l'assegnazione dal Comune e l'affitto da privati rimangono i terreni di maggior ricerca.

Nella composizione sociale delle famiglie, siano queste inquilini o locatori, le categorie a reddito fisso rappresentano le quote percentuali più elevate: 68,6% tra i primi, 75,0% tra i secondi (tab. I).

In relazione al numero dei componenti, la famiglia media di 4 persone è quella percentualmente più rappresentata tra gli inquilini - ad eccezione di Milano dove è più diffuso il nucleo familiare di 2 persone. I componenti attivi sono in maggioranza riconducibili a 1, soprattutto a Bari; negli altri 3 centri la famiglia con 2 componenti attivi supera il 25% dei casi.

Dal lato dei locatori sono rispecchiate più o meno le stesse distribuzioni percentuali riscontrate per i conduttori. L'unica variazione riguarda il numero dei componenti attivi; infatti le famiglie con più soggetti attivi superano il 30%, con punte di oltre il 40% a Cagliari e a Milano.

Questi ultimi dati stanno ad evidenziare la crescita qualitativa della domanda di alloggi sia in termini di funzionalità dello spazio abitativo sia in termini di capacità economica.

Concludendo, il dato generale che emerge dall'indagine sulle famiglie è quello di un mercato immobiliare bloccato, in cui le disponibilità alloggiative sono limitate al patrimonio già affittato, all'interno del quale si risolve gran parte della domanda di mobilità; a sua volta la domanda indotta da questa dinamica tende prevalentemente a trovare soddisfazione nell'offerta pubblica del mercato locativo che risponde contemporaneamente a due esigenze: economicità e stabilità del contratto di affitto.

### 3.4. - Il modello previsivo sugli sfratti

La serie di dati rilevati dal CENSIS nel corso dell'intera ricerca costituisce quel supporto tecnico che ha reso possibile l'individuazione dello schema costitutivo del modello previsivo sugli sfratti.

Le risposte che il modello fornisce rientrano in tre fasce di obiettivi:

- a) riordinare sinteticamente i differenti stadi procedurali in un sistema coerente e temporalizzato;
- b) proiettare la situazione rilevata secondo le prevedibili conseguenze che renderanno "effettivo" il rilascio dell'immobile;
- c) ipotizzare l'andamento futuro degli sfratti secondo una o più ipotesi di trend sulle dimensioni delle cause iscritte.

In merito al funzionamento del modello previsivo si ha che per effettuare le proiezioni degli inputs di base vengono considerati due elementi valutativi: da un lato la durata media (n. di giorni) di ciascuna fase e dall'altro i coefficienti di riduzione dei procedimenti sopravvenuti.

Secondo questi parametri è possibile stimare il quanto e il quando, cioè in che misura le richieste di rilascio si trasformeranno in titoli eseguiti e in quale periodo.

La durata media delle varie fasi procedurali viene così stimata:

- per la fase cognitiva (A) e la fase di entrata in esecuzione dei titoli (B), attraverso indagini su un campione di sentenze esaurite svolta in aree rappresentative;
- per la fase di esecuzione (C), attraverso i risultati dell'indagine compiuta presso gli Ufficiali Giudiziari.

Per quanto riguarda i coefficienti di riduzione, che definiscono l'"uscita" dal sistema giudiziario delle controversie, gli indicatori compresi nel modello si articolano in:

1. Tasso di accoglimento, che deriva dal rapporto fra "accolti" su "esauriti" ed evidenzia una prima riduzione nel numero dei procedimenti, venendo ad essere esclusi i titoli ritirati e rigettati. Questo tasso è rilevato tramite il quadro della situazione complessiva esistente presso le Preture e gli Uffici di Conciliazione alla fine di ogni trimestre.
2. Tasso di entrata dei titoli presso l'ufficiale giudiziario, che esprime il rapporto fra domande di esecuzione e titoli accolti. Un tale indicatore viene rilevato tramite indagine campionaria presso le famiglie interessate da procedimenti eseguiti.
3. Tasso di fuoriuscita, che indica il rapporto fra sfratti eseguiti con l'assistenza dell'Ufficiale Giudiziario e domande di esecuzione, rilevato attraverso indagini campionarie presso le famiglie.

Nella tabella 14 viene riportato il quadro sintetico degli elementi di valutazione.

Il modello previsivo viene così ad essere strutturato sulla base delle successive richieste di rilascio, seguendone il percorso giudiziario e depurando i dati iniziali dalle fuoriuscite che si presentano nei diversi stadi d'avanzamento.

Il cumulo delle proiezioni renderà possibile conoscere preventivamente quale sarà, ad una data prefissata, la dimensione dei procedimenti nelle tre principali fasi ("cognitiva", di "entrata in esecuzione" ed "esecutiva").

Tab. 14 — Parametri valutativi del modello previsivo sugli sfratti

Fasi iter giudiziario	Durata media	Coefficienti di riduzione
A. FASE COGNITIVA	Periodo iscrizione-accoglimento (n. giorni)	Tasso d'accoglimento (%)
B. FASE DI ENTRATA IN ESECUZIONE	Periodo accoglimento-data d'esecuzione (n. giorni)	Tasso d'entrata dei titoli presso Ufficiale Giudiziario (%)
C. FASE DI ESECUZIONE	Periodo entrata dei titoli presso Ufficiale Giudiziario - esecuzione dello sfratto (n. giorni)	Tasso di fuoriuscita (%)

A titolo indicativo è stata effettuata una stima nazionale sui "parametri valutativi" in base ai dati raccolti nel corso della ricerca. Le stime riguardando l'intero aggregato nazionale, pur comprendendo situazioni assai variegate (grandi città, centri urbani intermedi, e centri minori), costituiscono un riferimento generale significativo.

Dal punto di vista delle durate medie nazionali si registrano i seguenti valori:

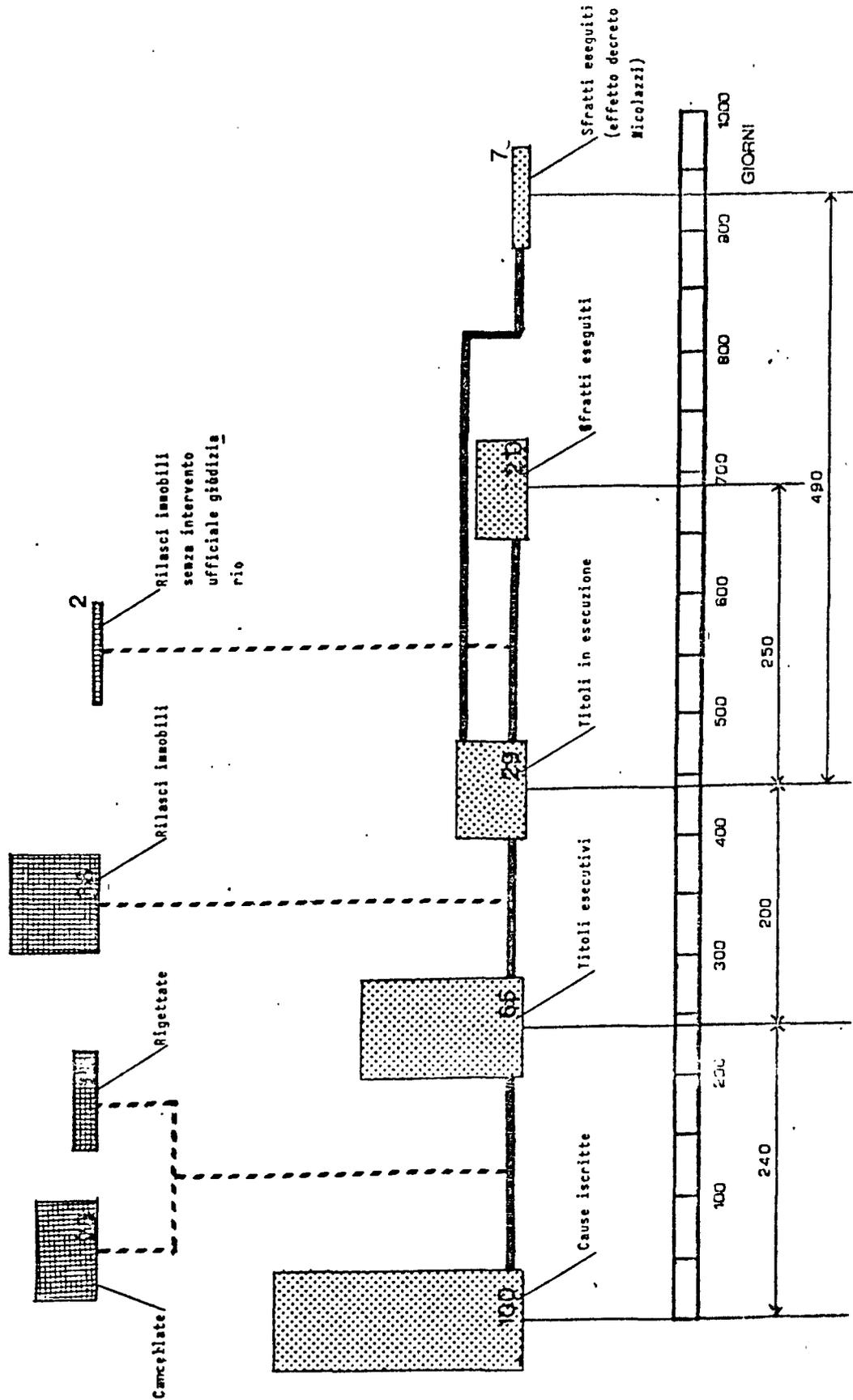
- A. Fase cognitiva: durata media 240 giorni
- B. Fase di entrata in esecuzione: durata media 200 giorni
- C. Fase esecutiva: durata media 250 giorni
- C<sub>1</sub>. Fase esecutiva con graduazione (decreto Nicolazzi):  
durata media 490 giorni.

Il secondo elemento di stima è costituito dalle fuoriuscite delle controversie localizzate dal sistema giudiziario.

Nella tav. 3 viene riportata una stima effettuata a livello nazionale da cui si rivela come su 100 cause iscritte solo 27 sono effettivamente eseguite con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario, dimostrando che lungo il "cammino giudiziario" vengono definiti dalle parti meccanismi di composizione pur nell'attuale configurazione del mercato immobiliare. In particolare:

- il 35% delle cause iscritte fuoriesce in fase cognitiva, con una netta prevalenza dei procedimenti cancellati su quelli rigettati;
- un ulteriore 36% fuoriesce nella fase di entrata in esecuzione. Ciò riguarda i rilasci spontanei o accordi bonari precedenti alla data ultima di esecuzione, come pure rilasci concordati fra le parti senza l'intervento dell'ufficiale giudiziario anche posteriori alla data di esecuzione.

TAV. 3 - Andamento dei rilasci per recesso del locatore dall'iscrizione all'esecuzione. (Periodo medio e stime % dei procedimenti nelle diverse fasi. Base: cause iscritte = 100 e valori nazionali indicativi)



Un quadro organico per il "governo dell'emergenza" non può non tenere in conto questi "meccanismi di autoregolamentazione" che contribuiscono ad allentare la tensione nei rapporti locativi. Bisogna, comunque, sottolineare come l'accresciuta domanda di rilasci registrata nel 1981 - specie nelle grandi città - porterà nel breve periodo ad una conseguente "ondata" di procedimenti esecutivi.

Per quanto riguarda i titoli "in entrata" presso gli Ufficiali Giudiziari (pari al 29% delle cause iscritte) i tassi di riduzione si possono considerare marginali. Le famiglie che rilasciano gli immobili spontaneamente dopo almeno un accesso dell'ufficiale giudiziario rappresentano meno del 10% di quelle soggette ad esecuzione forzata.

Infine, sono stati analizzati i prevedibili effetti del Decreto Nicolazzi. Sulla base delle richieste di graduazione già presentate in occasione del D.L. n. 663 del 20.11.1981 emerge come il rinvio dei termini d'esecuzione abbia interessato solo una parte marginale dei conduttori. Secondo le rilevazioni del Ministero degli Interni il 24% dei titoli immediatamente esecutivi sono stati oggetto di rinvio confermando che l'effettivo stato di emergenza riguarda solo una parte limitata del più grande insieme degli "sfrattati".

Il sistema di calcolo ora descritto è stato utilizzato sperimentalmente per valutare quale dimensione raggiungerà il "problema sfratti" nel 1982 e nel 1983, per quanto attiene alle grandi città con oltre 350.000 abitanti.

La proiezione ha riguardato i procedimenti sopravvenuti nel corso del 1980 e nel 1981 nelle 10 aree metropolitane (è stata esclusa Napoli in quanto fino a tutto il 1981 era operante la sospensione degli sfratti seguita al terremoto). Nella stima non sono comprese le cause pendenti al 1.1.1980 e i titoli esecutivi pendenti rinvenienti dalle controversie sorte prima del 1980. E', infatti, ragionevole supporre che tali procedimenti siano, allo stato attuale, prevalentemente conclusi e quindi concorreranno solo in parte ad "inspessire" l'onda di esecuzioni che riguarderà il 1982 e il 1983. D'altro canto questo sotto-insieme riguarda cause iscritte precedentemente al 1980, ed ha usufruito in maniera consistente di graduazioni "istituzionali" o concordate localmente. E' pertanto scarsamente prevedibile e quantificabile la loro durata effettiva specie nella fase di esecuzione. Si è, invece, scelto di proiettare i valori dotati di una maggiore certezza, anche in relazione al periodo (gli anni '80) in cui si può considerare entrata definitivamente "a regime" la normativa prevista dalla legge 392/1978.

Passando alla verifica numerica dei flussi considerati (tab. 15) emerge come le cause sopravvenute nel 1° trimestre 1980 daranno corso ad effettivi rilasci di immobili fino al 2° trimestre 1982. Periodo a partire dal quale giungeranno progressivamente a conclusione le richieste pervenute a Preture ed Uffici di Conciliazione nel 1980 e nel 1981. Si tratta di una previsione "neutra", cioè non contempla gli effetti che l'aumentato volume di richieste provocherà sui tempi reali di esecuzione.

Tab. 15 - Proiezione delle cause sopravvenute nel corso del 1980 e 1981 nelle grandi città (Napoli esclusa)

Anno e trimestre	Cause sopravvenute	Titoli esecutivi	Titoli in esecuzione	Sfratti eseguiti
	V.A.	V.A.	V.A.	V.A.
1° trim. 1980	7.688	Titoli derivanti da procedimenti precedenti	titoli derivanti da procedimenti precedenti	sfratti relativi a titoli precedenti
2° " "	8.293			
3° " "	4.743			
4° " "	8.840			
1° trim. 1981	11.415	5.266	"	"
2° " "	13.082	3.012	"	"
3° " "	5.714	5.613	2.343	"
4° " "	13.186	7.249	2.528	"
1° trim. 1982	(?)	8.307	1.446	"
2° " "	"	3.628	2.694	2.179
3° " "	"	8.373	3.480	2.351
4° " "	"	-	3.987	1.345
1° trim. 1983	(?)	-	1.741	2.505
2° " "	"	-	4.019	3.236
3° " "	"	-	-	3.708
4° " "	"	-	-	1.619
1° trim. 1984	(?)	-	-	3.738

Il quadro di sintesi sulla prevedibile evoluzione delle controversie locative, riportata su base annua, vede (tab. 16 ) che:

- fra il 1980 e il 1981 le cause sopravvenute hanno registrato un incremento del 47%;
- in conseguenza di ciò si può stimare che nel 1982 e 1983 i titoli in esecuzione e gli sfratti eseguiti potranno aumentare in maniera considerevole.

Viene così ad essere verificata, anche se indicativamente, il progressivo aggravarsi della situazione. L'"onda montante degli sfratti" nel futuro - renderà più problematica la gestione degli effetti sociali conseguenti alla conflittualità tra locatori e conduttori. All'aggravamento nelle quantità, c'è però da connettere un probabile allungamento dell'iter giudiziario, già previsto dal Decreto Nicolazzi per quanto riguarda la fase esecutiva. E' altrettanto prevedibile la dilatazione dei tempi anche in fase cognitiva contestuale all'aumentato carico di procedimenti sopravvenuti.

Tab. 16 - Previsioni indicative (1) delle controversie localizzate nelle grandi Città (esclusa Napoli)

ANNO	Cause sopravvenute		Titoli esecutivi		Titoli in esecuzione		Sfratti eseguiti	
	V.A.	n. indice Base 1980=100	V.A.	n. indice Base 1980=100	V.A.	n. indice Base 1980=100	V.A.	n. indice Base 1980=100
1980	29.564	100	17.637	100	5.726	100	3.841	100
1981	43.397	147	21.140	120	8.467	149	5.325	139
1982	-	-	28.654	162	11.607	203	7.586	195
1983	-	-	-	-	13.797	241	11.068	288

(1) Non sono compresi i titoli rinvenienti da cause iscritte ante 1980

PAGINA BIANCA

III - INDAGINE SULL'ATTUAZIONE DEL FONDO SOCIALE  
(artt. 75-78, legge n.392/78) (\*)

---

(\*) L'indagine - commissionata al Censis dal Ministero dei Lavori Pubblici - ha riguardato i Comuni destinatari di quote di Fondo sociale ripartito dalle Regioni. I comuni considerati sono quelli compresi nelle delibere regionali pervenute al Ministero dei Tesoro sino al maggio 1981 (14 regioni su 20).

PAGINA BIANCA

## 1. - Premessa

L'indagine è stata articolata in due fasi:

- nella fase a) è stato inviato a tutti i Comuni un prospetto in cui riportare, per ogni anno dal 1978, il numero di domande ricevute, il numero di domande conformi ai requisiti del bando (o dell'avviso comunale, o di altra forma di pubblicizzazione dei contributi di fondo sociale da erogare), il numero delle domande soddisfatte e l'importo medio mensile dell'integrazione; è stata inoltre richiesta copia del bando, o avviso comunale per raccogliere le domande degli aspiranti al contributo;
- nella fase b) è stato effettuato un supplemento di indagine, limitatamente ai Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, per raccogliere, presso i responsabili dei settori casa e/o assistenza sociale, una serie di valutazioni sull'applicazione del fondo sociale, in ordine ai profili tecnico, finanziario e organizzativo del suo meccanismo di attuazione.

## 2.- La ripartizione del fondo sociale

Formalmente, il meccanismo delineato dalla legge per la ripartizione del fondo sociale è il seguente:

a) annualmente il CIPE, su proposta del Ministro del Bilancio e dietro parere della commissione interregionale, stabilisce la ripartizione fra le Regioni della somma disponibile;

b) le Regioni, entro un mese dalla ripartizione dei fondi, decidono le modalità di ripartizione fra i vari Comuni;

c) i Comuni provvedono a destinare la quota loro assegnata secondo una scala di urgenza che tenga conto delle condizioni economiche e abitative degli aspiranti all'integrazione.

Il meccanismo, come si può constatare, denota un'oggettiva discontinuità dovuta al fatto che, nel trapasso dall'uno all'altro livello (dallo Stato alle Regioni, dalla Regioni ai Comuni, dai Comuni ai conduttori meno abbienti che hanno fatto domanda per l'integrazione) la ripartizione viene operata secondo parametri di volta in volta diversi. Va inoltre aggiunto che tali parametri hanno teso a diversificarsi (come vedremo) anche in orizzontale lungo uno stesso livello: essi variano infatti sia da Regione a Regione, sia da Comune a Comune.

Operativamente le somme del fondo sociale sono state così utilizzate:

- il Ministero del Bilancio, per gli anni 1978, 1979, 1980, ha ripartito i fondi, fra le regioni in base ai seguenti parametri:
  - 1) P.l.L. pro-capite a scala regionale;

- 2) quota percentuale del patrimonio abitativo in locazione sul totale nazionale dello stock in affitto (dal 1980 è stato preso in considerazione solo il patrimonio in affitto ad equo canone).
- Le Regioni hanno effettuato la distribuzione fra i Comuni della quota di fondo sociale secondo differenti combinazioni di parametri socio-economici (vedi tab.1).
- Al riguardo la legge stabilisce che la distribuzione tra i comuni tenga "conto delle esigenze esistenti in ciascuno di essi". Di fatto le Regioni, in mancanza di un quadro sia pure approssimativo delle esigenze a livello locale (va osservato che la presentazione delle domande per l'integrazione ha inizio solo dopo che la quota regionale di fondo sociale è stata ripartita fra i Comuni), si sono avvalse di indicatori statistici, ritenuti idonei a pesare le condizioni del mercato locativo a scala comunale.
- Fra gli indicatori utilizzati ve ne sono sia a carattere "generale" (popolazione residente, reddito pro-capite) sia di tipo "selettivo" rispetto a una particolare condizione socioeconomica (popolazione ultrasessantenne, popolazione/famiglie residenti in locazione, disoccupati).
- I Comuni si sono per lo più attenuti, per quanto riguarda la destinazione delle somme loro assegnate, ai criteri a) e c) dell'art. 76 della 392 (relativi alla certificazione rispettivamente della percezione di un reddito non superiore a 2 pensioni minime INPS e dell'incremento del canone di locazione per effetto dell'entrata in vigore della 392); la maggiore difficoltà che comporta l'accertamento della stretta necessità delle caratteristiche dell'alloggio alle esigenze del conduttore (criterio "b", art. 76), quando non ha portato i Comuni a derogare dalla norma di legge, li ha indotti a verificare questo requisito con metodi empirici (controllo della categoria catastale dell'abitazione, del conteggio relativo all'equo canone secondo i criteri della 392, ecc.) non sempre idonei ai fini dell'accertamento.

Dalle considerazioni ora svolte si ricava che la procedura di ripartizione del fondo sociale stabilita dalla 392 dà luogo a un meccanismo programmatico "a cascata" che non prevede alcun effetto di "feedback" dai livelli inferiori su quelli superiori. Ne è riprova la mancanza

Tab. 1 - Parametri di ripartizione utilizzati dalle Regioni per la suddivisione fra i Comuni del Fondo Sociale.

REGIONI	PARAMETRI A SCALA COMUNALE									
	Popolazione residente	Popolazione residente ultrassessante	Popolazione residente in localizzazione	Coefficiente classe ampiezza democratica del Comune	Famiglie residenti in localizzazione	Famiglie con capofamiglia in condizione non professionale	Numero disoccupati	Numero abitazioni in localizzazione	Reddito netto pro-capite	
Piemonte	x									
Val D'Aosta										
Lombardia		x	x							
Trentino A. Adige										
Veneto	x	x	x							
Friuli V.G.										
Liguria										
Emilia Romagna										
Toscana	x									
Umbria										
Marche	x									
Campania	x									
Puglia		x								
Basilicata										

Fonte: Delibere regionali per la ripartizione del fondo sociale (artt. 75-78, legge 392/78).

pressochè totale di conoscenza riguardo i concreti risultati conseguiti dall'applicazione delle norme della legge 392 per il fondo sociale, il che impedisce qualsiasi aggiustamento nell'allocazione delle risorse in conformità all'effettiva geografia dei bisogni.

### 3.- Applicazione del fondo sociale in tutti i Comuni soggetti ad equo canone

Dalle delibere di ripartizione trasmesse dalle Regioni al Ministero del Tesoro risulta che i comuni destinatari del fondo sociale ammontano a 2.348 (vedi tab.2). Fra questi, figurano pure quei comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che, avendo registrato un incremento demografico percentualmente non inferiore a quello medio nazionale, sono comunque soggetti alla disciplina dell'equo canone e pertanto hanno diritto a fruire del fondo sociale.

Dei questionari inviati ai 2.348 Comuni, al 30/10/1981 ne sono stati rinviati 729, pari al 30,6% del totale spediti (tab. 2).

I Comuni che hanno ritrasmeso il questionario sono stati suddivisi, secondo il tipo di risposta, in cinque classi (tab. 3):

- 1) Comuni che hanno corrisposto il contributo integrativo; essi ammontano a circa il 44% sul totale dei Comuni che hanno rimandato il questionario;
- 2) Comuni che stanno istruendo le domande per ottenere il contributo, pari al 2,0%;

Tab. 2 - Per Regione, numero dei Comuni fra cui sono stati ripartiti gli stanziamenti del fondo sociale e numero dei Comuni che al 30/10/1981 hanno rispedito il questionario

Regione	Totale Comuni destinatari di fondi	Totale Comuni che hanno rinviato il questionario
Piemonte ***	304	103
Valle d'Aosta **	21	5
Lombardia *	803	266
Trentino A.A.	50	3
Veneto ***	252	103
Friuli V.G.*	16	18
Liguria *	90	22
Emilia Romagna **	150	53
Toscana *	183	79
Umbria ***	40	9
Marche *	91	20
Campania *	192	9
Puglia ***	161	37
Basilicata *	31	2
<b>TOTALE</b>	<b>2.384</b>	<b>729</b>

- \* La delibera regionale è relativa alla ripartizione dei fondi al 1978  
 \*\* La delibera regionale è relativa alla ripartizione dei fondi al 1979  
 \*\*\* La delibera regionale è relativa alla ripartizione dei fondi al 1978 e al 1979

Fonte: Delibere regionali di ripartizione del fondo sociale fra i Comuni.

Tab. 3 - Distribuzione dei Comuni per tipo di risposta al questionario

Regione	1	2	3	4	5	TOT.
Piemonte	46	1	4	1	58	110
Valle d'Aosta	-	-	1	-	4	5
Lombardia	130	-	8	1	131	270
Trentino A.A.	3	-	-	1	1	5
Veneto	36	2	7	4	56	105
Friuli V.G.	5	2	-	-	2	9
Liguria	14	-	-	1	7	22
Emilia Romagna	32	4	6	2	8	52
Toscana	25	2	3	4	53	87
Umbria	9	1	-	-	1	11
Marche	11	1	6	-	6	24
Campania	5	-	-	-	2	7
Puglia	14	2	6	-	21	43
Basilicata	-	-	-	-	2	2
TOTALE	n. 330	15	41	14	352	752
	% 43,9	2,0	5,5	1,8	46,8	100,0

- 1 - N. Comuni che hanno corrisposto il contributo integrativo
- 2 - N. Comuni che stanno istruendo le domande per il contributo
- 3 - N. Comuni che pur avendo emesso il bando non hanno ricevuto domande o che hanno ricevuto solo domande non conformi
- 4 - N. Comuni che hanno dichiarato di non aver emesso il bando
- 5 - N. Comuni che hanno fornito risposta "negativa".

Fonte: Indagine CENSIS sul fondo sociale

- 3) Comuni che, pur avendo pubblicizzato a mezzo bando, avviso o altro la possibilità di usufruire di contributi integrativi per l'equo canone, non hanno ricevuto domande o hanno ricevuto solo domande non conformi ai requisiti per l'assegnazione (5,5%);
- 4) Comuni che hanno ritrasmesso il questionario in bianco dichiarando di non aver emesso alcun bando (1,8%);
- 5) Comuni che hanno ritrasmesso il questionario in bianco senza alcun commento (46,8%).

Ai fini di una valutazione sul grado di applicazione del fondo sociale, tale classificazione risulta anche eccessiva: è possibile infatti, salvo la perdita di distinzione tra i Comuni che hanno tentato di dare attuazione al fondo sociale (classe 3) e quelli che non hanno proceduto nemmeno alla sua pubblicizzazione (classe 4), cumulare in uno stesso insieme le classi 3, 4 e 5. Si ottiene così che ben il 54,1% dei Comuni che hanno rispedito il questionario non hanno utilizzato, neanche in parte, la quota loro assegnata nella ripartizione che le Regioni hanno effettuato al proprio interno. Il meccanismo procedurale predisposto all'attuazione del fondo sociale si rivela essere dunque inefficace misurandone l'operatività in termini di capacità di spesa.

Volendo considerare più in dettaglio i dati riportati nei questionari rispediti dai Comuni del 1° gruppo (quelli cioè che hanno provveduto ad erogare, in tutto o in parte, il fondo loro assegnato), va premesso che un raffronto immediato dei dati pone serie difficoltà dovute principalmente al fatto che i periodi di assegnazione dei contributi inte-

grativi variano da comune a comune, nel senso che o non coincidono temporalmente (decorrenza sfalsata) o differiscono in termini di durata (talvolta l'assegnazione è riferita ad un biennio anzichè ad un anno).

Si è reso necessario, a fini di comparabilità, omogeneizzare le periodizzazioni di volta in volta riportate, riferendole all'anno solare su cui maggiormente si sovrappongono (ad esempio una periodizzazione del tipo 1.11.78/31.10.79 viene interamente riferita al 1979; una periodizzazione pluriennale comporta il riporto, ad ogni solare, dei dati ad essa relativi, ecc.).

Si ottengono in questo modo le tabelle 4 e 6. Nella tab. 4 sono riportate, per ogni anno dall'introduzione dell'equo canone e per ogni regione, il numero delle domande presentate per ottenere l'introduzione, conformi ai requisiti richiesti per aspirare il contributo e infine, quelle soddisfatte (quelle cioè che hanno ottenuto il contributo integrativo).

La lettura ricavabile dal trend del numero annuo di domande nel periodo considerato necessita di alcune precisazioni:

- dal 1978, anno di approvazione dell'equo canone e quindi di avvio del fondo sociale, vanno considerati solo i mesi successivi alla promulgazione della legge; è riferiti a questo periodo che vanno considerati i dati relativi al 1978;
- per il 1981, i dati sono incompleti in quanto, alla data di restituzione, i questionari potevano render conto solo della situazione al 1° semestre, quando ancora o erano da emettere i bandi relativi all'anno in corso, o erano in corso di istruttoria le domande preventive.

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. 4 - Numero di domande per il contributo integrativo presentate, conformi e soddisfatte negli anni 1978, 1979, 1980 e 1981

Regione	1978		1979		1980		1981	
	Presen- tate	N. domande Conformi Soddi- sfatte						
Piemonte	446	427	1.250	1.175	1.698	1.596	935	884
Val d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	366	303	2.329	2.046	2.136	1.837	797	468
Trentino A.A.	60	52	96	82	102	93	75	73
Veneto	396	336	582	514	268	260	5	5
Friuli V.G.	5	5	36	20	55	45	-	-
Liguria	201	178	350	309	185	158	19	16
Emilia Romagna	304	252	1.067	922	1.190	1.040	255	126
Toscana	178	158	370	318	467	433	158	136
Umbria	42	38	210	200	102	93	-	-
Marche	31	28	71	66	29	5	2	1
Campania	68	52	49	32	141	115	13	-
Puglia	132	119	235	205	237	202	112	81
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>2.219</b>	<b>1.951</b>	<b>6.645</b>	<b>5.889</b>	<b>6.610</b>	<b>5.877</b>	<b>2.371</b>	<b>1.792</b>
								<b>1.741</b>

Fonte: Indagine CENSIS sul fondo sociale

- il 1979 e il 1980 sono pertanto gli anni su cui è possibile verificare le dimensioni a regime dell'area di applicazione del fondo sociale: tra i due anni, le domande pervenute, conformi e soddisfatte non differiscono sensibilmente nell'insieme delle Regioni considerate; le variazioni in una stessa Regione sono spiegabili in funzione dei diversi periodi di decorrenza delle assegnazioni da Comune a Comune.

Ad una lettura aggregata dei dati, nella tabella 4 risulta, nei primi tre anni, una sostanziale stabilità nelle proporzioni fra domande presentate da un lato e domande conformi e soddisfatte dall'altro: nonostante il numero delle domande presentate si triplichi fra il 1978 e il 1980, non corrispondono significative variazioni nelle incidenze percentuali delle domande conformi e di quelle soddisfatte sul totale presentate (tab.5).

Si può dire pertanto che l'espansione della domanda di contributi integrativi sia stata fronteggiata con una capacità di risposta, in termini di richieste soddisfatte, altrettanto "elastica" rispetto alla prima. Ciò si è reso possibile essenzialmente in quanto il numero delle domande conformi rimane nettamente al di sotto di quelle potenzialmente soddisfacibili nell'ambito di una utilizzazione totale delle risorse stanziare per il fondo sociale. L'art.77 della 392/78 stabilisce infatti che il contributo integrativo non può essere comunque superiore alla somma di 200.000 lire annue.

Supponendo di erogare integralmente gli stanziamenti disposti secondo quote pari a quella massima stabilita dalla legge si ricava

Tab. 5 - Totale e incidenza percentuale delle domande conformi e soddisfatte su quelle presentate

Anni	(1) Domande pervenute	(2) Domande conformi	% (2)/(1)	(3) Domande soddisfatte	% (3)/(1)
1978	2.219	1.951	87,9	1.934	87,1
1979	6.645	5.889	88,6	5.838	87,8
1980	6.610	5.877	88,9	5.760	87,1
1981	2.391	1.792	75,6	1.741	72,8

Fonte: Indagine CENSIS sul fondo sociale

che annualmente potrebbe essere soddisfatto un numero di domande pari

a:

o:

	Stanziamiento (in miliardi) per il fondo sociale	Numero di domande soddisfacibili, corrispondendo contributi di 200.000 lire
1978	15	75.000
1979	25	125.000
1980	35	175.000
1981	45	225.000
1982	55	275.000
1983	65	325.000

Dalla sproporzione fra l'area di domanda virtualmente soddisfacibile e quella che effettivamente ha beneficiato del fondo sociale si può immediatamente prendere atto della divaricazione che intercorre tra la complessità procedurale del meccanismo (nella cui attuazione risultano coinvolti tutti i livelli dell'apparato amministrativo: dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, fino alle circoscrizioni in qualche caso) e l'esiguità del suo effetto sociale.

Molteplici possono essere i fattori esplicativi di un risultato così modesto:

- per quanto <sup>riguarda le</sup> strutture pubbliche, i ritardi attuativi (delle Regioni nel ripartire lo stanziamento loro assegnato per i Comuni, dei Comuni nel procedere all'assegnazione dei contributi) e l'ineadeguata pubblicizzazione del fondo sociale;

- a carico degli aspiranti, lo scarso richiamo che può esercitare la limitata entità del contributo integrativo (che mediamente si è finora rivelata inferiore a quella massima consentita dalla legge vedi tab. 6);

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. 6 - Per Regione, numero di domande soddisfatte e importo mensile medio dell'integrazione

Regione	1976			1979			1980			1981		
	N. Domande soddisfatte	Importo mensile dell'integraz.		N. Domande soddisfatte	Importo mensile dell'integraz.		N. Domande soddisfatte	Importo mensile dell'integraz.		N. Domande soddisfatte	Importo mensile dell'integraz.	
		Totale	Me-dio									
Piemonte	418	2.187.812	5.234	1.166	8.697.194	7.459	1.566	14.537.178	9.283	848	11.572.656	13.647
al d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	303	1.351.986	4.426	2.037	11.364.423	5.579	1.813	13.749.792	7.584	461	4.144.390	8.990
Trentino A.A.	52	86.372	1.661	82	548.170	6.685	93	890.382	9.574	73	936.955	12.835
Veneto	336	2.583.840	7.690	513	5.430.105	10.585	259	2.733.745	10.555	5	51.330	10.266
Friuli V.G.	15	52.500	0.500	17	180.489	10.619	39	326.118	8.362	-	-	-
Liguria	175	1.316.875	7.525	307	2.374.338	7.734	156	1.499.004	9.609	16	162.656	10.166
Emilia Romagna	251	1.789.128	7.128	411	8.728.291	9.581	1.034	13.636.392	13.188	121	1.202.982	9.942
Toscana	158	1.258.944	7.968	303	2.539.140	8.380	393	4.666.089	11.873	136	1.933.784	14.219
Umbria	38	317.110	8.345	200	2.041.000	10.205	93	1.020.954	10.978	-	-	-
Marche	27	239.220	8.860	60	569.280	8.895	3	22.329	7.443	1	7.330	7.330
Campania	52	234.780	4.515	32	304.384	9.512	115	415.380	3.612	-	-	-
Puglia	119	730.303	6.137	203	1.496.719	7.373	196	2.278.500	11.625	80	1.088.240	13.603
Basilicata	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE	1.934	12.148.870	6.282	5.838	44.273.434	7.593	5.760	55.775.863	9.683	1.741	21.100.323	12.119

Fonte: Indagine CENSIS sul fondo sociale

N.B. - Il totale dell'integrazione, ottenuto moltiplicando il valore dell'importo mensile medio per il numero delle domande soddisfatte, va considerato soltanto come un ordine di grandezza della spesa che i comuni hanno sostenuto annualmente.

- sul piano normativo, un'eccessiva selettività dei criteri stabiliti per l'assegnazione. Al riguardo, i valori percentualmente più bassi, registrati nel corso dell'81, delle domande conformi e soddisfatte sulle presentate (vedi tab. 5), qualora risultassero confermati a fine anno, denuncerebbero una crescente sezione di domanda tesa a forzare, non possedendoli, i requisiti di accesso al fondo sociale.

#### 4.- Applicazione del fondo sociale nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

##### 4.1.- Stato di attuazione del Fondo sociale

Successivamente alla ricognizione su tutti i comuni che dalle delibere regionali di ripartizione sono risultati aver accesso al fondo sociale, è stato effettuato un supplemento di indagine sul sottoinsieme di comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Tale approfondimento è stato deciso in considerazione della rilevanza che la crisi del mercato delle locazioni ha assunto nelle agglomerazioni più intensamente urbanizzate (rilevanza che, nei più recenti provvedimenti legislativi in materia edilizia, si riflette nella definizione delle soglie demografiche oltre le quali scattano particolari interventi dell'operatore pubblico).

Il supplemento di indagine è stato finalizzato non solo alla raccolta dei dati quantitativi sull'applicazione del fondo sociale, ma soprattutto ad accertare il grado di congruenza, sotto il profilo tecnico finanziario e gestionale, del meccanismo attuativo del fondo previsto dalla 392 in rapporto agli obiettivi da perseguire.

Nella tab.7 per i 38 comuni oggetto dell'indagine sono riportati, in riferimento al quadriennio 1978-81:

- i periodi di assegnazione dei contributi integrativi;
- il numero di domande presentate e il numero di domande soddisfatte per ogni periodo (rispettivamente i numeri riportati a sinistra e a destra nei rettangoli corrispondenti ai periodi di assegnazione);

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Tab. 7 - Numero di domande presentate e soddisfatte, e importo mensile medio dell'integrazione sul fondo sociale nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti

COMUNE	1978		1979		1980		1981		Importo mensile medio	
	Domande presentate	Domande soddisfatte	Min.	Max.						
Alessandria	219	218	333	227	339	335	6.815	12.223		
Novara	148		133	263	227		7.141	15.448		
Torino	851	814	1.239	1.198					6.860	
Monza	93	93	100	100	85	83	4.095	4.551		
Bergamo	278	224	259	231					4.836	
Brescia	382	382							7.833	
Milano	2.857	2.843	2.941	2.836			4.331	8.647		
Vicenza	64	46							9.500	
Padova	159			92			6.929	12.921		
Verona	279	244	342	307			7.306	11.481		
Venezia	141	130					6.000	7.815		
Trento	50	50	50	50	47	47	6.764	14.428		
Udine										
Trieste	169	140							8.228	
La Spezia	118	102	119	109			7.586	9.463		
Genova	1.345	1.179	1.723	1.283			4.057	6.663		
Piacenza	165	126	270	233	330	293	9.700	12.994		
Forlì	112	111	121	119			7.000	12.083		
Rimini	111	100							9.340	
Reggio E.	143	143	170	170			7.005	12.182		
Ravenna	23	23	23	23			7.758	7.671		
Ferrara	150	120					5.255	6.560		
Parma	468	453	455	455	434	434	6.384	13.539		
Modena	340	316	436	404			9.963	12.666		
Bologna	403		375	133	119		9.500	10.000		

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue tab. 7)

COMUNE	1978	1979		1980		1981	Importo mensile medio	
		93	80	80	109		Min.	Max.
Pisa								
Prato								
Livorno		93	80	80	109		7.435	15.000
Firenze								
Ancona		200	200				9.200	12.500
Terni		70	63				14.700	
Perugia		15	12				4.900	
Torre D.G..		92	91				8.900	15.850
Palermo		50		50			10.700	
Napoli		280		227			13.570	
Foggia								
Taranto								
Bari		107	107				8.300	

: Comuni con popolazione superiore ai 350.000 abitanti

SUNTE: Indagine CENSIS sul fondo sociale

- l'importo mensile medio dell'integrazione (i valori riportati in corrispondenza, a Min. e a Max. consentono di apprezzare l'escursione che ha registrato l'importo dell'integrazione dal primo all'ultimo periodo di erogazione).

Il bilancio sullo stato di attuazione del fondo sociale, che si ricava dai dati riportati nella tab.7, è il seguente (al dicembre 1981):

- a) l'erogazione dei contributi integrativi non risulta essere stata effettuata nei comuni di:
- Udine: finora sono state raccolte soltanto le domande, nonostante il Comune non abbia ancora emesso alcun bando;
  - Pisa: le domande pervenute sono in corso di istruttoria;
  - Prato: le domande pervenute sono in corso di istruttoria;
  - Firenze: l'attuazione del fondo sociale ha subito una battuta d'arresto in attesa della formazione di apposite commissioni decentrate a livello di circoscrizione;
  - Foggia: la somma assegnata non è stata utilizzata per carenza di strutture tecniche;
- b) negli altri comuni le erogazioni, avviate negli ultimi mesi del '78 o all'inizio del '79, sono state effettuate secondo periodizzazioni spesso di diversa durata (pluriennale in alcuni casi: Novara, Padova, Bologna, Salerno, ecc.; annuale negli altri);
- c) diversa anche la continuità con cui sono state erogate le integrazioni: sui 33 comuni che hanno assegnato contributi nel 1979, solo 22 hanno effettuato le assegnazioni relative ai fondi del 1980, e solo 8 sui fondi del 1981;

- d) lo scarto fra le domande presentate e le domande soddisfatte risulta generalmente contenuto (salvo Padova e Alessandria, dove la percentuale delle seconde sulle prime è inferiore al 70%, e Vicenza, Genova, Piacenza in cui la percentuale oscilla tra il 70 e l'80%, negli altri comuni l'incidenza percentuale supera l'80%);
- e) non è riscontrabile una tendenza generale nelle variazioni, da periodo a periodo, del numero di domande rispettivamente presentate e soddisfatte (tendenziale stazionarietà in alcuni comuni: Trento, Ravenna, La Spezia; sensibili variazioni positive ad Alessandria, Novara, Torino, Verona, Genova, Piacenza, Modena; flessioni registrate invece a Parma e Bologna);
- f) l'importo mensile medio dell'integrazione, pur registrando in non pochi casi un significativo apprezzamento in valore relativo, in generale si rivela essere di entità inferiore al massimale fissato dalla legge (16.670 lire, pari a 200.000 lire su 12 mesi), probabilmente in seguito alla clausola che vieta la corresponsione di integrazioni superiori all'80% dell'aumento del canone a seguito dell'entrata in vigore della 382/78.

#### 4.2.- Valutazioni sull'applicazione del fondo sociale

Nel questionario inoltrato ai 38 comuni veniva inoltre richiesto di fornire una serie di valutazioni in ordine ai risultati raggiunti con l'applicazione del fondo sociale.

Dall'insieme delle risposte si ricava un parere sostanzialmente così articolato:

- in relazione agli obiettivi fissati dalla 392/78 (alleviare l'onere economico a carico dei conduttori meno abbienti derivante dall'entrata in vigore dell'equo canone), il fondo sociale ha corrisposto solo in parte alla funzione assegnata-gli: il numero delle domande pervenute non esaurisce l'area sociale potenzialmente destinataria dei contributi integrati vi, impedendo così la piena utilizzazione delle somme assegnate ai Comuni;
- l'area sociale, cui si rivolge per definizione il fondo istituito con la 392, è stata individuata in modo assai restrittivo rispetto alle crescenti dimensioni della domanda abitativa che necessita di un'azione di sostegno per accedere al mercato libero delle locazioni; tale ristrettezza comporta un inevitabile squilibrio tra l'ampiezza della manovra (in termini finanziari, di complessità organizzativa, ecc.) messa in atto dall'operatore pubblico e la marginalità del suo effetto sociale;
- il fondo sociale ha introdotto per la prima volta nella legislazione italiana (anche se in forma transitoria) il principio di un sussidio alla domanda in affitto sul mercato libero; di qui una serie di proposte di modificazione al fondo sociale per configurare un diverso meccanismo di intervento che da un lato sia rivolto a una più ampia fascia della domanda abitativa in affitto, ricalibrando sia le norme e i criteri di accesso al contributo, sia l'ammontare del suo importo, e dall'altro abbia carattere permanente come forma ordinaria dell'intervento pubblico nel settore delle abitazioni.

PAGINA BIANCA