



Ministero di Grazia e Giustizia

P R E M E S S A

Nella legge 27 luglio 1978 n. 392 che ha disciplinato la materia delle locazioni degli immobili urbani, meglio nota come legge dell'equo canone, è stata inserita una norma (art. 83) che prevede la presentazione annuale al Parlamento, da parte del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro dei lavori pubblici, di una relazione sull'applicazione del nuovo regime locativo. E ciò al dichiarato fine di consentire al legislatore di valutare tutti gli effetti prodotti dalla nuova normativa e di intervenire tempestivamente per attuare le riforme che si rendono necessarie.

La scadenza suddetta è stata sostanzialmente osservata per le due prime relazioni, che sono state consegnate nelle rispettive date dell'11 maggio 1979 e del 26 luglio 1980. La presentazione della terza relazione è invece avvenuta in ritardo, precisamente in data 27 settembre 1984. La sua stesura è stata infatti preceduta dall'effettuazione di una apposita indagine sull'attuazione del fondo sociale commissionata al CENSIS ed è stata affiancata dalla realizzazione di un osservatorio degli sfratti e dalla predisposizione di un modello di simulazione economica degli effetti della nuova legge sul regime dei canoni. Altri dati di riferimento sono stati ricavati dal censimento ISTAT del 1981 e dalla indagine campionaria sui bilanci delle famiglie italiane condotta

annualmente dal servizio studi della Banca d'Italia.

L'analisi delle ricerche compiute è avvenuta in collaborazione tra i dicasteri interessati (Giustizia e LL.PP.) e quello dell'Interno: quest'ultimo perché interessato alla materia degli sfratti. Sono stati così meglio evidenziati i punti su cui poteva intervenire il legislatore.

Nella nota introduttiva è stato anche suggerito di fare diventare biennale la relazione in questione e di dare continuità ai fondi destinati alla ricerca sul mercato dell'affitto.

Il Parlamento non ha preso alcuna decisione in esito a quanto sopra evidenziato e suggerito, e comunque non è stata più disposta o finanziata alcuna ricerca in ordine al mercato dell'affitto e in ordine ad altri aspetti specifici meritevoli di essere indagati e approfonditi da parte di organismi specializzati prima di porre mano a una nuova relazione.

Per effetto della situazione di stallo che si è venuta conseguentemente a creare, il Ministero di Grazia e Giustizia non si è più autonomamente attivato per dare seguito al disposto di cui all'art. 83 della legge n.392/78.

Non è stata perciò predisposta alcuna ulteriore relazione in materia, neanche dopo che, con l'entrata in vigore dell'art.11 della legge 8 agosto 1992 n. 359, è stato introdotto nell'ordinamento giuridico il regime dei patti in deroga ed è stata data alle parti private la possibilità di derogare alla legislazione vincolistica delle locazioni degli immobili urbani e di liberalizzare i canoni per i nuovi contratti e per quelli rinnovati.

Si deve però rilevare l'obiettivo difficoltà di una

immediata valutazione degli effetti che l'applicazione dei patti in deroga era destinata a produrre sulle condizioni abitative del paese, in particolare sul fabbisogno immobiliare, nonché sulla dinamica giuridica dei rapporti locativi.

A tal fine mancavano i dati di partenza per la verifica del fenomeno, in quanto l'ISTAT non ha inserito nelle schede dell'ultimo censimento effettuato nel 1991 la voce "affitto ad equo canone" nel quadro di riferimento relativo agli immobili urbani condotti in locazione abitativa e non abitativa. E non era nemmeno possibile ricorrere ad una indagine da effettuare secondo il metodo "a campione". Questa, invero, richiedeva pur sempre l'intervento di istituti specializzati di ricerca o l'utilizzo di fonti già predisposte al riguardo. Quindi richiedeva finanziamenti, che invece non sono stati predisposti, oppure l'accesso a fonti informative, che invece mancavano.

Solo di recente è pervenuta dalla Presidenza della camera dei deputati la richiesta di presentare una relazione aggiornata sull'applicazione della disciplina della locazione degli immobili urbani con riferimento alla legislazione attualmente in vigore.

Sono state perciò avviate le indagini del caso e sono state tenute più riunioni con i rappresentanti degli altri Ministeri (lavori pubblici e interno) che avevano collaborato alla redazione della III relazione del 1984.

Sono stati inoltre acquisiti, con indagini interne, gli elementi occorrenti per fornire al Parlamento i dati conoscitivi relativi al quadro normativo e giurisprudenziale della materia locativa nonché i dati rilevati dall'osservatorio

degli sfratti e quelli riguardanti gli aspetti demografici - estesi agli stranieri -, la consistenza del disagio abitativo, la situazione immobiliari in generale e quella dell'edilizia residenziale in particolare, i canoni, il costo delle abitazioni, i contratti di locazione, il patrimonio abitativo e la distribuzione per famiglie e per tipo di proprietari, gli interventi sugli immobili, i titoli di godimento degli alloggi e il loro evolversi per classi di reddito, la comparazione con altri stati europei.

E' stata quindi redatta la presente relazione che comprende i seguenti punti:

- a) quadro normativo generale della materia delle locazioni degli immobili ed analisi degli aspetti giuridici concernenti le principali questioni in tema di applicazione della legge n.392/78 e di quella sui patti in deroga. Il quadro e le analisi di cui sopra sono stati curati dal Ministero di grazia e giustizia;
- b) osservatorio degli sfratti e del mercato immobiliare, a cura del Ministero dell'interno;
- c) la struttura della popolazione, le condizioni abitative, il patrimonio immobiliare, lo stock abitativo, i profili del mercato delle locazioni, e dei titoli di godimento, il quadro delle politiche abitative in alcuni paesi europei, le nuove linee delle locazioni e i relativi nodi. I relativi capitoli sono stati curati dal Ministero dei Lavori Pubblici.

Le tabelle, con i dati statistici concernenti i vari aspetti esaminati, sono state aggregate a ciascun capitolo di riferimento, per completezza e per comodità di consultazione.

PAGINA BIANCA

Capitolo 2

QUADRO NORMATIVO GENERALE

PAGINA BIANCA



Ministero di Grazia e Giustizia

QUADRO NORMATIVO GENERALE

Dopo la presentazione dell'ultima relazione del 27 settembre 1984, nella quale era stata già evidenziata la necessità di rivedere quelle parti della legge n. 392/78 che nella loro applicazione non avevano dato buona prova o che avevano provocato limiti, rigidità ed altri inconvenienti nell'ambito della locazione degli immobili urbani, si è venuto formando - tra gli studiosi della materia e tra gli operatori economici del settore - il generale convincimento che la disciplina introdotta con la legge 27 luglio 1978 n. 392, comunemente nota come legge dell'equo canone, si stava rivelando inadeguata a garantire una giusta soluzione dei problemi che con la sua emanazione si intendevano risolvere, sotto l'aspetto giuridico e sotto quello economico-sociale, soprattutto in materia di locazioni abitative. Tanto è vero che si assisteva ad un enorme aumento del contenzioso, con numerosi contrasti interpretativi, e ad un diffuso ricorso a meccanismi elusivi di vario genere, a volte anche mediante la stipulazione di contratti formalmente rispettosi dei precetti normativi di carattere imperativo ma sostanzialmente derogatori degli stessi. E ciò specialmente in ordine alla durata del rapporto locativo e alla determinazione del canone, che costituivano i punti basilari e inderogabili della riforma di cui alla legge n. 392/78 relativamente

agli immobili abitativi e che venivano aggirati con la fittizia indicazione di uso dell'alloggio come "foresteria" o "per esigenze transitorie" o in altro modo, compreso il pagamento in nero. Inoltre stagnavano gli investimenti pubblici e privati destinati alla ristrutturazione e all'incremento del patrimonio edilizio. Mentre la fissazione di un tetto massimo dei canoni per le case di abitazione e la predeterminazione di aggiornamenti annuali in misura inferiore all'aumento del costo della vita, agivano come ulteriori fattori negativi perchè rendevano non remunerative le locazioni abitative e provocavano di conseguenza la sottrazione al mercato di un gran numero di alloggi che i proprietari preferivano lasciare sfitti ovvero destinare ad usi diversi.

A ciò si aggiungeva uno stato di forte tensione nelle aree metropolitane e nelle zone ad alta densità di popolazione. In queste era sempre più difficile reperire alloggi in locazione.

Di conseguenza persistevano e si accentuavano le difficoltà relative all'esecuzione forzata delle condanne al rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo pronunciate dall'autorità giudiziaria. Per il che il Governo era già precedentemente intervenuto con decretazione d'urgenza mediante l'emanazione del D.L. 30 gennaio 1979 n. 3, convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 1979 n. 93; del D.L. 15 dicembre 1979 n. 629, convertito con modificazioni dalla legge 15 febbraio 1980 n. 25; e del D.L. 23 gennaio 1982 n. 9, convertito con modificazioni dalla legge 25 marzo 1982 n. 94.

E con tali decreti l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili adibiti ad uso di abitazione era stata, salvo eccezioni, sospesa e dilazionata e gli sfratti erano stati graduati - anche se ciò aveva esercitato un forte contraccolpo psicologico sui proprietari

di immobili urbani in condizione di essere locati, che erano divenuti sempre più restii a immettere tali immobili nel mercato locativo -.

Ma il persistere della carenza di disponibilità abitative e la drammaticità dei casi di rilascio coatto delle case di abitazione da parte di conduttori appartenenti alle fasce sociali più deboli e bisognose (quali anziani, ammalati, disoccupati, percettori di redditi minimi) è stato l'elemento determinante che ha condizionato e influenzato la produzione legislativa relativa ai rapporti di locazione nel periodo successivo al 1° semestre del 1984. Infatti, sotto la spinta della necessità e dell'urgenza, è proseguito il ricorso da parte del Governo ai decreti-legge di cui all'art. 77 della Costituzione per fronteggiare l'eccezionalità della situazione.

Sono stati così emanati: il D.L. n. 582/84 e il D.L. n. 795/84, che non sono stati convertiti ma i cui effetti sono stati fatti salvi nei riguardi dei rapporti sorti in base ad essi; il D.L. 7 febbraio 1985 n. 12, convertito con modificazioni dalla legge 5 aprile 1985 n. 118; il D.L. 29 ottobre 1986 n. 708, convertito con modificazioni dalla legge 23 dicembre 1986 n. 899; il D.L. 8 febbraio 1988 n. 26 convertito dalla legge 8 aprile 1988 n. 108; e il D.L. 30 dicembre 1988 n. 551, convertito con modificazioni, nella legge 21 febbraio 1989 n. 61. E con tutti i suddetti decreti sono stati sempre sospesi e graduati gli sfratti.

Misure urgenti di dilazione e sospensione dei provvedimenti di rilascio sono state disposte anche per i contratti di locazione di immobili adibiti ad uso diverso da quello di abitazione mediante i D.L. 9 dicembre 1986 n. 832 e 25 settembre 1987 n. 393, convertiti - con modificazioni - rispettivamente dalla legge 6 febbraio 1987 n. 15 e 25 novembre 1987 n. 478.

E con ripetuti decreti leggi, l'ultimo dei quali in data 8 agosto 1996 n. 443, sono stati prorogati i termini relativi all'assistenza della forza pubblica determinati dal Prefetto nei procedimenti di rilascio emessi per finita locazione o per morosità, oppure per risoluzione dei relativi contratti per inadempimento contrattuale del conduttore. Tali decreti non sono stati convertiti, ma gli atti e i provvedimenti adottati in base ad essi, così come gli effetti e i rapporti giuridici che ne sono derivati, sono stati fatti salvi con la legge n. 566 del 4 novembre 1996, con la quale il termine di cui all'art. 3, comma 5°, del D.L. 551/88, convertito dalla legge 61/89, è stato ulteriormente prorogato di 42 mesi - a decorrere dal 1° gennaio '94 - per il rilascio di immobili urbani adibiti ad uso abitativo siti nelle zone ad alta tensione abitativa (nonchè nelle zone terremotate della Campania e della Basilicata).

A ciò va aggiunto che con il disegno di legge n. 2482, presentato il 14 ottobre 1996 alla Camera dei deputati dal Ministro dei LL.PP. di concerto con quelli dell'Interno e di Grazia e Giustizia, sono state predisposte nuove norme in materia di rilascio di immobili urbani ad uso abitativo.

Si tratta di un disegno di legge composto di due soli articoli che contiene una ennesima sospensione, sia pure con aumento del canone, dei provvedimenti di rilascio per finita locazione e forti innovazioni riguardanti l'esecuzione degli sfratti, con graduale passaggio al Pretore della competenza prefettizia esercitata tramite le commissioni di cui all'articolo 2 del D.L. n. 708/86 convertito con modificazioni dalla legge n. 899/96 - la cui composizione viene intanto modificata -