

Capitolo 5

OSSERVATORIO
SUGLI SFRATTI

PAGINA BIANCA

OSSERVATORIO SUGLI SFRATTI

Per quanto riguarda il problema "sfratti", cioè il rilascio forzoso di un appartamento adibito ad uso abitativo, deve rilevarsi che la procedura amministrativa in questione, di competenza del Prefetto, trae origine da una sentenza, od. ordinanza, che stabilisce la finita locazione e che, a causa della resistenza frapposta dal conduttore al rilascio bonario dell'alloggio da lui occupato entro il termine stabilito dal giudice ai sensi dell'art. 56 della legge 27/7/1978 n. 392, deve essere mandata coattivamente in esecuzione mediante l'assistenza della forza pubblica. Al Prefetto è stata attribuita (con D.L. n.551 del 1988 convertito dalla legge n.61/89) la potestà di graduare la concessione dell'intervento della forza pubblica nei Comuni ad alta tensione abitativa, secondo il sistema delineato dagli art. 3 e segg. del d.l. 551/88.

Tale sistema è attualmente prorogato fino al 31 ottobre 1998.

L'andamento del predetto fenomeno a livello nazionale è sottoposto al monitoraggio dell'Osservatorio Sfratti, gestito dal Ministero dell'Interno, i cui dati sono ottenuti mediante i seguenti indicatori:

- 1) dal numero di provvedimenti di rilascio emessi dalle Preture;
- 2) dal numero di procedure eseguite "con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario".

Attraverso un attento studio del fenomeno possono essere espresse le seguenti considerazioni di carattere generale.

Il problema alloggiativo è certamente una delle patologie sociali più sentite nel nostro Paese, in quanto coinvolge la disponibilità di un bene essenziale ed irrinunciabile.

Dalle indicazioni fornite dai Prefetti circa la consistenza ed il grado di conflittualità suscitato a livello locale e dalla rilevanza attribuita nell'ultimo periodo al fenomeno

da parte degli organi di stampa, emerge la diffusione del problema alloggiativo, in maniera più o meno accentuata, su tutto il territorio nazionale ed il considerevole grado di malessere e di tensione che lo stesso provoca nell'opinione pubblica.

La questione abitativa nella sua odierna connotazione, è costituita da un insieme di fattori strettamente interagenti tra di loro che si sono andati sedimentando nel corso degli anni e di cui il problema degli sfratti rappresenta il momento patologico.

La situazione è andata infatti progressivamente deteriorandosi, poichè all'aumentare del numero degli sfratti, di per sè motivo di disagio sociale, sono mancati concreti sforzi da parte degli enti pubblici, assicurativi e previdenziali per la provvista di nuovi alloggi e, in pari tempo, si è manifestata una grave crisi nel settore edilizio.

In particolare, si è verificata una notevole contrazione nell'attività del comparto relativo all'edilizia residenziale cui non ha supplito una adeguata risposta pubblica in termini di edilizia sovvenzionata e di edilizia agevolata.

Appare così evidente che un elevato numero di sfratti a fronte di una preoccupante scarsità di alloggi, disponibili all'affitto, tende ad assumere le connotazioni proprie non già di uno stato di "ordinaria" carenza abitativa, ormai peculiare degli agglomerati urbani di dimensioni medio-grandi, quanto di una preoccupante emergenza sociale.

In tale quadro, la potestà di graduazione nell'esecuzione degli sfratti, esercitata dal Prefetto in virtù del conferimento delle funzioni attribuite al medesimo dalle disposizioni normative vigenti e in conformità ai criteri individuati dalla commissione di cui all'art.4 della legge 21 febbraio 1989, n.61, ha svolto appieno il ruolo di ammortizzatore ad essa proprio, mediante

l'attenta valutazione di elementi imprescindibili ai fini di una gestione il più possibile indolore della forza pubblica.

Nè può dirsi che le connotazioni di gravità sociale del fenomeno che si sono fin qui descritte siano state consistentemente attenuate dall'applicazione dell'istituto dei "patti in deroga" che sembrerebbe comportare un notevole incremento delle procedure esecutive di rilascio, data la possibilità di elevazione dei canoni di locazione, alla quale non è seguita una contestuale definizione di modalità di tutela delle categorie sociali più deboli.

Ma, parimenti, vanno evidenziati anche altri aspetti di indubbia preoccupazione, quali, per esempio, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla mancata risoluzione dei problemi fin qui descritti, o i numerosi ricorsi pendenti presso la Commissione Europea dei diritti dell'uomo, nei quali viene eccepita, avverso i provvedimenti di graduazione della forza pubblica, la violazione del diritto di proprietà.

La graduazione della forza pubblica nell'esecuzione degli sfratti avviene con la determinante collaborazione delle apposite commissioni provinciali che, istituite nell'attuale connotazione dalla legge 61/89, sono da considerarsi tuttora necessarie a prevenire, attraverso i meccanismi di graduazione attivati, l'insorgere di tensioni sociali, o, se sussistenti, a mantenerle entro limiti di accettabilità evitando ripercussioni sull'ordine pubblico.

I commenti espressi dai Prefetti sul funzionamento di tali commissioni hanno evidenziato la validità delle stesse soprattutto in relazione alle capacità di mediazione e di incontro tra le parti sociali interessate.

Risulta inoltre facilitata la collaborazione con le Amministrazioni Comunali per addivenire ad un equilibrato contemperamento fra esigenze sociali e interessi personali.

Ancora particolarmente efficace è il supporto fornito al Prefetto, da parte delle citate commissioni, nella verifica continua della situazione abitativa finalizzata all'individuazione dei criteri da seguire per l'impiego della Forza pubblica.

E' stata inoltre segnalata la validità dei criteri di graduazione usati nella concessione della Forza pubblica, in quanto basati sul giusto temperamento tra criteri oggettivi predeterminati dalla Commissione e la rilevanza di situazioni particolari (portatori di handicap, anziani, disoccupati, indigenti, ecc.) che hanno consentito di stemperare sul nascere istuzioni di particolare conflittualità.

Approfondendo la situazione del territorio si è constatato che da tutte le indagini effettuate emerge che la mappa dei comuni ad alta tensione abitativa, individuata dal CIPE nel 1987, in molti casi non risponde più alle effettive esigenze che si sono determinate nel corso degli ultimi anni.

L'analisi delle singole situazioni evidenzia un certo inasprimento del problema abitativo, con conseguente richiesta di individuazione di ulteriori comuni da considerare ad alta tensione in 41 province, tra le quali Torino, che richiede un aggiornamento dei criteri in base ai quali il CIPE ha designato le zone ad alta tensione abitativa, e Novara, che riterrebbe opportuno eliminare dalla delibera CIPE alcuni comuni della provincia dove non c'è più tale problema.

Savona, Parma, Perugia, Viterbo, Ferrara, L'Aquila, Reggio Calabria e Nuoro, benchè annoverino un discreto numero di comuni nella mappa CIPE, segnalano che la situazione abitativa non presenta particolari situazioni di tensione, salvo in alcuni casi per i comuni capoluogo.

Nel concludere si osserva che il numero degli sfratti è, nella generalità, di dimensioni rilevanti ed una graduazione nella concessione dell'assistenza della Forza pubblica è certamente necessaria per dilazionare nel tempo la richiesta abitativa che ne consegue.

Per le provincie interessate in maniera più contenuta al problema, sarebbe sufficiente l'adozione di soluzioni volte più che altro a favorire l'immissione sul mercato degli alloggi sfitti.

Sono state peraltro segnalate da più parti forti perplessità al mantenimento del meccanismo di graduazione degli sfratti tout court, rappresentando questa, pur sempre, una procedura di emergenza che non può sostituirsi ad una organica politica della casa: la proroga pura e semplice della legge non può giustificare una indefinita e sempre meno tollerata compressione del diritto di proprietà.

Una temporanea proroga del regime delle graduazioni potrebbe peraltro dar modo di ricercare ed attivare le iniziative necessarie a creare una nuova disponibilità alloggiativa.

Tra le proposte formulate dai Prefetti si segnalano:

- istituzione di un fondo sociale a favore di coloro che non sono in grado di pagare gli attuali canoni di locazione;
- incentivazione e finanziamento dell'edilizia economico-popolare con programmi di nuove costruzioni e di recupero dei centri storici;
- introduzione di meccanismi di controllo e regolamentazione dei patti in deroga;
- forme di incentivazione per i privati che dispongono di alloggi liberi;
- accelerazione delle procedure urbanistiche;

- politica fiscale sugli immobili funzionale al mercato delle locazioni.

Il quadro di sintesi dei valori rilevati a livello nazionale nei periodi esaminati è indicato nelle note generali sull'andamento delle procedure di rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo e nelle tabelle statistiche che vengono riportate a parte.

Capitolo 6

PROCEDURE DI RILASCIO
DEGLI IMMOBILI AD
USO ABITATIVO

PAGINA BIANCA

**NOTE GENERALI SULL'ANDAMENTO DELLE PROCEDURE DI
RILASCIO DI IMMOBILI AD USO ABITATIVO**

ANNO 1993

PAGINA BIANCA

- DATI RIFERITI AL PERIODO GENNAIO-DICEMBRE 1993

Nell'anno 1993 sono stati emessi, in totale, n. 69.400 provvedimenti esecutivi di sfratto, di cui:

- 42.639 per finita locazione
- 26.299 per altra causa
- 462 per necessità del locatore.

Nei soli capoluoghi di provincia i provvedimenti emessi risultano 44.479 - di cui 28.710 per finita locazione - e rappresentano il 64,1% del totale nazionale.

Il raffronto con i valori riferiti all'anno 1992, ha fatto registrare, nel periodo in esame, un decremento globale dei titoli esecutivi emessi pari al - 11,4%.

Tale flessione si è verificata, per i titoli motivati da finita locazione (-20,8%) e da necessità del locatore (-20,5%), mentre si è registrato un aumento per quelli motivati da altra causa (+ 10% circa).

Le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario - pari a 129.169 - e gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario - in totale 19.598 - hanno fatto registrare, rispetto al 1992, un aumento rispettivamente del + 18,0% e del + 10,2%.

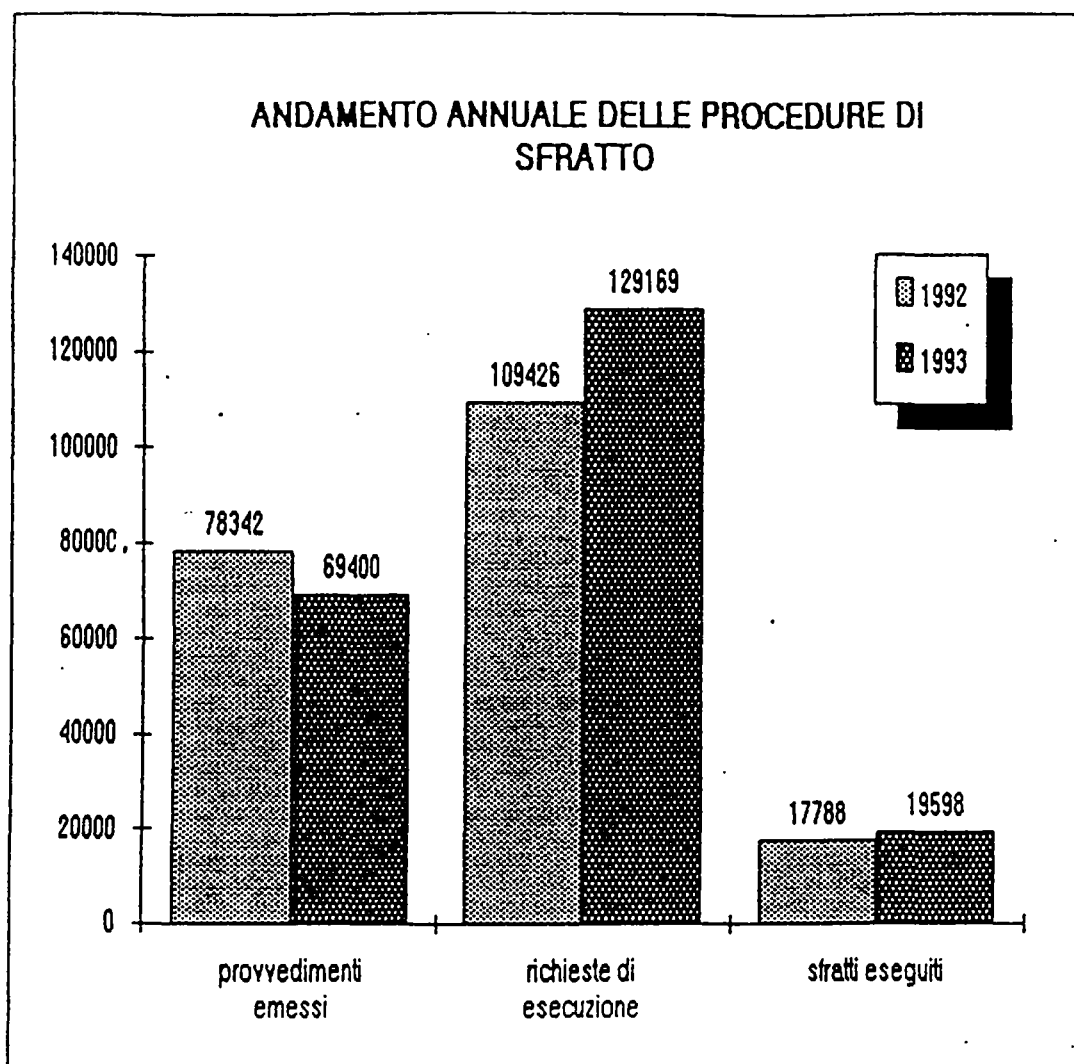
Nelle 11 province di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo, Catania, la cui situazione globale è riepilogata nella Tabella n. 5, i provvedimenti emessi nel 1993 sono 37.698 e di questi 27.981 sono concentrati nei soli capoluoghi e rappresentano il 62,9% del totale di tutti i capoluoghi ed il 40,3% del totale nazionale. L'andamento dei titoli esecutivi emessi nelle 11 province ha fatto registrare un decremento medio, rispetto al 1992, pari al -11,7%.

Le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario - che risultano in tale ambito 91.451 - e gli sfratti eseguiti con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario - 9.690 - hanno fatto riscontrare, rispetto al precedente anno, un incremento pari rispettivamente al +19,4% ed al +6,3%.

PROVINCE	PROVVEDIM. EMESSI	RICHIESTE ESECUZIONE (*)	SFRATTI ESEGUITI (**)
TORINO	5.310	15.707	1.020
MILANO	7.235	16.087	2.136
VENEZIA	929	3.122	446
GENOVA	1.708	7.157	515
BOLOGNA	1.311	12.341	506
FIRENZE	1.539	3.206	650
ROMA	8.204	27.330	2.579
NAPOLI	4.334	3.063	483
BARI	2.001	700	259
PALERMO	3.399	1.887	638
CATANIA	1.638	851	458
TOTALE PROV.	37.698	91.451	9.690
TOTALE NAZ.LE	69.400	129.169	19.598

(*) Presentate all'Ufficiale Giudiziario

(**) Con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario



	ANNO 1992	ANNO 1993	VARIAZIONE % 1993/1992
Provvedimenti di sfratto emessi	78.342	69.400	- 11,4
Richieste di esecuzione (*)	109.426	129.169	+ 18,0
Sfratti eseguiti (**)	17.788	19.598	+ 10,2

(*) Presentate all'Ufficiale Giudiziario

(**) Con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario

PAGINA BIANCA