# RIFLESSI DELL'APPLICAZIONE DEL PROTOCOLLO PREFETTIZIO SUL PROCEDIMENTO PER CONVALIDA

E' evidente l'assoluta inadeguatezza dell'oramai obsoleta disciplina delle locazioni commerciali di cui alla Legge 392/1978 non più attuale rispetto agli obiettivi di economicità e competitività del mercato, oramai in palese contrasto con l'esigenza di mobilità dei commerci e la tendenza per i complessi produttivi a ridurre l'immobilizzazione di capitali.
Se ci si può fare una ragione dell'inadeguatezza di una disciplina (quella delle locazioni commerciali) risalente a 35 anni orsono, desta invece meraviglia come debba già essere decretato il fallimento della ben più recente Legge 431/1998 sulle locazioni abitative.
L'autonomia statutaria della locazione abitativa è sempre stata intesa come un limite per il legislatore volto a tutelare il conduttore, sia in sede di formazione del contratto sia durante il rapporto, al fine di assicurargli la stabilità del vincolo contrattuale.
Pur nel solco del principio di *protezione dell'accesso all'abitazione* secondo un equo regolamento contrattuale adeguato alle esigenze personali e familiari, sia economiche sia di durata dell'utilizzazione del bene-casa, la Legge 431/98 ha inteso recuperare spazi all'autonomia privata, delineando una serie di tipologie di contratti ad uso abitativo (a canone concordato) sottratti al rinnovato regime speciale locativo in forza della peculiare qualità dell'immobile o dello scopo sociale o pubblico del rapporto (locazioni attraverso

Enti locali) o dei motivi soggettivi sia dei conduttori (studenti o lavoratori temporanei) sia dei locatori (necessità di ridisporre dell'appartamento locato).
I limiti posti dalla legge 431/98, anche se migliorativi rispetto allo schema rigido della Legge 392/78, apparivano sin dall'origine contraddittori rispetto al dichiarato obiettivo di aprire spazi ad una maggiore autonomia negoziale.
Nei fatti, questa sorta di "sollecitazione" all'autonomia privata nella forma assistita da una rigida cornice di formazione collettiva (contratti a canone concordato) ha mancato i propri obiettivi.
L'analisi dei dati è impietosa:

- solo il 18,7% della popolazione italiana abita in un appartamento locato;
- di cui solo un quinto (meno del 4%) in immobili di edilizia residenziale pubblica (mentre in Germania vive in affitto la metà delle famiglie);
- meno del 20% di questo già esiguo numero di conduttori (il 3,74%) si è avvalso del modello alternativo "a canone concordato);
- mentre i canoni delle locazioni sono aumentati del 112% nei primi 10 anni di vigenza della Legge 431/1998.

In questa disfatta di numeri, le colpe del legislatore appaiono inconfutabili.
Ci è stato insegnato che l'Ordinamento normativo è qualcosa che non è, ma si fa, in quanto costantemente condizionato dalla realtà sociale.
Le locazioni di case si basano su regole giuridiche che non

comprendono più l'attuale realtà sociale e non sono più da questa comprese.
La cornice normativa della Legge 431/98 (e le interpretazioni che se ne danno) è divenuta oramai una gabbia d'acciaio per i bisogni di locatori e conduttori.
Le previsioni normative dei termini di durata minima del rapporto e dei limiti alla determinazione dei canoni (il canone concordato non può scendere al di sotto del minimo pena l'inapplicabilità dei benefici fiscali) non suppliscono più alle reali asimmetrie dei contraenti non consentendo la fissazione di un rilascio anticipato o di un patto di aumento (o di diminuzione senza perdita dei vantaggi fiscale) del canone, impedendo la tutela degli attuali bisogni abitativi ed economici delle Parti.
Un diritto delle locazioni "al passo coi tempi" dovrebbe far pensare a più elastici strumenti giudiziali di correzione delle sperequazioni negoziali, nonché a tutele processuali_della esecuzione coattiva degli ordini di rilascio dell'immobile che ponga limiti massimi ai tempi di escomio forzato (secondo le diverse casistiche) che diano preventiva certezza alla tempistica di rientro in possesso dell'appartamento locato (di opposta tendenza invece il recentissimo provvedimento di modifica del Decreto 102/2013 che autorizza i Prefetti a prevedere una graduata programmazione degli sfratti assistiti dalla forza pubblica con conseguente facoltà di rimandarne *"sine die"* l'esecuzione).
Un primo strumento, al momento unico in Italia, ideato e perseguito allo scopo di poter disporre di un iter proceduralmente alternativo che possa consentire di evitare

le risoluzioni contrattuali dovute all'intervenuta morosità dei conduttori c.d. *"incolpevoli"* dell'inadempimento, dovuto a condizioni oggettive non dipendenti dalla loro volontà, è stata l'adesione da parte del Tribunale di Bologna e dell'Ordine degli Avvocati di Bologna al Protocollo d'Intesa promosso dalla Prefettura di Bologna e sottoscritto in data 30/10/2012 dalla Regione Emilia Romagna, dalla Provincia e Comuni della Provincia di Bologna unitamente a Sindacati e Associazioni dei Proprietari ed Inquilini e Fondazioni Bancarie, finalizzato a finanziare misure straordinarie di intervento per la riduzione del disagio abitativo attraverso l'erogazione di un contributo a fondo perduto da utilizzare nell'ambito della procedura giudiziale di convalida di sfratto per la sanatoria della morosità ai sensi dell'art. 55 Legge 392/1978.

A tal fine, è stata prevista la possibilità, su richiesta del conduttore intimato presente in udienza, di disporre un rinvio della procedura, sempre in sede di prima udienza e fatti salvi i relativi diritti, per consentire la verifica in capo al conduttore medesimo dei necessari requisiti oggettivi e soggettivi per accedere al Protocollo d'Intesa c.d. Prefettizio o *"antisfratti"*.

Requisiti oggettivi per l'accesso del conduttore intimato al Protocollo sono la sussistenza di una morosità risalente a non oltre dodici mesi e non superiore a un importo massimo (definito in Euro 8.000,00 per il Comune di Bologna, Euro 6.500,00 per i Comuni limitrofi ad alta tensione abitativa di cui all'elenco CIPE ed Euro 5.000,00 per i Comuni residui) riferita a un contratto di locazione regolarmente registrato

che, alla data dell'erogazione del contributo, non abbia superato la metà della propria durata (elemento questo di non chiara valutazione, essendo prevista ex art. 2 Legge 431/98 la rinnovazione automatica del contratto) e, qualora tale periodo sia stato superato, sussista l'impegno del locatore a stipulare un nuovo contratto di locazione.

Requisiti soggettivi del conduttore intimato sono la residenza del medesimo nell'immobile locato, la cittadinanza italiana o comunitaria Europea o, se extraeuropea, il possesso di un regolare titolo di soggiorno, l'assenza di titoli di proprietà o altri diritti reali di godimento su immobili ad uso abitativo situati nella Provincia di Bologna, un reddito ISE non superiore a Euro 35.000,00 (con valore ISEE non superiore a Euro 17.500,00), la diminuzione della capacità reddituale per evento intervenuto (dopo il 1° gennaio 2009) che ha cagionato la situazione di inadempienza e, infine, il non aver già goduto in precedenza del contributo di cui al Protocollo.

Nell'ipotesi della sussistenza in capo al conduttore intimato dei predetti requisiti oggettivi e soggettivi, e qualora l'accordo di adesione al Protocollo sia stato sottoscritto dal locatore (il quale rinuncia alla percezione del 20% dell'ammontare della morosità calcolata sino all'udienza di trattazione della procedura di convalida maggiorato del 10% a titolo di contributo alle spese legali) viene concesso all'intimato comparso in udienza il termine di grazia residuo, detraendo dal termine di novanta giorni di cui all'art. 55 Legge 392/78 i giorni trascorsi dalla prima udienza di comparizione.

Entro il termine di grazia il conduttore dovrà corrispondere la propria quota-parte della morosità e dovrà essere erogato il contributo a saldo della residua quota. In caso contrario lo sfratto intimato verrà convalidato.
Al fine di porre fin da subito il conduttore intimato nella condizione di conoscere termini e requisiti del Protocollo nonchè la disponibilità del locatore ad aderirvi, viene raccomandata la redazione dell'intimazione di sfratto (come da modello – allegato 4) con espressa indicazione sia dell'invito al conduttore di presenziare all'udienza al fine di richiedere ed usufruire dei benefici del Protocollo, sia dell'adesione del locatore al Protocollo medesimo o, eventualmente e a seconda dei singoli casi, della disponibilità alternativa del locatore a rinunciare ai propri crediti per canoni insoluti a fronte del rilascio dell'immobile locato, avvertendo infine il conduttore intimato che la mancata comparizione da parte del medesimo all'udienza di convalida potrà costituire presunzione di disinteresse al mantenimento della locazione e definizione della propria posizione debitoria, con conseguente motivo per la fissazione da parte del Giudice del termine minimo di rilascio di cui all'art. 56 Legge 392/78.
Per una più completa comprensione da parte del conduttore intimato dei termini e delle modalità delle misure previste dal Protocollo, si raccomanda l'allegazione all'atto di intimazione di un depliant illustrativo (modello – allegato 5) da notificarsi congiuntamente.
La trattazione in udienza dei procedimenti così introdotti avverrà in via prioritaria, previa segnalazione

nell'intestazione dell'atto introduttivo o nel fascicolo atti e documenti della adesione del locatore-intimante al Protocollo.
In attuazione poi di quanto previsto in via alternativa nel Protocollo Prefettizio "antisfratti", locatore e conduttore possono eventualmente concordare la risoluzione anticipata del contratto di locazione con impegno del conduttore al rilascio dell'immobile a data certa, a fronte della rinuncia del locatore al proprio credito relativo ai canoni scaduti sino alla riconsegna.
La formalizzazione di tale soluzione alternativa può essere esposta in udienza mediante istanza congiunta (modello allegato 3) su "intesa preliminare" tra le parti sottoscritta congiuntamente dal locatore e dal conduttore, dando atto dei reciproci impegni a definizione della controversia, e ciò anche ai fini fiscali in considerazione del disposto di cui all'art. 8 Legge 431/98 che ha integrato l'art. 26 Decr. Pres. 917/1986 che esclude dalla formazione del reddito soggetto a tassazione i canoni delle locazioni ad uso abitativo non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità.
In caso di intervenuta conciliazione nei termini descritti, verrà dichiarata la cessione della materia del contendere dando atto sia dell'intervenuto rilascio, sia (ai fini fiscali predetti) della mancata percezione dei canoni di cui all'intimazione di sfratto e successivi.
Nel caso, invece, di mancata conciliazione imputabile al conduttore, lo sfratto verrà convalidato con fissazione

dell’esecuzione del rilascio nel termine non superiore a trenta giorni (salvo casi eccezionali), con autorizzazione del locatore a devolvere allo smaltimento in discarica quali *res derelictae* eventuali beni non asportati dall’immobile nel termine di dieci giorni dalla data dell’escomio forzato.

All’avvenuto rilascio dell’immobile, il conduttore, tornato “in bonis” a seguito della rinuncia del locatore al proprio credito per i canoni insoluti, qualora reperisca altro alloggio in locazione potrà usufruire del finanziamento a fondo perduto previsto dal Protocollo nella misura pari a due terzi del deposito cauzionale del nuovo contratto di locazione.

Analogamente dicasi nell’ipotesi di sfratto esecutivo con esecuzione forzata in corso, allorchè il conduttore, che nel frattempo abbia reperito altro immobile in locazione, rilasci spontaneamente l’immobile esecutato prima dell’escomio forzato con intervento della Forza Pubblica.

Avv. Vittorio Sardini