Senato della Repubblica

XIX LEGISLATURA

N. 1610

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MARCHESCHI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2025

Disposizioni in materia di procedura amministrativa speciale per il rilascio di immobili in caso di mancato pagamento del canone di locazione e istituzione dell'Autorità per l'esecuzione degli sfratti

ONOREVOLI SENATORI. – È necessario offrire una risposta organica, efficace e socialmente sostenibile agli effetti negativi che discendono dal fenomeno annoso e crescente della morosità, manifesta e documentalmente provata, nei contratti di locazione abitativa che grava in modo sistemico sul sistema giudiziario civile italiano e sui rapporti tra proprietari e conduttori, con oltre 70.000 richieste di esecuzione di sfratto all'anno e un numero di esecuzioni effettive che supera le 20.000 unità. La quasi totalità di questi provvedimenti, oltre l'80 per cento, è riconducibile alla morosità.

Le città metropolitane sono i territori dove l'impatto sociale ed economico di questo fenomeno è certamente più evidente: Roma, con oltre 15.000 casi annui di morosità, Milano con 12.000, Napoli con 10.000, ma anche Torino, Palermo, Firenze e Genova fanno emergere un disagio abitativo che riguarda oramai migliaia di famiglie e spesso determina per i locatori un'attesa giudiziaria che spesso supera i dodici o diciotto mesi. Proprio in queste aree urbane si stima che almeno il 40-50 per cento dei procedimenti potrebbe essere affrontato più celermente con una riduzione significativa del carico giudiziario.

Per superare tale criticità il presente disegno di legge introduce una procedura che trae ispirazione da modelli sperimentati con successo in ambito europeo come in Spagna con la cosiddetta « procedura *express* » che consente, in assenza di opposizione, di ottenere rapidamente il rilascio dell'immobile, e come in Finlandia dove è previsto che il recupero del suo possesso possa avvenire anche tramite procedura documentale presso l'autorità di esecuzione.

Per il conseguimento di tale obiettivo sono stati tenuti in considerazione i seguenti aspetti:

efficientamento del sistema della giustizia: superamento del contenzioso civile in materia di locazioni, in particolare gli sfratti per morosità, che sovraccarica i tribunali e genera ritardi incompatibili con le esigenze di certezza e rapidità nella soluzione di situazioni di criticità con l'introduzione di una procedura amministrativa semplificata *ad hoc* che riduce il ricorso al giudice, pur mantenendo le dovute garanzie difensive per il conduttore;

tutela della proprietà e del diritto al rilascio: il proprietario dell'immobile ha diritto al godimento del bene locato e alla regolarità nei pagamenti e in caso di morosità evidente e incontestata deve poter recuperare l'immobile senza sproporzionati impedimenti, ricorrendo, in presenza di requisiti oggettivi, all'introdotta Autorità per l'esecuzione degli sfratti (AES);

principio di proporzionalità e giustizia sostanziale: tenere in considerazione la posizione del conduttore, prevedendo garanzie difensive, un possibile termine per sanare la morosità e l'accesso a misure di sostegno pubblico al fine di evitare una compressione illegittima dei diritti delle parti.

A tal fine l'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione del disegno di legge, cioè i casi di « morosità locativa acclarata » e la procedura amministrativa speciale che autorizza l'intervento dell'ufficiale giudiziario in alternativa a quanto previsto dagli articoli 657 e seguenti del codice di procedura civile, fermo restando le disposizioni vigenti in materia, in particolare la legge 27 luglio

1978, n. 392 recante « Disciplina delle locazioni di immobili urbani » e la legge 9 dicembre 1998, n. 431 recante « Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo ».

L'articolo 2 concerne l'istituzione dell'Autorità per l'esecuzione degli sfratti (AES) alla quale il locatore si può rivolgere per ottenere il titolo esecutivo di rilascio dell'immobile qualora la morosità del conduttore si protragga per due mesi consecutivi dimostrata attraverso mezzi probatori certi come il contratto registrato, gli estratti conto bancari o le ricevute e le comunicazioni formali inviate al conduttore. Ente pubblico autonomo sotto la vigilanza del Ministero della giustizia, l'AES è chiamata a verificare la regolarità formale della documentazione presentata e a emettere, in assenza di opposizioni fondate da parte del conduttore, un provvedimento esecutivo valido ai fini del rilascio dell'immobile. Il titolo esecutivo di sfratto è rilasciato entro 7 giorni dalla comunicazione del locatore pervenuta all'AES e l'esecuzione del rilascio dell'immobile deve concludersi entro trenta giorni dall'emissione da parte dell'AES del titolo di rilascio dell'immobile per morosità acclarata, e comunque non oltre novanta giorni qualora vi siano motivi oggettivi per una sua proroga. Il conduttore può opporsi entro sette giorni dal ricevimento della notifica del titolo di rilascio dell'immobile per morosità acclarata disposta dall'AES. L'AES ha la facoltà di concedere un differimento del rilascio, non superiore a 15 giorni. Tale misura consente di bilanciare l'esigenza di efficienza con la necessaria attenzione alle situazioni di vulnerabilità sociale.

L'articolo 3 concerne i casi in cui il locatore si assume la responsabilità per l'attivazione impropria della procedura amministrativa speciale nel caso in cui dichiari falsamente l'esistenza di una morosità, presenti documentazione contraffatta o alterata, ometta intenzionalmente di indicare i pagamenti effettuati e utilizzi la procedura per finalità estranee alla tutela del credito locativo, come la liberazione dell'immobile per scopi speculativi, in violazione della buona fede contrattuale. In questo caso il locatore è soggetto a una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 20.000. L'articolo funge quindi da clausola di bilanciamento e garanzia per evitare che la procedura amministrativa venga impiegata a scopi elusivi o illegittimi.

L'articolo 4 istituisce presso il Ministero delle politiche sociali il Fondo nazionale per l'emergenza abitativa destinato a sostenere con l'erogazione di contributi le situazioni di morosità e favorire la ricollocazione abitativa del conduttore che versa in comprovata difficoltà economica, con ISEE inferiore a 12.000 euro, o che si trovi in una situazione straordinaria quale il licenziamento, la malattia grave, la separazione. L'articolo rafforza il profilo sociale e preventivo del disegno di legge, evitando che l'automatismo procedurale degeneri in situazioni di marginalità. Prevede un intervento tempestivo e coordinato dei servizi sociali nei casi in cui lo sfratto coinvolga categorie fragili, quali famiglie con minori, anziani, disabili o soggetti in carico al *welfare* territoriale, attraverso la comunicazione obbligatoria dell'AES ai servizi sociali competenti.

L'articolo 5 concerne la modalità di copertura finanziaria degli oneri di spesa derivanti dall'attuazione della legge e la sua entrata in vigore.

Le disposizioni introdotte rappresentano un tentativo concreto di gestione dei conflitti abitativi legati alla morosità, alleggerendo il carico della giustizia civile e fornendo una tutela più rapida ed efficace ai proprietari, senza sacrificare i diritti dei conduttori. Nelle grandi aree urbane, dove come precisato in premessa si verifica il maggior numero di sfratti, sicuramente avranno un impatto immediato e positivo, permettendo la gestione amministrativa di decine di migliaia di casi l'anno, con un sensibile miglioramento dei tempi, dei costi e dell'equilibrio dei rapporti tra chi possiede il bene e chi lo utilizza.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Procedura amministrativa speciale per il rilascio dell'immobile in caso di mancato pagamento del canone di locazione)

1. Al fine di favorire la riduzione del contenzioso civile, la presente legge introduce una procedura amministrativa speciale per il rilascio dell'immobile ad uso abitativo in caso di morosità acclarata intesa come il mancato pagamento di almeno due canoni mensili consecutivi. Tale procedura autorizza l'intervento dell'ufficiale giudiziario in alternativa al procedimento di cui agli articoli da 657 a 669 del codice di procedura civile.

2. Restano ferme le disposizioni previste dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431, salvo quanto diversamente stabilito dalla presente legge.

Art. 2.

(Istituzione dell'Autorità per l'esecuzione degli sfratti ed emissione del titolo esecutivo di rilascio dell'immobile)

1. Per la finalità dell'articolo 1, è istituita, presso il Ministero della giustizia, l'Autorità per l'esecuzione degli sfratti, di seguito « AES », quale ente nazionale pubblico autonomo dotato di poteri amministrativi e operativi in materia di rilascio dell'immobile per morosità acclarata.

2. Con decreto del Ministro della giustizia, da adottare, di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988,

n. 400, è definito il regolamento dell'AES e in particolare:

a) i compiti e l'organizzazione interna;

b) la pianta organica e i criteri di selezione del personale;

c) le procedure di controllo e le modalità operative interne;

d) le modalità di coordinamento con i servizi sociali da attuare anche attraverso piattaforme informatiche condivise, nel rispetto della disciplina in materia di protezione dei dati personali di cui al regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016 e al codice di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

3. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 1, il locatore notifica al conduttore la situazione di morosità acclarata e lo invita a sanarla entro il termine di quindici giorni. Qualora il termine decorra inutilmente, il locatore presenta istanza all'AES per ottenere il titolo di rilascio dell'immobile allegando la seguente documentazione:

a) il contratto di locazione registrato;

b) gli estratti bancari o le ricevute dei pagamenti effettuati dal conduttore;

c) i solleciti a sanare il mancato pagamento dei canoni mensili inviati dal locatore tramite posta elettronica certificata o raccomandata con ricevuta di ritorno;

d) le eventuali comunicazioni relative alle motivazioni del conduttore relative al mancato pagamento del canone di locazione. L'AES, valutata la documentazione e in assenza di contestazioni fondate, emette il titolo esecutivo di rilascio entro sette giorni dalla ricezione dell'istanza. L'esecuzione del provvedimento si conclude entro trenta giorni dalla sua emissione, termine che può essere prorogato fino a un massimo di no-

vanta giorni qualora sussistano comprovate esigenze.

4. Contro il provvedimento di rilascio disposto dall'AES, il conduttore può proporre opposizione entro il termine di sette giorni dal ricevimento della notifica del titolo esecutivo di rilascio dell'immobile. L'opposizione è ammessa:

a) in caso di errore materiale nella documentazione di avvenuto pagamento del debito;

b) nei casi di cui all'articolo 4, comma 1.

Art. 3.

(Responsabilità del locatore per abuso della procedura amministrativa speciale)

1. Il locatore risponde di abuso della procedura amministrativa speciale di cui all'articolo 1 qualora:

a) dichiari falsamente, in tutto o in parte, l'esistenza di una morosità;

b) presenti documentazione contraffatta o alterata;

c) ometta intenzionalmente di indicare pagamenti effettuati dal conduttore;

d) avvii la procedura in assenza di un valido contratto di locazione o di un rapporto giuridico esistente con il conduttore;

e) utilizzi la procedura per finalità estranee alla tutela del credito locativo, come la liberazione dell'immobile per scopi speculativi, in violazione del principio di buona fede contrattuale.

2. Nei casi di cui al comma 1, il locatore è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 20.000 e con l'esclusione temporanea dall'accesso a benefici fiscali o agevolazioni pubbliche in materia abitativa. Resta ferma la responsabi-

lità civile del locatore per il risarcimento dei danni materiali e morali subiti dal conduttore.

3. L'AES, accertata la sussistenza di condotte rilevanti ai sensi del presente articolo, può trasmette gli atti alla procura della Repubblica per le valutazioni di competenza relative ai reati di falso, truffa, calunnia.

Art. 4.

(Misure sociali per i conduttori in difficoltà economica e istituzione del Fondo nazionale per l'emergenza abitativa)

1. Nei procedimenti di sfratto avviati attraverso l'AES, qualora risulti che il conduttore destinatario del provvedimento di rilascio dell'immobile si trovi in una situazione di comprovata difficoltà economica temporanea, con figli minori o familiari anziani, o non autosufficienti o con disabilità o a carico dei servizi sociali, l'AES è tenuta a notificare il titolo del procedimento di sfratto esecutivo ai competenti servizi sociali territoriali entro cinque giorni dalla ricezione dell'istanza da parte del locatore. I servizi sociali, ricevuta la comunicazione e ne valutano il contenuto e provvedono a:

a) attivare le misure di sostegno eventualmente previste nel piano sociale territoriale;

b) segnalare all'AES la necessità di un differimento del rilascio dell'immobile nei limiti dei novanta giorni secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 3;

c) agevolare, anche in raccordo con enti del Terzo settore o con il comune nel quale il conduttore risiede, una ricollocazione abitativa temporanea.

2. È istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un Fondo nazionale per l'emergenza abitativa finalizzato alla concessione di contributi economici

temporanei volti a evitare l'esecuzione di sfratti e favorire la ricollocazione abitativa per i conduttori che versano in situazioni di comprovata vulnerabilità economica, attestata da un valore ISEE inferiore a 12.000 euro, qualora la morosità sia riconducibile a una delle seguenti cause di inadempimento contrattuale incolpevole:

a) licenziamento dovuto a crisi aziendale;

b) malattia grave;

c) separazione legale.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie e finali)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, nel limite di 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno successivo all'entrata in vigore della legge, si provvede quanto a 5 milioni di euro, mediante utilizzo delle risorse del Fondo per il funzionamento delle autorità amministrative indipendenti, di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e quanto a 10 milioni di euro, mediante corrispondente riduzione del Fondo per esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

2. Eventuali risorse aggiuntive da destinare alle finalità della presente legge possono essere finanziate a valere sui fondi europei dedicati alla coesione sociale e alla digitalizzazione del settore della giustizia, nel rispetto della normativa vigente in materia di utilizzo delle risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dei Fondi strutturali europei 2021-2027.

3. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo provvede al coordinamento normativo

delle disposizioni vigenti in materia di sfratto per morosità, apportando le necessarie modifiche legislative e regolamentari e all'abrogazione delle disposizioni in contrasto con la presente legge.

4. La presente legge entra in vigore decorsi sessanta giorni dalla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00