

**ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI**

**Consiglio Regionale
della Lombardia**

**Linee guida per la gestione
dell'emergenza sfratti:
il ruolo del Servizio Sociale
Professionale**

Versione Marzo 2015

Documento a cura dell'Ordine degli Assistenti Sociali della Regione Lombardia, redatto dalla Presidente **Renata Ghisalberti** e dai Consiglieri:

Valeria Antonella Curreli

Tiziana Monica Caseri

Egidio Sauro Turetti

Avv. Massimiliano Gioncada, **consulente legale Croas Lombardia**

Hanno partecipato alla stesura del documento:

Airoldi Isabella, Comune di Castellanza; **Antonini Daniela**, Comune di Coccaglio; **Barone Alessandra**, Comune di Cinisello Balsamo; **Bettolini Daniela**, Comune di Corbetta; **Bordogna Sara**, Comune di Rovato; **Bosio Sabrina**, Comune di Seriate; **Brenna Arianna**, Comune di Cermenate e di Cologno Monzese; **Caseri Tiziana**, Comune di Bolgare; **Curreli Valeria Antonella**, Comune di Bresso; **Ferrante Donatella**, Comune di Cologno Monzese; **Innocenti Lorena**, Comune di Cinisello Balsamo; **Mauri Fiorella**, Comune di Giussano; **Olgiate Cristina**, Comune di Corbetta; **Paroni Rosangela**, Comune di Desenzano sul Garda; **Rigo Monica**, Comune Olgiate Olona; **Rovaris Marzia**, Ambito di Dalmine; **Tidori Francesca**, Comune di Giussano; **Zara Sonia**, Ambito di Dalmine

Hanno contribuito alla fase preliminare di confronto e riflessione:

Angeli Daniela Patrizia, Assistente Sociale Libero Professionista; **Assente M. Franca**, CAM Minori; **Bertino Francesca**, Ambito di Treviglio – Risorsa Sociale; **Caronni Rossella**, Comune di Inverigo; **Clemente Beria**, Comune di Corbetta; **D'Ajello Alfredo**, Comune Gallarate-Serv.TM-Az. 3SG; **Dellino Daniela**, PDZ Certosa di Pavia; **Dorigo Marilena**, Comune di Milano; **Ferrari Elena**, ASC BS Est – Comune San Zeno Naviglio; **Manfredi Giulia**, Comune di Cislago; **Martinetti Sara**, Comune di San Vittore Olona; **Pagin Emanuele**, Ass.ni Terzo Settore; **Peloia Simona**, Comune di Cesano Maderno; **Pepe Anna**, Comune di Milano; **Previtali Veronica**, Comuni della Valcavallina; **Pullano Daniele**, Comune di Bollate; **Riva Laura**, Comune di Busnago; **Scazzosi Mariangela**, Comune di Castellanza; **Spinelli Alessandra**, Policlinico Milano; **Tebaldini Alessandra**, ASC BS EST Comune di Borgosatollo; **Zampedri Nicoletta**, Comune di Desenzano del Garda

Hanno contribuito alla validazione del documento i seguenti interlocutori:

Bertola Cherubina (assistente sociale - vicesindaco e assessore alle politiche sociali del comune di Monza) **Bianchi Elisabetta** (assistente sociale - formatrice); **Bonetti Mascia Ketty** (Avvocato - consulente per servizi sociali - formatrice); **Diomede Canevini Milena** (assistente sociale - già preside sedi formative per assistenti sociali ed educatori professionali); **Cortesi Gabriele** (vicesindaco Seriate); **Gazzi Gianmario** (consigliere CNOAS); **Manoukian Franca** (psicologa – formatrice); **Merlini Francesca** (assistente sociale – formatrice); **Milani Simona** (assistente sociale - direttore Azienda Speciale Retesalute di Merate); **Pastore Pasquale** (Maresciallo A.S. UPS Comandante Stazione Carabinieri di Erbusco, BS); **Riva Vanna** (assistente sociale – docente università Bicocca).

Sommario

<u>1. PREMESSA: L'ASSISTENTE SOCIALE TRA METODOLOGIA E DEONTOLOGIA DENTRO I VINCOLI DELLE POLITICHE SOCIALI E DI SVILUPPO ECONOMICO.....</u>	5
<u>2. GLI ASPETTI METODOLOGICI.....</u>	7
<u>3. IL CONTESTO GIURIDICO</u>	9
<u>4. IL MODELLO DI INTERVENTO.....</u>	14
4.1 LA FASE PRELIMINARE	14
4.2 LA FASE DELL'ESECUZIONE DELLO SFRATTO	18
4.3 LA FASE DELL'EMERGENZA.....	21
<u>5. I RAPPORTI CON L'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E LE FORZE DELL'ORDINE</u>	26
5.1 NELLA FASE PRELIMINARE.....	26
5.2 NELLA FASE DELL'ESECUZIONE	26
5.3 NELLA FASE DELL'EMERGENZA	28
<u>6. ALLEGATI.....</u>	29

1. Premessa: l'assistente sociale tra metodologia e deontologia dentro i vincoli delle politiche sociali e di sviluppo economico

In Italia è in continua crescita il numero di persone e famiglie che soffrono della mancanza di una abitazione adeguata. Diversamente da alcuni anni fa non si tratta solo di soggetti deboli e marginali (poveri e stranieri), ma ha coinvolto ampie fasce della popolazione toccata dalla crisi economica. E' infatti in aumento il fenomeno dello sfratto per morosità, che segnala la non sostenibilità dell'impegno delle famiglie rispetto ai costi dell'abitazione (proprietà e affitto) (documento ANCI 2010).

In rapporto ad altri paesi europei, l'Italia presenta un elevato numero di proprietari di casa e un'offerta abitativa pubblica in diminuzione (dati della Presidenza del Consiglio, 2007), situazione che ha relegato la questione abitativa ai margini delle politiche nazionali e locali.

Da qualche anno, però, la questione abitativa ha assunto una nuova centralità, in quanto un numero crescente di persone e di famiglie è oggi direttamente toccato dal problema che per molti di essi assume i contorni di una vera e propria emergenza.

L'emergenza si è manifestata sul territorio sotto forma di svariati fenomeni, quali l'aumento del numero degli sfratti per morosità, la crescita di disagio sociale diffuso, l'acuirsi di processi di indebitamento e di impoverimento delle famiglie. Elementi che pongono nuovamente, e con forza, la questione abitativa all'interno dell'agenda nazionale.

L'emergenza abitativa è sempre più determinata, così, non tanto dalla domanda di chi non ha una casa in cui vivere, ma da chi ha una abitazione e paga con sempre maggiore difficoltà il canone di affitto (o la rata di un mutuo). E' così cresciuto il bisogno di quelle famiglie che hanno un reddito troppo alto per l'edilizia residenziale pubblica, ma troppo basso per accedere al mercato degli affitti e delle proprietà. Affrontare la questione abitativa significa, in primo luogo, rispondere alle aspettative di chi soffre direttamente per la mancanza di un'abitazione dignitosa.

Il numero di persone coinvolte è in continua crescita. Dal Quaderno della Statistica del Ministero dell' Interno "*Gli sfratti in Italia: andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo – aggiornamento 2012*", si rileva che i provvedimenti esecutivi di sfratto emessi in Italia nel 2012 ammontano a 67.790 di cui 1.152 per necessità del locatore, 6.394 per finita locazione e 60.244 per morosità e altra causa (88,9% sul totale dei provvedimenti). E' interessante rilevare che il fenomeno è molto diffuso su tutto il territorio nazionale, interessando i capoluoghi di provincia con 36.643, pari al 54,1% del totale nazionale, e i comuni di provincia per il restante 45,9%; le richieste di esecuzione presentate all'Ufficiale Giudiziario sono state 120.903 e gli sfratti eseguiti con l'intervento dell' Ufficiale giudiziario sono 27.695.

Nel luglio 2014 è stata presentata una pubblicazione del Ministero dell' Interno che aggiorna i dati al dicembre 2013 comparati a quelli del 2012, evidenziando che il numero degli sfratti è in aumento ed ha raggiunto quota 234.359. il totale degli sfratti emessi, pari a 73.385, costituisce una maggiorazione su base annua del 4, 37% rispetto al periodo precedente.

I motivi sono per l' 89% la morosità, per il 7,4% la finita locazione, per il 3,6% la necessità del proprietario. Le richieste di esecuzione di sfratto, cresciute del 2,15%, sono state 129.575.

In Lombardia con 14.037 provvedimenti di sfratti si continua ad avere la quantità maggiore di situazioni di sfratto (-8,77% rispetto al periodo precedente) che esitano in 45.591 richieste

di esecuzione presentate dall'Ufficiale giudiziario (+11,11% rispetto al periodo precedente) e 6.023 (+1,65% rispetto al periodo precedente).

Di fronte ad un problema così complesso è necessario mettere in campo una pluralità di interventi, con il coinvolgimento di tutti gli attori, poiché la risposta al disagio abitativo non può che essere articolata con una strategia pluri-livello:

- definizione di strumenti normativi e fiscali per facilitare l'affitto;
- potenziamento del sostegno alle famiglie in condizioni di difficoltà economica e prevenzione degli sfratti per morosità;
- promozione di interventi di riqualificazione urbana;
- rilancio di offerte di alloggi per le fasce sociali più deboli con l'edilizia residenziale;
- assegnazione direttamente ai Comuni dei fondi per il sostegno d'affitto.

Le politiche nazionali per lo sviluppo economico, l'occupazione, la casa, il welfare in una fase di incalzante crisi economica hanno pesanti ricadute sulle scelte degli Enti locali (Regione e Comuni), che a loro volta hanno ricadute sull'attività dell'assistente sociale che si sta ponendo la domanda *“come posso agire al meglio delle mie possibilità come professionista della relazione d'aiuto e del lavoro di rete comunitaria all'interno dei vincoli normativi/organizzativi/di risorse senza snaturare il senso del mandato professionale?”*.

In un quadro complesso e drammatico, da parte di istituzioni quali la Magistratura, le FF.OO. e le Amministrazioni Locali, si fa riferimento, sempre più spesso, agli assistenti sociali come soggetto preposto alla risoluzione del problema e, in particolare quale categoria professionale in grado di trovare soluzioni idonee per le persone che rimangono senza alloggio. Se tale valutazione rimanesse circoscritta all'idea che gli assistenti sociali sono professionisti in grado di aiutare le persone, di certo non vi sarebbe alcuna obiezione; la chiamata in causa dei servizi sociali, ed in particolare, del professionista assistente sociale, è spesso invece strumentale e relegata al momento dell'esecuzione dello sgombero o dello sfratto dall'alloggio. Ed è sicuramente strumentale, se tesa a rassicurare non tanto il destinatario dello sfratto, ma i soggetti preposti all'esecuzione e, a volte, gli stessi magistrati addetti alla valutazione.

Le presenti linee-guida, elaborate da un gruppo di lavoro promosso dall'Ordine Regionale della Lombardia con la consulenza dell'avvocato Massimiliano Gioncada, originano dai quesiti deontologici posti da numerosi assistenti sociali volti a capire al meglio come esercitare correttamente il proprio ruolo professionale, mantenendo quindi una relazione di aiuto significativa e appropriata, in un contesto caratterizzato dall'emergenza e dal persistente rischio di con-fusione con le scelte delle amministrazioni locali e con i compiti propri dell'Autorità Giudiziaria.

Questo documento è il primo tassello, sicuramente non esaustivo, ma di necessario orientamento per la professione, nonché elemento chiarificatore del ruolo dei servizi sociali e dell'assistente sociale, quale professionista impegnato a sostenere politiche sociali attive e rispondenti ai bisogni emergenti delle nuove fragilità e povertà.

Il gruppo di lavoro regionale ha messo a confronto e analizzato le prassi degli assistenti sociali di differenti comuni lombardi, che casualmente ben rappresentano la varietà dei contesti urbani del territorio regionale, individuandone i punti in comune e le differenziazioni legate alle specificità organizzative e agli indirizzi politico-amministrativi.

Il risultato è la costruzione di un *ideal-tipo* di modello di intervento professionale descritto nelle 3 fasi correlate alla temporalità del rilascio forzoso dell'abitazione:

1. fase preliminare: sostegno al nucleo familiare a cui viene intimato il rilascio dell'abitazione nel periodo precedente all'esecuzione dello sfratto;
2. fase dell'esecuzione: analisi del ruolo professionale rispetto al nucleo familiare interessato dallo sfratto e agli altri soggetti, in particolare all'ufficiale giudiziario;
3. fase dell'emergenza: attività di valutazione delle condizioni di pregiudizio e rischio nel nucleo familiare ed interventi diretti a favore dello stesso.

Il gruppo di lavoro ha individuato nel percorso descritto sugli interventi sociali per l'emergenza abitativa alcune criticità che ripropongono gli stessi interrogativi legati all'evoluzione dei sistemi di Welfare: come la nostra professione può coniugare politiche attive di promozione di benessere sociale e valorizzazione delle risorse con risposte istituzionali capaci di dare sostegno e aiuto alle persone in difficoltà? Come intervenire sul singolo avendo una visione di insieme del problema?

Il Codice deontologico dell'assistente sociale conferma che dobbiamo impegnarci contestualmente nei confronti della persona-cittadino e dello sviluppo di politiche sociali integrate (art. 36), all'interno delle macrofunzioni che caratterizzano il ruolo professionale: *“informazione, orientamento e consulenza all'utente; accompagnamento; sostegno e tutela dei soggetti deboli; promozione e organizzazione di servizi, di risorse istituzionali e comunitarie da connettere sinergicamente; rilevazione e studio dei problemi e delle risorse del territorio ed elaborazioni di piani di intervento; interazione con le autorità giudiziarie civili e penali, volta a fornire elementi conoscitivi, valutativi e progettuali che concorrano alla formazione delle decisioni della magistratura, con interventi di sostegno e controllo che si contemperano nel processo di aiuto”*¹.

2. Gli aspetti metodologici

In base all'art. 114 della Costituzione il Comune viene definito quale ente locale più vicino al cittadino, pertanto la prima risposta ai bisogni dei cittadini è demandata al servizio sociale territoriale, al cui interno è presente l'assistente sociale che accoglie la domanda e valuta la situazione di un utente.

L'assistente sociale si attiene all'insieme delle regole, delle tecniche e degli strumenti che sottendono la sua azione professionale e al contempo è guidato dai principi deontologici che ne vincolano l'agire. Il professionista adotta un modello d'intervento che non applica acriticamente alla realtà, ma riesce a utilizzare in maniera coerente gli assunti teorici che consentono di comprendere la realtà operativa, avanzare delle ipotesi condivise con l'utente rispetto alla lettura del suo bisogno, proporre un processo d'aiuto attraverso un costante processo di riflessività e di relazione con la persona. *“Il processo d'aiuto può essere quindi definito come l'insieme delle azioni che sostanziano il percorso che l'assistente sociale compie quando si trova di fronte ad una situazione di difficoltà che una persona (ma anche una famiglia, un gruppo, una comunità, una istituzione) gli prospetta al fine di raggiungere l'obiettivo di fronteggiarla o di superarla”*².

¹ Della Valle M., voce *assistente sociale* dal Nuovo Dizionario di Servizio Sociale (diretto da Campanini A.) ed. Carocci 2103

² Dal Pra Ponticelli M., voce *processo d'aiuto* dal Nuovo Dizionario di Servizio Sociale (diretto da Campanini A.) ed. Carocci 2103, pag. 474.

Nel mettere in pratica il modello intervento prescelto, il professionista concretizza la presa in carico che rappresenta un'assunzione di responsabilità rispetto alla situazione della persona, così come anche previsto nel titolo III del codice deontologico "*Responsabilità dell'assistente sociale nei confronti della persona utente e cliente*". La presa in carico non può prescindere dalla valutazione dello stato di bisogno, che è alla base della stesura di un progetto negoziato e condiviso con l'utente che stabilisce tempi, luoghi e risorse dell'intervento³.

Per quanto riguarda la valutazione nel processo d'aiuto è bene specificare che questa è una precisa competenza di ruolo dell'assistente sociale, nonché una fase fondamentale del percorso intrapreso con l'utente e consiste in un interscambio costante d'informazioni necessarie per la definizione dell'intervento. "Valutare implica l'assunzione di un punto di vista progettuale: progettazione, intervento e valutazione costituiscono infatti percorsi integrati; ciò consente di avviare processi di riflessione e consapevolezza in tutti i soggetti coinvolti, di lavorare oltre l'emergenza, di esplicitare – assumendo un atteggiamento di ricerca- i processi attivati, il metodo di lavoro e di individuare gli strumenti più adeguati per rendere riconoscibili i risultati degli interventi stessi"⁴. La valenza dell'*assessment sociale* è presente anche nella normativa vigente laddove l'art. 7 c. 1 lett. g) della Legge regionale n. 3 del 2008 e s.m.i.. recita "*Le persone che accedono alla rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie hanno diritto a: (omissis) g) ricevere una valutazione globale, di norma scritta, del proprio stato di bisogno*".

Il progetto permette di dare concretezza e operatività verificabile al processo di aiuto. Esso deve contenere obiettivi, azioni, indicatori, tempi, vincoli, risorse e modalità di verifica dello stesso. Il grado di condivisione del progetto con l'utente ne determina la validità e la conseguente efficacia. All'interno di un intervento emergenziale la progettualità ha caratteristiche differenti, ma è comunque imprescindibile. La tridimensionalità del progetto (assistente sociale/istituzione, utente/contesto, comunità/reti) non può prescindere dalla valorizzazione e dal riconoscimento delle risorse personali e familiari così come previsto all'art. 16 della L. 328/2000.

L'assistente sociale impiega così l'empowerment, vale a dire "*quel processo di acquisizione di potere positivo che porta gli individui ad essere artefici della propria vita, a scegliere, innovare, creare; a porsi obiettivi e a individuare strategie per raggiungerli, utilizzando le risorse del contesto*"⁵.

Risorse e vincoli delle amministrazioni locali sempre più spesso influenzano la progettualità sociale nell'emergenza abitativa. L'Amministrazione comunale e/o gli ambiti territoriali sono il luogo preposto all'elaborazione di strategie di politica abitativa effettivamente praticabili. E' in questo contesto infatti che può essere realizzata la migliore *trait d'union* tra bisogni del territorio e risposte istituzionali. E' auspicabile che l'operatività di queste strategie si concretizzi nell'elaborazione di specifici protocolli d'intesa che coinvolgano, oltre agli enti locali, tribunali, prefetture, organizzazioni sindacali, terzo settore, Aler, ecc. A tal proposito

³ "Il percorso di valutazione accompagna e sostiene i progetti durante tutto il loro ciclo vitale", Da Valutare gli interventi e le politiche sociali (a cura di Ugo De Ambrogio), ed. Carocci 2005, pag. 58.

⁴ Filippini S., Merlini F., voce "valutazione nel processo d'aiuto" dal Dizionario di Servizio Sociale (diretto da Maria Dal Pra Ponticelli) ed. Carocci 2006, pag. 763.

⁵ Putton Anna, in Manuale di empowerment con i genitori. Preparare i figli ad affrontare la vita, Ed Maggioli, 2011, pag. 10.

assume particolare rilevanza il ruolo dell'assistente sociale, il quale deve impegnare la propria competenza professionale per contribuire al miglioramento della politica e delle procedure dell'organizzazione di lavoro, come recita l'art. 45 del Titolo VI del codice deontologico.

3. Il contesto giuridico⁶

Il presente capitolo dettaglia l'articolata situazione normativa che vede al centro della riflessione giuridica il diritto sociale all'abitazione. La domanda fondamentale che è sottesa all'elaborato presente può ritenersi la seguente: il c.d. diritto all'abitazione è da intendersi come una situazione soggettiva che impone ai pubblici poteri il dovere di garantire a tutti "una casa" o esso è da ritenersi condizionato, sottoponibile alla discrezionalità del legislatore?

Si premette che si giunge subito alla seguente conclusione: detto diritto pare proprio trovare pronta attuazione solo in presenza di due condizioni: a) la ricorrenza dei presupposti di legge (aspetto formale); b) l'effettiva necessità (profilo sostanziale).⁷ Anche la Corte Costituzionale, del resto, quando è sembrata configurare in concreto il diritto sociale alla abitazione, lo ha successivamente ritenuto "condizionabile" in relazione alle risorse disponibili, riconoscendosi in materia "*una forte discrezionalità del legislatore*".⁸

E anche nella pur cospicua giurisprudenza CEDU⁹, pare proprio non rinvenirsi traccia di un (perfetto) diritto sociale all'abitazione.¹⁰ A ben vedere, il massimo organo giurisdizionale nazionale, la Corte costituzionale, si era già occupata indirettamente della questione (il diritto a godere della disponibilità di un alloggio) nella Sent. n. 252/1983, negandolo recisamente.

Successivamente, nella Sent. n. 49/1987 si afferma che è «*doveroso da parte della collettività intera impedire che delle persone possano rimanere prive di abitazione*», giustificando in quell'occasione un intervento statale in ambiti di competenza regionale.

Ancora oltre, con la Sent. n. 217/88, la Corte ha rivalutato il diritto sociale all'abitazione, indicando nell'art. 47 Cost. la norma in grado di assicurare copertura costituzionale a quelle «*misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà*».

⁶ a cura dell'Avv. Massimiliano Gioncada

⁷ Mezzanotte M., *Quando la casa è un diritto*, in Forum di quaderni costituzionali, 2009.

⁸ Cfr. Corte cost., Sent. n. 252/1989, la quale ha pur riconosciuto a tale diritto la natura di diritto fondamentale.

⁹ La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

¹⁰ La giurisprudenza CEDU in materia di diritto all'abitazione, che appunto nega l'esistenza di un "diritto individuale nei confronti degli Stati contraenti ad ottenere una casa", è dettagliatamente ricostruita in G. PACIULLO, *Il diritto all'abitazione nella prospettiva dell'housing sociale*, Napoli, Esi, 2008, p. 145 ss., p. 30 ss.; F. BESTAGNO, *La dimensione sociale dell'abitazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in G. VENTURINI, S. BARIATTI (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, Giuffrè, 2009, p. 25 ss.).

Il percorso intrapreso dalla Corte trova il proprio culmine nella Sentenza 7 aprile 1988, n. 404¹¹—che assume particolare significato laddove, interpretando l’art. 47 comma 2 della Costituzione, per l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, riconosce un diritto sociale all’abitazione collocabile fra i diritti inviolabili dell’uomo di cui all’articolo 2 della Costituzione.

Da questo momento la giurisprudenza della Corte si consolida nel riconoscimento di un diritto all’abitazione, giustificando financo la preoccupazione del legislatore «*espressa in una valutazione di particolare favore per il cosiddetto “abusivismo per necessità”*»¹², in ciò seguita dalla giurisprudenza comune, che lo ha richiamato quale scriminante rispetto a reati riconducibili alla necessità di soddisfare bisogni abitativi¹³, riguardo alla responsabilità amministrativa conseguente a danni erariali derivanti da scelte finalizzate ad assicurare il godimento di un immobile¹⁴, ovvero ancora per riconoscere il diritto al godimento di un’abitazione per soggetti in situazione di totale indigenza, quale bisogno primario insopprimibilmente legato alla dignità personale.¹⁵

Tuttavia il diritto all’abitazione non è sancito dalla Corte come diritto azionabile nei confronti della pubblica amministrazione e, in particolare, dei servizi sociali, atteso che lo sviluppo fattuale che stava a monte dell’interpretazione del Giudice delle Leggi era ed è completamente diverso rispetto al tema che ci occupa. Dal dovere solidaristico che grava sulla collettività non si può certo né inferire né sancire il riconoscimento di un diritto soggettivo perfetto a un’abitazione, obliterando magari la posizione soggettiva e oggettiva del richiedente e la normativa di derivazione anche comunitaria che, recentemente, incide ed è vigente anche nel nostro ordinamento giuridico.

Chiaro che *“indubbiamente l’abitazione costituisce, per la sua fondamentale importanza nella vita dell’individuo, un bene primario il quale deve essere adeguatamente e concretamente tutelato dalla legge”*, ma un conto è la tutela di un diritto perfetto, un altro è la tutela di un diritto affatto esistente, come tale, in termini di perfezione, cui accede un presunto obbligo, in tal senso, in capo all’Amministrazione.

Nella Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione dell’aprile 2007 è affermato: *“L’Italia è impegnata perché tutti possano fruire di una abitazione adeguata ai bisogni della propria famiglia e a costi ragionevoli. Chi si trovi in stato di bisogno, o sia costretto a subire costi eccessivi per la propria abitazione, può rivolgersi alle autorità pubbliche o alle associazioni sindacali per ricevere assistenza o ottenere il rispetto dei propri diritti”*.

¹¹ V. comunque, il commento critico di A. PACE, *Il convivente more uxorio, il “separato in casa” ed il c.d. diritto “fondamentale” all’abitazione*, in Giur. cost., 1988, p. 1801 s.

¹² Così, testualmente, nella Sent. n. 169/1994. Ma vedi anche, come diritto all’abitazione da bilanciare, in particolare in tema di condono edilizio, le Sentt. n. 427/1995, 302/1996 e 196/2004.

¹³ Cfr. Cass. pen., sez. III, Sent. n. 11030/97 in tema di reati urbanistici e Cass. pen., sez. II, Sent. n. 35580/2007, in tema di occupazione abusiva, su cui si vedano le note critiche di M. AINIS, *Se la casa è un diritto*, in Quad. cost. 2007, 837 ss.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. Sicilia, n. 223/09, su cui si veda M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, cit.

¹⁵ Cfr. Cass. civ., sez. II, Sent. n. 9908/2011, che esonera il fallito dal versamento di un canone per l’abitazione da lui occupata quale unico alloggio dignitoso per sé e la famiglia.

Per verità l'art. 25 della Dichiarazione O.N.U. e i diritti/libertà colà contemplati, lasciano comunque alla volontà e capacità dei governi di sviluppare politiche che favoriscano i valori previsti. Ad analoga conclusione si deve giungere nell'analisi della Costituzione italiana, nella quale non è certo rinvenibile *“una tutela specifica del diritto all'abitazione, sebbene diversi suoi enunciati consentano di enucleare una serie di garanzie connesse alle esigenze abitative dei singoli”*.¹⁶

È noto, ad esempio, che il metodo normale di assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare è quello ordinario che si basa su un procedimento di natura comparativa nel quale le varie esigenze di disagio sociale e abitativo manifestate dai richiedenti vengono soppesate e graduate dall'Amministrazione alla luce di criteri predefiniti. È solo tale procedura che garantisce appieno i principi di uguaglianza, buona amministrazione e trasparenza, in quanto il diritto alla casa, costituzionalmente garantito, confrontandosi con un'offerta di alloggi popolari (spesso assai) inferiore alla domanda, deve essere necessariamente mediato da una valutazione comparativa delle diverse situazioni di bisogno astrattamente tutte meritevoli di tutela. In tale contesto, una procedura di assegnazione straordinaria non può costituire una facile scappatoia per sottrarsi al confronto comparativo con altre esigenze che possono essere altrettanto meritevoli di attenzione.

Si tratta, quindi di un procedimento d'urgenza che ha quale proprio indefettibile presupposto il fatto che la situazione posta alla base della domanda si sia palesata nella sua gravità solo dopo il decorso dei termini per partecipare ai bandi ordinari, o al quale è possibile fare ricorso quando, pur avendo l'istante presentato domanda di partecipazione, sussistano eccezionali ragioni di urgenza per provvedere nelle more dell'assegnazione ordinaria. Deve ritenersi che, per i motivi anzidetti, non possano formulare domanda di assegnazione straordinaria coloro i quali, pur potendolo fare, non abbiano presentato istanza per l'assegnazione di un alloggio ERP secondo le procedure ordinarie.¹⁷

Nelle richieste che giungono alle amministrazioni comunali si fa sovente richiamo a tre essenziali disposizioni:

- a) l'art. 14 del Regolamento regionale n. 1/2004,¹⁸ che stabilisce la possibile assegnazione in deroga di un alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) a nuclei familiari versanti nelle situazioni colà individuate;
- b) l'art. 15 del Regolamento regionale n. 1/2004, a mente del quale, per le situazioni in cui non sussista o sia carente la locazione abitativa, anche per periodi determinati, il Comune, con provvedimento motivato, deroga al possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP, disponendo l'assegnazione in via d'urgenza ove si tratti di garantire la sistemazione in alloggi adeguati sotto il profilo igienico-sanitario di particolari categorie di soggetti;

¹⁶ Così S. CIVITARESE MATTEUCCI, L'evoluzione della politica della casa in Italia, in Riv. trim. dir. pubbl. 2010, 01, 163.

¹⁷ Cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 23 giugno 2008, n. 2106.

¹⁸ Rubricato "Criteri generali per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (art. 3, comma 41, lett. m) L.R. 1/2000)"

- c) l'art. 34 comma 8 della legge regionale 27/2009,¹⁹ secondo cui l'ente proprietario, d'intesa con il Comune, può utilizzare il proprio patrimonio non destinato all'edilizia residenziale pubblica per far fronte allo stato di necessità, accertato dall'autorità giudiziaria o dai servizi sociali del Comune, di nuclei familiari in possesso dei requisiti economico patrimoniali di cui all'articolo 8 del Regolamento regionale n. 1/2004.

Orbene, l'art. 14 del Regolamento regionale n. 1/2004, come emerge in tutta evidenza dal dato letterale, non riconosce alcun diritto all'assegnazione, ma si limita a riconoscere una facoltà all'Amministrazione da esercitarsi previo apprezzamento della situazione personale dei richiedenti, per cui il mero possesso dei requisiti per l'accesso all'ERP non può di per sé fondare alcun diritto al particolare trattamento. La deroga alla procedura ordinaria è ammessa unicamente in presenza di eccezionali circostanze che l'Amministrazione valuta, ponderando con grande prudenza gli interessi coinvolti, trattandosi di misure che comportano il conferimento di una utilità in pregiudizio di altri soggetti meglio posizionati in graduatoria e, quindi, da ritenersi più svantaggiati.

L'oggettiva precarietà delle condizioni dell'aspirante, fondante l'applicabilità della deroga in questione, in un contesto caratterizzato da una fisiologica carenza delle risorse in relazione ai bisogni da soddisfare, non è elemento sufficiente ai fini della concessione dell'assegnazione dovendo ricorrere, ulteriormente, una eccezionalità dello stato di bisogno da intendersi in senso relativo, ovvero, in relazione ai livelli di disagio che connotano la platea dei potenziali assegnatari collocati in graduatoria all'esito della procedura concorsuale.

Le scelte comunali in ordine a una risposta al fabbisogno abitativo dei nuclei familiari nei confronti dei cui componenti sia stata emessa sentenza esecutiva di sfratto, ovvero per far fronte a situazioni di fabbisogno abitativo di particolare e documentata rilevanza sociale, facevano sempre riferimento a una possibilità data al comune, mai a un obbligo come tale sancito nella legge. Il dovere di soccorso dell'amministrazione, che impone a questa di operare in modo chiaro e lineare, di rispettare l'aspettativa di coerenza con il proprio precedente comportamento, di comportarsi secondo buona fede tenendo in adeguata considerazione l'interesse del privato, deve essere correttamente inteso e interpretato coerentemente con i principi di imparzialità e di buon andamento, predicati dall'articolo 97 della Costituzione.

Principi poi codificati nell'attuale e vigente legge regionale 12 marzo 2008, n. 3,²⁰ la quale opera un costante rinvio all'ottimale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, in particolar modo per tutte quelle attività e prestazioni non incluse nell'allegato 1 C del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2001, che definisce i livelli essenziali di assistenza.

Inoltre, nella legge 27/2009, testo normativo essenziale cui fare riferimento in *subiecta materia*, si fa sempre riferimento ad attività che i Comuni "*possono intraprendere*", giacché il

¹⁹ Rubricata "Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica".

²⁰ Rubricata "Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario".

legislatore regionale, ben conscio delle difficoltà nelle quali si dibattono le amministrazioni locali, ha lasciato uno spazio applicativo ai singoli governi locali, i quali opereranno le loro scelte di medio e lungo termine appunto in relazione alle disponibilità di risorse conosciute e conoscibili.

Riguardo l'esatta configurazione e precettività del cosiddetto "diritto sociale all'abitazione", anche quando il Giudice delle Leggi lo ha riconosciuto²¹, è stato sempre tenuto fermo il principio che la garanzia del bene indicato riposa sul ragionevole bilanciamento operato dal legislatore ordinario fra gli interessi costituzionalmente rilevanti al fine di dare graduale applicazione, in relazione alle disponibilità finanziarie esistenti, alla direttiva costituzionale contenuta nell'art. 47 comma 2 della Carta fondamentale.²²

Ecco che allora il contenuto del diritto in esame deve essere inteso come diritto a che siano poste in essere, da parte dei pubblici poteri, misure volte ad agevolare la disponibilità di un alloggio (in proprietà o locazione) a chi versa in stato di bisogno, e non certamente come diritto soggettivo ad ottenere in proprietà un alloggio, ciò che, tra l'altro, appare macroscopicamente in irriducibile contrasto con il regime di libero mercato che caratterizza la nostra società.²³

Di ciò la Corte è apparsa pienamente consapevole, e tra l'attribuzione al pareggio di bilancio un valore di primaria importanza, anche quando fosse in gioco la garanzia dell'eguaglianza, e la necessità di garantire sempre e comunque gli interessi riconosciuti come primari della persona e della personalità, a prescindere dall'efficienza economica e dalle dotazioni di bilancio, ha concluso per l'elaborazione del c.d. principio di gradualità, operando un bilanciamento, invero non sempre facile da realizzare in pratica, tra attuazione dei diritti sociali di prestazione e scarsità delle risorse finanziarie disponibili.

Un esempio di ciò si ricava nella Sentenza n. 252/8953, ove si legge che *«come ogni altro diritto sociale, anche quello all'abitazione, è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressione di tali diritti fondamentali»*.

Come ogni altro diritto sociale, dunque, anche quello all'abitazione è diritto che tende ad essere realizzato in proporzione delle risorse della collettività; solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfattibili, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini, e costruire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali. E che si tratti di diritto condizionato, lo si rinviene anche nella giurisprudenza costituzionale più recente, laddove è stato accertato

²¹ Cfr. Corte cost., sentt. nn. 419 e 142 del 1991; 559 e 252 del 1989; 404 e 217 del 1988.

²² Cfr. Corte cost., sent. 03 febbraio 1994, n. 19.

²³ V. le Sentenze della Corte costituzionale n. 310/2003 e n. 155/2004, in cui il blocco degli sfratti viene giudicato conforme a Costituzione nella stretta misura in cui esso, da un lato, appaia giustificato da «esigenze di approntamento delle misure atte ad incrementare la disponibilità di edilizia abitativa per i meno abbienti in situazione di particolare difficoltà

che “L’accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l’abitazione, per un verso si colloca a conclusione del percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell’ambito dell’assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l’azione amministrativa e riducendone l’efficacia”, stabilendosi quindi l’inconfigurabilità di un diritto all’abitazione, nei termini suesposti, a chiunque avvenga richieste in tal senso, a maggior ragione ove il legame col territorio non sia consolidato.²⁴

Con la naturale precisazione che la regola che il legislatore e, quindi l’amministrazione, deve seguire, perché tali limiti siano ammissibili, è quella della “necessarietà e ragionevolezza della limitazione”, onde evitare comportamenti discriminatori e, quindi, anti-giuridici.²⁵

4. Il modello di intervento

In modello d’intervento proposto si articola in tre fasi in funzione della temporalità del rilascio forzoso dell’abitazione:

1. la fase preliminare;
2. la fase dell’esecuzione;
3. la fase dell’emergenza.

Ad ogni fase corrisponde un determinato tipo di intervento del servizio sociale professionale e la relativa tempistica: se nella fase preliminare vi è lo spazio per agire interventi sociali differenziati e rivolti ad una fascia più ampia di utenza, nella fase dell’emergenza il focus d’intervento è limitato, in considerazione della progressiva contrazione di risorse dell’ente locale alla messa in protezione dei soggetti per i quali sussiste un obbligo d’intervento da parte dell’ente locale.

4.1 La fase preliminare

La fase preliminare si riferisce alla gestione del nucleo familiare a cui viene intimato il rilascio forzoso dell’abitazione. Una buona impostazione e attenzione alla fase preliminare rappresenta un requisito indispensabile per il fronteggiamento del bisogno abitativo e può rappresentare un’opportunità di sviluppo di **politiche sociali integrate** con altri livelli di programmazione sociale, della cultura del servizio sociale professionale e diffusione di buone prassi.

Dal momento che ciascuna storia familiare fa parte di una comunità, di una realtà politica, economica e sociale che con la propria struttura e il proprio funzionamento può sostenere o meno l’attivazione di risorse formali ed informali, diventa essenziale promuovere un raccordo funzionale con vari soggetti territoriali che intercettino e/o interagiscono con l’evento sfratto per favorire la costruzione di una più articolata e differente risposta ai

²⁴ Cfr. Corte cost., 19-07-2013, Sent. n. 222.

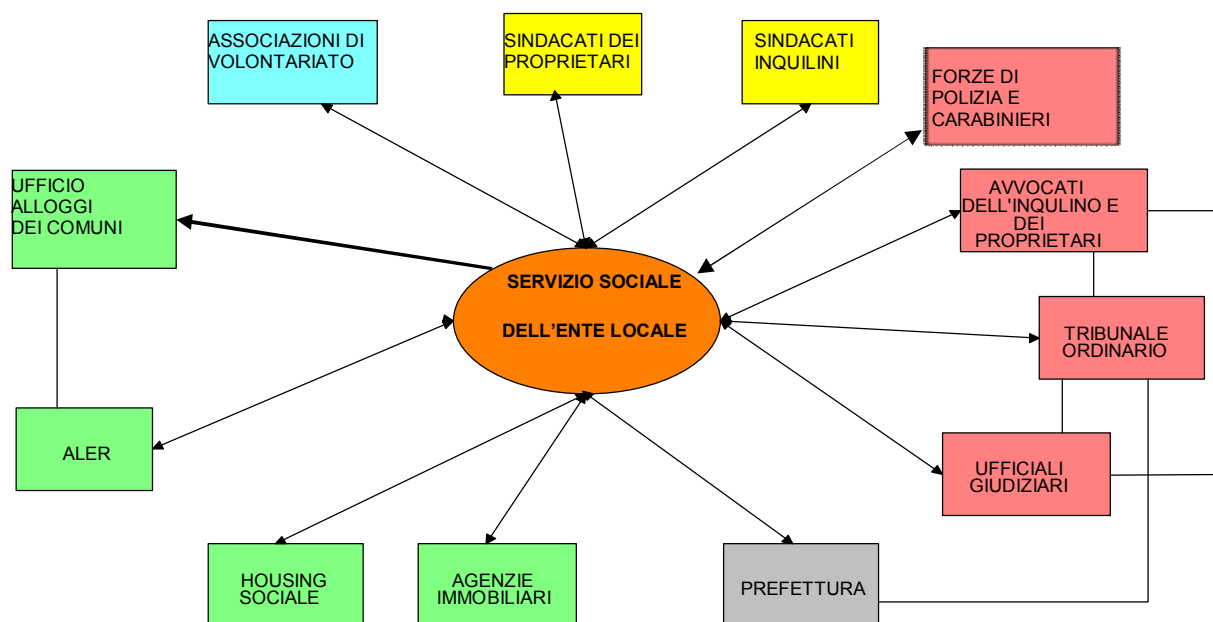
²⁵ Cfr. Corte cost., Sent. n. 141/1996.

bisogni abitativi specifici del territorio (accordi e protocolli con tribunali, agenzie per la casa, associazioni di volontariato, altri enti e istituzioni pubbliche e private ecc).

La risposta al bisogno abitativo non può infatti provenire dal solo ente locale: nessun soggetto del territorio (da solo) può disporre delle risorse necessarie per fronteggiare il problema delle politiche abitative, che presenta connotazioni macro sociali e di "sistema". Compito prioritario per i Comuni non è "possedere" tutte le risorse necessarie ma attivare, distribuire, mettere in circolo e rendere disponibili le "risorse di comunità".

Ne consegue che l'ambito di responsabilità degli amministratori locali riguarda anche l'abilitazione degli altri soggetti istituzionali e sociali, l'attivazione delle risorse e delle competenze di tutti gli attori coinvolti, la promozione al fine di sostenere azioni di governo locale in merito alla questione "casa". In questa fase appare pertanto fondamentale un'azione di governo e raccordo con i soggetti territoriali coinvolti a vario titolo nella problematica.

Rete di cooperazione sulla problematica degli sfratti



Per quanto riguarda l'approccio alla singola situazione di bisogno abitativo, la domanda di aiuto può arrivare direttamente dagli interessati oppure su segnalazione dei diversi soggetti coinvolti (proprietario, ufficiale giudiziario, membri del volontariato, ecc). La conoscenza, tramite gli ufficiali giudiziari, di sfratti che verranno eseguiti sul territorio è un dato interessante che permette di lavorare in situazione di relativa minor emergenza. E' necessario, quindi, che il servizio sociale e l'assistente sociale si attivino per conoscere i dati aggiornati e specifici relativi all'andamento del fenomeno nel territorio di competenza.

Nella possibilità di accesso spontaneo al servizio sociale, è utile che i cittadini ricevano chiara informazione della possibilità di rivolgersi ai servizi sociali per conoscere quali possibilità/risorse si possono attivare. Nell'accesso spontaneo è presumibile che lo svolgimento dell'intervento si sviluppi in un contesto di collaborazione e si connoti prettamente in termini di sostegno/accompagnamento.

In ogni caso, accolto l'utente e decodificata la sua domanda, si procede con l'esplicitazione del mandato istituzionale dell'Ente e del ruolo professionale, specificando in quali casi

sussista un obbligo d'intervento e un intervento tecnico professionale di sostegno e accompagnamento, per quanto necessario e richiesto dal cittadino.

Nella valutazione/assessment della situazione familiare si devono anzitutto accertare la *presenza di persone in situazione di grave fragilità sociale, ovvero in condizioni di non autosufficienza, di grave disabilità ovvero minori*, prioritariamente destinatari dell'intervento sociale professionale in quanto incapaci di provvedere in autonomia ai propri bisogni essenziali.

L'accoglienza deve essere corredata dalla raccolta dei dati e delle informazioni salienti, nonché della documentazione attestante la situazione di bisogno della famiglia.

La *rilevazione delle cause e dei motivi* che hanno condotto allo sfratto sostiene la valutazione tecnico professionale e orienta l'azione: lo sfratto "subito" per cause accidentali e contingenti è diverso dalla situazione di sfratto "non presidiato" per limiti e/o scelte degli adulti nella gestione delle risorse presenti, e ancora da chi intenzionalmente utilizza lo sfratto per perseguire l'obiettivo di assegnazione di un alloggio Edilizia Residenziale Pubblica (E.R.P.).

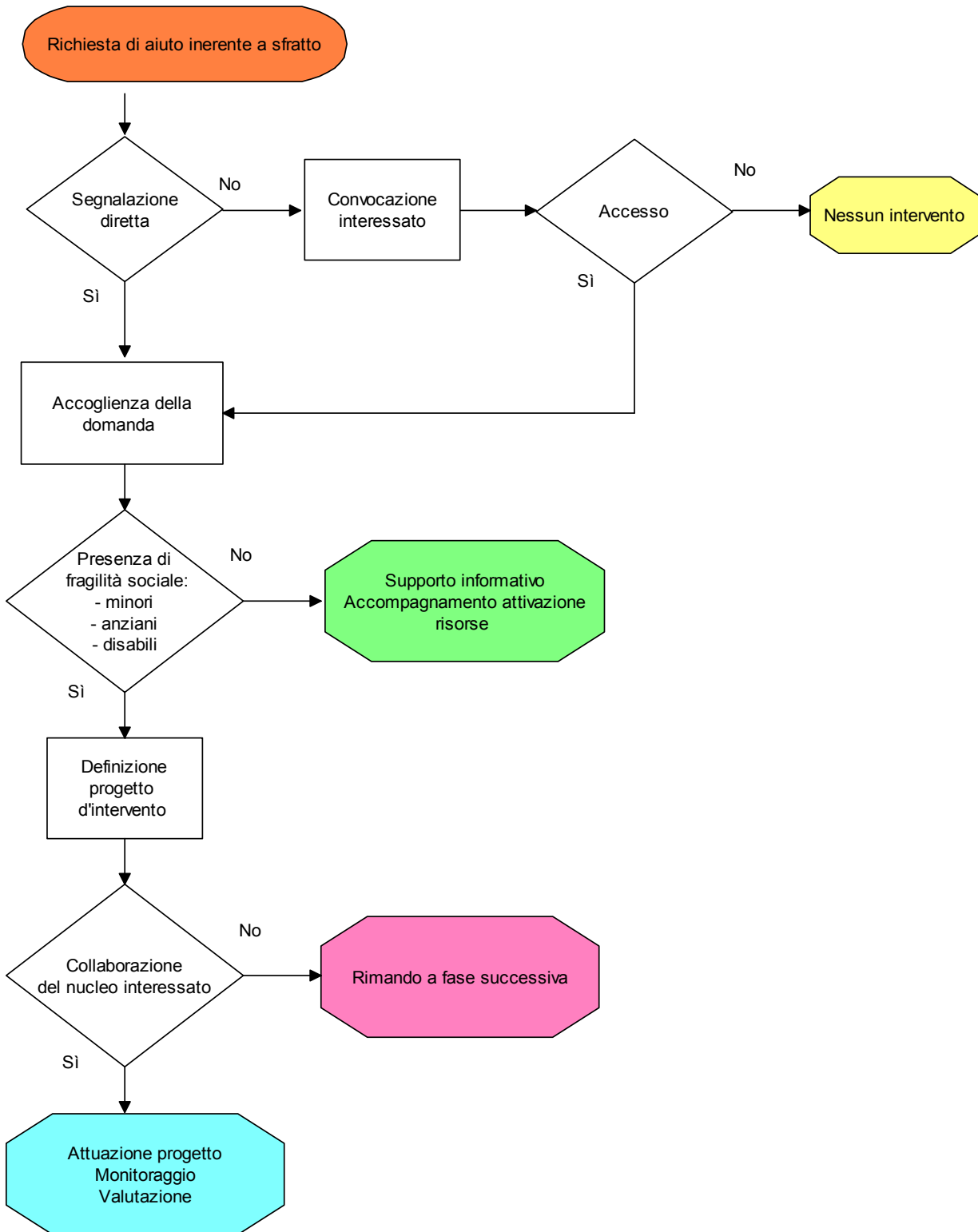
È altresì necessario effettuare un'accurata rilevazione delle *azioni e dei tentativi attivati dagli interessati per fronteggiare la criticità* (anche solo in termini di orientamento) e la capacità di assunzione di responsabilità del cittadino e di autodeterminazione (art. 6 Codice deontologico) per evitare atteggiamenti di delega o strumentali verso l'ente locale.

Compito fondamentale del servizio sociale professionale nella fase preliminare è fornire un accurato *supporto informativo in merito alle risorse* che si possono attivare (nei tempi adeguati al bisogno rilevato) sia concrete e materiali, quali collocamenti abitativi e sostegno economico di vario genere, sia contatti e relazioni da tessere con attori "terzi" che si ritiene opportuno coinvolgere nel percorso di aiuto (ufficiali giudiziari, proprietario di casa, associazione a difesa degli inquilini/i sindacati e anche eventuali parenti e/o conoscenti, sempre previo consenso degli interessati). Ogni nucleo familiare, così come la comunità locale in cui è inserito, ha risorse e potenzialità specifiche proprie per fronteggiare le criticità della situazione. Una completa e corretta attività informativa può rivelarsi un intervento molto utile per l'utente che, in possesso delle conoscenze del caso, sceglie/decide la risposta più funzionale.

Qualora sussistano i requisiti per l'attivazione di un intervento in presenza di situazioni di grave fragilità sociale, si predispone un progetto d'intervento. Deve essere particolarmente curata *la definizione e sottoscrizione delle proposte* del servizio sociale, del piano di intervento declinato in azioni e interventi attivabili, dei tempi e degli impegni assunti da ciascuna parte. La formalizzazione degli accordi, oltre a rappresentare uno strumento ineludibile alla progettazione, costituisce un indicatore significativo del grado di collaborazione e attivazione dell'utente ovvero l'assenza di disponibilità all'assunzione di responsabilità e l'impossibilità ad avviare un lavoro di tipo progettuale che implica la necessaria attivazione della famiglia laddove vi sia una reale collaborazione. Vanno altresì fortemente presidiati i momenti di verifica e gli "asestamenti" in corso d'opera.

È altresì necessario mantenere un raccordo con il responsabile del servizio e il referente politico, per quanto di competenza, per le utili e necessarie condivisioni funzionali al raggiungimento degli obiettivi in relazione agli indirizzi dell'Amministrazione.

1. Il modello d'intervento: la fase preliminare



4.2 La fase dell'esecuzione dello sfratto

La fase esecutiva dello sfratto concerne la realizzazione del rilascio forzoso dell'abitazione a cura dell'ufficiale giudiziario, che attua il potere coercitivo dell'Autorità Giudiziaria, ossia quel soggetto che dà esecuzione materiale ad un provvedimento esecutivo di condanna ad un dare o fare.

Il servizio sociale, non rientrando tra gli organi di forza pubblica, è di fatto estraneo al procedimento dell'esecuzione forzata.²⁶ Quand'anche il servizio sociale fosse messo al corrente dall'ufficiale giudiziario che si procederà alle attività volte al rilascio di un immobile, nella "richiesta" formalizzata con cui il medesimo richiede la presenza della forza pubblica, detta comunicazione non fa sorgere, *ipso jure* e *ipso facto*, l'obbligo della presenza dell'operatore del servizio nel giorno e nell'ora indicati.

In difetto di soluzioni adottate direttamente dal nucleo interessato allo sfratto (ospitalità presso amici, parenti, ecc.), è opportuno che il servizio sociale, informato dell'esecuzione, si renda disponibile a svolgere interventi di sostegno ed assistenza e ad accogliere gli interessati presso la propria sede di servizio, indicando gli operatori presenti sul territorio e abilitati ad un eventuale intervento e i relativi riferimenti telefonici²⁷. E' necessario differenziare il luogo ed il tempo dell'intervento del servizio sociale al fine di evitare sovrapposizioni e confusioni rispetto ai ruoli dell'ufficiale giudiziario e dell'eventuale forza pubblica chiamata a supportare l'operato dello stesso. Nelle comunicazioni con gli ufficiali giudiziari è possibile anche aggiungere altri elementi di conoscenza, nel caso in cui il nucleo familiare interessato allo sfratto sia già in carico, o comunque conosciuto, dal servizio sociale.

Per quanto concerne invece l'intervento richiesto per il giorno di attuazione del provvedimento di sfratto, laddove sussiste un decreto che impone la presenza del servizio sociale²⁸ l'assistente sociale svolgerà unicamente un intervento di supporto informativo in merito al proprio ruolo e alle possibilità di azione, rinviando la famiglia ad un accesso presso la sede del servizio per l'avvio dell'intervento di aiuto. L'intervento dell'assistente sociale è teso a collaborare con gli Ufficiali Giudiziari affinché la famiglia si rechi presso il servizio sociale per gli interventi di aiuto.

Se lo sfratto non viene eseguito e viene concesso un rinvio, si ripercorrono gli interventi previsti per la fase preliminare. In caso di esecuzione del rilascio forzoso, se il caso è sconosciuto scatta la fase dell'emergenza; se il caso è conosciuto si procede con l'attuazione del progetto di intervento precedentemente concordato.

Se non è stato sottoscritto un progetto di intervento (per mancanza di collaborazione da parte dell'utente, o per scelte autonome dell'utente stesso), non si può procedere. In questo caso è importante monitorare se si verificano situazioni di pregiudizio per i soggetti fragili.

²⁶ Si veda, per una trattazione più approfondita in materia, il paragrafo 5 del presente documento "Rapporti con l'autorità giudiziaria".

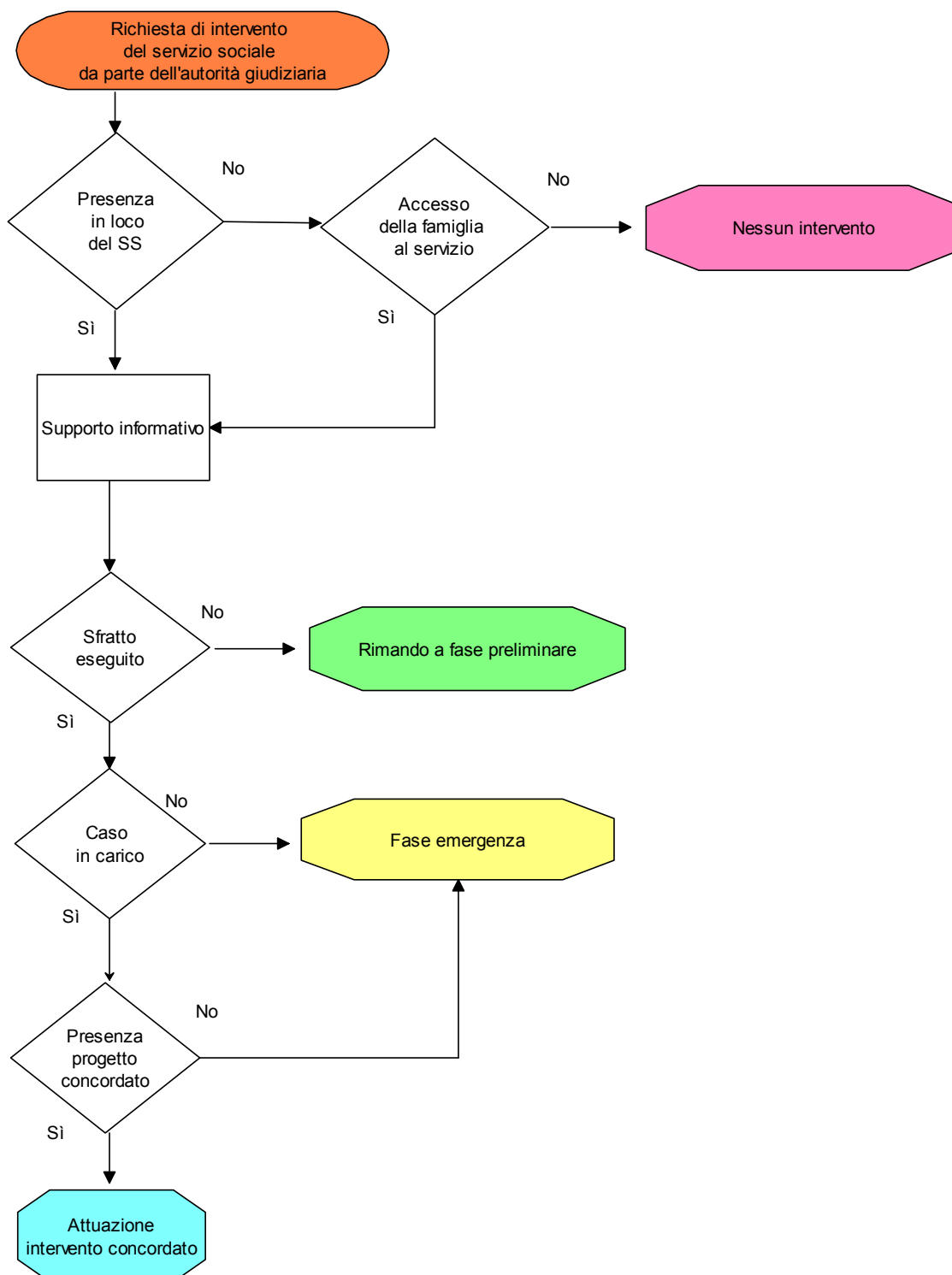
²⁷ Ogni ente decide quale sia il servizio più idoneo per effettuare la convocazione: ufficio casa, servizio sociale di base, assistenti sociali deputati alla gestione del servizio emergenze etc. La decisione è rimessa ad ogni ente a seconda del livello di articolazione istituzionale.

²⁸ Alcune Amministrazioni Comunali hanno ritenuto anche in presenza di ordinanza del magistrato di non fare presenziare gli assistenti sociali al momento dello sfratto, e in particolare dai proprietari dell'immobile concesso in locazione, autorizzando la sola presenza degli assistenti sociali durante sgomberi da alloggio di proprietà pubblica.

Questo compito va declinato con la collaborazione delle forze dell'ordine che sono in grado di presidiare il territorio.

È auspicabile che il servizio sociale trovi modalità di collaborazione e interazione con le forze dell'ordine prima del verificarsi della situazione di emergenza. Appare essenziale, al fine di condividere un modello d'intervento rispettoso dei ruoli e delle competenze dei vari soggetti coinvolti, promuovere un **protocollo operativo** sulle modalità d'intervento e i rapporti con gli ufficiali giudiziari nei vari territori.

2. Il modello d'intervento: la fase dell'esecuzione



4.3 La fase dell'emergenza

La fase dell'emergenza concerne l'intervento con un nucleo familiare privo di alloggio a seguito di provvedimento di sfratto. Deve essere effettuata l'accoglienza del nucleo familiare e la valutazione degli elementi che orientano la scelta di diverse strategie e possibilità di intervento dal parte del servizio sociale. L'attivazione da parte dell'ente locale di interventi temporanei di sostegno abitativo è subordinata alla valutazione tecnico-professionale di:

- a) presenza nel nucleo familiare di situazioni di fragilità sociale;
- b) assenza di situazioni di pregiudizio o abbandono per i minori e per le persone fragili del nucleo (che comporterebbe invece l'attivazione di interventi di tutela / protezione con intensità assistenziale differente dagli interventi temporanei di sostegno abitativo);
- c) assenza di mezzi/risorse;
- d) assenza di una rete familiare adeguata e disponibile all'accoglienza.

a) Presenza nel nucleo familiare di situazioni di fragilità sociale

Il primo elemento da accertare concerne la *presenza di situazioni di fragilità sociale*, quali anziani, disabili e minori, per i quali l'obbligo di intervento, sussistendo le condizioni di minore età ovvero di non autosufficienza, è immanente alla stessa esistenza del servizio sociale. Non è tuttavia possibile determinare delle precondizioni a cui associare in modo deterministico l'obbligo d'intervento. Devono essere invece valutate, caso per caso, le capacità e la possibilità della persona fragile di fronteggiare l'evento sfratto e di trovare risorse abitative sostitutive idonee. Può accadere peraltro che il rilascio forzoso dell'abitazione coinvolga incapaci "di fatto" e non ancora "di diritto", ovvero persone non in grado di gestire e tutelare adeguatamente la propria posizione giuridica. In questi casi l'amministrazione competente, è chiamata a intervenire, attivando altresì i percorsi più opportuni, qualora ne sussistano le condizioni, per dotare la persona di una protezione giuridica qualificata.

Se non sussistono elementi di fragilità sociale, il servizio sociale professionale svolge un'azione di supporto informativo su risorse alloggiative immediatamente fruibili. È opportuno, a tal fine, disporre di una banca dati aggiornata.

Se invece sussistono elementi di fragilità sociale, l'assistente sociale deve accertare prioritariamente *la presenza di situazioni di pregiudizio o di abbandono* che comportano la segnalazione all'autorità giudiziaria e la messa in atto di interventi di tutela e di sostituzione del nucleo familiare. Al fine di evitare valutazioni improprie e, di conseguenza, interventi inadeguati, soprattutto per quanto concerne gli inserimenti di minori in comunità residenziali, è necessario considerare che l'evento sfratto rappresenta una situazione di grave criticità ma non necessariamente di pregiudizio.

Deve essere infatti valutato come fino all'esplosione dell'evento critico (lo sfratto) i genitori o le persone tenute alla custodia della persona fragile abbiano garantito l'espletamento adeguato del loro ruolo di cura, accudimento, protezione, educazione. L'evento critico rende evidente i limiti di tale adeguatezza e una volta rientrato l'evento, la situazione torna alla normalità (rimozione del rischio). Un indicatore sensibile a riguardo concerne l'evidenza di comportamenti appropriati dei genitori o delle persone tenute alla custodia, che, da subito, dimostrano capacità di individuare soluzioni e risorse, anche momentanee, per la rimozione del problema:

- ricorso all'accoglienza di parenti;
- reperimento soluzioni abitative momentanee (anche diversificate per i vari componenti della famiglia);
- ricerca e reperimento di un'altra abitazione, con investimento di tempo, denaro e impegno nell'autonomia immediata;
- accettazione di proposte immediate e momentanee da parte di Servizi sociali (housing sociale, case famiglie, albergo, ospitalità di volontari, comunità di pronto intervento ecc);

Diverso è invece l'atteggiamento di genitori e delle persone tenute alla custodia che non ritengono dover reperire e/o accettare le proposte menzionate, mantenendo un posizione di chiusura ad ogni possibilità di soluzione, pur di ottenere agevolazioni, contributi consistenti e/o addirittura l'assegnazione di un alloggio. La non accettazione di ogni soluzione diversa dalle aspettative, per i casi di sfratto, segnala la rigidità dei genitori e delle persone tenute alla custodia, ma non si può definire a priori pericolosità e pregiudizio. Compito fondamentale del servizio sociale nel contesto dell'emergenza abitativa è quella di informare i genitori e le persone tenute alla custodia dei limiti a cui sono sottoposti, del dovere dell'ente stesso di provvedere in loro sostituzione²⁹ qualora non vi fosse segno di collaborazione e mediazione, nonché di formulare proposte accessibili e adeguate (secondo criteri di efficacia e di economicità), che permettano di avere il tempo di approfondire la situazione e di trovare soluzioni più stabili ed adeguate, non legate all'urgenza.

L'accettazione di soluzioni intermedie segnala la collaborazione e il buon senso che guidano i genitori e le persone tenute alla custodia nell'accettare aiuti (anche se non corrispondenti alle aspettative) e nell'adattamento alla nuova situazione: questa è la situazione più positiva che permette agli operatori di trovare varie soluzioni a garanzia di una non esposizione a situazione di reale pregiudizio.

Solo in fase residuale va coinvolta l'autorità giudiziaria e specificatamente nella situazioni in cui ci sia pregiudizio. È possibile considerare il sorgere del pregiudizio nei casi di rifiuto perseverato, reiterato e ingiustificato delle proposte che vengono fornite a tutela dei minori e delle persone fragili. Vanno segnalate all'autorità giudiziaria anche le situazioni in cui, nel corso dell'esecuzione dello sfratto, i genitori o le persone tenute alla custodia mettano in atto condotte lesive nei confronti di minori o di persone fragili. In caso di rifiuto di qualsiasi proposta e del permanere del nucleo fragile in condizioni di emergenza abitativa, la situazione deve essere segnalata alle forze dell'ordine perché verifichino la presenza del nucleo sul territorio e, ravvisata l'assenza di un collocamento idoneo, provvedano ad intervenire attivando idonee azioni di collocamento dei minori e delle persone fragili, indipendentemente dal supporto del servizio sociale. In particolare ciò può avvenire in orario in cui il servizio sociale non è disponibile (orario serale o notturno).

Deve essere anche valutato se la situazione non configuri la fattispecie di abbandono di persona minore o incapace, ai sensi dell'art. 591 del codice penale.³⁰ L'atto dell'abbandono

²⁹ Con provvedimenti coercitivi come l'art. 403 del codice civile: "Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione."

³⁰ "Chiunque abbandona una persona minore degli anni quattordici, ovvero una persona incapace, per malattia di mente o di corpo, per vecchiaia, o per altra causa, di provvedere a se stessa, e della quale abbia la custodia o debba avere cura, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni."

implica che il minore o la persona incapace di provvedere a se stessa vengano lasciati in balia degli eventi. Se per quanto concerne i soggetti minori, si ritiene non necessario un preesistente obbligo di cura e di custodia del minore essendo sufficiente che, per un qualsiasi motivo, un soggetto sia venuto a trovarsi in una situazione per effetto della quale il minore è a sua disposizione, un particolare obbligo di cura e di custodia della persona incapace è invece necessario. Tale obbligo può derivare dalla legge o da un rapporto di diritto privato. Perché possa aversi il reato di abbandono di persona incapace, l'ordinamento richiede l'esistenza di un preesistente obbligo specifico di cura o custodia.

L'incapacità della persona di provvedere a se stessa non può essere presunta, ma va accertata in concreto: lo stato personale, infatti, determina il pericolo che costituisce il presupposto del reato. Affinché il reato sussista, è necessario che, in dipendenza dell'abbandono, si crei uno stato, anche solo potenziale, di pericolo per la incolumità della persona incapace. Pertanto, esistendo un obbligo - per legge o per negozio giuridico - di cura o custodia dei figli nei confronti dei genitori anziani, invalidi, la legge non precisa nel dettaglio come essi debbano adempiere ai propri doveri. Il dovere di sorveglianza dell'incapace va commisurato al singolo soggetto.

b) Assenza di situazioni di pregiudizio o abbandono per i minori e per le persone fragili del nucleo

In assenza di situazioni di pregiudizio o abbandono, il servizio sociale provvede ad accertare *la disponibilità di mezzi e risorse* del nucleo interessato dallo sfratto per fronteggiare la situazione di emergenza. Se presenti, non si configura necessario l'intervento del servizio sociale se non in termini di supporto informativo su risorse alloggiative immediatamente fruibili.

Se assenti, va invece valutata *la presenza della rete sociale e la sua disponibilità/adequatezza* all'accoglienza temporanea del nucleo sfrattato. In merito alla posizione delle persone obbligate agli alimenti³¹ ex art. 433 c.c. va tenuto in considerazione che dalla posizione di persona obbligata agli alimenti non deriva alcun obbligo giuridico di ospitare a casa propria il congiunto ovvero di pagargli l'affitto. La possibile ospitalità o l'erogazione di un assegno periodico, infatti, è subordinata a un assenso della persona obbligata, ovvero subordinata a una sentenza del Giudice che abbia condannato l'obbligato a un *facere* in tal senso.

Il servizio sociale, che non ha il potere di imporre, può cercare la condivisione delle persone obbligate. In tale direzione il servizio sociale provvederà quindi a valutare congiuntamente con il nucleo familiare se vi sia la necessità di sostenere la rete sociale del nucleo sfrattato nell'accoglienza del medesimo, prevedendo appositi interventi di sostegno.

La mancata autorizzazione dell'interessato a contattare la sua rete sociale di riferimento, ovvero il rifiuto a fornire informazioni sulla medesima costituiscono invece un indicatore importante del grado di disponibilità del soggetto a fronteggiare e risolvere il problema. Nemmeno è pensabile subordinare l'intervento dell'amministrazione alla preventiva attivazione, infruttuosa, dell'obbligo alimentare, poiché non esonera l'ente locale dagli

³¹ Gli alimenti legali sono prestazioni di assistenza materiale dovute per legge alla persona che si trova in stato di bisogno economico. Essi trovano la loro fonte, anche costituzionale, nel dovere di solidarietà (art. 2 Cost.). Il diritto che ne consegue è un diritto personalissimo, intrasmissibile, irrinunciabile ed imprescrittibile (secondo il dettato dell'art. 2934 del c.c., co. II), inalienabile ed impignorabile; viene qualificato come obbligazione di durata.

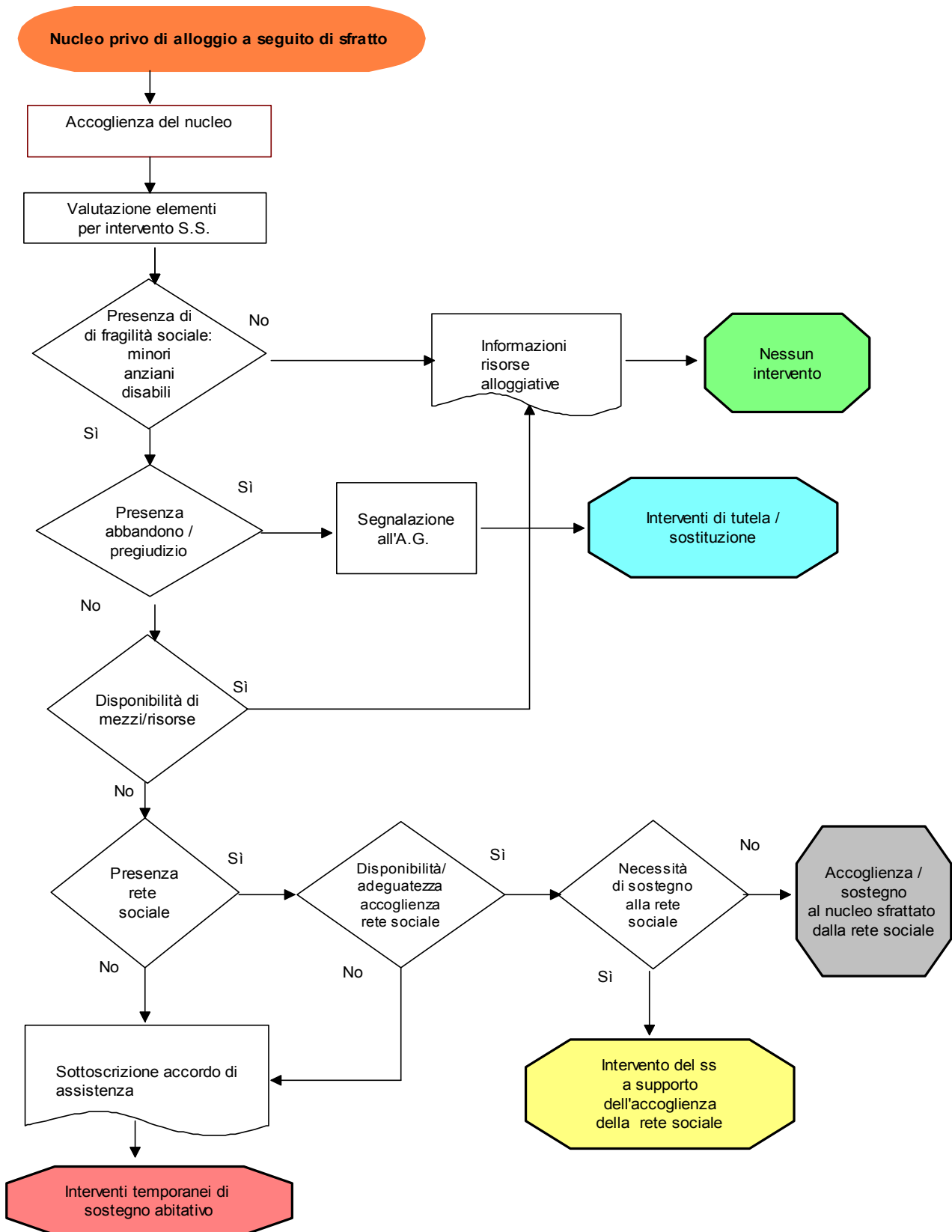
obblighi di intervento nei confronti di persone in situazione di fragilità sociale. Considerato inoltre che la richiesta alle persone obbligate agli alimenti può essere legittimamente fatta solo dall'interessato ovvero dal proprio rappresentante legale e la definizione degli alimenti avviene tramite un procedimento giudiziale, essa, pur avviata dallo stesso, si connota come uno strumento non immediatamente fruibile in situazione di emergenza abitativa.

c) e d) Assenza di mezzi/risorse e assenza di una rete familiare adeguata e disponibile all'accoglienza.

Accertata la presenza nel nucleo familiare di situazioni di fragilità sociale, l'assenza di situazioni di pregiudizio o abbandono a loro carico, l'assenza di mezzi/risorse e di una rete familiare adeguata e disponibile all'accoglienza, il servizio sociale attiva interventi temporanei di sostegno abitativo, prioritariamente a favore di madri e minori e dei soggetti fragili del nucleo familiare, previa sottoscrizione di un accordo di assistenza.

L'accordo, sottoscritto dal nucleo familiare, individuerà le modalità e la durata degli interventi temporanei di sostegno abitativo, gli impegni assunti dallo stesso per la risoluzione dell'emergenza abitativa, nonché eventuali forme di compartecipazione alla spesa.

3. Il modello d'intervento: la fase dell'emergenza



5. I rapporti con l'autorità giudiziaria e le forze dell'ordine

I rapporti del servizio sociale con l'autorità giudiziaria, specificatamente gli ufficiali giudiziari, e le forze dell'ordine sono essenziali in tutta la gestione del procedimento di rilascio forzoso e si sviluppano in tutte e tre le fasi del modello d'intervento proposto.

È necessario condividere con esse un modello d'intervento con orientamenti comuni, rispettoso dei ruoli e delle competenze dei vari soggetti coinvolti attraverso accordi e/o protocolli operativi.

5.1 Nella fase preliminare

Nel periodo precedente l'esecuzione del rilascio forzoso, i rapporti tra servizio sociale e ufficiali giudiziari sono indirizzati essenzialmente:

a) alla segnalazione da parte dell'ufficiale giudiziario di situazioni particolarmente critiche;

b) all'acquisizione di informazioni sulla situazione dei nuclei sottoposti a procedimenti di sfratto per evidenziare la composizione del nucleo familiare, l'eventuale presenza di situazioni di fragilità, la presenza di risorse parentali o amicali di supporto, la rilevazione delle cause e dei motivi che hanno condotto allo sfratto, le ipotesi di intervento, gli interventi ipotizzati e le risorse disponibili a livello istituzionale. Nel caso in cui l'ente utilizzi una procedura codificata per la presa in carico delle situazioni di sfratto (quale utilizzo di una modulistica specifica che evidenzia le proposte effettuate e l'eventuale accettazione o rifiuto) si provvede ad allegare alla relazione la modulistica utilizzata;

c) alla richiesta di rinvio dell'esecuzione dello sfratto, a fronte di alcune garanzie, ad esempio: l'inquilino si sta attivando nel reperimento di una diversa soluzione abitativa e lo dimostra attraverso un preliminare di contratto, oppure si impegna a sanare parte della morosità, anche con l'aiuto di contributi comunali³². Quanto più è precoce l'interlocuzione tra ufficiali giudiziari e servizio sociale, tanto maggiore risulta essere lo spazio d'azione e di intervento.

5.2 Nella fase dell'esecuzione

L'attuazione del potere coercitivo dell'autorità giudiziaria è affidata nella realizzazione del comando contenuto nella formula esecutiva all'ufficiale giudiziario.³³ Questi può richiedere l'assistenza della forza pubblica.³⁴

32 Va precisato che nella fase esecutiva lo sfratto è già stato convalidato. Al momento della convalida il contratto si è risolto e quindi la morosità non può più essere sanata con la finalità di interrompere la procedura di sfratto. Significa che le somme che vengono date alla Proprietà possono avere la finalità di contrattare e "prolungare" i tempi per il rilascio ma non la finalità di far rivivere il contratto che, come detto, si è già risolto. Certamente il pagamento delle mensilità arretrate impedirà alla Proprietà di agire sugli inquilini sfrattati per il recupero del credito.

33 Ai sensi dell'art. 59 c.p.c. (rubricato Attività dell'ufficiale giudiziario) "[I]. L'ufficiale giudiziario assiste il giudice in udienza, provvede all'esecuzione dei suoi ordini, esegue la notificazione degli atti e attende alle altre incombenze che la legge gli attribuisce".

34 Art. 492 comma 7° C.P.C.: "L'Ufficiale Giudiziario ha altresì facoltà di richiedere l'assistenza della Forza Pubblica, ove da lui ritenuto necessario."

Nel nostro ordinamento giuridico non è contemplata un'esplicita e completa definizione di "forza pubblica".³⁵ La dottrina ritiene che con tale espressione s'individuino "l'organismo cui è attribuita l'esecuzione coercitiva materiale dei provvedimenti delle autorità amministrative e giudiziarie".³⁶ Del resto, anche la recente evoluzione normativa ha portato a superare ogni distinzione fra compiti della forza pubblica e compiti di polizia,³⁷ anche nel sentire comune, infatti, per "forza pubblica" s'intendono i carabinieri, la polizia di stato, la polizia locale e, per le specialistiche esecuzioni nei confronti di debitori imprenditori commerciali, la guardia di finanza.

Tali organi, quando occorre, sempre e immediatamente, provvedono ad assistere l'ufficiale giudiziario in sede di esecuzione forzata, allorché la parte esecutata si oppone alla esecuzione in maniera antiggiuridica e, talvolta, anche violenta.

Che il servizio sociale possa essere inteso come tra gli organi comunque sussumibili nell'ampio concetto di "Forza Pubblica" è pertanto da escludersi radicalmente.

Non è nemmeno sostenibile giustificare la necessità della presenza del servizio sociale con un generico ricorso a un generico pregiudizio di minori (ex art. 403 c.c.) coinvolti nella procedura di sfratto in quanto non si può equiparare la "situazione di abbandono", morale o materiale che sia, in cui si può venire a trovare il minore, alla situazione di un minore che, insieme ai propri genitori, magari assolutamente sconosciuti ai servizi sociali territoriali e all'autorità giudiziaria minorile quanto alle loro capacità genitoriali, è costretto a rilasciare un immobile occupato "sine titulo". Appare evidente che l'intervento codicistico in parola non è pensabile, in particolare quale accedente in via automatica, ad una procedura di rilascio di immobile, eseguita dall'ufficiale giudiziario con l'ausilio, o meno, della forza pubblica. Nel caso di rilascio coatto di un immobile, non è dato di rinvenire quale sia l'automatico pregiudizio che sorgerebbe in capo ai minori e che quindi giustificerebbe la presenza e l'attivazione immediata, a fini "tutori", del servizio sociale. È di tutta evidenza che quest'ultimo certo non si sottrarrebbe ad una richiesta di aiuto da parte del nucleo medesimo, o dell'ufficiale giudiziario, che dovesse essere proposta successivamente al rilascio dell'immobile, giacché ciò atterrebbe alla precipua funzione del servizio medesimo. L'opera preventiva del disagio sociale che i servizi realizzano quotidianamente, non potrebbe mai spingersi a una capillare presenza sul territorio in veste valutativa e prognostica di un disagio solo teorico, poiché una siffatta attività è impedita sia dalle scarse risorse funzionali a disposizione sia dai principi generali che governano l'attività amministrativa complessivamente intesa. Si rammenta inoltre che la forza pubblica

Art. 513 comma 2° C.P.C.: "Quando è necessario aprire porte, ripostigli o recipienti, vincere la resistenza opposta dal debitore o da terzi, oppure allontanare persone che disturbano l'esecuzione del pignoramento, l'Ufficiale Giudiziario provvede secondo le circostanze, richiedendo, quando occorre, l'assistenza della Forza Pubblica."

Art. 608 comma 2° C.P.C.: "Nel giorno e nell'ora stabiliti, l'Ufficiale Giudiziario, munito del titolo esecutivo e del precetto, si reca sul luogo della esecuzione e, facendo uso, quando occorre, dei poteri a lui concessi dall'art. 513, immette la parte istante o una persona da lei designata nel possesso dell'immobile, del quale le consegna le chiavi, ingiungendo agli eventuali detentori di riconoscere il nuovo possessore."

Art. 613 C.P.C.: "L'Ufficiale Giudiziario può farsi assistere dalla Forza Pubblica e deve chiedere al giudice dell'esecuzione le opportune disposizioni per eliminare le difficoltà che sorgono nel corso della esecuzione. Il giudice dell'esecuzione provvede con decreto."

³⁵ CORTESE, Forza pubblica, in Enc. del dir., XVIII, 1969, p. 15; ROMANO, Forza pubblica, in Dig. disc. pubbl., VII, 1991, p. 26.

³⁶ CORTESE, Forza, cit., ibid.

³⁷ Ciò soprattutto in forza della l. 1 aprile 1981, n. 121, recante il nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Cfr. ROMANO, Forza, cit., ibid.

presente, a fronte di situazioni particolari di (certo e grave) pregiudizio immediato in capo ai minori, è chiaramente “tenuta”, e non meramente “facoltizzata”, ad un intervento.

È tuttavia pacificamente applicabile la norma di cui all’art. 613 c.p.c.³⁸: “[I]. *L’ufficiale giudiziario può farsi assistere dalla forza pubblica e deve chiedere al giudice dell’esecuzione le opportune disposizioni per eliminare le difficoltà che sorgono nel corso dell’esecuzione. Il giudice dell’esecuzione provvede con decreto*”. In questo caso, la presenza (e l’eventuale attività) del servizio sociale è imposta da un provvedimento dell’autorità giudiziaria procedente, ciò che non pone limite alcuno alla legittimità della prescrizione così impartita.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, assunta la non necessità della presenza del servizio sociale all’esecuzione forzata di rilascio di un immobile quale requisito indefettibile per la corretta esecuzione dei compiti affidati dalla normativa all’ufficiale giudiziario, è necessario concordare preventivamente con i tribunali competenti con quali modalità operative il servizio sociale, ove richiesto dall’autorità giudiziaria, possa espletare al meglio la propria funzione di supporto al nucleo sfrattato.

5.3 Nella fase dell'emergenza

Una volta eseguito lo sfratto, in presenza di un nucleo con situazione di fragilità sociale che rifiuti reiteratamente le proposte di sostegno abitativo temporaneo del servizio sociale e che permanga in condizioni di emergenza abitativa, diventa essenziale la segnalazione e un stretto raccordo con la forza pubblica. Questa, verificata la presenza del nucleo sul territorio e ravvisata l’assenza di un collocamento idoneo, provvederà ad intervenire attivando interventi di collocamento dei minori e delle persone fragili.

³⁸ Rubricato “Difficoltà sorte nel corso dell’esecuzione.”

6. Allegati

Il gruppo di lavoro mette a disposizione alcuni strumenti di lavoro utili all'intervento dell'assistente sociale nell'ambito del rilascio forzoso dell'abitazione:

- a) sintesi procedura esecutiva per il rilascio dell'immobile
- b) lettera tipo all'autorità giudiziaria per prestare assistenza il giorno dell'esecuzione presso la sede del servizio
- c) lettera tipo dal Comune al nucleo familiare interessato dallo sfratto
- d) modulistica con utenza

Sintesi procedura esecutiva per il rilascio dell'immobile

Di seguito una breve descrizione relativa alla procedura esecutiva per il rilascio dell'alloggio, concesso in locazione, ad uso abitativo, e con regolare contratto registrato presso l'Agenzia delle Entrate.

Prima di procedere con la descrizione è bene precisare che vi possono essere due tipologie di sfratto:

- per finita locazione (il locatore decide di non rinnovare il contratto a seguito della sua scadenza naturale)
- per morosità (il locatario si rende moroso del canone di locazione)

Per quanto concerne lo sfratto per finita locazione il locatore può intimare detto sfratto con relativo atto giudiziario di citazione per la convalida, nel caso in cui il locatario non lasci l'appartamento dal giorno in cui è cessato il rapporto di locazione.

Per quanto riguarda lo sfratto per morosità, invece, si parla di inquilino "moroso" quando quest'ultimo non corrisponde al proprietario dell'alloggio anche solo una rata del canone mensile e/o degli oneri accessori (es. spese condominiali), stabiliti nel contratto, così come rubricato all'art. 5 della L. n. 392 del 27 luglio 1978 "*Equo Canone. Disciplina delle locazioni di immobili urbani*".

Inoltre, in base all'art. 658 del Codice di Procedura Civile (c.p.c.) "*Il locatore può intimare al conduttore lo sfratto [...] anche in caso di mancato pagamento del canone di affitto alle scadenze [c.c. 1587; c.p.c. 633], e chiedere nello stesso atto l'ingiunzione di pagamento per i canoni scaduti [...]*"

In entrambi i casi si delineano tre fasi:

- stragiudiziale
- giudiziaria
- esecutiva

FASE STRAGIUDIZIALE

Qualora l'inquilino non corrisponda nei termini pattuiti il canone di locazione, il locatore (che potrà avvalersi del patrocinio di un avvocato) può inviare un richiamo, tramite lettera raccomandata con ricevuta di ritorno, invitandolo ad ottemperare al pagamento fornendogli un termine, generalmente non superiore ai 15 giorni dal ricevimento dell'avviso. In tale avviso, inoltre, il locatore avviserà l'affittuario che in caso di mancato versamento degli oneri previsti adirà le vie giudiziarie al fine di ottenere "*una sua condanna al pagamento delle*

somme dovute e, previa dichiarazione di risoluzione del contratto di locazione, alla restituzione dell'immobile locato³⁹.

FASE GIUDIZIARIA

In questa fase si configura la sopraccitata procedura della "convalida di sfratto" prevista agli articoli 658 e seguenti del c.p.c..

*"Tale procedura speciale inizia con un atto giudiziario (denominato: **atto di intimazione di sfratto per morosità e contestuale citazione per la convalida**") fatto pervenire all'inquilino moroso tramite Ufficiale Giudiziario (la cosiddetta notifica), con il quale il locatore, per il tramite del legale, intima lo sfratto per morosità all'inquilino e lo cita ad un'udienza avanti al giudice del Tribunale del luogo ove è sito l'immobile locato, al fine di vedere, previa dichiarazione che il contratto si è risolto, convalidato (tramite ordinanza) lo sfratto intimato e di vedere condannato di conseguenza l'inquilino alla restituzione dell'immobile e al pagamento (tramite decreto ingiuntivo) delle somme dovute dal medesimo.*

Se l'inquilino compare all'udienza (e potrà farlo o personalmente o assistito da un proprio legale⁴⁰), potrà in tale sede opporsi alla convalida (e allora, previo tentativo di conciliazione

³⁹ A cura di Avv. Giuseppe Petix. Sfratto per morosità e procedura esecutiva per il rilascio (Si veda: <http://www.uppi-bologna.it/images/13lega/f2lega36.htm>)

⁴⁰ Avvocato a spese dello Stato - Tratto da sito del Ministero della Giustizia - http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_7_2.wp

Al fine di essere rappresentata in giudizio, sia per agire che per difendersi, la persona non abbiente può richiedere la nomina di un avvocato e la sua assistenza a spese dello Stato, purché le sue pretese non risultino manifestamente infondate.

L'istituto del patrocinio a spese dello Stato vale nell'ambito di un processo civile ed anche nelle procedure di volontaria giurisdizione (separazioni consensuali, divorzi congiunti, ecc.).

L'ammissione al gratuito patrocinio è valida per ogni grado del processo e per le procedure connesse. La stessa disciplina si applica anche nel processo amministrativo, contabile e tributario.

Chi può essere ammesso: per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 10.766.33.

Se l'interessato convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia, compreso l'istante.

Eccezione: si tiene conto del solo reddito personale quando sono oggetto della causa diritti della personalità, ovvero nei processi in cui gli interessi del richiedente sono in conflitto con quelli degli altri componenti il nucleo familiare con lui conviventi.

Possono richiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato: i cittadini italiani; gli stranieri, regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del processo da instaurare; gli apolidi, gli enti o associazioni che non perseguano fini di lucro e non esercitino attività economica.

L'ammissione può essere richiesta in ogni stato e grado del processo ed è valida per tutti i successivi gradi del giudizio. Se la parte ammessa al beneficio rimane soccombente, non può utilizzare il beneficio per proporre impugnazione.

Esclusione dal patrocinio in ambito civile: il beneficio non è ammesso nelle cause per cessione di crediti e ragioni altrui (salvo se la cessione appaia fatta in pagamento di crediti o ragioni preesistenti).

Dove si presenta la domanda: la domanda di ammissione in ambito civile si presenta presso la Segreteria del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, competente rispetto al: luogo dove ha sede il magistrato davanti al quale è in corso il processo; luogo dove ha sede il magistrato competente a conoscere del merito, se il processo non è ancora in corso; luogo dove ha sede il giudice che ha emesso il provvedimento impugnato per i ricorsi in Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti.

Come si presenta la domanda: i moduli per le domande sono disponibili presso le stesse Segreterie del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. La domanda deve essere presentata personalmente dall'interessato con

presso un mediatore, come ora prevede la legge, si instaurerà un procedimento ordinario e, il tentativo di riavere in tempi e costi relativamente ragionevoli l'immobile locato, salvo che non venga al locatore concessa l'ordinanza provvisoria di rilascio di cui all'art. 665 c.p.c., sfumerà) oppure sanare la morosità versando al locatore l'importo dovuto per tutti i canoni scaduti e per gli oneri accessori, oltre agli interessi legali e alle spese legali liquidate dal Giudice, oppure ancora chiedere che gli venga assegnato un termine (detto: "termine di grazia") non superiore a giorni 90 per provvedere alla predetta sanatoria e, in tal caso, il Giudice, assegnato il termine, rinvierà ad un'ulteriore udienza detta di verifica.

Se all'udienza l'inquilino non compare o non si oppone e non sana la morosità all'udienza o nei termini indicati, il Giudice (alla prima udienza nelle prime due ipotesi oppure all'udienza di verifica nella terza ipotesi) convaliderà lo sfratto intimato e fisserà una data, detta di esecuzione, per il rilascio dell'immobile a non meno di un mese dopo tale udienza"⁴¹.

FASE ESECUTIVA

Se l'inquilino, nonostante la convalida e il provvedimento del Giudice, non ottemperi al debito contratto e decida di non lasciare l'appartamento, l'avvocato del locatore notificherà mediante l'ufficiale giudiziario il c.d. atto di precetto, in cui gli intimerà di rilasciare l'immobile entro 10 giorni dalla notifica.

L'art. 480 c.p.c. dispone infatti che *"Il precetto [c.p.c. 125, 477, 479, 543, n. 1, 557, 606, 608] consiste nell'intimazione di adempiere l'obbligo risultante dal titolo esecutivo [c.p.c. 474] entro un termine non minore di dieci giorni, salva l'autorizzazione di cui all'articolo 482, con l'avvertimento che, in mancanza, si procederà a esecuzione forzata. Il precetto deve contenere a pena di nullità [c.p.c. 156, 617] l'indicazione delle parti, della data di notificazione del titolo esecutivo [c.p.c. 479, 654], se questa è fatta separatamente, o la trascrizione integrale del titolo stesso, quando è richiesta dalla legge [c.p.c. 603] (1). In quest'ultimo caso l'ufficiale giudiziario, prima della relazione di notificazione [c.p.c. 148], deve certificare di aver riscontrato che la trascrizione corrisponde esattamente al titolo originale.*

Il precetto deve inoltre contenere la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio [c.c. 47; c.p.c. 489] della parte istante nel comune in cui ha sede il giudice competente per l'esecuzione [c.p.c. 16, 26]. In mancanza le opposizioni al precetto [c.p.c. 615] si propongono davanti al giudice del luogo in cui è stato notificato, e le notificazioni alla parte istante si fanno presso la cancelleria del giudice stesso (2).

allegata fotocopia di un documento di identità valido, oppure può essere presentata dal difensore che dovrà autenticare la firma di chi sottoscrive la domanda. Può essere inviata a mezzo raccomandata a.r. con allegata fotocopia di un documento di identità valido del richiedente.

La domanda, sottoscritta dall'interessato, va presentata in carta semplice e deve indicare: la richiesta di ammissione al patrocinio; le generalità anagrafiche e codice fiscale del richiedente e dei componenti il suo nucleo familiare; l'attestazione dei redditi percepiti l'anno precedente alla domanda (autocertificazione); l'impegno a comunicare le eventuali variazioni di reddito rilevanti ai fini dell'ammissione al beneficio.

Cosa fa il Consiglio dell'Ordine dopo il deposito della domanda: Valuta la fondatezza delle pretese da far valere e se ricorrono le condizioni per l'ammissibilità, emette entro 10 giorni uno dei seguenti provvedimenti: accoglimento della domanda; non ammissibilità della domanda; rigetto della domanda; trasmette copia del provvedimento all'interessato, al giudice competente e all'Ufficio delle Entrate, per la verifica dei redditi dichiarati.

⁴¹ A cura di Avv. Giuseppe Petix. Sfratto per morosità e procedura esecutiva per il rilascio (Si veda: <http://www.uppi-bologna.it/images/13lega/f2lega36.htm>)

Il precetto deve essere sottoscritto a norma dell'articolo 125 e notificato alla parte personalmente a norma degli articoli 137 e seguenti [c.p.c. 83, 518].”

Se l'intimazione al rilascio dell'immobile non viene rispettata, l'avvocato richiede un'ulteriore notifica dell'atto tramite l'Ufficiale Giudiziario. Tale atto si chiama “preavviso di sfratto”, di cui di seguito si riporta un fac-simile.

<p style="text-align: center;">PREAVVISO DI RILASCIO DI IMMOBILE</p> <p>L'anno _____ il giorno _____ del mese di _____, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto all' intestato ufficio, su istanza di _____ elettivamente domiciliata in _____ presso lo studio dell'Avv. _____;</p> <p>- vista l'ordinanza emessa dal _____ il _____; spedita in forma esecutiva e notificata il _____, con la quale il Giudice del _____ ordina al Sig. _____ di _____</p> <p>-visto l'atto di precetto notificato il _____ con il quale si intimava il rilascio dell' immobile entro il termine di dieci giorni dalla notifica;</p> <p>-rilevato che il Sig. _____ non ha rilasciato libero da persone e cose l'immobile _____ di _____ cui _____ in _____ premessa;</p> <p>- visto l'art 608 c.p.c.;</p> <p style="text-align: center;">COMUNICO</p> <p>Al Sig. _____, che il giorno _____, alle ore _____ e segg., mi recherò nell'immobile sopra descritto; e procederò alla immissione in possesso della ricorrente nei termini di legge.</p> <p style="text-align: right;">L'Ufficiale Giudiziario</p> <p style="text-align: center;">TRIBUNALE DI XXX RELAZIONE DI NOTIFICAZIONE</p> <p>In _____, addì _____, a richiesta di _____, io sottoscritto Ufficiale Giudiziario addetto all'intestato ufficio, ho notificato l'atto che precede a _____, nel suo domicilio sito in _____, ed ivi consegnando copia a mani di _____</p> <p style="text-align: right;">L'Ufficiale Giudiziario</p>

Come si può notare in tale atto l'Ufficiale Giudiziario comunica all'inquilino il giorno e l'ora esatti in cui si procederà ad eseguire materialmente lo sfratto.

Nel giorno indicato l'Ufficiale Giudiziario effettuerà il primo accesso, generalmente da solo, presso l'abitazione per richiederne la restituzione.

Qualora l'affittuario, nel giorno indicato nell'atto, non rilasci l'immobile l'Ufficiale Giudiziario fisserà un successivo accesso che sarà contestualmente notificato. Si precisa che tale seconda notifica avrà luogo anche nel caso in cui l'inquilino non si faccia trovare nell'abitazione oppure non apra la porta all'Ufficiale Giudiziario.

Se necessario, agli ulteriori accessi, l'U.G., interverrà con l'intervento della forza pubblica⁴² (Carabinieri o Polizia), del fabbro per sostituire la serratura ed eventualmente anche da altre figure professionali che dovessero rendersi necessarie (es. pediatra, medico legale ecc).

In apposito verbale verranno descritte e documentate tutte le attività svolte.

Successivamente all'esecuzione dello sfratto, se nell'appartamento risultano ancora presenti beni e/o mobili dell'affittuario, l'Ufficiale Giudiziario redigerà un inventario di tali beni; poi si nominerà un custode che dovrà provvedere a restituire gli stessi all'inquilino. Qualora il locatario non dovesse riprendere tali beni, il proprietario dell'immobile per il tramite del proprio legale, potrà effettuare una istanza al Giudice dell'Esecuzione per chiedere di essere autorizzato a spostarli dall'appartamento e/o a chiederne la loro vendita forzata, la cui rendita potrà essere utilizzata a parziale copertura del credito contratto.

⁴² Art. 608 c.p.c.: "L'esecuzione inizia con la notifica dell'avviso con il quale l'ufficiale giudiziario comunica almeno dieci giorni prima alla parte, che è tenuta a rilasciare l'immobile, il giorno e l'ora in cui procederà. Nel giorno e nell'ora stabiliti, l'ufficiale giudiziario, munito del titolo esecutivo e del precetto, si reca sul luogo dell'esecuzione e, facendo uso, quando occorre, dei poteri a lui consentiti dall'art. 513, immette la parte istante o una persona da lei designata nel possesso dell'immobile, del quale le consegna le chiavi, ingiungendo agli eventuali detentori di riconoscere il nuovo possessore."

**LETTERA TIPO ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA PER PRESTARE ASSISTENZA IL GIORNO DELL'ESECUZIONE
PRESSO LA SEDE DEL SERVIZIO**

Comune di XXX
Settore Servizi Sociali

Spett.le Tribunale Ordinario di Milano
Sez. Esecuzione Immobiliari
c.a. Giudice XXX
fax: XXX

Oggetto: procedimento R.G. n.XXX – signor XXX moglie + figlio minorenni

Con riferimento all'Ordinanza di cui all'oggetto, data 01 marzo 2013 si ribadisce, come già altre volte comunicato, che lo scrivente Settore è a disposizione del nucleo familiare che potrà segnalare la propria condizione di bisogno riferendosi al Servizio Sociale, competente territorialmente, nello specifico: Servizio Sociale Pronto Intervento Minori – Via XXX – piano XXX – Tel. XXX

Si informa inoltre che, in presenza di specifici requisiti, il nucleo può presentare domanda di alloggio di emergenza rivolgendosi al Settore Assegnazione Alloggi di ERP – Via XXX

Distinti saluti

IL DIRETTORE DEL SETTORE
XXX

⁴³ Modello lettera fornito dall'Ufficio dei Servizi Sociali del Comune di Milano

Comune di XXX
Settore Servizi Sociali

Egr. Sig. XXX
via xxxx
Comune di XXX

Oggetto: sfratto nucleo familiare residente a XXX in via xxx

Gent. Sig.,

con la presente la informiamo che, in relazione all'esecuzione dello sfratto fissata per il giorno XXX, il servizio sociale scrivente rimane disponibile per valutare la situazione sociale del suo nucleo.

Come già comunicato e spiegato in sede di segretariato sociale in data XXX, XXX, e XXX, il servizio sociale non dispone di strutture per l'emergenza abitativa ove poter collocare il nucleo, ma rimane disponibile, su richiesta esplicita dei genitori, al collocamento dei figli minori in strutture educative residenziali, in attesa che gli adulti individuino soluzioni abitative alternative ed idonee.

Si rammenta che vi è piena disponibilità dell'Amministrazione nel supportare con un contributo economico eventuali soluzioni abitative reperite in autonomia dalla famiglia. È inoltre possibile, come già detto, presentare domanda presso l'ufficio case del comune per l'ottenimento del c.d. "buono casa".

A tal proposito e qualora Voi decideste di valutare una delle proposte qui sopra esposte Vi invitiamo a presentarvi per un ulteriore colloquio di approfondimento con l'assistente sociale Dott.ssa XXX in data XXX presso la sede del servizio sociale in via XXX.

Distinti saluti

Il funzionario Responsabile

Dott. XXX

⁴⁴ Modello lettera fornito dall'Ufficio dei Servizi Sociali del Comune di Cinisello Balsamo

[CARTA INTESTATA DELL'ENTE]

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI CERTIFICAZIONE E DI ATTO DI NOTORIETA'

Ai sensi degli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/2000 e successive modifiche

Il/ La sottoscritto/a
Nato/a a..... prov.....il..... residente in.....
Via/Piazza.....n°..... stato civile
Professione.....
Telefono fisso Cellulare Fax
Email.....Codice fiscale.....

SOGGETTO A PROCEDURA DI SFRATTO DIVENUTO ESECUTIVO

Data prevista per l'esecuzione come attestato da documentazione allegata:

- CONVOCATO**
- PRESENTATOSI SPONTANEAMENTE**

in data presso l'ufficio servizi sociali del Comune di Coccaglio per un colloquio con l'Assistente Sociale

- FORNISCE**
- NON FORNISCE**

Il proprio consenso affinché gli operatori del servizio sociale possano contattare eventuali figure parentali che possano svolgere un ruolo di supporto del nucleo familiare:

COGNOME NOME
Grado di Parentela TEL

⁴⁵ Elaborato dall'Ufficio dei Servizi Sociali del Comune di Coccaglio (BS)

COGNOME NOME

Grado di Parentela TEL

FORNISCE

NON FORNISCE

Il proprio consenso affinché gli operatori del servizio sociale possano contattare eventuali servizi specialistici coinvolti al fine di poter strutturare un progetto di aiuto e supporto condiviso:

SERT: Operatore di riferimento

.....

CPS: Operatore di riferimento

.....

ASL: Operatore di riferimento

.....

ALTRI:

Luogo, data _____

Letto, riconfermato e sottoscritto
IL DICHIARANTE

(Firma Leggibile)

Il/La sottoscritto/a

DICHIARA

Di aver ricevuto le seguenti proposte IN DATA

- 1) Erogazione di un contributo (da determinarsi successivamente) per il pagamento di tre mensilità dovute per la locazione di una nuova abitazione reperita dal nucleo familiare (eventualmente da versare direttamente all'agenzia o al proprietario dell'abitazione);
- 2) Erogazione di un contributo (da determinarsi successivamente) per una famiglia di parenti o amici che sono disponibili ad ospitare il nucleo familiare sfrattato per un massimo di tre mensilità;
- 3) Erogazione di un contributo (da determinarsi successivamente) per eventuali spese di viaggio da sostenere per il rientro in patria del nucleo familiare o di parte dello stesso;
- 4) Ingresso presso "Casa Accoglienza Distrettuale per Donne con figli minori" per un periodo massimo di mesi sei sulla base della costruzione di un progetto di presa in carico predisposto dal Servizio Sociale;
- 5) Collocamento in albergo per massimo una settimana per madre e figli minori in attesa che il nucleo familiare reperisca altra soluzione abitativa idonea;
- 6) Varie ed eventuali:

Il/La sottoscritto/a

- ACCETTA:** la seguente proposta fornita dal servizio: PROPOSTA N. _____
- RIFIUTA** le proposte sopra descritte.

Letto, riconfermato e sottoscritto
IL DICHIARANTE

(Firma Leggibile)

INVIO COMUNICAZIONI

Il sottoscritto chiede che ogni comunicazione relativa al procedimento venga notificata al seguente indirizzo (DA COMPILARE SOLO SE DIVERSO DALLA RESIDENZA)

Nome e cognome

Via n. CAP

Comune.....Tel

Il/La Sottoscritto/a autorizza l'Amministrazione Comunale al trattamento dei dati contenuti nelle dichiarazioni rese per le finalità del procedimento per il quale sono richieste e le modalità di servizio, ai sensi delle disposizioni di cui al Codice in materia di protezione dei dati personali emanato con D.Lgs. n. 196 del 30/6/2003

Luogo e data _____

Letto, riconfermato e sottoscritto
IL DICHIARANTE

(Firma Leggibile)

Visto il rifiuto dell'utente alla firma del presente documento si attesta che quanto in esso dichiarato è stato verbalizzato e reso noto all'utente stesso e che l'operatore scrivente era assistito nell'intervento in questione da un'altra persona che testimonia quanto sopra dichiarato:

Nominativo Operatore: _____

FIRMA _____

Nominativo Testimone: _____

FIRMA _____

ALLEGATI:

- 1- FOTOCOPIA CARTA D'IDENTITA' (ai sensi dell'art. 38, comma 3, D.P.R. 445/00);
- 2- FOTOCOPIA CODICE FISCALE;
- 3- DOCUMENTAZIONE ATTESTANTE LA PROCEDURA DI SFRATTO ESECUTIVO
- 4- ALLEGATO A1 – Autorizzazione versamento contributo a terzi
- 5- ALLEGATO B1 - INTERVENTI DI SOSTEGNO E/O CONTRIBUTI FORNITI DAI SERVIZI SOCIALI

ALLEGATO A1

AUTORIZZAZIONE VERSAMENTO CONTRIBUTO A TERZI

...l....sottoscritt.....
nat.....a.....prov.....il.....
residente in.....(c.a.p.).....
Via/Piazza.....n°.....

AUTORIZZO

Il comune di _____ a versare il contributo a me dovuto direttamente al proprietario dell'abitazione o all'agenzia incaricata:

COGNOME.....NOME.....
CODICE IBAN

Oppure

AGENZIA
.....
OPERATORE DI RIFERIMENTO.....
TEL

Luogo e data _____

Letto, riconfermato e sottoscritto
IL DICHIARANTE
(Firma Leggibile)

ALLEGATO B1

INTERVENTI DI SOSTEGNO E/O CONTRIBUTI FORNITI DAI SERVIZI SOCIALI

1) Data

.....Intervento.....

2) Data

.....Intervento.....

3) Data

.....Intervento.....

4) Data

.....Intervento.....

5) Data

.....Intervento.....

6) Data

.....Intervento.....

7) Data

.....Intervento.....

8) Data

.....Intervento.....