



Una Nuova Politica degli Affitti: Le Proposte dei Comuni

Considerazioni

Il Mercato della Casa in Italia tra proprietari di casa e famiglie in affitto

In Italia la percentuale di proprietari di case è molto elevata: nel 2008, secondo i dati Istat¹, l'81,5% delle famiglie possiede la casa in cui vive. Di queste, il 16,3% paga un mutuo, la cui rata mensile è mediamente pari a 465 euro. Un ulteriore studio di Nomisma evidenzia come il 37% dei 4,5 milioni di famiglie che nel 2009 sostenevano le spese per un mutuo, dichiarò di avere difficoltà a rimborsare la rata mensile. Le famiglie in affitto sono, sempre secondo i dati Istat, il 17,1%, un numero in costante calo negli ultimi anni (la percentuale era pari a 17,2% nel 2007 e 17,7% nel 2006). Questo dato distanzia l'Italia dalla maggioranza degli altri paesi europei. La spesa media per il canone locativo è salito a 362 euro mensili (era pari a 351 euro nel 2007 e 340 nel 2006), con differenze territoriali tra centro nord (dove è pari rispettivamente a 443 e 390 euro) e sud (279 euro al mese).

Costo degli affitti

Nel corso degli anni, il costo degli affitti ha inciso in modo sempre più accentuato sul reddito. **Nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari del 18%, l'incremento dei canoni di locazione in regime di libero mercato nelle aree urbane è stato pari al 105%².** L'incidenza della locazione di un'abitazione di 70 mq sul reddito delle famiglie italiane è così passata dal 10,2% dei primi anni Novanta all'attuale 17,6% (+74%).

¹ Istat, "I consumi delle famiglie - Anno 2008", luglio 2009.

² Fonte: Nomisma, dicembre 2009. Nello stesso documento si evidenzia come, nello stesso periodo, i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 164%.

Il dato è ancora più preoccupante se si considera che accedono al mercato dell'affitto prevalentemente le famiglie meno abbienti. Considerando la distribuzione per quinti di reddito familiare equivalente, si osserva come le famiglie in affitto si concentrano (nel 58,1%) nelle due fasce più basse di reddito, mentre l'incidenza degli affitti nella fascia più alta raggiunge solo l'8,2%. Esiste una concentrazione degli affitti nelle aree metropolitane: in quelle del centro la percentuale è del 27,6% e al nord e al sud la percentuale è comunque superiore al 20%.

Emerge, per il 2007³, una spesa media delle famiglie per l'abitazione in affitto pari al 27,4% del reddito, in linea quindi con la rilevazione dell'anno precedente; quando l'affitto è a prezzi di mercato, invece, l'incidenza arriva a sfiorare il 30%. La spesa per l'abitazione grava per ben il 31,2% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia di reddito più bassa, mentre incide per l'8,4% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia più alta.

La divergenza crescente tra il reddito medio familiare e i canoni di affitto è ben rilevabile anche dal numero degli sfratti per morosità. Nel 2008, dopo un periodo di flessione, il numero degli sfratti è tornato a crescere: sono stati emessi oltre 52.000 provvedimenti di sfratto (+ 18,6% rispetto al 2007), di cui il 78,8% per morosità⁴.

Il nuovo secolo si è aperto con una netta flessione nelle richieste di esecuzioni di sfratto; tuttavia, nel 2005, tali richieste sono tornate a crescere, registrando un +36% rispetto all'anno precedente. Dopo una lieve diminuzione nel 2006, le richieste di esecuzione sono tornate a crescere e nel 2008 hanno superato quota 138mila (+ 26,49% rispetto al 2007). Gli sfratti eseguiti sono poco meno di 25mila, il 18% del totale (anche se si registra una crescita superiore al 10% rispetto al 2007). Riferendosi al mercato dell'affitto, non si può non sottolineare inoltre come il mercato italiano sia caratterizzato da un forte tasso di evasione totale o parziale negli affitti. Anche nei contratti registrati, vi è una pratica comune di dichiarazioni di canoni inferiori a quelli effettivamente percepiti, in modo da evadere parte dell'imposta⁵.

L'edilizia popolare in Italia

In rapporto con gli altri paesi europei, **l'Italia** registra una percentuale estremamente bassa di edilizia popolare: con una percentuale **pari al 4%** è, infatti, quello con la minore quota di alloggi di edilizia sociale pubblica, a fronte del 36% dell'Olanda, del 22% dell'UK e del 20% della media comunitaria. L'offerta abitativa pubblica in Italia, dagli anni '80⁶, si è ridotta del 90%. Dal 1984 al

³ Fonte: elaborazione Cittalia su dati ISTAT (2009)

⁴ Fonte: Nomisma, 2009

⁵ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità di analisi strategica delle politiche di Governo, "Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento", 2007

⁶ E' da considerare naturalmente anche la fine del regime Gescal tra il 1995 e il 1998

2004 la produzione edilizia di nuovi alloggi di residenza sovvenzionata è calata da 34.000 abitazioni all'anno a 1.900 (contro oltre 80mila in Francia e 30mila in Gran Bretagna). Andamento analogo si è registrato per le abitazioni realizzate in regime di edilizia agevolata o convenzionata, passate da 56mila a 11mila nel ventennio considerato⁷. Secondo la stima effettuata nel 2007 dall'Unità di analisi strategica della Presidenza del Consiglio, complessivamente, negli ultimi anni, lo stock abitativo pubblico (di proprietà di Stato, Regioni, Province, Comuni e ATER/IACP) è calato di oltre il 20%: da un milione di alloggi nel 1991 a 900mila nel 2001 e 800mila nel 2007, considerando le circa 100mila cartolarizzazioni effettuate negli ultimi anni e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi.

Le case sono diventate di carta, sono state immesse sul mercato finanziario per produrre redditività e sostenere il sistema economico delle banche, la ristrutturazione delle imprese e, soprattutto, per alimentare la rendita finanziaria. I costi di questo processo di ristrutturazione gravano sulle famiglie in affitto ma anche su quelle che comprano casa indebitandosi con i mutui. Le società immobiliari fanno profitti mai visti e incrementano il fatturato da un anno all'altro. La questione abitativa ha dunque caratteri del tutto diversi da quella conosciuta in passato e anche le soluzioni che si richiedono devono essere diverse.

In Italia fa fatica ad affermarsi una politica della casa che non sia meramente una politica edilizia

Dall'Unità d'Italia ad oggi:

1. Istituzione dell'Edilizia Economica e Popolare
2. L'Edilizia Residenziale Statale del ventennio
3. L'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), i Piani di Zona 167

➤ **Legge Luzzati, 1903**

nasce per coordinare le diverse iniziative promosse da cooperative, enti di beneficenza. Riunifica i diversi soggetti e individua un unico ente morale per la realizzazione delle case popolari - Istituto Autonomo Case Popolari. Gli interventi, fino al 1919, furono finanziati con risorse comunali.

➤ **Testo Unico, 1919**

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Unità di analisi strategica delle politiche di Governo "Le politiche abitative in Italia: ricognizione e ipotesi di intervento", 2007

Lo Stato interviene per far fronte alla crisi degli alloggi del dopoguerra con il blocco dei fitti, e agevolazioni di natura fiscale per l'Edilizia Sociale. Agevolazioni protratte fino al 1928 ed estese però all'Edilizia privata di qualsiasi tipo.

➤ **Nel ventennio fascista**

Intervento diretto dello Stato e nascita dell'Edilizia Residenziale statale. Si attivano gli ICP, che passano da 59 nel 1931 a 78 nel 1936. Ma aumenta il differenziale tra investimenti per l'Edilizia popolare e quelli per l'Edilizia statale. Tra il 1936 e il 1940, gli investimenti sono per il 42% all'Erp e per il 58% all'ES.

➤ **Nel secondo dopoguerra**

Il doppio settennato dell'INA Casa, il Piano Casa Fanfani. Ma soprattutto la legge 167/1962 e con la legge 865/1971 approvata a seguito dello sciopero nazionale sulla casa del Novembre del 1969.

Il 'problema casa' oggi è prodotto

a) *da una diversa condizione nella quale si genera e si alimenta la domanda di casa*

- immigrazione povera in cerca di occupazione e domanda di stabilizzazione territoriale ed economica
- vulnerabilità, esclusione, temporaneità

b) *dalla necessità di un differente modello di produzione dell'offerta abitativa sociale*

- origine pubblica e intervento sempre più 'centralizzato'
- finalità pubblica [trasferimento alle Regioni, riorganizzazione degli IACP, chiusura del fondo Gescal, ...]

Tre diverse risposte per la Politica dell'Abitare

- *La Casa Popolare*
- *La Casa a Costo Accessibile*
- *La Casa sul Mercato*

LE PROPOSTE PER UNA NUOVA POLITICA DEGLI AFFITTI

1. Articolazione dei bisogni abitativi diversi - diverse risposte di servizi abitativi

Il fabbisogno abitativo presenta contenuti diversi sul territorio nazionale in relazione alle diverse realtà sociali, alle norme di settore vigenti e alle tradizioni; anche nei singoli ambiti territoriali, il fabbisogno abitativo è articolato in relazione alle varie aree di bisogno (dai più indigenti alla fascia sociale che, pur non essendo indigente, non riesce a trovare accesso all'abitazione nel libero mercato, ai lavoratori e agli studenti fuori sede).

Inoltre, non si può oggi affrontare la tematica del fabbisogno abitativo in termini puramente numerici, bensì occorre che la valutazione dei bisogni abitativi, nelle sue articolazioni, tenga ben presenti le varie necessità sociali connesse all'abitare.

Per superare l'emergenza abitativa che in questi anni si è riversata quasi interamente sul settore pubblico occorre un concorso di iniziative finalizzato ad incentivare ed ampliare l'offerta abitativa in locazione a canone sostenibile anche sul mercato privato e sull'incremento dei servizi abitativi.

In sostanza, occorre innestare nel mercato residenziale un flusso di mobilità sociale, offrendo ai soggetti che vi si rivolgono la effettiva possibilità di cogliere diverse opportunità in relazione alle proprie necessità e risorse e restituendo all'edilizia residenziale pubblica la sua funzione di servizio ai più bisognosi, finché si trovano in tale condizione.

- **Occorre quindi procedere alla rivisitazione della legge 9 dicembre 1998 n. 431 per aggiornarne le finalità istitutive ed adeguarne le previsioni alla situazione attuale, con l'obiettivo di ampliare l'offerta della casa in locazione riattivando il mercato privato in una cornice di certezze e di convenienza anche per il locatore.**
- Introdurre di un'aliquota ridotta (cedolare secca) al 20% sui redditi da locazione seppure in presenza di posizioni orientate alla finalizzazione della misura alle sole locazioni a canone concordato ovvero anche a quelle offerte a libero mercato;
- Per le caratteristiche del patrimonio abitativo italiano che dispone di una quota importante di non utilizzato la cui proprietà risulta molto frammentata, potrebbero anche rivelarsi utili delle iniziative, come la formazione di agenzie per l'affitto. *“Promuovere le Agenzie per l'affitto come “moduli organizzativi” di livello comunale che possano favorire l'accesso al mercato della locazione alle famiglie in condizioni di emergenza abitativa e che svolgano un ruolo di*

“garante” offrendo speciali garanzie ai proprietari degli immobili che locano a soggetti individuati dai comuni”⁸

- agevolazioni fiscali per gli immobili affittati a canone concordato;
- rendere deducibili dal reddito i canoni di affitto corrisposti dagli inquilini con particolare attenzione agli eventuali effetti sugli inquilini incapienti che non riescono a godere in tutto o in parte dei benefici fiscali;
- considerare beni strumentali, anche ai fini fiscali, gli alloggi di imprese e cooperative di abitazione destinati alla locazione a canoni agevolati o concordati;
- eliminazione del carico fiscale gravante sulle operazioni attuate dagli enti locali relativamente al patrimonio di edilizia residenziale sovvenzionata;
- trasferire ai comuni il gettito derivante dall’imposta di registro sui contratti di affitto;
- richiedere forme di pagamento dei canoni di locazione attraverso bonifico o assegno bancario ai fini della riduzione dell’evasione fiscale”⁹.
- *Fondo sociale per il sostegno all’affitto*. Dare stabilità al finanziamento e rafforzarlo individuando modalità di erogazione che consentano di dare risposte più tempestive ed efficaci.
- *Case sfitte degli enti previdenziali, delle Poste e di RFI e società collegate*. Procedere con il censimento del patrimonio sfitto; attribuire al Comune il diritto di prelazione in ogni fase del processo in caso di vendita, a condizioni non superiori a quelle concesse agli inquilini; obbligo degli enti, nelle situazioni di grave disagio abitativo, di locare a nuclei familiari in condizioni di difficoltà al canone concordato ai sensi dell’articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998 n. 431.

2. Promozione dell’edilizia sociale

Nell’ambito dei programmi nazionali, regionali e locali, saranno promosse sperimentazioni volte a migliorare l’efficacia della risposta ai bisogni emergenti in campo residenziale.

Accanto alle residenze sociali tradizionalmente intese andranno realizzate strutture per l’accoglienza transitoria di persone in condizione di fragilità sociale temporanea, alberghi o residenze sociali e residenze collettive, rivolte a fasce ampie di popolazione, non necessariamente marginali.

Queste strutture andranno localizzate in ambiti urbani “popolari”, ma non marginali.

Strutture che si rivolgano al quartiere, che è per tutti, anche attraverso l'inserimento di servizi di base rivolti agli utenti delle strutture ed agli abitanti del quartiere al tempo stesso.

Analogamente andranno promosse ed incentivate forme di organizzazione di reti di auto-mutuo aiuto quali banche del tempo, gruppi di acquisto solidale, che vedano coinvolti gli abitanti in prima persona, favorendo lo sviluppo della solidarietà sociale a livello di quartiere, contribuendo così a rompere lo stigma che spesso in passato ha accompagnato i quartieri pubblici.

Occorre favorire in concreto lo sviluppo dell'edilizia sociale secondo l'approccio di diversificazione ed integrazione finalizzata alla creazione del mix sociale sopra indicato non solo nei nuovi programmi, ma anche nei quartieri esistenti, occorre che i Comuni possano procedere alle assegnazioni con specifici progetti che, pur avendo come base di riferimento le graduatorie e le deroghe previste dalle norme di settore, evitino la concentrazione delle situazioni di disagio e tengano conto delle criticità esistenti e delle risorse del territorio.

Per poter incrementare il patrimonio di edilizia residenziale, con particolare riferimento all'edilizia sociale destinata a soddisfare i bisogni abitativi delle fasce più deboli della popolazione, è indispensabile individuare misure di contenimento della spesa, agendo su tutti gli elementi di costo degli interventi, sia per la nuova edificazione, sia per la ristrutturazione, sia per il risanamento e la manutenzione.

D'altra parte, l'obiettivo di ridurre i costi non deve implicare una riduzione della qualità degli insediamenti; anzi, la qualità degli interventi costituisce a sua volta una garanzia di contenimento della spesa nel lungo termine. Pertanto la programmazione degli interventi deve impostare una analisi dei costi/benefici nel tempo, comprendendo sia la fase di progettazione e di realizzazione degli interventi, sia quella di gestione nel medio/lungo periodo. In tale ottica, garantire qualità nella prima fase (qualità dei progetti, dei materiali e delle costruzioni, misure di risparmio energetico e di abbattimento degli inquinamenti, ecc.), significa ridurre i costi normalmente previsti nella fase di gestione (manutenzioni, consumi di elettricità, gas e carburanti, ecc.).

➤ Aprire le condizioni anche nel nostro paese per il mercato dell'alloggio sociale e quindi:

a) disporre della risorsa suolo a costo nullo o quasi – Agevolare, mediante cessione gratuita delle aree necessarie, interventi costruttivi di edilizia residenziale sovvenzionata ed altri interventi in relazione ai quali i soggetti attuatori si obblighino alla locazione a canone agevolato delle unità

abitative realizzate e a fronte di predeterminate modalità di utilizzo degli alloggi realizzati con la individuazione dei soggetti destinatari.

- Procedendo per altro con il federalismo Demaniale, sarà possibile fornire norme di indirizzo per regolamentare le zone speciali di ristrutturazione urbanistica dove praticare gli incentivi e gli sgravi fiscali ai privati.
- Favorire intese Comune-Regione-Governo per una migliore distribuzione degli edifici militari ancora strumentali recuperando aree e risorse per incentivare le acquisizioni e/o locazioni a riscatto.

3. L'Edilizia Residenziale Pubblica

Perché l'edilizia residenziale pubblica possa efficacemente svolgere un ruolo di servizio, bisogna che i soggetti gestori (Comuni ed ex Iacp) si facciano promotori della gestione del territorio, con l'attuazione di quei processi di trasformazione e mobilità che consentono di mantenere nel tempo l'adeguatezza funzionale ed edilizia del patrimonio immobiliare, mettendo in atto garanzie sociali e strumenti di partecipazione per ridurre l'impatto sociale. I soggetti gestori devono operare con un approccio che converga le azioni da svolgere nei vari settori di intervento sul patrimonio pubblico (amministrazione, valorizzazione, trasformazione, integrazione di servizi) al medesimo fine del pieno sviluppo dell'edilizia sociale.

Occorre favorire la sperimentazione di nuovi modelli gestionali, in grado di amministrare con efficienza il patrimonio abitativo pubblico e di garantire l'equilibrio tra sostenibilità economica e fattori sociali, partendo dalla diversificazione: (I) delle funzioni, con l'introduzione di commercio e artigianato negli spazi appetibili dei quartieri; (II) dell'utenza, sia quanto a categorie sociali per rivitalizzare i quartieri, sia quanto a capacità economica; (III) dei canoni di locazione, in modo da poter applicare anche canoni che consentano di recuperare i costi e di sostenere una gestione integrata. Tale obiettivo deve essere supportato da apposito piano finanziario che dimostri la sostenibilità della gestione.

- E' necessario accompagnare gli enti locali, in particolare i comuni, nel costruire dei percorsi attuativi per la sperimentazione e l'innovazione in questo settore.
- Per quanto riguarda invece l'alloggio sociale inteso come alloggio popolare, a totale carico dello Stato, occorre ribadire che non è possibile pensare di rinunciare a tale intervento. Servirebbe,

proprio in questo momento di crisi, un intervento straordinario da parte dello Stato per la realizzazione degli alloggi necessari ad esempio a soddisfare le condizioni più disagiate.

- E' necessario in particolare ripensare il ruolo dello Stato stante il fatto che quanto descritto sopra chiama in causa il livello statale in modo sostanzialmente diverso dal passato. Non più un protagonismo diretto ma un ruolo di Regia: un'Agenzia di accompagnamento delle politiche per l'abitare. *“Occorre pertanto destinare in misura certa una parte del bilancio statale alle politiche abitative, che consenta a Regioni e Comuni di programmare con continuità. Tali risorse dovranno avere carattere di volano per determinare all'interno dei programmi regionali la necessaria attivazione di risorse locali (regionali, comunali, private e comunitarie) che insieme concorrano a sviluppare un'offerta pluriennale di alloggi sociali.”*¹⁰

- A livello Regionale sarebbe opportuno definire una normativa urbanistica di riferimento che disciplini la produzione di alloggi sociali e il reperimento dei suoli necessari per la realizzazione di alloggi sociali.

¹⁰ Con l'esaurirsi dei finanziamenti provenienti dalla ritenuta Gescal è venuta a mancare la fonte finanziaria a cui ha fatto riferimento, da venti anni a questa parte, la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica che ha garantito un flusso finanziario annuale ripartito tra le regioni.