

# Ritornare all'affitto. Politiche pubbliche contro la sclerosi proprietaria

di Roberta Cucca e Luca Gaeta

**BACK TO RENTING ? PUBLIC POLICIES AGAINST «THE OWNERSHIP IMPERATIVE» IN ITALY** • The economic crisis in Italy has emphasised that the most vulnerable social groups suffer from a major housing disadvantage, that is rooted in the dynamics of the Italian residential market over the last thirty years. In detail, we refer to the very limited availability of (affordable) flats on the rental market, and we explore the possibility of expanding the rental sector in Italy, on the basis of programs and policies aimed at promoting an affordable housing market.

**KEYWORDS** *Policies, rental sector, housing affordability, Italy, urban planning.*

## 1. Introduzione

In Italia da tempo la casa in affitto è diventata un bene residuale. Il censimento ISTAT del 2011 attesta che, su 24,6 milioni di famiglie, sono soltanto 4,4 milioni quelle che occupano un alloggio in regime di locazione, cioè il 17,9% del totale, compresi gli inquilini dell'edilizia residenziale pubblica. Il numero di famiglie che abitano in affitto si va riducendo da alcuni decenni a questa parte senza che la tendenza mostri segni di inversione. L'acquisto della proprietà, invece, è diventato il modo predominante di soddisfare il bisogno abitativo, indipendentemente dalla classe sociale e malgrado le forti disparità che permangono nelle opportunità di accesso alla casa di proprietà (Filandri 2016).

Negli anni di crisi il disagio abitativo si è esteso a strati più larghi della popolazione, rianimando il discorso sulla politica della casa. Dal lato della domanda il dibattito si concentra sulle difficoltà di accesso al credito per l'acquisto di abitazioni (Caudo 2012; Baldini e Poggio 2014) e sui problemi relativi al costo eccessivo della locazione, alla morosità incolpevole e al rinnovo

*Roberta Cucca, Norwegian University of Life Sciences, roberta.cucca@nmbu.no*

*Luca Gaeta, Politecnico di Milano, luca.gaeta@polimi.it*

dei contratti. Dal lato dell'offerta si dibattono le carenze gestionali dell'edilizia residenziale pubblica e il potenziale, non privo di ambiguità, delle politiche di *social housing* (Fontana e Larena Faccini 2015). Dal dibattito emerge che le politiche per il disagio abitativo dovrebbero perseguire due strategie complementari. La prima è rivolta a mantenere integro il patrimonio residenziale disponibile per l'affitto, incentivando i piccoli proprietari e sussidiando gli inquilini poveri. La seconda è rivolta a ridurre il disagio attraverso la costruzione di nuove case in affitto con il concorso di investitori pazienti, che abbiano cioè prospettive di remunerazione a lungo termine.

Le strategie così schematicamente riassunte sono inadeguate per almeno due aspetti. In primo luogo, si dà per scontata la propensione delle famiglie alla proprietà immobiliare senza considerare la possibilità di riconvertire alla locazione una parte dell'enorme stock edilizio *owner-occupied*, cosa che si sta verificando in paesi europei colpiti quanto l'Italia dalla crisi globale. In secondo luogo, il disagio abitativo è compreso nei suoi aspetti di indubbia drammaticità come un campo settoriale di politiche senza metterlo adeguatamente in relazione con lo stato recessivo dell'economia nazionale.

In questo articolo si sostiene che la riduzione del patrimonio locativo ha raggiunto in Italia un livello tale da generare conseguenze negative per lo sviluppo del paese, conseguenze che la crisi rende manifeste. Si sostiene, in altri termini, che la proprietà residenziale *omnibus* sta diventando un serio problema per tutta la società italiana, non solo per coloro che non possono permettersi l'acquisto di una casa, anche se alcuni gruppi sociali hanno tratto cospicui vantaggi dall'accesso alla condizione proprietaria. Si propone perciò di definire «sclerosi proprietaria» l'effetto cumulativo di fenomeni molteplici, che comprendono il disagio abitativo delle famiglie appartenenti al ceto medio oltre a quello cronico delle famiglie povere; la ridotta mobilità di occupati e disoccupati sul territorio nazionale; la quota elevata di risparmio delle famiglie congelata in immobili e l'indebitamento prolungato per il rimborso dei mutui; l'accentuata dipendenza dei figli dai genitori per l'accesso alla casa; il sottoutilizzo di uno stock residenziale largamente superiore al fabbisogno anche nelle aree più popolate. Questi temi sono discussi nel secondo e terzo paragrafo.

La diagnosi della sclerosi proprietaria è un modo parziale ma significativo di interpretare le ragioni non più trascurabili che danno fiato alla retorica politica del paese bloccato. La casa infatti è un bene primario: la difficoltà di accedervi nei luoghi e nei tempi opportuni pone dei limiti all'autonomia, alla progettualità e alla sicurezza delle persone che si ripercuotono sull'andamento della vita pubblica. Anche se il possesso della casa è un fattore riconosciuto di ascesa sociale, esiste una soglia oltre la quale la sommatoria delle ascese individuali risulta in un declino collettivo.

È immediato domandarsi se e come sia realizzabile un ritorno all'affitto: se l'affitto cioè possa nuovamente diventare una modalità diffusa di godimento

dell'alloggio. Nel quarto paragrafo si passano in rassegna un insieme di politiche pubbliche che potrebbero concorrere, in un decennio, a riequilibrare sia il rapporto tra proprietari di case e affittuari, sia il rapporto tra canoni e redditi.

## 2. Una «sclerosi proprietaria» affligge l'Italia

I dati censuari del 2011 confermano la crescita ulteriore delle famiglie che abitano case di proprietà. È questa una tendenza di lungo periodo. Nel 1961 le famiglie in affitto erano ancora di poco maggioritarie, ma nel 1971 le famiglie proprietarie dell'abitazione principale costituivano oltre la metà del totale. La patrimonializzazione familiare si fa impetuosa fino al 1991, quando la percentuale di famiglie proprietarie raggiunge il 68%, poi rallenta ma senza subire interruzioni, per toccare nel 2011 il 71,8%.

La distribuzione degli *owner-occupier* sul territorio nazionale è disomogenea. In oltre un terzo dei piccoli comuni essi sono oltre l'80% delle famiglie che occupano un alloggio. Sopra la soglia del 75% si attesta oltre la metà dei comuni, tra cui otto capoluoghi provinciali (Enna, Teramo, Grosseto, Prato, Oristano, Ascoli Piceno, Matera, Ragusa). All'incirca i quattro quinti dei comuni superano la media nazionale, tra cui due capoluoghi regionali (Potenza e Perugia), ma nessuno dei grandi centri urbani raggiunge il 70% a eccezione di Genova. È soprattutto nell'Italia dei piccoli centri che l'accesso alla casa passa attraverso la circolazione della proprietà. Più modesto è lo scarto tra le grandi ripartizioni geografiche (tab. 1) che non supera il 5%. Si ricava da questi dati sintetici che una politica di riequilibrio tra proprietari e affittuari non dovrebbe riguardare le sole città metropolitane, dove si registrano forti tensioni abitative, ma ancor più decisamente i comuni medi e piccoli.

Oltre il 93% delle 24.135.177 abitazioni censite nel 2011 sono intestate a persone fisiche. Considerando questo dato insieme al tasso di famiglie che abitano in proprietà si desume la notevole frammentazione del patrimonio residenziale, anche nei centri urbani dove è predominante la tipologia edilizia plurifamiliare. La Banca d'Italia (2014) attribuiva nel 2011 al patrimonio residenziale delle famiglie un valore di 5.356 miliardi, tre volte superiore al prodotto interno lordo. Una ricchezza in massima parte congelata, visto che l'Agenzia del Territorio (2013) registrava poco più di 600.000 compravendite in quello stesso anno.

Nel settore della locazione i piccoli proprietari sono ugualmente protagonisti. Gli investitori istituzionali sono propensi a liquidare il patrimonio che ancora detengono a causa dei rendimenti comparativamente bassi e dei costi che comporta la manutenzione di edifici vecchi. Secondo uno studio recente di Censis e Nomisma (2015), le società e gli enti detengono il 9% dello stock

Tab. 1. Famiglie per titolo di godimento dell'alloggio, 2011

	Proprietà	Affitto	Altro titolo	Famiglie	% proprietà	% affitto	% altro titolo
Italia	17.691.895	4.422.302	2.468.993	24.611.766	71,8	17,9	10,3
Nord-ovest	4.991.957	1.390.663	540.548	6.927.969	72	20	8
Nord-est	3.602.685	883.716	389.804	4.878.478	73,8	18,1	8,1
Centro	3.581.185	803.962	509.809	4.915.726	72,8	16,3	10,9
Sud	3.615.983	962.964	669.891	5.249.239	68,8	18,3	12,9
Isole	1.900.085	380.997	358.941	2.640.354	71,9	14,4	13,7

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT 2011.

in affitto. L'edilizia residenziale pubblica con 950.000 unità potrebbe dare un tetto al 21% delle famiglie in affitto, ma il numero di alloggi non assegnati è purtroppo elevato.

Molteplici ragioni hanno condotto il settore abitativo italiano a un assetto proprietario che rende residuale la pratica dell'affitto. Una ragione di lungo periodo, che non è possibile qui approfondire, è la costruzione di consenso all'economia sociale di mercato, fondata sulla piccola proprietà e sul risparmio, quale antidoto alla presa del radicalismo politico sui ceti intermedi. Una seconda ragione è la protezione assicurata dalla proprietà edilizia nei confronti dell'inflazione monetaria che, dal 1970 al 1990, fu quasi ininterrottamente superiore al 5% annuo con punte del 20%. Bernardi e Poggio (2004) sottolineano l'incidenza delle pratiche di autocostruzione familiare di abitazioni, tollerate anche laddove abusive. Più recentemente hanno influito altre ragioni riconducibili in ultima analisi alla crisi della finanza pubblica italiana. La produzione di edilizia residenziale pubblica è entrata in stasi ancor prima dell'interruzione, nel 1998, del prelievo Gescal dalle buste paga dei dipendenti pubblici e privati. Al disavanzo finanziario degli enti gestori si è tentato di sopperire con la vendita di una parte non irrilevante del patrimonio residenziale, sottraendola però alla locazione. La privatizzazione di aziende statali, dal 1992 in avanti, ha provocato come effetto collaterale la liquidazione di importanti patrimoni residenziali in precedenza affittati ai dipendenti. Casi del genere sono quelli delle Poste e telecomunicazioni, delle Ferrovie dello Stato e degli enti previdenziali disciolti, autorizzati a vendere il loro patrimonio dalla legge n. 560 del 1993. Nello stesso anno la riforma della legislazione bancaria e creditizia, stabilendo che l'attività bancaria ha carattere d'impresa, ha moltiplicato il numero e la tipologia degli istituti autorizzati a erogare finanziamenti a medio e lungo termine, secondo il modello di banca

universale. È stato subito dopo elevato all'80% il rapporto massimo tra il finanziamento e il valore del bene ipotecato, con facoltà di arrivare al 100% in presenza di garanzie integrative<sup>1</sup>.

Le ragioni brevemente richiamate non configurano un vero disegno strategico bensì una sommatoria di provvedimenti, talvolta emergenziali, da mettere in relazione a un modello di *welfare state* nel quale la casa in proprietà è venuta progressivamente assumendo un ruolo sussidiario di protezione (Poggio 2013). Nel modello di welfare mediterraneo, infatti, la casa di proprietà gioca un ruolo particolare nei processi di scambio e reciprocità intergenerazionale, amplificato da una limitata copertura sociale al di fuori dei circuiti familiari (Ronald e Elsinga 2012). Deve però far riflettere il fatto che il tasso di famiglie *owner-occupier* sia cresciuto di pochi punti percentuali dal 1991, in un periodo cioè di contrazione del welfare pubblico e malgrado il boom immobiliare del decennio scorso. Si può supporre l'approssimarsi a un limite di saturazione proprietaria, oltre il quale l'offerta non incontra più le esigenze della domanda residenziale anche per quanto riguarda il titolo di godimento: una sorta di sclerosi del mercato che neppure la più sofisticata ingegneria creditizia può risolvere, anzi la aggrava.

Tuttavia per imprese edili e promotori immobiliari la produzione di alloggi destinati alla vendita è l'unica alternativa possibile a causa del prezzo dei suoli edificabili, anche quando sono soggetti a convenzioni urbanistiche. Poiché il prezzo del suolo urbano dipende dal prezzo del volume edificabile, si instaura tra essi un circolo vizioso: il finanziamento bancario rende solvibili famiglie che non potrebbero altrimenti acquistare la casa desiderata; la domanda sostenuta dal credito spinge i prezzi delle case al rialzo rendendo così il mercato ancora più dipendente dal credito, il suolo ancora più costoso e la locazione ancora meno remunerativa. Oggi capiamo meglio la spirale in cui si è avvitato il mercato residenziale, non solo italiano. La crisi dei mutui – come il rintocco di mezzanotte per Cenerentola – ha però bruscamente ridotto la domanda alla sua dimensione reale causando il crollo delle compravendite, la paralisi delle nuove costruzioni, il fallimento di moltissime imprese edili.

Alcuni assetti del mercato residenziale italiano saranno modificati stabilmente dall'impatto della lunga crisi. Qualificati analisti (Censis e Nomisma 2015) stimano in crescita la propensione all'affitto di ampie categorie sociali che non trovano tuttavia alternative reali all'acquisto. Il tasso elevato di *owner occupancy* è di per sé un impedimento all'evoluzione del mercato verso forme più flessibili e convenienti di godimento dell'alloggio. L'inerzia patrimoniale rende per nulla scontato l'adattamento spontaneo dell'offerta edilizia alla domanda emergente di affitto. Proprio per questo motivo, la congiuntura è

<sup>1</sup> Cfr. decreto legislativo del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio del 22 aprile 1995.

propizia per immaginare un insieme di politiche pubbliche tali da imprimere al mercato una spinta nella direzione dell'interesse collettivo. Prima di entrare nel merito delle politiche pubbliche, un più accurato esame delle conseguenze negative della sclerosi proprietaria è oggetto del paragrafo che segue.

### 3. Le conseguenze della «sclerosi proprietaria»

La prima conseguenza negativa della sclerosi proprietaria è che una parte assai consistente della ricchezza delle famiglie è *congelata* in immobili e mutui, cioè in forme di investimento difficili da liquidare. Si tratta di un fenomeno che caratterizza sempre più contesti europei: secondo quanto stimato da Ronald e Elsinga (2012), tra il 1998 e il 2008, il debito contratto dai nuclei familiari per sostenere l'acquisto della proprietà abitativa sarebbe aumentato in alcuni paesi fino quasi al 100%; si tratta soprattutto di contesti che prima della crisi hanno risentito di processi di *re-commodification* del settore dell'housing, primi fra tutti i Paesi Bassi e la Danimarca. Per quanto concerne il nostro paese, la Banca d'Italia stima per l'anno 2013 che le attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) formano il 60% della ricchezza lorda delle famiglie (5.767 miliardi, di cui 4.908 sono la ricchezza abitativa). Rispetto al 2000, osserva l'istituto di Via Nazionale, «la quota di ricchezza lorda detenuta in attività reali è cresciuta di 8 punti percentuali a scapito delle attività finanziarie» (Banca d'Italia 2014, 9). La casa in proprietà dunque assorbe una parte sempre maggiore del risparmio familiare. Secondo la stessa fonte, i mutui per l'acquisto di case nel 2013 valevano 378,4 miliardi contro 98 miliardi stimati nel 2000 a prezzi correnti.

Una seconda conseguenza negativa è il sottoutilizzo dello stock residenziale distribuito sul territorio nazionale in quantità largamente superiore al fabbisogno, come spesso ricorda l'urbanista Campos Venuti. Eppure la parte di stock offerta in locazione è strutturalmente inferiore alla domanda, principalmente a causa di due ragioni. La prima è relativa alla reale composizione di questo stock, che rende difficile valutare il numero di abitazioni concretamente disponibili all'affitto e utili a colmare il gap fra domanda e offerta nelle aree soggette ad alta pressione abitativa. Si fa in particolare riferimento alle seconde case, alle case in attesa di vendita o da ristrutturare, dedicate all'affitto turistico per pochi mesi oppure localizzate in aree a bassa pressione abitativa (ad esempio ampie porzioni della fascia appenninica). Peraltro, lo stock più vecchio richiede interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza che il piccolo proprietario non può oppure non intende sostenere. La seconda ragione è la segmentazione di questo stock in almeno quattro categorie: quella a canone sociale dell'edilizia residenziale pubblica; quella a canone convenzionato secondo gli accordi locali della legge 431/1998; quella a canone libero e, infine, quella informale dei

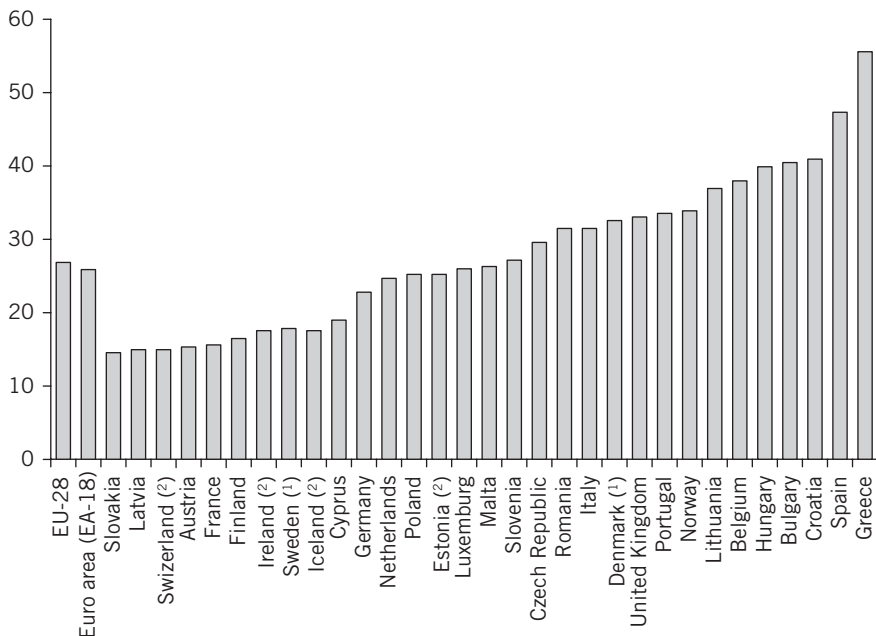


Fig. 1. Costo di mercato delle locazioni nei Paesi Europei in percentuale sul reddito (EU-28).

Fonte: EUROSTAT (2015).

canoni riscossi in nero. Muoversi dall'una all'altra di queste categorie può significare notevoli differenze in termini di garanzie e d'incidenza del canone sul reddito familiare. Come osserva ancora Coppo (1998, 5), le abitazioni a canone sociale e convenzionato «vengono conservate anche se non sono più pienamente adeguate alle esigenze del nucleo familiare e [anche] se sarebbe opportuno lasciarle a nuclei familiari di reddito più basso». Una pratica confermata dall'indagine della Corte dei Conti sull'edilizia residenziale pubblica, che rileva «il funzionamento solo parziale di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni, con il risultato di una permanenza incontestata negli alloggi anche da parte di chi non è più non abbiente» (Corte dei Conti 2007, 16).

Il fenomeno sopra descritto è in buona parte determinato dalla scarsa *affordability* del settore della locazione privata in Italia, anche a confronto con la media europea (fig. 1).

Come ben messo in luce da Benassi e Cavalca (2010), nel corso degli anni il costo degli affitti ha progressivamente inciso sempre più sul reddito delle famiglie. Questo aspetto rappresenta una terza e assai rilevante conseguenza negativa della «sclerosi proprietaria» in Italia. Infatti, nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari del 18%, l'incremento dei

canoni di mercato nelle aree urbane è stato pari al 105% e 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 al 17,6% del 2009 (+74%) (Benassi e Cavalca 2010). In particolare, 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.

Tale fenomeno è in parte spiegato dal fatto che, all'interno dello stock in locazione, si osserva una sorta di polarizzazione sociale nella composizione dell'inquilinato, che vede sovra-rappresentate le fasce sociali più povere. Le famiglie con reddito inferiore al 60% di quello medio rappresentano in Italia ben il 30% dei nuclei afferenti al comparto dell'affitto, contro un valore del 17% registrato nel settore della proprietà (Benassi e Cavalca 2010). È chiaro come in un quadro così delineato i costi della locazione rappresentino un fattore di vulnerabilità sociale cruciale per un numero rilevante di nuclei familiari in Italia.

Un altro aspetto, ben messo in luce da Palvarini (2013), è relativo alle difficoltà di accesso alla casa da parte delle giovani generazioni. Uno degli indicatori che possono essere utilizzati per comprendere questo fenomeno, quarta conseguenza negativa della «sclerosi proprietaria» italiana, è la percentuale di persone fra i 25 e i 34 anni che vivono ancora con la famiglia di origine. A livello europeo (Palvarini 2013), quel che sembra emergere è una relazione tra la diffusione della proprietà abitativa e la quota di giovani che vivono ancora con i genitori: tale percentuale è molto elevata (tra il 45-70%) in paesi quali la Croazia, la Bulgaria, la Grecia e l'Italia (che registrano alte quote di stock abitativo in proprietà), mentre è particolarmente bassa in Danimarca (3%), Svezia (5%) Germania (15%), Austria (21%), paesi cioè con un mercato abitativo in cui la locazione rappresenta un'opportunità molto più «affordable». Se la crisi ha ulteriormente contribuito a limitare l'indipendenza abitativa della maggior parte dei giovani europei di età compresa fra i 18-34 anni (Lennarts *et al.* 2015), il trend di questo fenomeno è particolarmente rilevante in Italia, in quanto fra il 2007-2012 la percentuale dei giovani residenti con la famiglia di origine sarebbe aumentata del 3,7% a fronte di un incremento medio EU 15 che si è attestato intorno al 2,9%. Si tratta però di un fenomeno che caratterizza soprattutto le condizioni abitative della coorte compresa fra i 18-24 anni, la cui quota di giovani residenti con la famiglia di origine è cresciuta del 3,45% fra il 2007 e il 2012. Il dato può indurre a ipotizzare una sempre più ridotta mobilità geografica degli studenti universitari. Contrariamente, la percentuale dei giovani 25-34enni residenti con la famiglia di origine rimarrebbe sostanzialmente stazionaria, mentre sono le condizioni di accesso alla casa ad essere cambiate, con una diminuzione del 2,5% dei giovani proprietari di casa a favore di un aumento

dei giovani che abitano in affitto (+3%). Si tratta di un dato in linea con il trend europeo, ma che in Italia<sup>2</sup> è ragionevolmente imputabile all'aumento della mobilità territoriale dei giovani occupati e in cerca di occupazione e alla ripresa dei flussi emigratori dal sud verso il nord della penisola (Bonifazi 2013).

Considerata la bassa *affordability* del settore, si tratta però di una mobilità ad alto costo, che non tutti sono in grado di sostenere. Questo aspetto introduce una ulteriore conseguenza negativa della scarsa offerta di appartamenti in locazione sostenibile dal punto di vista economico, riguardante la mobilità territoriale dei lavoratori a lungo e breve raggio. Già al termine degli anni novanta Coppo (1998, 1) scriveva, in uno studio sulla mobilità abitativa, che «il nostro mercato residenziale ha assunto progressivamente una configurazione del tutto eccezionale rispetto al quadro europeo [...], caratterizzata da una marcata rigidità che deprime i livelli di ricambio e di mobilità abitativa, con effetti negativi sulle stesse prospettive di sviluppo economico e occupazionale». A fronte della difficile congiuntura economica dell'ultimo decennio, questo aspetto appare particolarmente problematico (Cannari *et al.* 2010). La proprietà dell'alloggio e più ancora la scarsità di abitazioni in affitto sono infatti ostacoli alla libertà di movimento dei lavoratori italiani che limitano la capacità contrattuale, la ricerca di impieghi migliori sul territorio nazionale e la possibilità di evitare lunghi spostamenti pendolari dal luogo di residenza al luogo di lavoro. La casa rischia di essere la variabile indipendente nella ricerca di occupazione, e non viceversa.

#### 4. Tornare all'affitto

Per contrastare le molte conseguenze negative che la sclerosi proprietaria porta con sé, anche per l'Italia è auspicabile un «ritorno all'affitto» attraverso programmi e politiche pubbliche che si pongano il traguardo di un considerevole cambio dei titoli di godimento dello stock abitativo, *riducendo dal 72% al 60% gli alloggi occupati dai proprietari*. Questa riduzione del 12% collocherebbe l'Italia in una posizione intermedia tra paesi come Francia e Regno Unito, che superano il 60% di *owner occupier*, e paesi come Austria e Germania che si attestano sopra il 50%. Considerato che le unità immobiliari a uso residenziale censite dal catasto nel 2013 erano 34.608.918 (OMI 2014) – in massima parte di tipo civile, economico e popolare – il cambio del titolo di godimento dalla proprietà all'affitto dovrebbe riguardare quattro milioni di

<sup>2</sup> È inoltre importante ricordare che tali dati, soprattutto in riferimento al contesto italiano, possono non rispecchiare fedelmente una fotografia delle condizioni abitative giovanili, caratterizzate da ampi margini di informalità (Bricocoli e Sabatinelli 2016).

unità, escludendo le abitazioni di particolare pregio. Si otterrebbero così il raddoppio dell'offerta locativa potenziale e, anche attraverso la promozione di politiche orientate a rendere più *affordable* e meno rischioso questo segmento di mercato, la riduzione dei canoni.

Per il nostro paese si tratta certo di un'ipotesi assai impegnativa, che presuppone una forte determinazione dell'azione di governo da perseguire lungo l'arco di un decennio in quanto richiede l'inversione del trend tuttora in atto. Infatti, nonostante la crisi economica e immobiliare, la casa di proprietà «tiene» nel nostro contesto nazionale mentre in altri paesi duramente colpiti dalla crisi, negli ultimi anni, si sono registrate la graduale diminuzione della quota di case in proprietà sullo stock abitativo complessivo (Irlanda, Spagna, Islanda, ma anche Regno Unito e Danimarca, vedi tab. 2) e la ripresa del mercato privato dell'affitto in parte sostenuta da agevolazioni fiscali e creditizie (Crook e Kemp 2014). Si tratta di esempi che, allo stesso tempo, mettono però in guardia rispetto alla necessità di accompagnare un'eventuale inversione di tendenza attraverso un sistema articolato di interventi orientati a una maggiore *affordability* dei canoni di mercato. Infatti, in questi stessi paesi, il costo delle locazioni non è significativamente diminuito, considerato l'aumento della domanda seguito alla difficoltà di accesso al credito per sostenere l'acquisto immobiliare.

Più che una singola politica pubblica contro la sclerosi proprietaria, la strategia migliore ci pare quella di un insieme di politiche convergenti sullo stesso obiettivo con diversi strumenti e risorse. Considerata anche la particolare natura giuridica del diritto di proprietà, è evidente che tali politiche debbano operare attraverso dispositivi di regolazione, incentivazione e intermediazione, creando condizioni favorevoli alla libera scelta di passare dalla proprietà all'affitto dell'abitazione principale.

Quali politiche è possibile attivare, quali sono già sperimentate in alcuni contesti italiani ed esteri?

Nel settore dell'housing sociale, la politica più diffusa è senza dubbio *l'istituzione di agenzie di intermediazione per la promozione dell'affitto*. Tali agenzie sono una realtà ormai consolidata in Belgio, ma recentemente sono state aperte in via sperimentale anche in Spagna, in Ungheria e in alcuni contesti locali italiani. In Belgio i risultati conseguiti, soprattutto per quanto concerne la capacità di soddisfare i bisogni abitativi delle persone più vulnerabili, sono considerati piuttosto rilevanti, ma per il futuro non si prevede la possibilità di ampliare la platea dei destinatari a causa di un ridotto numero di nuovi proprietari orientati ad implementare tale tipo di contratto (De Decker 2009). In Italia, uno degli esempi più recenti è il Sistema Abitare Torino e Area Metropolitana, una rete di soggetti molto diversi tra loro (Enti locali, Fondazioni, associazioni, cooperative, banche, privati profit e no-profit, agenzie immobiliari) che hanno deciso di impegnarsi sul tema dell'accesso alla

Tab. 2. Variazioni (%) di popolazione che abita in case di proprietà nei paesi europei

	2007	2010	2013	2007-2013
Islanda	86,4	81,3	77,5	-8,9
Regno Unito	73,3	70	64,6	-8,7
Estonia	86,8	85,5	81,1	-5,7
Irlanda	78,1	73,3	:	-4,8
Lettonia	86	84,3	81,2	-4,8
Slovenia	81,3	78,1	76,6	-4,7
Danimarca	67,1	66,6	63	-4,1
Spagna	80,6	79,8	77,7	-2,9
Austria	59,2	57,4	57,3	-1,9
Bulgaria	87,6	86,9	85,7	-1,9
Lussemburgo	74,5	68,1	73	-1,5
Belgio	72,9	71,6	72,3	-0,6
Romania	96,1	97,5	95,6	-0,5
	2007	2010	2013	2007-2013
Norvegia	83,8	82,9	83,5	-0,3
Portogallo	74,2	74,9	74,2	0
Svezia	69,5	70,8	69,6	0,1
Grecia	75,6	77,2	75,8	0,2
Italia	72,7	71,9	73	0,3
Malta	79,8	79,5	80,3	0,5
Olanda	66,6	67,2	67,1	0,5
Ungheria	88,5	89,7	89,6	1,1
Slovacchia	89,1	90	90,5	1,4
Lituania	89,4	93,6	92,2	2,8
Francia	60,5	62	64,3	3,8
Rep. Ceca	74,5	78,7	80,1	5,6
Polonia	62,5	81,3	83,8	21,3

Fonte: Elaborazione su dati EUROSTAT.

casa dando informazioni condivise e certificate, usando strumenti di qualità e collaborando in modo costante tra di loro. Un altro caso recente è quello dell'agenzia sociale per la locazione di Milano. Sostanzialmente, l'agenzia raccoglie, verifica e organizza l'offerta di alloggi di privati o anche pubblici (non ERP) sfitti e disponibili per la locazione e, sull'altro fronte, raccoglie, verifica

e organizza la domanda dei nuclei familiari che presentano un bisogno abitativo intermedio tra l'edilizia residenziale pubblica e il libero mercato. Questa politica promuove il ruolo dei soggetti intermedi tra lo Stato e le famiglie, che si possono considerare in vario modo soggetti imprenditori dell'affitto. Fra il 2015 e il 2016 nella città di Milano il numero dei contratti di locazione a canone concordato è raddoppiato anche a seguito degli interventi promossi dall'Agenzia, ma è chiaro che il numero è ancora decisamente contenuto a confronto con le esigenze abitative del capoluogo lombardo (1.767 nel 2016, cfr. OMI 2017). Seguendo l'esempio di altri paesi, l'Italia potrebbe dotarsi di un'agenzia nazionale che abbia il compito di sostenere e raccordare l'iniziativa delle agenzie locali per l'affitto. Come recentemente affermato da Bricocoli e Sabatinelli (2016), interventi di questo genere potrebbero positivamente agevolare pratiche di condivisione abitativa già ampiamente sperimentate dalle nuove generazioni.

Un timore diffuso tra i piccoli proprietari è quello di incorrere nella morosità degli inquilini, un fenomeno che purtroppo la crisi ha acuito. *Introdurre forme pubbliche di tutela dal rischio di morosità* potrebbe avere effetti positivi sull'offerta di abitazioni in affitto. In Francia è stata introdotta per legge nel 2015 una garanzia universale dei canoni, per far fronte alla morosità incolpevole e all'aumento degli sfratti. La misura riguarda i proprietari privati ai quali una cassa, appositamente istituita con fondi pubblici, avrebbe risarcito il danno da morosità. La cassa avrebbe dovuto col tempo farsi restituire dagli inquilini morosi gli indennizzi versati ai proprietari. L'incertezza sui meccanismi di finanziamento della cassa e sul costo degli indennizzi hanno portato al blocco del provvedimento. Attualmente una forma di garanzia detta Visale (*Visa pour le logement et l'emploi*) è riservata a giovani con meno di 30 anni in cerca di un alloggio privato oppure ai salariati con oltre 30 anni assunti da meno di sei mesi. L'agenzia pubblica Action Logement si fa carico dell'eventuale morosità nei primi tre anni di durata del contratto, rivalendosi sui conduttori. Dopo un anno di applicazione, al termine del 2016, i contratti assicurati erano il 10% di quelli previsti secondo un rapporto informativo dei parlamentari Daniel Goldberg et Jean-Marie Tétart.

Un'altra politica è quella di *contrastare il sottoutilizzo dello stock residenziale non abitato con l'obiettivo di promuovere nuove forme di housing sociale*. Malta ha lanciato un programma di sgravi fiscali ai proprietari e di *rent benefits* ai locatari al di sotto di una determinata soglia di reddito. L'Irlanda e la Spagna (e recentemente il Portogallo) hanno implementato programmi per riutilizzare lo stock residenziale invenduto di proprietà degli istituti di credito con l'obiettivo di favorire contratti di locazione a prezzi calmierati. In Irlanda, più di 3.000 appartamenti sarebbero stati convertiti alla locazione a canone regolato negli ultimi tre anni (Housing Agency Ireland 2016). In Catalogna, l'Agenzia Regionale per l'Housing supporta la riconversione di patrimonio

abitativo privato inutilizzato in abitazioni per la locazione a canone moderato attraverso un accordo con la municipalità di Barcellona. Fino ad ora il programma ha consentito la riconversione di 9.000 unità. Alcune politiche di «mobilitazione della *vacancy*», compresa quella dovuta alla sovrapproduzione edilizia, sono state discusse da Annunziata (2014) in una prospettiva di socializzazione della casa.

Nel settore dei contratti a canone libero, in cui predomina la piccola proprietà immobiliare, una politica è quella di *agevolare lo smobilizzo del capitale investito dalle famiglie in immobili residenziali* attraverso interventi regolativi. Nel Regno Unito ha preso piede dal 2010 una formula di *sale-and-rent-back* residenziale, regolata dalla Financial Conduct Authority. I proprietari (in particolare quelli che si trovano in difficoltà con le rate del mutuo) possono vendere la casa a un'agenzia autorizzata, stipulando nel contempo un contratto d'affitto per la durata minima di cinque anni. Non mancano tuttavia le segnalazioni di abusi commessi da operatori fraudolenti nei confronti di persone vulnerabili. In Italia, con la legge 44/2015, è stato rilanciato il prestito vitalizio ipotecario introdotto nel 2005 con scarso successo (Chiuri e Jappelli 2006). Esso permette ai proprietari ultrasessantenni di liquidare in parte il valore dell'abitazione, in cui seguitano a vivere, attraverso il finanziamento ipotecario erogato da una banca<sup>3</sup>. La restituzione di capitale e interessi compete agli eredi e, qualora essi non provvedano, avviene attraverso la vendita dell'alloggio.

Maggiori tutele ai soggetti coinvolti darebbe *l'istituzione di un sistema di fondi immobiliari chiusi*, a raccolta e ad apporto, riservati a piccoli risparmiatori e piccoli proprietari, con la garanzia statale di un rendimento minimo e posti sotto la sorveglianza di un'autorità pubblica. I proprietari potrebbero conferire al fondo l'alloggio continuando ad abitarlo in affitto e ottenendo in cambio quote di corrispondente valore, che si possono scambiare sul mercato dei titoli. I risparmiatori potrebbero acquistare quote del fondo in cambio del rendimento garantito dai canoni. Le risorse così raccolte sarebbero investite dalla SGR nell'acquisto di alloggi occupati da proprietari che ne diventano inquilini. La liquidazione del fondo in scadenza dovrebbe avvenire con il vincolo di non vendere gli alloggi agli inquilini, ma privilegiando cooperative, investitori istituzionali e altri fondi immobiliari per non frammentare di nuovo il patrimonio residenziale. Durante l'intera vita di simili fondi, la manutenzione e la gestione (anche sociale) degli alloggi richiederebbero competenze tali da alimentare uno specifico mercato professionale.

Tenuto conto dello stato critico della finanza pubblica italiana, non prendiamo in considerazione ulteriori misure di agevolazione ed esenzione fiscale dei soggetti che attualmente operano nel settore dell'affitto.

<sup>3</sup> Al provvedimento guarda con interesse l'Auser (2015) nel suo secondo rapporto sulle condizioni abitative degli anziani.

## 5. Conclusioni

Tra i motivi, non tutti pretestuosi, per cui l'Italia si definisce comunemente «bloccata», noi comprendiamo la rigidità del mercato residenziale, dovuta alla quota sproporzionata di famiglie che abitano alloggi di proprietà. Il frazionamento estremo della proprietà residenziale si ritorce contro l'interesse collettivo dei cittadini perché determina condizioni sempre più selettive e impegnative di accesso alla casa, congela il risparmio delle famiglie e ne scoraggia la mobilità territoriale.

La soluzione che proponiamo è tornare all'affitto come modalità diffusa e accessibile, se non prevalente, di godimento del bene domestico. Per ottenere questo risultato è vano sperare nella costruzione di nuove case in affitto. Il prezzo del suolo edificabile non lo consente e la giurisprudenza costituzionale ha cassato ogni tentativo di ribassare il valore di esproprio.

L'unica strada secondo noi percorribile è la conversione progressiva del patrimonio residenziale esistente dalla proprietà all'affitto attraverso politiche pubbliche di regolazione, incentivazione, intermediazione, in alcuni casi sostenendo pratiche e iniziative innovative già promosse sul territorio. La strategia consiste nel rendere la locazione privata – ed economicamente sostenibile anche per le fasce più deboli – un'opzione d'investimento comunque competitiva.

Nel corso del tempo una perseverante politica nazionale di ritorno all'affitto potrebbe accumulare efficacia e produrre effetti indiretti sul valore del suolo edificabile, che potrebbero rendere fattibili progetti residenziali destinati alla locazione. Una enorme ricchezza potrebbe ritornare in circolazione per consumi e investimenti produttivi in un paese dove la casa sia alla portata di tutti.

## Riferimenti bibliografici

- Agenzia del Territorio (2013), *Rapporto immobiliare 2012. Il settore residenziale*, [www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni).
- Annunziata, S. (2014), *A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post-crisi*, in A. Calafati (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 149-167.
- Auser (2015), *2° rapporto sulla condizione abitativa degli anziani in Italia che vivono in case di proprietà*, a cura di C. Falasca, [www1.auser.it/wp-content/uploads/2015/11/SECONDO%20RAPPORTO%20SULLE%20CONDIZIONI%20ABITATIVE%20DEGLI%20ANZIANI.pdf](http://www1.auser.it/wp-content/uploads/2015/11/SECONDO%20RAPPORTO%20SULLE%20CONDIZIONI%20ABITATIVE%20DEGLI%20ANZIANI.pdf).
- Banca d'Italia (2014), *La ricchezza delle famiglie italiane*, in «Supplementi al bollettino statistico», nuova serie, XXIV, 69.
- Baldini, M. e T. Poggio (2014), *The Italian Housing System and the Global Financial Crisis*, in «Journal of Housing and the Built Environment», 29, pp. 317-334.

- Benassi, D. e G. Cavalca (2010), *L'accesso alla casa: comparazione tra aree urbane e mutamento Intergenerazionale*, Paper presentato alla 3ª conferenza annuale Espanet Italia, *Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo*, Napoli, 30 settembre-2 ottobre.
- Bernardi, F. e T. Poggio (2004), *Home Ownership and Social Inequality in Italy*, in K. Kurz e H.P. Blossfeld (a cura di), *Home Ownership and Social Inequality in Comparative Perspective*, Stanford, Stanford University Press, pp. 187-216.
- Bonifazi, C. (2013), *Mobili per forza. Spostamenti di popolazione nell'Italia della crisi*, in «il Mulino», 5, pp. 798-805.
- Bricocoli, M. e S. Sabatinelli (2016), *House Sharing Amongst Young Adults in the Context of Mediterranean Welfare: The Case of Milan*, in «International Journal of Housing Policy», 16, 2, pp. 184-200.
- Cannari, L., F. Nucci e P. Sestito (2010), *Geographic Labour Mobility and the Cost of Housing: Evidence from Italy*, in «Applied Economics», 32, pp. 1899-1906.
- Cauo, G. (2012), *Povera casa*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 105, pp. 121-128.
- Censis e Nomisma (2015), *Investire sulla casa. Politiche e strumenti per l'affitto in Europa. Proposte per l'Italia*, Rapporto di ricerca promosso da Sidief SpA, [www.sidief.it/eventi/convegno\\_investire\\_sulla\\_casa](http://www.sidief.it/eventi/convegno_investire_sulla_casa).
- Chiuri, M.C. e T. Jappelli (2006), *Dimensioni dell'immobilizzo patrimoniale e l'ipotesi di mutuo ipotecario*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», 3, pp. 151-164.
- Coppo, M. (1998), *Fattori di riduzione della mobilità abitativa e riconfigurazione del mercato abitativo*, intervento al CNEL del 21 gennaio, [www.rst.it/Testi/PDF/Articoli/Abz/A21A98.pdf](http://www.rst.it/Testi/PDF/Articoli/Abz/A21A98.pdf).
- Corte dei Conti (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, approvata con la deliberazione n. 9 del 4 giugno, [www.corteconti.it/controllo/opere\\_publiche/edilizia/delibera\\_10\\_2007\\_aut](http://www.corteconti.it/controllo/opere_publiche/edilizia/delibera_10_2007_aut).
- Crook, T. e P.A. Kemp (a cura di) (2014), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar.
- De Decker, P. (2009), *Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea?*, in «European Journal of Homelessness», 3, pp. 215-230.
- EUROSTAT (2015), *Housing Statistics*, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing\\_statistics#Housing\\_affordability](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics#Housing_affordability).
- Filandri, M. (2016), *Proprietari a tutti i costi. La disuguaglianza abitativa in Italia*, Roma, Carocci.
- Fontana, C. e J. Larena Faccini (2015), *Un nuovo strumento per la casa sociale. Il Sistema Integrato di Fondi Immobiliari tra remuneratività e socialità*, in «Territorio», 74, pp. 163-172.
- Housing Agency Ireland (2016), *Tackling Empty Homes Overview of Vacant Housing in Ireland and Possible Actions*, Discussion Paper, May 2016.
- Lennartz, C., R. Arundel e R. Ronald (2015, online first), *Younger Adults and Homeownership in Europe through the Global Financial Crisis*, in «Population, Space and Place», doi: 10.1002/psp.1961.
- OMI – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2014), *Statistiche catastali 2013. Catasto edilizio urbano*, [www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Statistiche+catastali](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Statistiche+catastali).
- OMI – Osservatorio del Mercato Immobiliare (2017), *Gli immobili in Italia*, Agenzie delle entrate.
- Palvarini, P. (2013), *Casa e disuguaglianze*, in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, Bologna, Il Mulino, pp. 93-117.

- Poggio, T. (2013), *The First Steps into the Italian Housing System: Inequality Between Generational Gaps and Family Intergenerational Transfers*, in R. Forrest e N. Yip (a cura di), *Young People and Housing. Transitions, Trajectories and Generational Fractures*, London, Routledge, pp. 42-63.
- Ronald, R. e M. Elsinga (a cura di) (2012), *Beyond Homeownership: Housing, Welfare and Society*, London, Routledge.