



CONFINDUSTRIA

Centro Studi

Mercato degli affitti, regole e mobilità

Innocenzo Cipolletta¹, Mario Buffo², Giulio de Caprariis³,
Simone Gambuto⁴, Anita Guelfi³

Progetto Concorrenza di Confindustria

coordinato da

Innocenzo Cipolletta, Stefano Micossi e Giangiacomo Nardozzi

¹ UBS Italia.

² Pirelli Real Estate.

³ Confindustria.

⁴ Università di Chicago.

Indice

1. Introduzione.....	3
2. Consistenza ed evoluzione del comparto abitativo in affitto.....	4
3. Accessibilità.....	8
4. La riforma del 1998 alla legge dell'equo canone.....	11
5. Proprietà della casa e mobilità del lavoro.....	14
6. I disincentivi all'investimento immobiliare residenziale per il mercato degli affitti.....	19
7. Come rimettere in moto un mercato bloccato.....	21
8. Alcune proposte operative.....	22

1. Introduzione

Il mercato dell'abitazione è vincolato da una serie di regole e da una legislazione che sta portando a risultati incoerenti con gli stessi obiettivi sociali perseguiti. C'è una legislazione per gli affitti che avrebbe voluto superare il sistema dell'equo canone, ma che non è riuscita ad approdare ad un mercato trasparente sia per la carenza di abitazioni in affitto, sia per una prassi legislativa che di proroga in proroga rende gli sfratti difficili se non impossibili. C'è una legislazione della compravendita che penalizza i trasferimenti tra privati, con carichi fiscali elevati per le seconde case che per altro rendono incerte le valutazioni. C'è un catasto che funziona male e con una valutazione fiscale dei valori catastali che è incoerente con il mercato. C'è un sistema di tassazione locale (ICI) che grava sulla proprietà per servizi locali che vengono resi ai residenti. Ci sono tutte le regole urbanistiche che intervengono sia nella valorizzazione del patrimonio edilizio esistente, sia nell'offerta di nuove case.

Giudicando dai risultati questa regolamentazione rende inefficiente il mercato della casa, finendo per mantenere elevati i costi e per generare distorsioni in altri mercati. Il risultato più eclatante è senza dubbio la rarefazione dell'offerta di case in affitto.

Da tutte le ricerche emerge soprattutto che il problema non è solo che le case in affitto sono care, ma che non ci sono case in affitto. A Milano, ad esempio, il *vacancy rate* è inferiore al 6%, praticamente sotto il livello frizionale, circa il 70% degli immobili sfitti sono stati costruiti prima del 1961 e quindi, probabilmente, le loro condizioni li pongono fuori dal mercato, non direttamente fruibili senza un intervento di riqualificazione. Il mercato delle case in affitto è in forte contrazione: in 20 anni è diminuito dal 35% al 19% dello stock abitativo.

L'aumento della residenza in case di proprietà anziché in affitto non è di per sé un fatto negativo ed è una tendenza comune in molti paesi sviluppati, il dato italiano è però il più basso in Europa: fronte del nostro 19%, la quota di patrimonio immobiliare in affitto risulta pari al 60% in Germania, tra il 40 ed il 50% in Austria, Danimarca, Francia, Olanda e Svezia e sopra il 30% in Gran Bretagna; in Europa solo Spagna (10%) e Irlanda registrano valori più bassi che in Italia.

Sono sempre meno anche le abitazioni costruite con sovvenzioni pubbliche, secondo l'ANCI nel 1984 la pubblica amministrazione era promotrice dell'8% delle iniziative di sviluppo immobiliare residenziale, nel 2004 di meno dell'1%. Anche le risorse per il fondo nazionale di sostegno alla locazione sono state progressivamente ridotte; nel 2000 erano pari a 440 milioni di € e nel 2005 sono scese a 236 milioni.

Questa situazione ha conseguenze negative non solo sul piano sociale, ma anche sulla competitività dell'Italia.

Le difficoltà di accesso alla casa implicano infatti una distorsione nella distribuzione del reddito, soprattutto per determinati strati della popolazione. Gli oltre due terzi delle famiglie che in Italia posseggono una abitazione sono, entro certi limiti, protetti dalle variazioni dei prezzi delle case. Il terzo che non possiede la casa è sottoposto a rischi notevoli per la crescita degli affitti e per la difficoltà di accedere alla proprietà. Ne possono derivare effetti di povertà, tensioni sui salari, e sui prezzi di altri beni e servizi.

C'è una distorsione nel mercato del lavoro, perché la carenza di case in affitto e la necessità di acquistare la casa finisce per ridurre la mobilità dei lavoratori che cercano il lavoro in funzione della casa e non viceversa. Il tasso naturale di disoccupazione dipende dalla facilità con cui le persone possono spostarsi, di impresa e di luogo di residenza, per trovare un lavoro. Il fatto che il bisogno primario di abitazione venga prevalentemente soddisfatto

to investendo nell'acquisto della casa di residenza principale costituisce un freno alla mobilità geografica. Le case offerte in affitto sono relativamente poche e la vendita e il riacquisto di un'abitazione è un'operazione impegnativa e costosa. Vari studi, fatti per paesi diversi, trovano che esiste una correlazione, sia tra paesi che all'interno di un paese, tra livello e variazione del tasso di disoccupazione e aumento della quota di proprietari dell'abitazione di residenza e/o altri tipi di indicatori di cattivo funzionamento del mercato delle abitazioni. Per quanto riguarda l'Italia, vi è evidenza empirica che il differenziale tra Nord e Sud nei prezzi delle abitazioni (differenziale sensibilmente cresciuto dalla metà degli anni ottanta in poi) è un elemento esplicativo non trascurabile del contemporaneo andamento declinante dei flussi migratori interni.

Gli effetti negativi di tale situazione colpiscono in misura relativamente maggiore le generazioni più giovani; vi è una maggiore inefficienza allocativa; possono risultare scoraggiate le nascite di nuove imprese. Un altro effetto negativo è una maggiore congestione nei trasporti: i lavoratori residenti nella casa di proprietà tendono a impegnare maggiormente le strutture di trasporto e per distanze più lunghe.

La contrazione del mercato delle case in affitto dipende soprattutto dai bassi rendimenti netti a causa di un'imposizione fiscale elevata e dalla grande incertezza della durata effettiva dei contratti di locazione. Occorre rivedere la regolamentazione della casa, utilizzando strumenti fiscali e normativi che rendano più trasparente questo mercato. Contemporaneamente occorre vivacizzare il mercato con strumenti che aumentino l'offerta di case in affitto e permettano anche di calmierare gli affitti per specifiche famiglie. Gli interventi devono quindi mirare a generare un'offerta ampia e differenziata di case in affitto, attirando capitali di investitori privati ed istituzionali che "ricostruiscano" il ruolo di proprietari di lungo termine interessati a dare in locazione il patrimonio residenziale. Bisogna inoltre consentire alla fasce più deboli di sostenere canoni di mercato mediante sovvenzioni pubbliche parziali ad integrazioni degli affitti.

2. Consistenza ed evoluzione del comparto abitativo in affitto

Un fenomeno che ha in misura notevole caratterizzato il settore abitativo in Italia negli ultimi trenta anni è stato il progressivo passaggio dei nuclei familiari dall'affitto alla proprietà. Dall'inizio degli anni '70 fino alla fine degli anni '90, il comparto dell'affitto ha perso, infatti, circa 2,5 milioni di unità abitative, mediamente 80.000 abitazioni ogni anno per trenta anni, passando da 6,8 a 4,3 milioni di unità.

Lo stock di abitazioni in affitto è in gran parte proprietà di persone fisiche: l'80% circa degli alloggi in affitto nel 1981, il 67% oggi (Tab. 1). Il numero assoluto di alloggi in affitto di proprietà di enti pubblici è invece aumentato. Gran parte del patrimonio in affitto fa quindi capo a soggetti con un orizzonte di breve periodo, che hanno una ridotta capacità di programmare interventi di manutenzione e operazioni di valorizzazione. A differenza degli altri paesi europei è assai ridotta la presenza dei grandi investitori.

Tab. 1 ABITAZIONI IN AFFITTO PER FIGURA GIURIDICA DEL PROPRIETARIO

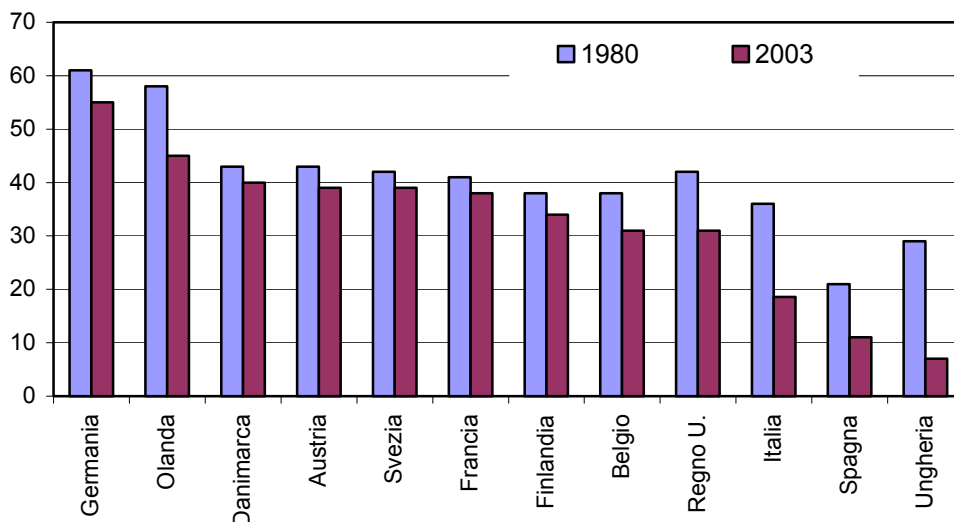
Figura giuridica proprietario	1981		2002	
	Numero	%	Numero	%
Società privata	367.429	5,9	212.182	5,2
Ente pubblico	865.832	13,9	987.463	24,2
Persona fisica	4.858.606	78,0	2.750.207	67,4
Altro	133.127	2,1	130.574	3,2
Totale	6.224.994	100,0	4.080.426	100,0

Fonte: Ance

Nel 2004, secondo i dati dell'Indagine Istat sui consumi delle famiglie, 16,6 milioni di famiglie (e 43 milioni di individui), pari al 72,9% delle famiglie italiane, vivevano in abitazioni di proprietà (Tab. 2). L'8,5 per cento delle famiglie (circa 2 milioni) vive in abitazione in usufrutto o a titolo gratuito. Le famiglie che occupano un'abitazione in affitto risultavano 4 milioni, pari al 18,6% del totale.

La riduzione dell'incidenza delle abitazioni in affitto sul totale, è una tendenza che si è registrata anche negli altri paesi europei. Tuttavia, la riduzione è stata più accentuata in Italia che nella media dei paesi europei, e la quota di abitazioni in affitto è tra le più basse in Europa (Fig. 1). In Europa, infatti, solo Spagna, Ungheria e Slovenia registrano una quota di patrimonio immobiliare in affitto più bassa che in Italia. A fronte del 18,6% italiano, la quota di patrimonio immobiliare in affitto risulta pari al 60% in Germania, tra il 40 ed il 50% in Austria, Danimarca, Francia, Olanda e Svezia e sopra il 30% in Gran Bretagna.

Fig. 1 - ABITAZIONI IN AFFITTO SUL TOTALE PATRIMONIO ABITATIVO
(valori%)



Fonte: Housing Statistics in EU 2004

Nelle regioni dell'Italia centrale la quota di famiglie che vive in abitazioni di proprietà risulta più alta che nella media nazionale (circa 8 milioni di famiglie pari al 73,8 per cento

delle famiglie residenti nel Centro), mentre nelle regioni meridionali tale quota è più bassa della media nazionale (5,3 milioni di famiglie pari al 71,6 per cento delle famiglie del Mezzogiorno). Di converso è quindi nel Mezzogiorno che si registra una più alta incidenza delle abitazioni in affitto (1,4 milioni di famiglie pari al 19,3 per cento), mentre nelle regioni centrali si registra quella meno elevata (700 mila famiglie pari a circa il 17,3 per cento).

Tabola 1 - Famiglie per titolo di godimento dell'abitazione che occupano e per alcune caratteristiche - Anno 2004 (valori assoluti e %)

	Affitto		Proprietà		Usufrutto		Uso gratuito	
	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Numero (in migliaia)	% (sul totale)
Ripartizioni geografiche								
Nord	2.050	18,7	8.060	73,4	265	2,4	605	5,5
Centro	773	17,3	3.291	73,8	111	2,5	286	6,4
Mezzogiorno	1.418	19,3	5.263	71,6	139	1,9	531	7,2
Italia	4.241	18,6	16.610	72,9	515	2,3	1.422	6,2
Classe di età della p.r.								
PR < 35	728	33,3	1.106	50,6	41	1,9	312	14,3
PR 35-64	2.409	18,7	9.472	73,5	180	1,4	822	6,4
PR =>65	1.103	14,3	6.035	78,2	293	3,8	288	3,7
Totale	4.241	18,6	16.610	72,9	515	2,3	1.422	6,2
Tipologie familiari								
Persona sola <35	261	39,1	290	43,5	15	2,3	100	15,1
Persona sola 35-64	603	28,6	1.298	61,5	41	1,9	167	7,9
Persona sola >=65	547	17,0	2.262	70,2	211	6,6	200	6,2
Coppie senza figli p.r. <35	116	24,2	303	63,5	12	2,6	46	9,7
Coppie senza figli p.r. 35-64	282	17,2	1.264	76,9	20	1,2	79	4,8
Coppie senza figli p.r. >=65	263	10,3	2.180	85,6	44	1,7	60	2,4
Coppie con 1 figlio	672	16,4	3.117	76,1	51	1,2	256	6,3
Coppie con 2 figli	589	14,6	3.098	76,6	50	1,2	309	7,6
Coppie con 3 o più figli	188	19,3	698	71,7	10	1,0	77	7,9
Monogenitore	451	25,0	1.234	68,3	39	2,2	62	4,6
Altre famiglie	268	22,3	868	72,2	21	1,8	45	3,7
Totale	4.241	18,6	16.610	72,9	515	2,3	1.422	6,2

Fonte: Istat, Indagine sui Consumi delle famiglie

La principale caratteristica socio-demografica di differenziazione è però, come facilmente intuibile, l'età. La quota delle famiglie in affitto decresce infatti all'aumentare dell'età della persona di riferimento (Tab. 3) e la percentuale di famiglie giovani che vivono in affitto è quasi doppia rispetto alla media generale. Il 33,6% delle famiglie con persona di riferimento sotto i 35 anni vivono infatti in affitto, contro il dato medio prima ricordato di 18,6 per cento. Sono inoltre i single (sia quelli sotto i 35 anni che quelli tra 35 e 64 anni) a presentare quote di abitazioni in affitto più elevate rispetto al resto delle famiglie. Quote sempre elevate di famiglie in affitto si osservano anche per le famiglie monogenitore (25 per cento) e per quelle senza figli e persona di riferimento sotto i 35 anni. La percentuale di famiglie in affitto diminuisce al crescere della dimensione della famiglia. Infine, le famiglie con persona di riferimento ultrasessantacinquenne e senza figli conviventi presentano la proporzione più elevata di proprietà dell'abitazione di residenza (oltre l'85,6 per cento).

Tavola 2 - Famiglie in affitto e spesa media familiare delle famiglie che lo pagano per alcune caratteristiche - Anno 2004 (valori assoluti e %)

	Affitto			
	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Spesa media mensile	Incidenza sulla spesa totale
Ripartizioni geografiche				
Nord	2.050	18,7	339,61	16,1
Centro	773	17,3	348,30	19,7
Mezzogiorno	1.418	19,3	239,68	15,4
Italia	4.241	18,6	307,75	16,5
Classi di età della pr				
PR < 35	728	33,3	355,34	17,8
PR 35-64	2.409	18,7	319,73	15,3
PR =>65	1.103	14,3	250,15	19,8
Totale	4.241	18,6	307,75	16,5
Tipologie familiari				
Persona sola <35	261	39,1	364,19	23,1
Persona sola 35-64	603	28,6	321,43	21,7
Persona sola >=65	547	17,0	230,43	24,6
Coppie senza figli p.r. <35	116	24,2	392,34	15,7
Coppie senza figli p.r. 35-64	282	17,2	337,97	16,6
Coppie senza figli p.r. >=65	283	10,3	264,68	17,4
Coppie con 1 figlio	672	16,4	326,40	14,0
Coppie con 2 figli	589	14,6	311,20	12,8
Coppie con 3 o più figli	188	19,3	305,64	12,8
Monogenitore	451	25,0	292,62	15,9
Totale	4.241	18,6	307,75	16,5

Fonte: Istat, Indagine sui Consumi delle famiglie

3. Accessibilità

Nel 2004, le spese per affitto rappresentano il 16,5% circa della spesa familiare (Tab. 3). Il valore medio della spesa mensile per affitti ammonta a 307,75 euro, con valori più elevati nelle regioni centrali. La proporzione di famiglie in affitto è maggiore per le famiglie i cui livelli di spesa sono inferiori alla media. In particolare, la percentuale di famiglie con abitazione in affitto è maggiore per le famiglie che hanno la spesa per consumo più bassa (Tab. 4). Per queste famiglie l'incidenza della spesa per affitto sulla spesa complessiva familiare

raggiunge un picco del 22 per cento, mentre è limitata all'11 per cento per le famiglie con livelli di spesa più alti. Tra le coppie con figli sono quelle più giovani e quelle più anziane a presentare una maggiore incidenza della spesa per affitto (Tab. 5).

Tavola 3 - Famiglie per quartili di spesa equivalente in affitto e spesa media familiare (a) delle famiglie che lo pagano - Anno 2004 (valori assoluti e %)

Quartili di spesa equivalente	Affitto			
	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Spesa media mensile	Incidenza sulla spesa totale
1 quartile (<25%)	1.611	28,3	229,10	22,2
2 quartile (25-50%)	1.068	18,7	315,33	19,7
3 quartile (50-75%)	671	15,3	356,11	16,4
4 quartile (>75%)	691	12,1	418,30	11,0

Fonte: Istat, Indagine sui Consumi delle famiglie

(a) Spesa familiare resa equivalente per tener conto della diversa dimensione delle famiglie

Tavola 4 - Famiglie con figli, che vivono in affitto e spesa media familiare delle famiglie che lo pagano - Anno 2004 (valori assoluti e %)

	Affitto			
	Numero (in migliaia)	% (sul totale)	Spesa media mensile	Incidenza sulla spesa totale
Coppie con figli				
Coppie con figli p.r. <35	255	30,7	324,14	14,8
Coppie con figli p.r. 35-64	1.103	14,9	317,94	13,0
Coppie con figli p.r. >=65	92	10,2	294,11	14,8
Totale coppie con figli	1.449	15,9	317,53	13,4

Fonte: Istat, Indagine sui Consumi delle famiglie

(a) Spesa familiare resa equivalente per tener conto della diversa dimensione delle famiglie

In questi ultimi decenni la questione abitativa si è significativamente trasformata e oggi ci troviamo di fronte ad un quadro più complesso e vario rispetto al passato: sono cresciute alcune forme di disagio, sono comparse nuove figure all'interno dei gruppi in situazioni di bisogno, si è estesa l'area del "rischio abitativo" e della vulnerabilità fino a toccare parti di popolazione non coinvolte in precedenza da questo problema, come le famiglie dotate di una discreta capacità di spesa, gli studenti fuorisede o le coppie giovani che non riescono a trovare un alloggio se non impegnando ingenti quantità della propria ricchezza esponendosi, di conseguenza, al rischio di scivolamento nell'area del disagio o della marginalità abitativa.

Questa condizione rappresenta il risultato di due processi.

Da un lato, le famiglie con reddito medio e medio-alto che hanno abbandonato la casa in locazione per acquistare una casa in proprietà; dall'altro, le famiglie che hanno acquistato direttamente l'abitazione della quale erano conduttori. A causa di questi stessi processi, la composizione sociale delle famiglie in affitto si è progressivamente modificata.

Allo stato attuale, nelle abitazioni in locazione restano in misura nettamente prevalente nuclei familiari anziani e a basso reddito, al punto che il reddito medio delle famiglie in proprietà risulta superiore a quello delle famiglie in affitto di circa il 30%. Tra il 1989 e il 1996, il reddito mensile medio delle famiglie italiane è passato da 2,5 a 3,7 milioni di lire, quello delle famiglie in proprietà da 2,6 a 3,9 milioni di lire, quello delle famiglie in affitto da 2,2 a 3,0 milioni di lire. In altri termini, le famiglie in affitto hanno un reddito che è nettamente più basso di quelle che vivono nella propria abitazione e il divario di reddito tende ad aumentare anno dopo anno.

Nello stesso periodo, il comparto dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) si è sviluppato fino a raggiungere una consistenza pari a 831.560 abitazioni e 87.550 unità immobiliari non residenziali di proprietà degli Istituti. Gli Istituti gestiscono inoltre, allo stesso anno, 115.405 abitazioni a riscatto. Tuttavia la maggior parte dei nuclei familiari a basso reddito non gode di un'abitazione ERP ma vive in affitto in abitazioni di proprietà privata. Per contro, non tutte le famiglie in affitto con reddito alto o medio-alto vivono in abitazioni di proprietà privata. Una quota pur significativa occupa, infatti, abitazioni ERP.

Le motivazioni possono essere diverse: dal gestore che, in relazione ai più elevati canoni, non espelle i nuclei familiari in condizioni di reddito più favorevoli al fine di disporre di maggiori risorse finanziarie per le finalità istituzionali, alla inerzia dei meccanismi di ricambio per le famiglie che hanno registrato rilevanti incrementi di reddito, al punto da perdere i requisiti iniziali.

Sta di fatto che nel 2004, a fronte di oltre 650.000 famiglie in affitto nel comparto profit, con un reddito inferiore a 10 mila Euro/anno ed un'incidenza dell'affitto sul reddito che supera il 30% (molte delle quali costituite da anziani, il cui reddito è assicurato da una pensione), si contavano oltre 200 mila famiglie in affitto nel settore sociale, con un reddito superiore a 20 mila Euro/anno e con una incidenza dell'affitto sul reddito inferiore al 5%.

Di fatto, la composizione reddituale delle famiglie in affitto nel comparto pubblico non differisce, se non marginalmente, dalla composizione reddituale delle famiglie nel comparto dell'affitto privato, con la conseguenza, da un lato, di una decisa riduzione dell'efficacia sociale della edilizia residenziale pubblica in affitto (ERP), dall'altro, di una utilizzazione impropria delle risorse pubbliche.

Tab. 6

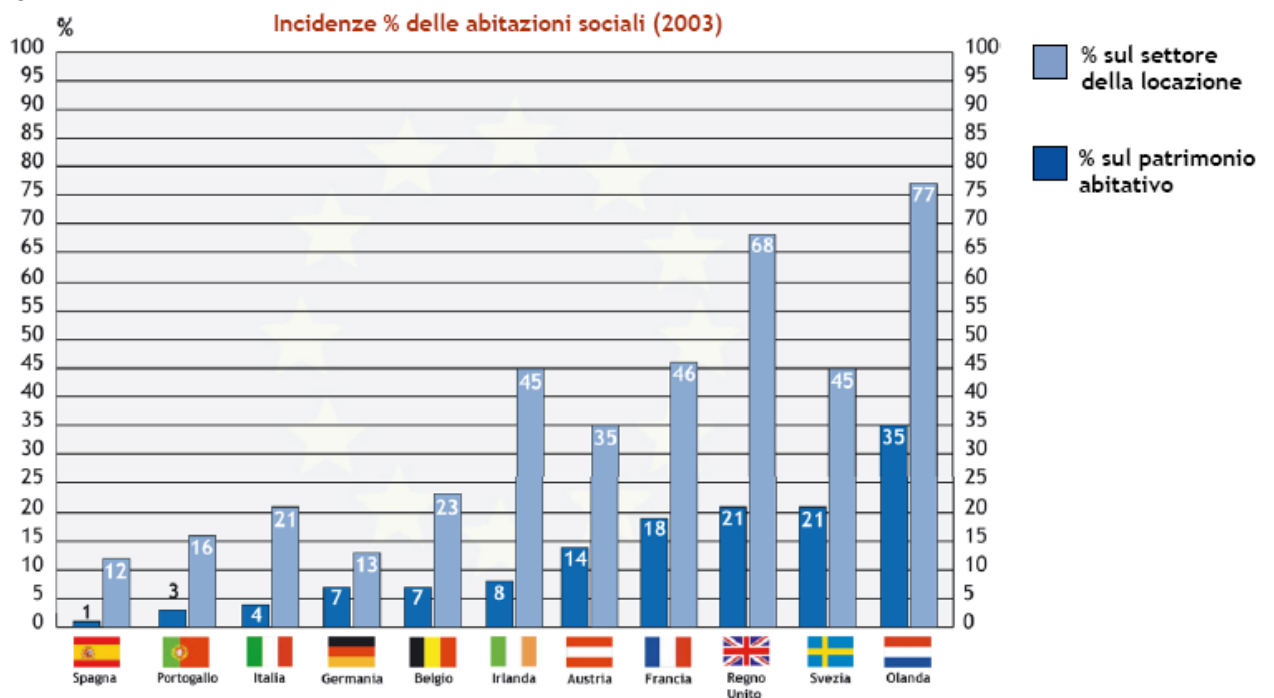
Famiglie in affitto (mercato privato)

Classi di reddito medio	Numero famiglie	famiglie con rapporto canone/reddito superiore al 30%		
		nel 2005	nel 2007	% su famiglie
Fino a 10 mila	668.500	668.500	668.500	100%
Da 10mila a 30mila	1.233.000	616.750	907.300	74%
Da 20mila a 30mila	680.500	68.050	148.200	22%
Da 30mila a 40mila	391.800	2.000	34.260	9%
Oltre 40mila	239.200	–	–	0%
TOTALE	3.213.500	1.355.300	1.758.260	55%

Fonte: elaborazione CRESME su dati Banca d'Italia, ISTAT, indagine campionaria CRESME

Dal punto di vista dell'offerta invece si è registrata negli anni una contrazione dei volumi. L'Italia, secondo uno studio di Assoedilizia, occupa l'ultimo posto nella classifica europea degli Stati che più hanno investito in case popolari (fig. 2). In Italia il settore dell'abitazione sociale non è stato mai molto consistente e si è ridotto ulteriormente negli ultimi anni. La distanza con molti paesi europei (dove pure sono state in alcuni casi fatte politiche di dismissione del patrimonio residenziale pubblico) rimane quindi notevole.

Fig. 2



In Italia le abitazioni di edilizia sociale in affitto sono pari al 4% del totale del patrimonio edilizio residenziale e al 21% di quello dato in affitto. Il dato è ulteriormente aggravato dal cattivo utilizzo degli alloggi, sia per quanto riguarda un utilizzo non corretto degli immobili (occupati abusivamente o da soggetti non aventi diritto), sia per quanto riguarda lo stato di conservazione (spesso risultano degradati o addirittura inagibili). Nel resto d'Europa tali percentuali sono generalmente più elevate: in Olanda e nel Regno Unito le abitazioni sociali costituiscono il 68 e il 77% rispettivamente delle abitazioni in affitto; in Irlanda, Francia e Svezia tale percentuale è intorno al 45%.

4. La riforma del 1998 alla legge dell'equo canone

In questo quadro si inserisce la legge 431 del 1998, "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo", che ha abrogato buona parte della legge sull'equo canone (L.392/78) e sugli sfratti (L.61/89), nonché la legge sui patti in deroga (L.359/92), stabilendo una nuova disciplina dei contratti di locazione nell'ambito di un più vasto sistema di condizioni inerenti il settore abitativo. I motivi che spinsero il legislatore a riformare il regime degli affitti residenziali urbani erano sostanzialmente tre:

-il regime di equo canone assicurava una "tutela breve" della domanda abitativa delle fasce di reddito più basse perché se, da un lato, bloccava la crescita degli affitti, dall'altro, contribuiva al passaggio di oltre 80.000 abitazioni ogni anno dal mercato dell'affitto al comparto della proprietà, con una perdita, per il comparto in locazione, di un patrimonio abitativo di dimensioni analoghe ad una città medio-grande come Padova o Trieste. In queste condizioni chi ha la ventura di avere una casa in affitto non l'abbandona e tutte le nuove domande (le giovani coppie, le famiglie che si trasferiscono in un'altra città, etc.) non trovano alcuna offerta di abitazioni in locazione ma possono solo cercare di acquistare un'abitazione, assumendo impegni finanziari che a volte sono straordinariamente onerosi. Sotto questo profilo, dunque, la "tutela breve" dell'Equo Canone dava riparo ad una quota sempre più piccola di famiglie comunque già nel mercato dell'affitto, mentre non offriva alcuna garanzia a tutte le altre;

-il fenomeno del mercato degli “affitti in nero” che, nel 1998, riguardava una quota estremamente ampia di abitazioni, con circa 560.000 famiglie (il 13% di quelle in affitto) che dichiarava di occupare l’abitazione senza alcun contratto;

-la composizione della proprietà delle abitazioni in affitto si è progressivamente modificata. Tutte le società che potevano farlo hanno abbandonato un settore che risultava poco remunerativo, mentre sono rimasti gli investitori obbligati (come gli Enti Previdenziali Pubblici) e i piccoli proprietari che non hanno alternative di investimento alla loro portata.

In sostanza, poichè, come si è ricordato nel paragrafo precedente, il settore pubblico non assicurava un’offerta abitativa sociale adeguata, la legge dell’equo canone cercava di assicurare una offerta abitativa con caratteristiche sociali, ponendo l’onere anziché a carico della fiscalità generale direttamente sui soli proprietari di case date in affitto, imponendo un limite al reddito ricavabile dal bene.

Con la legge 431/98 il legislatore si proponeva di avviare una liberalizzazione controllata dei canoni delle abitazioni in affitto, al fine di eliminare le distorsioni e le speculazioni che la regolamentazione dell’equo canone aveva contribuito a determinare, cercare di fermare la progressiva riduzione dell’offerta di case in affitto e porre le premesse per una sua espansione. L’altro obiettivo principale era di tutelare tutti i redditi bassi (e non solo una esigua quota) attraverso un fondo sociale che, nella formulazione originaria, doveva assicurare un contributo pari alla differenza tra canone di mercato e canone sociale a tutte le famiglie a basso reddito e solo per il periodo in cui permanevano le condizioni di svantaggio reddituale.

A tali fini la legge prevedeva un *mix* di interventi di liberalizzazione del mercato, di incentivi fiscali per i proprietari e di interventi assistenziali per gli inquilini a basso reddito, con l’idea di innescare processi virtuosi che sbloccassero un mercato ingessato portando a un riequilibrio generale del settore abitativo in locazione e determinando un’articolazione del mercato con fasce di offerta accessibili alle diverse classi di reddito, attraverso una politica di sostegno ai redditi bassi (strumento questo sistematicamente utilizzato in molti altri Paesi europei, come la Francia, il Regno unito, la Germania, l’Olanda, etc.).

La legge 431 prevede due tipi di contratti di locazione. Uno, cosiddetto libero, le cui condizioni sono liberamente contrattate dalle parti, con il vincolo inderogabile di rispettare una durata iniziale di quattro anni, con prolungamento automatico per altri quattro, salvo il diritto del locatore di negare tale prolungamento per motivi tassativamente previsti dalla legge⁵.

In alternativa è prevista la possibilità per le parti di stipulare un contratto a canone concordato, di durata triennale, i cui altri parametri sono fissati da accordi stipulati a livello locale tra le organizzazioni di rappresentanza degli inquilini e dei proprietari. Anche in questo caso la durata iniziale è prolungabile per altri tre anni, salvo il diritto del locatore di rifiutarsi sempre per i ricordati motivi tassativamente indicati dalla legge. Nei comuni ad alta

⁵ In dettaglio: quando il locatore intenda destinare l’immobile ad uso abitativo, commerciale, artigianale o professionale proprio, del coniuge, dei genitori, dei figli o dei parenti entro il secondo grado; quando il locatore, persona giuridica, società o ente pubblico o comunque con finalità pubbliche, sociali, mutualistiche, cooperative, assistenziali, culturali o di culto intenda destinare l’immobile all’esercizio delle attività dirette a perseguire le predette finalità ed offra al conduttore altro immobile idoneo e di cui il locatore abbia la piena disponibilità; quando il conduttore abbia la piena disponibilità di un alloggio libero ed idoneo nello stesso comune; quando l’immobile sia compreso in un edificio gravemente danneggiato che debba essere ricostruito o del quale debba essere assicurata la stabilità e la permanenza del conduttore sia di ostacolo al compimento di indispensabili lavori; quando l’immobile si trovi in uno stabile del quale è prevista l’integrale ristrutturazione, ovvero si intenda operare la demolizione o la radicale trasformazione per realizzare nuove costruzioni, ovvero, trattandosi di immobile sito all’ultimo piano, il proprietario intenda eseguire sopraelevazioni a norma di legge e per eseguirle sia indispensabile per ragioni tecniche lo sgombero dell’immobile stesso; quando, senza che si sia verificata alcuna legittima successione nel contratto, il conduttore non occupi continuativamente l’immobile senza giustificato motivo; quando il locatore intenda vendere l’immobile a terzi e non abbia la proprietà di altri immobili ad uso abitativo oltre a quello eventualmente adibito a propria abitazione.

tensione abitativa sono inoltre previsti alcuni incentivi fiscali a favore dei proprietari che utilizzino questo tipo di contratti (imposta di registro ridotta, abbattimento forfetario del valore locativo a fini Ire, facoltà ai Comuni di stabilire aliquote Ici ridotte).

A sette anni dall'emanazione della legge non si può certo affermare che gli obiettivi siano stati raggiunti: l'utilizzo dei contratti concertati è stata abbastanza limitato (soltanto il 10-20% dei contratti) e insufficiente a correggere le distorsioni del mercato, a calmierare i canoni e ad arginare la diffusione dei contratti in tutto o in parte "in nero". Inoltre, la dotazione finanziaria del Fondo nazionale per l'affitto per le famiglie a basso reddito è risultata – salvo le poche eccezioni di Regioni e i Comuni intervenuti con propri e significativi stanziamenti – assolutamente insufficiente.

I problemi principali sono quindi che, come si è visto dai dati, la riforma non ha contribuito ad aumentare l'offerta di abitazioni in locazione e quindi non ha per questa via avuto alcune effetto di rallentamento sulla dinamica dei canoni. Inoltre la penuria di abitazioni a basso costo - o a canoni sussidiati - ha acuito il disagio di determinati strati della popolazione.

I motivi di tale inefficacia sono diversi, ma tre sono particolarmente rilevanti. Il primo problema è il disegno del canale concertato, con regolamentazioni che non incidono sui fattori di costo ma solo sul prezzo finale e quindi con un'efficacia minima che, a sua volta, ha determinato il mancato sviluppo del canale stesso, la sua mancata promozione a livello locale e, quindi, la sua sostanziale incapacità a influire sulle dinamiche del mercato libero. La dotazione finanziaria della legge è stata del tutto inadeguata sin dall'inizio, e si è via via ulteriormente ridotta negli anni, fino a scendere a un livello del tutto incongruo rispetto al fabbisogno. L'azione del fondo sociale non è stata accompagnata da una più capillare azione di orientamento del mercato⁶, con ciò determinando un fabbisogno finanziario potenziale molto elevato: secondo le ipotesi che si possono fare (cfr. Riquadro *Onerosità affitti e Fondo nazionale per l'affitto*) esso potrebbe arrivare a circa 4,4 miliardi di Euro all'anno.

Onerosità affitti e Fondo nazionale per l'affitto

Nei dieci anni compresi tra il 1989 e il 1998 (anno di entrata in vigore della legge) l'incidenza media dell'affitto sul reddito è passata dal 9,6% al 15,3% con un incremento annuo del 6%. In altri termini, in questo periodo, una delle voci più rilevanti della spesa familiare ha subito una dinamica pari ad una inflazione del 6%, quando la dinamica dell'inflazione reale è stata pari al 2,5%. La legge 431 non è stata affatto in grado di bloccare o anche solo di contenere questa dinamica e nel 2000 l'incidenza media dell'affitto sul reddito è salita al 16,7%. Per il 2004 le stime di Nomisma sono 20,3%.

Nei quattro anni di applicazione della legge le risorse finanziarie assegnate al Fondo nazionale per l'affitto sono diminuite da 389 a 212 milioni di Euro, con una riduzione media annua del 15% (in ampia parte concentrata nel 2002). In altri termini, mentre l'onerosità media degli affitti è sensibilmente cresciuta, l'impegno pubblico a sostegno delle fasce più basse si è più che proporzionalmente ridotto.

Spostando l'attenzione dalla media generale all'area sociale specifica che rappresenta la ragione d'essere delle politiche abitative pubbliche e cioè al comparto dei nuclei familiari a basso reddito, si nota che la maggior parte di questi non usufruisce di una abitazione ERP sia perché il patrimonio residenziale pubblico a canone sociale è, come si è detto, insufficiente sia perché è male utilizzato.

⁶ Come, ad esempio, misure che calmierassero i canoni, sgravi fiscali per i proprietari oppure incentivi allo sviluppo di nuove abitazioni a canone moderato.

La scarsa selettività delle politiche pubbliche di sostegno rappresenta uno dei principali fattori che determinano un andamento fortemente regressivo dell'onerosità dell'affitto sul reddito. Per le diverse classi di reddito risultano infatti le seguenti incidenze per classi di reddito:

< 10.000€	10-20.000€	20-30.000€	30-40.000€	>40.000E
31,6%	20,3%	14,5%	12,2%	9,9%

In particolare, se prendiamo a riferimento la classe di reddito più bassa delle famiglie in affitto e cioè circa 1,0 milioni di nuclei che dispongono di un reddito inferiore a 10.000 Euro (reddito medio 7.000 Euro), si nota che tale componente sociale per circa il 33% risulta assegnataria di un alloggio ERP e per il restante 67% (673 mila nuclei) in affitto in un'abitazione a canone di mercato con una onerosità straordinariamente elevata, pari al 43% del reddito.

È interessante notare che se, per astratta ipotesi, il fondo sociale fosse impiegato con la massima efficacia possibile solo per ridurre l'onerosità dell'affitto in questa fascia di reddito, gli effetti non andrebbero oltre una riduzione del 17% con una onerosità che passerebbe dal 43% al 36%. Sulla base dei dati disponibili (vedi tabella, dati relativi al 2000) si può calcolare che l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per ridurre a non più del 10% del reddito l'onerosità dell'affitto per le famiglie che mediamente dispongono di 7.000 Euro l'anno occorrerebbero risorse pari a 1.551 milioni di euro. Una spesa ancora superiore sarebbe necessaria per assicurare il necessario sostegno anche alle famiglie con redditi compresi tra 10.000 e 20.000 Euro. In questa classe, al 2000, risultano circa 1,8 milioni di famiglie di cui un 25% assegnataria di alloggio ERP ed il 75% (1,4 milioni di nuclei) in affitto in un'abitazione a canone di mercato con una onerosità media pari al 26% del reddito. In base alla stessa ipotesi di massima efficacia, assunta precedentemente, laddove il fondo sociale fosse impiegato per ridurre l'onerosità dell'affitto in questa specifica fascia di reddito, si otterrebbe una riduzione di soli 6 punti percentuali, con una onerosità che passerebbe dal 26% al 24%. Le risorse finanziarie necessarie per ridurre al 12% del reddito l'onerosità dell'affitto per le famiglie in tale classe di reddito sono calcolabili in 2.857 milioni di Euro.

In totale, nell'ipotesi di un intervento a sostegno di tutte le famiglie con reddito inferiore a 20.000 euro (circa 2,1 milioni, al netto delle 700.000 famiglie che si ipotizzano in abitazioni ERP) sarebbe dovuto essere pari a 4.408 milioni di Euro nel 2000.

	Famiglie con reddito medio paria a:	
	<10,00€	10-20.000€
Monte redditi (milioni €)	4.709	20.801
Spesa per affitti (milioni €)	2.022	5.353
Incidenza affitti su reddito	42,9%	25,7%

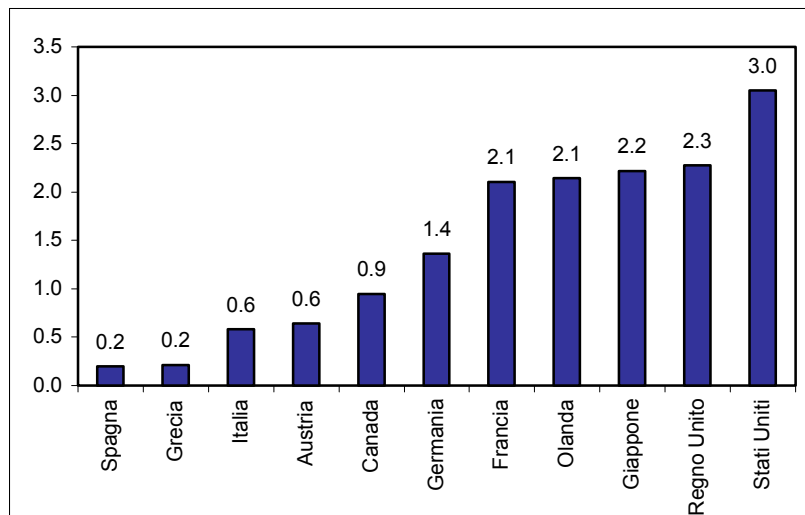
5. Proprietà della casa e mobilità del lavoro

Nel contesto europeo, l'Italia si caratterizza per un grado piuttosto basso di mobilità geografica interna. Secondo gli ultimi dati pubblicati dall'Ocse (fig. 3), nel 2003 solo lo 0,6% della popolazione di età compresa fra i 15 e i 64 anni risultava aver cambiato regione di residenza nel corso dell'anno, rispetto all'1,4% della Germania, al 2,1% della Francia, al 2,3% del Regno Unito. Più in generale, il grado di mobilità geografica fra le diverse regioni di uno stesso paese risulta mediamente più basso in Europa rispetto agli Stati Uniti (3%).

Nella misura in cui la mobilità geografica riguarda i lavoratori⁷, essa può influenzare i meccanismi di aggiustamento del mercato del lavoro, nel senso che una ridotta mobilità geografica può ostacolare i processi di riequilibrio delle disparità regionali esistenti nei tassi di occupazione e disoccupazione. In Italia, effettivamente, ad una bassa mobilità geografica inter-regionale sembra corrispondere un divario accentuato nei tassi di occupazione e disoccupazione nelle diverse aree geografiche del paese: ad un Nord in sostanziale piena occupazione (nel 2004 il tasso di disoccupazione risultava pari al 4,3% a fronte di un tasso di occupazione del 65%) fa riscontro un Mezzogiorno in cui la quota di persone in cerca di lavoro è pari al 15% (circa il doppio della media nazionale: 8,1%)⁸, mentre il tasso di occupazione è al 46,1% (oltre dieci punti sotto la media nazionale: 57,4%).

L'esistenza di una correlazione inversa fra grado di mobilità geografica interna e squilibri regionali nella performance del mercato del lavoro sembra d'altronde trovare conferma anche in altri paesi (fig.4).

Fig.3 - Flussi lordi di migrazione interna nei principali paesi Ocse nel 2003(a)
(Proporzione della popolazione 15-64 anni che ha cambiato regione di residenza nell'anno)

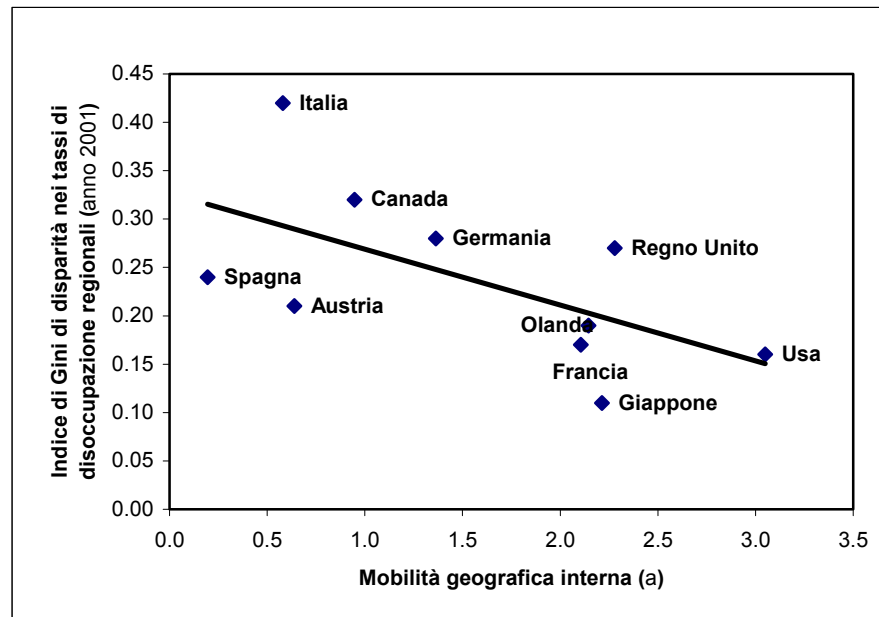


(a) 2002 per Austria, Francia e Italia, 2001 per Grecia e Giappone e 1999 per l'Olanda.

Fonte: OECD, *Employment Outlook*, 2005.

⁷Secondo l'Ocse, ad esempio, i movimenti migratori interni sono solo in parte motivati dalle esigenze professionali: da questo punto di vista risulta più significativo il flusso di *commuting*. Per maggiori dettagli, cfr. OECD *Employment Outlook* 2005, pagg.73-123.

⁸Scendendo nel dettaglio delle singole regioni, nel 2004 il tasso di disoccupazione variava da un minimo del 2,9% in Trentino-Alto Adige, ad un massimo del 17,3% in Sicilia.

Fig.4 - Mobilità geografica e disparità nei tassi di disoccupazione regionali

(a) 2002 per Austria, Francia e Italia, 2001 per il Giappone, 1999 per l'Olanda, 2003 per gli altri paesi.

Fonte: OECD, Employment Outlook 2005; OECD, Regions at a Glance 2005.

Numerosi sono i fattori che, ostacolando in qualche modo la mobilità geografica interna di un paese, finiscono con il rendere più difficoltosa la ricomposizione degli squilibri regionali esistenti nel mercato del lavoro. Tra di essi⁹ un ruolo crescente viene attribuito in letteratura alle politiche abitative promosse nel tempo dai vari paesi europei che, nell'incentivare il passaggio dall'affitto alla proprietà delle abitazioni di residenza, avrebbero contribuito a scoraggiare la mobilità geografica dei propri cittadini. L'idea sottostante è che, a parte i fattori di natura socio-culturale, la propensione a cambiare residenza geografica sia relativamente più bassa per chi è proprietario della propria abitazione rispetto a chi è semplicemente in affitto a causa dei maggiori costi di transazione insiti nel cambiare un'abitazione di proprietà¹⁰ e per il rischio connesso di perdite in conto capitale. Conseguentemente, una politica abitativa –quale quella adottata negli ultimi vent'anni da molti paesi europei¹¹ – che incoraggi fortemente la proprietà dell'abitazione di residenza e incrementi così in modo significativo il numero di case di proprietà sul totale delle abitazioni esistenti può finire con l'influenzare in modo negativo la mobilità geografica all'interno di un paese e, per tale via, la capacità di riequilibrare i divari territoriali esistenti nei tassi di occupazione e disoccupazione.

⁹ Tra i fattori tradizionalmente considerati all'origine della scarsa mobilità geografica fra le diverse regioni di un paese vi sono: (i) fattori demografici quali l'età, il sesso, il grado di istruzione e lo status familiare (i giovani tendono a muoversi più facilmente, in particolare se *high-skilled*; le persone sposate con figli sono meno mobili rispetto ai *single*, ecc.); (ii) rigidità salariali (i contratti collettivi che fissano uno stesso salario per tutte le regioni di un paese scoraggiano la mobilità).

¹⁰ Legati ad esempio alla necessità di estinguere un mutuo ancora attivo, al livello elevato della tassazione legata ai passaggi di proprietà, alle alte commissioni di intermediazione richieste dalle agenzie immobiliari, alla necessità di richiedere sempre l'intervento di un notaio.

¹¹ Nei paesi europei la quota di case di proprietà è cresciuta in modo significativo a partire dagli anni Ottanta, giungendo a superare in alcuni casi (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Norvegia) il 70%. Cfr. OECD (2005), op.cit.

Tab.7 - Mobilità del lavoro per titolo di possesso dell'abitazione in alcuni paesi europei
 (% di cambiamenti di residenza dovuti a mutamenti del posto di lavoro fra il 1995 e il 1997)

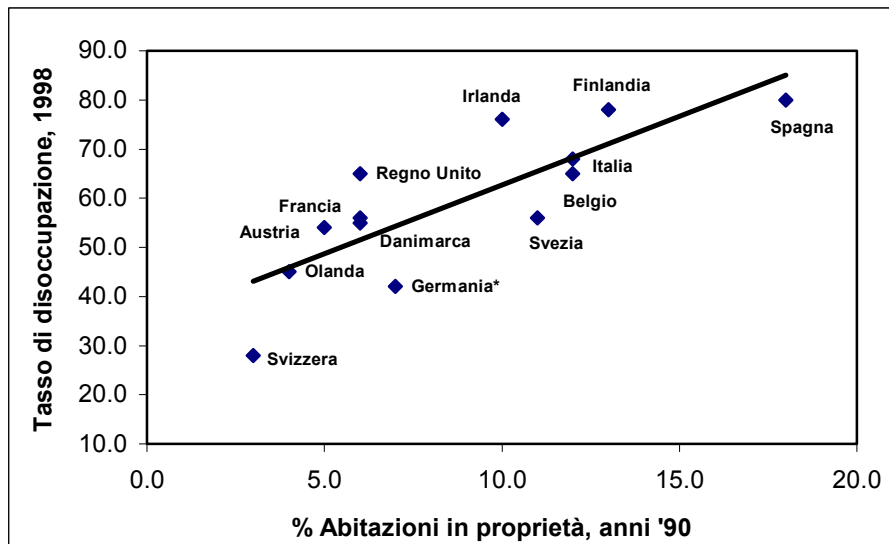
Titolo di possesso	Germania	Spagna	Francia	Italia	Regno Unito	Totale paesi
Proprietà	0.3	0.1	0.2	0.1	1.6	0.4
Affitto privato	4.1	2.0	2.1	1.1	3.1	2.6
Edilizia pubblica	2.8	1.8	1.1	0.5	1.1	1.2
Totale	2.0	0.4	0.8	0.2	1.6	0.8

Fonte: ECB (2003), op.cit., pag.34.

Le analisi empiriche condotte sul tema negli ultimi anni sembrano in generale suffragare l'ipotesi di un legame fra diffusione della proprietà abitativa, mobilità geografica e *performance* del mercato del lavoro. L'esistenza di una relazione inversa fra proprietà immobiliare e mobilità nel mercato del lavoro emerge ad esempio dall'evidenza raccolta per i principali paesi europei in un recente studio della Banca Centrale Europea¹². Per l'insieme dei paesi considerati (tab. 7, ultima colonna), la percentuale di persone che risulta aver cambiato residenza nel periodo considerato (tra il 1995 e il 1997) salta dallo 0,4% di chi è proprietario della propria abitazione al 2,6% di chi vive in una casa in affitto. In questo contesto, l'Italia e la Spagna presentano il grado di mobilità più basso dei proprietari di abitazione (0,1%), mentre nel Regno Unito tale percentuale – pur essendo in ogni caso circa la metà della percentuale riscontrata per gli affittuari – sale all'1,6%.

Per quanto riguarda il legame fra situazione del mercato immobiliare e performance del mercato del lavoro, Oswald (2003)¹³ - utilizzando un approccio di tipo macroeconomico - trova una correlazione positiva fra tasso di disoccupazione e grado di diffusione delle abitazioni in proprietà per i principali paesi europei; tale correlazione emerge sia dal confronto fra diversi paesi in un dato periodo di tempo (fig.5), sia paragonando l'andamento nel tempo di entrambi gli indicatori fra le diverse regioni di uno stesso paese.

Fig.5 - Tassi di disoccupazione e grado di diffusione della proprietà abitativa



* Solo Germania ovest.

Fonte: Oswald (1999), op.cit., pag.7.

¹² Cfr. ECB (2003), Structural Factors in the EU Housing Markets, March, www.ecb.int/pub/pdf/other/euhousingmarketsen.pdf.

¹³ Oswald A.J. (1999), The Housing Market and Europe's Unemployment: A Non-Technical Paper, *mimeo*, University of Warwick.

Tuttavia l'analisi di tipo aggregato trascura il comportamento degli individui coinvolti nei processi decisionali e l'impatto che su di esso esercitano le diverse caratteristiche personali. Per confermare l'esistenza di una correlazione fra condizioni del mercato immobiliare e performance del mercato del lavoro occorre passare ad un'analisi di tipo microeconomico che investighi le scelte (abitative e lavorative) dei singoli individui in funzione delle relative caratteristiche socio-economiche¹⁴. In questo ambito, non tutti gli studi hanno confermato il legame fra diffusione della proprietà abitativa e squilibri del mercato del lavoro. Con riferimento ai Paesi Bassi, ad esempio, van Leuvensteijn e Koning (2004)¹⁵ trovano che chi abita in una casa di proprietà è meno soggetto al rischio di disoccupazione. Utilizzando un data-set longitudinale sulle scelte lavorative ed abitative di circa 9.000 individui fra il 1989 e il 1998, gli autori concludono in particolare che: (i) la probabilità di cambiare lavoro non è significativamente maggiore per i proprietari rispetto agli affittuari; (ii) la scelta di acquistare la propria abitazione è influenzata in modo significativo dal grado di impegno e dedizione impiegati nella propria attività lavorativa e ciò contribuisce a diminuire la probabilità di rimanere disoccupati. Secondo questo studio, quindi, sarebbe il mercato del lavoro (in particolare l'anzianità lavorativa e il relativo attaccamento al posto di lavoro) ad influenzare il mercato immobiliare e non viceversa.

Per quanto riguarda l'Italia, Cannari et al. (2000)¹⁶ analizzano l'influenza delle condizioni del mercato immobiliare sulla riduzione dei flussi migratori interni osservata in Italia negli ultimi vent'anni, concentrandosi su tre aspetti principali: la differenza nei prezzi delle case fra le diverse aree geografiche del paese, i costi di transazione e la quota di abitazioni di proprietà. I risultati indicano effettivamente un significativo impatto sulla mobilità geografica dei differenziali territoriali di prezzo delle abitazioni, nel senso che l'ampliamento nel corso degli anni di questi differenziali sembrerebbe aver ridotto i flussi migratori all'interno del nostro paese. Meno rilevante, ma in ogni caso esistente, sembrerebbe invece l'impatto esercitato sulla mobilità geografica dall'aumento registrato nella quota dei proprietari di case. I fattori presi in considerazione nelle loro elaborazioni riescono in ogni caso a spiegare solo una parte della riduzione osservata nei flussi migratori. Gli autori ammettono inoltre che i dati utilizzati presentano alcuni problemi e vanno interpretati con cautela.

Sempre con riferimento all'Italia può essere utile infine analizzare la tab. 8 sulla relazione esistente fra disponibilità alla mobilità geografica e retribuzione minima richiesta da parte delle persone in cerca di lavoro per accettare un impiego. Dai dati disponibili si ricava infatti che la percentuale di persone che affermano di essere disponibili ad accettare un impiego ovunque, a prescindere dal proprio comune di residenza, aumenta solo se accompagnato da incrementi sensibili nella retribuzione minima richiesta.

¹⁴ L'analisi di tipo microeconomico consente inoltre in alcuni casi (a seconda della qualità e quantità di dati disponibili sugli individui) di chiarire anche i rapporti di causalità fra le variabili prese in considerazione: la bassa mobilità geografica è dovuta al fatto di vivere in una casa di proprietà, oppure la scelta di acquistare una casa di proprietà è la conseguenza di aver trovato un lavoro stabile e di non aver intenzione di mutarlo nel prossimo futuro?

¹⁵ Cfr. van Leuvensteijn M. e Koning P. (2004), The Effect of Home-ownership on Labor Mobility in The Netherlands, Utrecht School of Economics, Tjalling C.Koopmans Research Institute, *Discussion Paper Series 04-01*, January.

¹⁶ Cfr. Cannari L., Nucci F. e Sestito P. (2000), Geografic labour mobility and the cost of housing: evidence from Italy, *Applied Economics*, 32, pagg.1899-1906.

Tab. 8 - Persone in cerca di occupazione in Italia disponibili alla mobilità geografica per classi di retribuzione minima richiesta (valori %)

	Da 258,23 a 568,10 euro	Da 568,11 a 723,04 euro	Da 723,05 a 826,33 euro	Da 826,34 a 929,62 euro	929,63 euro e ol- tre
Solo Comune di residenza	60.5	47.8	47.9	40.0	32.0
Altro Comune, raggiung. giornal. m.	33.1	42.8	40.5	39.5	39.5
Ovunque	5.7	9.5	11.6	20.0	28.5
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Elaborazioni CSC su dati Istat.

6. I disincentivi all'investimento immobiliare residenziale per il mercato degli affitti

La casa è una naturale forma di impiego del risparmio. Nonostante, come accenato, la propensione alla proprietà della casa di abitazione in Italia sia particolarmente alta, pochi sono i soggetti che acquistano la casa per ricavarne un reddito da locazione. I dati esposti nella tabella 1 mostrano chiaramente che la tendenza dei proprietari persone fisiche - la maggior parte della proprietà dello stock immobiliare residenziale - è di uscire dal mercato degli affitti: oltre 2 milioni di alloggi ritirati dal mercato delle locazioni negli ultimi venti anni. Anche gli investitori istituzionali privati hanno ridotto la loro presenza; inoltre essi sono sempre stati pochi e con un peso relativo molto contenuto.

Per quanto riguarda in primo luogo le persone fisiche, i principali disincentivi sono costituiti dall'incertezza del sistema di tutela dei diritti di proprietà, dal fatto che il meccanismo degli sfratti è di fatto inceppato, dall'elevato livello di prelievo fiscale.

Anche con la riforma del 1998, il sistema dei diritti tutela maggiormente il locatario, che viene apriori considerato parte contraente debole. La durata del contratto cosiddetto libero è di fatto bloccata per otto anni solo per il locatore, il quale subisce quindi totalmente anche il rischio che deriva dalla incertezza dello scorrere del tempo, e della capacità di generare reddito del locatario. Un divorzio, un licenziamento, una malattia di quest'ultimo, lo rendono ipso facto inamovibile dall'abitazione, anche se parzialmente inadempiente, in quanto categoria disagiata. Inoltre gli ufficiali giudiziari, e la forza pubblica, danno generalmente priorità ad altre tipi di intervento e difficilmente si coordinano. È prassi consolidata e ben nota che i primi "due accessi", i.e. la prime due visite dell'ufficiale giudiziario all'inquilino sfrattato, sono di pura formalità e intervengono con un lasso di tempo di circa sei mesi l'una dall'altra nei grandi centri urbani.

In aggiunta, l'ufficiale giudiziario tende a non eseguire lo sfratto in assenza di forza pubblica e i commissariati di zona generalmente non hanno un programma determinato né forze dedicate al servizio. In più non può non sottolinearsi come alcune associazioni di inquilini tendono a coordinarsi in modo tale da far trovare un numero non esiguo di persone all'interno dell'abitazione al momento dello sfratto. Questa prassi è particolarmente in uso quando la proprietà non è di singole persone fisiche, e di singole unità immobiliari. La presenza di molti "occupanti" rende lo sfratto un "problema di ordine pubblico", che il commissariato di zona non può affrontare senza il coordinamento della questura centrale. In linea generale, le preoccupazioni di ordine pubblico sopravanzano l'interesse del proprietario, la cui non soddisfazione non causa disordine sociale.

L'incertezza sul tempo in cui un locatore può effettivamente rientrare in possesso del proprio immobile viene attualizzato e scontata nel prezzo dell'affitto e contribuisce a renderlo elevato.

Uno strumento di riduzione del prezzo di affitto è comunemente la non registrazione del contratto, o la sua totale assenza, la registrazione per una somma di gran lunga inferiore, allo scopo di evadere il fisco. L'effetto perverso di tale strategia è l'assoluta mancanza di tutela del locatore, che non può ottenere il titolo esecutivo per far rilasciare l'immobile attraverso le vie legali in forza di un contratto non registrato.

Inoltre s'incentiva il comportamento strategico del locatario, che può rimanere nell'immobile per un tempo pari alla durata legale del contratto (otto anni) corrispondendo un canone equo, o la somma minore registrata presso l'agenzia delle entrate.

Per contro, il mercato del credito immobiliare non dipende che in minima parte che dal sistema dei diritti italiano e, soprattutto in questi ultimi anni, ha beneficiato dei ridotti tassi di interesse, che hanno contribuito a rendere bassi e stabili il costo dei mutui immobiliari. Insomma si confrontano un mercato efficiente (credito fondiario e suoi tassi di interesse) e uno inefficiente, il sistema dei diritti e tutele italiano nelle locazioni. Ma se il costo di un mutuo si avvicina a quello di un affitto è ovvio l'incentivo al possesso della prima casa di abitazione.

L'intreccio perverso di regole e fiscalità non gioca solo a favore della creazione di una situazione indiretta di ostacolo alla mobilità del lavoro, esso gioca un ruolo negativo diretto, aumentando il costo della mobilità. In caso di cambio di residenza, razionalità vuole che ci si chieda in primo luogo la convenienza economica dello spostamento, e la spesa per l'alloggio è una componente fondamentale della decisione.

Poniamo il caso di un giovane lavoratore che abbia acquistato un piccolo alloggio, con mutuo, nella sua città e riceve un'offerta interessante in un'altra. Questo può essere considerato un caso tipico, perché se l'80% della popolazione vive in alloggi di proprietà, o non paga nulla (il che avvalorava questo ragionamento), o sta pagando un mutuo. In primo luogo, il soggetto potrebbe immaginare di locare la propria abitazione a terzi, e spostarsi. La rendita derivante è però tassata in base al reddito personale. Presumibilmente quindi non copre i costi di un affitto, di una casa equivalente a quella lasciata, nella nuova città di residenza.

Inoltre non si possono più dedurre dal proprio reddito gli interessi passivi del mutuo prima casa, perché il fisco la considera tale non solo sulla base della proprietà, ma anche della residenza. l'affitto a terzi della propria abitazione fa quindi perdere il beneficio della deducibilità del mutuo. In più, non si può scaricare l'affitto della casa nel nuovo posto di lavoro. Nel caso in questione, il trasferimento di residenza abitativa da un comune all'altro è fortemente penalizzato sul piano fiscale.

Un altro aspetto da considerare è che le nuove opportunità di lavoro sono sempre più spesso caratterizzate da un salario iniziale non elevato e da un periodo di prova, da sei mesi a un anno. La legge non consente altrettanta flessibilità nella determinazione della durata degli affitti.

Nella nuova città di residenza, il lavoratore pondera il rischio di dover dare preavviso di rilascio per l'abitazione di almeno sei mesi ed, in caso contrario, di perdere la caparra e affrontare il rischio di un risarcimento del danno. Nella vecchia città di residenza, se il lavoratore affitta il suo immobile, rischia di non poterne rientrare in possesso se la nuova esperienza lavorativa si conclude anzi termine o non si tramuta in un lavoro più stabile. In ogni caso, una volta firmato un contratto, non vi è alcuna possibilità giuridica per il locatore di disdirlo e rientrare in possesso dell'immobile. Non avere alcuno strumento giuridico per rientrare nella sua vecchia casa è un grande incentivo al sommerso, con tutto ciò che ne consegue.

Il lavoratore può in alternativa vendere la sua abitazione di residenza per comprane una nella nuova città, ma incorre in costi di transazione non trascurabili. I costi di agenzia sono attorno al 3% sia per la vendita che per l'acquisto, quindi un cambio di casa "alla pari" (cioè tra due case di pari valore) costerebbe circa il 6% del valore dell'immobile solo di spese di transazione. La conclusione è che tali elevati costi di transazione vengono normalmente inseriti nella funzione di costi/benefici di un trasferimento aumentandone il costo/opportunità, riducendo quindi l'incentivo a spostarsi.

7. Come rimettere in moto un mercato bloccato

In conclusione, a qualche anno dall'emanazione della Legge 431/98, restano sostanzialmente immutate le esigenze di riforma strutturale del settore e di sviluppo di una reale politica di tutela dei nuclei familiari più deboli. In particolare, la necessità di azioni di riforma del settore abitativo dovrebbe in primo luogo riguardare:

- la gestione dell'edilizia residenziale pubblica esistente;
- l'ampliamento del comparto dell'edilizia residenziale pubblica ad affitto sociale, fino a raggiungere le quote presenti negli altri Paesi europei (circa quattro volte l'attuale dotazione italiana);
- le politiche di indirizzo e regolamentazione del mercato abitativo;
- un deciso rafforzamento del settore no-profit, che in tutti i Paesi europei concorre in modo determinante a realizzare un'offerta abitativa in affitto a canone contenuto, ma che nel nostro Paese ha uno spazio eccessivamente limitato.

Occorrerebbe, in primo luogo, superare un orientamento dell'intervento pubblico nel settore residenziale come strumento per compensare le inefficienze e le derive speculative del mercato e cioè per trasferire sulla collettività e sulle risorse pubbliche i costi determinati dalle distorsioni del mercato. Gli stessi strumenti normativi e programmatori dell'ERP rispondono pienamente a questa logica e, in generale, sono stati orientati ad alimentare una produzione edilizia a carico dello Stato piuttosto che a favorire la realizzazione di abitazioni in affitto a canone contenuto e a creare adeguati spazi di sviluppo per il no-profit. Andrebbe quindi modificata la natura stessa delle politiche abitative, orientandole verso la costruzione di un sistema di strumenti (normativi, finanziari, programmatori, concertativi) capaci di indirizzare componenti significative del mercato verso la produzione e la gestione di abitazioni per le componenti più deboli della domanda, favorendo tra l'altro la crescita del settore no-profit, e non solo verso la produzione di un'offerta sociale a totale carico dello Stato.

Quest'ultima linea di azione è però costosa e, in generale, viene applicata (con risultati più o meno efficaci) solo per far fronte alla quota più debole della domanda abitativa sociale e, in ogni caso, dovrebbe essere accompagnata da più rigorose politiche di monitoraggio e di gestione del patrimonio, al fine di consentire un uso non generico del patrimonio disponibile.

Il secondo nodo da affrontare deriva dal tradizionale orientamento delle politiche abitative verso la produzione di nuove abitazioni, con una minore attenzione alla gestione, alla valorizzazione e all'ottimizzazione del patrimonio esistente. In Italia c'è bisogno di nuove abitazioni in affitto per i giovani, per i nuclei familiari aggiuntivi che si formano ogni anno, per le quote sempre più ampie di immigrati, ma occorre anche utilizzare meglio il patrimonio residenziale esistente, attraverso una più efficace gestione del patrimonio pubblico, il reintegro nel mercato della locazione delle abitazioni disponibili ed attualmente afferenti al settore secondario, la regolarizzazione delle abitazioni senza contratto.

Il problema, quindi, non si pone solo in termini di riqualificazione o di manutenzione edilizia ma anche e soprattutto in termini di gestione del rapporto tra domanda e offerta; di uti-

lizzazione del patrimonio adeguata alle effettive esigenze del nucleo familiare; attraverso la creazione di condizioni atte ad incentivare la mobilità abitativa al fine dell'utilizzo più razionale del patrimonio pubblico disponibile.

Si è visto, in precedenza, come una quota consistente di famiglie con redditi medio alti e alti occupa abitazioni ERP e come, di fatto, la distribuzione dei redditi nel settore dell'edilizia residenziale pubblica non si discosti di molto da quella caratterizzante il settore profit, con la conseguenza, da un lato, di una decisa riduzione dell'efficacia sociale della edilizia residenziale pubblica in affitto (ERP), dall'altro, di una utilizzazione impropria delle risorse pubbliche.

L'ulteriore piano su cui dovrebbe muoversi l'azione di riforma del settore dell'edilizia residenziale pubblica riguarda la tendenziale evoluzione della logica d'intervento dalla scala edilizia alla scala urbana. La capacità di realizzare canali di offerta integrata di abitazioni, servizi, attività assume un'importanza centrale per affrontare i diversi fenomeni di degrado e marginalizzazione urbana.

Nei diversi casi, il nodo da sciogliere non riguarda unicamente la capacità di assicurare un'abitazione dignitosa a famiglie che dispongono di un reddito basso o incerto ma anche, in funzione delle specifiche esigenze delle diverse tipologie di domanda (anziani, immigrati, giovani coppie, persone in cerca di occupazione, etc.), la capacità di integrare l'offerta abitativa con servizi adeguati ed attività mirate (di accogliimento e di accompagnamento al lavoro, creazione di condizioni favorevoli alla formazione di piccole attività imprenditoriali, servizi di assistenza alla persona, etc.) e, soprattutto, di realizzare un'offerta che non assuma i caratteri di un ghetto assistenziale.

8. Alcune proposte operative

Gli interventi di politica economica per sbloccare il mercato immobiliare degli affitti dovrebbero agire su tre grandi piani:

-ricreare le premesse per la mobilitazione del patrimonio esistente (liberalizzare il mercato);

-aumentare l'offerta di case in locazione, là dove servono e per chi servono, vale a dire nuove costruzioni e riqualificazione del patrimonio abitativo deteriorato nei luoghi di maggior carenza di offerta, avendo presenti i vari segmenti socio-economici della domanda. (nuove o rinnovate costruzioni, domanda sociale);

-ampliare la platea degli investitori nel mercato, favorendo la crescita di soggetti istituzionali privati (fondi immobiliari).

Per liberalizzare e ridare slancio al mercato occorre agire sia sul piano fiscale che su quella della efficace tutela dei diritti di proprietà. Per questi ultimi servono soprattutto norme e procedure esecutive che garantiscano il rispetto sostanziale della durata dei contratti di locazione, maggior simmetria tra le parti e maggior flessibilità nella fissazione della durata dei contratti.

Sul piano fiscale occorre intervenire su tutti gli aspetti del trattamento fiscale della casa, nel momento dell'acquisto e della vendita, nella proprietà, nell'affitto attivo e passivo, e con riguardo a tutti i soggetti coinvolti: venditori e compratori, intermediari, proprietari locatori e locatari. L'obiettivo non deve essere quello dell'aumento di gettito ma della trasparenza fiscale e dell'efficienza economica. I punti su cui intervenire sono quindi numerosi. Tra i principali:

-revisione dei valori catastali per portarli a livelli realistici, rivedendo contestualmente tutte le aliquote che hanno come riferimento i valori catastali al fine di rendere la revisione dei valori neutra in termini di gettito ai fini del prelievo;

-modificare le imposte sulle transazioni, in modo da rendere poco oneroso, se non nullo, il costo fiscale del passaggio da una abitazione ad un'altra più consona alle proprie esigenze (per dimensione o localizzazione o qualsivoglia altra ragione);

-ai fini dell'imposta sul reddito tassare l'affitto percepito non ad aliquota marginale ma ad aliquota fissa, in linea con il trattamento fiscale delle rendite di natura finanziaria. Questa equiparazione tende a rimuovere un disincentivo all'offerta di case in affitto, ma ha anche una logica equitativa all'interno di un più equilibrato trattamento delle rendite di qualsiasi natura.

Trasparenza e buon funzionamento del mercato richiedono anche di ridurre l'area dell'evasione fiscale e degli affitti in nero. A tal fine si dovrebbe consentire:

-la detraibilità di una quota fissa eguale per tutti dell'affitto, uguale per tutti, per esempio nella misura di 200 euro mensili.

-la parziale deducibilità dei costi di intermediazione, sia per gli affitti che per la vendita, non solo per ridurre l'evasione ma anche per rendere meno onerosa la mobilità.

Il secondo asse di intervento deve riguardare la costruzione e la rimessa a nuovo di alloggi nelle grandi e nelle medie città, per aumentare l'offerta e per favorire l'accesso all'abitazione di determinati strati della popolazione (giovani coppie, immigrati, famiglie a basso reddito). Questa azione dovrebbe partire dal presupposto che sia più conveniente per le istituzioni pubbliche l'intervento a sussidio dell'affitto, piuttosto che con la costruzione diretta di alloggi. Al riguardo sono state proposte varie soluzioni.

L'Ance¹⁷ ha proposto la realizzazione di programmi misti che contemplino la costruzione di alloggi da destinare per il 60% alla vendita immediata a prezzi convenzionati e per il 40% all'affitto a canoni calmierati per un periodo predefinito di 15 anni per essere poi venduti. Per raggiungere questo obiettivo l'impresa investe nell'operazione propri capitali. Capitali che, all'inizio della fase di gestione degli alloggi in affitto, resteranno per una quota immobilizzati assieme all'utile netto degli alloggi a vendita immediata, per tutto il periodo predefinito della locazione. Questo si traduce per l'impresa in un rilevante impegno finanziario al quale si aggiunge l'indebitamento con il sistema bancario. L'intervento pubblico richiesto per la sostenibilità prevede la concessione di un prestito a tasso zero, limitato alla sola quota di abitazioni destinata all'affitto, pari al 30% del loro costo di realizzazione. Questo prestito verrà restituito dall'impresa alla pubblica amministrazione al termine del periodo di affitto. In alternativa al prestito, la pubblica amministrazione potrà decidere di intervenire nell'operazione attraverso un contributo mirato a ridurre il tasso di interesse relativo al mutuo acceso dall'impresa per finanziare la realizzazione dell'intervento con restituzione del capitale a fine del periodo di locazione. Il contributo pubblico sarà limitato alla sola quota di mutuo relativa alle abitazioni destinate all'affitto.

Un'altra modalità di intervento che è stata proposta è che le pubbliche amministrazioni cedano terreni agricoli non utilizzati e a basso costo, a fondi immobiliari costituiti per lo scopo, i quali costruirebbero residenze di qualità, da assegnare sia a famiglie con capacità di reddito adeguate che a inquilini dotati dei requisiti per l'assegnazione di un alloggio pubblico, tramite la formula del sostegno all'affitto

In generale, lo sviluppo di fondi immobiliari può essere un potente strumento di raccolta di risparmio privato per lo sviluppo del mercato della casa. Il fondo immobiliare infatti risolve il problema di una compenetrazione tra investimento in immobili e in attività finanziarie e può quindi costituire uno strumento interessante per i piccoli risparmiatori e per le famiglie. Il meccanismo dell'apporto a sconto degli immobili permette, dati minori valori di carico delle unità residenziali, il loro affitto a canoni minori, pur mantenendo un rendimento soddisfacente.

¹⁷ Cfr. Ance, *Politica della casa. Risposte ad un problema sociale*, Roma, 29 settembre 2004

Tale sviluppo richiede però efficaci condizioni perché i fondi immobiliari possano investire in case da dare in affitto. Oltre ad una garanzia di mantenimento della destinazione d'uso residenziale degli immobili, sarebbe opportuno un intervento sull'IVA. Ad oggi, in considerazione dell'esenzione dell'IVA sui canoni di locazione, il trasferimento a Fondi immobiliari di immobili ad uso abitativo è oneroso per l'indetraibilità dell'IVA a credito sull'acquisto, sulla realizzazione e sulla gestione degli immobili. Su questo punto sono state fatte due ipotesi di intervento normativo¹⁸:

-equiparazione dei Fondi immobiliari residenziali alle società di *trading* immobiliare (modificando l'art. 8 del DL 25 settembre 2001 n. 351), che possono detrarre l'IVA a credito sugli acquisti tramite la compensazione dell'IVA a debito sulle vendite.

-equiparazione, tramite interpello (sul presupposto che esistano le condizioni necessarie) , dei Fondi immobiliari residenziali che realizzano progetti di sviluppo, alle imprese di costruzione, che possono detrarre l'IVA credito sugli acquisti tramite la compensazione dell'IVA a debito sulle vendite.

¹⁸ Cfr. Assoimmobiliare – Pirelli re, Miglioramento del rendimento e dell'offerta delle case in affitto, Milano, gennaio 2005