

SIDIEF

SOCIETÀ ITALIANA DI INIZIATIVE  
EDILIZIE E FONDARIE

# INVESTIRE SULLA CASA

POLITICHE E STRUMENTI PER L'AFFITTO IN EUROPA. PROPOSTE PER L'ITALIA.

MAGGIO 2015

Ricerca realizzata da





## INDICE

Introduzione: investire sulla casa	Pag.	5
1. La marginalità del comparto dell'affitto in Italia	"	7
1.1. L'evoluzione della condizione abitativa	"	7
1.2. Il quadro degli attori	"	7
2. L'eredità della crisi	"	11
2.1. Le dinamiche recenti del mercato della locazione	"	11
2.2. Il disagio abitativo attuale	"	20
2.3. L'housing sociale	"	24
3. Perché c'è bisogno di investimenti nell'affitto	"	29
3.1. Le determinanti socio-demografiche: frammentazione familiare, invecchiamento e immigrazione	"	29
3.2. Mobilità interna e crescenti squilibri territoriali	"	34
3.3. I fattori culturali	"	36
4. Guardando all'Europa	"	37
4.1. La trasversalità della crisi abitativa	"	37
4.2. Francia: regolazione del mercato, garanzie pubbliche, sconti fiscali	"	38
4.3. Regno Unito: la "Generation Rent" e la carenza di alloggi	"	44
4.4. Germania: un sistema equilibrato ad elevata stabilità	"	51
4.5. Spagna: cambio di paradigma delle politiche dopo la bolla immobiliare	"	55
5. I nodi irrisolti e le questioni chiave da affrontare	"	63
5.1. Una diversa visione del problema	"	63
5.2. L'esigenza di una strategia complessiva	"	64
5.3. Le dimensioni chiave su cui intervenire	"	66



## **INTRODUZIONE: INVESTIRE SULLA CASA**

Il presente rapporto, promosso da Sidief e realizzato da Censis e Nomisma, vuole costituire uno spunto di riflessione per riaccendere il dibattito intorno al tema del ritorno degli investimenti nel segmento della locazione residenziale privata.

Riflessione che si intende promuovere aprendosi ad un ampio confronto con tutti i soggetti portatori di interesse: proprietari-gestori, inquilini, investitori, costruttori, banche, Enti locali e Stato. Di qui l'idea del convegno che, guardando all'Europa, intende richiamare l'attenzione sulla necessità/opportunità di creare le condizioni per rimettere in moto il settore casa, incentivando in particolare gli investimenti privati sull'affitto.

L'iniziativa si colloca in una fase in cui la domanda di abitazioni in locazione è in crescita: ciò non solo per effetto della crisi, ma anche in relazione a fattori culturali. Oltre al fabbisogno sociale, specie nelle grandi aree urbane, sta emergendo infatti una domanda legata soprattutto alle nuove generazioni che guarda all'affitto con crescente interesse non solo per ragioni economiche, ma perché più vicine ad un'idea di casa come servizio, in una logica di flessibilità dei progetti di vita.

Contemporaneamente anche dal lato degli investitori si registrano segnali di un potenziale riavvicinamento al tema residenziale, che fatica tuttavia a concretizzarsi per il permanere di una serie di fattori disincentivanti. Tra questi: il regime fiscale penalizzante ed in continuo cambiamento, il quadro normativo incerto e gli elevati rischi da locazione e la farraginosità delle procedure urbanistiche.

In questi anni per quei (pochi) soggetti che hanno continuato a detenere patrimoni abitativi in affitto di qualche consistenza, le difficoltà gestionali sono state crescenti: infatti è aumentata ovunque la morosità, ma anche la pressione fiscale, mentre il patrimonio invecchiando necessita di crescente manutenzione.

Non a caso l'Italia resta una sostanziale anomalia rispetto alle nazioni europee più sviluppate, dove il segmento abitativo dell'affitto di mercato, da noi ormai residuale, rappresenta invece, insieme a quello sociale, un pilastro importante delle politiche della casa.

Per invertire questa tendenza serve oggi una strategia complessiva, che individui target e strumenti e che coordini le politiche settoriali, ed un quadro di certezza delle regole, senza la quale gli investitori (anche internazionali) resteranno alla finestra.

È questo dunque il tema centrale attorno al quale ruota il rapporto, che si articola in cinque sezioni:

- nella prima (“La marginalità del comparto dell’affitto in Italia”) si dà conto dell’evoluzione delle condizioni abitative e delle specificità del settore locativo del Paese;
- il secondo capitolo (“L’eredità della crisi”) è dedicato ad inquadrare gli impatti della crisi sul comparto abitativo, con riferimento all’allargamento dell’area del disagio abitativo e del manifestarsi di un ritorno ad una domanda di alloggi in affitto;
- nel terzo capitolo (“Perché c’è bisogno di investimenti nell’affitto”) si mettono a fuoco le ragioni strutturali e culturali che spiegano tale ritorno e che giustificano una stagione di politiche di sostegno agli investimenti nel settore;
- il quarto capitolo (“Guardando all’Europa”) illustra, in forma sintetica, l’evoluzione delle politiche abitative in quattro principali paesi europei (Francia, Regno Unito, Germania e Spagna) con particolare riferimento alla fase attuale e al ruolo dell’affitto privato;
- infine il quinto capitolo (“I nodi irrisolti e le questioni chiave da affrontare”), riepilogando le principali criticità emerse, come anche gli aspetti qualificanti delle esperienze europee, individua alcuni temi concreti su cui operare per rilanciare gli investimenti privati sull’abitare.

## **1. LA MARGINALITÀ DEL COMPARTO DELL’AFFITTO IN ITALIA**

### **1.1. L’evoluzione della condizione abitativa**

L’Italia è, insieme alla Spagna, l’unico grande Paese europeo ad avere un comparto dell’affitto fortemente minoritario. Al Censimento 2011 le famiglie in affitto erano pari a 4,4 milioni, mediamente pari ad appena il 18% del totale, ma diversamente distribuito a livello nazionale (16,4% nel Centro Italia contro il 19% del Nord).

In realtà tale dato è frutto di una dinamica tutto sommato recente (fig.1). Infatti ancora nel 1961 le famiglie in affitto rappresentavano una quota superiore a quelle in proprietà (46,6% contro 45,9%).

Una forte accelerazione nella rincorsa alla proprietà abitativa da parte delle famiglie italiane si è avuta negli anni '70 e '80, quando anche per l’assenza di politiche di difesa/espansione del segmento in locazione, quest’ultimo ha registrato una riduzione di quasi 20 punti percentuali. L’ultimo grande ciclo immobiliare (1997-2007), come è noto, ha ulteriormente rilanciato il processo di patrimonializzazione familiare. Tuttavia ha coinciso anche con il boom del fenomeno immigrazione, che ha frenato in parte il crollo delle locazioni, rimettendo in gioco peraltro anche il segmento più scadente del parco abitativo delle città, affittato sovente agli immigrati stranieri.

### **1.2. Il quadro degli attori**

L’anomalia italiana si riflette sul quadro degli attori del settore dell’affitto che allo stato attuale vede un sostanziale protagonismo del soggetto “famiglia” (i piccoli proprietari) ed una sostanziale carenza di grandi soggetti privati.

Non sempre è stato così, infatti nella seconda metà del Novecento enti previdenziali pubblici e parapubblici, nonché banche e assicurazioni, hanno avuto un ruolo importante nei processi di costruzione dello stock abitativo in affitto delle grandi città.

A seguito del ritirarsi degli investitori istituzionali, che hanno dismesso in gran parte il patrimonio abitativo ed hanno smesso di investire sulla casa, oggi società ed enti detengono appena il 9% dello stock in affitto (fig.2).

Nel settore pubblico gli ex IACP ancora gestiscono un patrimonio di una certa rilevanza (850mila alloggi), ma certo il peso dell'edilizia residenziale pubblica in Italia è molto modesto (4-5%) se rapportato a quello di altri Paesi europei.

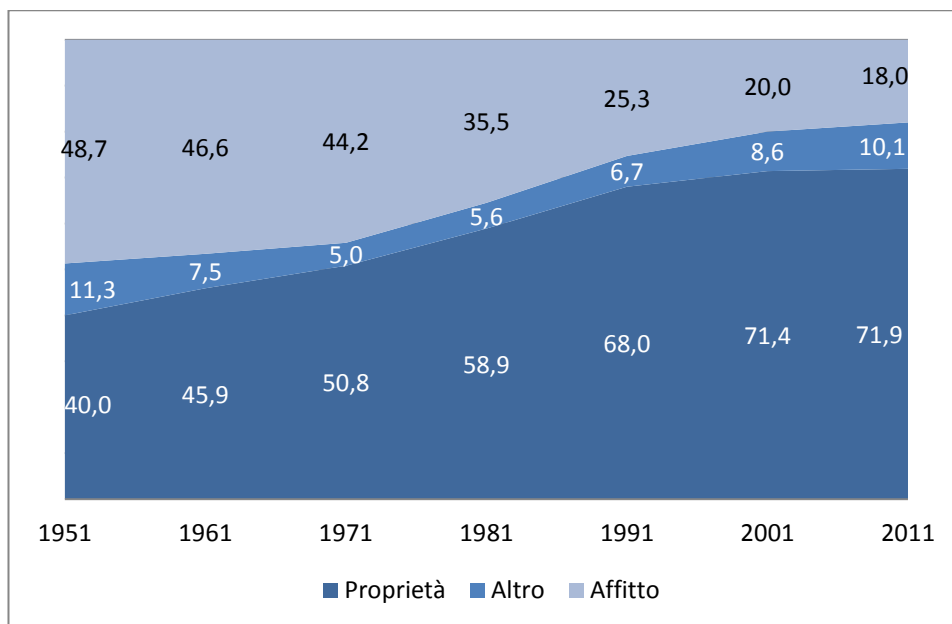
Sul fronte dell'utenza c'è, invece, da registrare una sempre maggiore coincidenza tra affitto e giovani e tra affitto e basso reddito, distanziando così l'Italia da altri paesi come la Germania in cui lo status di inquilino è trasversale rispetto alle fasce sociali.

La percentuale di famiglie in affitto, sostanzialmente stabile in termini generali, sale notevolmente tra le famiglie più giovani, quelle con il principale percettore di reddito sotto i 35 anni. Il dato si è accentuato negli ultimi anni: nel 2007 era in affitto il 26% delle famiglie giovani, per arrivare al 32% nel 2013 (fig. 3).

La corrispondenza tra affitto e bassi redditi in Italia è aumentata negli ultimi venti anni. Tra le famiglie a basso reddito (primo quintile) quelle in affitto pesano sempre di più (dal 33% del totale nel 1991 al 40% di oggi) (fig. 4).

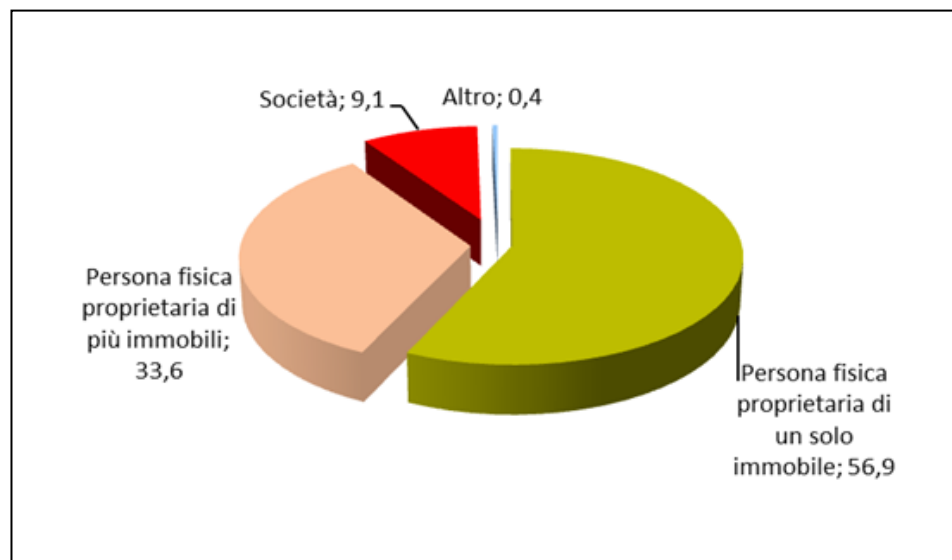


**Fig. 1 - L'evoluzione della condizione abitativa in Italia in base al titolo di godimento dell'alloggio, dal Censimento 1951 a quello del 2011 (val.%)**



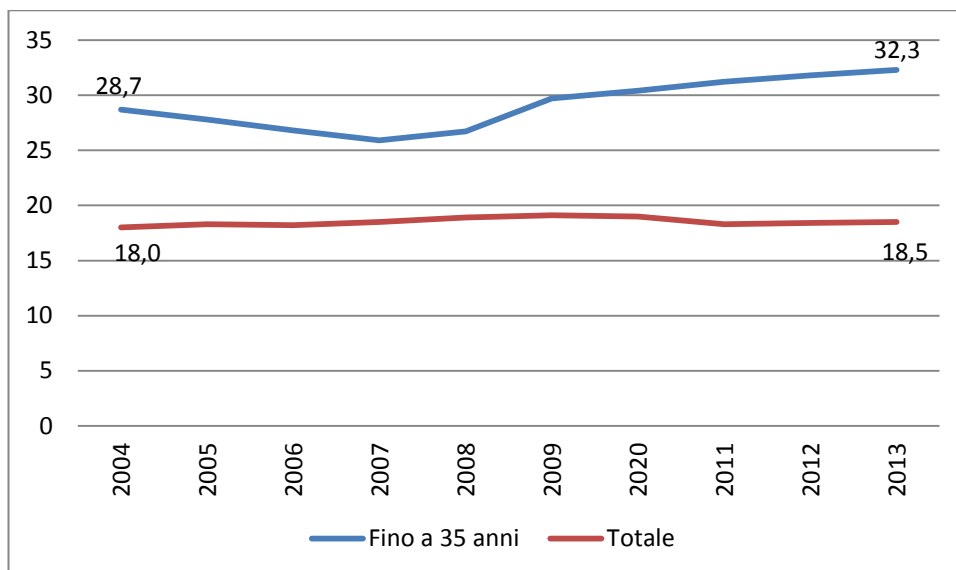
Fonte: elaborazione su dati Istat

**Fig. 2 - Tipologia dei proprietari di abitazioni in affitto (val.%)**



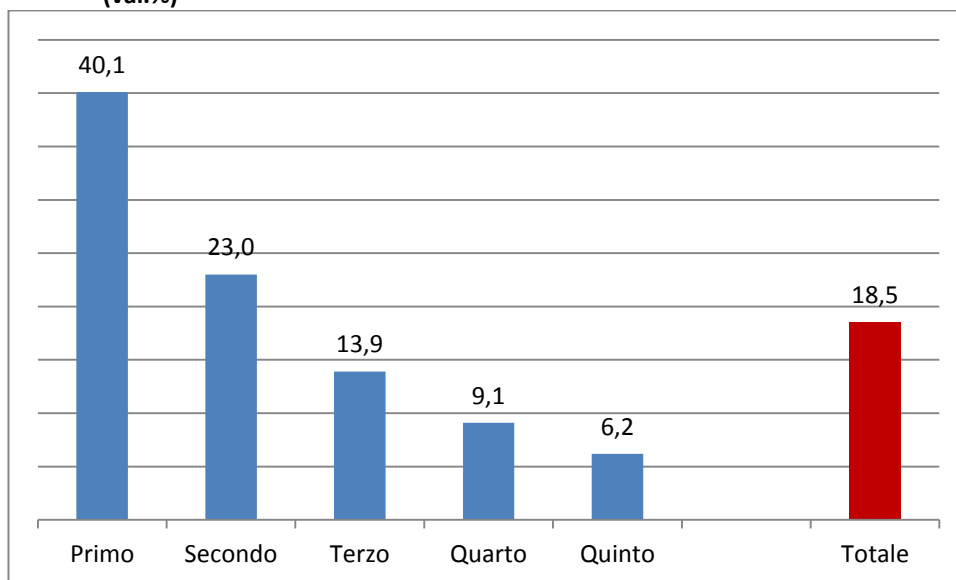
Fonte: elaborazioni su dati Solo Affitti e Nomisma 2014

**Fig. 3 - Quota di famiglie in affitto per fascia di età del principale percettore di reddito. Andamento 2004-2013 (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, indagine EU-Silc

**Fig. 4 - Percentuale di famiglie in affitto nel 2013 per quinto di reddito equivalente (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat, indagine EU-Silc

## 2. L'EREDITÀ DELLA CRISI

### 2.1. Le dinamiche recenti del mercato della locazione

La fase di timida ripresa alla quale si sta faticosamente affacciando l'economia del Paese, unitamente alla prospettiva di lenta crescita della produzione industriale, si riflette anche sul settore immobiliare, che pare aver intrapreso un percorso di lenta risalita. Si tratta, tuttavia, di una ripresa molto affannosa dal momento che l'ottimismo che aveva accompagnato il miglioramento del clima di fiducia delle famiglie e la fiammata dei volumi sul mercato *corporate*, sul finire del 2013, ha ben presto lasciato spazio alla consapevolezza della perdurante problematicità del quadro macroeconomico.

Alla base di tale prospettiva si pongono alcuni fattori esogeni, oltre ad elementi endogeni che caratterizzano sia il mercato al dettaglio che quello degli investimenti. Sul primo fronte, la perdurante debolezza economica, rappresenta un elemento di indiscutibile penalizzazione della possibilità di acquisto di beni durevoli. A ciò si aggiunge la crescente divaricazione delle capacità reddituali (la metà delle famiglie detiene il 90% della ricchezza e l'altra metà il restante 10%), che finisce inevitabilmente per ridurre il numero dei nuclei nelle condizioni di accedere al mercato immobiliare.

L'impossibilità di accesso di molte famiglie al mercato dell'acquisto impone l'individuazione di soluzioni che consentano di dare riscontro al desiderio di emancipazione e mobilità di molti nuclei, soprattutto quelli giovani. A questo proposito il rinnovato interesse per la locazione, dettato dalla congiuntura economica sfavorevole e dalla accresciuta selettività del sistema creditizio, sembra riguardare prevalentemente la fascia di domanda con disponibilità di spesa più modesta.

I segnali di crescita della domanda nelle città maggiori relativi al secondo semestre 2014, infatti, sono limitati al semicentro ed alla periferia, dove i canoni sono generalmente più bassi. In generale lo spostamento d'interesse di una parte delle famiglie verso il mercato dell'affitto ha favorito una maggiore tenuta dei canoni rispetto ai prezzi, seppure in un quadro recessivo. Infatti nelle città maggiori, nell'orizzonte temporale di cinque anni, i canoni hanno perso un valore nominale pari al 12,6%, contro

una diminuzione dei prezzi del 16,3% (dati secondo semestre 2014); mentre nelle città intermedie, i canoni hanno perso il 9,3%, contro una diminuzione dei prezzi del 13,8% (dati febbraio 2015) (tab. 1).

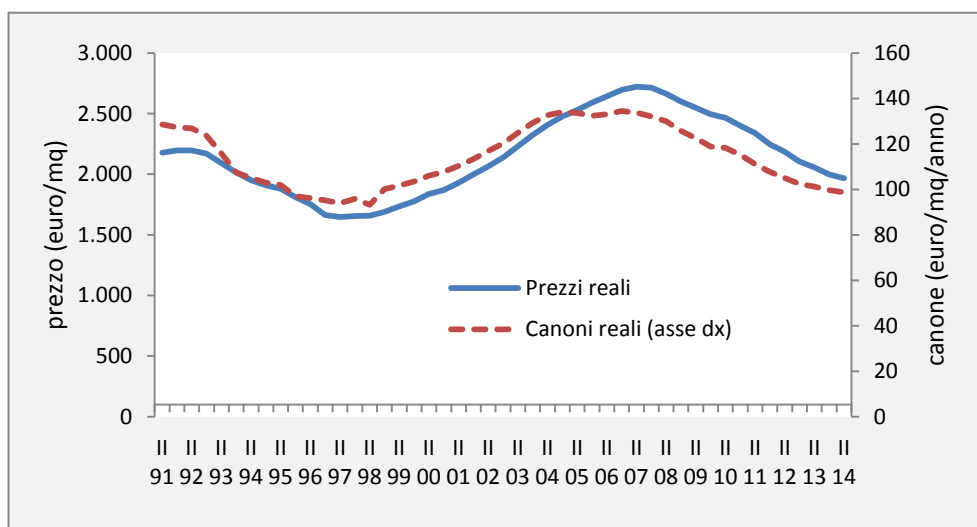
**Tab.1 - Evoluzione di prezzi e canoni (13 grandi città; var. %)**

Grandi città	Variatione del prezzo medio di abitazioni usate	Variatione del canone medio da locazione di abitazioni usate
2013-2014 (II sem)	-4,4%	-2,5%
2009-2014 (II sem)	-16,3%	-12,6%

\* Il dato fa riferimento al panel di 13 grandi città monitorato semestralmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Nomisma

**Fig. 5 - Evoluzione dei prezzi e dei canoni di abitazioni usate in Italia (13 grandi città; valori reali 2014; numero indice: I sem 1991 = 100)**

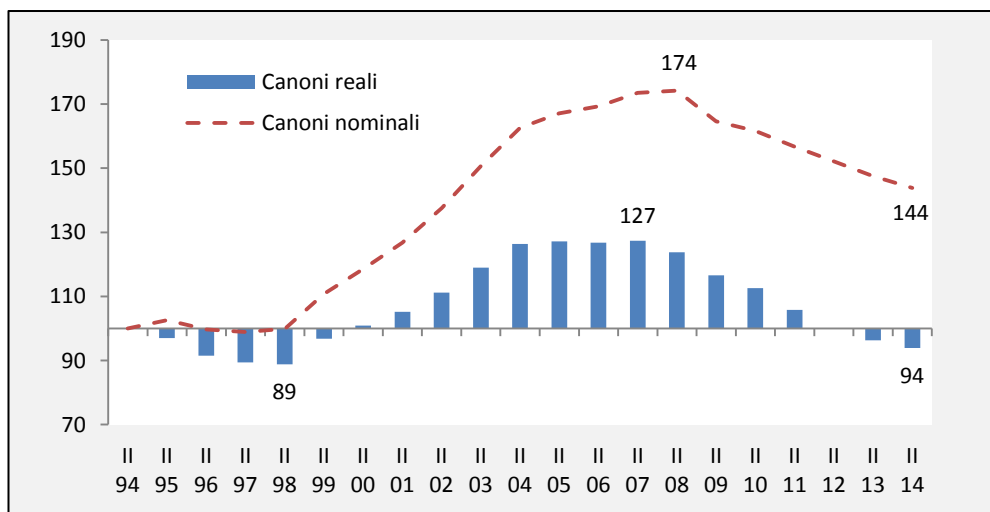


\* Il dato fa riferimento al panel di 13 grandi città monitorato semestralmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Nomisma

La serie storica dei canoni a valori costanti (ovvero depurati dagli effetti dell'inflazione) relativa agli ultimi due decenni mostra una diminuzione del 6% dei canoni dal 1994 ad oggi. Si segnala come nel 2007 i canoni registrassero su base reale addirittura un aumento del 27% sul 1994. Il dato dimostra come negli anni Duemila i canoni abbiano registrato elevati valori di mercato (fig. 6).

**Fig. 6 - Evoluzione dei canoni nominali e canoni reali negli ultimi vent'anni (numero indice: I semestre 1994=100)**



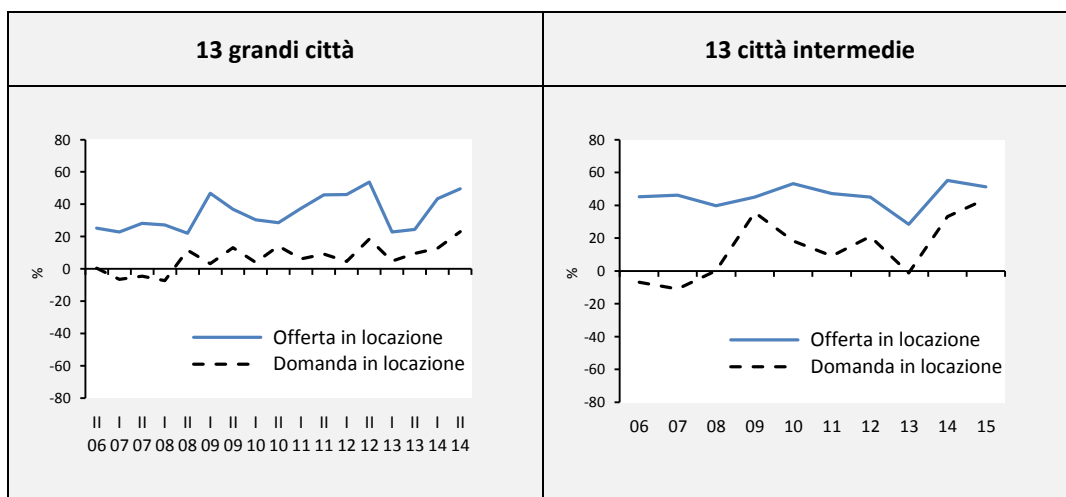
\* Il dato fa riferimento al panel di 13 grandi città monitorato semestralmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Osservatorio Immobiliare di Nomisma

Lo spostamento d'interesse di una parte delle famiglie verso il mercato dell'affitto, che ha avuto luogo negli ultimi anni, è riscontrabile dall'aumento della domanda di abitazioni in locazione che, a giudizio degli operatori, si è tradotta in una crescita del numero di locazioni (fig. 7).

L'indagine Nomisma di febbraio 2015 ha riscontrato per le città intermedie una domanda per affitto pari al 60,5% della domanda complessiva che si rivolge alle agenzie immobiliari alla ricerca dell'abitazione (tab.2). La maggiore incidenza di tale domanda sul totale si riscontra al Sud (65,4%) e nel Nord Est (63,8%) (fig. 8).

**Fig. 7 - Evoluzione dell'offerta e della domanda di abitazioni in locazione (saldo dei giudizi di aumento e di calo; saldo espresso in punti percentuali)**



\* Il dato fa riferimento al panel di 13 grandi città monitorato semestralmente e al panel di 13 città intermedie monitorato annualmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Osservatorio Immobiliare di Nomisma

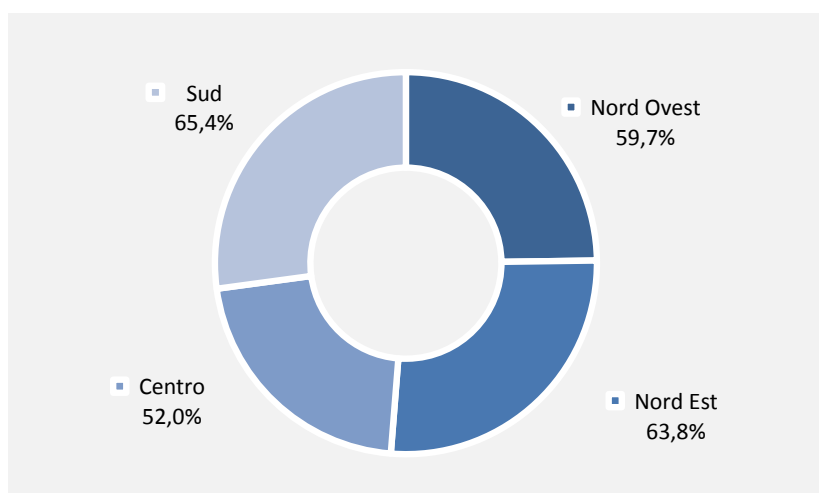
**Tab.2 - Quota percentuale di domanda rivolta all'acquisto e all'affitto nel corso dell'ultimo anno in 13 città intermedie (febbraio 2015)**

Città	Domanda per acquisto	Domanda per locazione
Ancona	42,4%	57,6%
Bergamo	46,0%	54,0%
Brescia	40,4%	59,6%
Livorno	53,8%	46,3%
Messina	35,9%	64,1%
Modena	35,0%	65,0%
Novara	34,5%	65,5%
Parma	37,9%	62,1%
Perugia	47,8%	52,3%
Salerno	37,3%	62,7%
Taranto	30,6%	69,4%
Trieste	45,5%	54,5%
Verona	26,4%	73,6%
<b>Media 13 intermedie</b>	<b>39,5%</b>	<b>60,5%</b>

\* Il dato fa riferimento al panel di 13 città intermedie monitorato annualmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Indagine Nomisma, febbraio 2015

**Fig. 8 - Quota di domanda rivolta all'affitto nel corso dell'ultimo anno, per ripartizione geografica (città intermedie; febbraio 2015)**



Fonte: Indagine Nomisma, febbraio 2015

La ripresa del mercato della locazione di abitazioni è stata favorita dal progressivo calo dei canoni, registrato anche nel 2014, la cui intensità nei mercati di provincia si è addirittura accentuata rispetto al 2013 (tab. 3). Ciò si è riflesso in una condizione di mercato più favorevole che si è tradotta in una lieve riduzione dei tempi medi di locazione (fig. 9).

**Tab. 3 - Canoni nelle 13 grandi città e nelle 13 città intermedie** (euro/mq/anno; var%; II sem 2014)

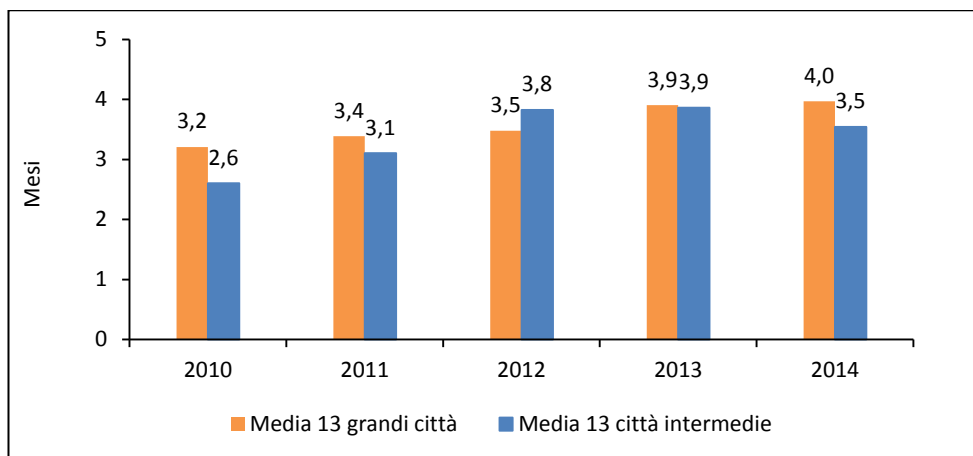
13 grandi città	Canone medio	Variazione annua	13 città intermedie	Canone medio	Variazione annua
Bari	87	-3,7%	Ancona	80	-3,1%
Bologna	89	-3,1%	Bergamo	78	-1,5%
Cagliari	83	-2,8%	Brescia	78	-3,3%
Catania	66	-2,3%	Livorno	93	-1,4%
Firenze	117	-1,7%	Messina	59	-2,9%
Genova	80	-3,7%	Modena	75	-1,1%
Milano	147	-1,2%	Novara	64	-0,7%
Napoli	94	-2,7%	Parma	89	-1,7%
Padova	86	-2,4%	Perugia	78	-1,7%
Palermo	69	-3,9%	Salerno	92	-1,6%
Roma	167	-3,3%	Taranto	57	-2,1%
Torino	85	-2,5%	Trieste	76	-2,2%
Venezia città	129	-1,8%	Verona	85	-3,7%
Ve. terraferma	81	-0,9%			
<b>Media 13 grandi</b>	<b>99</b>	<b>-2,5%</b>	<b>Media 13 intermedie</b>	<b>77</b>	<b>-2,1%</b>

\* Il dato fa riferimento al panel di 13 grandi città monitorato semestralmente e al panel di 13 città intermedie monitorato annualmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Osservatorio Immobiliare di Nomisma



**Fig. 9 - Evoluzione dei tempi medi di locazione nelle 13 grandi città e nelle 13 città intermedie (mesi)**



\* Il dato fa riferimento al panel di 13 città intermedie monitorato annualmente dall'Osservatorio Immobiliare di Nomisma.

Fonte: Osservatorio Immobiliare di Nomisma

Analogamente a ciò che si è riscontrato nei mercati delle 13 grandi città, anche nei 13 mercati di provincia si è assistito ad una riduzione del campo di oscillazione dei canoni e al contestuale innalzamento del canone mediano. Ciò significa che il mercato della locazione presenta una minore dispersione in termini di valori, con una distribuzione più equilibrata rispetto al recente passato, quando era maggiore l'appiattimento nella fascia bassa del mercato.

La riduzione più contenuta dei canoni rispetto ai prezzi potrebbe offrire, in prospettiva, nuove opportunità in termini di rendimento medio atteso dalle locazioni che, da tre anni, tende a crescere, anche se in misura modesta. Il rendimento medio lordo annuo da locazione delle abitazioni nel 2014 si è attestato al 5%.

Le previsioni per il 2015 degli operatori delineano un mercato ancora dominato dal calo dei valori locazione.

### Focus – Contratti stipulati per mercati principali e mercati intermedi

L'indagine Nomisma 2013 segnala, rispetto al 2012, una accentuazione tra le tipologie di mercati della locazione: se nel 2012 le tipologie di contratto di locazione stipulato non differivano tra i mercati delle grandi città e quelli intermedi, a distanza di un anno il contratto transitorio ed il comodato d'uso crescono nei mercati minori a scapito dei contratti a canone concordato. Si tratta di due tipologie che riflettono in parte una situazione di precarietà ed in parte forme di welfare sociale.

Tipo di contratto stipulato da chi ha locato un'abitazione (%)

Caratteristiche	Media 13 grandi città		Media 13 Intermedie	
	2012	2013	2012	2013
Libero	60,9	64,9	60,3	59,0
Transitorio	17,1	14,2	14,3	18,1
Canone concordato	21,4	20,8	24,9	20,8
Comodato d'uso	0,6	0,1	0,5	2,1

Con riferimento al canone concordato l'indagine Solo Affitti 2014, realizzata con la collaborazione di Nomisma riporta i seguenti risultati: le città italiane in cui nel 2014 è stato fatto maggiore ricorso al canone concordato sono Bologna (prima in Italia con più di 8 nuovi contratti su 10), Genova e Trieste (70% ciascuno), Roma (69%), Venezia-Mestre (64%) e Torino (60%).

Il contratto a canone concordato può essere stipulato con agevolazioni solo nei comuni delle 11 aree metropolitane, nei comuni capoluogo di provincia e nei comuni ad alta densità abitativa. La locazione ha una durata minima di 3 anni, al termine dei quali, se non c'è disdetta, si rinnova automaticamente per altri due.

### Focus – La proprietà delle abitazioni in locazione in Italia<sup>1</sup>

#### Stock in locazione

- In Italia nel 2012 i proprietari persone fisiche di immobili dati in locazione sono oltre 4,5 milioni (contro i 4,1 milioni nel 2010), con 5,4 milioni i contratti di affitto in essere.

#### Profilo socio-economico dei proprietari locatori

- Il 34,2% dei proprietari ha un'età compresa tra i 51-70 anni; il 24% un'età compresa tra 31-50 anni. Oltre il 50% dei proprietari è coniugato.
- Il 47% dei proprietari risulta concentrato in piccoli comuni (5.000-50.000 abitanti); il 20,7% in comuni di medie dimensioni (50.000–250.000 abitanti); il 16,6% nei grandi comuni (oltre 250.000 abitanti).
- Il 37% dei proprietari possiede un reddito compreso tra 10.000 e 26.000 euro annui e il 27% tra 26.000 e 55.000 euro annui.

#### Mercato

Canone medio annuo	9.700 euro/anno
Canone medio mensile	800 euro/mese
Canone medio mensile nella circoscrizione Nord Italia	950 euro/mese
Canone medio mensile nella circoscrizione Sud Italia	620 euro/mese
Canone medio mensile nelle grandi città	1.000 euro/mese
Canone medio mensile nelle città medie	850 euro/mese

<sup>1</sup> Sta in: *Gli Immobili in Italia – 2015*, a cura dell'Agenzia delle Entrate. Dati desunti dall'incrocio degli archivi del catasto e quelli delle dichiarazioni fiscali.

## 2.2. Il disagio abitativo attuale

Il tema del disagio abitativo è tornato al centro del dibattito. Con la crisi, in questi anni è certamente cresciuto, e in misura dirompente, il fabbisogno delle fasce più deboli, quello che avrebbe come riferimento l'edilizia residenziale pubblica. Un settore che conta oltre 650mila domande di edilizia sociale pubblica giacenti presso Comuni ed ex IACP e che vede ormai completamente esaurito il tesoretto che le Regioni hanno ereditato dell'ex Gescal.

Ma in questi anni il problema abitativo si è esteso, toccando un'ampia parte della popolazione che, per ragioni diverse, si trova a transitare da una situazione di stabilità economica ad una condizione di fragilità e vulnerabilità sociale.

Ne è la riprova diretta non solo la drastica interruzione della corsa delle famiglie all'acquisto dell'abitazione, con volumi di compravendite sostanzialmente dimezzati, ma le difficoltà che i gestori privati riscontrano nel riscuotere i canoni, con un livello crescente di morosità non solo relativa al pagamento dell'affitto, ma anche alle spese condominiali.

Una tematica che ha evidentemente come epicentro le grandi aree urbane dove i costi abitativi sono sensibilmente più elevati che nel resto del Paese e meno sostenibili per i ceti medio-bassi.

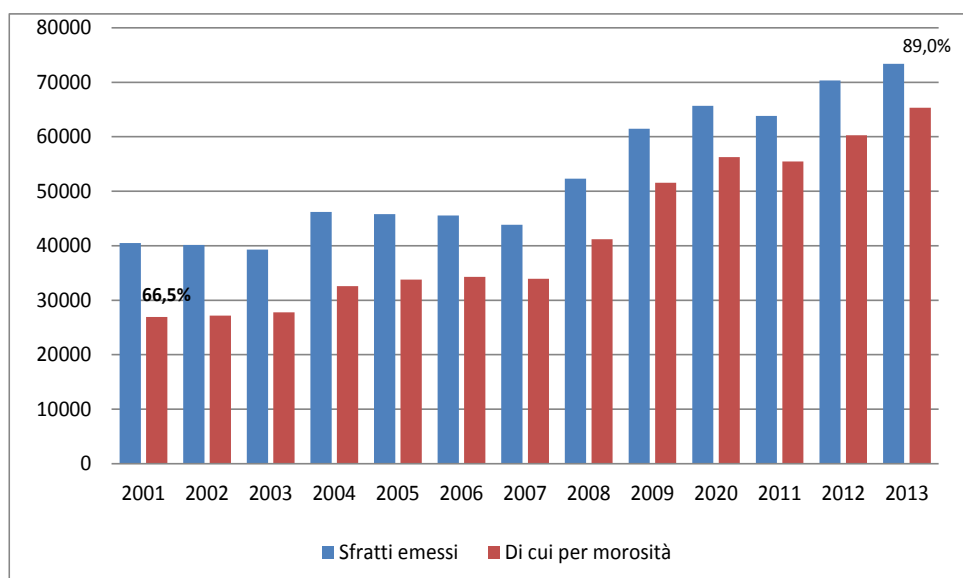
Del resto la dinamica degli sfratti è eloquente e testimonia le dimensioni del disagio e le difficoltà di questi anni: si è passati dai 40mila sfratti emessi nel 2001 a più di 70mila nel 2013 (fig. 10). Nello stesso periodo la quota di sfratti per morosità è aumentata di ben 23 punti percentuali (dal 66% all'89%).

Di qui l'ampio dibattito sulle risposte da dare alla cosiddetta "fascia grigia", composta da famiglie non in grado di sostenere un affitto di mercato, ma "troppo ricche" per poter accedere all'edilizia sociale pubblica.

Da questo punto di vista l'Italia si colloca tra i paesi in cui l'incidenza del canone sul reddito è più elevata (tab. 4).

Peraltro, a differenza di altri Paesi, in Italia il sostegno dello Stato alle famiglie in affitto in difficoltà può contare su risorse (quello del Fondo sociale ex legge 431) assai modeste.

**Fig. 10 - Andamento 2001-2013 degli sfratti emessi (v.a.) e quota di sfratti per morosità (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero dell'Interno

**Tab. 4 - Famiglie che dichiarano di sostenere costi abitativi eccessivi rispetto al reddito nei principali paesi europei per titolo di godimento dell'abitazione (val.%)**

Paese	Quota di famiglie con costi abitativi eccessivi	
	Tra le famiglie in affitto sul libero mercato	Tra le famiglie in affitto calmierato o sociale
Regno Unito	25,2	8,1
Germania	22,3	15,8
Francia	15,8	8,3
Italia	32,9	10,4
Spagna	42,3	9,5

Fonte: elaborazione Censis su dati Eurostat

L'impossibilità di accesso di molte famiglie al mercato dell'acquisto impone, dunque, l'individuazione di soluzioni che consentano di dare

riscontro al desiderio di emancipazione e mobilità di molti nuclei, soprattutto quelli giovani, a cui si è accennato.

Il segmento della locazione, sia a livello nazionale che locale, continua, tuttavia, a risultare un'opzione non solo esigua dal punto di vista numerico, ma troppo esosa per la maggior parte della domanda potenziale.

Dalla segmentazione per fascia di reddito dei circa 4,4 milioni di nuclei<sup>2</sup> attualmente in locazione, emerge un quadro preoccupante: sono, infatti, oltre il 53% le famiglie che non raggiungono un reddito di 23 mila euro annui, confermando che il mercato dell'affitto continua ad essere prevalentemente appannaggio delle fasce di popolazione con capacità reddituali contenute. Secondo stime Nomisma, sono quasi 2,3 milioni i nuclei per i quali l'incidenza del canone sul reddito supera il 30%, ossia la soglia che convenzionalmente rappresenta il limite di sostenibilità. Si tratta di un fenomeno particolarmente significativo nelle realtà a maggiore tensione abitativa, dove il differenziale tra valori immobiliari e disponibilità reddituali si è, nel primo decennio del nuovo secolo, ampliato in misura significativa.

Di seguito si riporta il caso di Bologna, esemplificativo di quanto accade nelle principali aree urbane italiane, dove, anche per la presenza degli studenti universitari, l'incidenza della componente locativa è maggiore (spesso prossima al 30%) rispetto a quanto avviene nel resto del Paese. Dall'analisi per fasce reddituali, emerge che il 67% dei nuclei che vive in locazione dispone di un reddito medio annuo inferiore a 15.632 euro (tab. 5).

---

<sup>2</sup> Fonte: Istat, Censimento 2011

**Tab. 5 - Bologna, la stratificazione per fasce di reddito delle famiglie in affitto**

Reddito minimo (in euro)	Reddito massimo (in euro)	Reddito Medio (in euro)	Titolo di godimento			
			Proprietà (%)	Affitto (%)	Famiglie proprietà (n.)	Famiglie affitto (n.)
Fino a 15.632		10.840	24%	76%	5.637	17.979
15.632	23.035	19.271	41%	59%	12.585	17.772
23.035	31.952	27.225	70%	30%	28.637	12.395
31.952	45.340	37.911	84%	16%	45.326	8.363
	Oltre 45.340	68.357	96%	4%	55.073	2.476
<b>Totale</b>		-	-	-	<b>147.258</b>	<b>58.986</b>

Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su dati Banca d'Italia

Se si considera che a Bologna il canone annuo mediamente corrisposto per un appartamento di circa 70 mq è di 8.400 euro, il reddito soglia, in corrispondenza del quale l'affitto risulterebbe sostenibile, può essere individuato in almeno 28.000 euro. Sono circa 46.600 le famiglie che percepiscono un reddito inferiore a tale ammontare, ovvero il 79% del totale di quelle che risultano in locazione (tab. 6).

**Tab. 6 - La definizione del reddito soglia**

Canone MEDIO annuo di un'abitazione	€ 8.400
Canone MEDIO al mq/anno	€ 104,4
Reddito soglia (incidenza canone pari al 30%)	€ 28.000
STIMA famiglie in affitto con incidenza canone superiore al 30%	n. 46.600

Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su dati Banca d'Italia

Il quadro delineato rende ragione dell'incremento di domande per ottenere un alloggio di edilizia pubblica.

All'ultimo bando ERP del Comune hanno presentato domanda 10.691 famiglie, il 67% delle quali vive attualmente in affitto in alloggi di privati.

Ogni anno vengono mediamente presentate 1.000 nuove domande, che corrispondono a circa il 17% di quelle valide inserite nella graduatoria degli aventi diritto a un alloggio di edilizia pubblica; tuttavia, le domande soddisfatte annualmente rappresentano solo circa il 5% di quelle valide.

Il caso bolognese è paradigmatico rispetto al panorama nazionale, che evidenzia non soltanto una carenza del parco residenziale pubblico da un punto di vista numerico, ma anche un suo utilizzo non sempre coerente. Nel sottolineare questo aspetto, ci si riferisce principalmente ad una insufficiente rotazione dell'inquilinato, in virtù della quale il 50% degli alloggi pubblici risulta occupato da oltre 16 anni dagli stessi nuclei familiari. Si tratta di un'inefficienza del sistema, che rende ancora più evidente l'inadeguatezza della dotazione di ERP, la cui funzione di supporto transitorio rispetto al disagio abitativo delle famiglie assume, troppo spesso, caratteri di perpetuità.

### 2.3. L'housing sociale

Ritornando all'esempio bolognese, una riduzione dei canoni di circa il 30% rispetto ai valori di mercato consentirebbe di circoscrivere significativamente l'area del disagio abitativo, limitandola quasi esclusivamente alle sole prime due fasce di reddito.

**Tab. 7 - Gli effetti della riduzione del canone di mercato**

Canone annuo di abitazioni civili usate (ridotto del 30%) (euro)	5.580 €
Canone al mq/anno (ridotto del 30%) (euro)	73 €
Reddito soglia (incidenza canone pari al 30%) (euro)	19.600 €
Famiglie in affitto con incidenza canone superiore a soglia 30% (n.)	35.600
<b>Saldo famiglie (n.)</b>	<b>23.200</b>

Fonte: elaborazioni e stime Nomisma su dati Banca d'Italia

Dall'attività di monitoraggio delle esperienze di edilizia residenziale sociale che si stanno sviluppando in Italia, si evince che le riduzioni dei canoni rispetto ai valori di mercato si attestano in media al 40%. La tabella 8



contiene i differenziali calcolati sui valori relativi ad alcuni interventi effettuati in aree metropolitane (Milano e Firenze), per le quali si riporta un dato medio, o realtà provinciali per le quali è inserito il valore relativo alla singola iniziativa.

**Tab. 8 - Differenziale tra i canoni di mercato e quelli applicati all'edilizia residenziale sociale (euro/mq/anno)**

Città	Canone di mercato	Canone agevolato	Differenziale
Milano	163	95	-42%
Firenze	144	76	-48%
Bergamo	106	65	-38%
Ascoli	80	45	-44%
Crema	76	60	-21%
Parma	122	66	-40%

Fonte: elaborazioni Nomisma

In linea generale, si tratta di sconti che garantiscono un indubbio vantaggio per la domanda. Spostando l'attenzione sul fronte dell'offerta edilizia, è interessante capire come si può giungere a tali risultati senza compromettere la sostenibilità economica dei progetti. Entrando nel dettaglio dei singoli programmi edilizi, come ad esempio quelli milanesi, si rileva che la maggior parte degli interventi considerati sono stati realizzati o sono in corso d'opera su aree di proprietà comunale concesse in diritto di superficie in seguito all'emanazione di bandi del 2008. I casi di Milano sono rappresentativi delle modalità con le quali si può raggiungere il punto di equilibrio tra l'esigenza di valori calmierati e la garanzia di un soddisfacente rendimento delle operazioni.

Tra questi, l'iniziativa di via Cenni è forse la più significativa. Il complesso edilizio, inaugurato nel novembre 2013, sorge su una delle tre aree messe a bando nel 2008 dal Comune e destinate alla realizzazione di edilizia residenziale sperimentale per la locazione. La peculiarità del progetto, finanziato attraverso il Fondo Immobiliare Lombardia e gestito da Polaris Sgr, risiede nella tecnologia costruttiva adottata, che prevede la

realizzazione di 9.000 mq di superficie lorda complessiva di pavimento (slp) distribuiti su palazzi di nove piani, costruiti in pannelli di legno a strati incrociati, al costo di costruzione di 950 €/mq. Il mix abitativo prevede che il 40% degli alloggi sia destinato alla locazione con possibilità di riscatto e il 60% alla locazione permanente, ad un canone medio di circa 91 €/mq anno, con una riduzione di circa il 45% rispetto ai valori di mercato dell'area considerata. Tale abbattimento dei canoni è conseguente al contenimento dei costi dell'operazione, esito della sinergia creata tra il promotore pubblico, che ha ceduto l'area a costo nullo, il soggetto finanziatore, ovvero un fondo etico, e il progettista che ha adottato una tecnologia basata sulla prefabbricazione leggera a basso costo.

Se l'iniziativa di via Cenni non ha beneficiato di un cofinanziamento regionale, quelle che ricadono su sei delle otto aree messe a bando per la concessione in diritto di superficie nello stesso anno godono di un apporto di risorse pubbliche tutto sommato contenuto (non superiore al 10% del costo totale dell'intervento), ma comunque utile allo start up delle operazioni. Tra queste, gli interventi di via Rizzoli, via Voltri, via Merezzate non risultano ancora ultimate, sebbene la loro programmazione risalgia a sei anni fa, a testimonianza della difficoltà di reperimento di risorse private per la realizzazione di programmi edilizi con rendimenti esigui.

Indicativa dell'*empasse* che caratterizza il settore dell'housing sociale nel nostro Paese è stata l'esigenza di innalzare, dal 40% al 60%, nel corso del 2013, il coinvestimento nei fondi locali da parte di CDP Investimenti Sgr<sup>3</sup>, con possibilità di innalzamento del limite fino all'80% nel caso di interventi dal carattere marcatamente sociale, nonché l'eventualità di una partecipazione al 100% della Sgr per un 10% del patrimonio (200 milioni di euro). Il provvedimento è rivelatore degli ostacoli che il Sistema dei Fondi si è trovato a fronteggiare per diventare pienamente operativo, e in particolare della difficoltà di coinvolgimento degli attori locali, sia pubblici che privati.

La modifica apportata al regolamento della Sgr ha consentito di imprimere un'accelerazione al percorso del Fondo Investimenti per l'Abitare che,

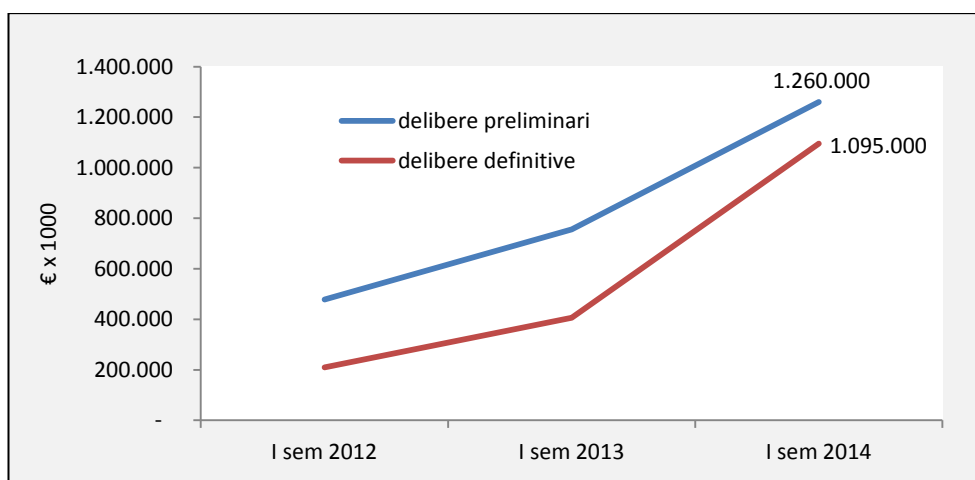
---

<sup>3</sup> CDPI Sgr è una società di gestione del risparmio costituita nel 2009 per iniziativa di Cassa Depositi e Prestiti Spa (70% del capitale), unitamente ad ACRI - Associazione di Fondazioni (15%) e di Casse di Risparmio Spa e ad ABI - Associazione Bancaria Italiana (15%).

dopo la fase di *scouting* delle iniziative, si snoda attraverso l'allocazione delle risorse in delibere prima preliminari e poi definitive, per arrivare finalmente al finanziamento dei progetti immobiliari. Oltre alla velocizzazione del processo, la modifica ha reso possibile la costituzione di fondi locali nelle regioni del Sud Italia, dove il reperimento di finanziamenti risulta particolarmente problematico.

Al momento attuale, 1,26 miliardi di euro sono stati investiti in delibere preliminari e, di questi, 1.095 miliardi di euro in delibere definitive, per un totale di 171 progetti immobiliari, che porteranno alla realizzazione di 11.800 alloggi sociali e 6.320 posti letto in residenze temporanee (fig. 11).

**Fig. 11 - Andamento degli investimenti in delibere preliminari e definitive tra il I semestre 2012 e il I semestre 2014**



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati CDPI Sgr

In attesa che il nuovo corso impresso alle politiche abitative dal 2009 porti alla creazione e fruizione del nuovo parco abitativo sociale, le uniche forme di sostegno sono rappresentate dallo stanziamento di risorse plafond per famiglie insolventi, nonché dall'incentivazione dell'offerta in locazione a canone ridotto disciplinato dagli accordi territoriali, attraverso misure di parziale sgravio fiscale. Si tratta di provvedimenti insufficienti a fronteggiare l'emergenza che, nel caso dei fondi per la morosità e i contributi per il sostegno degli affitti, oltre a non avere carattere

strutturale, agiscono in senso opposto rispetto all'esigenza di superamento della perdurante rigidità dell'offerta. L'esiguità delle risorse disponibili impone di privilegiare iniziative che portino ad un effettivo ampliamento del parco abitativo, in una logica di differenziazione degli strumenti in funzione dell'intensità del disagio.

### **3. PERCHÉ C'È BISOGNO DI INVESTIMENTI NELL'AFFITTO**

#### **3.1. Le determinanti socio-demografiche: frammentazione familiare, invecchiamento e immigrazione**

Ad alimentare la domanda di abitazioni in particolare in direzione dell'affitto c'è senza dubbio, oltre alla congiuntura economica, il mutamento della struttura sociale.

Il primo fattore rilevante è rappresentato dal costante incremento del numero di famiglie (siamo oltre la soglia dei 25milioni) e dalla contestuale riduzione della loro dimensione: aumenta quindi il numero dei soggetti di domanda ma si evolve anche la loro tipologia.

I numeri descrivono chiaramente la portata del cambiamento. Nel 1971 le famiglie con almeno 5 componenti erano quasi 3,5 milioni (21,5% del totale), mentre quelle unipersonali superavano di poco i 2 milioni e rappresentavano appena il 13% del totale. Oggi non solo i rapporti sono invertiti, ma le proporzioni sono molto diverse: le famiglie con almeno 5 componenti nel 2011 sono appena 1,4 milioni e rappresentano meno del 6% delle famiglie italiane, di contro quelle unipersonali sono più di 7,3 milioni e rappresentano ormai il 30% delle famiglie.

Oltre ad un cambiamento delle dimensioni della famiglia, vi è anche una lenta diversificazione dei format (non slegata da una crescente instabilità). In particolare diminuisce il peso relativo della coppia con uno o più figli, pari al 40% del totale nel 2007 e scesa al 36,5% nel 2013. Di contro aumenta di quasi 4 punti quello delle famiglie senza nuclei (tab. 9).

**Tab. 9 - Frammentazione e diversificazione dei format familiari, 2007-2013** (v.a. in migliaia)

Tipologie	2007		2010		2013	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Famiglie senza nuclei	6.699	28,6	7.450	30,5	8.034	32,2
<i>di cui: una sola persona</i>	6.225	26,6	6.997	28,6	7.518	30,1
Famiglie con un nucleo	16.437	70,2	16.694	68,2	16.519	66,2
<i>di cui:</i>						
coppie senza figli	5.013	21,4	5.285	21,6	5.134	20,6
coppie con figli	9.382	40,1	9.216	37,7	9.098	36,5
un solo genitore con figli	2.041	8,7	2.193	9,0	2.287	10,2
Famiglie con due o più nuclei	285	1,2	321	1,3	399	1,6
<b>Totale famiglie</b>	<b>23.421</b>	<b>100,0</b>	<b>24.465</b>	<b>100,0</b>	<b>24.952</b>	<b>100,0</b>

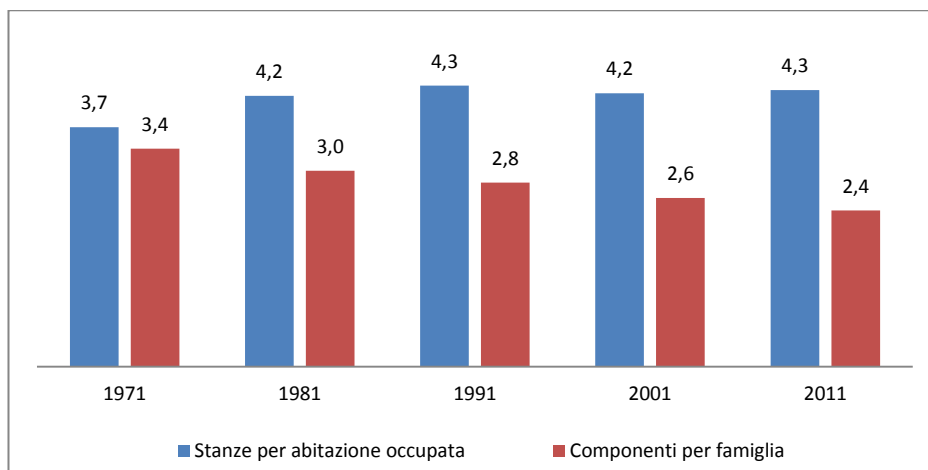
Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

A fronte di tale dinamica aumentano i divari tra caratteristiche della popolazione e quelle del patrimonio abitativo: questo, dal punto di vista dimensionale e tipologico, appare sempre più “sfasato” rispetto all’evoluzione della famiglia italiana (fig. 12).

Del resto è bene ricordare che negli anni del boom edilizio si è realizzato uno straordinario miglioramento delle condizioni abitative, superando le condizioni di sovraffollamento del passato e dando risposta ad un fabbisogno che vedeva al centro la famiglia tradizionale, costituita da genitori e figli. Già al Censimento 1971 il numero medio di stanze per abitazione occupata (3,68) era sostanzialmente in linea con il numero medio di componenti per famiglia (3,35).

Negli anni successivi l’obiettivo del continuo miglioramento della condizione abitativa ha contribuito a far crescere le dimensioni delle case, mentre parallelamente, per ben altre dinamiche, la dimensione delle famiglie diminuiva in modo costante. Con il risultato che oggi arriviamo a registrare che la dimensione media degli alloggi, in termini di stanze (4,25) è in qualche modo sproporzionata alla dimensione media della famiglia, che è scesa a 2,4 componenti.

**Fig. 12 - Andamento 1971-2011 del numero medio di stanze per abitazione occupata e di quello dei componenti per famiglia**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

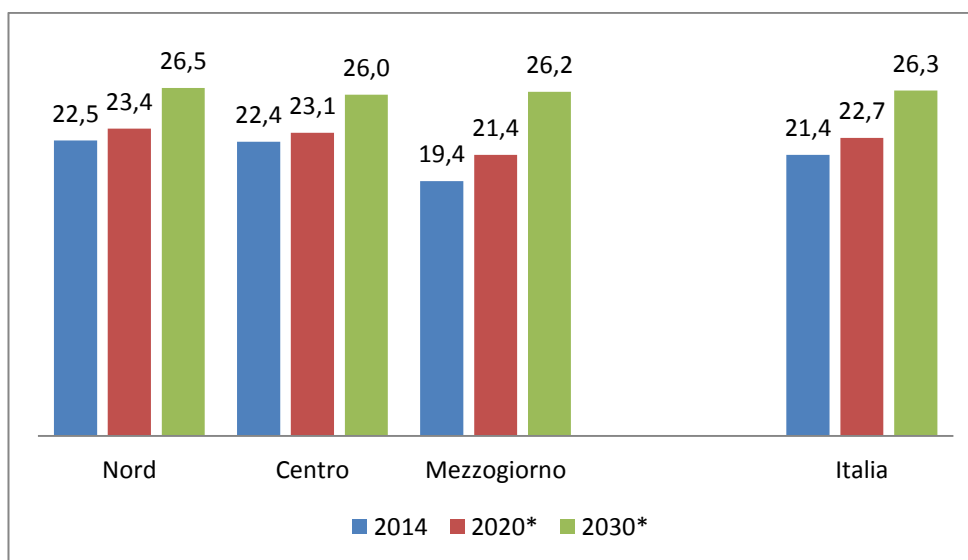
Il secondo fattore di cambiamento, in parte legato al primo, è dato dall'invecchiamento della popolazione. Basti ricordare che tra i due ultimi censimenti la popolazione over 65 anni è cresciuta del 16,3% contro un tasso di crescita dell'insieme delle altre fasce di età di appena l'1,5%. Guardando al futuro, le proiezioni demografiche al 2030 ci restituiscono un'Italia che registrerà una crescita (rispetto al 2014) piuttosto contenuta (+3,4%), cui corrisponderà una significativa accelerazione del processo di invecchiamento della popolazione (fig. 13). Infatti la fascia di età over 65 anni registrerà un incremento di ben 3,5 milioni di persone, mentre nelle altre fasce di età si verificherà un calo di ben 1,5 milioni di persone. In sostanza un italiano su 4 avrà più di 65 anni, al Nord come al Sud.

Il terzo fattore di mutamento è legato all'immigrazione, tema centrale anche perché tra le figure sociali protagoniste del mercato dell'affitto vi sono proprio gli stranieri.

Sebbene in calo rispetto agli anni pre-crisi, l'Italia rimane meta di consistenti flussi migratori dall'estero. In pochi anni la presenza dei cittadini stranieri immigrati è cresciuta in modo rilevantissimo: al Censimento 2001 gli stranieri residenti non raggiungevano il milione di unità, oggi la popolazione straniera residente in Italia si attesta ormai sui 5 milioni, un valore corrispondente all'8,1% della popolazione italiana.

Permane un marcato squilibrio geografico, legato alla maggiore appetibilità dell'offerta lavorativa delle regioni del Nord, dove vive il 60,0% degli stranieri residenti. Di contro le regioni del Sud (con appena l'14,6%), assolvono soprattutto al ruolo di territorio di ingresso, tappa iniziale di un percorso migratorio che ha come destinazione finale altre regioni italiane o altri paesi europei (fig. 14).

**Fig. 13 - Andamento 2014-2030 della popolazione over 65 (quota% sul totale popolazione)**



\*Valore stimato

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

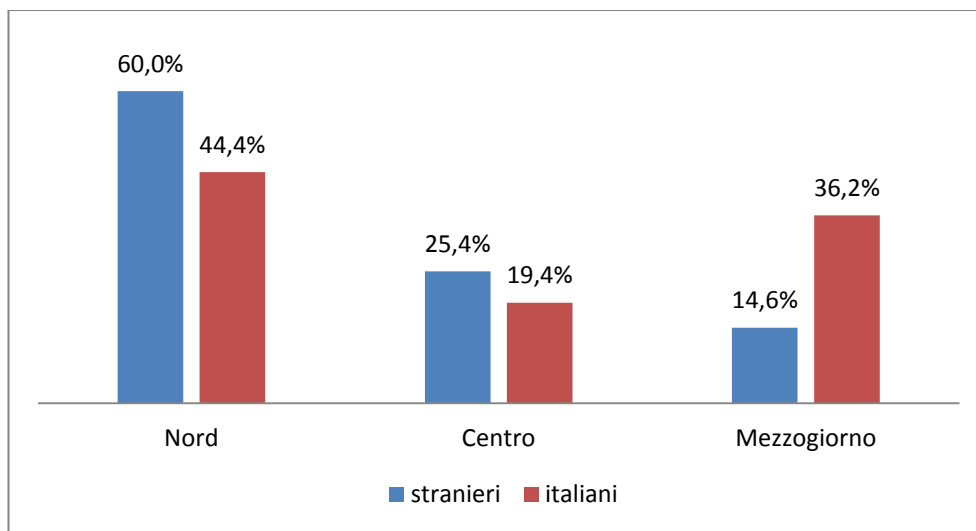
Al di là del dato quantitativo, dal punto di vista qualitativo rispetto alla fase iniziale del fenomeno, molto è cambiato. E' fortemente aumentato il numero di immigrati con un permesso a tempo indeterminato (2,1 milioni su 3,8 milioni di soggiornanti) e si è affermata la tendenza a ricomporre in Italia la famiglia precedentemente costituita nel Paese di origine (in cui spesso vi sono già dei figli).

Tema cruciale e critico dei percorsi di inserimento degli immigrati, tanto più in una fase di stabilizzazione della loro presenza in Italia, è quello della condizione abitativa, che fatica ad uscire dalla sfera della precarietà. Si stima, infatti, che quasi due terzi degli immigrati viva in un alloggio in



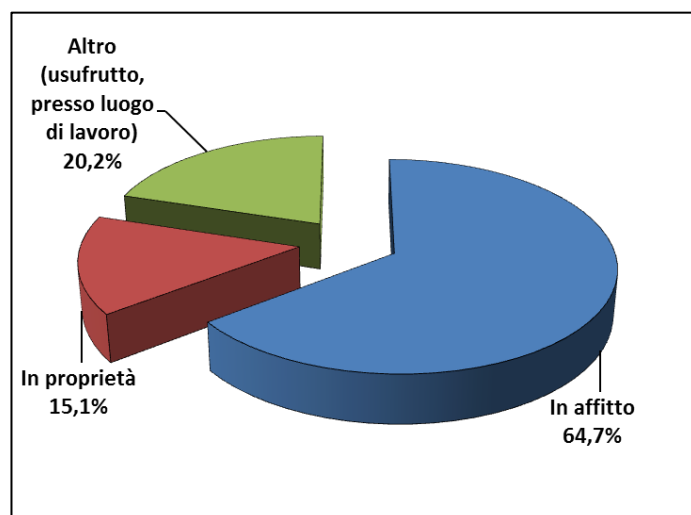
affitto (fig. 15). Secondo l'Istat, inoltre, il 41% delle famiglie di soli stranieri vive in un'abitazione sovraffollata.

**Fig. 14 - Distribuzione per ripartizione geografica della popolazione 2014: confronto stranieri/italiani (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

**Fig. 15 - La condizione abitativa degli immigrati in Italia (val.%)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

### **3.2. Mobilità interna e crescenti squilibri territoriali**

Cambia la composizione socio-demografica del Paese, ma mutano anche gli equilibri territoriali, con un Centro-Nord che cresce in termini di popolazione, attraendo stranieri e giovani meridionali, ed un Sud che lentamente declina.

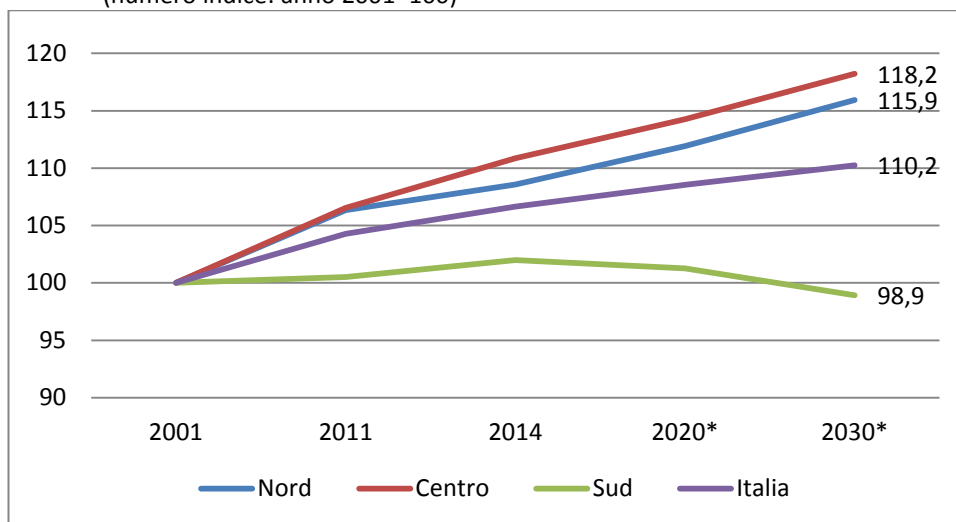
Tra gli ultimi due censimenti la divaricazione, in termini di incremento della popolazione è stata evidente: il Nord ed il Centro sono cresciuti del 6% circa, il Mezzogiorno ha registrato un incremento di appena lo 0,5%.

Del resto tra il 2001 e il 2013 sono emigrati dal Sud verso il Centro-Nord quasi un milione e 600.000 mila meridionali, a fronte di un rientro di 851.000 persone, con un saldo migratorio netto di 708.000 unità. Di questa perdita di popolazione il 70% (494.000 persone), erano giovani, di cui poco meno del 40% (188.000) laureati.

Se si guarda al futuro, lo squilibrio sarà ancor più accentuato: secondo le stime tra 2014 e 2030 il centro-Nord crescerà di quasi il 7% mentre il Mezzogiorno registrerà una diminuzione della popolazione pari al 3% (fig. 16, tab. 10).

Se l'incremento della popolazione anziana riguarderà il Centro-Nord come il Mezzogiorno, la diminuzione rilevante delle altre fasce di età sarà invece un fenomeno che interesserà esclusivamente quest'ultimo, che registrerà un calo di 1,9 milioni di abitanti nella fascia under 65 anni. In particolare la fascia 0-17 anni avrà un calo del 16%, mentre quella 18-34 anni addirittura del 19%.

**Fig.16 - Andamento 2001-2030 della popolazione italiana per macroaree (dati e stime)**  
(numero indice: anno 2001=100)



\*stima

Fonte: elaborazione e stime Censis su dati Istat

**Tab.10 - Stima di crescita della popolazione Italiana al 2030 per fasce di età e ripartizione**

	Variazione 2014-2030 (v.a in milioni)					Var. 2014-2030 (val. %)
	0-17 anni	18-34 anni	35-64 anni	Over 65 anni	Totale	
Centro-Nord	0,0	0,5	0,0	2,2	2,7	6,7%
Sud	-0,6	-0,8	-0,5	1,3	-0,6	-3,0%
Italia	-0,6	-0,3	-0,5	3,5	2,1	3,4%

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat

### 3.3. I fattori culturali

A giustificare una maggiore centralità dell'affitto vi è anche l'evoluzione dell'approccio verso il tema casa delle nuove generazioni.

Certamente i nuclei di nuova costituzione vivono una fase d'avvio e di stabilizzazione del reddito mediamente più lunga ed incerta rispetto a qualche decennio fa. Permangono in una condizione di precarietà per diversi anni prima di essere in grado di risparmiare e quindi di immaginare un progetto di sviluppo abitativo (incluso l'eventuale acquisto di una casa).

In secondo luogo il mondo del lavoro richiede loro una mobilità crescente, a livello nazionale ed internazionale. Del resto si tratta di un Paese sempre più mobile, soprattutto nella sua componente più giovane, e che quindi guarda alla casa in termini diversi che nel passato.

Della mobilità interna al Paese si è parlato. Ma cresce anche la mobilità verso l'estero. Nel 2013 si sono registrate 126 mila cancellazioni dalle anagrafi per l'estero, 20 mila in più dell'anno precedente. L'aumento delle emigrazioni è dovuto principalmente ai cittadini italiani, le cui cancellazioni passano da 68 mila nel 2012 a 82 mila unità nel 2013 (+21%). I principali Paesi di destinazione sono quelli dell'Europa occidentale: Regno Unito (13 mila emigrati), Germania (oltre 11 mila emigrati), Svizzera (circa 10 mila), Francia (8 mila), oltre agli Stati Uniti (5 mila), ne accolgono, nel loro insieme, più della metà. Oltre il 60% dei flussi in uscita riguarda persone tra 20 e 45 anni (l'età media è 34 anni).

Ma vi è in sottofondo anche un cambiamento culturale, un cambio di approccio delle nuove generazioni il cui principio cardine è che il valore di un bene è meno legato alla proprietà ed è valutato sulla base dell'accesso allo stesso. In questa logica anche la casa diventa sempre più un servizio.

In qualche modo entra in gioco anche il tema della "libertà individuale": quella di sottrarsi ad un impegno economico gravoso per un lungo periodo di vita, legandosi ad un luogo e ad una soluzione rigida, quando si preferisce assecondare le esigenze che mutano nel tempo (ciclo di vita, residenza, lavoro, reddito) e sottrarsi ad oneri manutentivi e burocratico-amministrativi.

## 4. GUARDANDO ALL'EUROPA

### 4.1. La trasversalità della crisi abitativa

Sarebbe fuorviante pensare che le attuali difficoltà sul fronte abitativo siano un fattore peculiare del nostro Paese. Basterebbe guardare alla recente campagna elettorale nel Regno Unito dove uno dei temi caldi è proprio la casa e dove si confrontano ricette diverse e proposte più o meno realistiche proprio su questo fronte.

Naturalmente in Europa le storie pregresse dei singoli Paesi (il quadro degli attori, il mix abitativo, il livello dell'impegno pubblico, ecc) differiscono anche notevolmente; tuttavia sembra di poter dire che è complessivamente entrato in crisi, per ragioni in parte comuni ed in parte specifiche ai singoli contesti, il meccanismo in base al quale dagli anni Ottanta in poi un po' in tutti i Paesi si era alimentata la rincorsa alla proprietà abitativa.

L'impovertimento delle classi medie ha riflessi in particolare sulle nuove generazioni e sulle loro carriere abitative, dato che anche disponendo di un lavoro (frequentemente flessibile e precario) le fasce più giovani sono sempre meno in grado di accedere al mercato della proprietà.

Le grandi città sono l'epicentro di tale crisi: da un lato costituiscono sempre più i luoghi attrattivi dei nuovi lavori e dei nuovi stili di vita, dato che vi si accentrano una gamma di funzioni centrali (servizi avanzati, alta formazione, ricerca, cultura, intrattenimento); ma al tempo stesso sono i luoghi dove lo squilibrio tra domanda ed offerta crea un surriscaldamento insostenibile dei prezzi (a fronte di salari che rimangono bassi e precari).

Inoltre tra i fattori comuni alla base dell'attuale situazione, pesano anche:

- l'aumento della popolazione e soprattutto del numero di famiglie;
- il calo della produzione di nuovi alloggi, anche per le difficoltà a reperire aree edificabili senza andare a consumare nuovo suolo agricolo o verde (i cosiddetti *greenfields*). Peraltro le aree già urbanizzate (i cosiddetti *brownfields*) specie se posizionate strategicamente rispetto a servizi e trasporti, determinano costi elevati.

Le politiche basate su un disimpegno dello Stato sul fronte della realizzazione di alloggi (come nel Regno Unito) hanno tuttavia fatto esplodere la domanda di sussidi alle famiglie, giunta a livelli insostenibili e tuttavia sempre meno efficace.

Ne deriva che le politiche intraprese dai governi cercano da un lato di far ripartire la produzione di nuovi alloggi a costi accessibili, tanto nella direzione dell'affitto quanto in quella della proprietà, attraverso una serie di misure di incentivazione; dall'altra di determinare le condizioni per un maggiore equilibrio del mercato, contemperando diritti e doveri delle parti e cercando di evitare spirali di crescita eccessiva dei canoni.

In questo senso il caso tedesco rimane senza dubbio quello più equilibrato e stabile.

## **4.2. Francia: regolazione del mercato, garanzie pubbliche, sconti fiscali**

### ***Il contesto***

In Francia, pur in presenza di una crescita nel tempo della quota di famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza (oggi comunque sotto al 60%), il sistema abitativo conserva un equilibrio ed una diversificazione dell'offerta notevoli.

Quasi un quarto delle famiglie (23,6%) vive in un'abitazione in affitto a libero mercato, ed un altro 19% risiede nel parco sociale (la cui dimensione è aumentata quasi in linea con il generale incremento del parco abitativo). La quota complessiva dell'affitto, pur in parziale ridimensionamento, conserva quindi un peso molto rilevante (42%) (fig. 17, tab. 11).

Il settore privato dell'affitto è sostanzialmente in mano a piccoli proprietari (95%), dato che a partire dalla seconda metà degli anni Settanta gli investitori si sono ritirati dal mercato abitativo.

Anche in Francia uno delle criticità più sentite è rappresentata dai costi abitativi specie per le famiglie colpite dalla crisi e soprattutto nelle aree a forte tensione abitativa, dove si registrano difficoltà maggiori legate all'aumento dei prezzi. In particolare Parigi e l'Isle-de-France (12 milioni di

abitanti, il 18% della popolazione francese) registrano nel settore privato costi di locazione considerevolmente più elevati che nel resto del Paese (fig. 18).

Naturalmente va ricordato che in Francia una larghissima quota di famiglie (oltre 5,7 milioni) a reddito basso o medio-basso percepisce dallo Stato un aiuto economico per ridurre il peso dei costi abitativi, si tratti di affitto o di un mutuo. Nel 2013 le tre forme di aiuto principale alle famiglie (APL, ALS e ALF) hanno comportato una spesa complessiva di ben 17,4 miliardi di euro (tab. 12). Si tratta in ogni caso di misure costose per il bilancio pubblico e non certo risolutive.

### ***La risposta delle politiche recenti***

Sotto la Presidenza Hollande, in particolare per l'attivismo dell'ex Ministro della casa Duflot (oggi sostituito dal ministro Pinel) sono stati varati diversi meccanismi indirizzati alla aree a forte tensione abitativa. L'attuale governo Valls punta a rafforzare la strategia basata sulla costruzione di alloggi sociali e alloggi a canone calmierato (*intermediaries*).

In particolare il settore dell'affitto privato negli ultimi anni è diventato oggetto di grandi attenzioni. Si stima che l'incidenza delle spese abitative sul reddito per le famiglie in affitto sul libero mercato si attesti intorno al 26% (l'8% in più della media generale).

Il settore privato degli affitti è stato oggetto recentemente di una ambiziosa riforma complessiva, la "legge ALUR" (*loi pour l'Acces au Logement et un Urbanisme Rénové*), promossa dalla Duflot (pubblicata a marzo 2014 e operativa da settembre) in parte rivista dall'attuale governo, che mira a regolamentare le disfunzioni del mercato, a regolare i rapporti tra inquilini e proprietari fornendo ad entrambi maggiori garanzie, e consentire quindi una maggiore disponibilità di alloggi.

Tre i capisaldi della legge:

1. per limitare la crescita dei prezzi di affitto l'introduzione di un sistema di inquadramento dei canoni nelle zone a maggiore tensione abitativa, cioè le 28 agglomerazioni urbane con più di 50mila abitanti che rappresentano il 70% del parco abitativo privato in affitto. Precondizione per l'avvio della regolamentazione la creazione di un osservatorio locale degli affitti autorizzato dallo Stato che fissi per

ciascuna tipologia e zona un valore medio di riferimento. In fase di rinnovo o di nuovo contratto il canone dovrà essere compreso all'interno di una forchetta di valori che potranno essere del 30% inferiori a tale valore o del 20% superiori. In pratica nel caso il canone proposto superi il valore massimo applicabile l'inquilino ha diritto a pretendere una riduzione. Per immobili con caratteristiche di pregio potranno essere chieste delle integrazioni.

2. per proteggere i proprietari dai rischi di morosità, l'introduzione di una garanzia pubblica contro il rischio locativo (GUL, *Garantie Universelle des Loyers*) che incoraggi la messa in locazione degli alloggi. La GUL sarebbe universale gratuita (in quanto pagata dallo Stato) e facoltativa in quanto alternativa alla cauzione o all'assicurazione privata. Per l'attuazione del dispositivo, la legge prevede la creazione di un nuovo ente amministrativo dello Stato, l'agenzia della garanzia universale dell'affitto. Nel sistema francese esisteva già una forma di assicurazione pubblica la GRL (*Garantie des risques locatifs*), dispositivo limitato ad alcune categorie di inquilini caratterizzati da precarietà dei redditi.
3. Infine per securizzare le locazioni, evitando abusi, la legge introduce un modello di contratto unico che fissi in modo chiaro e rigoroso diritti e doveri delle due parti.

La legge ALUR, la cui attuazione necessita di una serie di decreti attuativi, è stata oggetto di aspre polemiche e a seguito dell'uscita del Ministro Duflot dal Governo, è stata fortemente ridimensionata nei contenuti. Per quanto riguarda l'inquadramento dei canoni il governo Valls ne ha limitato l'applicazione, in via sperimentale, alla sola area parigina dove dal 1986 opera già un osservatorio dei canoni, l'Olap (*Observatoire des loyers du marché privé*). Il nuovo dispositivo a Parigi partirà dal luglio 2015. Altre città francesi hanno chiesto di avviare la sperimentazione. La GUL, che sarebbe dovuta entrare in vigore da gennaio 2016, sarà sostituita da una cauzione pagata dallo Stato ma destinata ai soli giovani lavoratori e a quelli precari.

Oltre alla legge ALUR altri provvedimenti recenti sono in azione per tentare di aumentare l'offerta di alloggi a prezzi accessibili.



Tra questi:

- ***lo sconto fiscale per chi affitta a canone calmierato: le leggi Scellier-Duflot-Pinel***

Lo sconto fiscale per chi compra o ristruttura e poi mette in affitto un'abitazione nelle aree dove persiste uno squilibrio tra offerta e domanda di alloggi era al centro del dispositivo Scellier (2009) poi sostituito dalla legge Duflot (2013) a sua volta poi ripresa e modificata nel 2014 (Loi Pinel). Un incentivo che è quindi sempre stato reiterato sino ad oggi, sebbene con qualche aggiustamento nelle aliquote delle deduzioni (all'inizio era del 25%), e sui requisiti, ma non nel principio ispiratore.

Attualmente la legge prevede la possibilità di godere di una riduzione fiscale del 21% sul costo delle case nuove o ristrutturate (per adeguarle alle prestazioni tecniche del nuovo) per chi le affitta a canone calmierato. L'attuale legge Pinel ha portato lo sconto dal 18% (Legge Duflot) al 21% spalmato su 9 anni e con un limite massimo di investimento pari a 300mila euro. Per beneficiare dello sconto fiscale gli alloggi devono essere affittati per almeno 9 anni ad un prezzo inferiore di circa il 20% a quello del settore di mercato di riferimento.

- ***la legge SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) che obbliga i comuni ad incrementare la quota di alloggi sociali***

La legge SRU, introdotta dal Governo Jospin nel 2000, imponeva ai comuni con più di 3.500 abitanti di raggiungere entro il 2020 una quota del 20% di alloggi sociali. Tali obiettivi sono stati portati al 25% entro il 2025. Sono fissati degli obiettivi triennali da raggiungere, e delle sanzioni per i Comuni che non li rispettano. Nel triennio 2011-2013, a fronte di un obiettivo di 90mila alloggi sociali (HLM), ne sono stati realizzati 140mila. Tuttavia il bilancio aggregato nasconde un quadro articolato e problematico. Sono infatti proprio i comuni di banlieues delle aree a forte tensione abitativa quelli che preferiscono pagare le sanzioni (che il Governo Valls ha promesso di inasprire), piuttosto che aumentare la quota di alloggi sociali.

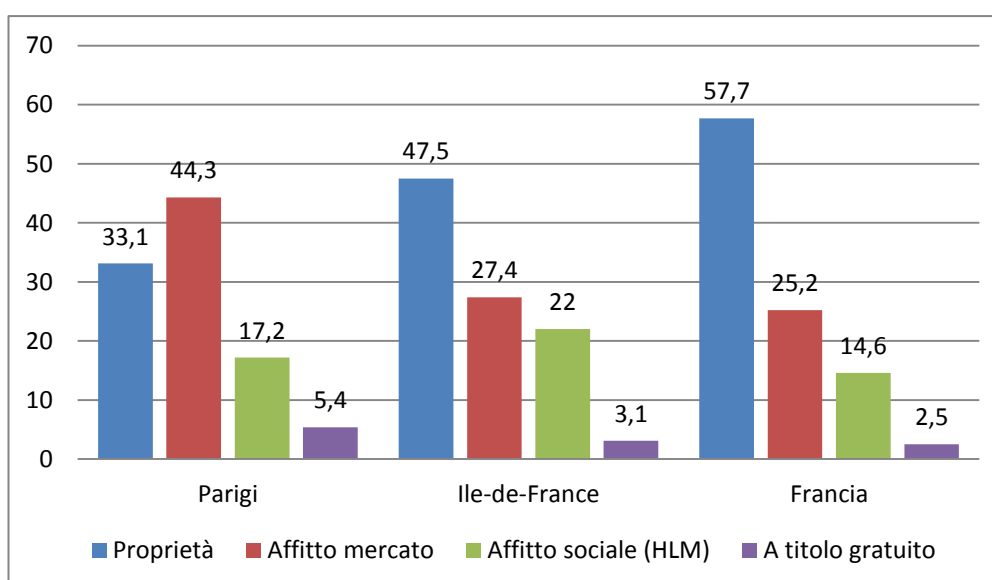
## Alcuni dati

**Tab. 11 - Francia: stock abitativo per titolo di godimento dell'abitazione, 2000-2013 (n. abitazioni in migliaia)**

	Proprietà	Affitto libero mercato	Affitto settore sociale	Totale affitto	Totale alloggi	% affitto sul totale
<b>1995</b>	12.823	6.053	4.495	10.548	23.371	45,1%
<b>2000</b>	13.816	6.248	4.735	10.983	24.799	44,3%
<b>2005</b>	15.101	6.451	4.955	11.406	26.507	43,0%
<b>2010</b>	16.093	6.632	5.199	11.831	27.924	42,4%
<b>2013</b>	16.572	6.796	5.386	12.182	28.754	42,3%
<b>Var. %</b>						
<b>2000-2013</b>	19,9%	8,7%	13,7%	10,9%	15,9%	

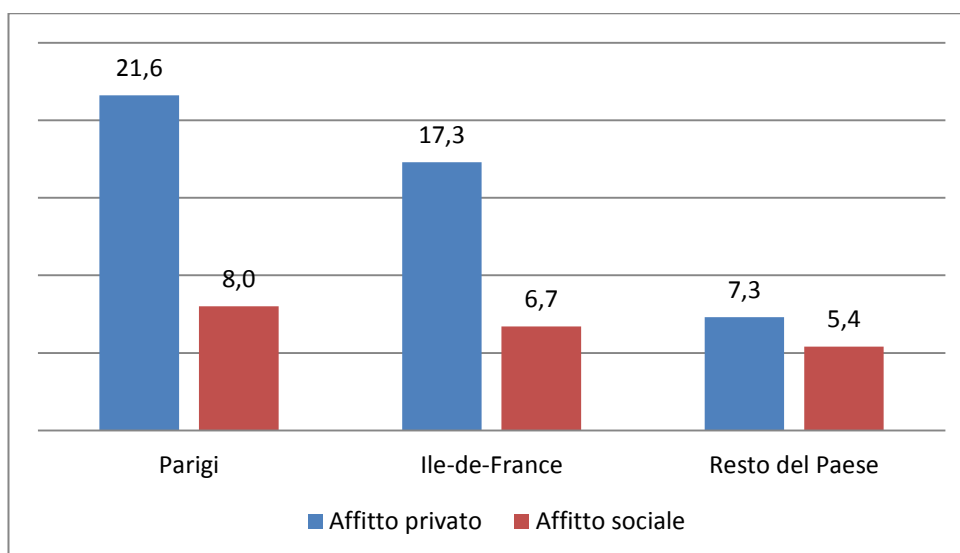
Fonte: elaborazioni su dati Compte du Logement, 2013

**Fig. 17 – Francia: articolazione dello stock delle abitazioni principali per titolo di godimento al 2011 (confronto tra Parigi, l'Ile de France e il totale Francia) (val.%)**



Fonte: elaborazione su dati Insee

**Fig. 18 – Francia: canone medio nel settore privato e in quello sociale al 1.1.2013 (in Euro/mq/mese)**



Fonte: elaborazione su dati Cour des comptes

**Tab. 12 – Francia: numero di beneficiari ed importo dell'insieme degli aiuti personali all'abitare nel 2013**

Tipologia strumento	Numero di beneficiari (in migliaia)	Importo medio mensile (in euro)	Costo complessivo (milioni di euro)
<b>APL</b>	<b>2.446</b>	<b>243</b>	
<i>Allocation personnalisée au logement</i>	<i>2.305 inquilini</i>	<i>247</i>	<i>7.764</i>
	<i>140 proprietari con mutuo</i>	<i>172</i>	
<b>ALS</b>	<b>2.019</b>	<b>208</b>	
<i>Allocation de logement a caractère social</i>	<i>1.953 inquilini</i>	<i>211</i>	<i>5.255</i>
	<i>66 proprietari con mutuo</i>	<i>123</i>	
<b>ALF</b>	<b>1.293</b>	<b>281</b>	
<i>Allocation de logement familiale</i>	<i>1.008 inquilini</i>	<i>317</i>	<i>4.365</i>
	<i>285 proprietari con mutuo</i>	<i>154</i>	
<b>Totale</b>	<b>5.758</b>		<b>17.384</b>
	<i>5.266 inquilini</i>		
	<i>491 proprietari con mutuo</i>		

Fonte: elaborazioni su dati Compte du Logement, 2013

### 4.3. Regno Unito: la “Generation Rent” e la carenza di alloggi

#### *Il contesto*

Il caso del Regno Unito è quello di un Paese che ha registrato nel tempo cambiamenti importanti di direzione delle politiche della casa, conoscendo fasi diverse.

Basti pensare al fatto che nel suo insieme il settore della locazione sociale rappresenta oggi appena il 17% del totale, contro il picco del 30% raggiunto nel 1975 e che il patrimonio realizzato e gestito dagli enti locali rappresenta meno dell'8% dell'intero stock.

Un'evoluzione significativa considerando un passato connotato dal massiccio intervento dello Stato nel settore dell'edilizia residenziale, proprio attraverso la produzione di abitazioni realizzate e gestite direttamente dagli enti locali (le “*council housings*”). Si è trattato di una grande sforzo intrapreso a partire dal 1919 e massicciamente rilanciato nel dopoguerra. Tale intervento non si connotava in termini di sostegno alle fasce più deboli ma piuttosto assumeva la funzione di regolazione e riequilibrio del mercato degli alloggi.

Come è noto alla fine degli anni '70 si è aperta una nuova fase, improntata ad un disimpegno dello Stato dal settore dell'edilizia sociale, attuato attraverso una drastica riduzione dei finanziamenti agli enti locali, la vendita degli alloggi pubblici agli inquilini (attraverso il “*Right to buy*”) ed una politica di incentivi all'accesso alla proprietà. Ciò ha portato ad una spinta verso la proprietà che ha avuto il suo picco più elevato negli anni Novanta.

Negli ultimi due decenni invece si è assistito ad un ritorno prepotente all'affitto: ne sono state precondizioni la deregulation introdotta nel 1989, che ha portato ai contratti a termine, ma soprattutto l'introduzione di mutui agevolati per chi affitta (*Buy To Let Mortgages*, 1995) che ha spinto molti piccoli proprietari ad affittare.

Alcuni dati di questo capovolgimento: dal 2001 il numero di alloggi in locazione è aumentato del 29%, mentre quello degli alloggi in proprietà è rimasto sostanzialmente invariato. Pertanto il peso dell'affitto è passato dal 2001 al 2012 dal 30% al 36% del totale (tab. 13, fig. 19).

All'interno del comparto in locazione è ritornato centrale il ruolo dei soggetti privati: da un lato con gli operatori del no profit, le *Housing Associations* (oggi chiamate anche *Private Registered Providers*) che coprono l'area del social housing, dall'altra con il PRS (*Private Rental Sector*), il mercato privato vero e proprio.

A fronte di un crollo del numero delle *council houses* pubbliche (- 39,5% dal 2001) il numero degli alloggi delle *Housing Associations* è aumentato del 61,8%, e quello del libero mercato del 100,9%. Quest'ultimo segmento raccoglie il 18,5% delle famiglie, nel 1988 toccò il suo livello più basso scendendo sotto il 9%. È il settore che in misura maggiore ha dato risposte al fabbisogno abitativo delle giovani generazioni e più in generale delle fasce a basso reddito. Naturalmente il PRS, composto in gran parte da appartamenti (in un Paese con una alta percentuale di case individuali), ha grandissima rilevanza nelle aree urbane ed in modo particolare nella regione londinese, dove rappresenta oggi il 25% delle famiglie (era appena il 12% alla fine degli anni Ottanta) (fig. 20).

La forte domanda di affitto di mercato è dunque l'esito di una pluralità di fattori: la crescita demografica particolarmente a Londra e nel Sud-est, l'immigrazione, le crescenti difficoltà ad acquistare una casa o ad accedere all'offerta sociale.

Le conseguenze sul piano della precarietà non mancano: a seguito di una forte deregolamentazione, nel settore privato la durata dei contratti di locazione tende ad essere sempre più breve determinando una notevole precarietà: basti considerare che in Inghilterra l'81% degli inquilini nel settore privato ha contratti sotto i 5 anni.

Al disimpegno dello Stato nell'intervento diretto ha fatto da contrappeso l'aiuto finanziario alle famiglie attraverso l'*Housing Benefit*, un impegno che assorbe ingenti risorse e che è costantemente cresciuto: era pari a 7,4 miliardi di sterline attuali nel 1989, ed oggi è pari a 23,8 miliardi di sterline (circa 33 miliardi di euro), quasi il 30% dell'intero welfare britannico (fig. 22). Da sottolineare il fatto che l'*Housing Benefit* riguarda gli inquilini del settore pubblico (*council houses*) e no-profit, sia gli inquilini del settore privato (*Local Housing Allowance*).

Naturalmente l'enorme costo dei sussidi abitativi e la loro scarsa efficacia, impongono di affrontare quello che è considerato il vero problema, e cioè la carenza di alloggi.

Per fronteggiare l'incremento del numero di famiglie servirebbero, secondo le stime, almeno 220mila nuovi alloggi l'anno nella sola Inghilterra e Galles, mentre la produzione reale oscilla tra i 100 e i 120mila alloggi.

Tra i fattori alla base di tale carenza di alloggi:

- la caduta degli investimenti pubblici in edilizia residenziale, che la crescita del settore privato riesce solo in parte a compensare;
- la carenza di aree edificabili a costi che rendano fattibile la costruzione di alloggi a prezzi accessibili;
- la volontà di preservare le *greenbelt* delle città, e l'opposizione delle comunità locali a nuove espansioni urbane, fattori che hanno limitato i programmi di nuove costruzioni;
- la presenza di una grande regione urbana, quella londinese, calamita di investimenti, imprese e popolazione, dove gli sviluppi immobiliari residenziali sono oggetto di interesse internazionale e i prezzi delle case inaccessibili.

#### ***La risposta delle politiche recenti***

Nel Regno Unito il tema della casa è uno di temi caldi del dibattito pubblico ed anche della campagna elettorale del 2015. Peraltro le politiche abitative sono da sempre terreno di forte scontro politico, con una contrapposizione di ricette molto diverse. L'innalzamento dei costi abitativi rappresenta infatti uno degli elementi chiave del peggioramento delle condizioni di vita delle famiglie. Sebbene sia ampiamente riconosciuto il ruolo dell'affitto come fattore che rende possibile una elevata mobilità lavorativa, da tempo le crescenti difficoltà ad accedere alla proprietà abitativa sono al centro dell'attenzione del Governo. Il problema riguarda soprattutto le fasce più giovani, la cosiddetta "*Generation Rent*", per le quali è diventato davvero arduo uscire dalla condizione di inquilino, dati i crescenti e insostenibili prezzi di acquisto, prezzi che dopo una breve flessione nel 2009 hanno ricominciato a crescere in misura rilevante, specie nell'area londinese (fig. 21). Peraltro anche i costi di affitto sono in forte ascesa.

La strategia del Governo per far fronte alla carenza di alloggi contiene sia incentivi agli investimenti sul fronte della locazione che su quello della proprietà. Così sono stati varati contemporaneamente due provvedimenti:

il *Build to Rent* rivolto ad ampliare l'offerta in affitto e l'*Help to Buy*, indirizzato alla proprietà.

Il primo (*Build To Rent Fund*), mira ad offrire agli investitori garanzie finanziarie per abbattere i costi di indebitamento necessari per realizzare programmi di costruzione di alloggi in affitto di una certa consistenza. Inferiori alle attese i risultati finora raggiunti. Le critiche riguardano la necessità di porre mano ad un'iniziativa pubblica diretta di costruzione di nuovi alloggi a costi accessibili.

Per quanto riguarda invece l'obiettivo di far crescere il numero di proprietari, ed in particolare il numero dei *first-time buyers*, mai così basso come in questi anni, l'*Help to Buy Scheme* lanciato nel 2013 dal ministro Osborne prevede (fase 1) che gli acquirenti costituiscano un deposito pari al 5% del prezzo di acquisto mentre lo Stato provvede con un prestito fino al 20% del valore della proprietà a tasso zero per i primi cinque anni. Il resto del capitale viene coperto in genere attraverso un mutuo. I prestiti sono disponibili solo per nuove costruzioni sotto un certo importo (meno di 600mila sterline in Inghilterra, 300mila in Galles). La fase 2 (2014) ha ampliato il raggio di azione anche agli immobili esistenti ed anche a chi è già proprietario: in questo caso il meccanismo è diverso, al deposito minimo del 5% dell'acquirente si aggiunge un mutuo con un soggetto finanziario convenzionato con lo Stato che fa da garante.

Inoltre, proprio alla vigilia della campagna elettorale, è stato varato un nuovo strumento, l'*Help to Buy: ISA*, finalizzato ad aiutare i *first-time buyers* ad accumulare il capitale iniziale. In questo caso lo Stato interviene con un bonus pari al 25% del risparmio accumulato (il tetto massimo del bonus è pari a 3mila sterline su 12mila accantonate), che viene stanziato al momento dell'acquisto dell'abitazione. Il provvedimento è controverso, dal momento che è accusato da alcuni analisti di alimentare una bolla nella zona di Londra e più in generale nel Sud-Est del Paese.

**Alcuni dati**

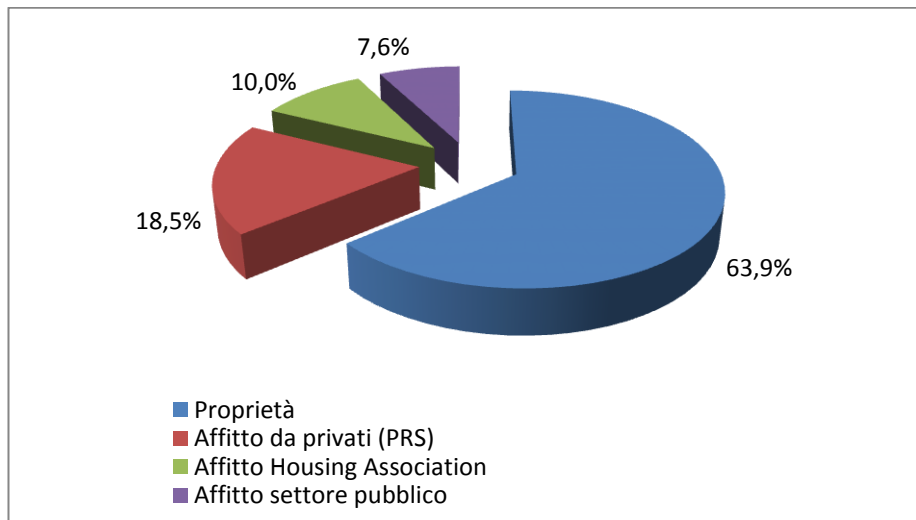
**Tab. 13 - Inghilterra: stock abitativo per titolo di godimento, 2001-2012** (n. abitazioni in migliaia)

	Totale abitazioni	Proprietà	Totale affitto	% affitto sul totale	PRS (affitto privato)	Affitto sociale	
						Housing Associations	Local Authorities
<b>2001</b>	21.207	14.735	6.472	30,5%	2.133	1.424	2.915
<b>2002</b>	21.353	14.846	6.507	30,5%	2.197	1.492	2.818
<b>2003</b>	21.513	14.752	6.761	31,4%	2.549	1.651	2.561
<b>2004</b>	21.684	14.986	6.698	30,9%	2.578	1.702	2.418
<b>2005</b>	21.869	15.100	6.769	31,0%	2.720	1.802	2.247
<b>2006</b>	22.083	15.052	7.031	31,8%	2.987	1.865	2.179
<b>2007</b>	22.288	15.093	7.195	32,3%	3.182	1.951	2.062
<b>2008</b>	22.510	15.067	7.443	33,1%	3.443	2.056	1.944
<b>2009</b>	22.695	14.968	7.727	34,0%	3.705	2.128	1.894
<b>2020</b>	22.839	14.895	7.944	34,8%	3.912	2.180	1.852
<b>2011</b>	22.976	14.827	8.149	35,5%	4.105	2.255	1.789
<b>2012</b>	23.111	14.757	8.354	36,1%	4.286	2.304	1.764
<b>Var. % 2001-2012</b>	9,0%	0,1%	29,1%		100,9%	61,8%	-39,5%

Fonte: elaborazione Censis su dati Department for Communities and Local Government

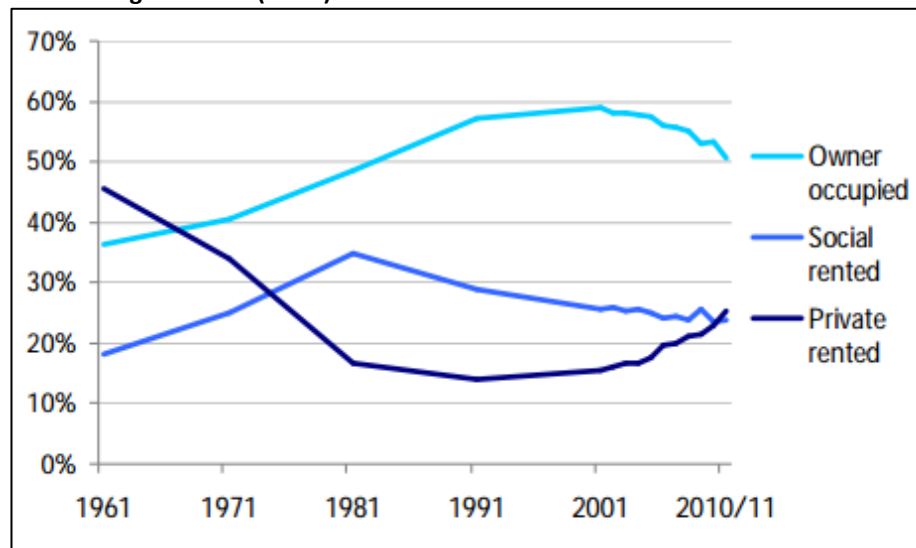


**Fig. 19 - Inghilterra: stock abitativo per titolo di godimento al 2012 (val.%)**



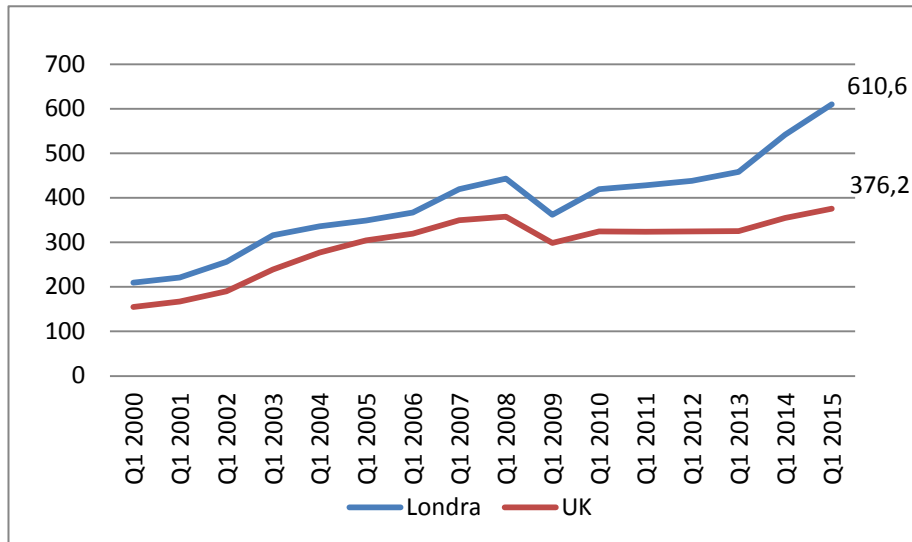
Fonte: elaborazione Censis su dati Department for Communities and Local Government

**Fig. 20 - Londra: variazione 1961- 2011 della distribuzione dello stock abitativo per titolo di godimento (val.%)**



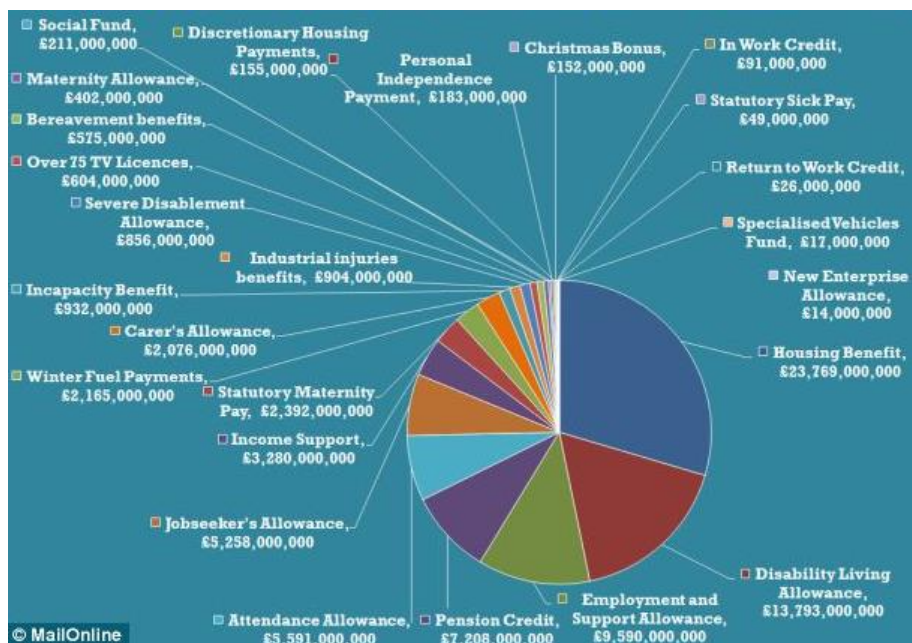
Fonte: Mayor of London

**Fig. 21 – Andamento 2000-2015 dell’House Index Price, a Londra e nel Regno Unito**  
(numero indice: anno 1993=100)



Fonte: elaborazione Censis su dati Nationwide

**Fig. 22 - Il peso dell’Housing Benefit all’interno del welfare britannico**



Fonte: MailOnline

#### **4.4. Germania: un sistema equilibrato ad elevata stabilità**

##### ***Il contesto***

I fondamentali del settore abitativo fanno della Germania una vera anomalia in Europa.

Basti ricordare che la più forte economia dell'Unione europea è anche il Paese Ue con il più basso tasso di proprietari, pari a circa il 42% (tab. 14). Certo il fatto che nella ex Germania Est la percentuale di proprietari fosse molto bassa è una delle cause della scarsa diffusione della proprietà, ma vi sono anche altre ragioni.

In questo quadro il settore privato dell'affitto è il pilastro fondamentale del sistema abitativo: questo rappresenta circa il 40% dell'intero stock abitativo e serve quindi ampi strati della società tedesca. Da sottolineare il fatto che 6 case in affitto su 10 appartengono a piccoli proprietari.

La riduzione del patrimonio abitativo sociale è stata rilevante: basti considerare che nella ex Germania Ovest prima dell'unificazione si contavano circa 4 milioni di alloggi sociali, e che oggi nella Germania unita ve ne sono solo 1,5 milioni.

La stabilità del mercato abitativo è il carattere prevalente del caso tedesco. Il Paese non è stato sostanzialmente toccato dalla crisi del mercato immobiliare, né peraltro dal ciclo positivo precedente. In questi anni l'incidenza media dei costi abitativi totali sul reddito delle famiglie è rimasta sostanzialmente stabile e sostenibile (fig. 23).

Le politiche abitative non sono oggetto di forte dibattito politico e sono sostanzialmente neutrali: affitto e proprietà sono sullo stesso piano e la locazione privata è considerata un'opzione desiderabile, in quanto sicura e a lungo termine, per molte famiglie, in modo particolare nelle città. Da ricordare che in Germania nel 1986 è stata abolita la deducibilità degli oneri finanziari sui mutui, togliendo in questo modo un incentivo all'indebitamento per l'investimento immobiliare.

A tale stabilità, a cui in Europa altri Paesi guardano come un modello di equilibrio, contribuisce:

- un'offerta adeguata di alloggi in affitto sia pubblici che privati che risulta attrattiva anche per i ceti medi;

- una regolazione del settore (che gli inglesi definiscono “*mild rent regulation*”) che punta a trovare un punto di equilibrio tra gli interessi degli inquilini e quelli dei proprietari costruttori/investitori e che, all’opposto di Paesi come il Regno Unito, punta sulla lunga durata dei contratti (spesso a durata indeterminata).

La formula tedesca è in sostanza una combinazione tra protezione degli inquilini (contratto e controllo degli affitti) ed ampi incentivi fiscali per le nuove costruzioni di alloggi in locazione.

Gli affitti sono generalmente a tempo indeterminato. Lo sfratto dell’inquilino è possibile solo in caso di danneggiamento dell’immobile o necessità di uso diretto da parte del proprietario o di un suo familiare e ovviamente di morosità, quando l’arretrato è pari a due mensilità. In caso di morosità se l’arretrato non è saldato entro 15 giorni dall’avviso, il proprietario può rivolgersi al tribunale civile per lo sfratto. Contemporaneamente i servizi sociali devono essere informati e nel caso di morosità incolpevole procedono a cercare una nuova soluzione più economica. In genere l’intero percorso fino all’esecuzione in media dura un anno e mezzo.

L’affitto è considerato dagli operatori del mercato come un investimento a basso rischio con rendimenti stabili, grazie a generose detrazioni fiscali per i proprietari, e la possibilità di aumentare i canoni a fronte di interventi di riqualificazione del patrimonio.

La regolazione a livello locale riguarda essenzialmente l’aggiornamento dei canoni d’affitto, che inizialmente sono liberi, purché non superino di più del 20% il canone di riferimento della zona. In fase di aggiornamento il canone può essere aumentato al massimo del 20% ogni 3 anni, ma anche in questo caso non deve superare l’importo massimo previsto per l’area e per quella tipologia. Tali soglie sono in genere indicate nel *Mietspiegel*, l’indice di riferimento degli affitti, un prospetto introdotto nel 1982 che molti comuni in Germania pubblicano annualmente. I valori, basati su dati forniti dalle associazioni di inquilini e di proprietari o da apposite commissioni, sono riferiti alla zona d’interesse, tendo conto della posizione, dell’anno di costruzione e delle caratteristiche degli immobili.

Incrementi del canone maggiori della soglia del 20% in tre anni sono ammessi nel caso di interventi di modernizzazione dell’alloggio ed in particolare di interventi sul fronte dell’efficienza energetica. In questo caso

l'incremento annuo non deve superare l'11% del costo dell'intervento realizzato. Ciò ha prodotto un innalzamento significativo delle prestazioni del patrimonio in affitto.

Il settore privato concorre anche all'offerta di case a basso costo. Esistono incentivi pubblici per i privati che affittano temporaneamente a canone sociale: dopo 10-15 anni l'alloggio rientra nel normale regime privato. Di fatto molto del social housing è fatto da piccoli proprietari privati che affittano l'abitazione (per un periodo limitato) a famiglie a basso reddito percependo un sussidio.

Anche in Germania i sussidi per la casa (*Wohngeld*) sono una parte importante del welfare: il 12% delle famiglie riceve un aiuto pubblico per far fronte ai costi abitativi.

#### **La risposta delle politiche recenti**

Seppur in parte indenne dalle criticità di altri Paesi, il dibattito anche in Germania si sta concentrando sull'*affordability* delle abitazioni nelle grandi città.

Un primo risultato di tale dibattito è stato l'introduzione di alcune modifiche alla legislazione degli affitti, volute dai socialdemocratici, limitatamente alle tre maggiori città del Paese e cioè Berlino, Amburgo e Monaco. In queste città, caratterizzate da dinamiche dei prezzi più sostenute, gli affitti non possono superare più del 10% il canone medio per alloggi con le stesse caratteristiche e la soglia massima degli aumenti scende dal 20% al 15% in tre anni.

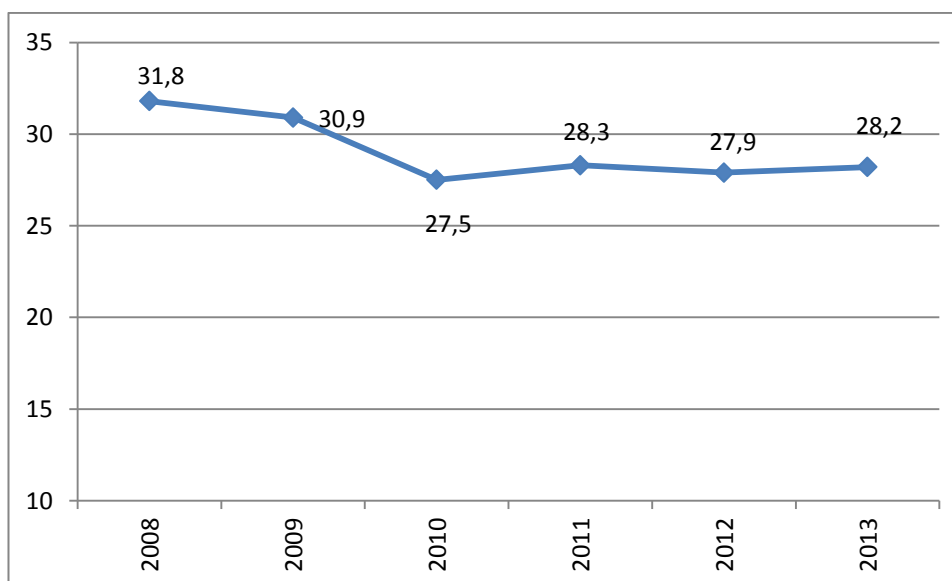
**Alcuni dati**

**Tab. 14 – Germania: quadro generale del titolo di godimento dell’abitazione, confronto 2006-2010**

	2006		2010	
	v.a.	val. %	v.a.	val.%
<b>Proprietà</b>	15.960	40,3%	16.792	41,8%
<b>Affitto</b>	23.657	59,7%	23.344	58,2%
<b>Affitto: piccoli proprietari</b>	14.507	36,6%	14.177	35,3%
<b>Affitto: società, coop, pubblico ecc</b>	9.150	23,1%	9.167	22,8%
<b>Totale</b>	39.617	100,0%	40.136	100,0%

Fonte: elaborazione Censis su dati GDW

**Fig. 23 - Germania: andamento dell’ incidenza media del totale dei costi abitativi sul reddito netto familiare, 2008-2013**



Fonte: elaborazione Censis su dati Destatis, indagine Eu-Silc

## 4.5. Spagna: cambio di paradigma delle politiche dopo la bolla immobiliare

### *Il contesto*

Il dibattito pubblico attuale sul mercato residenziale in Spagna è fondamentalmente incentrato su tre argomenti: lo stock di case invendute e/o vuote, le rivendicazioni per il diritto alla casa e il fenomeno sociale di lotta contro gli sfratti conseguenti la crisi economica, in un contesto in cui, dal 2006 al 2013, il canone medio è sostanzialmente raddoppiato in termini reali (+48,6%).

A seguito del boom immobiliare, prima, e dello scoppio della cosiddetta Bolla del mattone, poi, la Spagna si trova oggi a dover gestire un stock di abitazioni invendute stimato in circa 800 mila unità. La SAREB<sup>4</sup>, la banca pubblica che ha rilevato il patrimonio immobiliare in pancia agli istituti di credito in difficoltà, ha stanziato nel 2013 una cifra di 103 milioni di euro per le demolizioni delle edificazioni ancora in corso d'opera, con la duplice finalità di eliminare i costi dell'invenduto non finito e comprimere l'offerta per tentare di ridare in parte slancio al mercato (sulla falsariga di quanto accaduto negli Stati Uniti o in Irlanda), fomentando così la già forte tensione sociale sul tema del diritto alla casa<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> La *Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria* (SAREB) è un ente privato creato nel novembre 2012 per aiutare il risanamento del settore finanziario spagnolo e in particolare degli enti con eccessiva esposizione nel settore immobiliare.

Il governo spagnolo ha sottoscritto nel luglio 2012 un accordo con i partner europei che prevedeva, come condizione per ricevere aiuti finanziari, la costituzione di un gestore a cui trasferire il patrimonio immobiliare degli enti in difficoltà, con l'obiettivo di ridurre i rischi e procedere ad una ordinata liquidazione degli asset problematici. A SAREB sono stati pertanto trasferiti quasi 200 mila asset per 50,8 miliardi di euro, di cui l'80% sono costituiti da attività finanziarie e il 20% da immobili. (Fonte: [www.sareb.es](http://www.sareb.es)).

<sup>5</sup> La decisione relativa alle demolizioni ha scatenato il malcontento nel Paese; in particolare la *Plataforma de Afectados per la Hipoteca* (PAH), l'associazione che rappresenta le famiglie sfrattate e lotta contro gli sfratti in programma, chiede al contrario di assegnare gli alloggi invenduti ai nuclei in difficoltà. Dal 2008, inizio della crisi immobiliare, e a seguito della crisi economica 2008-2012, infatti, in Spagna, migliaia di famiglie sono state sfrattate (circa 250 sfratti al giorno nel 2012).

Alla data del Censimento 2011, a livello nazionale, le abitazioni vuote rappresentavano una quota pari a 3,4 milioni di unità, incrementate di circa l'11% in dieci anni, su uno stock di abitazioni totali pari a 25 milioni di unità (tab. 15).

Nel periodo intercensuario ha inoltre guadagnato peso il numero di abitazioni in affitto raggiungendo una quota pari al 13,5% sul totale: infatti, su oltre 18 milioni di abitazioni di residenza censite, circa 2,4 milioni riguardano abitazioni in affitto, il cui numero è cresciuto del 51% rispetto al 2001 (tab. 16).

Si segnala, nel contempo, l'incremento estremamente significativo (+83,5%) del numero di abitazioni di residenza di proprietà associate a mutuo (circa 6 milioni nel 2011), a fronte di una leggera diminuzione (-2,4%) di quelle senza mutuo (poco più di 7 milioni).

Con riferimento al titolo di godimento dello stock, dal 1981 al 2001 la quota in affitto delle abitazioni è progressivamente diminuita, passando dal 18,8% del totale all'11,4%. La tendenza si è poi invertita nel decennio successivo e nel 2011 la quota di abitazioni in affitto è nuovamente aumentata fino ad arrivare al 13,5%<sup>6</sup> (fig. 24).

Si può concludere pertanto che il mercato immobiliare spagnolo si stia progressivamente aprendo all'affitto, come segnala l'ultimo rapporto dell'Istituto Nazionale di Statistica spagnolo (INE). Anche i sondaggi di uno dei principali operatori del settore<sup>7</sup>, rivelano che, nonostante la Spagna rimanga un Paese con una forte cultura della proprietà<sup>8</sup>, dal 2011 i soggetti favorevoli ad affittare un'abitazione sono quasi triplicati e che quasi la metà della popolazione ritiene che con l'attuale livello di prezzi sia più vantaggioso affittare che acquistare casa. Una forte domanda verso il mercato dell'affitto è inoltre espressa dalla popolazione straniera, dal momento che il 50% delle famiglie con almeno un componente straniero risiede in un'abitazione in affitto (fig. 25).

<sup>6</sup> Fonte: Ministerio de Fomento, Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 86, 10/04/2013.

<sup>7</sup> Fonte: Sondaggio Fotocasa (2012), portale immobiliare leader in Spagna.

<sup>8</sup> A conferma di ciò, si segnala la lontananza della Spagna dal dato medio europeo del 2012 (rispettivamente 29,4% per l'affitto e 70,6% per la proprietà più altre forme) (Fonte: Eurostat, Housing Statistics, March 2014).



### ***La risposta delle politiche recenti***

In Spagna, la competenza delle politiche per le abitazioni è in capo al Ministero dello Sviluppo (*Ministerio de Fomento*), le cui disposizioni sulla materia sono state tradotte, fin dagli anni Ottanta, in piani triennali/quadriennali successivi, a partire dal Piano 1981-1983 fino a quello in vigore (2013-2016).

Fino al 2008<sup>9</sup>, i Piani statali sull'alloggio hanno mantenuto nel tempo un carattere unitario, nel disegno e nel contenuto, con alcuni elementi portanti in comune: incoraggiare la produzione di un volume crescente di abitazioni, l'occupazione di nuovo suolo e la crescita delle città e incentivare la proprietà come forma principale di accesso all'abitazione.

Negli ultimi anni, il perdurare della crisi economica ha reso evidente la necessità di riorientare le politiche di settore, in considerazione della difficoltà della domanda ad accedere ad un'abitazione di proprietà, in conseguenza del peggioramento del mercato del lavoro, delle restrizioni del credito operate dagli istituti bancari e dagli elevati prezzi di compravendita.

Si è pertanto imposta la necessità politica di un cambio di paradigma in grado di favorire le forme di accesso alla casa sia in proprietà, sia soprattutto in affitto, anche per incentivare la mobilità necessaria per la riattivazione del mercato del lavoro. Il modello dovrebbe mirare ad instaurare un equilibrio tra il forte sviluppo immobiliare degli ultimi anni e la manutenzione e conservazione del patrimonio edilizio già costruito, in un più ampio quadro che tenga conto di temi fondamentali come il rilancio del settore delle costruzioni, della generazione di occupazione, del risparmio/efficienza energetica, in linea con le esigenze derivanti dalle direttive europee in materia. Il tutto in un quadro di stabilizzazione di bilancio per massimizzare le scarse risorse.

In ottemperanza a tali esigenze, nel 2013 è stato emanato il nuovo Piano quadriennale<sup>10</sup>, i cui obiettivi sono in sintesi:

<sup>9</sup> Ovvero fino al "Piano Statale per l'edilizia abitativa e la ristrutturazione edilizia 2009-2012", emanato nel 2008 (Real Decreto 2066/2008).

<sup>10</sup> Piano Statale di promozione delle locazioni, della ristrutturazione edilizia e della rigenerazione e rinnovamento urbano, 2013-2016 (Real Decreto 233/2013 del 5/04/2013).

- allineare il regime di aiuto ai bisogni sociali attuali e alle limitate risorse disponibili, concentrandosi su due assi: promozione dell'affitto e promozione della ristrutturazione edilizia e rigenerazione urbana;
- contribuire a che i mutuatari ipotecari per l'acquisto di alloggi sociali possano soddisfare gli obblighi dei loro mutui;
- rafforzare la cooperazione e il coordinamento inter-amministrativo, e allo stesso tempo promuovere la responsabilità congiunta degli enti nel finanziamento e nella gestione dei programmi;
- migliorare la qualità della costruzione e, in particolare, dell'efficienza energetica, dell'accessibilità universale, dell'idoneità per la raccolta dei rifiuti e della sua corretta conservazione;
- contribuire al rilancio del settore immobiliare, attraverso la promozione dell'affitto e il supporto alla ristrutturazione degli edifici e alla rigenerazione urbana.

Tali obiettivi vengono perseguiti attraverso 8 programmi operativi, così declinati:

<b>Schema 1. Piano Statale 2013-2016 – Programmi operativi per il conseguimento degli obiettivi previsti</b>
1. Programma per la sovvenzione di prestiti concordati
<b>2. Programma di sostegno per l'affitto di abitazioni</b>
<b>3. Programma per la promozione di alloggi pubblici in affitto</b>
4. Programma per la promozione della ristrutturazione edilizia
5. Programma per la promozione della rigenerazione e del rinnovamento urbano
6. Programma di supporto all'implementazione di un Rapporto di valutazione degli edifici (standard)
7. Programma di promozione di città sostenibili e competitive
8. Programma di supporto all'implementazione e gestione del Piano

In particolare, è di interesse l'approccio del Piano secondo cui viene considerato prioritario l'impulso alla ristrutturazione edilizia e alla promozione della locazione, intesi, congiuntamente, come volano per conseguire obiettivi di qualità dell'ambiente urbano e di risposta al diritto alla casa:

<b>Schema 2. Piano Statale 2013-2016 – Obiettivi prioritari</b>	
<b>Impulso alla ristrutturazione edilizia</b>	<b>Impulso alla promozione della locazione</b>
<i>Obiettivi</i>	<i>Obiettivi</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– migliorare le condizioni dei tessuti urbani già esistenti e la sicurezza, abitabilità e sostenibilità delle abitazioni ed edificazioni;</li> <li>– contribuire a risolvere il problema degli alloggi inadeguati (c.d. alloggi sub-standard) nelle città;</li> <li>– promuovere la rigenerazione integrata di interi quartieri;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– promuovere l’affitto con un orientamento di cambio culturale che favorisca la mobilità e l’occupazione, facilitando l’accesso agli alloggi ai cittadini in generale e in particolare alle fasce più vulnerabili, in considerazione dei redditi disponibili;</li> <li>– affrontare le nuove necessità abitative sorte in conseguenza dei cambiamenti economici e sociali e le necessità causate dalla rapida crescita del volume degli sfratti;</li> <li>– affrontare il problema delle case vuote;</li> </ul>

**Alcuni dati**

**Tab. 15 – Spagna: popolazione e stock residenziale nel 2001 e 2011**

	2001	2011	Var. %
Popolazione totale	40.847.371	46.815.919	+14,6%
Edifici	8.661.183	9.814.785	+13,3%
Abitazioni (totale)	20.946.554	25.208.623	+20,3%
<i>di cui: Abitazioni vuote</i>	<i>3.106.422</i>	<i>3.443.365</i>	<i>+10,8%</i>
<i>di cui: Abitazioni di residenza</i>	<i>14.187.169</i>	<i>18.083.692</i>	<i>+27,5%</i>

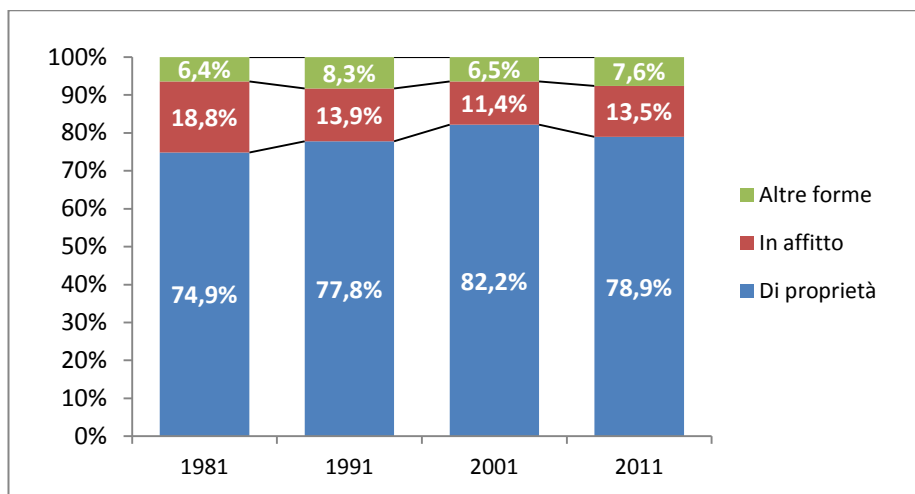
Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), dicembre 2013

**Tab. 16 – Spagna: numero di abitazioni per titolo di godimento nel 2001 e 2011**

Titolo di godimento	2001	%	2011	%	Var %
In proprietà, totalmente pagata	7.197.098	50,7%	7.026.578	38,9%	-2,4%
In proprietà, con mutuo in essere	3.237.268	22,8%	5.940.928	32,9%	+83,5%
In proprietà - ricevuta per eredità o donazione	1.220.013	8,6%	1.307.481	7,2%	+7,2%
In affitto	1.614.221	11,4%	2.438.574	13,5%	+51,1%
Ceduta a titolo gratuito	915.426	6,5%	1.370.130	7,6%	+49,7%
<b>Totale</b>	<b>14.184.026</b>	<b>100%</b>	<b>18.083.692</b>	<b>100%</b>	<b>27,5%</b>

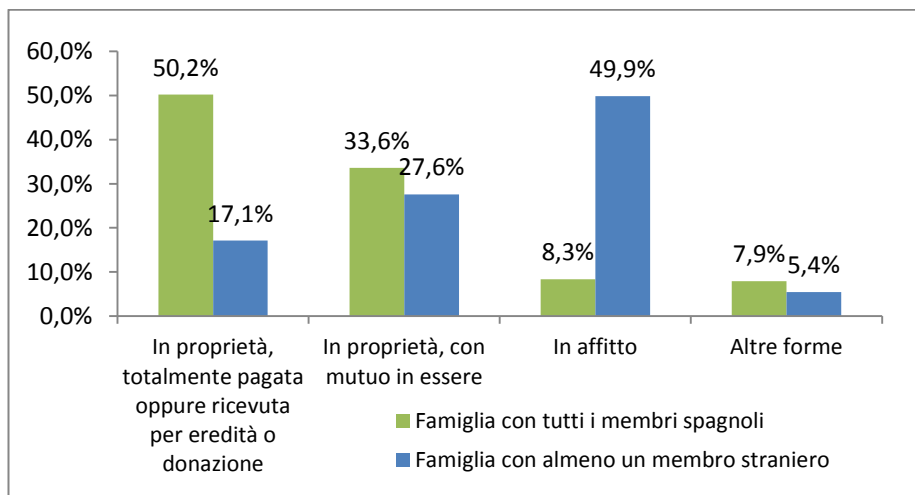
Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), dicembre 2013

**Fig. 24 – Spagna: distribuzione % del numero di abitazioni per titolo di godimento (1981-2011)**



Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), dicembre 2013

**Fig. 25 – Spagna: titolo di godimento secondo la nazionalità delle persone che risiedono nell’abitazione (val.%)**



Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), dicembre 2013

**Tab. 17 - Spagna: trend del canone medio di locazione della abitazione di residenza (affitti reali)**

Anno	Euro	Var % su anno precedente	Var % dal 2006
2006	545	-	-
2007	625	+14,8%	+14,8%
2008	685	+9,5%	+25,7%
2009	743	+8,6%	+36,5%
2010	768	+3,4%	+41,1%
2011	806	+4,9%	+48,1%
2012	804	-0,4%	+47,5%
2013	809	+0,7%	+48,6%

Fonte: Instituto Nacional de Estadística (INE), dicembre 2013

## 5. I NODI IRRISOLTI E LE QUESTIONI CHIAVE DA AFFRONTARE

### 5.1. Una diversa visione del problema

La condizione strutturale in materia di uso, di proprietà e di finanziamento degli immobili residenziali in Italia è diversa, per qualità e quantità, da quella degli altri maggiori Paesi europei, in quanto caratterizzata da maggiore attenzione alla qualità dell'abitare e della casa, più ampia diffusione della proprietà delle famiglie e un minore tasso dei volumi di indebitamento rispetto al PIL. Una struttura ben più solida rispetto a molti altri Paesi, ma anche più rigida.

Solida soprattutto perché gli italiani la casa "se la sono comprata ed hanno aiutato i figli a comprarla", impegnando i risparmi (di oggi e, sempre più, quelli di domani) e, in parte, perché tuttora esiste una rete di protezione di circa un milione di alloggi pubblici.

Rigida, perché il mercato dell'affitto rimane poco permeabile a nuovi bisogni abitativi e presenta canoni elevati; perché tempi e percorsi di valorizzazione immobiliare del pubblico e del privato sono troppo lunghi, troppo complessi, troppo poco efficienti; ed infine perché la normativa sui contratti di locazione per rendere più affidabile e trasparente il mercato è ancora in mezzo al guado in molte regioni.

Sulle ragioni che giustificano un rinnovato interesse ed impegno per rilanciare gli investimenti abitativi in Italia non c'è necessità di dilungarsi ulteriormente.

Certamente però c'è da costruire, attraverso una corretta informazione, una maggiore comprensione del tema: le politiche abitative, spesso intese in Italia unicamente come un ambito di risposta all'emergenza delle fasce sociali più disagiate, rappresentano invece in un'ottica europea, anche un'azione di supporto alla competitività e coesione del Paese. A fronte di cambiamenti strutturali che hanno investito tutte le principali economie avanzate, una maggiore articolazione dell'offerta abitativa, con un settore dell'affitto più forte, è oggi tema di interesse per gran parte del ceto medio.

Ne deriva che l'affitto va inteso non come un'area del mercato immobiliare residuale e destinata ai marginali, ma come un settore di offerta potenzialmente di interesse per la generalità delle famiglie.

Guardando in controluce le situazioni dei principali Paesi europei appare chiaro che:

- ci si confronta ovunque con una criticità specifica abitativa che è legata alle grandi aree urbane, dove l'attrazione di popolazione mobile e con redditi (giovani, immigrati) determina un rilevante squilibrio domanda/offerta;
- l'impovertimento del ceto medio legato alla crisi ha acuito ed allargato l'area della difficoltà a sostenere i costi abitativi (come mostra il crescere della morosità). Ma gli interventi di sostegno alle famiglie in affitto sono ovunque assai più consistenti di quello del nostro Fondo Sociale per l'Affitto (ex legge 431);
- all'interno del settore della locazione il settore privato, accanto a forme di intervento pubblico o sociale comunque limitate, gioca un ruolo fondamentale.

Ne deriva che oggi la casa è un tema che in Europa occupa un posto di rilievo nelle agende dei governi e nel dibattito pubblico.

## **5.2. L'esigenza di una strategia complessiva**

La domanda c'è, i mutamenti della struttura sociale lo confermano, e si concentra nelle grandi aree urbane.

Tuttavia nel nostro Paese l'incertezza del contesto rappresenta il principale fattore negativo dal lato dell'offerta, l'ostacolo principale ad un ritorno degli investimenti e degli investitori nel settore residenziale.

Incetza che riguarda le diverse dimensioni dell'operatività (amministrativa, fiscale, urbanistica) e che finisce per determinare un sostanziale ingessamento. Gli esempi sono infiniti e riguardano diversi ambiti. Quel che è certo è che politiche efficaci richiedono certezza, stabilità e chiarezza delle regole, fattori che finora sono mancati.



E' quindi necessario ripensare complessivamente l'assetto normativo, fiscale, regolativo del settore lavorando alle condizioni complessive che possano garantire verso l'investimento residenziale (in una logica non opportunistica) un flusso crescente di risorse finanziarie private (nazionali ed internazionali) oggi ancora troppo esigue. Anche perché la leva del finanziamento pubblico si è pressoché esaurita.

Le esperienze europee suggeriscono che avanzamenti significativi nella direzione di adeguare l'offerta ai mutamenti della domanda possono essere frutto solo di politiche organiche, che intercettino le diverse dimensioni del problema, e non di provvedimenti estemporanei. In questo senso, è degno di nota l'approccio messo in campo dalla Spagna dal 2013 che ha operato un cambio di paradigma con l'emanazione di un Piano quadriennale di rottura rispetto al passato, che lega le politiche di promozione della locazione a quelle della ristrutturazione edilizia (riqualificazione dello stock) e della rigenerazione urbana. Tra gli elementi di interesse vi è che il piano governativo prevede tra i propri programmi operativi di attuazione anche uno specifico "Programma di implementazione e gestione" del piano stesso.

L'approccio basato su una regia unitaria è auspicabile anche per il nostro Paese, come tramite per favorire un salto di qualità del mercato della locazione, concepito ancora in prevalenza come una soluzione di fruizione dell'alloggio emergenziale o comunque temporanea da parte di locatari in attesa di trovare le condizioni per accedere ad una abitazione di proprietà.

Tale concetto contrasta, in particolare, con lo sviluppo di un mercato della locazione in grado di favorire la mobilità del lavoro (e pertanto l'occupazione) e allo stesso tempo favorire gli investimenti privati, che costituiscono un volano per la ristrutturazione dello stock e per gli investimenti pubblici di rigenerazione urbana di intere zone urbane.

Obiettivo delle politiche pubbliche deve essere pertanto quello di puntare a costruire un mercato della locazione maturo, favorendo gli investimenti e contribuendo così a creare un parco di immobili in locazione inseriti in un mercato fluido e pertanto facilmente "monetizzabile".

Tutto ciò, senza, evidentemente, abdicare alla funzione istituzionale di tutela del diritto alla casa e di sostegno alle fasce più deboli. In merito a ciò, ad esempio, si evidenzia come l'efficienza del sistema della locazione non possa prescindere dall'efficienza della gestione del patrimonio abitativo

pubblico. La mobilità interna al parco alloggi ERP, assieme alle emergenze abitative che transitano nel libero mercato, devono potersi incontrare e dare risposte congiunte alla domanda di residenzialità.

### 5.3. Le dimensioni chiave su cui intervenire

Alla luce di ciò, è evidente come sia necessario promuovere una politica che intervenendo sui fattori di rigidità del mercato sia in grado di dare slancio agli investimenti pubblici e privati rimodulando gli strumenti normativi e finanziari per favorire la creazione di un mercato della locazione trasparente, vasto e flessibile.

Come procedere? In estrema sintesi, quattro sembrano essere le dimensioni chiave da presidiare per riavvicinare gli investitori:

- intervenire sulla regolazione, creando oltre ad un sistema di regole più incisivo (in termini di diritti e doveri delle parti), un sistema di garanzie per abbattere i fattori di rischio del conduttore che rassicuri gli investitori senza togliere le tutele ai soggetti socialmente deboli;
- introdurre forme stabili di incentivazione: la tassazione in tutte le fasi, d'investimento, realizzazione, messa a reddito, va regolata in modo opportuno, non penalizzante, se si intende incentivare l'offerta in affitto;
- omogeneizzare, semplificare e stabilizzare le normative e le pratiche amministrative che regolamentano l'attività di sviluppo immobiliare, a partire dall'urbanistica; ricordando che oggi la farraginosità delle regole, l'incertezza di tempi e procedure, di fatto giocano contro gli obiettivi che, almeno teoricamente, sono condivisi da tutti: quelle di rinnovare la città esistente e le sue zone sottutilizzate/degradate, contenendo l'urbanizzazione di suoli non ancora compromessi e valorizzando il vasto patrimonio di case sfitte;
- investire sulla comunicazione per sostenere e diffondere una visione più evoluta dell'abitare.

Rimuovere i fattori di blocco avrebbe certo effetti molto rilevanti in chiave occupazionale, facendo ripartire un settore fondamentale dell'economia del Paese e dando risposta a bisogni abitativi di ampie fasce di popolazione.

Ma gli effetti sarebbero significativi anche in ordine ad altri due aspetti non secondari, vale a dire:

- l'affermazione di un rapporto più evoluto tra iniziativa privata e settore pubblico, in cui quest'ultimo legghi il suo ruolo alla regolazione/controllo dei processi anziché all'intervento diretto;
- l'innovazione del prodotto edilizio: il patrimonio in affitto è spesso il più degradato e inadeguato in termini dimensionali e di servizi. Modernizzare dal punto di vista energetico e funzionale gli stock immobiliari esistenti, come anche innovare i sistemi di costruzione riuscendo ad ottimizzare i costi del nuovo, rappresenterebbe un passo in avanti importante.