

**ABITARE L'ITALIA  
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



**XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011**

**Virgilio G. Analisi valutativa delle strategie  
d'intervento per il disagio abitativo**

www.planum.net  
ISSN 1723-0993

**Titolo:** ANALISI VALUTATIVA DELLE STRATEGIE D'INTERVENTO PER IL DISAGIO ABITATIVO

**Autore:** GIOVANNI VIRGILIO – D.A.P.T – Università di Bologna

**Atelier di riferimento:** MERCATI IMMOBILIARI ED ECONOMIE URBANE;

**Parole chiave:** Edilizia Sociale; Politiche Abitative; Analisi delle politiche.

## **Premessa**

Prima di addentrarsi negli aspetti specifici relativi alle problematiche poste in essere dal diffuso disagio abitativo, da un punto di vista metodologico, è necessario provare a sgombrare il campo della discussione da alcuni comuni equivoci (spesso anche di mera natura semantica) che condizionano non poco gli esiti e la natura delle riflessioni prodotte sul tema.

Nonostante a prima vista possa sembrare banale, un primo chiarimento che occorre fare riguarda proprio il significato di solito attribuito al concetto di mercato immobiliare, distinguendo le due componenti principali che lo caratterizzano: quella della produzione (cioè il settore edilizio) e quello della compravendita (cioè il settore delle attività immobiliari vero e proprio).

Contrariamente a quello che si potrebbe pensare queste due componenti non presentano un elevato livello di integrazione e seguono traiettorie autonome, all'opposto a quello che normalmente avviene in altri settori economici. Questo dato si evince con tutta evidenza dal Grafico 1, di seguito riportato, che mette appunto a confronto l'andamento storico delle compravendite di immobili ad uso residenziale con l'andamento degli investimenti nella realizzazione di residenze effettuati dal settore delle costruzioni nello stesso arco di tempo, da cui risultano i comportamenti difforni delle due componenti. Il dato più interessante emerge proprio negli ultimi 15 anni dove la reattività della componente di mercato è decisamente maggiore di quella produttiva, ma queste differenze si spiegano solo in parte con la ovvia vischiosità di adattamento degli investimenti e con la natura di bene rifugio che gli immobili assumono nel nostro sistema economico. Infatti, il grafico ci dice molto di più e precisamente che: a fronte di una drastica riduzione delle compravendite si continua a costruire, anche se questo avviene riducendo il complesso degli investimenti edilizi.

Da questo punto di vista, può essere esemplare il caso di Bologna in cui nonostante si registri una sostanziale situazione di stasi del mercato si continua a costruire significativamente, dal momento che, attualmente, sono in corso di realizzazione circa 320.000 mq di residenziale e una quantità analoga di terziario e commerciale. Non è pertanto casuale che ci si interroghi su chi acquisterà questi immobili, come ha fatto recentemente il Centro studi Nomisma, sottolineando il rischio di entrare in un periodo di stagnazione la cui durata è stata stimata in circa un quinquennio. La responsabilità di questa anomalia è stata subito individuata (e non del tutto a torto) nelle potenzialità edificatorie concesse dalle amministrazioni comunali per fare cassa con gli oneri di urbanizzazione, con buona pace della tanto celebrata tradizione urbanistica felsinea. Si è però convinti che questa spiegazione, per quanto fondata, non sia sufficiente da sola a spiegare il fenomeno che presenta ragioni più profonde e in grado di produrre effetti perversi, poiché la necessità di abbattere i costi di costruzione, si riflette immancabilmente sulla qualità urbana ed edilizia delle nuove trasformazioni.

Inoltre, se è vero che la quantità delle nuove edificazioni e l'immobilità del mercato provoca una flessione dei prezzi medi, questo non significa che ne soffra la natura differenziale della rendita immobiliare, che anzi secondo i più classici dettami ricardiani cresce con l'edificazione di aree meno pregiate, che si caratterizzano per qualità e dotazioni di servizi più scarse.

Il secondo aspetto da chiarire riguarda cosa si debba intendere per *disagio abitativo*. La questione oltre ad assumere una dimensione di tipo teorico, presenta, sotto il profilo metodologico, importanti implicazioni di natura tecnico-operativa, dal momento che dalla definizione del fabbisogno abitativo discende in modo diretto la definizione degli obiettivi delle azioni di politica da intraprendere. La questione non è nuova ed

esiste una ricca letteratura in materia cui si rimanda<sup>1</sup>. Da un punto di vista del metodo, dunque, è utile distinguere bene il concetto di domanda abitativa da quello di fabbisogno abitativo, poiché mentre il primo implica la capacità che hanno gli attori sociali di soddisfare il proprio bisogno rivolgendosi al mercato (ciò che si vuole si può acquisire); con il secondo concetto si fa riferimento ad un giudizio di tipo etico dal momento che con esso si intende esprimere la quantificazione del bene “ritenuta idonea a soddisfare il bisogno legittimo dei membri di una collettività” (Moroni, 2000). Di conseguenza, alle due definizioni sottendono concettualizzazioni, ma anche sviluppi dell’agire, molto diverse, dato che mentre nel primo caso si fa riferimento alla *domanda economica* di abitazioni che troverà risposte più o meno adeguate attraverso i normali meccanismi di mercato, nel secondo caso ci si riferisce alla *domanda sociale* di abitazioni (Tosi, 2003) le cui risposte non possono che essere trovate nella sfera di azione delle politiche pubbliche. È quindi questo il campo di applicazione delle politiche di *social housing*, cioè di tutto quell’insieme delle azioni di sostegno pubblico per la soluzione dei problemi di disagio abitativo. In questo senso, dunque, le politiche di social housing si presentano una sfera d’azione più ampia di quella tradizionale dell’edilizia residenziale pubblica, poiché (oltre ad includere quest’ultima) cerca di fornire di soluzioni abitative per quella fascia della popolazione che non riesce a soddisfare il proprio bisogno sul mercato, sia a causa di ragioni economiche che impediscono l’accesso all’abitazione (*housing affordability*), sia per la presenza di condizioni strutturali del mercato che causano un’offerta inadeguata. Un ulteriore aspetto che dovrebbe connotare le politiche di social housing riguarda gli attori coinvolti, infatti, oltre al settore pubblico, un ruolo di rilievo potrebbero giocare il settore privato e quello del *non profit*. Quest’ultimo aspetto costituisce un punto centrale per lo sviluppo efficace di politiche abitative, dal momento che si pone con estrema impellenza la necessità di attivare un flusso di investimenti privati verso quelle soluzioni basate sull’affitto che si vadano ad integrare con l’offerta del settore pubblico, infatti, l’esiguità delle risorse pubbliche a fronte del consistente aumento del disagio riduce notevolmente l’efficacia delle politiche messe in atto.

### **Alcune riflessioni sulle politiche abitative finalizzate al sostegno dell’affitto.**

L’ultimo aspetto evidenziato costituisce un buon punto di partenza per sviluppare alcune riflessioni di natura valutativa sul perché le politiche fin qui adottate si siano rivelate, tutto sommato, scarsamente efficaci. A tale proposito il caso del *Fondo Sociale di Sostegno all’Affitto*<sup>2</sup> può costituire un caso emblematico, poiché, nonostante le condizioni piuttosto restrittive relative ai requisiti minimi riferiti al nucleo familiare per la concessione dei finanziamenti<sup>3</sup>, ha visto sistematicamente aumentare negli ultimi anni il numero delle domande di contributo (più 148% dalla sua istituzione secondo dati Sunia<sup>4</sup> e Nomisma<sup>5</sup>), a fronte di una riduzione altrettanto sistematica dell’entità del fondo che è passato dai 360 milioni di euro del 2000, ai 143 milioni del 2010 (con una riduzione del 60%), ma che è destinato pressoché ad azzerarsi nei prossimi anni, poiché nell’ambito della drastica riduzione dei trasferimenti statali a Regioni e Comuni destinati a interventi di carattere sociale, sono stati stanziati solo 33 milioni di euro per ciascuno dei prossimi due anni, mentre nel 2013 lo stanziamento sarà puramente simbolico, dal momento che ammonterà ad appena 14 milioni di euro. Tuttavia, poiché, per la concessione del contributo non è sottoposta alla formazione di graduatorie, ma esclusivamente all’esistenza dei requisiti previsti, l’aumento delle domande ha causato una generale caduta dell’incidenza del contributo che nel 2009 risultava essere mediamente di 54 euro mensili.

---

<sup>1</sup> A tal proposito, una trattazione approfondita dell’argomento può essere rinvenuta in un lavoro di Stefano Moroni (Moroni, 2000), cui è debitore anche lo sviluppo del presente lavoro.

<sup>2</sup> Legge 9 dicembre 1998, n. 431.

<sup>3</sup> I requisiti minimi riferiti al nucleo familiare previsti prevedono: una *fascia a* con un reddito familiare totale annuo imponibile inferiore a due pensioni minime INPS (nel 2011, tale somma sarà circa pari a 12.160 euro) in presenza di un’incidenza dell’affitto superiore al 14%; una *fascia b* con un reddito familiare totale annuo imponibile inferiore a quello prefissato dalle regioni per accedere alle graduatorie per gli alloggi ERP, in presenza di un’incidenza dell’affitto superiore al 24%.

<sup>4</sup> [http://www.sunia.it/files/studi\\_ricerche/fondo\\_sociale\\_affitto.pdf](http://www.sunia.it/files/studi_ricerche/fondo_sociale_affitto.pdf)

<sup>5</sup> Nomisma (2010), 2° *Rapporto annuale Nomisma. La condizione abitativa in Italia. Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*, Bologna Dicembre 2010, Roma.

Per rendersi conto del grado di inadeguatezza di tale contributo è sufficiente pensare che il livello medio di incremento dei canoni di locazione sul mercato privato ha fatto registrare, nel decennio 2000-2009, un aumento del 130% con riferimento al rinnovo di contratti preesistenti e del 150% per i contratti stipulati ex novo (gli aumenti sono stati rispettivamente del 145% e 165% nei grandi centri urbani). In base ai dati relativi al primo semestre 2010 la cifra media dei contratti stipulati risulta essere di circa 750 euro per rinnovi<sup>6</sup> e di 1.020 euro per nuovi contratti, per cui l'incidenza media del contributo risulta essere appena del 7% nel primo caso e del 5% nel secondo caso. Risulta, quindi, evidente che l'ammontare dei finanziamenti previsti è del tutto insufficiente ad attivare una serie politica sociale di riduzione del disagio abitativo<sup>7</sup>. Fatta questa necessaria premessa, risulta però altrettanto evidente che, sulla base dei dati appena illustrati, ci si trovi di fronte ad un meccanismo di finanziamento che deve necessariamente essere rivisto, perché nelle modalità con cui è attualmente concepito risulta del tutto privo di efficacia. La presenza di due fasce di contributi limita la selettività dell'intervento, andando ad aumentare, anziché ridurre, le sperequazioni proprio a danno di quelle condizioni più acute di disagio, mentre per le famiglie che rientrano nella "fascia b" sarebbe più opportuno pensare delle iniziative di sostegno mirate.

Un ulteriore strumento previsto dalla L.431/98 è l'*Affitto a Canone Concordato*, attraverso il quale si cercava di favorire lo sviluppo di un doppio canale di accesso al mercato delle locazioni, in grado di superare i limiti presenti nel preesistente sistema basato sull'*equo canone*. Il nuovo sistema prevedeva dunque la possibilità di una coesistenza tra i canoni fissati in base a prezzi del libero mercato, mediante la sottoscrizione di contratti di locazione della durata quadriennale (rinnovabili automaticamente per una durata analoga) e canoni concordati, vale a dire canoni prefissati in sede locale sulla base della sottoscrizione di un accordo tra le associazioni dei proprietari e degli inquilini con l'amministrazione comunale<sup>8</sup>.

I vantaggi per i locatori derivano: dall'esenzioni fiscali dal momento che è possibile portare in detrazione del reddito il 40,5% del canone annuo contro solo il 15% previsto per il contratto a libero mercato; parziale o totale riduzione dell'ICI secondo le modalità previste dai singoli comuni; abbattimento del 30% dell'imposta di registro; durata minore dei contratti (3 anni rinnovabili per altri 2 contro la potenziale durata di 8 anni previsti per i canoni a libero mercato). Per quanto riguarda i vantaggi che possono derivare agli inquilini, oltre chiaramente al canone più basso rispetto a quello di mercato, esiste la possibilità di una detrazione annua di 495,80 euro se il reddito complessivo non supera 15.493,71 euro oppure di 247,90 euro se il reddito complessivo è superiore a 15.493,71 euro ma non superiore a 30.987,41 euro. Sono previste un ulteriori detrazioni Irpef per i lavoratori dipendenti che hanno trasferito, nei tre anni precedenti, la loro residenza nel comune di lavoro o in quelli a questo limitrofi.

A più di dieci anni dall'approvazione della L. 431/98 che ha riformato il regime delle locazioni, si rileva come la maggioranza dei contratti stipulati e registrati<sup>9</sup> rientri nel canale del libero mercato (44% del totale) poco più di un quarto siano transitori (26,8%) e all'incirca la stessa quota sia costituita da contratti a canone concordato (25,3%), anche se va rilevato che con riferimento a quest'ultimo dato c'è stato un incremento consistente dei contratti negli ultimi due anni (nel 2008 la percentuale a livello nazionale si attestava intorno al 15%). Va segnalato che esistono consistenti differenze territoriali tra i diversi capoluoghi, dovute per lo più all'aggiornamento che ha interessato i diversi accordi a livello locale e che ha creato una maggiore convenienza a praticare questa forma contrattuale. Questo spiega perché ad esempio a Bologna e Firenze, le

---

<sup>6</sup> SUNIA, *Indagine sulle offerte locative private nei grandi centri urbani*, 1° semestre 2010

<sup>7</sup> A tal proposito uno studio effettuato dal Centro studi Nomisma ha dimostrato come per dare piena efficacia alla politica basata sul fondo sociale per l'affitto richiederebbe uno stanziamento di circa 600 milioni di euro; cifra che sembra del tutto incompatibile con la tendenza mostrata dalle attuali scelte Governative

<sup>8</sup> Il comune in questione deve rientrare tra quelli che il CIPE individua quali "a tensione abitativa" (Delibera CIPE n. 87 del 13/11/2003 pubblicata sulla G.U. n. 40 del 18/2/2004). L'appartenenza a tale classificazione riveste particolare rilievo con riferimento alle locazioni, oltre per la possibilità di stipulare contratti a canone concordato o per studenti universitari e di godere di conseguenza delle relative agevolazioni fiscali, anche relativamente al differimento degli sfratti per immobili abitativi previsto dall'art. 6 della legge 431/98 (contratti ad equo canone o a patto in deroga) e relativamente alla sospensione degli sfratti abitativi prevista fino al 30 giugno 2004 le categorie di inquilini "disagiati" (legge 1 agosto 2003, n. 200).

<sup>9</sup> Nomisma, Soloaffitti (2010), *Il mercato della locazione in Italia. Il trend e le prospettive alla luce delle più recenti novità fiscali*. Ottobre 2010. Il dato si riferisce a 19 capoluoghi di regione con l'esclusione (ovvia) del L'Aquila.

quote risultano mediamente più elevate (rispettivamente del 77% e 56%) rispetto alla media nazionale, mentre il contrario avviene a Napoli e Milano dove la vetustà degli accordi ne scoraggia il ricorso.

Non può tuttavia sfuggire che, anche in questo caso, tutto sommato si sia di fronte solo ad un modesto successo dello strumento che vede la causa della sua inefficacia in tre fondamentali ragioni. La prima va rinvenuta nella diffusa e radicata evasione fiscale, che rende di fatto nulli i vantaggi dal momento che le imposte che dovrebbero essere oggetto di riduzione sono al momento del tutto eluse. La seconda riguarda la presenza di un mercato privato delle locazioni che ha raggiunto dei livelli di canone così elevati da rendere poco profittevole, per un proprietario, stipulare un contratto a canone concordato. Secondo alcune simulazioni questo potrebbe trovare convenienza solo in presenza di un differenziale di prezzo al più pari al 25% del canone a libero mercato ed è inutile dire che gli attuali differenziali sono ben superiori. Inoltre la presenza di tali differenziali produce effetti perversi anche sul livello dei canoni concordati, dal momento che pone in una condizione di maggiore forza contrattuale le associazioni dei proprietari<sup>10</sup>. Il terzo ordine di ragioni va ricercato nella sistematica azione del Governo che (in controtendenza rispetto a quanto avviene generalmente nel resto d'Europa) è volta a privilegiare interventi mirati a favorire l'acquisizione dell'abitazione a titolo di proprietà. La spiegazione di questo comportamento è quasi scontata, configurandosi interventi di tale natura come delle vere e proprie misure di sostegno nei confronti del settore edilizio (il che ci riconduce alla duplice natura del mercato immobiliare!).

Un ulteriore segnale della scarsa attenzione posta a livello governativo alle politiche per il sostegno all'affitto (e che rischia di dare un colpo definitivo a queste forme di intervento) è rintracciabile anche nelle ultime scelte effettuate in materia di federalismo fiscale ed in modo particolare all'introduzione della *cedolare secca*.

Seconda alcune recenti analisi effettuate dal CNA<sup>11</sup>, la cedolare secca provocherebbe l'annullamento del vantaggio fiscale del canone concordato rispetto a quello ordinario, presente invece nel regime attuale, ciò potrebbe causare una fuga dalla stipula di affitti concordati facendo perdere agli inquilini anche quelle minime garanzie di tipo sociale. Non sembra inoltre del tutto convincente la motivazione che vede nell'adozione di questa forma di tassazione una misura per combattere l'evasione fiscale, per la semplice ragione che il vantaggio sarebbe incamerato principalmente da quei proprietari che rientrano nelle fasce più alte di reddito (come è dimostrato in Tabella 1), facendo venir meno uno dei principi etici cardine della tassazione e cioè quello della solidarietà contributiva su base proporzionale.

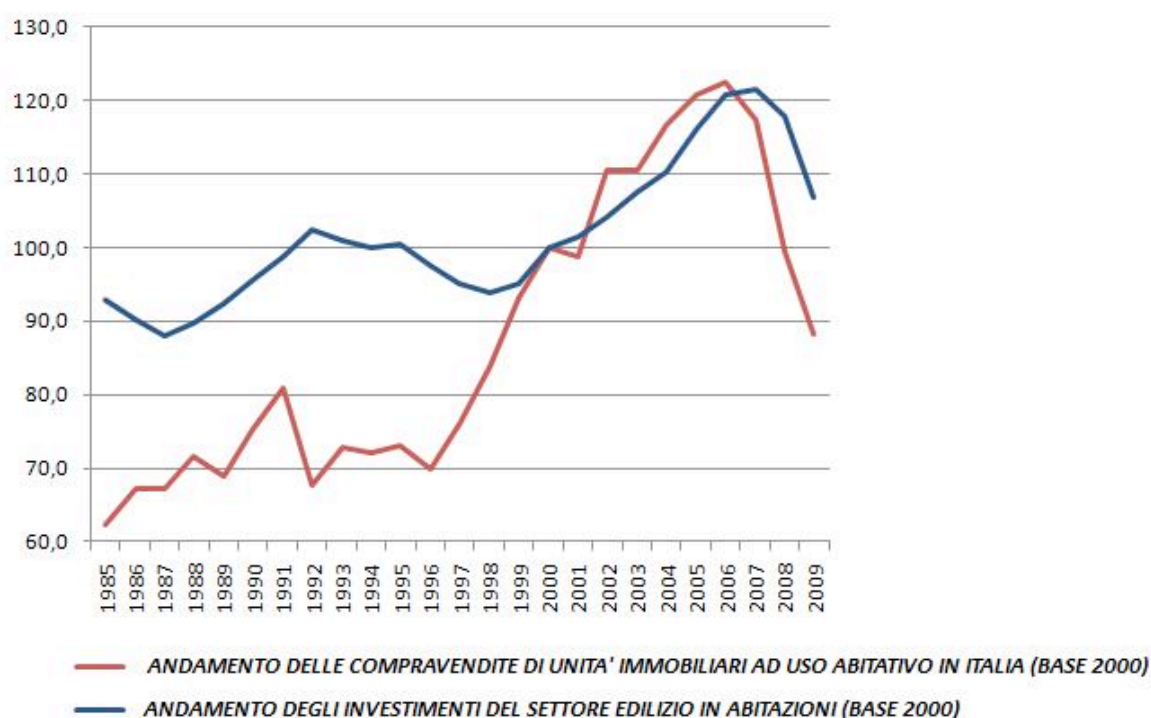
## Riferimenti bibliografici

- Balducci A. et al (2002), *Un progetto di Housing Sociale*, Fondazione Cariplo, Milano
- Lungarella R. (2001), "Le politiche per la casa in Emilia-Romagna", Clueb, Bologna
- Lungarella R. (2006) *La casa e l'affitto*, Ed. Clueb; Bologna
- Mele L. (1987) "Edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata e PEEP", Ed. Nocchioli
- Minelli A. R. (2004), *La politica per la casa*, ed. Il Mulino, Bologna.
- Moroni S., (2000); "Riflessioni sulla razionalità di piano a partire dal tradizionale problema del fabbisogno abitativo", in *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 67.
- Paci M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, ed. il Mulino, Bologna
- Tosi A. (2003), "Introduzione" in Tosi. A, (a cura di), *Verso l'edilizia sociale. Le nuove politiche abitative in Lombardia tra nuovi bisogni e ridefinizione dell'azione pubblica*. Edizioni Guerrini e Associati, Milano
- SUNIA, *Indagine sulle offerte locative private nei grandi centri urbani*, 1° semestre 2010.
- Nomisma, Soloaffitti (2010), *Il mercato della locazione in Italia. Il trend e le prospettive alla luce delle più recenti novità fiscali*. Ottobre 2010.
- Nomisma (2010); *Dalle esperienze di housing sociale alla risposta del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e del Piano Casa*. 2° Rapporto 2010, Bologna.
- Venditti M., (2010); *Social housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*; Franco Angeli, Milano.

<sup>10</sup> Questo rafforza la spiegazione dei casi bolognese e fiorentino citati in precedenza

<sup>11</sup> <http://www.cna.it/Primo-Piano/La-cedolare-secca-sugli-affitti-svantaggio-i-redditi-bassi>

**Grafico 1 - Andamento congiunto delle compravendite di immobili ad uso abitativo e degli investimenti del settore edilizio in abitazioni (numeri indice base 2000).**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Agenzia del territorio.

**Tabella 1 - Differenze per i proprietari di immobili in affitto, tra la tassazione ordinaria e regime agevolato della cedolare secca per scaglione di imposizioni Irpef.**

Scaglioni IRPEF Unico 2008	Contratti ordinari di affitto			Contratti a canone concordato		
	Imposizione Ordinaria	Cedolare secca	differenza	Imposizione Ordinaria	Cedolare secca	differenza
<b>Fino a 15.000</b>	23,00%	21,00%	<b>-2,00%</b>	16,10%	19,00%	<b>2,90%</b>
<b>15.000 – 28.000</b>	26,40%	21,00%	<b>-5,40%</b>	18,48%	19,00%	<b>0,52%</b>
<b>28.000 – 55.000</b>	35,75%	21,00%	<b>-14,75%</b>	25,02%	19,00%	<b>-6,02%</b>
<b>55.000 – 75.000</b>	38,30%	21,00%	<b>-17,30%</b>	26,81%	19,00%	<b>-7,81%</b>
<b>oltre 75.000</b>	40,0%	21,00%	<b>-19,00%</b>	28,00%	19,00%	<b>-9,00%</b>

Fonte: Ufficio politiche fiscali della CNA