



Centro Democratico
Dipartimento Politiche Abitative
Alessio Colella
dipartimenti@ilcentrodemocratico.it

EMERGENZA ABITATIVA 2.0 – PER UNA NUOVA POLITICA DELL’ABITARE

Introduzione

Quando proviamo a parlare di politiche abitative e di diritto all’abitare affrontiamo temi complessi ed interconnessi. Il grande problema, infatti, che sta alla base dell’attuale emergenza abitativa è che abbraccia e riguarda segmenti e soggetti della società diversissimi.

Anche se ad un primo sguardo non sembra essere così, ad un’analisi attenta scopriamo che l’emergenza abitativa riguarda sicuramente le fasce più deboli della società ma anche i “nuovi” poveri, ovvero quelle famiglie che, pur percependo reddito, non riescono a far fronte alle loro esigenze (questi ultimi tra l’altro vivono una condizione paradossale, come vedremo, essendo “fra coloro che son sospesi” perché troppo “ricchi” per avere diritto ad un alloggio popolare ma non abbastanza da comprare o affittare una casa).

Inoltre, ci sono gli “abitanti” (per così dire) dei centri storici delle città turistiche, presi in mezzo dal fenomeno Airbnb degli affitti brevi, e gli studenti fuori sede che arrancano nel trovare un alloggio.

A tutto questo, l’attuale Governo risponde con la totale indifferenza. Il tema infatti non sembra essere inserito nell’agenda politica e, soprattutto determinate scelte, fanno ben capire qual è la linea seguita (basti pensare al mancato rinnovo del Bonus Under 36 per l’acquisto della prima casa o al mancato finanziamento del fondo per la morosità incolpevole e del fondo per il sostegno all’affitto).

Urge riportare la questione casa al centro del dibattito politico e del lavoro di Governo, anche perché se è vero che il diritto all’abitare non è esplicitamente espresso nella nostra Costituzione, è pur vero che i riferimenti in materia che acclarano tale inviolabile diritto sono diversi. Ne ricordiamo qui alcuni:

C. Cost. sent. n. 217 del 1988 – “Il diritto all’abitazione rientra, infatti, fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione”

C. Cost. sent. n. 128 del 2021 – “l’abitazione è di sicuro un bene primario in generale”

CSE art. 31 – Per garantire l’effettivo esercizio del diritto all’abitazione, le Parti si impegnano a prendere misure destinate:

1. a favorire l’accesso ad un’abitazione di livello sufficiente;
2. a prevenire e ridurre lo status di “senza tetto” in vista di eliminarlo gradualmente;
3. a rendere il costo dell’abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti.

CdfUe art. 34 – Al fine di lottare contro l’esclusione sociale e la povertà, l’Unione riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e all’assistenza abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell’Unione e le legislazioni e prassi nazionali.

LE CAUSE

Come già detto, il fenomeno emergenziale abitativo italiano è molto complesso e le cause che sono alla base di esso altrettanto. Volendo quindi semplificare, possiamo dire che fondamentalmente il problema muove da un profondo disallineamento fra domanda ed offerta di abitazioni. E tale divario, a sua volta, è prodotto sinteticamente da:

- elemento culturale – in Italia l’investimento immobiliare è culturalmente il preferito; in questo senso la maggior parte degli italiani (più dell’80% dati ISTAT) è proprietaria dell’immobile in cui vive o ne dispone in usufrutto o gratuitamente;
- case inutilizzate – l’ISTAT, insieme al CESCAT, certificano circa 7 milioni di case inutilizzate al momento in Italia;
- calo delle compravendite – l’aumento dei tassi dei mutui e del costo della vita hanno frenato l’acquisto delle prime case, aumentando quindi la richiesta di immobili in affitto;
- speculazione – fenomeni speculativi, come gli affitti brevi, tolgono ulteriori immobili dal mercato per chi è in cerca di una casa in affitto;
- ERP inefficace – l’Edilizia Residenziale Pubblica, al momento, non riesce a rispondere alle domande di alloggio.

IL QUADRO NAZIONALE

Edilizia Residenziale Pubblica

Il problema principale relativo all’ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) italiana è l’incapacità di soddisfare il fabbisogno di alloggi popolari (sono al momento 950 mila ovvero solo il 4% del patrimonio abitativo nazionale). Secondo i dati raccolti da Federcasa, in Italia solo il 3,7% delle famiglie vive in una casa popolare (la media europea è 9%). Inoltre, secondo i dati raccolti da Nomisma, ci sono al momento circa 650 mila famiglie che hanno presentato regolare domanda di alloggio e sono in attesa. Causa principale di tale incapacità è il progressivo ed inesorabile definanziamento del comparto abitativo pubblico che ha determinato un vero e proprio collasso del sistema. Nel 2021 l’Italia ha destinato alle politiche abitative lo 0.06% delle spese per il welfare contro, ad esempio, il 2,62% della Francia. Se è vero che le maggiori competenze in materia sono passate dallo Stato alle Regioni (Decreto legislativo n. 112/1998) è altrettanto vero che queste ultime non hanno saputo rispondere adeguatamente alle esigenze sociali ed abitative. In tal senso c’è bisogno che lo Stato dia nuova centralità al tema, programmando gli investimenti necessari non solo alla costruzione di nuovi alloggi ma anche al recupero e alla manutenzione di quelli esistenti vuoti e/o inagibili.

Compravendite in calo

Nel corso del 2023, il numero di compravendite immobiliari in Italia è calato del 16%. Il motivo principale di tale frenata è da imputare all’aumento dei tassi d’interesse sui mutui. A partire infatti da Luglio 2022 la BCE ha iniziato ad incrementare i tassi, fino ad arrivare al 4.50% (nel 2021 era quasi vicino allo 0%).

Il mercato immobiliare, a tale aumento, ha risposto rallentando anche perché, da una parte, i mutui (soprattutto quelli a tasso variabile) sono diventati insostenibili per le famiglie (secondo l’Osservatorio SalvaLaTuaCasa su 3,5 milioni di famiglie con un mutuo in corso, per un valore di oltre 430 miliardi di euro, più del 36% ha un mutuo a tasso variabile e, in questo caso, la rata raggiunge livelli di allerta per tutte le fasce di reddito fino a 1.900 euro netti mensili, con un peso che arriva a superare il 60% del reddito netto di queste famiglie) e, dall’altra, le banche hanno diminuito drasticamente l’erogazione (secondo un’indagine de Il Sole 24Ore, nel corso del secondo trimestre del 2023, si è registrata una significativa diminuzione del 33% nelle erogazioni di mutui). Tutto questo si traduce in sempre meno cittadini che riescono a comprare casa e, in particolare, la prima casa (fra il 2022 ed il 2023 il 10% in meno di prime case acquistate) che inevitabilmente si rivolgono al mercato dell’affitto per riuscire ad avere un’abitazione.

Studenti fuori sede

Nell’anno accademico 2021-2022 gli studenti universitari erano 1,6 milioni (dati Miur) iscritti in 81 atenei fra una sessantina di città. Di questi, circa 900.000 erano fuori sede. Per raggiungere la media europea di posti letto disponibili per gli studenti fuori sede (ovvero il 20%) ad oggi occorrerebbe implementarli di circa 130.000 unità. Guardando i numeri (laddove ce ne fosse bisogno) è evidente che esista un’emergenza alloggi anche per gli studenti universitari. Analizzando l’offerta degli enti per il diritto allo studio la situazione non è migliore. Nel 2022 questi ultimi hanno messo a disposizione circa 40.000 posti alloggio a fronte di un fabbisogno di studenti in possesso dei requisiti di circa 100.000 posti alloggio.

Si potrebbe far fronte, almeno in parte, a tale emergenza con il patrimonio privato e in tal senso il legislatore ha messo a disposizione dei proprietari immobiliari un contratto ad hoc per gli studenti, a canone concordato e con caratteristiche flessibili (durata dai 6 ai 36 mesi con disdetta per le parti con soli 3 mesi di anticipo). Il problema però è che, soprattutto nelle grandi città universitarie, dilaga la speculazione incontrollata ed illegale a scapito degli studenti, costretti a pagare cifre esose per sistemazioni a volte al limite del dignitoso, poiché i controlli da parte dell'ADE e delle autorità competenti sono pressoché inesistenti.

IL CASO ROMA

Negli ultimi anni l'esigenza abitativa nella città di Roma è divenuta sempre più pressante e complessa. Una serie di condizioni combinate fra di loro hanno causato infatti una difficoltà diffusa nell'accesso all'abitazione. Se storicamente, infatti, il disagio abitativo ha sempre riguardato le fasce più deboli della popolazione, oggi non è più così. A causa della speculazione immobiliare, dell'aumento dei tassi dei mutui e del costo della vita e della mancanza di efficaci politiche abitative, sia gli affitti che il costo delle case sono lievitati causando difficoltà nell'accedere ad un'abitazione dignitosa anche a quelle famiglie che non possono permettersi un affitto o un mutuo ma che non hanno neanche i requisiti per l'assegnazione di alloggi popolari (anziani soli, stranieri, single, lavoratori a basso reddito ecc.). Paradossale vuole, tra l'altro, che in città ci siano più di 160.000 case non occupate oppure occupate saltuariamente (dati ISTAT).

Edilizia Residenziale Pubblica a Roma

Il patrimonio ERP a Roma è gestito dal Comune, con circa 28.000 alloggi, e dalla Regione Lazio tramite l'ATER con circa 48.000 alloggi. In pratica, le case popolari sono circa il 6% del patrimonio immobiliare romano. Nel dicembre 2023 le famiglie in attesa di un alloggio popolare erano circa 17.000 ed il 48% di quelle in graduatoria è in attesa mediamente da 10 anni; una situazione insostenibile e vergognosa a cui bisognerebbe rimediare immediatamente snellendo l'iter di assegnazione e dedicando più risorse alla sua gestione.

Caro Affitti

Per chi non ha la possibilità di comprare casa o non ha i requisiti per un alloggio popolare (o avendoli non riesce ad entrarne in possesso) l'unica alternativa è rivolgersi al mercato privato degli affitti. Dal 2015 al 2023 il costo medio al mq degli affitti a Roma è cresciuto del 10%; questo, unito alla riduzione dei salari, ha determinato una situazione preoccupante in merito agli sfratti (nel 2022 sono stati emessi 3.825 provvedimenti di sfratto per morosità incolpevole).

Affitti brevi

Roma è la terza città in Europa dopo Londra e Parigi per numero di alloggi in affitto su Airbnb, con una crescita media dell'8% l'anno di strutture ricettive. Ad oggi, si contano mediamente più di 100.000 posti letto offerti da case vacanze, b&b, guest house ecc. Per avere una stima dell'impatto in termini di turistificazione e diminuzione degli abitanti, si può prendere in considerazione il rapporto fra posti letto e residenti; nel centro storico, ad esempio, è più del 70%. A Trastevere e Prati (zone semicentrali) il rapporto è intorno al 50%. A differenza di quello che si può pensare, infatti, il fenomeno Airbnb è scoppiato anche in zone della città non necessariamente "turistiche" o centrali, ma che magari sono ben collegate o vicino alle stazioni metro. Uno dei motivi della fortuna del modello delle locazioni turistiche transitorie a scapito di quelle di lungo periodo è certamente quella economica: mediamente bastano 6/7 notti al mese di affitto breve per incassare l'equivalente di un mese di affitto "tradizionale". Oltre a questo, sicuramente pesa anche il maggior rischio di insolvenza nel mercato delle locazioni ordinarie.

Studenti a Roma

La città di Roma presenta un'offerta universitaria ed accademica variegata e sicuramente di qualità, concentrata in alcuni quartieri come San Lorenzo, Tor Vergata e Ostiense. Nel 2022 erano presenti in città più di 60.000 studenti fuori sede; di questi, il 77% sceglie di optare per una camera singola trovata principalmente nel mercato privato (solo il 6% risiede in uno studentato) con un costo medio di 500 € al mese. In tal senso Roma è la terza città più cara per costo di affitto; il 50% degli studenti dichiara di avere difficoltà nel pagarlo, anche

perché non riesce a conciliare studio e lavoro. A tutto questo bisogna aggiungere che il 27% degli studenti ha subito truffe legate all'alloggio e che l'8% dichiara di aver abitato "in nero" senza regolare contratto (i dati sono raccolti dal report "Emergenza Fuorisede" dell'Unione degli Universitari).

PROPOSTE POLITICHE

Per un sostegno all'affitto

Le principali misure di welfare a sostegno degli inquilini sono costituite da due fondi nazionali:

- Il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito dalla Legge n. 431/1998, rende disponibili ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per la concessione di contributi economici integrativi per il pagamento dei canoni di locazione in favore di conduttori di alloggi in disagio economico.
- Il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito dal Decreto Legge n. 102/2013, rende disponibili ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per sostenere i destinatari di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con sopravvenuta impossibilità a provvedere al pagamento del canone di locazione a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare.

Entrambi i fondi andrebbero urgentemente rifinanziati (il Governo non l'ha fatto né per l'anno 2023 né per l'anno 2024) visto che nel 2022 abbiamo avuto un aumento del 218% di sfratti esecutivi. Inoltre, bisognerebbe apportare alcune modifiche; per quanto riguarda il contributo per la morosità incolpevole sarebbe importante eliminare, tra le condizioni di accesso, l'aver in corso un'intimazione di sfratto perché mina notevolmente l'efficacia della misura (giungere "allo sfratto" significa aver già compromesso il rapporto con il locatore, con il quale diventa difficile prefigurare il ritorno a un normale rapporto di locazione), ma anche il condizionare l'erogazione del contributo alla sottoscrizione di un nuovo contratto di affitto tra i medesimi locatore e conduttore (nell'ambito quindi di un rapporto che vede già minata la fiducia).

Con riferimento ai contributi per il sostegno alla locazione, essendo l'erogazione subordinata alla definizione da parte dei Comuni di uno specifico bando e alla creazione di una o più graduatorie, ne conseguono lentezze e farraginosità nell'erogazione cui conseguono il mancato utilizzo delle risorse stanziare e il sostegno economico non tempestivo verso il richiedente, che invece ha l'urgenza di ottenere l'erogazione economica per evitare la morosità verso il locatore e i conseguenti contenzioso e sfratto.

Per una legge nazionale sugli affitti brevi

È ormai evidente che si necessita di una grande legge nazionale sugli affitti brevi (quelli sotto i 30 giorni) che regolamenti il settore in tutti i suoi aspetti (e non solo quelli fiscali come avviene al momento). C'è bisogno di una legge che si configuri come strumento per equilibrare il rapporto fra residenti e posti letto destinati ai turisti e per lottare contro l'abusivismo. Una normativa che permetta, ad esempio, ai Comuni di esercitare un controllo diretto sul numero di immobili che è possibile destinare all'attività ricettiva, potendo scegliere il numero di licenze da autorizzare come avviene già per i taxi, anche perché proprio come avviene per questi ultimi la scelta è dettata dalla nostra Costituzione che prevede che se "l'iniziativa economica privata è libera", essa "non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" (art. 41). Ugualmente "la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti" (art. 42). La normativa dovrebbe anche delineare chiaramente le caratteristiche e i limiti di ogni struttura ricettiva e non, come avviene ora, prevedere dei limiti generici e fumosi; questo darebbe anche nuovo impulso alla lotta all'abusivismo ed al rispetto delle regole (ricordiamo che a Roma delle 35.000 strutture attive, 12.172 risultano illegali).

Per un'Edilizia Popolare davvero Pubblica

Come già descritto nelle pagine precedenti, per l'ERP c'è bisogno di un nuovo piano di riordino che preveda:

- riorganizzazione degli enti gestori, al fine di renderli efficienti e più rapidi nella gestione del processo di assegnazione degli alloggi;

- finanziamenti certi e continuativi, atti alla manutenzione e ristrutturazione degli alloggi pubblici e all'ottenimento dell'agibilità;
- blocco della dismissione del patrimonio pubblico con riutilizzo di quest'ultimo (e di quello inutilizzato) per fini abitativi;
- acquisizione di patrimonio privato per la realizzazione di immobili pubblici.

La realizzazione di tale piano strutturale dovrebbe anche prevedere il destinare parte del patrimonio pubblico all'edilizia sociale, intesa come nuova forma di edilizia pubblica pensata per le fasce della popolazione che non hanno i requisiti per accedere all'ERP ma che comunque hanno difficoltà di accesso all'abitazione.

Per il diritto allo studio

Guardando i numeri relativi al fabbisogno di alloggi degli studenti fuori sede precedentemente descritto, appare lampante che la situazione è preoccupante. Per far fronte a tale indispensabile offerta c'è bisogno di un piano nazionale capace di aumentare drasticamente il numero di posti letto pubblici (oggi, a fronte di 900.000 studenti fuori sede, ci sono 45.000 posti letto pubblici). Per fare questo si potrebbero portare avanti grandi progetti di rigenerazione urbana atti alla nascita di importanti studentati pubblici, con prezzi calmierati per gli studenti provenienti da famiglie con ISEE bassi.

Per una casa "aperta"

Per arginare il fenomeno delle case "chiuse" si potrebbero introdurre delle normative capaci di disincentivare i proprietari immobiliari a tenere il proprio patrimonio inutilizzato. Si potrebbe introdurre una tassazione sugli immobili residenziali non usati oppure una serie di sgravi fiscali per chi mette a disposizione un immobile chiuso per contratti di lunga durata che sono tipicamente ricercati dalle famiglie.

CONCLUSIONI

L'attuale situazione abitativa è figlia di una serie di scelte politiche che vengono da lontano:

- il totale definanziamento del comparto abitativo pubblico (con la scelta di abbandonare i fondi Gescal) che ha determinato il non rinnovamento dello stock disponibile e l'impossibilità di un'adeguata manutenzione di quello presente. In questo modo, negli anni, si è sempre di più ingrossato il divario fra abitazioni pronte all'uso e domande di alloggio da parte di chi ne aveva diritto.
- il Decreto Legge n. 104/96 e la Legge n. 410/01, che hanno determinato la sostanziale alienazione del patrimonio pubblico e para-pubblico (quello detenuto da assicurazioni, enti previdenziali ecc.) con la conseguente impossibilità di rispondere al bisogno di abitazione dei ceti medi.
- la transizione dal sistema dell'equo-canone a trazione pubblica del 1978 a quello dei patti in deroga del 1992, che ha sostanzialmente eliminato qualsiasi limite nella definizione dei canoni e dei modelli contrattuali; tutto questo nella convinzione (o speranza?) che il "mercato" si autoregolasse ed autoregolamentasse.

Per porre rimedio è necessaria una nuova azione di Governo che parta dalla necessità di soddisfare la domanda sociale di abitazioni (edilizia sovvenzionata, ossia case popolari, e edilizia agevolata, ossia edilizia sociale). La rigenerazione urbana e i processi da questa innescati possono rappresentare l'occasione per affermare il diritto della domanda debole, non solo in termini abitativi ma anche di mobilità, di servizi, di relazioni, di inclusione. L'ipotesi di recuperare questa "corretta via" per dare risposte ai bisogni abitativi di questo secolo non può prescindere dal ruolo del pubblico come operatore primario e centrale nella ridefinizione del "sistema abitare". Soltanto una rinnovata presenza del pubblico può consentire una nuova e necessaria risposta ai bisogni sociali, coniugando la necessità di produrre rigenerazione sociale attraverso lo strumento della rigenerazione urbana che, ricordiamo, è il mezzo, non il fine.

Roma, 18-19 gennaio 2025