



La riforma del *welfare* Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

La politica sociale per la casa: una comprensibile sottovalutazione

di Massimo Baldini

Nel panorama complessivo della spesa sociale italiana, la politica per la casa costituisce forse la vittima principale dell'ipertrofia della spesa pensionistica. Se è vero infatti che tutte le voci di spesa sociale diverse dalle pensioni e dalla sanità presentano un peso, in termini di punti di pil, molto inferiore alla media europea, il divario maggiore rispetto al resto del continente si registra proprio sul versante delle politiche per la casa, che valgono appena lo 0,1 % del pil, contro una media dell'Unione Europea almeno tripla.

Questa assoluta marginalità ha avuto un chiaro riflesso sullo spazio che nel rapporto finale della CO viene dedicato alle politiche abitative: meno di mezza pagina. Una attenzione così blanda era comunque inevitabile, stante appunto il loro ruolo storicamente residuale, ma soprattutto a causa della scelta di mettere al centro delle raccomandazioni della Commissione altre riforme della spesa di welfare ritenute più urgenti, come la riforma degli ammortizzatori sociali e della spesa per l'assistenza, che poco hanno a che fare, almeno così evidentemente si pensava, con le politiche per la casa. Dovendo garantire coerenza tra le riforme proposte e gli equilibri di bilancio, non vi era spazio per investimenti aggiuntivi su questo fronte.

Nelle poche righe ad esse rivolte, in effetti, la CO non suggerisce un significativo rafforzamento delle politiche sociali per la casa. Si avvertono, negli auspici della Commissione, priorità di altro tipo, in primo luogo relative all'architettura complessiva del mercato abitativo, che dovrebbe

abbandonare ogni residua tentazione dirigista. Si sottolinea infatti che i numerosi vincoli di cui ha sofferto il settore della prima casa hanno finito col produrre risultati ben diversi dalle intenzioni, in particolare la scarsità di abitazioni disponibili per l'affitto e l'ampio ricorso al mercato nero. Al centro di queste critiche era ovviamente la legge del 1978 che introdusse nel nostro paese il regime dell'equo canone. Il giudizio negativo su questa legge è oggi ampiamente condiviso, e d'altra parte costituiva l'opinione dominante anche negli anni '90, tanto che proprio nel corso di quel decennio si è invertito l'approccio dirigista, dapprima con la legge che nel 1993 ha introdotto i patti in deroga, poi con quella del 1998 che ha liberalizzato del tutto il mercato degli affitti, prevedendo a fianco dei contratti liberi un regime convenzionato caratterizzato da affitti più bassi grazie ad agevolazioni fiscali.

Anche se tratteggiato in modo assai stringato, l'obiettivo a cui, secondo la CO, l'intervento pubblico doveva tendere era chiaro: in primo luogo lasciare agire il mercato, dove la grande maggioranza delle famiglie avrebbe trovato risposte soddisfacenti ai propri desideri, ed intervenire con misure selettive e mirate solo a favore della quota di popolazione incapace, per scarsità di risorse, di trovare adeguate risposte nel libero mercato.

A favore della fascia di famiglie povere, la CO proponeva di:

- a) aumentare il numero di abitazioni disponibili;
- b) gestire in modo più efficiente gli alloggi pubblici esistenti;
- c) aiutare i nuclei poveri in affitto con un passaggio graduale dall'equo canone agli affitti di mercato, anche facendo ricorso a sgravi fiscali.

Non vi sono indicazioni precise su come realizzare questi punti programmatici, né sulle risorse da investire. E' quindi evidente una fiducia di fondo nelle virtù del mercato, che da solo sarebbe stato in grado di realizzare le aspirazioni ad una casa dignitosa da parte delle famiglie italiane. Interventi pubblici molto selettivi avrebbero dovuto essere indirizzati solo ai poveri.

Dopo una breve panoramica sull'evoluzione recente del mercato delle abitazioni in Italia, questa nota esamina le principali novità che hanno caratterizzato le politiche per la casa negli ultimi dieci anni, verificando se esistono elementi di coerenza con quanto suggerito dalla CO.

Le condizioni abitative delle famiglie italiane

Proprio nel 1997, l'anno della CO, ha inizio anche nel nostro paese un periodo contrassegnato da un forte incremento dei valori immobiliari, comune a buona parte dei paesi ricchi, con

l'eccezione di Germania e Giappone. Secondo stime Nomisma, il prezzo medio delle abitazioni nel nostro paese è aumentato, dal 1997 al 2007, del 108% nelle 13 maggiori città, e del 75% nelle città di medie dimensioni, mentre quello degli affitti nello stesso periodo è cresciuto del 71% nelle grandi città, del 48% in quelle di medie dimensioni. Permangono differenze spaziali molto forti, non solo tra Nord e Sud del paese, ma anche tra grandi nuclei urbani ed aree periferiche, anche se il boom immobiliare ha interessato, pur se in misure diverse, quasi tutto il paese. La crescita dei valori immobiliari è stata innescata dalla discesa dei tassi di interesse e poi sostenuta dal buon andamento dell'economia mondiale, nonché dal trasferimento verso la speculazione immobiliare di risorse provenienti dai mercati finanziari, dopo i rovesci borsistici del 2000. Le politiche monetarie fortemente espansive delle banche centrali americana e dell'area dell'euro hanno dato un importante contributo al prolungarsi nel tempo di questa bolla, che si è ormai arrestata negli Stati Uniti, dove i prezzi delle abitazioni sono in calo dalla metà del 2006, mentre in Europa i prezzi continuano a crescere, anche se ad un ritmo più lento rispetto a pochi anni fa.

La lievitazione dei prezzi delle case produce numerosi effetti. Si verifica in primo luogo una grande redistribuzione di ricchezza a vantaggio dei possessori di capitali e a danno del fattore lavoro, e si riduce le capacità di consumo delle famiglie, tipicamente quelle italiane, che non sono propense ad usare la casa come garanzia per indebitarsi per acquistare beni di consumo. I centri storici perdono abitazioni, sostituite da uffici. Le famiglie si spostano nelle più abbordabili periferie o nei piccoli comuni situati nelle cinture delle grandi e medie città, contribuendo così a congestionare il traffico da e verso gli uffici delle città e ad aumentare i livelli di inquinamento. Nei grandi centri aumenta l'età media dei residenti, si riduce la dimensione media dei nuclei. Si rafforza, infine, la rigidità della struttura sociale, perché aumenta il divario di prospettive e di tenore di vita tra chi ha la possibilità di ricevere in eredità l'abitazione e chi, invece, deve rinunciare ad una parte notevole del proprio reddito complessivo del ciclo di vita per comprare o affittare un'abitazione.

Nel corso degli ultimi trent'anni la quota di famiglie italiane che vivono in affitto si è dimezzata: erano circa il 40% del totale alla fine degli anni '70, per passare al 30% un decennio dopo, e al 20% circa ai giorni nostri. L'uscita dalla condizione di affittuario non ha caratterizzato in modo omogeneo tutti i gruppi sociali, perché sono state soprattutto le famiglie a reddito medio-alto a passare dall'affitto alla proprietà. Per chi vive in affitto, gli ultimi quindici anni sono inoltre caratterizzati da un incremento molto significativo nel rapporto medio tra canone e reddito disponibile. Fino all'inizio degli anni '90 questo rapporto è rimasto vicino al 10%, da allora ha cominciato a crescere, quindi prima del boom immobiliare, ed oggi sfiora, in media, un quinto del reddito disponibile familiare. La causa principale dell'incremento degli affitti è quindi la

progressiva crescita della rigidità dell'offerta di alloggi. L'inevitabile effetto di una dinamica delle locazioni superiore a quella dei redditi è l'aumento della quota di famiglie in affitto che si trovano in condizioni di povertà. Se definiamo come povera una famiglia con reddito disponibile inferiore al 60% del reddito equivalente mediano (definizione Eurostat), fino alla fine degli anni '80 circa una famiglia su quattro in affitto era povera. Oggi questa percentuale è salita fino a quasi un terzo del totale degli affittuari [Baldini e Chiarolanza, 2007].

Secondo la più recente indagine Istat su reddito e condizioni di vita delle famiglie [Istat 2007], la mancanza di dotazioni di base riguarda ormai una quota molto ridotta di nuclei. Condizioni di affollamento si registrano nei comuni delle periferie delle aree metropolitane e tra le famiglie in affitto. Le spese per l'abitazione nel loro complesso (affitto, rate del mutuo, condominio, riscaldamento, acqua, elettricità telefono e manutenzione ordinaria) incidono in modo piuttosto sensibile sul reddito disponibile, in media per il 15%, ma questa quota sale al 28% per le famiglie in affitto, mentre scende al 12% per quelle in proprietà. Se consideriamo solo il 20% più povero delle famiglie, per esse la quota del reddito destinata a pagare le spese per abitazione raggiunge in media il 31%, percentuale che sale al 43% per le famiglie che, oltre che appartenere al primo quintile, vivono anche in affitto.

La correlazione tra povertà economica e disagio abitativo è lungi dall'essere perfetta: molte famiglie povere sono proprietarie delle case in cui risiedono, che spesso, nel caso delle persone anziane sole, risultano di dimensioni sproporzionate alle reali esigenze. Viceversa, il disagio abitativo può interessare anche famiglie del ceto medio, soprattutto negli ultimi anni, in cui la crescita dei valori immobiliari e degli affitti rende difficile, per chi abbia una famiglia numerosa e non disponga di un capitale, acquistare un appartamento o sostenere l'onere di un affitto per una casa di dimensioni corrispondenti alle proprie esigenze.

Per le giovani generazioni, che spesso dispongono di lavori precari con bassi salari, il boom immobiliare ha ridotto la possibilità di acquistare casa o di affittarla. Altri due fenomeni sociali tipici degli ultimi anni presentano riflessi importanti sulle esigenze abitative della popolazione. Il primo è l'immigrazione. Spesso i nuovi venuti, almeno nei primi mesi successivi all'arrivo, devono accontentarsi di sistemazioni di fortuna al di sotto di ogni standard minimo di decenza, soprattutto nelle grandi città. Nel medio periodo, comunque, buona parte degli immigrati riesce a migliorare significativamente le proprie condizioni abitative, riproducendo comportamenti analoghi a quelli dei nuclei di origine italiana con reddito simile. Il secondo fenomeno di interesse è la crescente instabilità delle famiglie. In caso di separazione, uno dei due coniugi è spesso costretto a ritornare nella famiglia di origine per l'incapacità di trovare una nuova abitazione. Ma anche il partner che rimane in possesso della casa sperimenta un forte aumento dell'incidenza delle spese dell'abitazione

sul reddito familiare, ora ridimensionato. Questa maggiore incidenza può essere difficilmente sostenibile, se si hanno figli a carico.

Le politiche per la casa

Come in tutta Europa, anche nel nostro paese l'orientamento delle politiche abitative è, nel corso dell'ultimo trentennio, completamente mutato. Cambiamenti rilevanti si sono manifestati sia nelle politiche di regolamentazione del mercato abitativo privato, nel senso di una progressiva liberalizzazione delle transazioni, che nell'intervento diretto del settore pubblico nella produzione di abitazioni per soggetti a basso reddito, nel senso di una riduzione significativa degli impegni di spesa.

Fino agli anni '80 è prevalsa un'impostazione dirigistica e programmatoria, alla base della legge sull'equo canone del 1978, che fissava rigidi vincoli all'ammontare degli affitti e alle condizioni dei contratti. I proprietari reagirono a questa legge comprimendo l'offerta di abitazioni in affitto, e quindi introducendo un incentivo implicito all'acquisto della casa. E' aumentata inoltre la propensione all'evasione fiscale, e si sono disincentivati gli investimenti per migliorare la qualità delle abitazioni in affitto. Per i proprietari, inoltre, è diventato molto difficile rientrare nella disponibilità dell'appartamento alla scadenza del contratto, grazie sia alla forte tutela concessa di solito agli affittuari in sede di contenzioso, sia ai continui provvedimenti legislativi di sospensione degli sfratti esecutivi.

Nel 1993 il governo Amato abolisce di fatto l'equo canone a favore dei patti in deroga. Infine, nel 1998 i canoni di locazione vengono completamente liberalizzati. Cambiano drasticamente i principi guida. L'obiettivo principale è la necessità di rivitalizzare un mercato che da troppi anni ristagna a causa dell'offerta insufficiente. Si introducono inoltre maggiore certezza della durata del rapporto e anche alcuni incentivi di natura fiscale, nel solo caso però che il locatore aderisca alla stipula di contratti-tipo con fissazione di un canone prestabilito sulla base di accordi locali tra le organizzazioni più rappresentative della proprietà e dei conduttori. I contratti concordati non hanno avuto finora molto successo, perché gli sconti fiscali si sono rivelati inferiori alle possibilità di guadagno presenti nel libero mercato, ed anche per frequenti difficoltà a trovare accordi tra le parti coinvolte.

Per favorire la stipula di contratti concordati e ridurre l'area dell'evasione il legislatore ha previsto una lunga serie di agevolazioni di carattere fiscale a favore dei proprietari su Ici, Irpef, Ires e imposta di registro. Da qualche anno è stata introdotta inoltre una modesta detrazione Irpef a

favore dei conduttori a basso reddito con contratti convenzionati, dipendente solo dal reddito e non dal numero dei familiari a carico, del tutto insufficiente a controbilanciare l'effetto della bolla immobiliare sui canoni o a scatenare un conflitto di interessi tra le parti che porti all'eventuale emersione dal nero.

A quasi dieci anni dalla legge che ha liberalizzato gli affitti, oggi sono ben pochi a sostenere l'opportunità di un controllo pubblico sul livello dei canoni e sull'evoluzione del mercato. Lo Stato e gli enti locali si limitano sempre più ad interventi a favore delle fasce più povere della popolazione, incapaci, per scarsità di reddito, di trovare sul libero mercato una sistemazione adeguata. Centrale resta, ovviamente, il ruolo del pubblico nella pianificazione dello sviluppo urbanistico complessivo e nella riqualificazione delle aree urbane degradate.

Si è detto in apertura che la CO ha proposto di liberalizzare il mercato delle locazioni, suggerendo allo stesso tempo di aumentare il numero di abitazioni disponibili per le famiglie a reddito basso, e di migliorare l'efficienza nella gestione degli alloggi pubblici esistenti.

Il mercato è stato in effetti liberalizzato, ma ciò non ha affatto prodotto un incremento del numero delle abitazioni disponibili per l'affitto. Si sosteneva allora che il dirigismo della legge sull'equo canone aveva finito per realizzare risultati opposti ai propri obiettivi, peggiorando le condizioni degli affittuari, ma non si può certo dire che la successiva liberalizzazione abbia raggiunto risultati migliori. Chi ne aveva la possibilità è uscito dal mercato dell'affitto, sfruttando il lungo periodo di bassi tassi di interesse. Sono così rimaste in affitto soprattutto le famiglie più deboli, che sperimentano oggi tassi di disagio abitativo significativamente superiori rispetto all'inizio degli anni '90. Con ciò non si vuole sostenere che abolire la legge dell'equo canone sia stato un errore. Il suo superamento era anzi necessario, ma avrebbe dovuto essere accompagnato da un impegno incomparabilmente superiore del settore pubblico nell'organizzazione di soluzioni adeguate per le famiglie a reddito basso. Questo impegno riformatore è invece mancato, sia per carenze di impostazione, sia per la costante riduzione delle risorse investite nelle politiche abitative.

L'ultimo ventennio si segnala in primo luogo per il crollo dell'edilizia residenziale pubblica: dalle circa 20.000 abitazioni costruite all'anno con finanziamento interamente pubblico negli anni '80 siamo passati a 1.500 in media nei primi anni del nuovo millennio. Nello stesso periodo, la media annua del numero di abitazioni costruite con contributo pubblico è passata da 40.000 a circa 11.000. La causa principale di tale drastica riduzione d'impegno è semplice: gli enti regionali che si occupano della costruzione di abitazioni da affittare alle famiglie bisognose erano soliti finanziarsi con uno specifico contributo pagato dai lavoratori dipendenti (il cosiddetto contributo Gescal, gestione case per i lavoratori), ma nel 1995 anche questo flusso di risorse è stato dirottato al finanziamento della spesa pensionistica. Restano, come mezzi di finanziamento, gli affitti pagati dai

loro inquilini e i finanziamenti regionali, inevitabilmente meno generosi. La stessa gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente è stata poi condotta con criteri che ben poco hanno a che spartire con l'efficienza invocata dalla CO. Una sua parte significativa è stata alienata agli affittuari a condizioni di favore, riducendo così il gettito per il settore pubblico e quindi le risorse disponibili per futuri investimenti in edilizia residenziale. Inoltre, molti (circa la metà) degli inquilini che usufruiscono dell'edilizia residenziale pubblica non presentano più condizioni economiche così precarie da giustificare la loro permanenza nelle case popolari [D'Alessio e Gambacorta, 2007]. Ciononostante, non vengono allontanati, malgrado le lunghe liste di attesa.

Gli strumenti diretti di intervento nel mercato degli affitti, cioè la costruzione di nuove case popolari, difficilmente potranno essere risolutivi, perché richiederebbero risorse molto ingenti, su cui manca oggi il consenso politico e una adeguata pressione da parte dell'elettore mediano, ma anche perché in tutta Europa negli ultimi anni si sta affermando un intervento pubblico di tipo indiretto, cioè di sostegno alla domanda e di incentivo all'offerta di abitazioni.

La stessa legge del 1998 prevedeva di rivitalizzare il Fondo sociale per il sostegno degli affitti, che però è stato dotato di un ammontare di risorse del tutto insufficiente a salvaguardare le condizioni economiche delle famiglie in affitto a reddito basso nella fase del passaggio dall'equo canone al libero mercato. Negli ultimi anni la dotazione del fondo proveniente dal livello centrale è quasi sempre stata rivista al ribasso: da 440 milioni di euro nel 2000 a 212 nel 2007. Con l'aumento del peso relativo delle risorse stanziare a livello locale, si manifesta anche in questo comparto delle politiche sociali il rischio di un crescente divario tra aree del paese. L'importo pro capite è molto ridotto. In Emilia Romagna, ad esempio, nel 2005 il fondo ha erogato in media 1000 euro all'anno a ciascuna famiglia coinvolta nel programma [Lungarella 2006].

Una parte significativa delle politiche per la casa passa ormai attraverso il sistema fiscale. Come accennato, sono previste riduzioni di imposte per chi concede affitti a canone concordato in zone ad alta tensione abitativa, ed è presente una modesta detrazione a favore degli affittuari, dipendente solo dal reddito e non dall'importo dell'affitto pagato. Finora, sembra che gli interventi fiscali in questo settore siano stati indirizzati più a favore dei proprietari con reddito medio-alto (ad esempio con la detrazione sugli interessi passivi, o con la piena deducibilità della rendita catastale dall'imponibile Irpef) che non degli affittuari a reddito basso. Anche la riduzione dell'Ici sulla prima casa va in questa direzione.

Sono dunque mancate quelle politiche, dal lato sia dell'offerta che della domanda, che avrebbero permesso di transitare da un sistema fortemente regolato ad uno fondato sulla libera concorrenza senza peggiorare le condizioni di vita delle famiglie più deboli. Eppure la possibilità di poter disporre di una abitazione dignitosa a costi accessibili dovrebbe far parte di una moderna

concezione del benessere che non tenga solo conto, nel valutare le condizioni delle famiglie, del reddito monetario percepito. In questo senso, uno sforzo a favore di politiche per la casa più efficaci, e in particolare - ma non solo - un nuovo piano di sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, sarebbe pienamente coerente con uno dei messaggi di fondo della CO, cioè la rivalutazione dell'importanza dei *benefits in kind*, tra i quali può essere senz'altro annoverata anche la salvaguardia dal disagio abitativo.

Riferimenti

Baldini M., Chiarolanza A. (2007), La politica per la casa, in Guerra M. C. e Zanardi A. (a cura di), La finanza pubblica italiana 2007, Bologna, Il Mulino.

Corte dei Conti (2007), Indagine comparativa sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, Deliberazione n. 9/2007.

D'Alessio G., Gambacorta R. (2007), L'accesso all'abitazione di residenza in Italia, Questioni di economia e finanza, occasional paper n. 9, Banca d'Italia.

Istat (2007), Reddito e condizioni di vita, 2004.

Lungarella R. (2006), La casa e l'affitto, Bologna, Clueb.