

Le locazioni in Italia: crisi e prospettive

Alfredo Zagatti

In Italia la locazione ha dimensioni ridotte rispetto al resto d'Europa, ma in futuro la realtà è destinata a cambiare: è indispensabile che lo sviluppo del mercato dell'affitto sia la priorità delle politiche abitative. Vanno garantiti ai proprietari il rispetto dei contratti e una rendita certa, ma servono anche ammortizzatori sociali per limitare il disagio abitativo degli inquilini che subiscono riduzioni del reddito.

Il mercato delle locazioni abitative in Italia ha dimensioni molto ridotte rispetto agli altri Paesi europei. Riguarda circa il 18,8% delle famiglie, mentre la parte rimanente vive in un'abitazione di proprietà.

Questo dato svela punti di forza e di debolezza della realtà italiana: la grande propensione al risparmio degli italiani dal dopoguerra a oggi è stata finalizzata prioritariamente all'acquisto della casa; in questo modo, milioni di cittadini hanno realizzato una profonda aspirazione e hanno contribuito a dotare le famiglie di una forza patrimoniale sconosciuta in molti altri Paesi. Di converso, flussi imponenti di risorse private sono stati orientati in un unico settore, limitando la capitalizzazione e lo sviluppo di altri settori produttivi e, soprattutto, determinando un forte disincentivo alla mobilità territoriale.

Molte cose ci dicono che nel futuro la realtà sarà destinata a cambiare: non solo perché la mobilità costituirà sempre più un fattore essenziale dello sviluppo, ma anche perché le nuove generazioni avranno il problema prioritario di finalizzare i loro risparmi alla costruzione di un futuro previdenziale che non sarà più assicurato dallo Stato con la stessa generosità di cui hanno goduto i loro padri. Cambiando le priorità su cui indirizzare i risparmi, si determinerà probabilmente una rinnovata richiesta di abitazioni in affitto. È, quindi, indispensabile, in termini di regole e di politiche, fare dello sviluppo del mercato delle locazioni la priorità delle politiche abitative nel nostro Paese.

Un mercato degli affitti così ristretto racchiude in sé molte distorsioni che ne limitano il funzionamento e la crescita. Rispetto ad altri Paesi europei vi sono elementi peculiari e anomali sia sul versante dell'offerta sia su quello della domanda.

La limitatezza del mercato ha certamente disincentivato la formazione di soggetti di media e grande dimensione che garantiscano sul piano imprenditoriale investimenti in immobili per l'affitto o la gestione di grandi stock di abitazioni in locazione. La proprietà che affitta è per larga parte costituita da piccoli o piccolissimi proprietari, che immettono sul mercato una o poche unità

immobiliari. La seconda casa è vista prioritariamente come bene rifugio, l'affitto come attività spesso transitoria in vista della cessione della casa ai figli. In questo contesto, la preoccupazione di non poter disporre rapidamente dell'unità abitativa nei tempi contrattualmente stabiliti o la percezione di una rendita a rischio o giudicata insufficiente possono facilmente determinare la scelta di ritirarsi dal mercato, contribuendo ancor di più alla sua contrazione.

D'altra parte, la platea degli inquilini è in prevalenza composta da coloro che non hanno avuto la possibilità di accedere alla proprietà e, quindi, rappresentano generalmente la componente economicamente più fragile della popolazione. Fra essi vi sono molte famiglie con redditi che in altri Paesi garantirebbero titolo per la concessione di abitazioni di edilizia sociale, realtà in Italia drammaticamente carente rispetto al contesto europeo. In ragione di questo fatto, tali famiglie sono costrette a rivolgersi al mercato privato, impiegando per l'affitto una parte sproorzionata del reddito disponibile. Tutto ciò contribuisce a tingere di dramma eventi che nel mercato della locazione dovrebbero essere fisiologici: la richiesta di rinegoziazione al termine del contratto, quando i livelli del mercato lo consentano, o la richiesta di rilascio alla scadenza contrattuale.

A ciò si aggiunge la vulnerabilità in periodi di crisi come quello che stiamo attraversando: la perdita del lavoro, o la cassa integrazione per uno dei componenti della famiglia, si traducono sempre più spesso in morosità e difficoltà a corrispondere l'affitto pattuito.

Occorre, quindi, partire da questa realtà per promuovere una seria politica di rilancio del mercato, costituita da un mix di iniziative che concorrano coerentemente a questo fine.

Punto da cui partire è il garantire a chi investe per affittare (o pone in locazione un immobile su cui ha investito precedentemente) il rispetto dei termini contrattuali (e quindi, innanzitutto, la disponibilità dell'immobile al termine della locazione) e una rendita sicura paragonabile a quella ottenibile attraverso altre forme di investimento.

Come sappiamo, questi basilari elementi (che determinano il funzionamento di qualsiasi mercato) oggi sono presenti solo in parte. Negli ultimi anni molte novità sono state introdotte rispetto a un recente passato e altre sono state annunciate, ma siamo ben lontani da un quadro coerente e preciso.

Cominciamo dalla questione dei rilasci, che quando incontrano l'opposizione del conduttore danno luogo a procedure di sfratto.

C'è un paradigma culturale, ancor prima che politico e giuridico, che ancora non è diventato patrimonio di tutti: mondo politico e istituzionale, magistratura, forze sociali. Il primo elemento di questo paradigma è costituito dal fatto che lo Stato non può caricare sulle spalle del locatore problemi di natura sociale che devono essere affrontati sul piano delle politiche di solidarietà, di cui tutta la collettività è chiamata a farsi carico. Il secondo elemento si riferisce al fatto che ogni qualvolta viene negato o ritardato il legittimo rientro nella disponibilità della casa al proprietario che affitta, si assesta un colpo letale al mercato, si allontanano potenziali locatori e si finiscono per danneggiare innanzitutto le

fasce sociali che si intenderebbero proteggere e che non riceveranno dal mercato le risposte attese.

Sembra ovvio, ma non è così. Ancora mentre scriviamo vi è un coro altissimo di voci che chiede al Governo e al Parlamento di prorogare i termini dell'ennesimo blocco degli sfratti per finita locazione, riguardanti casi di particolare fragilità sociale. Si tratta di un numero limitato di famiglie, che certamente meritano un'attenzione e un riguardo che, però, andrebbero assicurati con politiche sociali attive e non negando, come si sta facendo da anni, il legittimo diritto dei proprietari a rientrare in possesso del loro alloggio. Oltre al danno per gli interessati, vale la pena ricordare come, per evitare l'impiego di una quantità limitata di risorse pubbliche necessarie per dare risposte diverse a questi inquilini, ci si appresti probabilmente a iniettare una robusta dose di sfiducia in tutti quei possibili locatori che da vicende come queste traggono buoni motivi per non impegnarsi nella locazione. Le cose questa volta andranno diversamente? Ce lo auguriamo, anche se l'esperienza precedentemente non lascia spazio a previsioni ottimistiche. Eppure non mancano le sentenze della Corte costituzionale e i pronunciamenti dello stesso Parlamento, che impongono la fine della politica del blocchi, parziali o meno che siano.

La Legge 431/98 ha determinato uno snellimento e un'accelerazione delle procedure sui rilasci e sugli sfratti, intervenendo in particolare su un punto di grande significato politico: l'eliminazione delle Commissioni istituite presso le Prefetture e partecipate da Comuni, associazioni di inquilini e proprietari, che erano chiamate a "programmare", scandendone i tempi, l'intervento della forza pubblica nell'esecuzione forzata degli sfratti. La qual cosa in pratica finiva per subordinare il diritto del singolo proprietario all'esecuzione di una sentenza nei tempi più rapidi possibili a esigenze di carattere politico e sociale certamente importanti, ma che dovevano essere affrontate in altra sede e con altri strumenti, e produceva, nella generalità dei casi, dilazioni insopportabili nei tempi di concreta esecuzione dello sfratto. Si è affermato, quindi, un principio in base al quale il diritto soggettivo del singolo non può essere negato sulla base di situazioni del tutto estranee alle sue responsabilità.

La Corte costituzionale è andata ancora più avanti, negando la legittimità a una delle previsioni contenute nella legge suddetta e permeata da un sapore abbastanza demagogico e vessatorio. La legge prevedeva, infatti, che per richiedere l'assistenza della forza pubblica al fine dell'esecuzione della sentenza di sfratto fosse indispensabile per il proprietario dimostrare di essere in regola con il fisco e la registrazione del contratto. Eliminando questa norma, la Corte ha affermato il principio che un diritto non può essere negato sulla base del presupposto di irregolarità che, qualora dimostrate, vanno sanzionate in altro modo.

Naturalmente molto rimarrebbe da fare per rendere più snello il processo che porta al rilascio. Nel Paese esistono enormi differenze nei tempi che scandiscono le procedure di sfratto, in gran parte dovute allo stato concreto in cui versano gli uffici giudiziari e gli organi preposti all'esecuzione degli sfratti. Oltre a questo non vi è dubbio che i tempi di queste procedure dipendano anche largamente dalle diverse sensibilità presenti negli uffici preposti, che a volte

danno luogo a una discrezionalità eccessiva, che spesso si ritorce contro le legittime aspettative dei proprietari. Questo fa sì che, a fronte di situazioni nelle quali l'attesa è di qualche mese, altrove vi siano tempi d'attesa che si misurano in anni, con conseguenze del tutto inaccettabili.

Negli ultimi anni si è andato affermando un fenomeno nuovo e che desta grandissima preoccupazione: l'altissimo livello raggiunto dalle richieste di sfratto per morosità, che oggi costituisce la causa di sfratto largamente prevalente su tutte le altre. È una realtà ampiamente determinata e drammatizzata dalla crisi economica e sociale che vive il Paese e colpisce in modo prevalente quei ceti a reddito medio e basso che in gran parte costituiscono il mondo dei conduttori.

Il fenomeno sta assumendo un'ampiezza tale da richiedere risposte che non possono ricadere sulle spalle dei singoli proprietari. Dietro a moltissime di queste procedure si celano difficoltà drammatiche di inquilini che hanno perso il lavoro o sono impoveriti dalla crisi, e difficoltà consistenti da parte di proprietari costretti a richiedere lo sfratto dopo mesi di mancata corresponsione dell'affitto.

La dimensione di questo fenomeno rischia di ingenerare atteggiamenti destinati ad amplificare le difficoltà sociali: dal ritirarsi dal mercato di una parte di locatori, a una selezione molto più attenta degli inquilini che può tradursi nell'esclusione delle categorie più deboli, alla richiesta da parte del proprietario di garanzie accessorie (fidejussioni, assicurazioni ecc.) che finiscono per aumentare il peso del costo dell'affitto.

Di fronte a una situazione che assume in molti casi i contorni di una vera emergenza è indispensabile un'azione pubblica che intervenga per gestire una fase di crisi così acuta. Come si sono individuati ammortizzatori sociali nel mondo del lavoro tesi a limitare gli effetti della crisi, vanno individuati e sostenuti ammortizzatori sociali che intervengano per limitare il disagio abitativo di chi subisce anche temporaneamente una riduzione del reddito disponibile e per garantire i canoni dei proprietari che decidano di continuare il rapporto locatizio. Alcune significative esperienze sono state avviate con il concorso dei comuni o delle Agenzie per la casa (dove esistono), sulla base di accordi che vedono protagoniste le associazioni dei proprietari e degli inquilini, e mobilitando risorse pubbliche o messe a disposizione, in qualche caso, dalle fondazioni bancarie.

Su questo terreno brilla l'assenza di sostegni nazionali che, al contrario, hanno visto pesantemente decurtate le risorse previste per l'unico strumento esistente: il fondo sociale per l'affitto previsto dalla Legge 431/98 proprio per aiutare gli inquilini in difficoltà.

Come si vede, anche in questo caso la risposta non può consistere nel bloccare o dilazionare artatamente l'esecuzione degli sfratti per morosità, ma nell'assumere iniziative sociali oggi del tutto carenti.

Una menzione particolare sulla morosità merita la situazione paradossale presente nel comparto delle locazioni diverse dall'abitativo.

Mentre la Legge 431/98 (che regola le locazioni abitative) ha introdotto una norma che esonera il locatore dal pagamento delle imposte sugli affitti non percepiti in caso di morosità accertata, per i locatori di immobili affittati per usi diversi

(uffici, negozi, magazzini e così via) vige la norma in base alla quale al fisco sono dovute comunque le imposte anche relative ai canoni non percepiti, determinando in questo modo un doppio danno (oltre alla beffa). Le proposte legislative di parificare questo comparto a quello abitativo sono state finora senza riscontro.

Tempi certi di rilascio e garanzia del pagamento dei canoni, quindi, costituiscono la premessa di ogni discorso di rilancio del mercato della locazione: non meno significativo è ovviamente il tema della redditività della locazione.

La Legge 431/98, più volte citata perché ha rappresentato il più recente tentativo di riforma organica del mercato delle locazioni, ha disposto una totale liberalizzazione in ordine alla fissazione dell'entità del canone di locazione. Esso può essere così definito in base agli andamenti del mercato dai singoli contraenti, o attraverso l'adesione alle condizioni definite in specifici accordi territoriali, godendo in questo caso di particolari condizioni in ordine alla durata dei contratti e, nei soli comuni definiti ad alta tensione abitativa, di un bonus fiscale destinato a compensare il livello più basso del canone.

Un bel passo avanti, certo, rispetto all'equo canone che determinava il livello dei canoni in via amministrativa, ingessando completamente il mercato.

La redditività non dipende solo dal canone, ma dal prelievo fiscale cui esso dà luogo, che appare del tutto irragionevole e in contrasto con l'esigenza del rilancio del mercato.

Fino a questo momento, infatti, il reddito derivante dall'affitto va a cumularsi alle altre componenti del reddito personale ai fini della determinazione dell'imponibile assoggettato all'Irpef. In ragione di ciò sul reddito da locazione grava per intero l'aliquota corrispondente all'insieme del reddito: in questo modo una percentuale altissima del canone prende la via del fisco; la rendita da affitto concorre a determinare aliquote più alte e per molti l'affitto regolare di una casa finisce per rappresentare più un aggravio che un utile. Questo non giustifica, ma certo spiega gli altissimi livelli di evasione nel settore, l'enorme quantità di contratti non registrati, la scarsa propensione all'affitto da parte di molti proprietari.

Si tenga presente che, mentre la rendita da locazione è tassata in questo modo, la quasi generalità dei redditi da rendita finanziaria gode di una situazione estremamente favorevole, essendo assoggettata a un'imposizione ad aliquota fissa del 12,50%. Come si vede la distanza è enorme e, fino a quando permarrà questa forbice, ben difficilmente l'investimento in immobili da affittare sarà considerato appetibile da parte di molti operatori.

Per molti anni si è resistito alla modifica di un regime fiscale così penalizzante, opponendo l'argomento in base al quale i proprietari erano comunque fortemente favoriti dall'incremento costante e generalizzato dei valori immobiliari. Ora questa giustificazione è venuta meno. La crescita dei valori immobiliari non compensa lo scarso rendimento della locazione. Noi abbiamo alle spalle ormai due anni di calo significativo dei valori immobiliari. Nel corso del 2008 un calo superiore al 2%, nel 2009 un calo vicino al 4% in generale e superiore a questo valore nelle grandi città; il 2010 si è concluso con una sostanziale stagnazione e solo nel 2011 è prevista una modesta ripresa comunque inferiore

al 2 per cento. Tutti gli analisti segnalano come la prospettiva per il futuro sarà probabilmente caratterizzata dalla presenza di incrementi ben lontani da quelli conosciuti nei cicli che sono alle nostre spalle e, comunque, affidata molto più alla qualità dell'immobile e della realtà urbana nel quale è inserito, che ad aumenti generalizzati.

La consapevolezza che l'eccessivo gravame fiscale costituisce un eccezionale freno allo sviluppo del mercato in questi anni è cresciuta e ha conferito vigore all'idea di sottoporre il reddito d'affitto a una tassazione separata e definita in aliquota fissa (analogamente alle altre rendite finanziarie).

La proposta, più volte rifiutata dal Governo in sede di Finanziaria, è oggi presente nello schema di decreto legislativo chiamato a regolare il cosiddetto federalismo municipale. Insieme alle norme che dettano il trasferimento ai comuni della fiscalità immobiliare, è prevista la possibilità per i proprietari-persone fisiche che affittano unità abitative di scegliere di assoggettare il reddito da affitto a una "cedolare secca" del 20 per cento.

A tutt'oggi non sappiamo se, e con quali modifiche, questa norma verrà confermata nell'approvazione definitiva del decreto. Già nel dibattito parlamentare in corso sono evidenti perplessità e richieste di modifica.

È importantissimo che la proposta di cedolare secca passi dal dibattito astratto alla fase di concreta proposta legislativa, così come è importante che nessuno vi si opponga in linea di principio.

Non c'è dubbio che la cedolare al 20% consentirebbe di realizzare un significativo risparmio fiscale soprattutto per i locatori dotati di reddito medio-alto. Certamente la minore entrata da parte della Stato può essere in parte compensata dagli effetti delle misure più stringenti di contrasto all'evasione previste nel decreto stesso. Ciononostante non appaiono infondate le preoccupazioni espresse sulla copertura finanziaria della misura proposta, che si affida esclusivamente alle misure antievasione. Particolarmente preoccupati sono i comuni, che sarebbero direttamente penalizzati se il gettito fosse inferiore al previsto. Ma anche i proprietari di immobili non possono stare tranquilli, pensando che i comuni potranno agire solo su altre componenti della fiscalità immobiliare a loro disposizione per compensare eventuali minori entrate. Ciò che entra dalla porta potrebbe uscire dalla finestra. Forse sarebbe giusto garantire a questa misura una copertura più sicura, magari collegandola a una revisione della fiscalità delle altre rendite finanziarie (in Italia la più bassa e generosa dell'Occidente, lontanissima dai livelli di prelievo a cui sono sottoposti il lavoro, l'impresa e la locazione).

La proposta attualmente in discussione prevede la possibilità di opzione per la cedolare secca solo per persone fisiche e locatori di unità abitative. Sono escluse da questa previsione locatori che affittano per usi diversi dall'abitativo e locatori che non sono persone fisiche. Nel primo caso si tratta di una disparità del tutto inaccettabile se si tiene conto che i locatori di immobili adibiti al commercio o ad altre funzioni produttive o di servizio sopportano oggi condizioni contrattuali molto più onerose e vincolanti rispetto ai locatori per uso abitativo.

Nel secondo caso la limitazione può rendere più difficile il conseguimento di una delle finalità dichiarate della cedolare secca: creare le condizioni per indirizzare investimenti nel recupero o nella ristrutturazione di abitazioni da destinare alla locazione; attività che sarà possibile rilanciare attraverso l'impegno di investitori e operatori che spesso si presentano sul mercato come soggetti dotati di personalità giuridica.

Un altro elemento di grande importanza riguarda il trattamento fiscale degli affitti derivanti dai "contratti a canone agevolato" previsti dalla Legge 431/98 che, per la prima volta, ha tentato di utilizzare la leva fiscale per produrre un "effetto calmiera" nel mercato dell'affitto. In sostanza, ha previsto una modalità contrattuale che nei comuni ad alta tensione abitativa presuppone uno scambio: l'accettazione da parte dei proprietari di un canone sensibilmente inferiore a quello di mercato a fronte di un bonus fiscale (al pagamento dell'Irpef è assoggettato solo il 59,5% dell'ammontare del canone, mentre per gli altri contratti concorre all'imponibile l'85% del canone). Pur essendo circoscritta l'area di applicazione della norma, essa ha rappresentato in questi anni un significativo elemento di raffreddamento delle tensioni in molte città, che ha riguardato una quota di proprietari e inquilini pari a circa il 15% del totale.

Se non si vuole vanificare questo strumento, è indispensabile che anche in regime di cedolare secca la maggiore convenienza ad aderire a questo tipo di contratti permanga. Purtroppo la proposta attuale non contempla questa esigenza. Abolendo il regime di deduzioni attualmente vigente e definendo un'aliquota di cedolare uguale per tutti i contratti, si finisce per rendere meno conveniente l'adesione ai contratti a canone agevolato fino a determinarne la scomparsa.

Quest'ultima considerazione introduce un ulteriore tema che è essenziale affrontare: l'impossibilità per il mercato della locazione privato di offrire risposte alle fasce più deboli degli inquilini, in assenza di adeguate misure di politica sociale. C'è una larga fascia di popolazione costituita da famiglie a basso o bassissimo reddito che popolano per anni le liste di attesa per un alloggio di edilizia residenziale pubblica, a cui si aggiungono le famiglie per le quali il costo dell'affitto supera (e a volte di molto) il 30% del reddito disponibile: l'espressione di un disagio abitativo reale, che il mercato da solo non è in grado di superare.

È, allora, indispensabile, come avviene nei Paesi civili e avanzati, considerare la politica abitativa come una componente del welfare, da alimentare con azioni differenziate e strumenti diversi, considerato che il grado di disagio non è il medesimo per tutti e che a volte si presenta come un fatto solo temporaneo, mentre in altri casi accompagna permanentemente la vita delle famiglie.

Molte azioni sono possibili: da un più esteso utilizzo dei contratti a canone agevolato previsti dalla Legge 431, a più consistenti possibilità per gli inquilini di detrarre i costi dell'affitto; da sostegni diretti al reddito, al rilancio dell'edilizia sociale anche creando nuove opportunità per l'investimento privato, come previsto dai moderni progetti di "housing sociale".

L'essenziale è impedire che sul mercato della locazione si scarichino tensioni improprie che ne minino l'efficienza e le possibilità di sviluppo.