

**ITALIA  
45 . 45****Radici, Condizioni, Prospettive**

Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU Società Italiana degli Urbanisti  
Venezia, 11-13 giugno 2015  
Planum Publisher ISBN 9788899237042

---

## Ritornare all'affitto: evidenze analitiche e politiche pubbliche

### Roberta Cucca

Università di Milano-Bicocca  
Dipartimento di sociologia e ricerca sociale  
Email: [roberta.cucca@unimib.it](mailto:roberta.cucca@unimib.it)

### Luca Gaeta

Politecnico di Milano  
Dipartimento di architettura e studi urbani  
Email: [luca.gaeta@polimi.it](mailto:luca.gaeta@polimi.it)

### Abstract

La crisi ha contribuito a far emergere, in tutta la sua drammaticità, un disagio abitativo diffuso le cui cause strutturali vanno ricercate nelle dinamiche del mercato residenziale italiano degli ultimi trent'anni. La letteratura scientifica e l'accesa discussione pubblica si sono principalmente concentrate attorno alla fragilità delle politiche di edilizia residenziale pubblica e di social housing, le difficoltà di accesso al credito per l'acquisto di case e le problematiche relative al costo della locazione e al rinnovo dei contratti. La tesi che si sostiene in questo contributo è che per l'Italia sia auspicabile un "ritorno all'affitto" attraverso programmi e politiche pubbliche che si pongano l'obiettivo di un sostanziale cambio nei titoli di godimento dello stock abitativo. Il paper mette a fuoco le molteplici rigidità causate in Italia dall'eccesso di abitazioni occupate dai proprietari, fra cui: la ricchezza delle famiglie congelata in immobili e mutui, la scarsa mobilità territoriale, un'elevata soglia di accesso all'alloggio, l'indebitamento prolungato, la dipendenza dei figli dai genitori, il sottoutilizzo dello stock residenziale. Attraverso un'analisi della situazione anche di altri paesi europei dove negli ultimi anni si è registrata la diminuzione del peso delle case di proprietà sullo stock abitativo complessivo (fra cui l'Irlanda, la Spagna, l'Islanda, ovvero paesi colpiti fortemente dalla crisi) sono quindi discusse possibili politiche di ritorno all'affitto, che si pongano l'ambizioso traguardo del cambio del titolo di godimento dalla proprietà alla locazione per quattro milioni di unità abitative su scala nazionale in dieci anni.

**Parole chiave:** affitto, edilizia residenziale, politiche pubbliche.

### Una 'sclerosi proprietaria' colpisce l'Italia

In Italia da tempo la casa in affitto è diventata un bene residuale. Il censimento del 2011 attesta che, su 24,6 milioni di famiglie, appena 4,4 milioni occupano alloggi in affitto, cioè il 17,9 % (compresi gli inquilini dell'edilizia residenziale pubblica). La situazione non è però omogenea sul territorio nazionale (tab. I). Il Nord-est si avvicina al 74% di famiglie in case di proprietà, mentre nelle Isole vivono in affitto meno del 15% delle famiglie. In complesso, ben 6426 comuni su 8244 superano la media nazionale di famiglie in case di proprietà. Tra le grandi città, Roma tocca il 68% di famiglie in case di proprietà; Napoli si ferma al 53% e la corrispondente quota di famiglie in affitto supera il 36%, unica insieme a Bolzano tra i capoluoghi di provincia.

Tabella I | Censimento 2011: famiglie per titolo di godimento dell'alloggio. Fonte: elaborazione su dati Istat.

	proprietà	affitto	altro titolo	tot. famiglie	% proprietà	% affitto
<b>Italia</b>	17.691.895	4.422.302	2.468.993	24.611.766	71,8	17,9
<b>Nord-ovest</b>	4.991.957	1.390.663	540.548	6.927.969	72	20
<b>Torino</b>	272.871	117.946	26.721	419.449	65	28,1
<b>Milano</b>	391.836	179.767	46.668	618.524	63,3	29
<b>Nord-est</b>	3.602.685	883.716	389.804	4.878.478	73,8	18,1
<b>Bologna</b>	118.999	57.492	16.753	193.388	61,5	29,7
<b>Centro</b>	3.581.185	803.962	509.809	4.915.726	72,8	16,3
<b>Roma</b>	809.937	241.249	117.028	1.187.778	68,1	20,3
<b>Sud</b>	3.615.983	962.964	669.891	5.249.239	68,8	18,3
<b>Napoli</b>	186.402	132.703	32.764	351.876	52,9	37,7
<b>Isole</b>	1.900.085	380.997	358.941	2.640.354	71,9	14,4
<b>Palermo</b>	148.586	71.153	26.461	246.227	60,3	28,8

Non intendiamo qui approfondire le ragioni che hanno condotto a questa situazione di grave squilibrio del mercato residenziale. Tra queste, oltre alle storiche ragioni di consenso politico (Bortolotti, 1978) e di protezione del risparmio dall'inflazione, più recentemente hanno influito la stasi della costruzione di edilizia residenziale pubblica e la vendita di una parte del patrimonio esistente; il frazionamento del patrimonio residenziale di grandi aziende, banche, enti assicurativi e previdenziali; le riforme del credito immobiliare dal 1993 in avanti con l'ampliamento dei soggetti autorizzati a erogare mutui e l'innalzamento del rapporto massimo tra mutuo e valore ipotecario; l'abolizione dell'imposta di successione e altro ancora. Si è determinata nel complesso una situazione di forte incentivo, se non di coazione, all'acquisto del bene domestico per una domanda resa solvibile con l'artificio dell'indebitamento prolungato. Il settore edilizio si è strutturato in parallelo per la produzione di alloggi destinati alla vendita, l'unica attualmente possibile in regime di libero mercato a causa del prezzo elevato dei suoli edificabili. Tuttavia il prezzo del suolo dipende dal prezzo del volume edificabile e, da questo circolo vizioso, l'affitto è inesorabilmente escluso. Il credito a basso costo del decennio scorso ha generato una domanda d'acquisto altrimenti insolubile, che ha spinto i prezzi delle case al rialzo rendendo così il mercato ancora più dipendente dal credito, il suolo ancora più costoso e la locazione residenziale ancora meno remunerativa. Oggi capiamo meglio la spirale in cui si è avvitato il mercato residenziale (non solo italiano). La crisi dei mutui – come il rintocco di mezzanotte per Cenerentola – ha bruscamente ridotto la domanda alla sua dimensione reale causando il crollo delle compravendite, il blocco delle nuove costruzioni, il fallimento di moltissime imprese edili. È vero allora che le famiglie italiane aspirano antropologicamente alla proprietà della casa, o non è piuttosto il caso di riflettere sugli effetti perversi della coazione sociale all'acquisto?

Lo squilibrio del mercato residenziale italiano genera conseguenze negative a lungo termine, che la crisi aggrava ulteriormente e che, in termini generali, proponiamo di definire 'sclerosi proprietaria'. L'esame delle principali conseguenze negative è oggetto del paragrafo successivo.

### Le conseguenze della 'sclerosi proprietaria'

La prima conseguenza negativa della sclerosi proprietaria è che una parte assai consistente della ricchezza delle famiglie è *congelata* in immobili e mutui, cioè in forme d'investimento difficili da liquidare. La Banca d'Italia stima per l'anno 2013 che le attività reali (abitazioni, terreni, ecc.) formino il 60% della ricchezza lorda delle famiglie (5.767 miliardi, di cui 4.908 sono la ricchezza abitativa). Rispetto al 2000, osserva l'Istituto di Via Nazionale, «la quota di ricchezza lorda detenuta in attività reali è cresciuta di 8 punti percentuali a scapito delle attività finanziarie» (Banca d'Italia, 2014: 9). La casa in proprietà dunque assorbe una parte sempre maggiore del risparmio familiare. I mutui per l'acquisto di case nel 2013 valgono 378,4 miliardi mentre valevano 98 miliardi nel 2000 a prezzi correnti.

La seconda conseguenza negativa riguarda la mobilità territoriale dei lavoratori a lungo e breve raggio. Già nel 1998 Maurizio Coppo (1998: 1) scriveva, in uno studio sulla mobilità abitativa, che «il nostro mercato residenziale ha assunto progressivamente una configurazione del tutto eccezionale rispetto al quadro europeo [...], caratterizzata da una marcata rigidità che deprime i livelli di ricambio e di mobilità abitativa, con effetti negativi sulle stesse prospettive di sviluppo economico e occupazionale». Non serve riandare all'aspra polemica di Engels contro i socialisti fautori dell'abitazione operaia in proprietà, cioè «l'utopia borghese [...] che vuol dare a ciascun lavoratore una casetta tutta sua e incatenarlo così al suo capitalista in modo semif feudale» (Engels 1974: ). È sufficiente aggiornare i termini della *questione* per comprendere che

la proprietà dell'alloggio e più ancora la scarsità di abitazioni in affitto sono ostacoli alla piena libertà di movimento dei lavoratori italiani che limitano la capacità contrattuale, la ricerca di impieghi migliori sul territorio nazionale e la possibilità di evitare lunghi spostamenti pendolari dal luogo di residenza al luogo di lavoro. La casa rischia di essere la variabile indipendente nella ricerca di occupazione, e non viceversa.

Una terza conseguenza negativa, in parte correlata alla precedente, è il sottoutilizzo dello stock residenziale distribuito sul territorio nazionale in quantità largamente superiore al fabbisogno, come spesso ricorda Campos Venuti. Eppure la parte di stock offerta in locazione è strutturalmente inferiore alla domanda, anche a causa della sua segmentazione in almeno quattro categorie: quella a canone sociale dell'edilizia residenziale pubblica; quella a canone convenzionato secondo gli accordi locali della legge 431/1998; quella a canone libero e, infine, quella informale dei canoni riscossi in nero. Muoversi dall'una all'altra di queste categorie può significare notevoli differenze in termini di garanzie e d'incidenza del canone sul reddito familiare. Come osserva ancora Coppo (1998: 5), le abitazioni a canone sociale e convenzionato «vengono conservate anche se non sono più pienamente adeguate alle esigenze del nucleo familiare e [anche] se sarebbe opportuno lasciarle a nuclei familiari di reddito più basso». Una pratica confermata dall'indagine della Corte dei Conti sull'edilizia residenziale pubblica, che rileva «il funzionamento solo parziale di procedure di controllo e di effettivo *turn over* nelle assegnazioni, con il risultato di una permanenza incontrastata negli alloggi anche da parte di chi non è più non abbiente» (Corte dei Conti, 2007: 16).

Il fenomeno sopra descritto è in buona parte determinato dalla scarsa *affordability* del settore delle locazioni in Italia. Nel corso degli anni il costo degli affitti ha progressivamente inciso sempre più sul reddito delle famiglie. Questo aspetto rappresenta una quarta e assai rilevante conseguenza negativa della 'sclerosi proprietaria' in Italia. Come ben messo in luce da Benassi e Cavalca (2010), nel periodo 1991-2009, a fronte di una crescita delle disponibilità familiari del 18%, l'incremento dei canoni di mercato nelle aree urbane è stato pari al 105%. L'incidenza della locazione di un'abitazione di 70 mq sul reddito delle famiglie italiane è così passata dal 10,2% dei primi anni Novanta al 17,6% del 2009 (+74%). In particolare, la spesa per l'abitazione grava per ben il 31,2% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia di reddito più bassa, mentre incide per l'8,4% sul reddito delle famiglie che appartengono alla fascia più alta. Com'è evidente nel grafico sotto riportato, la situazione italiana risulta particolarmente critica per quanto riguarda l'incidenza di tale fattore se la si compara con la situazione di altri paesi europei (CECODHAS, 2015), anche ascrivibili allo stesso 'housing regime' (Arbaci, 2007), quali la Spagna e il Portogallo (fig. 1).

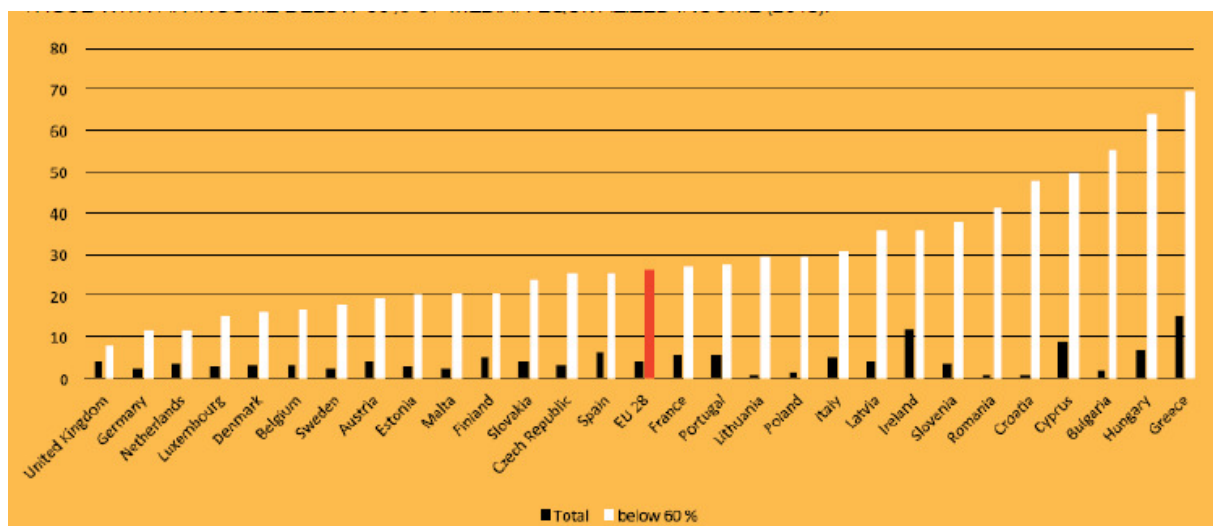


Fig. 1. Incidenza percentuale del costo della locazione o del mutuo per popolazione totale e popolazione con reddito al di sotto del 60% della mediana in Europa. Fonte: CECODHAS, 2015.

Tale fenomeno è in parte spiegato dal fatto che, all'interno dello stock in locazione, si osserva una sorta di polarizzazione sociale nella composizione dell'inquilinato, che vede sovra-rappresentate le fasce sociali più povere. Le famiglie con reddito inferiore al 60% di quello medio rappresentano in Italia ben il 30% dei nuclei afferenti al comparto dell'affitto, contro un valore del 17% registrato nel settore della proprietà (Benassi, Cavalca, 2010).

Infine, come ben messo in luce da Palvarini (2013), una questione abitativa strettamente correlata all'attuale strutturazione del mercato abitativo è relativa alle difficoltà di accesso alla casa da parte delle giovani generazioni. Uno degli indicatori che possono essere utilizzati per comprendere questo fenomeno, quinta conseguenza negativa della 'sclerosi proprietaria' italiana, è la percentuale di persone fra i 25 e i 34 anni che vivono ancora con la famiglia di origine. A livello europeo (Palvarini, 2013), quel che sembra emergere è una relazione tra la diffusione della proprietà abitativa e la quota di giovani che vivono ancora con i genitori: tale percentuale è molto elevata (tra il 45-70%) in paesi quali la Croazia, la Bulgaria, la Grecia e l'Italia (che registrano alte quote di stock abitativo in proprietà), mentre è particolarmente bassa in Danimarca (3%), Svezia (5%) Germania (15%), Austria (21%), paesi cioè con un mercato abitativo in cui la locazione rappresenta un'opportunità molto più 'affordable'.

## Tornare all'affitto

Per contrastare le conseguenze negative che la sclerosi proprietaria porta con sé, anche per l'Italia è necessario un 'ritorno all'affitto' attraverso programmi e politiche pubbliche che si pongano il traguardo di un sostanziale cambio dei titoli di godimento dello stock abitativo, *riducendo dal 72% al 60% gli alloggi occupati dai proprietari*. Considerato che le unità immobiliari residenziali censite dal catasto nel 2013 sono 34.608.918 (OMI, 2014), in massima parte di tipo civile, economico e popolare, il cambio del titolo di godimento dovrebbe riguardare quattro milioni di unità, escludendo le abitazioni di particolare pregio. Si avrebbe così il raddoppio dell'offerta locativa.

Per il nostro paese si tratta certo di un'ipotesi assai impegnativa, da perseguire lungo l'arco di un decennio in quanto richiederebbe l'inversione del trend tuttora in atto. Infatti, nonostante la crisi economica e immobiliare, la casa di proprietà 'tiene' nel nostro contesto nazionale mentre in altri paesi duramente colpiti dalla crisi, negli ultimi anni, si è registrata la graduale diminuzione della quota di case in proprietà sullo stock abitativo complessivo (Irlanda, Spagna, Islanda, ma anche Regno Unito e Danimarca).

Tabella II | Variazioni (%) di popolazione che abita in case di proprietà nei paesi europei. Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

	2007	2010	2013	2007-2013
Austria	59,2	57,4	57,3	-1,9
Danimarca	67,1	66,6	63	-4,1
Francia	60,5	62	64,3	3,8
Regno Unito	73,3	70	64,6	-8,7
Olanda	66,6	67,2	67,1	0,5
Svezia	69,5	70,8	69,6	0,1
Belgio	72,9	71,6	72,3	-0,6
Italia	72,7	71,9	73	0,3
Lussemburgo	74,5	68,1	73	-1,5
Portogallo	74,2	74,9	74,2	0
Grecia	75,6	77,2	75,8	0,2
Slovenia	81,3	78,1	76,6	-4,7
Islanda	86,4	81,3	77,5	-8,9

	2007	2010	2013	2007-2013
Spagna	80,6	79,8	77,7	-2,9
Rep. Ceca	74,5	78,7	80,1	5,6
Malta	79,8	79,5	80,3	0,5
Estonia	86,8	85,5	81,1	-5,7
Lettonia	86	84,3	81,2	-4,8
Norvegia	83,8	82,9	83,5	-0,3
Polonia	62,5	81,3	83,8	21,3
Bulgaria	87,6	86,9	85,7	-1,9
Ungheria	88,5	89,7	89,6	1,1
Slovacchia	89,1	90	90,5	1,4
Lituania	89,4	93,6	92,2	2,8
Romania	96,1	97,5	95,6	-0,5
Irlanda	78,1	73,3	:	-4,8

Quali politiche è possibile attivare, quali sono già sperimentate in alcuni contesti italiani ed esteri?

Nel settore dell'housing sociale, la politica più diffusa è senza dubbio *l'istituzione di agenzie di intermediazione per la promozione dell'affitto*. Tali agenzie sono una realtà ormai consolidata in Belgio e Lussemburgo, ma recentemente sono state aperte in via sperimentale anche in Spagna, in Ungheria e in alcuni contesti locali italiani. Uno degli esempi più recenti è il Sistema Abitare Torino e Area Metropolitana, una rete di soggetti molto diversi tra loro (Enti locali, Fondazioni, associazioni, cooperative, banche, privati profit e no-profit, agenzie immobiliari) che hanno deciso di impegnarsi sul tema dell'accesso alla casa dando informazioni condivise e certificate, usando strumenti di qualità e collaborando in modo costante tra di loro. Un altro caso recente è quello dell'Agenzia per la locazione sociale di Milano. Sostanzialmente, l'agenzia raccoglie, verifica e organizza l'offerta di alloggi di mercato privato o anche pubblici (non ERP) sfitti e disponibili per la locazione e, sull'altro fronte, raccoglie, verifica e organizza la domanda dei nuclei familiari che presentano un bisogno abitativo intermedio tra l'edilizia residenziale pubblica e il libero mercato.

Un'altra politica è quella di *contrastare il sottoutilizzo dello stock residenziale non abitato con l'obiettivo di promuovere nuove forme di housing sociale*. Malta ha lanciato un programma di sgravi fiscali ai proprietari e di *rent benefits* ai

locatari al di sotto di una determinata soglia di reddito. L'Irlanda e la Spagna (e recentemente il Portogallo) hanno implementato programmi per riutilizzare stock residenziale invenduto di proprietà degli istituti di credito con l'obiettivo di favorire contratti di locazione a prezzi calmierati.

Nel settore dei contratti a canone libero, in cui predomina la piccola proprietà immobiliare, una politica è quella di *agevolare lo smobilizzo del capitale investito dalle famiglie in immobili residenziali* attraverso interventi regolativi. Nel Regno Unito ha preso piede dal 2010 una formula di *sale-and-rent-back* residenziale, regolata dalla Financial Conduct Authority. I proprietari (in particolare quelli che si trovano in difficoltà con le rate del mutuo) possono vendere la casa a un'agenzia autorizzata stipulando al contempo un contratto d'affitto per la durata minima di cinque anni. Non mancano tuttavia le segnalazioni di abusi commessi da operatori fraudolenti nei confronti di persone vulnerabili.

Maggiori tutele ai soggetti coinvolti darebbe *l'istituzione di un sistema di fondi immobiliari chiusi*, a raccolta e ad apporto, riservati a piccoli risparmiatori e piccoli proprietari, con la garanzia statale di un rendimento minimo e posti sotto la sorveglianza di un'autorità pubblica. I proprietari potrebbero conferire al fondo l'alloggio continuando ad abitarlo in affitto e ottenendo in cambio quote di corrispondente valore, che si possono scambiare sul mercato dei titoli come si fa con le azioni. I risparmiatori potrebbero acquistare quote del fondo. Le risorse così raccolte sarebbero investite dalla SGR nell'acquisto di alloggi occupati da proprietari che si trasformano in inquilini. Le quote sarebbero remunerate dai canoni fino alla scadenza del fondo, che dovrebbe avere durata decennale. La liquidazione del fondo in scadenza potrebbe avvenire con il vincolo di non vendere gli alloggi agli inquilini, ma privilegiando cooperative, investitori istituzionali, altri fondi immobiliari e piccoli proprietari. Durante l'intera vita di simili fondi, la gestione e la manutenzione degli alloggi richiederebbe competenze tali da alimentare un nuovo mercato professionale.

Una politica infine più radicale sarebbe *la limitazione per legge al 50% del rapporto tra mutuo e valore ipotecario*. Questa avrebbe di certo un impatto negativo sul settore delle costruzioni, che tuttavia in Italia è ipertrofico con molti operatori improvvisati. Il sistema bancario, che oggi applica di fatto quel rapporto ai mutui, non potrebbe tornare all'euforia sconsiderata del decennio scorso. Alcuni paesi europei applicano limitazioni soprattutto ai mutui usati come sottostante di obbligazioni, ad esempio Spagna, Portogallo, Germania e Finlandia (ECB, 2009).

## Conclusioni

Tra i motivi non tutti pretestuosi, per cui l'Italia si definisce comunemente 'bloccata', noi comprendiamo la rigidità del mercato residenziale, dovuta alla quota sproporzionata di famiglie che abitano alloggi di proprietà. Il frazionamento estremo della proprietà residenziale si ritorce contro l'interesse collettivo dei cittadini perché determina condizioni sempre più selettive e impegnative di accesso alla casa, congela il risparmio delle famiglie e ne scoraggia la mobilità territoriale.

La soluzione che proponiamo è tornare all'affitto come modalità diffusa e accessibile, se non prevalente, di godimento del bene domestico. Per ottenere questo risultato è inutile sperare nella costruzione di nuove case in affitto. Il prezzo del suolo edificabile non lo consente e la giurisprudenza costituzionale ha cassato ogni tentativo di ribassare il valore di esproprio.

L'unica strada secondo noi percorribile è la conversione progressiva del patrimonio residenziale esistente dalla proprietà all'affitto attraverso politiche pubbliche di regolazione, incentivazione, intermediazione. La strategia consiste nel rendere la locazione privata un'opzione d'investimento competitiva, preservando nello stesso tempo l'edilizia residenziale pubblica che è parte essenziale del patrimonio locativo italiano.

Nel corso del tempo una perseverante politica nazionale di ritorno all'affitto potrebbe accumulare efficacia e produrre effetti sul valore del suolo edificabile. Una enorme ricchezza potrebbe ritornare in circolazione per consumi e investimenti produttivi in un paese dove la casa sia alla portata di tutti.

### Riferimenti bibliografici

- Banca d'Italia (2014), "La ricchezza delle famiglie italiane", *Supplementi al bollettino statistico*, nuova serie, a. XXIV, n. 69.
- Benassi D., Cavalca G. (2010), "L'accesso alla casa: comparazione tra aree urbane e mutamento intergenerazionale", Terza conferenza annuale Espanet Italia, "Senza Welfare? Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo", Napoli, 30 Settembre/2 Ottobre.
- Bortolotti L. (1978), *Storia della politica edilizia in Italia: proprietà, imprese edili e lavori pubblici dal primo dopoguerra ad oggi (1919-1970)*, Editori Riuniti, Roma.
- CECODHAS (2015), *The State of Housing in the EU 2015. A Housing Europe Review*. [www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu).
- Coppo M. (1998), *Fattori di riduzione della mobilità abitativa e riconfigurazione del mercato abitativo*, intervento al CNEL del 21 gennaio, [www.rst.it/Testi/PDF/Articoli/Abz/A21A98.pdf](http://www.rst.it/Testi/PDF/Articoli/Abz/A21A98.pdf).
- Corte dei Conti (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, approvata con la deliberazione n. 9 del 4 giugno, [www.corteconti.it/controllo/opere\\_pubbliche/edilizia/delibera\\_10\\_2007\\_aut](http://www.corteconti.it/controllo/opere_pubbliche/edilizia/delibera_10_2007_aut).
- ECB - European Central Bank (2009), "Housing Finance in the Euro Area", in *Occasional paper series*, n. 101, [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp101.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp101.pdf).
- Engels F. (1974), *La questione delle abitazioni*, Editori Riuniti, Roma (ed. orig. 1872).
- OMI - Osservatorio del Mercato Immobiliare (2014), *Statistiche catastali 2013. Catasto edilizio urbano*, [www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Statistiche+catastali](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Documentazione/omi/Pubblicazioni/Statistiche+catastali).
- Palvarini P. (2013), "Casa e disuguaglianze", in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, il Mulino, Bologna, pp. 93-117.