

Tab.8.9 Abitazioni di nuova costruzione destinate all' affitto

% sul totale delle abitazioni costruite nello stesso periodo

Epoca di costruzione	Censimento 1971	Censimento 1981	Indagine ISTAT 1994
Abitazioni costruite tra il 1961/1971	45,50%		
Abitazioni costruite tra 1971/1981		24,10%	
Abitazioni costruite dopo il 1981			17,60%

Elaborazione ANCE su dati ISTAT

Fig.1, comparazione stanze in abitazioni/stanze occupate/popolazione residente
Fonte libro bianco CER, 1984, agg.to Dicoter

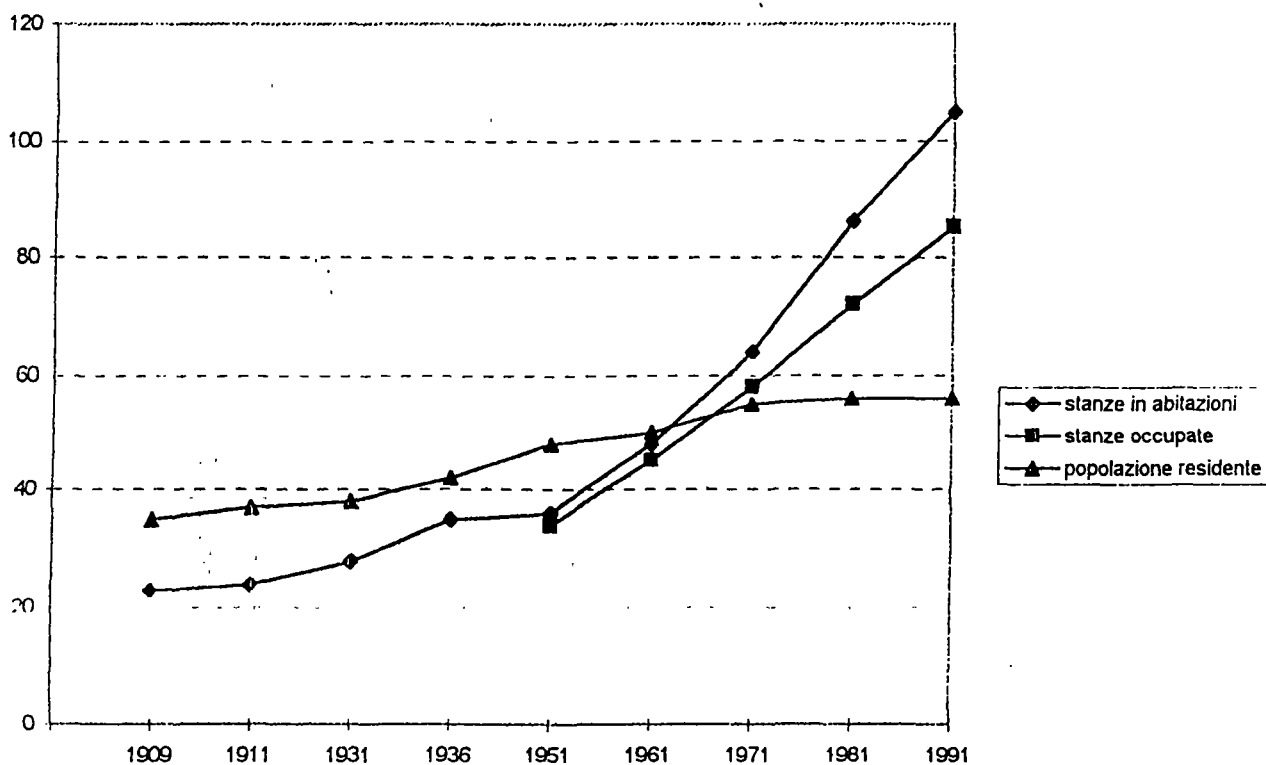
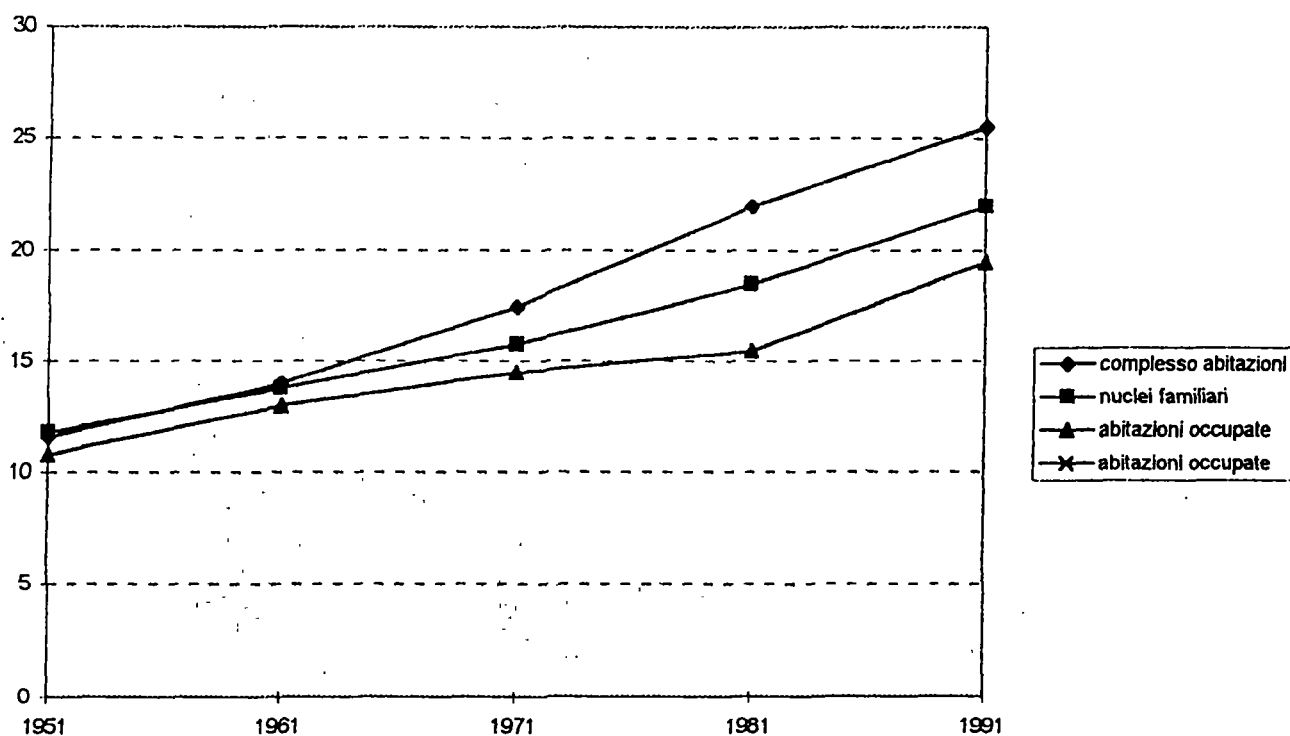


Fig.2 comparazione complesso abitazioni/nuclei familiari/abitazioni occupate
Fonte libro bianco CER, 1984 agg.to Dicoter



Cap. 9 Profili del mercato della locazione

9.1 Generalità: dall'equo canone ai "patti in deroga"

9.2 Gli elementi del mercato della locazione

9.3 Possibile andamento del mercato della locazione

9.1 Generalità: dall'equo canone ai "patti in deroga"

Nonostante i rappresentanti della proprietà e degli inquilini avessero espresso un giudizio sostanzialmente negativo sulla legge 27 luglio 1978 n.392, al momento della sua approvazione, la normativa, sia pure con notevoli scostamenti rispetto alle varie proposte dei partiti, aveva trovato una vasta convergenza parlamentare.

Agli inizi degli anni ottanta era sembrato che l'equo canone potesse consentire, tra l'altro, il superamento del protrarsi del "blocco dei fitti": la situazione precedente aveva infatti creato progressivamente, nel mercato della locazione, "comparti" a canoni e condizioni estremamente differenti, con l'effetto di una sua sostanziale rigidità. Nelle intenzioni del legislatore dunque l'equo canone, applicato ai contratti da stipulare, avrebbe dovuto creare la mobilità delle famiglie rispetto allo stock abitativo in locazione in modo da permettere un uso più razionale del patrimonio esistente. Nella logica del complesso delle riforme della fine degli anni settanta, inoltre, il mercato della casa, per quanto riguarda l'intervento pubblico, avrebbe dovuto suddividersi in settori:

- quello esclusivamente pubblico degli IACP;
- quello privato assistito (edilizia convenzionata e agevolata) all'interno delle aree PEEP;
- quello privato convenzionato (legge 10/1977) all'esterno delle aree PEEP.

Tre settori del mercato controllati, nei prezzi di vendita e nei canoni di locazione, dall'amministrazione pubblica, nella convinzione che il mercato della locazione totalmente libero sarebbe diventato marginale e che il mercato della casa in generale avrebbe visto un aumento della tendenza all'acquisto in proprietà degli alloggi da adibire ad abitazione principale.

Tuttavia l'applicazione del regime dell'equo canone, per motivazioni economiche e di carattere generale, tra cui la forte inflazione degli anni settanta e l'incremento dei valori immobiliari, ha subito fin dall'inizio della sua applicazione manovre elusive, generate da una maggiore redditività degli usi diversi da quello di residenza (in special modo nelle grandi città) realizzate anche attraverso l'applicazione delle norme di deroga contenute nella stessa legge 392/1978 (contratti ad uso foresteria, per non residenti, etc.). In altre parole la forte disparità di rendimento prodotta, per il medesimo immobile, dalla differente tipologia del contratto (incluso o meno nell'applicazione dell'equo canone, ai sensi della legge 392/1978) ha comportato, in modo sempre più accentuato, la diffusione di manovre, ai limiti o al di fuori della legalità, finalizzate alla sottrazione progressiva di abitazioni alla legge dell'equo canone, con l'obiettivo di aumentare il tasso di redditività dell'investimento.

Nella realtà, quindi, il mercato della locazione ad equo canone ha rappresentato un settore sempre più ridotto del mercato della locazione nel suo complesso, ed incapace di corrispondere alla dinamica del mercato, data la natura sostanzialmente "giuridica" del sistema di calcolo del canone. Tale sistema "oggettivo", come è noto, si basa su una formula teorica dell'estimo immobiliare, dove il canone annuo è il risultato del prodotto del valore immobiliare per un saggio di rendimento, entrambi fissati per legge. Il valore locativo è, a sua volta, il risultato dell'applicazione al costo di produzione (stabilito con provvedimento dell'Amministrazione) di una serie di coefficienti correttivi che avrebbero dovuto misurare le differenze riguardanti le singole unità immobiliari.

In effetti già le relazioni del Ministero dei lavori pubblici sugli effetti prevedibili del d.d.l. governativo sull'equo canone avevano messo in evidenza (oltre al pregio della semplicità di calcolo del canone) la necessità di mettere a punto, in ragione delle diversità economiche territoriali, i valori di detti

coefficienti correttivi. Inoltre, sarebbe stato opportuno valutare, all'interno del dibattito parlamentare, il problema della dinamicità di un saggio di rendimento il quale, pur essendo variabile nella teoria generale dell'estimo (in quanto apprezza le possibilità di investimento alternative offerte dal mercato) veniva invece, con la legge 392/78, "congelato" sulla base di valutazioni politiche e di parametri economici, finanziari e fiscali vigenti negli anni settanta.

Per dare una risposta alla progressiva diminuzione dell'offerta del mercato della locazione viene quindi reso possibile, con l'art.11 della legge 8 agosto 1992 n.359, stipulare contratti di locazione in deroga - patto altrimenti sanzionabile con la nullità del contratto, ai sensi dell'art.79 della legge 392/1978 - immediatamente per gli alloggi di nuova costruzione e progressivamente per i contratti venuti in scadenza. A fronte di tale deroga, è stabilito l'obbligo per il proprietario di garantire una maggiore stabilità del contratto ed è inserita una norma di protezione per l'inquilino, che permette allo stesso, in caso di mancato rinnovo del contratto nei nuovi termini economici proposti dal proprietario, di poter permanere nell'alloggio per altri due anni a partire dalla scadenza contrattuale.

L'ulteriore novità introdotta dall'art.11 della legge 8 agosto 1992, n.359 è la previsione dell'assistenza delle organizzazioni sindacali delle parti (proprietari e conduttori) per la stipula degli accordi in deroga: norma, questa, molto controversa, per il carattere di "obbligatorietà" della adesione ad un' associazione sindacale. Con la sentenza della Corte costituzionale del 18 - 25 luglio 1996 tale presenza obbligatoria viene eliminata con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art.11, secondo comma, della legge 359/1992. Nelle motivazioni per la dichiarazione di illegittimità si legge, tra l'altro: *"L'assistenza può costituire solo un vincolo procedurale, diretto a garantire che il contraente debole sia informato e sostenuto, e realizzare un equilibrio tra le parti nella stipulazione del contratto, senza che tuttavia sia necessario l'assenso di chi assiste. Ma in tal caso non trovano giustificazione logica né l'assolutezza e la generalità dell'obbligo di ricorrere all'assistenza, indipendentemente dalla capacità dei contraenti di autonoma valutazione, né*

l'attribuzione esclusivamente ad alcuni soggetti della legittimazione a prestare validamente un'assistenza che assume connotazioni prevalentemente tecniche.

Si può ritenere, invece, che l'assistenza sia tale da incidere sui contenuti del negozio tra le parti e che l'assenso delle contrapposte associazioni di categoria concorra a conferire validità agli accordi in deroga a disposizioni imperative. Ma, in questo caso, manca qualsiasi indicazione sui criteri o sui parametri di valutazione, cui le associazioni debbono ispirarsi per assentire assistendo. L'indicazione di tali criteri o parametri si dimostra ancora più necessaria se si ritiene che attraverso le valutazioni delle associazioni si eserciti un controllo dell'autonomia negoziale delle parti non nell'esclusivo interesse di queste, ma per perseguire un interesse collettivo, che in tal caso dovrebbe essere chiaramente individuato. Sarebbe, difatti, del tutto irragionevole l'esito della disciplina legislativa che rimettesse la possibilità di derogare a norme imperative alla determinazione, meramente potestativa e del tutto insindacabile, di associazioni private.

Non è, dunque, in discussione la legittimità del collegamento della validità di una deroga a norme imperative con l'assolvimento di un onere di assistenza, ma sono poste in questione le modalità con le quali questo onere si atteggia. Il meccanismo indicato dal legislatore si presenta, difatti, incongruo rispetto alle finalità perseguite (tanto che si tratti di sostenere le parti nel convenire patti in deroga, quanto che si tratti di controllare il contenuto di questi) ed incoerente nella sua configurazione interna, in contrasto, quindi, con il principio di ragionevolezza stabilito dalla Costituzione. E' incoerente ed incongrua la norma che prevede l'assistenza come obbligatoria per la validità di un accordo tra privati, ma che non consente, poi, di individuare con certezza i soggetti abilitati a prestarla, né indica criteri di determinazione del corrispettivo cui si è tenuti. Sotto altro profilo è egualmente irragionevole la norma che impone l'assistenza, ma non ne delinea in alcun modo il contenuto, né indica i criteri cui devono essere ispirate tali valutazioni che eventualmente, consentono a chi presta assistenza di incidere sull'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli interessati, sino ad inibirla".

9.2 Gli elementi del mercato della locazione

Interessano, in questa sede, la qualificazione e la valutazione degli elementi che compongono il mercato della locazione (domanda, offerta, canoni, andamento dei contratti) ossia la conoscenza dell'attuale configurazione di un mercato che, come si è detto, riguarda soprattutto i cittadini a basso reddito.

Le valutazioni che seguono devono riferirsi ad un mercato della locazione composto da un numero di alloggi che è andato progressivamente riducendosi a causa del passaggio delle famiglie dalla locazione alla proprietà dell'immobile di residenza; tale fenomeno è analizzato in modo più approfondito nel successivo capitolo 10.

Sul tema dell'*andamento di mercato*, in base ai dati del Ministero dell'Interno (rilevati dalle comunicazioni pervenute alle autorità di P.S. ai sensi della legge 191/78, le quali comprendono tuttavia situazioni non omogenee tra loro) si osserva un progressivo e costante aumento del numero dei contratti a partire dall'anno 1990 che si attesta, nell'anno 1996, intorno a 450.000 contratti stipulati nei comuni capoluogo e circa 490.000 nei comuni compresi nel resto delle provincie. Nelle tabelle fuori testo, tratte dal rapporto del Ministero dell'interno, Direzione generale AA.GG., Direzione centrale per la documentazione - Ufficio statistica, *Statistiche sui contratti di locazione e di compravendita dal 1985 al 1996, n.7/97* (giugno 1997) sono mostrati gli andamenti dei contratti di locazione e di compravendita nel suddetto periodo, per le aree metropolitane e per il totale dell'Italia. Esaminando i dati relativi a ciascuna provincia emerge, tuttavia, un andamento discontinuo del mercato, con rapidi incrementi e decrementi annuali dei contratti, fino ad arrivare al dato eclatante di Roma, dove nel periodo compreso tra il 1985 e il 1996 la variazione percentuale dei contratti passa da -31,32 per cento a +58,72 per cento, senza un'apparente giustificazione. Quest'ultimo fenomeno è osservabile anche, in modo più diffuso, nel periodo compreso tra il 1989 e il 1990. L'aumento del numero dei contratti, tenuto conto di quanto accennato sopra sulla

progressiva diminuzione del numero delle famiglie in locazione, può essere spiegato con il maggiore utilizzo di tipologie contrattuali che prevedono un breve termine di scadenza per il periodo di locazione.

La *domanda abitativa*, indifferenziata per tipologia (compravendita o locazione) viene quantificata nei comuni capoluogo, al 1995 (Scenari immobiliari) quale media dell'ultimo triennio, in circa 350.000 richieste annuali di abitazione primaria (neo - coppie, famiglie soggette a sfratto, famiglie immigrate, soggetti in mobilità per lavoro) e in circa 280.000 richieste annuali di abitazione secondaria (per miglioramento della condizione abitativa, investimento, reddito, studio).

Affrontando ora la questione dei *canoni di locazione* va rilevato che il problema principale consiste, oltre che nel loro valore in termini assoluti, nel rapporto tra i prezzi pagati e i redditi dei nuclei familiari. Va riscontrata tuttavia l'incertezza dei dati rilevabili in merito al settore della locazione: l'ISTAT e la Banca d'Italia forniscono infatti dati diversi:

- la BdI valuta in circa 4.760.000 le famiglie in locazione, mentre l'ISTAT le pone pari a 4.560.000;
- la BdI indica in circa 1.700.000 le famiglie in locazione con reddito inferiore a 20 milioni, mentre l'ISTAT ritiene che ve ne siano solo 900.000;
- il dato relativo al canone medio corrisposto e' valutato in lire 344.000 al mese dalla BdI e in lire 359.000 dall'ISTAT.

Su tale ultimo dato, esistono altre fonti che indicano valori anche sensibilmente diversi, che possono variare da 400.000 a 730.000 lire al mese, con un'evidente forte variazione del rapporto reale dell'incidenza del canone sul reddito, dei prezzi annui delle locazioni e dei valori immobiliari.

In merito al valore assoluto del canone di locazione si riporta, in tabella n. 9.1, un'analisi dei valori '92-'95 effettuata dal CRESME sugli alloggi di proprietà di enti previdenziali: emerge un valore medio, nel 1995, pari a 533.000 lire al mese, con punte che raggiungono le 630.000 lire al mese.

Nelle tabelle n. 9.2 e n. 9.3 sono riportate le analisi effettuate in base a dati ISTAT sul costo dell'abitazione rispetto alla spesa totale della famiglia (anni 1991 - 1995), per ripartizione regionale e secondo l'ampiezza della famiglia stessa: appare evidente l'incremento costante, diffuso in tutta

Italia, della percentuale del costo dell'abitazione, che passa da un valore prossimo al 15 per cento nel 1991 a valori prossimi al 20 per cento nel 1995, dato confermato anche dalla ripartizione della spesa per ampiezza della famiglia.

Per quanto riguarda l'incidenza del canone sul reddito familiare si può affermare che questa abbia un andamento fortemente regressivo con l'aumentare del reddito. La BdI (1995) registra infatti:

- per redditi inferiori a 20 milioni annui, un'incidenza pari al 23,6%;
- per redditi compresi tra 20 e 40 milioni annui, un'incidenza pari al 14,9%;
- per redditi compresi tra 40 e 60 milioni annui, un'incidenza pari al 9,8%;
- per redditi compresi tra 60 e 80 milioni annui, un'incidenza pari al 8,3%;
- per redditi superiori a 80 milioni annui, un'incidenza pari al 6,3%.

Questi sono, quindi, i principali elementi in gioco nel mercato della locazione i quali, come è evidente, sono alterati da fattori non facilmente rinvenibili dalle indagini statistiche ordinarie. Ad esempio, un'elaborazione effettuata dalla RST (tabella n. 9.4) in base a dati ISTAT mostra come l'incidenza del canone di locazione sul reddito familiare sia sostanzialmente più rilevante rispetto a quanto affermato dalla BdI. Di tale tabella i dati che interessano sono quelli delle fasce di reddito inferiori a 15 milioni fino a 30 milioni, nelle quali l'incidenza del canone di locazione è sempre superiore al 20 per cento, con una punta del 36 per cento riguardante le fasce più povere. Nel complesso le famiglie che hanno un'incidenza del canone sul reddito superiore al 20 per cento sono circa 1.500.000.

Esiste, inoltre, un fenomeno di locazione sottratta interamente o parzialmente alla legalità la cui conoscenza potrebbe modificare sia i valori medi dei canoni che l'incidenza dei canoni stessi sul reddito, conducendo a conclusioni ed ipotesi di intervento a sostegno della domanda debole più corretta.

9.3 Possibile andamento del mercato della locazione

Alcuni fenomeni economici e sociali in atto incideranno, probabilmente, anche sul mercato della casa e in particolare sul settore della locazione: possiamo infatti osservare un tendenziale deprezzamento dei valori immobiliari, fenomeno ormai consolidato e generalizzato sul territorio nazionale, con la conseguenziale minore appetibilità dell'investimento sulla casa dovuta, oltre che alla bassa redditività rispetto ad altre forme di investimento, anche alla compressione della richiesta di immobili ad uso non residenziale in aree centrali, alla necessità di liquidità da parte delle famiglie, all'oggettivo inasprimento del prelievo fiscale e, infine, alla costante preoccupazione della perdita della disponibilità dell'alloggio da parte del proprietario locatore.

Anche i fattori sociali già esposti in precedenza possono influire sulla fisionomia del futuro mercato della locazione. Così, ad esempio:

- il flusso dell'immigrazione, soprattutto extraeuropea, tende a far immettere sul mercato un patrimonio molto degradato, non appetibile dalla richiesta potenziale media. Questa immissione, che avviene in genere attraverso forme illegali volte alla massificazione del profitto, produce, tra l'altro, realtà urbane particolarmente degradate;
- il calo del numero delle famiglie e la riduzione del numero dei componenti per nucleo familiare incrementano la richiesta, anche nel settore della locazione, di alloggi di superfici più ridotte, anche per poter comprimere l'incidenza del canone sul reddito familiare. A tale richiesta potenziale, tuttavia, la risposta del mercato può dare seguito quasi esclusivamente in zone di nuova edificazione, rimanendo esclusa la possibilità di intervento per l'aumento delle unità immobiliari nelle aree centrali delle città;
- la differente richiesta di standard abitativi, volta alla riduzione dei tempi di spostamento verso i luoghi di lavoro e alla disponibilità di attrezzature commerciali. Si tratta di una richiesta che valuta

in modo differente alcuni degli standard obbligatori previsti per la nuova edificazione quali, ad esempio, quelli relativi alle aree verdi;

- in particolare per le aree metropolitane, il tendenziale spostamento verso i comuni della corona cittadina, come risposta da una parte alla richiesta di riduzione del canone (che però, in parte, contribuisce ad un incremento locale dei canoni stessi) ed in parte alla richiesta, cui si è accennato, circa la disponibilità reale delle attrezzature commerciali e di servizio, utilizzabili solo virtualmente in ambito cittadino, a causa delle difficoltà di spostamento.

Tab. 9.1 Canoni di locazione delle abitazioni di alcuni Enti previdenziali

	INPS	INPDAP	INAIL	ENTI PUBBL.	ENASARCO	ENPAM	INARCASSA	MEDIA
	media							
Canone								
medio 92	457.000	302.000	401.000	386.000	273.000	300.000		341.000
Canone								
medio 96	525.000	483.000	616.000	541.000	491.000	627.000	579.000	533.000
Variaz.	14,88%	59,93%	53,62%	40,16%	79,85%	109,00%		56,30%
%								
Incidenza								
canone								
96 su								
reddito	21,80%	26,50%	32,10%	27,40%	27,50%	25,40%	12,00%	26,80%

Fonte: Indagine CRESME

Tab. 9.2 Costo delle abitazioni per ripartizione territoriale e rapporto percentuale sulla spesa totale

	Italia settentrionale		Italia centrale		Italia merid. e isole		Italia (media)	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
spesa tot. 1991	3.006.000	100,0	2.922.000	100,0	2.355.000	100,0	2.761.000	
abitazione 1991	450.000	14,9	486.000	16,6	395.000	16,7	443.667	16,1
spesa tot. 1992	3.177.000	100,0	2.980.000	100,0	2.341.000	100,0	2.832.667	
abitazione 1992	501.000	15,8	520.000	16,2	402.000	17,2	474.333	16,4
spesa tot. 1993	3.162.000	100,0	2.888.000	100,0	2.276.000	100,0	2.775.333	
abitazione 1993	562.000	17,8	562.000	19,5	422.000	18,5	515.333	18,6
spesa tot. 1994	3.470.956	100,0	3.167.860	100,0	2.466.000	100,0	3.034.939	
abitazione 1994	666.502	19,2	651.000	20,6	477.800	19,4	598.434	19,7
spesa tot. 1995	3.644.348	100,0	3.305.536	100,0	2.552.513	100,0	3.167.466	
abitazione 1995	728.934	20,0	672.000	20,3	489.211	19,2	630.048	19,8

Elaborazione Ministero Il.pp - DICOTER su dati ISTAT

Tab. 9.3 Costo delle abitazioni secondo l'ampiezza della famiglia e valore percentuale sulla spesa totale

	n.1 componente		n.2 componenti		n.3 componenti		n.4 componenti		n.5 componenti e oltre	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
spesa tot.1991	1.520.000	100,0	2.372.000	100,0	3.223.000	100,0	3.613.000	100,0	3.780.000	100,0
abitazione 1991	322.000	21,2	435.000	18,3	472.000	14,6	504.000	14,0	495.000	13,1
spesa tot.1992	1.595.000	100,0	2.449.000	100,0	3.295.000	100,0	3.757.000	100,0	3.818.000	100,0
abitazione 1992	358.000	22,5	458.000	18,7	497.000	15,1	560.000	14,9	509.000	13,0
spesa tot.1993	1.613.000	100,0	2.458.000	100,0	3.217.000	100,0	3.601.000	100,0	3.812.000	100,0
abitazione 1993	393.000	24,4	503.000	20,5	563.000	17,5	586.000	16,3	566.000	14,8
spesa tot. 1994	1.805.892	100,0	2.652.914	100,0	3.533.444	100,0	3.894.434	100,0	3.916.857	100,0
abitazione 1994	472.540	26,2	582.532	22,0	646.724	18,3	681.192	17,5	637.013	16,3
spesa tot.1995	1.886.088	100,0	2.763.191	100,0	3.687.173	100,0	4.100.893	100,0	4.043.824	100,0
abitazione 1995	511.173	27,1	626.325	22,7	685.861	18,6	713.972	17,4	662.832	16,4

Elaborazione Ministero Il.pp. - DICOTER su dati ISTAT

Tab. 9.4 Incidenza del canone di locazione sul reddito nelle famiglie in locazione nel settore profit per classi di reddito

Fascia di reddito (milioni)	Reddito medio (milioni)	Incidenza % canone su reddito	Numero famiglie (migliaia)
< di 15	11,0	36,0	332
tra 15 e 20	17,5	30,0	294
tra 20 e 25	22,5	25,0	411
tra 25 e 30	27,5	21,0	406
tra 30 e 35	32,5	18,0	427
tra 35 e 40	37,5	15,0	445
tra 40 e 50	45,0	13,0	337
tra 50 e 60	55,0	13,0	416
> di 60	72,0	10,0	585
Nel complesso	35,6	15,0	3.653

Elaborazione RST su dati ISTAT