

- la terza, composta da paesi a più bassa percentuale di locazione sociale, concernente l'Italia, il Portogallo, la Spagna e la Grecia (valori di locazione sociale inferiori al 10% dell'intero mercato).

Circa il fenomeno delle abitazioni non occupate, rispetto alla media europea del 10 per cento, l'Italia si colloca, insieme al Portogallo e alla Francia, su di un valore circa doppio. Si tratta di un fenomeno che potrebbe avere origine, almeno nei paesi del Mediterraneo, nella forte presenza delle case destinate a soddisfare esigenze non primarie e, quanto meno in Italia, nella sottrazione al mercato della locazione di abitazioni per le quali è prevista una destinazione ad uso proprio sufficientemente vicina nel tempo da giustificare il "congelamento" del reddito ritraibile. I dati sono ancora più interessanti se le percentuali del "non occupato" sono messe a confronto con le percentuali della locazione in generale e della locazione sociale. La tabella n. 11.3 mostra il rapporto tra il PNL per abitante (in parametro monetario confrontabile), la percentuale di alloggi in locazione sociale e quella relativa alla locazione totale. Come appare evidente, al maggiore PNL pro - capite non corrisponde necessariamente una maggiore quota di proprietà di abitazioni "a disposizione" del proprietario. Viceversa, la percentuale della locazione sociale è molto differenziata mostrando, rispetto alla ricchezza di ogni singolo paese europeo, la capacità dell'intervento nel campo della solidarietà sociale.

Confrontando la spesa per l'abitazione tra i paesi europei (in media pari al 16,8%), appare una incidenza sui consumi maggiore di quella italiana (13,5%), con l'eccezione della Spagna (12,9%) dell'Irlanda (11,3%) e del Portogallo (6,0%).

Un confronto (tabella n. 11.4) della quota di abitazioni in locazione, in percentuale sulle abitazioni primarie, mostra invece un fenomeno di riduzione progressiva e generalizzata delle abitazioni in locazione per molti paesi europei dal 1961 al 1991, con esclusione della Danimarca e dei Paesi bassi. La riduzione è particolarmente importante in paesi come l'Italia, la Spagna e l'Irlanda.

Per consentire la valutazione delle differenze tra il regime delle locazioni in Italia e in alcuni degli altri paesi europei si riportano, di seguito, alcune schede di sintesi con particolare riguardo alla durata del contratto e al meccanismo di determinazione del canone.

Gran Bretagna. La determinazione del canone è parzialmente controllata: esso viene, al momento della stipulazione del contratto, stabilito liberamente tra le parti o, in caso di disaccordo, interviene un pubblico ufficiale (rent officer) il quale stabilisce, in relazione alle caratteristiche dell'alloggio, un canone massimo, considerato equo per i contraenti (fair rent). Il pubblico ufficiale può stabilire un aumento biennale o intervenire, su richiesta del locatore o del conduttore, per modificare le condizioni del contratto di locazione.

La durata del contratto è stabilita per un lungo periodo, contrattato tra le parti; se il proprietario non è residente, vi sono maggiori garanzie di durata della locazione, con la limitazione dei casi che giustificano il suo recesso dal contratto. Nel 1989, per favorire la mobilità del mercato della locazione sono state introdotte forme di locazione a breve termine, dette *shorthold tenancies*.

In Gran Bretagna sono attive le "associazioni per l'alloggio" che applicano il criterio del *fair rent*. Gli appartamenti occupati dagli inquilini aderenti, qualora tali associazioni siano registrate presso l'*Housing Corporation* (organo governativo), sono inseriti nel settore pubblico, con l'applicazione delle relative norme. Per le associazioni non registrate si fa invece riferimento alle norme del settore privato.

Paesi Bassi. Il valore del canone è stabilito liberamente tra le parti, tenendo conto però di un tetto massimo, fissato per legge. A livello nazionale, annualmente, è anche fissata per legge la percentuale massima di incremento del canone.

La durata del contratto è, quasi con le stesse garanzie per l'inquilino, limitata o illimitata. Il giudice stabilisce i motivi per i quali il proprietario può chiedere la risoluzione del contratto, con la previsione di una proroga obbligatoria di tre mesi, fatto salvo il caso dell'occupazione dell'alloggio come seconda casa o per motivi legati all'attività lavorativa del conduttore. Il preavviso per la risoluzione del contratto è di un mese. Esiste infine l'obbligo della conservazione del contratto di locazione in corso al subentro di un diverso proprietario e lo stesso contratto, in caso di decesso dell'inquilino, può essere trasferito ai congiunti o ai conviventi.

Belgio. Il canone è stabilito liberamente tra le parti, ma ne è controllato l'aumento, che deve restare entro un massimo legale esigibile, calcolato sul valore fissato per l'anno precedente incrementato di una percentuale stabilita per legge annualmente.

I contratti possono avere durata limitata o illimitata. Per i contratti a durata indeterminata le modalità e i tempi di risoluzione vengono concordati tra le parti o determinati dall'uso dell'immobile. Nel caso del contratto a tempo determinato lo stesso è risolto di diritto alla scadenza, in genere fissata tra 4 e 9 anni per gli alloggi non ammobiliati. Per gli alloggi dotati di mobilio, il contratto può avere una durata minima di sei mesi e massima di tre anni. Ogni contratto è prorogato per legge fino alla fine dell'anno in corso, sia nel caso di contratti risolti alla scadenza, sia nel caso in cui sia il proprietario a richiedere la risoluzione del contratto.

Il proprietario può richiedere anticipatamente la risoluzione del contratto solo in tre casi: per grave inadempimento del conduttore, per usare l'alloggio per sé o per la propria famiglia oppure quando il costo della ristrutturazione dell'alloggio superi il triplo del canone di locazione annuale.

Repubblica federale tedesca. Nella RFT esistono due settori relativi alla locazione: uno privato e l'altro assistito.

Per il settore privato il canone è stabilito liberamente, ma ne è limitato l'aumento in base ad un sistema di comparazione (Osservatorio degli affitti). Inoltre l'aumento del canone può essere effettuato non prima del trascorrere di un anno e, nel corso di un triennio, non può superare il trenta per cento del canone iniziale. L'inquilino ha due mesi di tempo per accettare l'aumento del canone altrimenti, previo ricorso in tribunale, il contratto è sciolto.

Nel settore assistito il canone è invece determinato in base alla redditività del costo di investimento e delle spese di gestione (Kostenmiete) e un aumento è giustificato soltanto in ragione di maggiori oneri da parte del proprietario.

Se la durata del contratto è illimitata essa può essere interrotta per gravi motivi come, ad esempio, l'inadempimento da parte dell'inquilino o la necessità del proprietario di utilizzare l'alloggio per sé o

per i propri congiunti. Avverso la risoluzione del contratto l'inquilino che si trovi in stato di necessità può chiedere il mantenimento della locazione.

I contratti a durata limitata sono invece soggetti alle seguenti regole:

- l'inquilino può richiedere il passaggio a contratto a tempo illimitato;
- per i contratti di durata inferiore a cinque anni l'inquilino è meno tutelato se il proprietario richiede l'alloggio per sé;
- gli inquilini di alloggi plurifamiliari (se il proprietario ne abita una parte), di residenze speciali per giovani e per studenti, di alloggi ammobiliati e di residenze ad uso transitorio, sono meno tutelati.

Il preavviso per la risoluzione del contratto non può essere inferiore a tre mesi, sia per l'inquilino sia per il proprietario, ed è incrementato in relazione alla durata del contratto (rispettivamente di sette o dodici mesi per alloggi occupati da sei a dieci anni).

E' consentita la trasmissione del contratto ai familiari superstiti in caso di decesso del conduttore, ma in tal caso la locazione può essere interrotta in tempi brevi. In caso di trasferimento dell'immobile è obbligatorio il mantenimento del contratto di locazione in corso.

Per quanto non viene previsto nella legislazione specifica sulla locazione, sono applicabili le norme del codice civile per i contratti di durata.

Spagna. Il valore del canone nel mercato privato della locazione è libero. Sono invece determinati per legge i canoni relativi agli alloggi realizzati con il contributo dello Stato, denominati VPO (alloggi con protezione ufficiale).

Per gli alloggi privati gli aumenti del canone variano in funzione della data di inizio della locazione:

- per i contratti anteriori al 1° luglio 1964 il canone è controllato, con incrementi inferiori al costo della vita;
- per i contratti stipulati tra il 1° luglio 1964 e il 1985, l'aumento è determinato dai parametri stabiliti dalle parti;
- per i contratti stipulati dopo il 9 maggio 1985, si applica la legge sulla locazione urbana che detta i parametri di revisione.

La durata dei contratti stipulati anteriormente al 1985 è illimitata, con il rinnovo tacito obbligatorio.

La legge sulla locazione urbana abroga invece il rinnovo obbligatorio e consente all'inquilino, con il solo rispetto del preavviso, di annullare il contratto.

La risoluzione del contratto per volontà del proprietario, per la quale è necessario ottenere apposita sentenza del tribunale, può avvenire per le seguenti cause:

- grave mancanza dell'inquilino;
- uso limitato (meno di sei mesi in un anno) da parte dell'inquilino dell'alloggio;
- necessità dell'alloggio per uso proprio;
- ristrutturazione non autorizzata e uso diverso dell'alloggio.

In ogni caso riottenere la disponibilità dell'abitazione è difficile per il proprietario, a causa di procedure lente e complesse.

11.2 Le politiche dell'abitazione sociale in Europa.

Il CNEL ha avviato una serie di ricerche sul sistema abitativo nei paesi dell'Unione Europea nelle quali viene registrata una serie di elementi di comparazione, sia per quanto riguarda il comparto delle abitazioni in locazione, in termini di dotazione e di parametri economici dei diversi paesi, sia per quanto attiene alla politica dell'abitazione sociale (*Social Housing*). Nel rimandare al testo definitivo del rapporto di ricerca (CNEL, "Social Housing" e mercato nei paesi dell'Unione Europea, RST, 1997) appare opportuno sintetizzare alcune osservazioni conclusive contenute nel documento provvisorio (20 maggio 1997):

- le diverse politiche del *Social Housing* nei paesi europei mostrano scenari sostanzialmente diversi per quanto attiene alla *definizione degli aventi diritto* e ai *criteri adottati per l'assegnazione degli alloggi*. Questi ultimi sono basati, in ogni caso, su *dati generali* (reddito, stato sociale, residenza, nazionalità, etc.) sul *grado di priorità* (criteri oggettivi di misurazione della priorità) e sulla *struttura ed i caratteri delle famiglie e l'idoneità delle abitazioni* (stato di necessità, composizione del nucleo familiare, etc.);
- esistono diverse accezioni del *Social Housing*, cui si può collegare un criterio di pubblica utilità (*funzione generale di regolazione o di riequilibrio del mercato abitativo*, praticata nel Nord - Europa) oppure un criterio di intervento sociale (*abitazioni sociali riservate alle categorie di famiglie più disagiate*, come in Spagna e Portogallo) oppure, ancora, criteri misti (*soddisfacimento del bisogno di lavoratori salariati e di famiglie socialmente deboli*, come in Germania, Francia, Belgio e Italia);
- si diversificano anche le strutture e i sistemi di gestione del patrimonio sociale in locazione che, in genere, sono definiti da attori di livello nazionale e regionale, salvo il caso dell'Olanda, che si contraddistingue per un sistema di gestione delle politiche sociali della locazione a livello locale, senza controlli diretti a livello nazionale;

- esiste un problema di *integrazione sociale*, in termini di assistenza ai livelli piu' bassi di reddito e di garanzia per i locatori della solvibilita' delle famiglie per il pagamento del canone.

Secondo il rapporto CNEL citato, le dinamiche piu' recenti del *Social Housing* sono rivolte verso una *maggiore selettivita' dei criteri di allocazione delle abitazioni* e verso un *rafforzamento degli obbiettivi degli organismi competenti*. Nel contempo, si sta affermando la *crescita del ruolo delle autorità locali*, nell'ottica che la risoluzione dei problemi alloggiativi sociali possa avvenire attraverso il progressivo decentramento delle decisioni.

Tab. 11.1 Abitazioni in locazione e abitazioni non occupate

	anno	totale (x 1.000)	occupate	abitazioni proprietà	affitto	non occ.
Germania est	1990	7.017	99,80%	24,90%	74,90%	0,20%
Germania ovest	1990	26.839	99,10%	39,60%	59,50%	0,90%
Olanda	1990	5.892	98,50%	43,30%	55,20%	1,50%
Danimarca	1989	2.354	98,00%	55,60%	42,40%	2,00%
Portogallo	1981	3.436	77,20%	46,40%	30,80%	22,80%
Belgio	1981	3.811	94,40%	58,40%	36,00%	5,60%
Francia	1988	25.442	81,40%	51,40%	30,00%	18,60%
Lussemburgo	1990	135	94,00%	61,00%	33,00%	6,00%
U.K.	1988	23.004	97,80%	63,50%	34,30%	2,20%
Grecia	1981	4.068	98,80%	72,60%	26,20%	1,20%
Italia	1991	25.029	78,90%	58,90%	20,00%	21,10%
Irlanda	1981	909	97,80%	75,90%	21,90%	2,20%
Spagna	1991	17.154	67,50%	55,20%	12,30%	32,50%
Europa		145.090	81,40%	52,30%	36,70%	11,00%

Elaborazione RST su fonte CECODHAS e ISTAT, 1991

Tab.11.2 Abitazioni in locazione sociale sul totale del patrimonio in locazione

	abitazioni		
	sociale	totale	non occ.
Germania est	65,00%	75,00%	0,20%
Germania ovest	20,00%	60,00%	0,90%
Olanda	44,00%	56,00%	0,15%
Danimarca	21,20%	43,30%	2,00%
Portogallo	4,40%	39,90%	22,80%
Belgio	n.d.	n.d.	n.d.
Francia	17,10%	36,80%	18,60%
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.
U.K.	24,90%	35,10%	2,00%
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	5,80%	25,30%	21,10%
Irlanda	12,40%	22,40%	2,20%
Spagna	1,60%	18,20%	32,50%
Europa	18,70%	41,30%	11,00%

Elaborazione RST su fonte CECODHAS e ISTAT, 1991

Tab.11.3 Rapporto tra PNL, locazione sociale e locazione totale

	PNL ab.	sociale	abitazioni totale	non occ.
Germania est	20,80	65,00%	75,00%	0,20%
Germania ovest	20,80	20,00%	60,00%	0,90%
Olanda	15,90	44,00%	56,00%	0,15%
Danimarca	20,50	21,20%	43,30%	0,20%
Portogallo	5,60	4,40%	39,90%	n.d.
Belgio	15,80	n.d.	36,50%	5,60%
Francia	16,90	17,10%	36,80%	18,60%
Lussemburgo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
U.K.	14,10	24,90%	35,10%	2,20%
Grecia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Italia	15,90	6,30%	28,60%	21,10%
Irlanda	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Spagna	10,80	1,60%	18,20%	32,50%
Europa	n.d.	18,70%	41,30%	11,00%

Elaborazione RST su fonte UE/DG V, CECODHAS, ISTAT, 1991

Tab.11.4 Quota di abitazioni in locazione sulle primarie 1961-1991

PAESI	1961	1971	1981	1991	1995
BELGIO	52,70%	45,20%	38,10%	35,00%	
DANIMARCA	48,10%	46,90%	43,60%	44,00%	
SPAGNA	41,40%	30,00%	20,80%	15,00%	
FRANCIA	45,10%	45,10%	41,80%	37,70%	
FINLANDIA	39,00%	39,00%	31,00%	27,20%	27,00%
ITALIA	46,60%	44,20%	35,50%	25,30%	22,80%
IRLANDA	35,60%	28,80%	22,30%	18,00%	
PAESI BASSI	66,00%	65,00%	55,80%	55,00%	52,00%
GRAN BRETAGNA	57,90%	49,90%	44,20%	34,20%	

Elaborazione RST su dati CECODHAS e Censimenti dei vari paesi

Cap.12 Linee evolutive sul tema della locazione

12.1 Generalità: dai "patti in deroga" alla riforma della locazione

12.2 I nodi della questione

12.1 Generalità: dai "patti in deroga" alla riforma della locazione

Nell'ambito del dibattito aperto fin dall'emanazione dell'art.11 della legge 359/92 in merito alla struttura di una possibile riforma organica delle norme relative alla locazione occorre registrare, negli ultimi due anni ed in particolare nell'ultimo semestre, una nuova attenzione del Governo sul tema, e un rinnovato interesse proveniente dalle parti sociali per una ridefinizione della normativa in oggetto.

In data 13 maggio 1996 viene presentata una proposta di legge in materia di rilascio di immobili ad uso abitazione e di riforma della disciplina relativa al mercato delle locazioni (A.C.806), che costituirà il canovaccio per la successiva evoluzione contenuta nel cosiddetto d.d.l. "Zagatti", dal nome del relatore.

Tralasciando, per il momento, un'analisi dettagliata della proposta di legge, si può sintetizzare la sua strategia in alcuni punti essenziali:

- l'obiettivo dell'incentivazione e dell'ampliamento dell'offerta, attraverso una riduzione delle imposte dovute dai proprietari degli immobili, nel tentativo di far emergere, da una parte, i contratti in evasione fiscale e dall'altra, di invogliare i proprietari ad offrire le abitazioni non occupate in locazione. E' opportuno ricordare, infatti, che la pressione fiscale sugli immobili si è notevolmente accentuata negli ultimi anni;
- l'obiettivo di un positivo "conflitto d'interessi" tra conduttori e proprietari, da raggiungere offrendo una riduzione d'imposta sul reddito dell'inquilino;
- la formula dell'intervento pubblico sulla potenzialità di accesso al mercato libero da parte dei cittadini a scarso reddito, tramite un contributo sostitutivo, in qualche misura, della tradizionale assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nella nota del Ministro dei lavori pubblici predisposta per l'audizione alla Commissione VIII della Camera del 16 aprile 1997, sono espresse una serie di posizioni sui problemi delle locazioni ad uso residenziale:

- il regime delle locazioni ad uso residenziale e' correlato alla piu' generale riforma dello Stato sociale, che deve puntare ad un mercato delle locazioni e delle compravendite sempre piu' libero, capace di rispondere al fabbisogno del maggior numero di famiglie. In altre parole, dovrebbe essere raggiunta la *migliore efficienza allocativa* all'interno del mercato della casa;
- per la fascia piu' debole delle famiglie, viene riconfermato il ruolo strategico del patrimonio abitativo pubblico, il quale ha in Italia uno scarso rendimento in termini di efficacia di risposta al fabbisogno abitativo, per una serie di ragioni su cui si è piu' volte indagato, e che sono rappresentabili, in termini molto sintetici, in una scarsa frequenza nella sostituzione degli assegnatari (anche in seguito alla decadenza dai requisiti per la permanenza negli alloggi) e in una politica di gestione non selettiva e di bassa redditività complessiva. L'obiettivo da raggiungere dovrebbe essere quindi quello di un piu' equo e dinamico uso del patrimonio alloggiativo pubblico. Per un periodo transitorio, e per alcune fasce particolarmente deboli, e' possibile inoltre ipotizzare un intervento di sostegno del reddito per consentire l'accesso al mercato libero della casa;
- in generale, la politica della locazione dovrebbe favorire un decremento dei canoni tramite l'aumento dell'offerta. Tale obiettivo e' raggiungibile anche attraverso provvedimenti indiretti quali, ad esempio, l'incentivazione, nelle politiche regionali di edilizia residenziale pubblica, degli investimenti rivolti alla edilizia agevolata da concedere in locazione;
- viene confermata l'ipotesi della coesistenza di due forme di contrattazione, individuale e collettiva, e soprattutto assumono un ruolo determinante le opzioni possibili per garantire al proprietario il rilascio certo dell'immobile alla scadenza prevista.

12.2 I nodi della questione

Per concludere, gli elementi di rilevanza che entrano in correlazione all'interno della riforma della locazione sono:

- lo sviluppo contemporaneo di strumenti di *politica sociale di assistenza* e di strumenti di *incentivazione del mercato*, volti ad ottenere nei due insiemi obiettivi distinti: gli uni un sostegno al reddito, gli altri una configurazione ottimale del mercato della locazione (dove comunque solo in termini teorici è possibile trovare esattamente l'alloggio desiderato al canone che si è disposti a pagare);
- l'identificazione delle possibili soluzioni all'emergenza sfratti, considerando gli elementi di priorità collegabili alle motivazioni dello sfratto, la localizzazione o meno in area ad alta tensione abitativa, gli strumenti per la creazione di un parco alloggi da destinare agli sfrattati, di uso temporaneo, e per un incremento dell'assistenza della forza pubblica per l'esecuzione degli sfratti stessi;
- la selettività e il miglior uso dell'edilizia residenziale pubblica in termini di ampliamento della capacità di soddisfacimento della domanda debole fino alla possibilità per i nuclei familiari di accedere al mercato libero attraverso interventi di sostegno al reddito, in modo da poter soddisfare la domanda di nuova formazione;
- lo sviluppo delle politiche di recupero degli alloggi da destinare alla locazione e per la conservazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, laddove esiste una maggiore domanda insoddisfatta come, ad esempio, nelle aree metropolitane;
- lo studio di modelli più efficienti di gestione del problema, anche diversi dal tradizionale rapporto Stato - Regioni - enti locali, che potrebbero vedere gli enti locali direttamente coinvolti nella politica della locazione, all'interno di strumenti di coordinamento nazionale e regionale, attraverso una molteplicità di strategie (esenzioni dell'imposta comunale sugli immobili, convenzioni con proprietari e operatori del settore o con soggetti diversi).

Si tratta, come è evidente, di ripensare il modello tradizionale di approccio al problema, studiando un "pacchetto" di provvedimenti di natura eterogenea (fiscale, economica, istituzionale, urbanistica) nella consapevolezza che solo l'integrazione di tali strumenti potrà dare, in futuro, una risposta positiva alle complesse questioni connesse con la locazione. Occorre altresì, presumibilmente, con

riferimento ai rapporti istituzionali, realizzare una diversa ripartizione di competenze e responsabilit  degli attori del processo.

D'altra parte appare necessario, alla luce delle attuali conoscenze sul problema, rafforzare l'attivit  di indagine e di studio, anche riducendo il campo di interesse agli elementi principali (fabbisogno sociale, domanda, offerta, prezzi, etc.), ma verificando i dati con andamento costante, in modo da poter interpretare, seppure su cicli che non possono essere inferiori a cinque-dieci anni, gli effetti dei correttivi normativi ed economici e i piu' generali effetti degli elementi esogeni al mercato della locazione.