

Capitolo

17. Diritto all'abitare

Scritto da: Enrico Puccini



Rapporto sullo stato
dei diritti in Italia

www.rapportodiritti.it

2020

I DIRITTI AL TEMPO DELLA PANDEMIA

un progetto di



A BUON
DIRITTO
ONLUS

con il sostegno di



Partner



nData

Il punto della situazione

IL DIRITTO ALL'ABITARE: UN ANNO SOSPESO.

L'anno appena trascorso ha visto la maggior parte degli sforzi governativi concentrarsi, giustamente, sul contrasto alla pandemia e ai suoi effetti socio-economici. Vi è stata una erogazione straordinaria di contributi all'affitto, 200 milioni di euro da parte del MIT, a cui si sono aggiunti i contributi straordinari regionali e comunali: un importante segnale in controtendenza rispetto agli ultimi anni, durante i quali i sussidi sono stati di fatto azzerati. Al tempo stesso il blocco degli sfratti, avviato a marzo 2020 e previsto fino a fine giugno 2021, ha di fatto congelato la situazione della pressione abitativa. Ma cosa accadrà dopo quella data non è dato sapere. La maggior parte delle analisi socio-economiche convergono nell'identificare la fascia di popolazione già colpita dalle due precedenti crisi, del 2008 e del 2011, come quella che avrà le ripercussioni maggiori dalla crisi pandemica. La Banca d'Italia stima che nel primo quintile reddituale della popolazione – fino a 15mila euro annui – la percentuale della popolazione in affitto sia il 45 per cento¹, per Istat sono addirittura il 47 per cento. Percentuali che decrescono con l'aumentare del reddito – fino ad arrivare al 7 per cento in affitto nella fascia di reddito più elevata – a testimoniare come il problema casa sia particolarmente sentito dai *working poor*, una fascia di disagio attualmente poco considerata. Le prime analisi sugli effetti della pandemia non sono certo confortanti: il [Censis](#) stima che 7 milioni e 600mila italiani hanno visto un peggioramento del proprio tenore di vita, mentre Caritas ha visto raddoppiare gli accessi alle proprie strutture assistenziali in questo periodo. L'incremento della povertà determinata dalla pandemia avrà di sicuro ripercussioni nel settore della casa, acuitizzando situazioni di disagio e cronicizzando quelle emergenziali. In questo quadro l'Italia rischia un forte aumento delle disuguaglianze, un fenomeno già in atto prima della pandemia. Secondo la [Banca d'Italia](#) negli ultimi anni è aumentata la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi che, misurata dall'indice di Gini, è tornata in prossimità dei livelli prevalenti alla fine degli anni novanta del secolo scorso. In questo scenario si innesta la nuova crisi pandemica, dalla durata e dai tempi incerti. Fra i vari rapporti e documenti redatti quest'anno e citati più avanti nel testo – Agenzia Entrate, Istat, Ministero dell'Interno, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – ve n'è stato uno di particolare rilievo: la Delibera 9/2020 della Corte dei Conti.

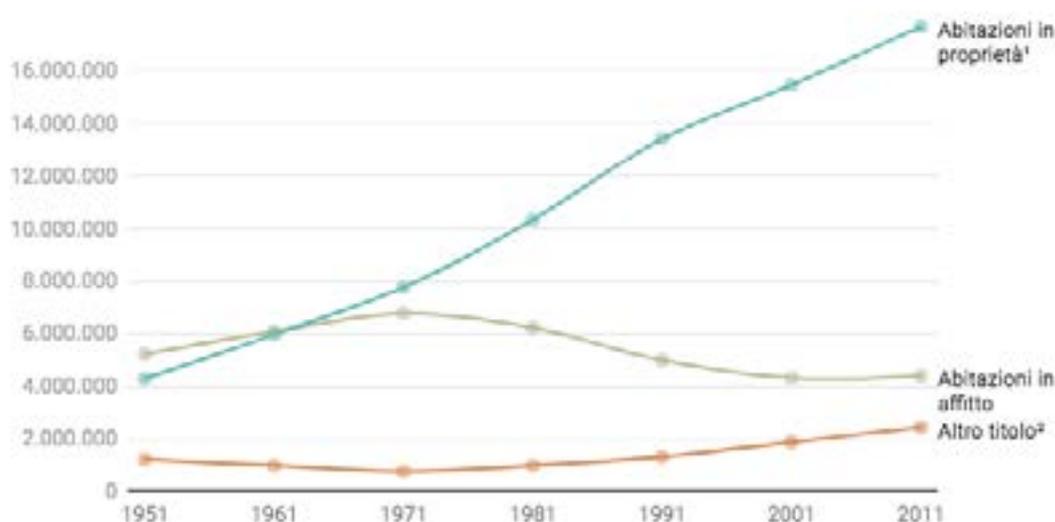
Sebbene mirata ad analizzare l'erogazione dei contributi all'affitto, il documento traccia un quadro generale delle politiche abitative negli ultimi anni e fornisce, una volta per tutte, un chiaro inquadramento normativo del diritto alla casa: *“A livello nazionale i bisogni abitativi, oggetto delle politiche abitative, non risultano dotati di un'espresa tutela costituzionale al pari di altri diritti come quello alla salute (art. 32) o il diritto al lavoro (art. 35), sebbene la giurisprudenza costituzionale ne abbia riconosciuto la valenza di diritto sociale attinente alla dignità e alla vita di ogni persona (cfr. ex plurimis sentenze n. 106/2018, n. 28/2003 e n. 520/2000). Analogamente agli altri diritti sociali anche il diritto all'abitazione risulta, tuttavia, “condizionato” finanziariamente e non ha ottenuto, come accaduto invece per il diritto alla salute, una parametrizzazione in termini di livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale”*.² In merito al godimento dei diritti la stessa delibera chiarisce un nodo che negli ultimi anni aveva generato contenziosi tra Regioni, Comuni e rappresentanza sindacale, quello dei requisiti di accesso degli stranieri all'alloggio pubblico: *“Con riferimento specifico ai requisiti che i cittadini debbono possedere, per poter accedere ai contributi statali, alcune Regioni hanno previsto che i richiedenti che non siano cittadini Ue debbano aver risieduto continuativamente in Italia da almeno 10 anni e da cinque nella stessa regione (Piemonte, Friuli V. Giulia, Basilicata) e in certi casi (Veneto, Liguria, Umbria, Marche e Sicilia) facendo esplicito riferimento all'art. 11, c. 13 d. l. 25 giugno 2008, n. 112, norma dichiarata incostituzionale dalla citata sentenza n. 166 del 2018. L'accesso dei beneficiari a provvidenze riguardanti diritti*

1 Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016 <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2016/index.html>

2 Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p.24. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/DettaglioDocumenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

sociali, deve essere in linea con le norme comunitarie in materia (v. direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003) che escludono disparità di trattamento fra cittadini europei e i cd. “soggiornanti di lungo periodo” (ex art. 9, d.lgs. n. 286/1998), ovvero coloro i quali, pur essendo cittadini di Paesi terzi, dimostrino di aver soggiornato legalmente ed ininterrottamente nel territorio Ue da almeno 5 anni, in quanto titolari di Carta blu e pertanto di avere diritto alle medesime prestazioni sociali dei cittadini dell’Unione europea”. Il diritto alla casa è un diritto economicamente condizionato, pertanto la cittadinanza ne può usufruire soltanto in base alle disponibilità di risorse pubbliche. Pertanto, data una disponibilità di risorse economiche, si tratta di un diritto condizionato anche dalla capacità di spesa da parte della pubblica amministrazione e dall’efficienza degli strumenti messi in campo poiché a parità di spesa questi fattori possono fare grande differenza. Nei prossimi paragrafi prenderemo in analisi le principali novità dell’anno appena trascorso riguardo gli strumenti messi in campo e i principali fondi destinati all’abitare, evidenziando anche le criticità.

C17. Grafico 1 • Italia, abitazioni occupate da persone residenti per titolo di godimento secondo i censimenti ISTAT 1951- 2011



¹ Abitazioni in proprietà: Comprende anche l'usufrutto, le abitazioni di proprietà ma affittate (o subaffittate) e quelle a riscatto.

² Altro titolo: Comprende l'uso gratuito, l'enfiteusi, il godimento per prestazione di servizi (coloni parziali, portieri, guardiani eccetera).

vai su rapportodiritti.it

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: ISTAT • Scaricare i dati • Creato con Datavrapper

Il patrimonio residenziale pubblico: ancora in bilico fra pareggio di bilancio e funzione sociale

Nonostante dalla fine degli anni Novanta a oggi il governo abbia ritenuto altri strumenti più strategici per il contrasto del disagio abitativo³ – come i sussidi all’affitto e l’edilizia residenziale sociale – gli alloggi pubblici rimangono lo strumento principale per dare risposte alla cittadinanza in difficoltà. Gli interventi governativi

.....

³ Vedi rapporto diritti 2019: <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare#>

sul patrimonio residenziale pubblico nel 2020 hanno riguardato uno stanziamento di 219 milioni di euro per progetti per la [rigenerazione urbana](#). A questo bisogna aggiungere altri piani, avviati negli anni passati ma ancora in corso, certo non esclusivamente rivolti all'edilizia residenziale pubblica, come il Piano Rinascita, il Piano Periferie e i vecchi articoli 11. Il primo ha messo in campo uno stanziamento specifico per l'edilizia residenziale, mentre gli altri piani prevedono stanziamenti per ambiti, come la rigenerazione urbana, in cui l'edilizia pubblica ha un ruolo anche se non esclusivo. In merito al Programma Periferie, avviato dal governo Renzi a seguito dell'attentato al Bataclan nel 2015, quest'anno si è potuto tracciare un quadro sui 1700 interventi previsti – dal recupero di aree dismesse alla realizzazione di interventi per la mobilità sostenibile, dall'edilizia scolastica alla videosorveglianza, dalle misure di inclusione sociale e innovazione tecnologica a quelle per l'edilizia residenziale pubblica – da cui è emerso che a fronte dei due miliardi di finanziamento si sono spesi a livello nazionale solo 200 milioni di euro⁴.

Oltre a questi, risultano ancora non spesi presso le Regioni circa 850 milioni di euro di vecchi fondi Gescal destinati all'edilizia residenziale pubblica. Questi dati evidenziano come i problemi procedurali, di capacità di spesa e di realizzazione della pubblica amministrazione, siano a volte preminenti rispetto ai finanziamenti. Manca ancora un piano organico e strutturale atto a dare risposta alle oltre 600 mila famiglie in graduatoria per la casa popolare, così come ai problemi manutentivi degli 850 mila alloggi pubblici rimasti sul suolo italiano. Nell'attuale quadro legislativo le competenze sono di carattere regionale⁵ il che, come in altri settori, ha comportato un eccessivo frazionamento dei poteri e delle pratiche. Ad esempio gli enti che gestiscono il patrimonio pubblico hanno a seconda delle regioni diversi assetti istituzionali: alcuni sono enti pubblici economici, altri enti pubblici non economici, quindi a vocazione sociale, e altri ancora società di capitali e società per azioni, come nel caso di Trento. Il che comporta anche diverse filosofie di gestione di un bene pubblico: l'ente economico dovrà ottenere il pareggio di bilancio, cosa non indispensabile per l'ente sociale, mentre la società per azioni dovrà produrre dividendi.

Dunque la stessa natura dell'ente rischia di vincolare l'attuazione solo di alcune politiche, quelle in linea con la sua missione, andando a incidere sulla godibilità del diritto da parte della cittadinanza. La frammentazione delle competenze e le diverse dinamiche regionali hanno generato un quadro molto complesso ed eterogeneo. Servirebbe una norma quadro di carattere nazionale almeno per definire i principi cardine e le competenze nel settore.

I contributi all'affitto: aumentano i fondi ma rimangono i problemi di erogazione.

In una realtà nazionale in cui non si costruiscono più case popolari e si interviene nel mercato degli affitti con diversi benefit⁶, il sistema dei sussidi diviene centrale per le politiche abitative. Ad agosto 2020 la Corte dei Conti pubblicava il rapporto [i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli \(2014-2020\)](#), un documento approfondito che ci consente di comprendere l'andamento in questi ultimi anni dei principali sussidi abitativi: il Fondo Morosità incolpevole⁷ e il Fondo per il Contributo all'Affitto. Una operazione che, con diversi mezzi e disponibilità di informazioni, avevamo già compiuto con il Rapporto Diritti dello scorso anno, giungendo ad analoghe considerazioni. Infatti, il documento

.....
⁴ <https://www.urbanit.it/il-sottosegretario-fraccaro-alla-presentazione-del-quinto-rapporto/>

⁵ Art. 93 del DPR 24 del 1977

⁶ Vedi rapporto dell'anno scorso: <https://www.rapportodiritti.it/diritto-allabitare#>

⁷ Art. 6, c. 5, D.L. 31 agosto 2013, n. 102

della Corte dei Conti si apre con la considerazione che quella attuale *rappresenta una fase caratterizzata dalla discontinuità del finanziamento statale che negli anni precedenti era stato costante e aveva raggiunto livelli decisamente più elevati*. Ricordiamo che per alcune annualità, dal 2011 al 2014, il contributo all'affitto non è stato finanziato né erogato.

La parametrizzazione a cui si riferisce la Corte dei Conti è null'altro che l'analisi dei bisogni e la definizione di uno standard minimo di prestazione, al di sotto del quale il diritto non è più garantito. Per poter consentire l'analisi dei bisogni, altrimenti detta la stima delle necessità abitative, l'attuale legislazione, anche e in virtù del vasto campo delle competenze – ministero, regioni, comuni – prevedeva l'istituzione di un Osservatorio: *“All'Osservatorio era stato riconosciuto un importante ruolo di cerniera fra le politiche abitative seguite a livello centrale e le competenze in materia affidate agli enti territoriali, oltre che di interlocutore autorevole ed aggiornato con i corrispondenti organi operanti negli altri Paesi europei. Per le finalità individuate l'organismo si sarebbe dovuto avvalere di un sistema informatico adeguato, accessibile anche da parte degli enti territoriali e finalizzato, fra l'altro, alla raccolta di informazioni utili ad assicurare al Governo la conoscenza dei fenomeni riguardanti la condizione abitativa, al fine di poter meglio orientare le politiche pubbliche di settore. Tuttavia, il suddetto Osservatorio è rientrato nell'ambito applicativo delle disposizioni recate dall'art. 29 del d. l. 04 luglio 2006, n. 223 che hanno previsto un taglio lineare del 30 per cento delle spese sostenute dalle amministrazioni centrali dello Stato nel 2005 per il funzionamento di commissioni e organismi collegiali comunque denominati. Pertanto, esso è stato soppresso (...)”*.

Senza un Osservatorio in grado di raccordare i vari livelli di governo e competenze, risulta complesso avere stime efficaci di settore: al Governo e al Ministero spetta la legislazione quadro e gli interventi di carattere nazionale, alle Regioni funzioni legislative e di programmazione e ai Comuni l'elaborazione dei bandi e l'erogazione dei contributi. In assenza poi di parametri oggettivi e uniformi sul territorio, che possono essere i più disparati – indice di sovraffollamento, famiglie presenti nella graduatoria per l'alloggio pubblico, nuclei in affanno con il pagamento di affitti e di mutui – avere la fotografia del quadro nazionale è impossibile. Le stime delle necessità sono state anche quest'anno oggetto del contendere fra Stato e Regioni. L'8 aprile la Conferenza delle Regioni chiede al Governo di destinare almeno 550 milioni di euro per i contributi affitti per l'emergenza Covid e di sostenere la realizzazione di più case popolari.

La stima è elaborata in base alle domande di contributo pregresse, per un totale di circa 300 milioni, più i contributi determinati dalla nuova crisi Covid. Tuttavia il 19 maggio il Governo stanziava per il sostegno alle locazioni 140 milioni e 20 milioni per affitti agli studenti⁸, che vanno a sommarsi ai 60 milioni già previsti. L'assenza di un Osservatorio pubblico in grado di diffondere stime e analisi lascia dunque la materia in balia del dibattito e dei giochi di forza politici. La maggior parte delle Regioni ha integrato con fondi propri i contributi all'affitto, come ad esempio il Lazio che ha destinato 27 milioni di euro a un contributo extra.

Ma riuscire ad avere un chiaro quadro nazionale è cosa complessa. Ricapitolando, il finanziamento complessivo dei sussidi per la locazione nel 2020 ammonta a 60 milioni di stanziamento pregresso, 140 milioni di stanziamento extra, a cui bisogna aggiungere i 9,5 milioni stanziati sulla morosità incolpevole.

Da sottolineare che questi fondi non sono ancora stati spesi. A questo proposito, alcuni nodi sulle modalità di erogazione dei due fondi rimangono insolute.

Colpisce il dato del 2018 della scarsa capacità di spesa degli enti locali: *“per entrambi i Fondi è necessaria l'adozione di misure tese a snellire, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione fra i diversi livelli di governo, le procedure di quantificazione delle quote spettanti alle regioni, riducendo di conseguenza i tempi di adozione dei provvedimenti annuali di riparto ed è altrettanto importante l'individuazione di modalità procedurali atte a rendere più agevole l'utilizzazione delle risorse ricevute da parte degli enti locali, tenuti a distribuirle ai beneficiari non solo*

.....
8 Articolo 29 del Decreto “Rilancio”, D.L. 19 2020, n. 34

con tempistiche contenute ma anche con criteri omogenei, che assicurino, quanto più possibile, livelli uniformi di prestazioni”⁹. Per il 2021 è previsto un incremento del fondo per l'affitto che raggiungerà la cifra di 260 milioni di euro: uno stanziamento importante e in controtendenza rispetto gli ultimi anni, ma ancora inferiore alle prime annualità di erogazione del contributo.

C17. Grafico 2 • Fondi erogati per il contributo all'affitto e fondo morosità incolpevole (mil. di €)



vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Dati MIT, elaborazione dati E. Puccini • Scaricare i dati • Creato con Datalwrapper

Il social housing: uno strumento da ripensare

Il social housing o edilizia residenziale sociale è una nuova forma di intervento pubblico-privato mirato alla fascia intermedia di nuclei “disagiati in quanto impossibilitati a sostenere un affitto di mercato, ma che non lo sono al punto tale da potere accedere all’erp”¹⁰ (case popolari ndr). L’edilizia residenziale sociale si sviluppa in Italia a partire dal 2008 a seguito del [Piano Casa](#),¹¹ e prevede, rispetto al vecchio sistema dell’edilizia agevolata e convenzionata, nuove forme di finanziamento e di partnership pubblico-privato¹². A tal fine è stato creato anche un Fondo, il Fondo investimenti per l’abitare, gestito da Cassa Depositi e Prestiti.

Il social housing si sviluppa in un momento storico di forte espansione del mercato immobiliare. La crescita dei valori immobiliari aveva di fatto tagliato fuori dall’opportunità dell’acquisto o dell’affitto di un alloggio quota parte del ceto medio impoverito, la cosiddetta fascia grigia, quella cui si rivolge prevalentemente il

.....

⁹ Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p. 113. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Detail-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

¹⁰ <https://www.cdp.it/resources/cms/documents/3524753ef427665f31b668b176f7c5bf.pdf>

¹¹ art.11 del decreto legge 112

¹² https://www.mit.gov.it/mit/mop_all.php?p_id=09324

Piano Casa. La novità introdotta dal Piano Casa consiste nel sostituire l'azione pubblica, che dalla fine della Gescal era rimasta senza finanziamento, con quella dei privati.

Il modello messo in campo dal Piano Casa è stato quindi contestato da associazioni e sindacati, ma anche dalla Corte dei Conti che, nella già citata Delibera del 3 agosto 2020, esprime un parere non proprio positivo: *“L'intervento del Piano Casa ha messo in campo misure urgenti per combattere l'emergenza abitativa, attraverso il coinvolgimento anche del partenariato pubblico-privato, in vista dell'ampliamento dell'offerta di abitazioni. Tutto ciò con l'intento di garantire, al contempo, un livello qualitativo adeguato sia per le abitazioni di nuova costruzione che per quelle ristrutturate e, in tal modo, di migliorare l'integrazione sociale e la convivenza umana. In questo senso, il Piano Casa non è stato caratterizzato, fino ad ora, dal voler dare concreta applicazione al modello di derivazione comunitaria del social housing, in nessuna delle sue due principali accezioni e cioè né in termini di finanziamento e di nuovo criterio di governance, esplicitatesi attraverso il partenariato pubblico-privato, né tantomeno in termini di promozione di misure di coesione sociale, che tanta parte hanno avuto per il suo sviluppo negli altri Paesi europei”*¹³.

I nodi critici che hanno portato al modello distorsivo del *social housing* italiano possono essere rintracciati solo se si considerano alcuni fattori. Il primo è determinato dai brevi tempi di alienazione del bene, l'alloggio sociale, stabiliti per legge in prima battuta in dieci anni e successivamente abbassati a sette¹⁴. Il secondo invece deriva dai vari regolamenti applicativi regionali e comunali che danno l'opzione agli operatori privati, tramite una evidenza pubblica, di poter scegliere l'assegnatario. La concatenazione di questi fattori ha portato nella pratica a una degenerazione del modello italiano, trasformandolo di fatto in una specie di nuova edilizia agevolata, quindi mirata alla vendita. Per come viene inteso in Europa, il *social housing* è invece mirato a implementare il mercato delle locazioni calmierate. In Europa, a fronte di un impegno di spesa importante, determinato dalla costruzione o riqualificazione di alloggi, la redditività determinata da locazioni calmierate per poter rientrare dell'investimento iniziale è fissata a un minimo trenta anni, più frequentemente cinquanta. Di contro, il limite italiano di sette anni proietta immediatamente questa operazione alla vendita di alloggi, in grado di poter consentire il rientro e le plusvalenze. È una dinamica che incide anche sulle fasce dei fruitori: infatti verranno privilegiati quegli inquilini che una volta finita la locazione saranno in grado di poter acquistare il bene, stravolgendo in parte la *mission* del *social housing* che, ricordiamo, è rivolto proprio a quella fascia intermedia di lavoratori non in grado di accedere al mercato privato delle locazioni, tanto meno all'acquisto. Il base ai dati Fia diffusi da Cassa Depositi e Prestiti il 75% degli alloggi realizzati sarebbero oggetto di vendita convenzionata, il 9% di locazione a riscatto e solo 16% a locazione calmierata¹⁵.

Osservatorio della condizione abitativa: un nuovo-vecchio strumento di contrasto al disagio abitativo

Fra tutti gli strumenti pubblici di contrasto al disagio abitativo l'Osservatorio è il più controverso. Definito strategico e obbligatorio dalla legge sugli affitti 431/98, in realtà non è mai stato istituito. Nel nostro assetto legislativo l'Osservatorio riveste invece un ruolo di primaria importanza per diversi motivi. Come già illustrato, le politiche abitative, come tutte le politiche di welfare, sono *economicamente condizionate*: la nostra legislazione, pur sancendo il diritto ad esempio ad avere una casa popolare o un sussidio all'affitto,

13 Corte dei Conti: i Fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020), p.24. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

14 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/05/27/14A04075/sq>

15 <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/06/24/edilizia-pubblica-cosa-fare/>

vincola questo diritto alla disponibilità economiche pubbliche. Tuttavia, la stessa legislazione stabilisce “*che la contrazione delle risorse economiche pubbliche non può intaccare almeno quelli che sono i livelli essenziali di prestazioni nei settori in cui tali livelli sono stati individuati*”¹⁶.

Uno dei nodi ancora da dirimere nel settore casa riguarda quali siano i livelli minimi, dato che nessuno lo ha mai stabilito, mentre in altri campi, come quello sanitario, i livelli di assistenza minima sono stati definiti. In questo quadro l’Osservatorio, un organo pubblico atto a elaborare le stime delle necessità, avrebbe potuto giocare un ruolo importante. Il secondo ordine di motivi riguarda il funzionamento delle politiche abitative in Italia che, tolta la tassa di scopo Gesacal, per finanziare l’edilizia pubblica attraverso la legge 431/98 si prefiggeva lo scopo di intervenire nel mercato privato delle locazioni con i sussidi per calmierare l’offerta. L’Osservatorio avrebbe dovuto di anno in anno stabilire, a secondo delle necessità, quanti contributi erogare. La sua mancata realizzazione ha di fatto svincolato l’azione pubblica dalle reali dinamiche di mercato.

Così è stato possibile che negli anni fra il 2013 e il 2015, in cui l’effetto della crisi economica si stava riversando nel settore abitativo, i sussidi siano stati di fatto annullati. Queste discrepanze vengono riprese ed evidenziate anche dalla Corte dei Conti che inoltre stabilisce: “*in ordine all’Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa, l’Amministrazione, nell’apprezzare l’approfondita disamina svolta dalla Corte sulle previsioni legislative e sulle sfortunate vicende organizzative del citato Organismo e nel condividere integralmente la rilevanza della questione così come sottolineata dalla Sezione, ha espresso, al proposito, l’auspicio che venga dedicata almeno un’intera divisione della Direzione generale per la condizione abitativa allo svolgimento di funzioni indispensabili al fine di poter fornire al decisore politico gli elementi necessari per la formulazione di adeguate politiche abitative e per la valutazione di opportune strategie di intervento operative in vista della riduzione del disagio abitativo*”.

Nelle controdeduzioni conclusive l’Amministrazione concorda, inoltre, su quanto sottolineato dalla Corte in ordine al fatto che l’Osservatorio debba svolgere il proprio ruolo come “*luogo privilegiato di raccolta e di studio delle esperienze maturate sul territorio, oltre che stanza di compensazione delle istanze emergenti a livello locale. Sul punto, conclusivamente, l’Amministrazione ha fatto presente che nel corso del 2020 sono stati avviati rapporti con le Regioni per sollecitare la cooperazione all’avvio dell’Osservatorio ed è stato costituito un Gruppo di lavoro ad hoc con alcune regioni rappresentative, dedicato allo scopo, alle quali sarà inoltrata la relazione conclusiva dell’indagine. Dopo aver richiesto la collaborazione della Direzione generale per i sistemi informativi e statistici (interessata alla costituzione dell’Osservatorio sull’abusivismo edilizio che può essere considerato parte del più generale Osservatorio sulla condizione abitativa), la Direzione generale sulla condizione abitativa ha richiesto, in sede di previsioni di bilancio per l’anno finanziario 2021, l’istituzione di un capitolo dedicato all’Osservatorio e la somma di 100 mila euro, in termini sia di cassa che di competenza, quali risorse iniziali per avviare, lo studio dei contenuti delle banche dati degli Osservatori anche regionali al fine di consentire, attraverso l’individuazione dei dati maggiormente significativi, la redazione di un piano dei fabbisogni indispensabile, secondo la prassi della DGsis, alla fornitura di servizi informatici dedicati. Successivamente si procederà all’inserimento dei dati rilevati all’interno di una piattaforma informatica ovvero allo sviluppo di condivisione di dati attraverso interoperabilità*”¹⁷.

Il che fa ben sperare circa la costituzione dell’Osservatorio nella speranza che nel prossimo futuro stime e analisi sul disagio abitativo siano collegate all’erogazione delle risorse pubbliche.

.....
¹⁶ Corte dei Conti: *i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli* (2014-2020), p. 37 <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

¹⁷ Corte dei Conti: *i Fondi per il sostegno all’abitazione in locazione per le categorie sociali deboli* (2014-2020), p.112. <https://www.corteconti.it/HOME/Documenti/Dettaglio-Documenti?id=76d019eb-7f41-4340-ace1-8cc979dc6586>

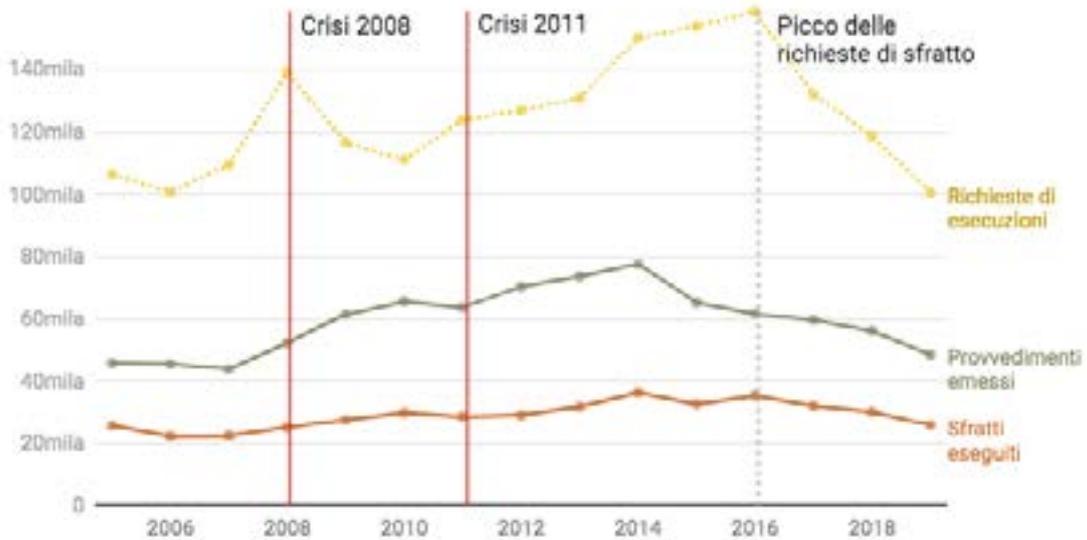
Casa e Pandemia: verso una nuova crisi abitativa

Tutte le analisi, le previsioni e le stime rivelano uno scenario futuro molto complesso. I tempi e i modi con cui la crisi economica collegata alla pandemia si riverserà sul settore casa e inciderà sull'emergenza abitativa sono ancora incerti e dipenderanno da molti fattori, fra cui la capacità governativa di contrastarne gli effetti.

La nuova crisi si inserisce, soprattutto in Italia, in un quadro abitativo già duramente provato dalle due precedenti crisi– quella del 2008 dei mutui *subprime* e quella del 2011 del debito sovrano – come testimoniato dalle 650mila domande di alloggio pubblico pregresse. Può essere utile analizzare l'impatto di queste crisi precedenti, per avere maggiore contezza della condizione di partenza su cui questa nuova crisi si è innestata, e per tentare qualche proiezione futura. Va subito detto che la crisi pandemica, che da subito ha inciso su gran parte della popolazione attraverso il blocco totale delle attività durante il *lockdown*, ha rivelato immediatamente gli effetti economici, a cui si sommeranno dinamiche di medio e lungo periodo dipendenti da molti fattori, fra cui la capacità di contrastare il diffondersi della pandemia. Purtroppo in mancanza di un Osservatorio gli indicatori a cui ci si può affidare sono scarsi.

Non si possono ad esempio analizzare le domande di case popolari per capire se vi sono stati picchi di richieste, dato che queste non vengono catalogate a livello nazionale, così come è complesso capire quante famiglie si siano rivolte ai comuni per l'emergenza abitativa in genere, l'ennesimo dato che non viene raccolto. Pertanto nel tracciare un quadro storico, almeno dal 2004, si sono utilizzati i soli dati pubblici disponibili: l'andamento del mercato immobiliare, censito dall'Omi, gli sfratti, forniti dal Ministero degli Interni e l'erogazione dei sussidi pubblici nel mercato privato delle locazioni, dato raccolto dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Attraverso l'analisi dell'andamento del mercato immobiliare e degli sfratti cercheremo le relazioni fra la rendita e i meccanismi espulsivi e, in ultimo, attraverso l'analisi dell'erogazione dei sussidi cercheremo di capire l'efficacia e la tempestività dell'intervento pubblico nel mercato privato delle locazioni.

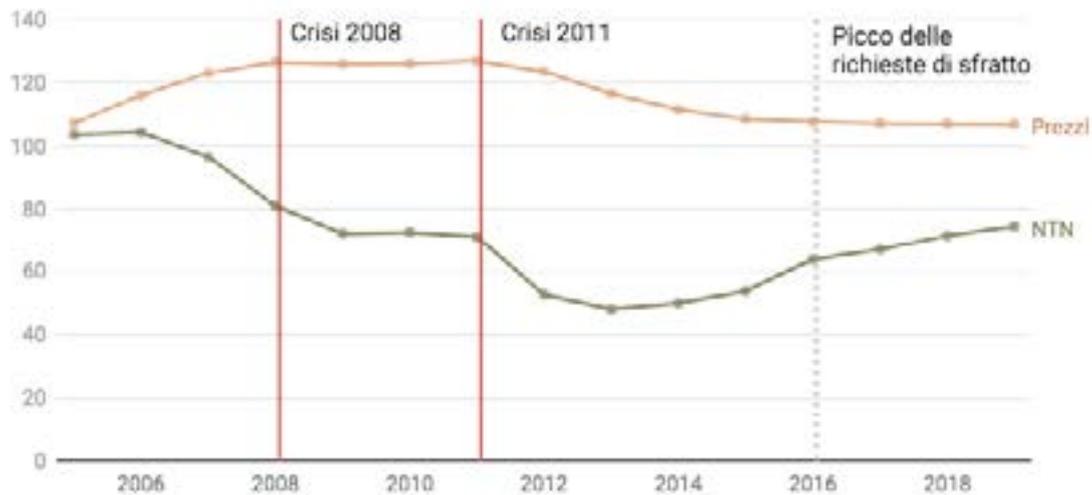
C17. Grafico 3 • Sfratti in Italia dal 2005 al 2019 (Grafico 1/2)



[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: Ministero dell'Interno, Ufficio Centrale di Statistica • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

C17. Grafico 3 • Numero di transazioni e prezzi in Italia dal 2005 al 2019 (Grafico 2/2)



[vai su rapportodiritti.it](http://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> • Fonte: DMI (Osservatorio del mercato immobiliare), Agenzia delle entrate • Scaricare i dati • Creato con Datawrapper

I grafici evidenziano da un lato le crisi economiche, del 2008 e del 2011, e dall'altro le crisi abitative, che coincidono con i picchi delle richieste di esecuzione sfratti nel 2008 e nel 2016. La prima evidenza riguarda proprio il rapporto tra crisi economiche e crisi abitative: se nel 2008 sono coincidenti, nella crisi successiva sembrano svincolate. La fase dal 2004 al 2008 è infatti caratterizzata da un incremento dei prezzi e un

pedissequo incremento degli sfratti che tocca il picco con il sopraggiungere della crisi del 2008: rendita e meccanismi espulsivi vanno di pari passo. Al tempo stesso le transazioni immobiliari toccano un minimo: si comprano poche case, il bene è diventato caro, anche a causa di quella che molti hanno definito la finanziarizzazione della casa. La crisi abitativa del 2008 è quindi determinata dall'incremento dei prezzi e dalla conseguenziale difficoltà di accesso al bene.

È pertanto strettamente collegata a tutto ciò che succede prima della crisi economica, tant'è vero che le richieste di sfratto diminuiscono dal momento che la crisi si manifesta. Nella fase fra le due crisi economiche, dal 2008 al 2011, diminuiscono le richieste di esecuzione degli sfratti ma aumentano le esecuzioni, i prezzi tendono a un piccolo aumento – l'onda lunga delle dinamiche pre-crisi – mentre crollano le transazioni, perché si comprano molte meno case. L'incremento graduale degli sfratti eseguiti in questa fase – si veda il rapporto tra richieste, procedimenti ed esecuzioni – è stato anche determinato dall'accumularsi delle richieste negli anni precedenti a cui si è dato esecuzione in seguito. In questo scenario interviene la crisi del debito sovrano nel 2011: diminuiscono i prezzi delle abitazioni, crollano le transazioni, tuttavia le richieste di sfratto subiscono solo un lieve incremento.

Dalla crisi del 2011 in poi le richieste di sfratto aumentano costantemente fino a toccare il picco nel 2016: è come se gli effetti delle due crisi si fossero sovrapposte e l'onda lunga si fosse riversata sulle dinamiche abitative cinque anni dopo. I due periodi, 2004-2008 e 2011-2016, sono entrambi caratterizzati dall'incremento, fino a un picco, delle richieste di esecuzione. Ma mentre nella prima fase l'incremento dei prezzi (rendita) e meccanismi espulsivi (sfratti) vanno di pari passo, nel secondo periodo alla diminuzione dei prezzi corrisponde l'aumentare degli sfratti. In questa fase non è più la rendita il motore che alimenta gli sfratti. La crisi economica incide come perdita generalizzata di redditività delle famiglie in cui si aggrava la condizione dei meno tutelati e più fragili.

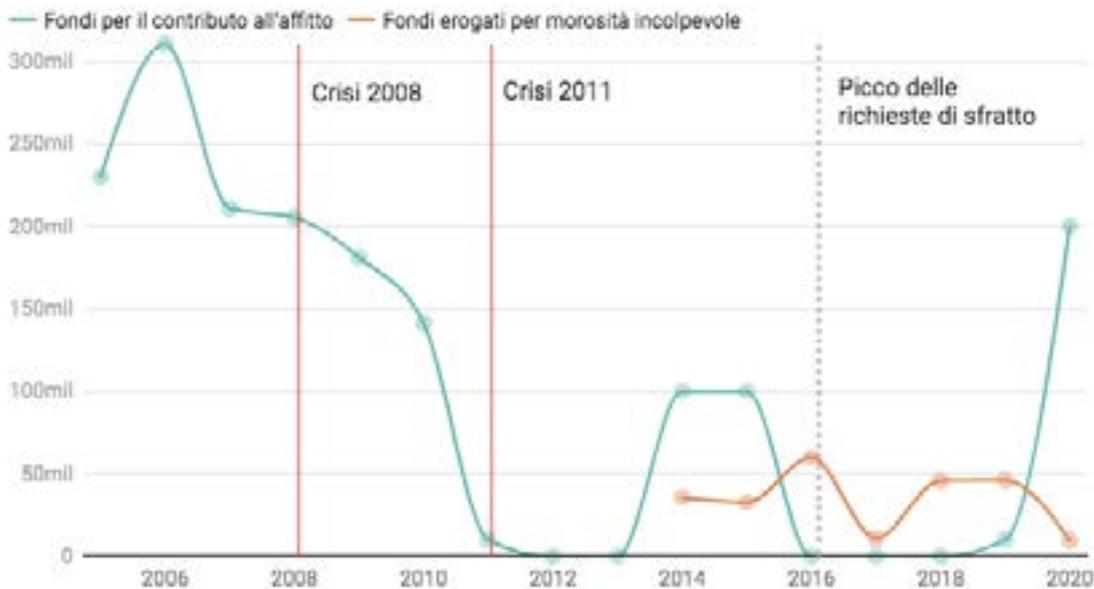
L'aumento della povertà relativa e assoluta, la perdita di ore lavorate e altri indicatori, dimostrano come la crisi economica sia stata particolarmente incisiva nella fascia bassa e in quella che godeva di minori tutele lavorative. Mentre la prima crisi è collegata ai meccanismi della rendita, ossia alla disponibilità economica del bene – aumentano i prezzi, diminuiscono le transazioni, aumentano gli sfratti – la seconda è da mettere in relazione con la perdita di redditività delle famiglie e con la trasformazione del mercato del lavoro. Infatti i prezzi diminuiscono e le transazioni crescono, indice che solo una parte della popolazione non è in grado di accedere al bene.

È interessante notare, per il raffronto di queste due fasi, la variazione delle transazioni: nel 2008 registrano un picco negativo mentre nel 2016 il picco è positivo. La situazione dopo il 2016 stava gradualmente migliorando, come testimoniato dalla diminuzioni delle richieste di sfratto, fino a quando non è sopraggiunta la crisi determinata dalla pandemia nel 2020. A questo quadro, che evidenzia il nesso tra sfratti e dinamiche del mercato immobiliare, bisogna aggiungere i dati sull'intervento pubblico, ossia i sussidi erogati nei vari periodi che, così come sancito dalla legge 431/98, hanno il ruolo di calmierare la pressione abitativa.

Mentre nella prima fase e fino al 2010 l'erogazione dei sussidi, seppur calando, rimane cospicua, dal 2011 al 2014 questa viene completamente azzerata per poi riprendere. Nonostante l'integrazione del nuovo fondo per la morosità incolpevole, l'erogazione in questa seconda fase è depotenziata e non raggiunge mai i livelli degli anni precedenti al 2008. Così, mentre la crisi economica si riversa sulle fasce più deboli della popolazione, i contributi che avrebbero potuto alleviare le difficoltà economiche sono stati di fatto azzerati. Una condizione determinata da scelte politiche che in presenza di un Osservatorio della Condizione Abitativa, così come sancito dalla stessa legge sugli affitti, sarebbe stata difficilmente giustificabile.

La sovrapposizione degli effetti economici e di un mancato intervento pubblico di calmierazione ha portato alla situazione di maggiore pressione abitativa che si è verificata tra il 2014 e 2016.

C17. Grafico 4 • Fondi erogati per il contributo all'affitto e fondo morosità incolpevole dal 2005 al 2020 (mil. di €)



vai su [rapportodiritti.it](https://www.rapportodiritti.it)

Grafico: <https://www.rapportodiritti.it/> - Fonte: Dati MIT, elaborazione dati E. Puccini - Scaricare i dati - Creato con Datawrapper

Nel nuovo scenario determinato dal Covid l'erogazione dei sussidi è ripresa. Nel 2020 si è raggiunta la cifra di 200 milioni con due fondi: uno da 140 milioni e uno da 60 milioni, e per l'anno 2021 sono già stati previsti circa 260 milioni. Un segnale importante e in controtendenza rispetto al passato. Insieme a questo si sta lavorando alla costituzione presso il MIT, così come certificato dalla Delibera della Corte dei Conti n.9 del 2020, dell'Osservatorio, in modo da rendere l'erogazione dei sussidi più organica rispetto alle esigenze abitative.

L'attuale situazione di blocco degli sfratti di fatto ha congelato la situazione fino a giugno 2021, ma cosa accadrà dopo è molto complesso da stimare: *“Diversi istituti di ricerca stanno cercando di delineare scenari e prospettive, ma quando i fenomeni sono così terribilmente incerti e instabili, effettuare esercizi di previsione rischia di non essere di grande aiuto. Si deve dare per scontato che vi sarà una discesa nei livelli delle unità abitative scambiate, ma non si sa se poi il ripristino della condizione di normalità, potrà o meno produrre un recupero dei livelli ante - Covid 19 (e quindi di nuovo una crescita) e di quale entità. Più importante, forse, è comprendere quali sono le azioni positive e gli interventi che i diversi attori, pubblico e privato, devono intraprendere con una strategia non solo di breve periodo. L'azione di Governo, al riguardo, sta producendo interventi di vasta portata dal punto di vista finanziario. Ma oltre alla necessaria e doverosa azione di tenuta e rilancio del sistema economico e dei redditi delle famiglie, una riflessione e un'azione innovativa di medio-lungo periodo anche sull'abitare si ritiene altrettanto necessaria”*¹⁸. Ci sentiamo di condividere queste valutazioni dell'Agenzia delle Entrate, soprattutto sul bisogno di una azione innovativa nell'abitare. La maggior parte della legislazione che regola il settore è stata redatta negli anni Novanta, in un momento storico caratterizzato da dinamiche socio-economiche molto diverse e con altre previsioni di crescita. La fine del finanziamento dell'edilizia pubblica – abolizione della Gescal nel 1998 – la dismissione del patrimonio pubblico – attraverso la legge 560 del 1993 – e l'introduzione dei sussidi all'affitto – legge 431 del 1998 – individuano un chiaro atteggiamento

.....

¹⁸ Agenzia delle Entrate, Rapporto del mercato immobiliare 2020, p.6 https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263076/RI2020_20200521_Residenziale.pdf/40fee96c-49ad-6edb-e36b-1f54ff623b12

del pubblico nei confronti della crisi abitativa, che all'epoca si credeva superata, ma che se dagli anni 2013 ha ripreso in forma consistente, dopo la pandemia esploderà.

A questo quadro va aggiunta la successiva legislazione del 2008, il Piano Casa, volta a integrare i bisogni abitativi attraverso l'interazione di soggetti pubblici e soggetti privati i cui risultati ad anni di distanza però non sono stati significativi. L'insieme di questi strumenti non sembra più adeguato a soddisfare le attuali necessità della cittadinanza ed è indispensabile un ripensamento del ruolo del pubblico nel settore. Al tempo stesso la questione abitativa è notevolmente cambiata rispetto al passato, svolgendo sempre più un ruolo fondamentale per la riuscita delle politiche di welfare così come avviene nella maggior parte dei paesi europei. Da noi la questione viene invece spesso ridotta alla mera necessità di fabbisogno inteso come costruzione o acquisizione di alloggi pubblici, senza alcuna interazione con politiche sociali e politiche attive per il lavoro. Anche l'utenza dell'edilizia pubblica ha profondamente mutato carattere: quelli che una volta erano alloggi per i lavoratori – da qui il nome Gestione Case dei Lavoratori, abbreviato in Gescal – oggi spesso accolgono pensionati minimi e inoccupati. Se le due precedenti crisi avevano inciso maggiormente sulle fasce più deboli della popolazione, lo stesso schema rischia di riprodursi con la crisi economica determinata dalla pandemia, rendendo le speranze di emancipazione dei nuclei ancora più difficoltose. La grande concentrazione di alloggi pubblici – ancora oggi la via privilegiata per risolvere l'emergenza abitativa – in alcuni quartieri, ha negativamente risentito di queste dinamiche incrementando tutti gli indicatori statistici del disagio, dalla disoccupazione al disagio sociale¹⁹.

La questione delle grandi periferie urbane è strettamente connessa al tema dell'emergenza abitativa, e nel prossimo futuro dovrebbe implicare un diverso approccio al tema mirato all'uso di quegli alloggi che si rendono disponibili all'interno di questi complessi per sviluppare politiche mirate al mix sociale. Una ultima considerazione deve essere fatta circa gli strumenti di governo della città. Se nelle precedenti fasi l'Urbanistica è stato lo strumento privilegiato con cui il pubblico ha voluto governare la trasformazione fisica e lo sviluppo urbano, oggi, in una fase in cui le città non crescono ma sono al tempo stesso sottoposte a violente trasformazioni socio-economiche, sembra uno strumento inadeguato. L'asse dell'azione pubblica dovrebbe guardare oltre la necessità di alloggi, per considerare le necessità degli abitanti, perché le molteplici istanze in ballo non possono essere appagate solo con l'alloggio. Le politiche abitative, che finora di certo non hanno goduto di un ruolo di primo piano, sono lo strumento con cui il pubblico attua il diritto all'abitazione. Manca tuttavia un chiaro quadro di riferimento nazionale che a partire dalla definizione dei livelli essenziali e inderogabili di assistenza strutturi una serie di azioni consequenziali. Al tempo stesso le Politiche Abitative sono lo strumento per prevenire dinamiche distorsive nelle città. Se da un lato la pandemia ha evidenziato le difficili condizioni delle periferie, dall'altro ha rivelato la fragilità dei centri storici in cui la funzione turistica ha sostituito quella residenziale. Si tratta di due problemi complessi che necessitano di una visione pubblica d'insieme e di una consequenziale azione complessiva di intervento.

La futura riflessione da sviluppare sul diritto all'abitare, ampiamente riconosciuto da norme comunitarie e nazionali, in un sistema come il nostro che lo vincola alle disponibilità economiche, passa necessariamente anche per l'efficacia degli strumenti, che a parità di spesa possono intercettare maggiori bisogni, e per le finalità che si pongono. La stagione di riforme che necessariamente si aprirà con il Next Generation EU dovrebbe essere l'occasione per sciogliere vecchi nodi strutturali nel settore della casa e per impostare politiche innovative che tengano conto anche dei nuovi bisogni.

.....

19 <https://osservatoriocasasroma.com/2018/08/02/2-2-il-disagio-sociale-nei-quartieri-di-edilizia-residenziale-pubblica-a-roma/>