

10. CASE IN AFFIDO:  
IL RIUSO DEL PATRIMONIO PRIVATO  
IN UNA PROSPETTIVA DI LOCAZIONE SOCIALE

1. *La piccola proprietà edilizia, tra domanda e offerta di locazione*

Negli ultimi decenni, in particolare dalla crisi del 2007, in Italia si è assistito a un significativo incremento della domanda di alloggi in locazione a condizioni accessibili [Nomisma-Federcasa 2020], connessa sia all'aumento delle famiglie con redditi troppo bassi per sostenere il costo di mercato degli affitti o per attivare un credito per l'acquisto di un alloggio in proprietà, sia alla maggiore mobilità per necessità di vita o lavoro. A tale domanda fa fronte un'offerta del tutto inadeguata, articolata in tre principali componenti.

La prima corrisponde ai patrimoni di Edilizia residenziale pubblica (Erp) erosi dai processi di alienazione e indeboliti da manutenzioni via via insufficienti, che ne hanno intaccato la capacità di trattare un fabbisogno abitativo in crescita ed evoluzione [LaboratorioCittàPubblica 2008; si veda anche la proposta 11 nel presente volume].

La seconda corrisponde all'offerta molto ridotta di housing sociale prodottasi nell'ultimo decennio (in alcune grandi e medie città) per soddisfare una quota crescente di soggetti che non rientrano nei parametri dell'edilizia popolare, ma che faticano a ricorrere alla libera locazione.

La terza e ultima componente coincide con il vasto campo della proprietà edilizia privata diffusa, che oggi dà risposta a gran parte della domanda di locazioni accessibili, e verso cui si è progressivamente rivolta anche l'area dell'inquinato più debole. In Italia, a fronte del 71,9% dei nuclei familiari residenti in abitazioni in proprietà, le famiglie che pagano un affitto sono pari al 18,5%; il 16% (sempre sul totale) vive in alloggi in prevalenza di piccoli proprietari [Nomisma-Federcasa 2016]. Si tratta quindi di

un campo che svolge un ruolo importante, ma che rischia una riduzione della propria capacità di risposta per effetto di almeno due differenti fenomeni.

Da un lato, soprattutto nelle grandi città con mercati immobiliari dinamici e nei territori a vocazione turistica, si registra lo spostamento di molti alloggi verso affitti a elevatissima rotazione che offrono rendite più elevate. Si tratta di modalità che tuttavia presuppongono una capacità imprenditoriale e gestionale che non tutti i proprietari sono in grado di esercitare.

Dall'altro, si assiste a fenomeni di sottoutilizzo o non utilizzo di una quota rilevante di patrimonio, difficile da quantificare e territorializzare [Mef-Agenzia delle Entrate 2019], comprendente grandi alloggi occupati da famiglie di dimensioni ridotte o unipersonali, sovente composte da persone anziane; seconde case il cui valore è crollato per il declino dei contesti in cui sono inserite; case immobilizzate dal mancato accordo fra più eredi; o, ancora, case che necessiterebbero di interventi di manutenzione per essere locate, ma che sono mantenute vuote perché il mercato dell'affitto non permette il rientro dell'investimento. In quest'ultimo caso i proprietari spesso rimangono in attesa di condizioni che consentano di rivendere alloggi o fabbricati garantendo un guadagno o almeno il recupero del capitale inizialmente investito; condizioni che sempre meno si verificano nella gran parte dei mercati immobiliari del nostro paese.

## *2. Oltre le agenzie per l'affitto*

Sulla piccola proprietà sfitta, diverse amministrazioni comunali hanno da tempo iniziato a intervenire mediante la costituzione di «agenzie per l'affitto», svolgendo un ruolo combinato di intermediazione immobiliare, riduzione delle imposte locali e garanzia al mancato versamento dei canoni di locazione, nel tentativo di rispondere a un duplice ordine di questioni. Da un lato, favorire l'affitto di parte del patrimonio residenziale privato a canoni inferiori rispetto a quelli di mercato. Dall'altro, rispondere alle necessità della

piccola proprietà, stretta tra l'imposizione patrimoniale e il timore della morosità.

Queste esperienze hanno indicato una strada promettente, ma hanno altresì dimostrato come garanzie economiche ed erogazione ai proprietari di contributi a fondo perduto non siano sufficienti a smobilitare in maniera significativa questo tipo di offerta. Si tratta di un patrimonio spesso in cattivo stato di conservazione, con tipologie inadeguate rispetto alle domande abitative emergenti, o che non risponde agli standard normativi e prestazionali attuali (per inefficienza energetica con aggravio dei costi di gestione, scarsità di dotazioni impiantistiche, obsolescenza di finiture e serramenti). Per rimmetterlo in gioco sarebbe necessaria una capacità di intervento che i proprietari – spesso numerosi e frammentati, anziani o con scarse disponibilità economiche – non riescono a esprimere, o mercati in grado di riconoscere e remunerare l'investimento effettuato. Di conseguenza, i bonus, che a partire dagli anni Novanta sono stati destinati alla ristrutturazione edilizia e al risparmio energetico, da soli, non si sono dimostrati capaci di incidere in modo rilevante su questo segmento dello stock, spesso, al contrario, contribuendo ad ampliare i divari tra gli immobili oggetto di riqualificazione (e le rendite positive derivanti) localizzati in aree urbane dinamiche, e quelli che rimangono indietro, via via meno utilizzati e mantenuti, che seguono una traiettoria di progressivo declino e perdita di valore (si veda la proposta 9).

### 3. *Un soggetto gestore evoluto*

Al fine di riattivare un'importante offerta inespresa, la prospettiva di intervento qui ipotizzata mira a incentivare la re-immissione sul mercato dell'affitto della quota di patrimonio privato sottoutilizzato o non utilizzato, con due principali obiettivi: ampliare l'offerta abitativa per nuclei familiari in condizioni di fragilità e con redditi medio-bassi; rispondere alle difficoltà dei proprietari che non riescono a intervenire autonomamente sul proprio patrimonio, stimo-

lando l'affitto a canone concordato e associando, ai vantaggi fiscali già disponibili per tale modalità di locazione, specifiche garanzie e un supporto procedurale e tecnico a interventi di adeguamento e riqualificazione edilizia.

A tal fine, e sulla scorta dell'esperienza delle agenzie per l'affitto, si immagina la costituzione di un soggetto gestore evoluto, in grado di ricevere «in affidato» e «rimettere al lavoro» patrimoni abitativi privati, mediante un'azione integrata di intermediazione tra domanda e offerta e ammodernamento tipologico e prestazionale dell'immobile. Un'azione che sia orientata al progressivo incremento della quantità di alloggi presi in carico, fino a coprire in modo strutturale una porzione rilevante della locazione in un dato territorio.

Entro questa prospettiva generale si possono identificare due principali contesti di intervento, a cui corrispondono differenti domande e tipi di patrimoni residenziali.

In primo luogo, aree metropolitane e città medie contraddistinte da tensione abitativa e da quote significative di abitazioni private non occupate, perché, ad esempio, localizzate in quartieri che, nel tempo, non sono stati oggetto di interventi di riqualificazione urbana e di ristrutturazione edilizia, e dove ad alloggi di proprietà di singoli soggetti spesso si affiancano patrimoni diffusi di società immobiliari. Un'azione sulle abitazioni private sottoutilizzate e inutilizzate potrebbe qui contribuire a calmierare il mercato locale dell'affitto, senza ulteriori incrementi dello stock, né estensioni dell'urbanizzato o della rete dei servizi.

Un secondo ambito riguarda territori caratterizzati da patrimoni abitativi in declino, che hanno perso molto del proprio valore economico, ma che mantengono un potenziale valore d'uso, quali le urbanizzazioni costiere di ex seconde case vicine a grandi città e oggi riabitate da soggetti fragili. Qui la proposta può contribuire a riportare tali patrimoni entro un regime locativo sicuro e trasparente, attivando programmi di manutenzione orientati a migliorarne le condizioni abitative [Laino e Zanfi 2017].

### 3.1. *Molti attori, una regia*

In coerenza alle disposizioni della legge nazionale che disciplina le locazioni (legge 431/1998), si propone che il nuovo soggetto gestore faccia capo direttamente alle amministrazioni comunali, in quanto istituzioni in grado di offrire i necessari livelli di integrazione tra politiche e interventi, nonché idonee garanzie a proprietari e inquilini. I comuni possono infatti mettere a punto azioni congiunte negli ambiti della promozione sociale e della casa, definire e modulare la fiscalità patrimoniale locale, costituirsi quali garanti rispetto a forme di morosità e di salvaguardia dell'immobile.

I comuni svolgeranno queste funzioni promuovendo e coordinando la costituzione di un soggetto gestore evoluto, sulla base di accordi di collaborazione e attraverso la costituzione di un tavolo tecnico che coinvolga l'azienda casa locale, tutti i soggetti protagonisti degli accordi territoriali per la definizione dei canoni concordati (associazioni di proprietari e sindacati/associazioni degli inquilini) ed, eventualmente, rappresentanti del terzo settore, consorzi e imprese di costruzione, istituti e fondazioni bancarie.

La scelta del soggetto gestore deve basarsi sulle specificità e possibilità organizzative degli attori presenti nei territori. L'ipotesi che il «braccio tecnico» sia interno all'amministrazione o all'azienda casa locale – così da trarre vantaggio dalle esperienze maturate nei campi delle politiche abitative e socio-assistenziali – si scontra tuttavia con la possibile mancanza di personale e competenze interne e con alcune carenze del settore pubblico (scarsa agilità e velocità a fronte di procedure e protocolli operativi non standardizzabili). La proposta si orienta pertanto verso attori e strutture esterne con una solida tradizione nel campo abitativo e di dialogo con le istituzioni pubbliche. Il riferimento è al privato, al privato sociale, a cooperative, a imprese di costruzione e piccoli artigiani, o alle ESCO, anche attraverso la costituzione di associazioni temporanee di imprese, in grado di garantire la gestione dell'intero processo e l'erogazione dell'ampia gamma di servizi richiesti, dalla promozione dell'iniziativa,

alla manutenzione e ristrutturazione degli alloggi, alle procedure di affitto.

In tutti i casi, la regia del comune permane come fattore cardine di garanzia delle finalità dell'operazione, e come elemento di coordinamento tra i molti livelli e attori istituzionali a cui fanno riferimento le politiche abitative locali.

#### 4. *Una gestione complessa*

Anche attraverso campagne di informazione e comunicazione rivolte ai potenziali proprietari e locatari, il gestore evoluto svolgerà – direttamente e/o coordinando soggetti terzi – diverse attività tese alla completa presa in carico degli alloggi, tra loro integrate e orientate alla tenuta sociale ed economica dei singoli passaggi.

##### 4.1. *Diversi fronti di azione*

Seguendo l'operato delle agenzie per l'affitto, un primo gruppo di attività riguarda l'assunzione «in affitto» degli alloggi dai rispettivi proprietari e la loro concessione a locatari individuati attraverso un monitoraggio della domanda abitativa. Le operazioni di verifica preliminare dello stato degli appartamenti e della rispondenza dei potenziali inquilini ad alcuni criteri economici e sociali costituiscono un passaggio fondamentale nell'assicurare la sostenibilità dell'intera operazione in rapporto alle risorse finanziarie di cui l'amministrazione può effettivamente disporre. Questo significa stabilire, da un lato, una soglia minima di dotazioni e prestazioni che gli alloggi devono fornire (così da contingentare le manutenzioni necessarie), dall'altro, i requisiti richiesti agli inquilini (ad es. criteri minimi di reddito, non avere avuto sfratti per morosità o contenziosi nel pagamento delle tasse, per limitare il rischio di incorrere in situazioni di multi-problematicità e conflitti condominiali).

Un secondo gruppo di attività attiene alla progettazione e alla realizzazione – per conto e in accordo con i proprie-

tari – degli interventi sugli alloggi stessi, mirati alla riqualificazione rispetto a nuovi standard tecnologici e tipologici e al miglioramento delle prestazioni energetiche, ricorrendo ai bonus edilizi ed energetici disponibili a livello nazionale. Gli interventi dovrebbero avvenire attraverso linee guida e soluzioni standardizzate, ma a elevata flessibilità e durabilità; operando con cantieri leggeri e veloci, reversibili; impiegando componenti riciclati o provenienti da materie prime non fossili (pannelli di fibre vegetali, legno, ecc.). In tal senso, se ne può immaginare l'estensione anche alla ristrutturazione delle parti comuni dei fabbricati, per renderle disponibili sia all'uso dei condòmini, sia a un'eventuale loro rimessa a reddito attraverso l'insediamento di micro-servizi di quartiere.

Un terzo campo di attività attiene, infine, alla gestione dei rapporti con proprietari e inquilini. In cambio di un affitto a canone concordato per almeno tre anni (eventualmente rinnovabili), i proprietari possono ottenere ulteriori sgravi fiscali rispetto a quelli già previsti per il canone concordato stesso, coperture economiche nei confronti di morosità e danni da parte degli inquilini. Per i locatari a tali garanzie può aggiungersi, oltre all'esenzione dal versamento di un deposito cauzionale, una più mirata distribuzione dei fondi nazionali e regionali a sostegno dell'affitto, tale da assicurare il mantenimento dell'alloggio anche in presenza di difficoltà economiche temporanee.

## 5. *Risorse e tempi*

Le attività promosse dai comuni e implementate dal soggetto gestore evoluto possono essere sostenute da due principali modalità di finanziamento: pubbliche, dirette e indirette (incentivi e sgravi fiscali); in autofinanziamento da parte dei privati proprietari degli immobili, attraverso una riduzione dei canoni d'affitto percepiti, finalizzata all'ammortamento delle spese di intervento.

### 5.1. *Il finanziamento pubblico*

A supporto delle garanzie per morosità e danni e dell'abbattimento delle imposte locali, si rendono necessarie risorse pubbliche, erogate con continuità e certezza nel tempo, ai livelli statale e regionale, parzialmente connesse al potenziamento di canali già in essere. Si può infatti lavorare sull'incremento delle risorse destinate ai contributi per l'affitto, sulla razionalizzazione e diversificazione delle loro modalità di erogazione, intendendoli come parte di un pacchetto unitario di fondi nazionali e locali (da quelli destinati alla morosità incolpevole, a quelli orientati a supportare l'accesso alle abitazioni in locazione). Se integrati nelle operazioni qui descritte, tali fondi possono ampliare i propri effetti, contribuendo a contrastare il degrado e a migliorare l'efficienza del patrimonio esistente, a stimolare l'evoluzione del settore delle costruzioni, a lanciare l'imprenditorialità giovanile locale attraverso il coinvolgimento di soggetti del terzo settore.

Sul fronte della manutenzione degli alloggi, un aspetto importante attiene alla formalizzazione di disposizioni normative che consentano alle amministrazioni locali di attivare mutui specificamente destinati a coprire le spese di realizzazione delle opere. Qualora tali spese eccedano l'importo ammortizzabile nei tempi stabiliti nel contratto di affitto, ulteriori risorse pubbliche potrebbero essere recuperate dai fondi per l'housing sociale, con l'obiettivo di ridurre la quota destinata alle nuove costruzioni, favorire lo sviluppo di economie circolari e contenere il consumo di suolo.

### 5.2. *L'autofinanziamento dei proprietari*

Assumendo a riferimento alcune attività sviluppate dall'Agence nationale de l'habitat francese (Anah)<sup>1</sup>, si ipotizza che il proprietario affitti l'unità immobiliare direttamente al soggetto gestore evoluto, cedendogli il credito d'imposta derivante dalle operazioni di ristrutturazione e riqualificazio-



ne energetica. In tale prospettiva è auspicabile che i bonus statali vengano incrementati nei casi di utilizzo sociale di alloggi e immobili.

Il soggetto gestore evoluto prende in carico l'alloggio definendo canone di locazione, interventi da effettuare e loro implementazione, anticipandone i costi con il supporto dell'amministrazione comunale ed esonerando così il privato in possesso dell'appartamento dal ricorso a meccanismi di credito (e dalle connesse condizioni e spese aggiuntive). Durante il periodo di affitto, il ritorno economico al proprietario dipenderà dall'entità e dai tempi di ammortamento degli interventi. Potrà variare da un minimo pari alla riduzione delle imposte sull'immobile e sui servizi urbani (cedolare secca e abbattimento di Imu, Irpef e Tasi, già previsti per il canone concordato), alla possibilità di usufruire di ulteriori sgravi fiscali e percepire la quota parte del canone di locazione eccedente i costi degli interventi edilizi. In questo senso, si sottolinea l'importanza di estendere a tutto il territorio nazionale i benefici per contratti a canone concordato oggi limitati ai comuni ad Alta tensione abitativa (Ata). Anche la durata del contratto d'affitto fra proprietario e soggetto gestore rappresenta una variabile significativa per diluire nel tempo l'ammortamento dei costi di manutenzione, garantirne l'effettiva copertura tramite la riscossione dei canoni, ed evitare così la richiesta al proprietario dell'esborso della quota rimanente al termine del contratto (qualora non coperta da finanziamenti pubblici aggiuntivi). La costruzione di un piano economico di dettaglio per ciascun intervento costituisce perciò un passaggio preliminare ineludibile.

In ogni caso, l'autofinanziamento così modulato garantirà al proprietario, in una prima fase, una riduzione delle spese (imposte e gestione) e, negli anni, dopo l'ammortamento, un ritorno economico pari quantomeno al canone concordato (al netto di un minimo contributo per le attività del soggetto gestore), o proporzionato al maggior valore acquisito dall'immobile (qualora l'opzione sia di passare al libero mercato terminato il contratto di affitto sociale).

La fattibilità economica delle opere di riqualificazione e il loro ammortamento potranno essere infine facilitati dalle economie derivanti da una gestione estesa e innovativa dei processi edilizi, tramite: l'uso di prodotti e attrezzature industrializzati a catalogo (ad es. blocchi bagni e cucine); l'organizzazione dei cantieri in parallelo/sequenza e il ricorso a pool di imprese/artigiani specializzati, così da contrarre i tempi e i costi di intervento; l'utilizzo di soluzioni tipologiche e tecnologie ad elevata flessibilità e/o durabilità, finalizzate a ridurre le successive spese di gestione degli immobili.

Dalle considerazioni sin qui sviluppate risulta comunque evidente come un apporto finanziario pubblico costituisca un elemento imprescindibile, almeno nella sua modalità indiretta. I tempi di rientro dei costi di manutenzione sostenuti a mezzo del soggetto gestore rappresentano un fattore di potenziale criticità dell'intera operazione. Assai diverse sono infatti le disponibilità economiche e di «attesa» dei ritorni remunerativi di singoli piccoli proprietari e di società immobiliari con patrimoni diffusi e più cospicui. Ne consegue la necessità di un approccio strategico e altamente contestualizzato da parte delle pubbliche amministrazioni, mirato a tarare modelli e modalità di intervento sulle specificità dell'offerta locale, sulla grana e sulle condizioni effettive del patrimonio privato disponibile, sulle caratteristiche e necessità dei suoi proprietari.

Una prima versione della proposta è stata discussa con Giovanni Ghini, Annalisa Righi e Silvia Sitton del Comune di Modena e con Alfredo Zagatti di ASPPI (Associazione Sindacale Piccoli Proprietari Immobiliari). Il presente testo è quindi debitore dei loro preziosi commenti e indicazioni, per i quali li ringraziamo in questa sede.

### *Note*

<sup>1</sup> Si veda il modello di locazione/sublocazione Solibail e la sua estensione agli interventi fisici di trasformazione (<https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/louer-solidaire-avec-solibail>).

## Riferimenti bibliografici

Cassa Depositi e Prestiti

2017 *Housing sociale. Stato attuale in Italia e nei principali Paesi europei*, Torino, [http://www.unioneinquilini.it/public/doc/cassa\\_depositi\\_e\\_prestiti\\_dati\\_su\\_social\\_housing\\_in\\_italia\\_e\\_in\\_europa.pdf](http://www.unioneinquilini.it/public/doc/cassa_depositi_e_prestiti_dati_su_social_housing_in_italia_e_in_europa.pdf).

LaboratorioCittàPubblica

2008 *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Milano, Bruno Mondadori.

Laino, G. e Zanfi, F.

2017 *Gestire il filtering delle seconde abitazioni entro una prospettiva di «uso sociale»*, in F. Curci, E. Formato e F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, Donzelli, pp. 291-300.

Mef-Agenzia delle Entrate

2019 *Gli immobili in Italia. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*, Roma, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/gli-immobili-in-italia-20191>.

Nomisma-Federcasa

2016 *Dimensione e caratteristiche del disagio abitativo in Italia e ruolo delle aziende per la casa. Sintesi*, Roma, <http://www.casaspa.it/INFORMAZIONI/nomisma/Circolare%20Nomisma.PDF>.

2020 *Dimensione del disagio abitativo pre e post emergenza Covid 19*, Roma, s.e., <http://cms.federcasa.it/download.aspx?id=9fe957dd-f413-476f-ba81-4c05cf30149e>.

