

La fragilità dell'affitto (prima, durante e dopo l'emergenza Covid-19) e il punto sulle misure ordinarie e straordinarie

Povertà, affitto ed emergenza Coronavirus in Italia

Il *lockdown* della maggior parte delle attività economiche in molti paesi europei, come noto, sta determinando un grave aumento della difficoltà economica. Un numero crescente di individui e famiglie ha visto ridursi o scomparire le proprie fonti di reddito e, a meno di ampie misure di protezione, si attende un periodo di difficoltà diffusa. Si pone drammaticamente il problema di sostenibilità delle spese per la vita quotidiana e il rischio di un allargamento ulteriore della povertà.

In Italia il fenomeno della povertà è già significativo ben prima dell'emergenza: le famiglie in povertà assoluta in Italia erano nel 2018 il 7,0% del totale (1,8 milioni di famiglie), quelle in povertà relativa poco più di 3 milioni (11,8%), entrambi i dati in crescita rispetto agli anni precedenti¹. In questa condizione, mentre le misure di contrasto al contagio impongono di rimanere in casa, a fronte di vecchie e nuove vulnerabilità economiche proprio il mantenimento dell'abitazione pone gravi problemi alle possibilità economiche di molte famiglie, specialmente per quelle che abitano in affitto, che è un settore già critico. Infatti, secondo Istat, se le famiglie in affitto sul totale italiano sono circa il 18,7% (quasi 5 milioni), quasi la metà delle famiglie povere vive in affitto (46,6%), un settore abitativo dove la povertà è dunque sovra rappresentata. Inoltre, la distribuzione dei redditi rispetto al titolo di godimento in Italia non è uniforme e le fasce basse di reddito tendono a essere molto più inquilini che proprietari (fig. 1): nel quinto di reddito più basso, quasi la metà delle famiglie sono in affitto; nel quinto di reddito più alto, meno del 3%².

quinti di reddito familiare	titolo di godimento			
	proprietà	affitto	riscatto	altro titolo
5° quinto (più ricco)	91,7%	2,7%	0,1%	5,6%
4° quinto	83,7%	8,9%	0,5%	7,0%
3° quinto	73,7%	14,4%	0,7%	11,2%
2° quinto	54,2%	30,0%	0,8%	15,0%
1° quinto (più povero)	35,5%	47,3%	0,5%	16,7%

Figura 1 Relazione tra titolo di godimento dell'abitazione di residenza e reddito. Fonte: Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014, Supplementi al Bollettino Statistico Indagini campionarie, Anno XXV, 2015

Ci sono evidenze che nel settore dell'affitto la difficoltà a sostenere le spese abitative è andata progressivamente aumentando. Secondo Nomisma, sul totale delle famiglie in affitto in Italia (dato che include anche gli inquilini delle case popolari, circa 700.000 famiglie, e dunque sottostima la difficoltà degli inquilini nel mercato privato) la quota di famiglie in disagio economico – il cui canone cioè supera il 30% del reddito e dunque hanno un problema di *affordability* – è più che raddoppiata dal 1993 al 2016³, arrivando a circa il 35% del totale delle famiglie in affitto. Le spese abitative rappresentano dunque ordinariamente un peso elevato sui redditi delle famiglie in locazione, dato confermato dal numero elevato di sfratti: nel 2017 sono stati emessi oltre 130.000 provvedimenti di sfratto e conseguenti oltre 50.000 richieste di esecuzione, circa il 90% dei quali per morosità e dunque per difficoltà economiche, di cui 32.000 eseguiti. Un fenomeno che ha vissuto un aumento tendenziale nel tempo (fig. 2)

¹ Istat, le statistiche dell'Istat sulla povertà, anno 2018, Statistiche report.

² Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014, Supplementi al Bollettino Statistico Indagini campionarie, Anno XXV, 2015.

³ Nomisma, Dimensioni e caratteristiche del disagio abitativo in Italia, cit.

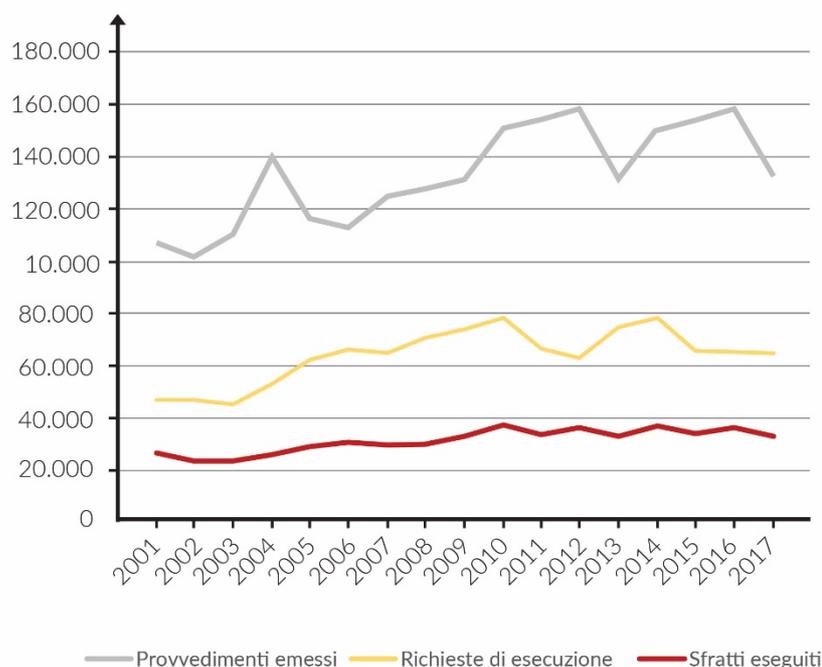


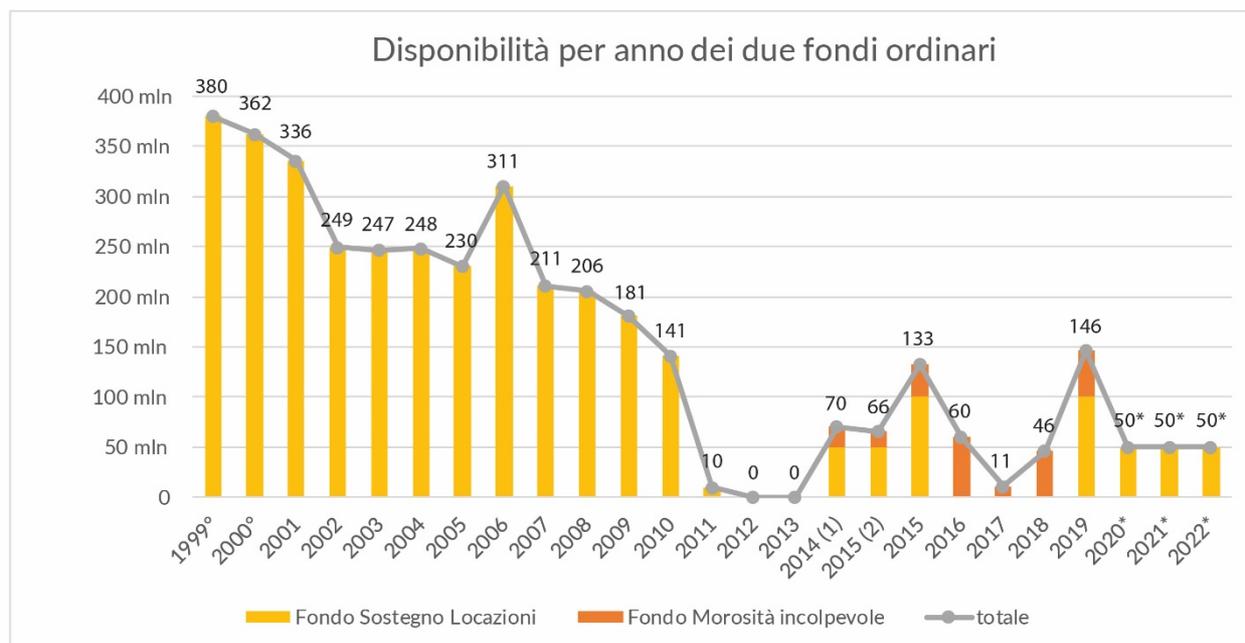
Figura 2 Gli sfratti in Italia: andamento dei provvedimenti emessi, delle richieste di esecuzione e degli sfratti eseguiti dal 2001 al 2017. Fonte: elaborazione propria su dati Ministero dell'Interno.

Prevedibilmente, gli effetti economici del *lockdown* non potranno che amplificare questo fenomeno ed indebolire ulteriormente le capacità economiche delle famiglie in affitto. Anche se la povertà non esclude i proprietari di casa, è ragionevole aspettarsi che le maggiori difficoltà di sostenibilità delle spese abitative, almeno sul breve e medio termine, si avranno proprio tra gli inquilini. È dunque importante prendere misure adeguate affinché gli effetti della pandemia non sfocino in conseguenze economiche e sociali di lungo periodo, anche e soprattutto in relazione alle spese abitative. A meno di efficaci misure, l'effetto atteso è un'ondata massiva di sfratti e l'aumento della povertà determinata dalla combinazione di erosione o scomparsa dei redditi e spese per la locazione (più eventuali morosità accumulate durante l'emergenza). Pertanto, di seguito si riportano e analizzano gli strumenti di politiche pubbliche ordinariamente presenti per il sostegno agli inquilini e le misure straordinarie prese dal governo italiano per far fronte all'emergenza Covid-19 dal punto di vista dell'affitto.

Il punto sulle misure ordinarie e straordinarie per il sostegno all'affitto e agli inquilini in Italia

Le principali misure per il sostegno e la salvaguardia degli inquilini e del settore dell'affitto sono rappresentati in Italia da due fondi nazionali, istituiti in momenti diversi e con finalità in parte parallele e differenti e in parte sovrapposte (tanto che nella Legge di bilancio 2018 si è disposta la possibilità del trasferimento di risorse non spese dall'uno all'altro). Il *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*, istituito dalla legge 341/1998, che rende disponibile ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per migliorare le condizioni di locazione di inquilini a basso reddito e in caso di aggravamento delle condizioni socioeconomiche del nucleo. Il fondo ha ricevuto finanziamenti molto differenziati di anno in anno (fig. 3), con una tendenza alla diminuzione e in alcuni anni non è stato finanziato; contava 10 milioni di euro nel 2019 (Decreto MEF 31 dicembre 2018) e conta 60 milioni nel 2020 (Decreto MEF 30 dicembre 2019). Il *Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli*, istituito dal decreto-legge 102/2013 (fig. 3), che rende disponibile ai Comuni, attraverso le Regioni, risorse per sostenere le famiglie destinatarie di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con sopravvenuta impossibilità a

provvedere al pagamento del canone di locazione a causa della perdita o consistente riduzione del reddito del nucleo familiare. Il fondo contava 46,1 milioni di euro nel 2019 (Decreto MEF 31 dicembre 2018) e conta 9,5 milioni nel 2020 (Decreto MEF 30 dicembre 2019). Dal 2019 esiste il Reddito di cittadinanza, che include anche un contributo per il pagamento dell'affitto (fino a massimo 280 euro al mese per i nuclei familiari unipersonali), i cui limiti sono già stati discussi su Welforum⁴. La Legge di bilancio 2020 ha stanziato risorse per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021, 2022); non è invece ancora chiaro se ci saranno stanziamenti straordinari per il fondo morosità incolpevole 2020. Come si vedrà, però, l'efficacia di questi strumenti è limitata anche in condizioni ordinarie e perciò rischiano di essere a maggior ragione inadeguati in condizioni di emergenza.



Dati estratti dai decreti di riparto annuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (nel 2014 ce ne sono stati due); dal 2008 al 2011 del Sottosegretario di Stato con delega alle politiche abitative.

* I valori sono quelli previsti dalla Legge di Bilancio 2020 (Legge 27 dicembre 2019, n. 160, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022", Art. 234.

° Nel 1999 e 2000 il ministero di competenza era quello dei Lavori Pubblici.

Figura 3 Entità del finanziamento al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (FSL) dal 2001 al 2019 e al Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (Fondo morosità incolpevole) dal 2014 al 2019. Fonte: elaborazione propria su dati www.fondielfare.it.

Per quanto riguarda le misure straordinarie, il decreto "Cura Italia" ha sospeso gli sfratti per 3 mesi a partire da aprile, in seguito prorogati fino a settembre 2020, ma non ha previsto particolari forme di agevolazione economica per gli inquilini⁵. Secondo l'Unione Inquilini, il governo italiano ha recentemente sbloccato circa 70 milioni di euro per il fondo per la morosità incolpevole ed è in discussione una forma di contributo straordinario⁶. Il viceministro dell'Economia Laura Castelli ha affermato che «esistono già alcune misure che possono essere attivate da chi ne ha necessità, tra cui è bene ricordare il Fondo Morosità Incolpevole, il Fondo Nazionale Sostegno all'accesso alle Abitazioni in Locazione e il "bonus affitto 2020" per le famiglie a

⁴ <https://welforum.it/il-punto/il-reddito-di-cittadinanza-e-la-poverta-abitativa/>

⁵ Decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, detto "Cura Italia", Art. 103, comma 6: "L'esecuzione dei provvedimenti di rilascio degli immobili, anche ad uso non abitativo, è sospesa fino al 30 giugno 2020".

⁶ Nota dell'Unione Inquilini, "UNIONE INQUILINI: VERSO IL CONTRIBUTO ALL'AFFITTO STRAORDINARIO, INTANTO SBLOCCATI 70 MILIONI PER MOROSITÀ", del 09/04/2020. <http://www.unioneinquilini.it/index.php?id=9070>

basso reddito. In ogni caso il principio su cui abbiamo lavorato, per le famiglie, è quello del sostegno del reddito, per questo è stata prevista la cassa integrazione, anche in deroga, e le altre misure»⁷. Posto che il “bonus affitto 2020” va a valere sullo stesso Fondo nazionale di sostegno per l’accesso alle abitazioni in locazione, sembra che per salvaguardare gli inquilini si punti, oltre che su un allargamento delle misure di sostegno al reddito, esclusivamente sull’utilizzo delle misure esistenti per la locazione. Le quali però pongono varie criticità.

Alcune criticità delle misure e il punto di vista degli attori in gioco

Tra le condizioni per accedere al contributo per la morosità incolpevole e al “bonus affitto”, c’è quella di avere un’intimazione di sfratto in corso⁸. Come sottolineato anche da vari sindacati, ciò ne pregiudica l’efficacia del funzionamento: l’arrivo allo sfratto vuol dire aver già compromesso il rapporto con il locatore, con il quale diventa difficile prefigurare il ritorno a un normale rapporto di locazione. Ciò rischia poi, paradossalmente, di entrare in conflitto con la sospensione straordinaria delle esecuzioni. Anche in condizioni ordinarie i Comuni hanno sottolineato la difficoltà di utilizzare i fondi per la morosità incolpevole: secondo il Sole 24 Ore, in cinque anni sono stati spesi solo la metà dei fondi stanziati⁹. Secondo il segretario lombardo del Sicut-Cisl Leo Spinelli (e come specificato dal decreto del MIT del 29 gennaio 2015) «i soldi per la morosità incolpevole non vengono spesi perché prevedono che il locatore rifaccia il contratto di affitto a condizioni diverse da quelle precedenti. Non accade mai», sostiene, facendo notare che i fondi dal 2014 al 2018 non siano praticamente stati utilizzati e che buona parte dei fondi stanziati siano avanzi non utilizzati negli anni precedenti.

Inoltre, l’erogazione dei contributi per il sostegno alla locazione è subordinata alla definizione da parte dei Comuni di uno specifico bando (con specifici requisiti nel rispetto di alcuni minimi) e alla creazione di una o più graduatorie¹⁰. Il che, come sottolineato da vari sindacati inquilini, avviene con lentezza e farraginosità nell’erogazione, incompatibili con l’emergenza, e predispone il rischio del mancato uso delle risorse e di un massiccio aumento dei contenziosi e degli sfratti¹¹. Se le misure esistenti rischiano di essere insufficienti o inadeguate, la risoluzione di criticità nella sostenibilità dell’affitto viene lasciata alla libera contrattazione delle parti, prevedendo la possibilità di ufficializzare la riduzione del canone tramite un modulo telematico. In pratica, in questo momento di grande fragilità e di particolare bisogno di mantenere l’abitazione, la questione affitti viene mantenuta su un piano privato e individuale, mentre andrebbe posta su un piano pubblico e nazionale.

A riprova di ciò, sono vari gli attori in gioco che ritengono indispensabile un intervento straordinario sulla locazione che includa misure economiche, anche se con richieste e approcci molto diversi¹². Si riportano di

⁷ Intervista su *Il Messaggero*, “Coronavirus, Naspi, mutui, partite Iva e affitti: il viceministro Castelli risponde alle domande dei lettori” (A cura di Simone Canettieri), Domenica 22 Marzo 2020.

https://www.ilmessaggero.it/politica/coronavirus_economia_naspi_iva_mutui-5126577.html

⁸ Decreto MIT del 30 marzo 2016, Art. 3 comma b: “Il comune, nel consentire l’accesso ai contributi di cui al presente decreto, nei limiti delle disponibilità finanziarie, verifica che il richiedente [...] sia destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida”.

⁹ http://www.ediliziaeterritorio.ilsole24ore.com/art/lavori-pubblici/2019-06-07/fondo-inquilini-morosi-cinque-anni-spesi-meta-soldi-stanziati-154511.php?uuid=AC39Q00&refresh_ce=1

¹⁰ Decreto del ministero dei lavori pubblici 7 giugno 1999, n.167, Art. 1.

¹¹ <https://www.sunia.it/notizie/emergenza-affitti-un-massiccio-rifinanziamento-per-il-sostegno-all'affitto-rapidita-nellerogazione-dei-contributi-e-rinegoziazione-dei-canoni-questa-la-strada-per-aiutare-gli-inqui/>

¹² Articolo di Francesco Floris su *Affaritaliani*, “Coronavirus, 4mila “milanesi” non pagheranno l’affitto ad aprile. L’inchiesta” del 2 Aprile 2020.

seguito le richieste di alcuni dei maggiori attori, sulla base dei comunicati stampa o delle dichiarazioni dei loro rappresentanti. Confedlizia, confederazione italiana dei proprietari di casa, chiede un «contributo [che] deve essere straordinario, legato al Covid-19, con domanda telematica e erogazione su Iban del proprietario, con dichiarazione congiunta fra inquilino e proprietà». Federcasa, l'associazione nazionale degli enti gestori dell'Edilizia residenziale pubblica, chiede «l'eliminazione dell'Imu per le case popolari e l'eliminazione, o riduzione, dell'attuale carico IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) ed IRES (imposta sul reddito delle società)». Il settore Abitazione dell'Alleanza delle Cooperative Italiane chiede «un incremento della dotazione del Fondo inquilini morosi incolpevoli di 50 milioni di euro per il 2020, con un capitolo di spesa separato e aggiuntivo, e un allargamento dei soggetti beneficiari, che includa le famiglie che sono in locazione in alloggi di housing sociale e di cooperative di abitanti a proprietà indivisa». Molto diverso l'atteggiamento dei sindacati inquilini. L'Unione Inquilini promuove un appello al governo, chiedendo «un fondo straordinario con erogazione immediata per il contributo affitto che permetta di coprire le spese degli inquilini e di tutte le categorie, evitando episodi di morosità». Il Sicut chiede di «istituire un fondo di garanzia a copertura del mancato pagamento dei canoni da parte degli inquilini che subiranno una significativa riduzione del reddito a causa dell'epidemia da coronavirus» e «il differimento del pagamento dei canoni di locazione relativi, intanto, ai mesi di marzo e aprile». Il Sunia chiede, oltre a «un rifinanziamento del fondo di sostegno all'affitto di almeno 300 milioni» e all'unificazione e stabilizzazione dei due fondi, la semplificazione delle procedure per il loro utilizzo, anche attraverso sgravi fiscali per chi decida di passare al canone concordato. Molto più radicale, l'Associazione Inquilini e Abitanti (noto come Asia-Usb) chiede «il blocco degli affitti, del pagamento delle utenze e soluzioni abitative per tutti» e la garanzia di un reddito universale entro l'emergenza, sostenuti tassando le grandi proprietà immobiliari; in seguito «un provvedimento che impedisca di intimare sfratti per le morosità accumulate durante il periodo dell'emergenza sanitaria; l'abrogazione della 431/98 per fermare il libero mercato degli alloggi, introducendo un canone equo per gli alloggi di civile abitazione; incremento e miglioramento dell'edilizia residenziale pubblica». In questo panorama incerto, Asia Usb ha lanciato una campagna di promozione del *rent strike*, lo sciopero del pagamento dell'affitto, come misura di ultima istanza contro l'insostenibilità economica per gli inquilini¹³.

La necessità, come sollecitato da molti degli attori, va oltre l'adeguamento delle dotazioni finanziarie dei due fondi, e include lo studio di meccanismi per il loro utilizzo che siano compatibili con le difficoltà straordinarie che si stanno determinando, in termini di tempi, procedure e modalità. Questa istanza è stata riconosciuta durante la seduta del Senato del 9 aprile, in sede di conversione del D.L. 18/2020, in cui è stato approvato un Ordine del Giorno in materia di misure sul settore abitativo per l'emergenza Covid-19 dove si riconosce che per gli inquilini vanno prese misure di sostegno come già fatto per i titolari di mutui prima casa¹⁴. A questo proposito, vista la difficoltà di adeguare gli strumenti esistenti alle necessità, molti degli attori sollecitano l'adozione di misure specifiche *ad hoc* come avvenuto in altri paesi europei e in particolare in Spagna, con cui sarebbe utile fare un confronto.

https://www.affaritaliani.it/milano/coronavirus-4mila-milanesi-non-pagheranno-affitto-ad-aprile-inchiesta-663434.html?refresh_ce=

¹³ <https://www.dinamopress.it/news/sciopero-dallaffitto-cambiare-la-normalita/>

¹⁴ Nota del 9 aprile del Sunia: <https://www.sunia.it/notizie/il-senato-approva-lordine-del-giorno-sulla-crisi-abitativa-provocata-dallemergenza-covid-19-un-atto-importante-di-indirizzo-al-governo-per-urgenti-provvedimenti-da-assumere/>