



PER IL RILANCIO DELLA POLITICA ABITATIVA

Premessa

Il mercato abitativo in Italia, caratterizzato dal forte prevalere della casa in proprietà rispetto all'affitto, presenta una problematica complessa e socialmente difficile. Il caro-casa ha raggiunto livelli ormai insostenibili per le famiglie con reddito medio e medio-basso. I prezzi dell'affitto nelle grandi città sono addirittura pari o superiori al reddito familiare delle fasce deboli. Diventa inevitabile che gli sfratti per morosità siano in continuo aumento. Inoltre, il carattere speculativo che si sta affermando con l'indirizzo assunto dal mercato finanziario, determina un'attesa di rendimento dell'investimento immobiliare che, inevitabilmente, concorre a tenere alti i prezzi ed i canoni degli alloggi.

Il disagio abitativo colpisce gli anziani, le famiglie monoreddito o monogenitore, i *single*, i giovani e i lavoratori che si trasferiscono per motivi di studio o di lavoro, gli immigrati costretti a vivere in condizioni di precarietà e di sovraffollamento e che, tra l'altro, sempre più numerosi si pongono il problema del ricongiungimento familiare.

Si tratta di un'ampia platea sociale che è portatrice di un'esigenza abitativa nuova e di una concezione della casa non come "bene d'investimento" ma come "bene d'uso", come servizio flessibile e adattabile ai diversi cicli della vita familiare e personale.

Una nuova politica della casa, dunque, si pone oggi dentro un quadro di mobilità e di flessibilità propri dell'attuale mercato del lavoro. La casa è diventato insomma un problema che condiziona il percorso di vita e di lavoro, che chiama in causa la politica dei redditi e la responsabilità dello Stato e delle istituzioni regionali e locali, che investe la dimensione del Welfare e dei diritti di cittadinanza.

Quadro istituzionale e risorse

Le Regioni, in base alla riforma del Titolo V della Costituzione hanno ormai competenza primaria in materia di politica della casa. Ciò non toglie la responsabilità dello Stato non solo di definire, ma anche di garantire *standard* minimi a livello nazionale.

Ad oggi non sono stati individuati meccanismi di finanziamento dell'edilizia sociale sostitutivi dei contributi ex Gescal ed abbiamo assistito al

passaggio della delega della politica abitativa dallo Stato alle Regioni senza prevedere le risorse necessarie. Sulla quantificazione delle risorse da trasferire alle Regioni c'è un contenzioso aperto da tempo, ma il Governo non ha dato ancora risposta, preferendo procedere con misure discutibili e incoerenti.

CGIL, CISL, UIL e SUNIA, SICET, UNIAT, avvertono drammaticamente il rischio di un blocco dell'offerta di edilizia sociale e di uno svuotamento degli aspetti più innovativi della legge 431/98 (Fondo di sostegno all'affitto, canale concordato, agevolazioni fiscali per inquilini e proprietari). I Sindacati, che sostengono l'esigenza di un miliardo di euro per la politica della casa (corrispondente al flusso annuo di risorse dell'ex Gescal), ritengono che il problema vada risolto in via definitiva con un accordo che determini la compartecipazione di Stato e Regioni al finanziamento della materia.

CGIL, CISL, UIL e SUNIA, SICET, UNIAT chiedono inoltre, che sia aumentata la dotazione del Fondo sociale per l'affitto (art. 11 della 431/98) dai 366 milioni di euro annui attualmente previsti ad almeno 500 milioni di euro annui. Il Fondo potrebbe così diventare uno strumento di Welfare nel mercato dell'affitto per tutte le famiglie a basso reddito, consentendo agli enti locali di intervenire nelle situazioni di disagio abitativo in caso di carenza dell'offerta a canoni socialmente sostenibili.

La crisi del mercato privato dell'affitto

La legge 431/98, nota come riforma degli affitti, avrebbe dovuto, attraverso la liberalizzazione dei canoni, gli incentivi fiscali per i proprietari e il *bonus* casa per gli inquilini a basso reddito, sbloccare un mercato immobiliare "ingessato", combattere l'annoso fenomeno dei contratti in nero e delle case sfitte, dare impulso, attraverso il canale concordato, all'offerta di case a prezzi equi ed accessibili. L'obiettivo era di strutturare il passaggio dall'equo canone al libero mercato, prevedendo norme che lo rendessero, nel contempo, economicamente sopportabile e trasparente.

A sei anni di distanza il quadro è a dir poco allarmante:

- La liberalizzazione dei canoni ha comportato, dal 1998 ad oggi, una crescita straordinaria degli affitti, con livelli record nelle città metropolitane. La percentuale dei contratti "concordati" non supera il 20% del totale. Prevalgono di gran lunga i contratti stipulati col canale "libero". Aumentano dunque la difficoltà e la precarietà economica dei redditi bassi e di fasce di ceto medio, e i costi dell'abitare ne sono una componente rilevante;
- Una delle cause della lievitazione degli affitti è anche la risalita dei prezzi degli immobili. L'incertezza dei mercati azionari e il rischio di recessione hanno convinto molte famiglie e anche investitori istituzionali ad investire nel "mattone" che torna ad essere considerato un mercato sicuro e redditizio, accentuando l'uso speculativo del bene casa.
- Rimane alta l'evasione fiscale per la tendenza dei proprietari a non registrare i contratti o a registrare soltanto una parte dell'affitto percepito (i contratti non in regola si attestano intorno al 40%).

CGIL, CISL, UIL e SUNIA, SICET, UNIAT concordano sulla necessità di modificare la legge 431/98, predisponendo quei correttivi che permettano di superare gli evidenti limiti messi in luce dalla liberalizzazione del mercato dell'affitto. In particolare, è matura l'esigenza di una verifica dell'attuale regolamentazione del regime del doppio canale al fine di prevedere l'applicazione

del canale concordato per l'intera proprietà abitativa, a tal fine riverificando l'intera normativa degli incentivi, lasciando al primo canale solo gli immobili di lusso individuati secondo criteri da ridefinire in sede contrattuale.

Patrimonio abitativo pubblico, cartolarizzazione e “speculazioni” immobiliari

Il processo di dismissione degli immobili residenziali degli Enti previdenziali (oltre che, in misura minore, degli ex IACP e dei Comuni) ha contribuito ad aggravare la crisi del settore abitativo in particolare nelle aree metropolitane. L'alienazione degli immobili pubblici sta procedendo soltanto con l'obiettivo, da parte del governo, di “far cassa” e al di fuori di qualsiasi relazione con le esigenze di politica abitativa perpetuando un indirizzo di intervento unicamente economico iniziato con i patti in deroga, senza tenere conto delle ricadute che vanno a determinarsi nel settore.

Circa centocinquantamila unità abitative degli enti previdenziali non sono più disponibili all'affitto. Se a questo si aggiunge che anche importanti compagnie d'assicurazione e banche stanno attuando processi di dismissione e vendita dei loro immobili residenziali, concentrati soprattutto nelle grandi città, si comprende bene come l'effetto della contrazione dell'offerta abitativa in affitto sia causa, nel tempo, di incremento ulteriore del livello dei canoni.

Non è da sottovalutare infine che le dismissioni in atto, che per quanto riguarda gli immobili pubblici si avvalgono dello strumento della “cartolarizzazione”, ha determinato il diretto intervento delle grandi società immobiliari, decise sia a gonfiare i valori degli immobili una volta acquistati, sia a utilizzare la norma che prevede esplicitamente il cambio di destinazione d'uso di aree e edifici centrali. Ciò si sta già ripercuotendo negativamente sui prezzi di vendita, diventati inaccessibili per un'alta percentuale di famiglie, rischiando così di alimentare speculazioni immobiliari e operazioni di terziarizzazione di zone centrali con la conseguente espulsione dei residenti verso la periferia.

CGIL, CISL, UIL e SUNIA, SICET, UNIAT esprimono la propria contrarietà ad un processo di ulteriore svuotamento delle zone centrali delle grandi aree urbane e s'impegnano nell'iniziativa volta a tutelare le famiglie che abitano nelle case degli enti garantendo innanzitutto il diritto all'acquisto a prezzi equi e ragionevoli o un nuovo contratto di locazione con il canale concordato. Inoltre è necessario modificare la L.410/01 (vendita alloggi enti pubblici tramite Scip 1 e Scip 2) estendendo a tutti i conduttori la possibilità di acquistare ai prezzi del 2001, garantendo la permanenza in affitto ad anziani e famiglie a basso reddito e rivedendo i criteri per l'individuazione degli immobili di pregio.

Consolidare e riqualificare l'ERP

Diversi, dunque, sono i fattori che hanno contribuito nel corso degli ultimi anni, a restringere sensibilmente il mercato dell'affitto. Senza un cambiamento delle tendenze in atto, lo stock di abitazioni in affitto che fino a poco tempo fa era circa il 20 % del totale (cinque milioni su ventisei milioni di abitazioni censite, di cui circa ottocentomila di ERP) è destinato a impoverirsi ulteriormente. Se per i livelli di reddito medio-alti continuerà la spinta all'opzione per la proprietà, per le fasce sociali più deboli si apre invece uno scenario di maggiore precarietà, con rischi di esclusione abitativa e di maggiore bisogno di interventi assistenziali.

In queste condizioni, per il Sindacato diventa prioritario un intervento pubblico orientato a favore delle famiglie con un reddito basso o medio-basso, per

le quali la soluzione del problema abitativo non può essere affidata unicamente al mercato privato, ma deve essere trovata nell'ambito di un rilancio dell'edilizia a canone sociale. Il rilancio dell'ERP è condizione essenziale per il riequilibrio dell'intero mercato in quanto, risolvendo i problemi abitativi per le famiglie più povere e assicurando un livello sopportabile di canone per i soggetti intermedi attraverso l'affitto permanente, permette una maggiore dinamicità al mercato privato ancorché regolato secondo le modifiche prima proposte della 431/98.

A questo scopo è necessario rafforzare l'edilizia sociale, ponendosi l'obiettivo del consolidamento e dell'allargamento del patrimonio ERP, e portando avanti i processi di riforma e di riqualificazione già avviati in molte regioni.

Si rende, perciò, necessario assicurare la continuità del flusso di finanziamento garantito nel passato dalla Gescal prevedendo, come già detto, una disponibilità annua non inferiore ad un miliardo di euro da parte dello Stato definendo un'apposita voce nel bilancio e prevedendo un sistema di erogazioni che si basino sulla capacità di attuare la spesa da parte delle Regioni, le quali devono partecipare all'investimento attraverso risorse proprie. Vanno inoltre definite norme che, salvaguardando il principio della solidarietà interregionale, permettano la redistribuzione delle disponibilità non spese al fine di evitare il perpetuarsi dei residui passivi.

E' necessario, inoltre, intervenire per adeguare l'investimento alla tipologia della domanda attuale anche attraverso interventi di ristrutturazione e di riqualificazione del patrimonio pubblico.

Per quanto attiene la soluzione del problema del rapporto tra funzione sociale e equilibrio gestionale, è indispensabile distinguere l'intervento per solidarietà sociale da una gestione del patrimonio che permetta di coprirne le spese di manutenzione e di mantenimento.

Particolare importanza assume la realizzazione di leggi regionali in applicazione del decentramento che dovranno indicare gli obiettivi che s'intendono realizzare, le regole e gli strumenti per la loro attuazione, la definizione di appositi capitoli di spesa nelle leggi finanziarie regionali correlate con programmi di intervento pluriennali. Compito delle Regioni è, inoltre, quello di assicurare certezze alla programmazione della politica abitativa attraverso l'attivazione degli Osservatori regionali sulla condizione abitativa, collegandoli con l'Osservatorio istituito presso il Ministero delle infrastrutture. Dall'attività di monitoraggio della domanda e di conoscenza degli interventi programmati, deriva il necessario orientamento degli operatori pubblici e privati.

Un piano di edilizia agevolata in locazione permanente

Occorre puntare, al tempo stesso, a un piano di sviluppo dell'edilizia agevolata in locazione permanente, sul modello promosso sperimentalmente con la legge 21/2001 sul "disagio abitativo". Le difficoltà riscontrate nell'iter dei decreti attuativi solo da poco definitivamente approvati, sta determinando ritardi nell'avvio della spesa che prevede una disponibilità di circa 980 milioni di euro, che, rispetto alla spesa per investimento, dovranno raddoppiarsi attraverso la partecipazione economica degli Enti locali, delle Regioni, oltre che dei privati. Il campo di intervento della legge è coerente con le difficoltà prima descritte e, anche se non rappresenta una risposta risolutiva, è un'opportunità da cogliere accelerando i tempi di realizzazione.

In particolare riteniamo opportuno elencare le finalità degli investimenti previsti che riguardano: (i) la costruzione di “Alloggi in affitto per gli anziani degli anni 2000” con un finanziamento di 206,6 milioni di euro; (ii) la costruzione o il recupero di immobili degradati per avviare la sperimentazione dell'affitto permanente e a termine, con “20 mila abitazioni in affitto” con un investimento di almeno 516 milioni di euro; (iii) il riavvio dei contratti di quartiere attraverso “Programmi innovativi in ambito urbano destinati ai quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo e occupazionale” prevedendo un investimento di 258 milioni di euro.

La programmazione degli interventi, come pure il sostegno economico aggiuntivo agli stessi, dovrà essere fatto dalle Regioni. C'è più che mai bisogno di un'offerta abitativa che, per tipologia e costi, sia in grado di rapportarsi a situazioni di reddito differenziate e ad una domanda che si presenta molto articolata e diversificata da regione a regione.

L'intervento pubblico, per essere più efficace, può trovare sinergie e integrarsi con le competenze e le risorse degli operatori del settore anche attraverso lo strumento del *projet financing*.

Alla realizzazione di questo patrimonio potranno partecipare tutti i soggetti interessati, in grado di offrire risorse, capacità tecnica di costruzione e/o di recupero, esperienze in attività di gestione, anche attraverso appositi consorzi. In quest'ambito, nell'intento di valorizzare le professionalità laddove esistono e di individuare linee di attività economica che partecipino ad assicurare l'autonomia finanziaria, agli Enti gestori Erp va riconosciuta la possibilità di concorrere, a parità con gli altri soggetti imprenditoriali, ad attività di produzione e di gestione immobiliare a rendimento, prevedendo che le risorse ricavate da questa attività siano utilizzate nella manutenzione e nella valorizzazione del patrimonio pubblico.

La partecipazione pubblica all'investimento potrà avvenire, sia attraverso apposite convenzioni comunali, sia con forme tradizionali di partecipazione ai costi, sia attraverso contributi in conto capitale, sia con la dilazione dei pagamenti degli oneri di urbanizzazione e di acquisto delle aree, sia con specifiche esenzioni fiscali e dell'Ici in particolare. Parimenti necessario è andare al riordino della materia relativa ai costi di costruzione per l'intero settore dell'edilizia abitativa, attualmente regolata a livello comunale senza parametri di riferimento. L'insieme dei contributi e delle agevolazioni dovranno coprire il 40-50% dell'intervento riferito ai costi reali permettendo, in questo modo, di praticare livelli di canoni e di futuro eventuale acquisto a condizioni accessibili alle famiglie con reddito medio e medio-basso.

Nell'ambito dei programmi sopra indicati, sarà possibile dare una risposta al segmento di domanda specifica rilevata dai lavoratori in mobilità e dalla presenza di occupati migranti comunitari e non. Dovendo escludere, per ovvie ragioni di sfruttamento e di precarietà del lavoro, che venga a stabilirsi un rapporto diretto fra posto di lavoro e alloggio gestito dagli stessi datori di lavoro, è possibile attivare la politica della “garanzia di un alloggio adeguato” assicurando una quota di alloggi ai datori di lavoro che partecipano con proprie risorse ai programmi di investimento prima indicati.

Il rapporto di partenariato tra Stato, Regioni, Enti locali ed operatori del settore è fondamentale per l'attuazione dei programmi e per trovare una soluzione al problema dell'equilibrio tra funzione sociale ed efficienza gestionale. Lo sviluppo dell'edilizia agevolata in affitto, così concepito, è la risposta più

adeguata per tutti coloro che hanno un reddito troppo alto per accedere all'ERP o al Fondo per l'affitto, ma troppo basso per trovare una soluzione nel mercato privato delle case in affitto o in vendita.

Tutto ciò richiede di rilanciare sul territorio il ruolo contrattuale dei sindacati confederali e di quelli degli inquilini, legando strettamente la questione casa ai progetti di risanamento e di recupero di quartieri degradati (contratti di quartiere) e di aree e edifici dismessi definendone l'uso in abitazioni in affitto permanente e condizionando a questo la possibilità di usufruire di sgravi fiscali come il 36%; ai temi dell'ammodernamento infrastrutturale e della riqualificazione dei servizi urbani; alle urgenze derivanti dalle nuove dinamiche sociali e del mercato del lavoro.

L'azione negoziale deve inoltre estendersi sia agli aspetti riguardanti il sistema delle agevolazioni creditizie, fiscali e urbanistiche (mutui, riduzione dell'ICI per chi affitta a canone contrattato, riduzione degli oneri di urbanizzazione, ecc.), sia alle garanzie e alle tutele per i lavoratori edili, sia alle tematiche inerenti il risparmio energetico e l'uso di materiali ecocompatibili.

Una nuova tassazione degli immobili

Il taglio dei trasferimenti ai Comuni è destinato a riflettersi negativamente sulla qualità e sui costi dei servizi erogati a livello locale. Si rischia che le amministrazioni comunali, per far fronte al finanziamento dei servizi essenziali, si vedranno costrette a incrementare innanzi tutto le imposte comunali che già gravano sulla casa ossia l'ICI e la tassa sui rifiuti (Tarsu).

L'autonomia di manovra sulle aliquote ICI viene ad essere di fatto negata, impedendo così ai Comuni di sviluppare una politica fiscale in grado di incentivare l'offerta abitativa a canoni calmierati e di contrastare gli affitti in nero.

CGIL, CISL, UIL e SUNIA, SICET, UNIAT ritengono che la centralità della politica abitativa si debba affermare anche attraverso una ridefinizione della fiscalità immobiliare. A tal fine è necessario:

- Potenziare le agevolazioni fiscali per il canale concordato, sia attraverso la detassazione totale ai fini IRPEF della quota d'affitto pagata con il Fondo sociale, sia tramite l'azzeramento automatico delle aliquote ICI, come già avviene in alcuni comuni;
- Risolvere il problema della tassazione ICI sul patrimonio ERP che, avendo chiaramente natura strumentale e finalità sociali, dovrebbe godere dell'esenzione ICI. Le risorse così recuperate potrebbero essere reinvestite nella manutenzione e nella valorizzazione dell'edilizia sociale;
- Ridurre le tasse sulle compravendite immobiliari riguardanti la prima casa, anche per favorire la mobilità intercomunale e interregionale, lasciandole, invece, per le transazioni che riguardano alloggi di lusso, seconde case e immobili non residenziali. Infatti, in un paese a così alta percentuale di case in proprietà (circa l'80%) i costi di transazione rappresentano sicuramente un freno agli spostamenti dei lavoratori e delle famiglie;
- Dare la possibilità ai Comuni, in particolare alle città d'arte e a quelli ad alta vocazione turistica, di introdurre una tassa sui *city users* sull'esempio di molti paesi europei. Tali entrate aggiuntive dovranno contribuire a ridurre il peso dell'ICI sulle prime case, a incentivare i contratti a canone concordato, a interventi di manutenzione urbana e di riqualificazione dei servizi collettivi;
- Mantenere la detrazione IRPEF del 36% sulle spese sostenute per la manutenzione straordinaria degli immobili residenziali ed il 10% per l'IVA sui materiali da costruzione, estendendo la possibilità di utilizzare lo sgravio fiscale

anche per la manutenzione ordinaria stabilendo un tetto minimo per il suo utilizzo, in quanto, in questi anni, esso si è dimostrato valido strumento di recupero e riqualificazione edilizia , di crescita occupazionale, di emersione di lavoro nero;

- Prevedere agevolazioni fiscali e creditizie finalizzate alla messa in sicurezza degli edifici residenziali, a partire da quelli collocati nelle aree a rischio sismico. I sindacati, auspicando che il “fascicolo di fabbricato” sia finalmente adottato, propongono la concessione alle famiglie di mutui a tasso zero ed insieme l’estensione dello sgravio IRPEF del 36% per l’attuazione di interventi che vadano nella direzione di rispettare e generalizzare quanto più possibile la normativa antisismica e di favorire il risparmio energetico ;
- Razionalizzazione dell’imposizione fiscale sulla casa che, mantenendo l’attuale gettito, tenda ad una forte semplificazione delle sue modalità.

Il rilancio della politica abitativa nel nostro paese fa parte dell’impegno unitario ed è stato un punto qualificante della piattaforma di CGIL, CISL e UIL per lo sciopero generale del 26 marzo 2004. Sulle proposte del sindacato occorre aprire un concreto confronto con tutti i soggetti pubblici e privati interessati. La Conferenza Nazionale sulla Casa - se organizzata in tempi utili - potrebbe rappresentare un momento importante di discussione e l’avvio della realizzazione degli obiettivi definiti.

CGIL
Paola Agnello Modica

CISL
Renzo Bellini

UIL
Adriano Musi

SUNIA
Luigi Pallotta

SICET
Ferruccio Rossini

UNIAT
Roberto Scorpioni

Roma, 23 giugno 2004