Introduzione al Convegno
-Alfredo Zagatti-

Cogliamo l'occasione dei 20 anni dalla approvazione della Legge di riforma delle locazioni (la 431/98), per avviare un ragionamento sulla sua attualità, sulle dinamiche del mercato delle locazioni, sulle innovazioni necessarie.

Ci sembra utile farlo, anche in un momento denso di incertezze e di rischi che non favorisce certo i "pensieri lunghi".

Partiamo da un approccio tutt'altro che scontato:
il rifiuto di concepire la locazione come settore residuale, destinato solo a chi non ce la fa ad accedere alla proprietà, una sacca di arretratezza il cui svuotamento sarebbe misura di benessere e modernità.
Per noi vale il paradigma opposto: la locazione va intesa come una delle modalità dell'abitare, frutto di una scelta e non semplicemente di una necessità; una scelta che va favorita anche in ragione di esigenze generali: una maggiore mobilità indispensabile per cogliere opportunità di vita e di lavoro, una diversificazione degli investimenti a lungo termine delle famiglie, o più semplicemente la possibilità di garantirsi consumi meno asfittici, senza la preoccupazione di indebitamenti a lungo termine.
Certo, sappiamo bene che oggi è largamente preponderante nei conduttori l'elemento della necessità, per certi versi più acuta di ieri, ma questa non è una buona ragione per non attribuire alle politiche per l'affitto la dignità che meritano.

In sintesi, le dinamiche che ci sembra opportuno sottolineare sono le seguenti:
- Il ricorso all'affitto aumenta, come tendenza di lungo periodo e che non riguarda solo il nostro Paese;
- Si diversificano sempre più sia l'offerta che la domanda

Sul fronte dell'offerta, la prima cosa che colpisce è il ruolo preponderante della proprietà diffusa che garantisce la stragrande maggioranza delle risposte alla domanda,
In qualche misura è sempre stato così, ma nel corso dell'ultimo ventennio il fenomeno si è largamente accentuato: I grandi piani di dismissione degli enti pubblici e previdenziali, il contrarsi del patrimonio dell'edilizia residenziale pubblica non è stato che in minima parte sostituito da altri investitori istituzionali o professionali : se si sommano le pur significative esperienze di edilizia sociale, di fondi immobiliari, ecc, si vedrà che nel lungo periodo l'offerta si è ulteriormente frammentata e la bilancia si è spostata dalla parte dei piccoli proprietari immobiliari.

Questi processi hanno anche finito per ridurre l'area di protezione per le fasce di inquilinato più debole spinto a cercare soluzioni nel mercato libero.
Anche sul fronte della domanda le cose si sono fatte più complesse: cresce una componente che cerca affitto per soddisfare esigenze di mobilità dovute al lavoro o allo studio;
Cresce una domanda di affitto da parte di nuovi residenti provenienti da altri Paesi;
Cresce, e diventa tumultuosa, soprattutto nelle città a destinazione turistica la domanda di affitti brevi che molti proprietari privilegiano rispetto all'affitto tradizionale: maggiore reddito, meno rischi a parità di condizioni fiscali.
Un'opportunità importante certo, ma che non manca di generare contraddizioni sulla restante parte del mercato.

Cresce anche, la platea di chi cerca l'affitto di lunga durata, con varietà di tipologie, ma che ha visto nel tempo affermarsi una tendenza:
- la polarizzazione dei redditi che si è significativamente accentuata in questi anni di crisi - ha ingrossato la fascia di famiglie in difficoltà ad accedere alla locazione o a mantenere gli impegni conseguenti alla locazione- Quando si ragionava sulla istituzione del canale a canone concordato ci si riferiva solitamente ad un'area grigia: redditi troppo alti per accedere allERP, troppo bassi per accedere al libero mercato. Oggi, la sensazione è non solo che l'area grigia sia aumentata, ma che il grigio per molti sia molto più scuro di prima.
Non appaia strano che queste considerazioni siano svolte da un'associazione di proprietari: per chi affitta oggi il problema più serio è il rischio di morosità che spesso porta I locatori a ritrarsi dal mercato, ben sapendo che chi vi incorre dovrà sopportare, quando va bene, una riduzione del reddito, quando va male un anno, anno e mezzo di assenza di reddito e nuove spese.
Ma i dati quantitativi non dicono tutto:
Esiste un grande problema di qualità degli immobili destinati alla locazione che spesso non incrociano le esigenze della domanda:
-la composizione delle famiglie è cambiata (crescono le famiglie, calano i componenti);
- aumentano i costi dell'abitare che richiedono dotazioni energetiche più razionali e spingono spesso a ricercare unità immobiliari più piccole ma collocate in ambiti condominiali dotati di servizi più efficienti e fruibili da tutti;
-la disponibilità o meno della fibra fa la differenza per I tanti che ormai svolgono a casa parte del loro lavoro;
-pesa in modo rilevantissimo la qualità e la dotazione di servizi dell'area urbana in cui è collocato l'immobile;

La discrasia fra una domanda sempre più orientata alla ricerca della qualità e un'offerta spesso ferma ad unità immobiliari concepite per le famiglie di altra epoca,

fortemente energivore, scarsamente dotate di servizi, contribuisce alla perdita di valore locativo e a disegnare una fascia bassa dell'affitto, meno redditizia, meno sicura per le tipologie di inquilini che vi accedono, meno soddisfacente per gli inquilini stessi.

Considerate queste tendenze c'è da chiedersi in che modo ha impattato su questa realtà la 431/98, partendo dalla ovvia constatazione che una nuova normativa sui contratti d'affitto non poteva e non potrà mai esaurire il complesso di scelte che definiscono una politica abitativa degna di questo nome.

Un primo giudizio: I presupposti su cui è nata la 431/98 a distanza di 20 anni restano validi: dopo 20 anni di equo canone vi era la necessità di superare una visione vincolistica della contrattazione che aveva scaricato sui locatori il peso del disagio abitativo e limitato pesantemente l'autonomia contrattuale; vi era la necessità che I valori di mercato orientassero la dinamica dei canoni anche nella determinazione del canale concordato; vi era la necessità di eliminare elementi di eccessiva discrezionalità nella fase esecutiva delle procedure di sfratto (anche se siamo molto lontani da soluzioni soddisfacenti); vi era la necessità di accompagnare questi principi di liberalizzazione con strumenti di salvaguardia sociale: il canale concordato in primo luogo; il fondo per l'affitto; nuovi strumenti per I comuni e le loro agenzie; una salvaguardia particolare per gli affitti universitari, per citare le misure più rilevanti.
In sintesi direi che l'equilibrio su cui poggia la Legge ha retto la prova del tempo, al succedersi delle Legislature e alle verifiche in Sede giurisdizionale. Poche e tutto sommato marginali le modifiche apportate dal Legislatore.
Nelle 5 Legislature che si sono susseguite (con maggioranze assai diverse) non sono state proposte iniziative di superamento dell'assetto della 431 e anche nell'attuale Legislatura (a giudicare dalle PdL o dai DDL assegnati alle Commissioni) non vi sono proposte in tal senso.
Ma, se il quadro giuridico ha retto, il giudizio si fa molto più articolato relativamente agli strumenti di maggior rilievo sociale previsti dalla Legge il cui funzionamento dipendeva e dipende direttamente da scelte del Governo e del Parlamento in ordine alla politica fiscale e di allocazione delle risorse e, in misura significativa dalle scelte di Regioni ed enti locali non sempre coerenti con l'obiettivo di far funzionare la Legge.
Il primo riferimento è al canale concordato che oggi conosce una crescente vitalità e costituisce il principale strumento di calmieramento dei canoni. Lo testimonia il progressivo aumento negli ultimi anni dello stock di abitazioni affittate con questa modalità, che nei comuni ATA ormai ha quasi uguagliato gli altri contratti.
Non è sempre stato così.

Lo è oggi anche in virtù di scelte fiscali che hanno allargato la forbice con I contratti a canone libero. Ma in passato questi contratti hanno rischiato l'asfissia in conseguenza di politiche fiscali diverse: in particolare con il passaggio dall'ICI all'IMU sono state falcidiate le agevolazioni garantite a livello locale.
Gli stessi ritardi nel rinnovo della Convenzione Nazionale e il conseguente ritardo nel rinnovare gli accordi locali hanno in molti casi determinato l'obsolescenza di questi strumenti o il permanere in alcune città di valori incoerenti che hanno spiazzato i contratti concordati.
Oggi siamo in una fase nuova; il processo di rinnovo degli accordi sta avvenendo in tutta Italia, nuove responsabilità sono state assegnate alle Associazioni non solo nella fase di predisposizione degli accordi, ma anche della attestazione della regolarità dei contratti e questo non potrà che aiutare come sta aiutando ad indirizzare le agevolazioni verso chi ne ha diritto.

Ma da questo punto di approdo si può rapidamente arretrare se non verrà confermata l'aliquota della cedolare al 10% che decade al 31 dicembre.
Più in generale, la politica fiscale rimane l' elemento decisivo per favorire lo sviluppo del mercato della locazione che condivide con l'insieme del settore immobiliare (ad esclusione delle abitazioni principali) il gravosissimo onere di una imposizione patrimoniale (IMU e TASI) che è causa non secondaria, secondo noi, del calo di valore degli immobili; imposizione patrimoniale che complessivamente andrebbe rivista al ribasso. Nello specifico poi, una fiscalità immobiliare che voglia davvero incentivare l'affitto deve avere ben chiare le priorità: in primo luogo favorire, anche sul piano dell'imposizione patrimoniale gli immobili affittati a canone concordato, in secondo luogo favorire in misura diversa ma significativa, l'affitto di lunga durata, rispetto alla generale platea degli immobili e altre forme di affitto.

Esiste un punto specifico sul quale sarebbe auspicabile innovare la 431/98:
allargare a tutti i comuni la possibilità di realizzare contratti a canone concordato con gli stessi benefici garantiti oggi ai comuni ATA (eliminando una distinzione ormai priva senso);
Lo strumento che purtroppo ha visto sempre più negli anni scemare la sua efficacia per le scarse risorse che gli sono state attribuite nazionalmente, per la reticenza di molte Regioni a fare la loro parte e anche per una ricorrente incapacità di gestire anche le poche risorse esistenti è il fondo di sostegno all'affitto previsto dall'art. 11
Per dare l'idea: quando fu varata la Legge il fondo era dotato di risorse nazionali di 900 milioni nel triennio (allora erano 1800 mld di lire) a cui si aggiungevano quelle regionali: l'ultima Legge di bilancio, dopo 3 anni di azzeramento ha stanziato 10 milioni per il 2019 e 10 milioni per il 2020.

Anche nel momento della dotazione massima le risorse del fondo impallidivano e impallidiscono al confronto delle misure di sostegno al reddito dei conduttori previste nella maggioranza dei Paesi Europei. Ciò rende evidente una questione alla quale è necessario dare risposta: data la limitatezza delle dotazioni di ERP ed ERS una misura di sostegno al reddito per aiutare a sostenere I costi dell'affitto è ineliminabile considerato che nè il canone concordato, nè canoni ancor più agevolati potranno assicurare allo stesso tempo la redditività dell'affitto per il locatore e la sostenibilità per una fascia non ristretta di inquilini.
Questo tema andrebbe considerato uno dei temi forti del welfare nel nostro Paese cosa che purtroppo non è avvenuta e non avviene.

Rispetto alla strumentazione della L.431/98 c'è un punto sul quale credo occorra andare oltre e dispiegare una capacità di innovazione ancora assente.

Dalle premesse fatte all'inizio sulle dinamiche del mercato delle locazioni abitative si può agevolmente trarre una conclusione: in un mercato in graduale espansione, con un'offerta molto condizionata dalle esplosione degli affitti brevi, con una domanda sempre più diversificata dove si mischiano esigenze di sostenibilità e richiesta di maggiore qualità, ciò che si rende necessario è **l'immissione sul mercato di uno stock di unità immobiliari dotate di sufficienti elementi di qualità, di efficienza energetica e di servizi.**
È evidente come in anni di strumenti urbanistici non espansivi la risposta va affidata prevalentemente ai processi di riqualificazione urbana e alla **rimessa in gioco di una larga parte del patrimonio immobiliare oggi non adibito ad abitazione principale e che non è possibile mettere a reddito senza interventi di recupero,ristrutturazione, adeguamento a standard più avanzati**.
Ed è importante farlo promuovendo meccanismi che rendano sostenibile l'affitto anche a fasce di reddito medio- basse o basse.
Se questo è il tema, la questione essenziale è come spingere all'investimento per l'affitto una molteplicità di soggetti che vanno dai grandi soggetti istituzionali o imprenditoriali alla proprietà diffusa che dispone oggi di gran parte di questo patrimonio. Qui vi è una questione cruciale che riguarda lo sviluppo dell'intero Paese. Puntare con decisione al recupero e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare è un'esigenza cruciale per mettere in moto tre mercati tra loro profondamente connessi: l'edilizia, l'immobiliare, la locazione
I punti di forza non mancano: il principale consiste nel fatto che in questi anni la curva di rendimento degli affitti ha tenuto meglio del valore degli immobili.
In questo quadro è sicuramente importante creare le condizioni necessarie per rendere più appetibile l'investimento per l'affitto per gli investitori professionali e i diversi attori che si muovono nel mondo delle costruzioni : il loro apporto è indispensabile per immaginare operazioni di riqualificazione su scala urbana e nel

concepire operazioni di investimento su quote significative di immobili : da questo punto di vista credo debbano essere valutate con serietà le proposte tese a favorire questa capacità di investimento anche rimuovendo o riducendo gap di carattere fiscale e normativo che pure esistono; penso alla richiesta che gli immobili siano considerati, anche fiscalmente, beni a carattere strumentale,
Dall'altro lato credo che con altrettanto vigore vada sostenuta e incentivata la propensione all'investimento della proprietà diffusa per il recupero e l'immissione di unità immobiliari nel mercato dell'affitto.
La situazione oggi è questa: da una parte abbiamo il canale concordato nato per favorire l'accesso alla locazione, ma non concepito per favorire l'investimento ; dall'altra abbiamo riproposta di anno in anno una batteria di detrazioni per le ristrutturazioni e l'efficienza energetica che si rivolge a tutti I proprietari immobiliari persone fisiche. **Bisogna capire se c'è spazio per misure specifiche che incentivino con la sufficiente intensità (agendo con contributi diretti o detrazioni d'imposta) gli interventi di recupero e ristrutturazione su immobili da immettere sul mercato della locazione, con l'impegno preciso del proprietario a mantenerli in affitto per un numero di anni definito e a condizioni agevolate. La misura potrebbe prevedere che a maggiore intensità di incentivo corrisponda maggior sostenibilità del canone o maggior durata della locazione.** Si tratterebbe di una misura che potrebbe avere effetti benefici per più soggetti. Per I proprietari che si troverebbero alla fine del ciclo con immobili valorizzati, per gli inquilini coinvolti, per lo Stato che oltre al ritorno fiscale degli investimenti vedrebbe allentata la pressione su di sé e contribuirebbe a importanti processi di riqualificazione. Il "pacchetto" potrebbe essere integrato con incentivazioni non monetarie di semplificazione delle procedure o di premialità edilizia ed urbanistica.
Nella legislazione europea non mancano iniziative di questo genere ed esperienze di successo a cui attingere.

Vi è poi un altro capitolo di importanza fondamentale per la dinamica delle locazioni. A differenza della Legge dell'equo canone di 20 anni prima, la L. 431 è nata priva della parte che fa riferimento alle locazioni ad uso diverso dall'abitativo. Eliminata la logica vincolistica propria dell'abitativo è rimasta inalterata da 40 anni a questa parte quella nel non abitativo. Nel tempo le condizioni della locazione nei due ambiti si sono sempre più allontanate e, la benvenuta introduzione, pur in un ambito molto limitato, della cedolare secca per gli esercizi commerciali non ha evidentemente risolto il problema.
Ecco una necessaria innovazione da introdurre nella legislazione: **Integrare la normativa sulle locazioni abitative con analoga riforma delle locazioni ad uso diverso dall'abitativo in modo tale da pervenire ad un testo unico sulle locazioni. Anche per questi contratti c'è l'esigenza di liberalizzare.**

I criteri ispiratori dovrebbero essere l'abolizione (o la radicale revisione) di istituti ormai anacronistici come l'avviamento commerciale; il pieno recupero dell'autonomia delle parti contraenti in relazione alla determinazione e all'aggiornamento dei canoni e ad altri elementi contrattuali; la fissazione di durate più ragionevoli.
Resta da studiare la possibilità di prevedere, in certi ambiti, un modello analogo a quello del canone concordato (abbassamento dei canoni a fronte di agevolazioni) che potrebbe avere un senso in casi specifici: ad esempio, giovani che si rivolgono al mercato dell'affitto commerciale per aprire una nuova attività professionale; o immobili da affittare in aree di riqualificazione commerciale o di rigenerazione urbana per contrastare la perdita di servizi o attività produttive o professionali.

Per finire: il problema dei problemi. Le politiche abitative richiedono una nuova governance.

Negli anni questa esigenza è maturata sempre più fortemente
Manca un luogo nel quale, autorità di governo interessate (centrali, regionali, locali), Associazioni della proprietà e dei conduttori, altri portatori di interesse possano compiere analisi della realtà, verificare politiche, confrontare e condividere progetti. (La 431 prevedeva, anche con queste finalità un Osservatorio nazionale mai realizzato)
Nello stesso Governo Nazionale le competenze sui temi delle politiche abitative trovano una difficile sintesi fra MIT, Affari Sociali e, soprattutto Ministero dell'economia il cui ruolo è sempre più rilevante.
Le esperienze regionali e locali faticano a configurare indirizzi omogenei.

La Francia ha sperimentato l'istituzione di una Agenzia per l'abitare di carattere nazionale, altri Paesi seguono modelli diversi, ma nella maggioranza di essi si tenta di far leva su **esperienze di partneriato istituzionale e sociale.** Occorre anche da noi un luogo nel quale siano coinvolti I vari attori presenti nelle Istituzioni, nella società e nel mercato per promuovere politiche condivise.
L'esperienza di questi anni ci dice che spezzoni di politiche abitative, più o meno efficaci, vengono adottate senza nessun riferimento unitario: edilizia sociale, politiche della locazione, incentivi di vario tipo per l'acquisto o la ristrutturazione, qualificazione degli immobili ,ecc. vengono concepiti e realizzati al di fuori di una visione e di un indirizzo che è invece indispensabile individuare e condividere.
Si tratti di una Agenzia sul modello francese, si tratti di una Unità di missione della Presidenza del Consiglio che assolva ad un compito di promozione e coordinamento o si tratti di altro ancora, penso che tutti I soggetti interessati, a partire dalle associazioni della proprietà e degli inquilini dovrebbero incalzare il Governo e il Parlamento in questa direzione.