

# LA CASA: UNA NUOVA “QUESTIONE ABITATIVA”

Cinquanta anni fa il nostro Paese fu scosso da un forte movimento che non si limitò alla sola rivendicazione aziendale e categoriale, ma investì anche problematiche legate alle condizioni di vita, al centro di una vertenza che si concluse con un grande sciopero generale per il diritto alla casa, il 19 novembre, indetto da CGIL, CISL e UIL.

Il problema della casa fu uno dei principali terreni di lotta da parte dei lavoratori: carenza di alloggi, sovraffollamento, degrado di quartieri urbani, caro affitti e sfratti costituirono il terreno di un forte scontro sociale.

In quegli anni venne scritta una pagina significativa per i diritti dei cittadini e il riformismo sociale promosso dal sindacato conquistò importanti normative: la legge 865/71 sull'edilizia residenziale pubblica, la legge 392/78 dell'equo canone, la legge 10/77 sul regime dei suoli e la 457/78 sul piano decennale per l'edilizia.

Dopo 50 anni riproponiamo una riflessione su quegli eventi, in una fase nella quale, la mancanza di politiche adeguate nel settore abitativo, il progressivo arretramento dello spazio pubblico, la carenza di fondi destinati al comparto, richiedono un rinnovato protagonismo sindacale. Allora, per una riforma del settore abitativo e della pianificazione urbana, fu determinante la presenza dei lavoratori; oggi possiamo rimettere al centro la questione dell'abitare e riprendere la vertenza per città più eque e sostenibili.

## I DATI DEL DISAGIO ABITATIVO

Alcuni dati danno il senso e la misura della dimensione del disagio abitativo oggi.

Oltre 1,8 milioni di famiglie vivono in condizioni di povertà assoluta, più di 3 milioni di povertà relativa con una situazione particolarmente critica per chi vive in affitto: circa 850mila famiglie povere in affitto rappresentano quasi la metà di tutte le famiglie povere, con condizioni maggiormente critiche nel Mezzogiorno. Il 57% delle famiglie percepisce un reddito inferiore a quello medio; il 22% vive in situazione di disagio economico.

Il 72,4% delle famiglie è proprietaria dell'abitazione in cui vive, 8,6% dispone dell'abitazione ad altro titolo, ma non sempre con garanzie di permanenza a lungo termine.

L'edilizia pubblica risponde ad un quota minima di popolazione (rappresenta il 4% del patrimonio abitativo ed un quinto del mercato dell'affitto, una delle quote più basse d'Europa).

Gli sfratti per morosità sono passati dalle percentuali irrisorie dei primi Anni Ottanta all'attuale 90% del totale delle sentenze emesse. Negli ultimi 5 anni sono state emesse complessivamente 320.000 provvedimenti esecutivi, dei quali circa 283.000 per morosità; oltre 166.000 sono state le esecuzioni con la forza pubblica.

E' inoltre presente un'area di disagio molto vasta: 650.000 sono le domande di edilizia pubblica inevase presso i Comuni e gli ex IACP; 4 milioni di giovani tra i 25 ed i 39 anni risiedono ancora nella famiglia di origine; 4 milioni di lavoratori stranieri vivono in affitto, l'80% in coabitazione ed in condizioni di sovraffollamento;

Dei 4,3 milioni di famiglie in locazione, quasi 3 milioni hanno un'incidenza del canone sul reddito che supera la soglia critica del 30%; oltre il 70% ha un reddito inferiore ai 30.000 euro annui e vive in prevalenza nelle grandi aree metropolitane, dove gli affitti sono più elevati; i pensionati rappresentano il 40% delle fasce con reddito inferiore a 10.000 euro annui, il 35% di quelle tra 10.000 a 15.000 euro.

Il 21% delle famiglie di anziani che abitano in casa di proprietà ha risparmio basso o nullo.

## UNA NUOVA QUESTIONE ABITATIVA

Il tema delle politiche abitative si colloca oggi nell'ambito di un processo di mutamento della società e di crisi del modello fondato sull'intervento pubblico il quale, seppure con molte distorsioni, ha dato risposte importanti, attraverso l'edilizia pubblica, al bisogno di casa dei ceti meno abbienti. In una più generale crisi del welfare, l'intervento centrale è passato, attraverso un disinvestimento nell'offerta di abitazioni sociali, a forme di contributo diretto alle famiglie in affitto in difficoltà, con risorse tuttavia scarse, discontinue, non in grado di rappresentare una misura strutturale.

La questione abitativa, di conseguenza, che negli anni ottanta si credeva fosse sostanzialmente risolta, si è nel tempo fortemente acuita, complici la perdurante crisi economica, l'assenza di adeguate politiche pubbliche e i mutamenti demografici e socio-economici, che hanno accentuato disuguaglianze ed esclusione sociale.

L'accesso alla casa, come risposta ad un bisogno primario, è innanzitutto un tema di diritto. Una corretta politica abitativa, tuttavia, deve affrontare non solo condizioni di emergenza, ma i nodi strutturali. La necessità che si pone è quella di fornire risposte ai bisogni abitativi, alla necessità di più ampia inclusione sociale, con maggiore sostenibilità in termini di qualità e costi, guardando prioritariamente alla città esistente e contrastando il consumo di suolo.

In questo senso, temi come la rigenerazione delle aree degradate, la riqualificazione del patrimonio e degli immobili dismessi o inutilizzati, la riorganizzazione delle infrastrutture materiali e del trasporto urbano, le azioni tese alla sostenibilità ambientale, al risparmio energetico, all'innovazione, coniugano obiettivi di soddisfacimento dei bisogni a quelli di sostenibilità, occupazione, rilancio dell'economia, sviluppo.

## **I MUTAMENTI DEMOGRAFICI, ECONOMICI E SOCIALI**

La popolazione italiana negli ultimi decenni ha vissuto cambiamenti importanti, quantitativamente e nella struttura. Si è accentuato il processo di progressivo invecchiamento della popolazione ed è aumentato il numero delle famiglie, accompagnato dalla progressiva riduzione del numero dei componenti, con un incremento di nuove forme familiari: le famiglie unipersonali, giovani e anziane, le coppie senza figli.

Mutamenti di natura economica hanno accentuato forti squilibri, con uno spostamento di redditi, ricchezza, proprietà della casa e occupazione verso le fasce di età più alte, incidendo sulla struttura proprietaria ed escludendo le nuove generazioni che si rivolgono prevalentemente al mercato dell'affitto.

Anche la popolazione più anziana si misura, tuttavia, con una condizione differenziata a livello reddituale: per 3,2 milioni di famiglie con almeno un pensionato, l'unica fonte di reddito è la pensione, mostrando una non linearità tra assetto proprietario e condizione reddituale: l'80,3% degli anziani italiani sono proprietari delle case in cui vivono, spesso grandi e funzionalmente carenti; con problemi legati alla qualità delle abitazione e del welfare di prossimità in cui l'abitazione è situata, in città nella quali deve essere ripensato il rapporto abitazione/contesto di quartiere.

La domanda abitativa è stata incrementata da almeno altri due fattori, l'accrescimento della popolazione residente nei grandi centri urbani e la componente dovuta all'immigrazione, modificando di conseguenza il problema abitativo e consolidando nuovi e più articolati bisogni, in aggiunta a quelli tradizionali.

## **UN MERCATO ABITATIVO DISTORTO**

L'Italia si distingue tra i paesi europei più sviluppati, oltre che per una delle più basse quote di edilizia pubblica, anche per una minore dimensione del patrimonio in affitto privato, pilastro dell'offerta in molti paesi europei e, più in generale, per una scarsa disponibilità di alloggi con costi commisurati ai redditi.

Nel settore pubblico mancano investimenti dall'abolizione dei fondi Gescal. Lo Stato, pur detenendo la responsabilità del settore dell'edilizia pubblica in concorrenza con le Regioni, non eroga finanziamenti dal 1998. Le poche risorse, reperite in sede di formazione del bilancio, non consentono una programmazione degli interventi tale da fornire una risposta socialmente significativa. Le Regioni, che hanno avuto competenza con il D.L. 112/98, non hanno adeguatamente sostenuto il settore abitativo, utilizzando per lo più risorse ottenute dallo Stato all'atto del trasferimento delle competenze, destinate a situazioni emergenziali o per ambiti circoscritti.

Nel settore privato la sostenuta produzione edilizia, seppure in flessione negli ultimi anni, non è riuscita a rispondere alla domanda: questo è confermato dal numero di abitazioni, sempre maggiore del numero delle famiglie, dal dato numericamente rilevante degli alloggi vuoti e, parallelamente, dalla domanda di fasce di reddito medio basse che non ha trovato una risposta compatibile con le proprie condizioni economiche.

È evidente che una modificazione delle tipologie familiari con una crescita consistente dei nuclei, comporta un fabbisogno abitativo a esso rapportato: oggi l'80% della popolazione è proprietaria dell'abitazione in cui vive o ne dispone ad altro titolo, ma permane il problema per ampie categorie che esprimono una domanda in relazioni a condizioni di reddito (famiglie con redditi bassi che esprimono una domanda di casa primaria, famiglie monoreddito), ma anche a particolari condizioni che, seppur legate al reddito, sono condizioni di vita (anziani, single, giovani coppie, lavoratori mobili, immigrati, giovani, famiglie monogenitoriali).

## **CORREGGERE SCELTE SBAGLIATE CON UNA STRATEGIA**

È chiara l'urgenza di individuare risposte non solo in termini quantitativi, indirizzando nuove politiche che agiscano strutturalmente nel settore. Le azioni messe in campo negli ultimi anni dai governi che si sono succeduti, sono al contrario risultate carenti di strategie convincenti, legate a interventi legislativi occasionali e volte ad affrontare il degrado urbano, senza connotazioni specifiche in relazione al disagio abitativo.

Recentemente è stato annunciato dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti un programma pluriennale per la riqualificazione e l'incremento dell'edilizia residenziale pubblica e sociale e per la rigenerazione urbana.

Sono condivisibili le finalità del programma, orientato anche all'incremento dell'edilizia residenziale pubblica, agendo attraverso la rigenerazione di aree degradate, riconvertendo immobili e spazi inutilizzati pubblici e privati, ragionando anche su servizi e funzioni connessi all'abitare, su spazi collettivi e relazionali. Così come è positiva la previsione di una programmazione pluriennale, che CGIL, CISL e UIL rivendicano da anni. I fondi, tuttavia, sono del tutto insufficienti per rispondere alla domanda: 853 milioni di euro per il periodo 2020 – 2033, dei quali soli 12 milioni per il 2020.

## **GLI OBIETTIVI**

Per CGIL, CISL e UIL è necessario riaffermare una politica che agisca sia a livello centrale che locale, con alternative articolate, in riferimento alle diverse caratteristiche della domanda. Gli incentivi fiscali per la proprietà o per l'affitto, sia i bonus volti alla riqualificazione degli edifici, sia le detrazioni come la cedolare secca della quale è stata prevista la stabilizzazione, non possono rappresentare l'unica politica legata alla casa messa in campo a livello centrale.

In primo luogo si tratta di incrementare l'offerta abitativa in affitto, con canoni commisurati ai redditi delle famiglie, articolando gli interventi in un percorso di sviluppo sostenibile del Paese, superando la tradizionale scissione tra politiche abitative e politiche di governo urbano che, sebbene nel passato abbia avuto delle giustificazioni, pur causando forti contraddizioni, oggi renderebbe impossibile dare soluzioni. E' poi necessario sostenere i redditi delle famiglie in difficoltà in relazione ai costi abitativi.

### **• INCREMENTO DELL'OFFERTA RESIDENZIALE PUBBLICA**

Per i nuclei a basso reddito, l'unica risposta può essere fornita in termini di edilizia pubblica., della quale è necessario incrementare lo stock, sia attraverso il recupero degli alloggi non utilizzati, sia attraverso nuove unità.

CGIL, CISL, UIL ritengono necessario un nuovo programma pluriennale e sovvenzioni statali stanziare con continuità e di consistenza adeguata per rispondere al fabbisogno, a partire dai fondi di Cassa Depositi e prestiti, e individuando anche altre possibili fonti di finanziamento, in modo tale che possano essere programmate da Regioni e Comuni con modalità e procedure che devono diventare ordinarie.

### **• EDILIZIA SOCIALE A COSTI SOSTENIBILI**

E' necessario anche rispondere alle necessità delle famiglie economicamente deboli per affrontare il mercato, ma oltre i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica. Un ruolo importante può essere svolto, come avviene da decenni in molti paesi europei, dall'edilizia sociale a costi sostenibili, che integra l'edilizia pubblica, e che deve trovare il suo spazio nella collaborazione fra soggetti istituzionali, imprenditoriali, associativi e cooperativi. La sperimentazione in tal senso nel nostro paese non ha dato risultati tali da incidere positivamente nel mercato.

CGIL, CISL e UIL hanno condiviso la proposta di un Piano di edilizia sociale, che formula indicazioni su obiettivi e principi, in un'ottica di investimento sulle città con criteri di qualità ambientale ed equità alloggiativa. Condizione preliminare è la durata permanente o significativamente lunga nel mercato delle locazioni, al fine di perseguire l'obiettivo di incrementare realmente il comparto dell'affitto a prezzi calmierati.

### **• RIGENERAZIONE DELLE CITTA' E RIQUALIFICAZIONE DELLE PERIFERIE**

Nelle città l'ampliarsi degli strati sociali in condizioni di povertà ha reso più visibile le disuguaglianze nei modi di abitare e fruire di infrastrutture e servizi, accentuando differenze nella qualità urbana, nelle residenze, nella dotazione dei servizi tra i diversi quartieri. Nell'ottica di un'agenda urbana sostenibile, la cui introduzione è stata prevista dal Governo, è necessario garantire un quadro coerente in termini sia di programmi che di risorse.

CGIL, CISL e UIL sostengono la necessità di una strategia nazionale sulla rigenerazione urbana come cornice nella quale inquadrare i programmi di intervento. Devono essere indicati i luoghi cui indirizzare politiche di rigenerazione, gli strumenti operativi, i caratteri che devono contraddistinguere gli interventi, ancorando le operazioni a quanto ne configuri la finalità di miglioramento sociale, economico, culturale, ambientale. Ci si può riferire agli strumenti urbanistici presenti, comunali o regionali, qualora individuino ambiti dove agire attraverso rigenerazione. In caso contrario, soggetti diversi possono diventare proponenti di operazioni di trasformazione in senso rigenerativo, attraverso strumenti concertati con gli enti locali. Si può far riferimento anche a eventuali premialità urbanistiche, da vincolare al perseguimento di finalità sociali e in risposta al fabbisogno abitativo. In questo senso i Comuni devono attuare quanto previsto dagli artt. 258 e 259 della Finanziaria 2008, con i quali l'edilizia sociale diventa standard urbanistico aggiuntivo alle parti pubbliche definite dal D.M. 1444/68: le aree per ERS devono essere cedute gratuitamente da soggetti e operatori delle trasformazioni, la cui attuazione è subordinata a tale cessione.

## • SOSTEGNO ALLA DOMANDA

Un fondo con dotazioni continuative contribuisce ad abbassare l'incidenza dei canoni sui redditi delle famiglie in difficoltà. Il Fondo di Sostegno all'affitto previsto dalla legge 431/98, che ha visto la progressiva riduzione delle risorse stanziare, fino al quasi azzeramento dei fondi, deve essere rifinanziato con risorse adeguate e un meccanismo di erogazione che possa fornire risposte efficaci in tempi certi sviluppando, ove possibile, azioni sinergiche con le iniziative attivate da regioni e comuni. Era stato annunciato uno stanziamento per questa finalità all'intero del nuovo programma del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, poi cancellato. Il contributo per l'affitto del reddito di cittadinanza non copre tutta la platea di coloro che hanno difficoltà a pagare il canone, soprattutto non considerando la variabilità del livello degli affitti tra piccoli centri e grandi città.

## • MISURE FISCALI

Occorre adottare misure fiscali in grado di calmierare il mercato privato degli affitti attraverso una riduzione dei canoni. In questo senso è positiva la previsione di rendere strutturale la cedolare secca al 10% per i contratti concordati, come previsto nella Legge di Bilancio 2020-2023. La cedolare, tuttavia, deve essere rivista nell'opzione per i contratti a canale libero. Le forme di tassazione legate all'abitazione devono prevedere penalizzazioni per gli alloggi sfitti nei comuni ad alta tensione abitativa e aliquote più favorevoli per le abitazioni date in locazione a canone concordato. La previsione dell'eliminazione di IMU e TASI dal 1° gennaio 2022, per gli immobili invenduti e non locati di imprese immobiliari di costruzione, deve essere orientata all'immissione sul mercato di alloggi a costi sostenibili.

Le incentivazioni fiscali volte al recupero, anche funzionale, degli edifici, devono vedere maggiorazioni per interventi finalizzati a fornire risposte legate alla prevenzione dei rischi, alla riqualificazione energetica e all'abbattimento delle barriere architettoniche, rappresentando, in questo modo, una misura che incrementa l'utilizzo del patrimonio edilizio esistente e aumenta l'offerta abitativa, contrastando nuova urbanizzazione.

Tema rilevante è quello dell'evasione, che nel settore dell'affitto è stata stimata dal Governo in quasi un miliardo di euro. Si rende indispensabile la detrazione di una quota del canone pagato, come avviene per il mutuo prima casa, uno strumento di equità e anche in grado di produrre un reale conflitto di interessi tale da far emergere il "nero".

## • STRUMENTI NECESSARI

In molti Paesi europei organi pubblici sono interlocutori sia per gli Organi di Governo, nazionali e territoriali, che per il partenariato sociale. Questo permette di definire indirizzi ed elaborare programmi rispetto ad obiettivi prioritari, individuando strategie ed azioni, anche in relazione a misure economiche e sociali.

CGIL, CISL e UIL rivendicano l'istituzione di una Cabina di regia nazionale, con la partecipazione delle parti sociali, nonché quanto previsto dalla Legge 431/98, in un tentativo di operatività allora fallito: l'Osservatorio della condizione abitativa con il compito di effettuare la raccolta dei dati ed il monitoraggio permanente della situazione abitativa, segmentandola nelle componenti e riferita alle realtà territoriali. Agenzie comunali per la casa, inoltre, dove ancora non sono state costituite, possono favorire l'incontro tra domanda e offerta abitativa in affitto.

## • LE RISORSE

CGIL, CISL e UIL ritengono indispensabile che venga ripristinata una posta di bilancio centrale con risorse certe e costanti e sufficienti per dare attuazione ad un piano di edilizia abitativa per un periodo medio-lungo. E' necessario, tuttavia, coordinare più fonti di finanziamento: stanziamenti statali, cofinanziamento delle Regioni, risorse private, come quelle di Cassa depositi e prestiti e di fondi privati che si occupano dell'abitare.

Le organizzazioni sindacali propongono come fonte di finanziamento il gettito aggiuntivo derivante dal ripristino di un'aliquota maggiorata sui contratti a canale libero, almeno al 23%, corrispondente alla prima aliquota IRPEF.

Ulteriori risorse possono essere reperite da fondi di altri ministeri per programmi finalizzati a interventi sulle città; da programmi simili che, nel tempo, non hanno visto la piena utilizzazione delle risorse; dai fondi Gescal non utilizzati da alcune Regioni, giacenti presso la Cassa Depositi e Prestiti.

Tali disponibilità dovrebbero confluire in un unico fondo destinato al finanziamento di nuova edilizia pubblica e sociale.

Le risorse devono essere integrate con quelle europee della politica di coesione della prossima programmazione 2021-2027, che prevedono una dotazione del 6% della riserva minima FESR da destinare allo sviluppo urbano sostenibile, all'interno del quale la rigenerazione urbana è un ambito prioritario. Tale dotazione potrebbe essere innalzata all'8% prevedendo interventi specifici indirizzati alla rigenerazione dei quartieri degradati e al recupero delle aree interne.