

# Emergenza affitti #2. Il caso della Spagna

Il punto sulle misure prese per la salvaguardia del settore dell'affitto in alcuni paesi europei e il caso spagnolo

Marco Peverini, | 17 aprile 2020

## Una panoramica delle prime misure per la salvaguardia dell'affitto in alcuni paesi europei

I caratteri e la dimensione dell'affitto differiscono anche molto tra i paesi europei. Tuttavia, il *lockdown* della maggior parte delle attività economiche per arginare il contagio da Coronavirus pone chi vive in affitto di fronte a gravi difficoltà in tutti i diversi contesti. Per questa ragione molti governi europei hanno assunto misure straordinarie per proteggere gli inquilini, che sono arrivate tra la fine di marzo e l'inizio di aprile 2020. In questo panorama in evoluzione, è utile vedere in cosa consistono tali misure.

Come discusso precedentemente, l'Italia si è limitata a bloccare gli sfratti fino per un breve periodo, puntando sugli ammortizzatori sociali e sull'utilizzo di strumenti ordinari. Misure che però potrebbero rivelarsi insufficienti o inefficaci o non coprire le parti più deboli degli inquilini (si veda l'articolo [Emergenza affitti #1. Quali misure in Italia?](#)), soprattutto se si pensa che, viste le tempistiche ordinarie di circa 18 mesi per portare a compimento uno sfratto in Italia, le conseguenze dell'emergenza si sentiranno più a lungo termine.

Altri paesi europei hanno pertanto preso misure specifiche che tengano conto del riverbero delle condizioni attuali nel tempo. In Germania, gli sfratti per morosità o mancato pagamento sono sospesi per 5 mesi da aprile, contemplando la possibilità di proroga fino al 31 luglio 2021 in relazione all'evolversi della situazione. La sospensione degli sfratti, in ogni caso, difficilmente sarà risolutiva rispetto alla capacità di far fronte alle spese abitative in vista di redditi ridotti o cancellati, rinviando il problema e rischiando che torni in forma più acuta allo scadere della validità delle misure. In Italia, da più parti si sottolinea la necessità che la sospensione degli sfratti sia accompagnata da regole efficaci e da misure di sostegno economico per il mantenimento della locazione che si spingano oltre il blocco legale delle esecuzioni di sfratto, e tocchino aspetti anche economici; specialmente laddove gli strumenti ordinariamente presenti hanno delle criticità, ([cfr. Emergenza affitti #1. Quali misure in Italia?](#)).

Anche perché, se non si dà un quadro di riferimento chiaro, si rischia di lasciare che la libera contrattazione tra inquilini in difficoltà e proprietari - attualmente l'unica modalità per chiedere una revisione del canone - vada esasperandosi, rendendo ancora più difficoltoso un futuro rientro alla normalità del rapporto di locazione. Su questo punto il panorama è molto frammentato.

Alcuni paesi hanno introdotto misure ulteriori per dilazionare il pagamento di eventuali morosità nell'ottica di dare tempo agli inquilini di rientrare dalle difficoltà economiche (Austria, Spagna). In Austria, gli sfratti sono sospesi per 3 mesi da aprile, ma viene data la possibilità agli inquilini di restituire il debito eventualmente contratto nel periodo di emergenza entro il 31 dicembre 2020, aggiungendo il divieto al locatore di attingere alla cauzione e di procedere allo sfratto fino a luglio 2022 per eventuali importi non pagati nel periodo aprile-giugno 2020[*note*]Si veda l'articolo sul *Tiroler Tageszeitung* (in tedesco) del 2 Aprile 2020 "[Regierung schützt Mieter: Keine Delogierungen wegen Corona-Krise](#)".[*note*]. Vale la pena citare che in Austria è già ordinariamente presente un sistema di *rent allowance*, cioè di supporto al pagamento delle spese abitative degli inquilini.

Se la maggior parte dei paesi non ha ancora introdotto misure economiche *ad hoc*, forse avvalendosi della sospensione degli sfratti e attendendo un momento successivo per adottare un approccio strategico, è esemplare il caso della Spagna, che ha elaborato un piano comprensivo, con un'adeguata dotazione di risorse, per cercare di mettere al sicuro coloro che tra gli inquilini soffrono di maggiore vulnerabilità.

## Il piano straordinario per la salvaguardia degli inquilini in Spagna

In Spagna, le disposizioni per il settore degli affitti sono molto articolate e includono specifiche misure economiche di supporto, e sono contenute nel *Real Decreto-ley* 11/2020 del 31 marzo[[note](#)] "[Medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#)"[[note](#)].

Prima di approfondire i contenuti delle misure, vale la pena notare che Italia e Spagna sono comparabili sotto vari punti di vista, in quanto paesi mediterranei e con regimi di welfare di tipo sud-europeo. Ci sono due differenze importanti: il diritto alla casa è in Spagna un diritto costituzionale[[note](#)] Costituzione spagnola, Articolo 47.[[note](#)] mentre non lo è, direttamente, in Italia[[note](#)] Giancarlo Storto, *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina edizioni, 2018.[[note](#)]; la dimensione del settore abitativo propriamente pubblico è diversa, circa 2% in Spagna contro circa il 4% in Italia. Tuttavia, condividono molti caratteri del settore dell'affitto in senso ampio: la distribuzione dei titoli di godimento è prossima a quella italiana, con ampie percentuali di proprietari e percentuali relativamente ridotte di famiglie in affitto (circa il 20% in entrambi i casi); l'indicatore di peso delle spese abitative sul reddito nel settore dell'affitto (*housing cost overburden rate*, cioè la percentuale di famiglie in affitto che pagano per la casa oltre il 40% del proprio reddito) è elevato in entrambi i casi: 28% per l'Italia e ancora di più, 42%, per la Spagna[[note](#)] Eurostat, *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC)*, [Housing Statistics, Housing affordability](#) (consultato il 04/04/2020).[[note](#)]; la struttura proprietaria del settore dell'affitto è simile nei due paesi, dove sono predominanti i piccoli proprietari (89% per la Spagna e 91% per l'Italia). Si sottolinea pertanto l'utilità di approfondire le misure spagnole in termini di potenziale apprendimento.

Nel decreto spagnolo di fine marzo viene definito un indicatore di "vulnerabilità" economica del nucleo familiare in affitto come soglia di accesso alle misure per gli inquilini, sulla base di due parametri da soddisfare contemporaneamente. Il primo mette delle condizioni relative alla situazione reddituale ed occupazionale; si rientra nella condizione vulnerabilità se: si è disoccupati; si accede all'ERTE (*expediente temporal de regulación de empleo*, una sorta di Cassa integrazione); si sono percepite entrate significativamente minori o si è ridotta la propria giornata lavorativa per la cura di altre persone nel caso degli autonomi, purché nel mese precedente alla richiesta il reddito familiare non superi 1.613,52 euro (incrementato in base a parametri riguardanti la composizione familiare o particolari difficoltà). Il secondo è un parametro di *affordability*: si rientra nella condizione di vulnerabilità se il canone più le spese "base" (elettricità, gas o gasolio per riscaldamento, acqua, servizi di telecomunicazione fissa e mobile e spese condominiali) sono maggiori o uguali al 35% delle entrate nette della famiglia.

In primo luogo, dal punto di vista per così dire procedurale, è disposta la sospensione degli sfratti per inquilini vulnerabili che non abbiano alternative abitative, che è valida da subito e fino a sei mesi dopo la fine ufficiale dell'emergenza. Viene inoltre disposta l'estensione di 6 mesi dei contratti di locazione di residenza abituale in scadenza dal 1° aprile al 1° giugno 2020. In secondo luogo, vengono disposte un serie di misure di supporto economico ed un quadro normativo rinnovato per far fronte alle difficoltà che si stima il *lockdown* potrà avere sulle famiglie che vivono in locazione. Le misure di supporto sono distinte sulla base della natura e tipologia del locatore: "medi/grandi proprietari", quelli cioè che possiedono oltre 10 immobili urbani (esclusi garage o magazzini) o una superficie di oltre 1.500 mq; oppure "piccoli proprietari", tutti gli altri (che costituiscono circa l'85% del totale). Sulla base di questa distinzione, la legge costruisce diverse possibilità di supporto alla locazione.

In primis, tutti gli inquilini vulnerabili hanno diritto a chiedere al locatore la sospensione temporanea del pagamento dell'affitto su base volontaria. Se il locatore non accetta, nel caso in cui sia un "piccolo proprietario", l'inquilino vulnerabile può accedere a una specifica linea di microcredito bancario (senza interessi o commissioni e garantito dallo stato) che copra fino a sei mensilità di affitto, rimborsabile in 6 anni eventualmente prorogabili di altri 4 se persiste la difficoltà economica. Nel caso in cui il locatore sia un "grande/medio proprietario" (vedi sopra), può scegliere tra due possibilità: la riduzione del 50% dell'affitto per la durata della difficoltà economica e fino a massimo 4 mesi; una moratoria sul pagamento dell'affitto per la durata della difficoltà economica e fino a massimo 4 mesi, ripagabile in almeno 3 anni senza interessi.

Le misure si basano pertanto sulla concessione di microcredito o sulla dilazione dei pagamenti, con la possibilità di ridurre temporaneamente il peso dell'affitto solo su base volontaria del locatore. Si prevede però anche la possibilità che per alcuni nuclei familiari l'uscita dalle difficoltà economiche possa essere più difficile del previsto, oppure possa avvenire in tempi meno

rapidi. Si istituisce dunque un programma di aiuti per gli inquilini che non dovessero riprendersi dalla difficoltà economica e non siano in grado di restituire il credito, fino a 900 euro al mese o, altrimenti, fino al 100% dell'importo dell'affitto o della rata del credito con cui si è pagato l'affitto[*note*]. Si veda anche l'articolo (in spagnolo) su El País del 1 Aprile 2020 "[¿Tiene derecho a las ayudas para el alquiler? Así son las medidas aprobadas por el Gobierno](#)".[*note*]. Tutte queste misure sono incluse in un vasto pacchetto, corredato da una dotazione di risorse per 600 milioni di euro, destinate dal governo agli enti locali e alle comunità autonome per garantire i servizi di base, gli aiuti riguardanti il diritto alla casa e le moratorie su affitti e mutui. Infine, è interessante notare come alcuni enti locali, tra cui le città di Barcellona e Madrid, abbiano deciso di sospendere il pagamento dei canoni per le abitazioni sociali di propria competenza[*note*]. Per [Madrid si veda qui](#). Per [Barcellona si veda qui](#). [*note*].

## Quale apprendimento?

Si attende un periodo difficile, in cui le prospettive e i tempi di ritorno alla "normalità" sono incerti, in Spagna come in Italia. Difficile anche prefigurare per quanto tempo una quota significativa di persone rimarrà in difficoltà economica. Tra queste, è prevedibile che le persone che vivono in affitto possano trovarsi in condizioni ulteriormente critiche a causa delle conseguenze della pandemia e del *lockdown*. Il fenomeno degli sfratti per morosità, già preoccupante prima di questa crisi, potrebbe assumere dimensioni terribili. A fronte di ciò, il governo italiano sospende gli sfratti per soli 3 mesi e, per prevenire ricadute economiche gravi, confida nelle misure di sostegno al reddito e nell'utilizzo degli strumenti di politiche abitative ordinarie già presenti (Il *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione*, e il *Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli*). I quali però presentano delle criticità evidenti che li rendono solo parzialmente efficaci nella situazione attuale e in prospettiva ([cfr Emergenza affitti #1. Quali misure in Italia?](#)).

*In primis*, misure efficaci non possono limitarsi al breve periodo e dovrebbero evolversi dinamicamente con la situazione. Nella fattispecie, la sospensione per tre mesi degli sfratti, in assenza di altre misure, rischia di sfociare in un aumento precipitoso nel periodo seguente. Come in Austria, si potrebbe dare la possibilità agli inquilini di restituire il debito in un tempo più lungo, aggiungendo il divieto al locatore di attingere alla cauzione e il divieto di procedere allo sfratto per alcuni anni per eventuali fitti non pagati nel periodo di emergenza. Oppure, come in Spagna, prolungare la sospensione oltre la fine ufficiale dell'emergenza e disporre l'estensione dei contratti di locazione in prossima scadenza. E in ogni caso, come in Germania, contemplare la possibilità di proroga della sospensione degli sfratti in relazione all'evolversi della situazione.

Per quanto riguarda il supporto economico, la necessità, come sollecitato da molte parti, 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. Oppure l'adozione di misure specifiche, *ad hoc* come quelle spagnole anche se non per forza identiche nei contenuti. Le misure spagnole sono per lo più di concessione di forme di microcredito straordinario per continuare il pagamento dell'affitto, con forme *soft* di restituzione a lungo termine ed eventuali aiuti economici per chi non dovesse farcela, mentre gli strumenti italiani prevedono contributi a fondo perduto. In ogni caso, sarebbe opportuno che, come in Spagna, le misure fossero caratterizzate dalla rapidità e facilità d'uso e dall'articolazione delle misure in base alla diversità delle situazioni possibili.

A questo proposito, sarebbe utile uno studio in grado di dettagliare le differenti condizioni che possono venirsi a delineare, a supporto dell'adozione di misure differenziate in base alle diverse criticità: come insegna il caso spagnolo, potrebbe valere la pena distinguere le misure per gli inquilini di piccoli proprietari, potenzialmente anche questi esposti a vulnerabilità in caso di perdita della fonte di reddito dell'affitto, da quelle per inquilini di medi o grandi proprietari, e anche in base alla tipologia di questi. Misure particolari sarebbero richieste per gli inquilini dell'Edilizia residenziale pubblica, per molti dei quali, nonostante i canoni ridotti, la difficoltà economica al pagamento è un fatto ordinario e non può che acuirsi in questa fase.

Infine, vale la pena sottolineare che nel caso spagnolo il supporto all'affitto è commisurato a uno specifico indicatore di vulnerabilità, calcolato tramite semplici parametri di reddito e di *affordability* e coordinato con altre misure di sostegno al reddito. Il che potrebbe assicurare maggiore efficienza e progressività nell'uso delle risorse, che potrebbe superare le criticità

legate alle lunghe tempistiche dei bandi locali previste dai fondi ordinari. Inoltre, vista l'intenzione del governo italiano di fare affidamento alle misure di sostegno al reddito, alcune delle quali (come il Reddito di cittadinanza) prevedono misure specifiche per la locazione, sarebbe opportuno avere un quadro chiaro delle modalità di interazione di queste misure con quelle specificamente dedicate alla locazione, e le condizioni economiche di chi le percepisce. Anche in modo da garantire un uso efficiente delle risorse e da evitare possibili effetti disuguali: sovrapposizione di misure di sostegno al reddito e alla locazione per alcuni; assenza totale di supporto (né reddito né sostegno alla locazione) per altri.