

# L'insostenibile peso dell'abitare. Un'analisi sulla relazione tra povertà e housing affordability in Italia

**Marianna Filandri e Valentina Moiso**

RPS

*L'articolo si interroga sulla relazione tra povertà e casa e sul ruolo delle politiche pubbliche, in particolare per le famiglie in affitto. Attraverso l'analisi dei dati It-Silc 2014 vengono indagate le connessioni tra povertà e difficoltà a sostenere i costi abitativi declinate in termini sia oggettivi che soggettivi. Obiettivo dell'articolo è considerare il ruolo degli housing allowances nel sostenere le famiglie*

*in condizioni di difficoltà economica ad affrontare le spese abitative. Il confronto tra i nuclei in difficoltà nel mercato privato degli affitti con quelli negli alloggi a canone calmierato consente di rilevare la differente portata del supporto pubblico. A questo proposito, l'articolo propone una simulazione di ridefinizione dei canoni per calibrare l'impatto delle differenti forme di sostegno pubblico all'abitare.*

## 1. Povertà, deprivazione abitativa e politiche pubbliche

L'abitazione rappresenta uno dei bisogni fondamentali degli individui e viene spesso presa in considerazione e inclusa nei modelli di misurazione della povertà. La casa è anche un fattore importante dal punto di vista del reddito, essendo una fonte di ricchezza e incidendo in maniera rilevante sulle condizioni di vita materiali (Fahey e al., 2004).

L'articolo focalizza la relazione tra povertà reddituale e titolo di godimento dell'abitazione, partendo dalla considerazione che gli affittuari hanno più probabilità di essere poveri rispetto ai proprietari. La relazione tra queste due dimensioni presenta però notevoli sfaccettature. Innanzitutto è bene precisare che l'affitto a prezzi di mercato non è una condizione né necessaria né sufficiente a identificare i poveri: non tutti gli affittuari vivono in povertà e non tutte le persone povere vivono in affitto (Burrow, 2003; Filandri e Olagnero, 2014). Lo svantaggio peggiore si riscontra in genere fra le famiglie che vivono in alloggi di affitto sociale. Il cosiddetto *social housing* – l'affitto a prezzi ridotti rispetto al mercato, risultato di un intervento di politiche pubbliche – è infatti in Italia un predittore piuttosto affidabile di povertà dei residenti. Questo

perché nel contesto italiano spesso il requisito per accedere ad alloggi di *social housing* è proprio quello di essere in una condizione di povertà. L'intervento pubblico, oltre all'offerta di alloggi in affitto sociale, può anche realizzarsi attraverso il sostegno alle spese per la casa. Gli affittuari possono accedere a misure come gli *housing allowances*, ossia i fondi per il sostegno all'affitto che hanno l'obiettivo di intervenire sulla sostenibilità delle spese per la casa rispetto al reddito, ossia la cosiddetta *affordability*. Sebbene queste misure siano considerate interventi di politica abitativa che consentono a famiglie che non potrebbero permetterselo di vivere in assenza di disagio abitativo, in realtà esse sono a tutti gli effetti un sostegno al reddito e quindi, in quanto tali, una forma di sicurezza sociale (Griggs e Kemp, 2012)<sup>1</sup>.

Questi elementi portano a interrogarsi sulla relazione tra povertà e casa e sul ruolo delle politiche pubbliche per le famiglie in affitto. Attraverso l'analisi dei dati It-Silc 2014, l'articolo mira a indagare la diffusione della povertà familiare in Italia considerando la condizione abitativa delle famiglie. Se, come abbiamo sottolineato, non tutti gli affittuari sono poveri, è anche vero che non tutti i poveri hanno difficoltà a sostenere i costi abitativi. Al fine di mettere correttamente in luce le dimensioni del fenomeno, nel presente lavoro considereremo, dunque, anche la dimensione della deprivazione abitativa, tenendo conto sia delle difficoltà oggettive sia della percezione soggettiva del peso delle spese per la casa. Infine, l'articolo considererà il ruolo degli *housing allowances* nell'aiutare le famiglie in condizioni di difficoltà economica a sostenere le spese abitative. Quest'ultimo aspetto è di particolare interesse in quanto consente un confronto diretto tra i nuclei in difficoltà nel mercato privato degli affitti con quelli negli alloggi a canone calmierato. In particolare proporremo una simulazione di ridefinizione dei canoni per valutare l'impatto di differenti forme di aiuto pubblico.

L'articolo è strutturato in cinque paragrafi. I primi due forniscono l'inquadramento concettuale dello studio. Innanzitutto vengono discusse le varie declinazioni della povertà in generale e di quella abitativa in particolare, con un approfondimento sulla sostenibilità dei costi abitativi e della deprivazione. Sono quindi introdotte le forme di sostegno pubblico

<sup>1</sup> Non sono invece disponibili risorse pubbliche attivabili per sostenere i proprietari di casa in condizione di difficoltà, anche nelle situazioni estreme di rischio di perdita di possesso dell'immobile, a parte alcune misure estemporanee rivolte ai proprietari indebitati per l'acquisto della prima casa (Moiso, 2012).

alle famiglie in affitto. La terza sezione presenta i dati e il metodo utilizzati nell'analisi, mentre il paragrafo successivo contiene i principali risultati. Infine chiudono l'articolo alcune brevi osservazioni.

## 2. *Approcci di studio della povertà e povertà abitativa*

Nell'immaginario collettivo un individuo estremamente povero è spesso rappresentato come un senzatetto (cfr. Meo, 2009). In questo caso è evidente la povertà abitativa, ossia il fatto che la persona viva per strada e non abbia una casa in cui recarsi. La povertà abitativa però può assumere altre forme, certo meno estreme, ma il cui impatto sulla vita delle persone non è da sottovalutare. Dalla mancanza di condizioni igieniche al sovraffollamento, dalla presenza di umidità all'esposizione a inquinamento acustico, sono numerosi gli aspetti dell'abitare che possono affliggere le famiglie. Si tratta di fattori che identificano lo spazio valutativo della povertà direttamente nell'ambito della casa.

Il termine povertà sta a indicare un'ampia varietà di situazioni in cui è rilevabile un deficit di risorse che preclude il raggiungimento di uno standard di vita accettabile (Eurostat, 2010): può essere definito povero chi è senza fissa dimora, ma è anche povero chi ha un reddito non sufficiente a soddisfare i propri bisogni o chi è escluso da uno standard di vita considerato normale dalle persone del proprio contesto. La povertà è dunque soggettivamente definita e storicamente e culturalmente relativa, e questo impatta le modalità con cui viene oggettivamente misurata (Istat, 2009). In altri termini, la varietà definitoria si riflette in una varietà di approcci di analisi che si differenziano in base a metodologie e indicatori utilizzati<sup>2</sup>: dalla distinzione tra misure di povertà assolute o relative a quelle oggettive o soggettive, nonché unidimensionali o multidimensionali. Sebbene la letteratura suggerisca di combinare più misure allo scopo di descrivere le diverse sfaccettature del fenomeno (Istat, 2009), gli approcci più diffusi sono quelli che si focalizzano su un singolo aspetto e forniscono informazioni sintetiche sulla presenza o assenza di povertà. Nella maggior parte dei casi la dimensione considerata è quella monetaria e l'indicatore è dicotomico poveri/non poveri. In particolare sono molto diffuse le stime sulla diffusione della povertà relativa delle famiglie, ossia il numero di famiglie con un reddito

<sup>2</sup> Per una trattazione esaustiva degli approcci di studio alla povertà di veda Morlicchio (2012).

disponibile inferiore a una certa soglia del reddito mediano della popolazione<sup>3</sup>. I vantaggi di questo approccio sono diversi: dall'informazione sintetica alla facilità di comprensione, dalla possibilità di fare confronti tra contesti diversi al considerare i cambiamenti nel tempo. Tuttavia non mancano gli svantaggi: definire lo spazio valutativo della povertà identificando solo una dimensione significa non tenere conto della complessità del fenomeno. Inoltre, la misura della condizione di svantaggio può essere articolata in gradi di severità, identificando situazioni di grave o lieve deprivazione<sup>4</sup>. Tenere conto di più dimensioni consente anche di rilevare le situazioni di disagio cumulativo in cui vivono alcune famiglie (Autigna e Filandri, 2015).

### 2.1 Sostenibilità delle spese per la casa

Anche nell'ambito specifico della povertà abitativa possono essere identificati più aspetti di disagio. Uno dei fattori più rilevanti è rappresentato certamente dalla *affordability*, un indicatore della sostenibilità delle spese per la casa rispetto al reddito. In sostanza si considera il peso dei costi abitativi sul bilancio familiare: è quindi un indicatore non assoluto, che dipende dalla situazione economica della famiglia. Le spese abitative possono essere concepite in senso ristretto o ampio. L'accezione più circoscritta comprende solo il canone versato da coloro che sono in affitto e le eventuali rate del mutuo per coloro che sono in proprietà. L'accezione allargata include, oltre alla locazione o al mutuo, le spese per le utenze – ossia le bollette di acqua, elettricità, gas, riscaldamento e telefono, e i costi di manutenzione obbligatoria (sempre distinguibili nelle quote a carico di proprietari e affittuari) –: dall'assicurazione sull'immobile e le eventuali spese condominiali alle imposte sui servizi, come il trattamento delle acque reflue o lo smaltimento dei rifiuti. Infine, solo per i proprietari, vanno considerate anche le tasse sulla proprietà. Tra i due estremi, l'accezione ristretta o ampia, si trovano in

<sup>3</sup> Nelle definizioni di povertà relativa si può considerare il consumo familiare al posto del reddito. Le soglie variano dal 50 al 60 al 66%. Il 60% è tra quelle più utilizzate in letteratura (Jenkins, 2016).

<sup>4</sup> In questa direzione, l'Istat ha recentemente introdotto una maggiore articolazione delle categorie, che diventerebbero quattro: in relazione alla soglia di consumo identificata come linea di povertà, sono sicuramente poveri i nuclei familiari che presentano livelli inferiori del 20% della soglia e sicuramente non poveri quelli che presentano livelli superiori del 20%. Nel mezzo troviamo i quasi poveri che superano appena la soglia, e gli appena poveri che sono subito sotto (Istat, 2015).

letteratura diverse definizioni intermedie, che dipendono in buona parte dalla disponibilità dei dati (Filandri, 2015).

Le spese per la casa non forniscono un indicatore di benessere o malessere di per sé, ma, come detto, vanno messe in relazione con il reddito disponibile al fine di verificare se una famiglia può o meno permettersi i costi del vivere in una determinata abitazione. In questo senso si parla di sostenibilità o meno delle spese per la casa. La cosiddetta *affordability* è perciò sensibile alle fluttuazioni del reddito. Basti pensare a come i costi abitativi diventino insostenibili in situazioni congiunturali come è, ad esempio, lo stato di disoccupazione. L'*affordability* inoltre può variare nel tempo, anche di mese in mese, per persone che non possono contare su entrate fisse o scadenzate, situazione sempre più diffusa tra le giovani generazioni. In questo senso ha una rilevanza specifica nel misurare il livello della povertà. Esempificativo è che la sostenibilità delle spese per la casa sia stata definita in letteratura come la sfida che individui e famiglie affrontano nel trovare un equilibrio tra i costi per la propria condizione abitativa – attuale o potenziale – e le spese di altro tipo, considerati i vincoli posti dal loro reddito (Stone, 2006).

Dal punto di vista operativo, la definizione più diffusa di *affordability* considera sostenibile l'abitare se una famiglia ha la capacità economica di coprire i costi dell'alloggio senza dover limitare eccessivamente i consumi non abitativi. Questo approccio tiene conto delle preferenze e dei processi decisionali delle famiglie di fronte all'allocazione di denaro tra consumi abitativi e non abitativi (Hancock, 1993) che si differenziano per costo relativo e desiderabilità soggettiva. Al netto delle spese per la casa il reddito disponibile non dovrebbe collocarsi al di sotto di una soglia minima o compromettere la possibilità di acquistare un paniere minimo di beni (Bramley, 2012). In altre parole, sostenere il peso economico della casa non deve compromettere la possibilità di vivere in maniera socialmente adeguata in base al proprio contesto di riferimento. La sostenibilità dei costi abitativi viene dunque definita in rapporto a tre dimensioni: il reddito, i costi per le necessità abitative e i costi per le necessità non abitative (Hulchanski, 1995).

Un'ulteriore accezione del concetto di *affordability* consiste nel considerare lo stress e i bisogni legati alla casa. Lo stress abitativo indica una difficoltà della famiglia a coprire i costi del mutuo o dell'affitto, ma anche eventuali condizione di sovraffollamento o di disagio, mentre i bisogni abitativi fanno riferimento a standard minimi a cui una famiglia dovrebbe poter accedere (Yang e Chen, 2014; Filandri, 2015). Tenendo conto di queste dimensioni è possibile introdurre una graduazione della

sostenibilità del costo dell'abitare, modulando diversi gradi di severità dell'*affordability*.

Si sottolinea infine come l'*affordability* permetta di considerare la dimensione soggettiva della povertà a fianco di quella oggettiva. Se quest'ultima riguarda il reddito disponibile delle famiglie e le spese ineludibili dell'alloggio, la prima fa riferimento anche ai modelli soggettivi di consumo. Si può quindi distinguere tra sostenibilità oggettiva delle spese per la casa e sostenibilità soggettiva, tenendo presente che la percezione soggettiva è spesso distante dalla condizione oggettiva e la correlazione tra gli aspetti reali e quelli percepiti può essere piuttosto debole (Bosco e Sciarrone, 2006). Nelle analisi terremo conto di entrambe le dimensioni nella sostenibilità dei costi abitativi.

## 2.2 Deprivazione abitativa

Oltre alla sostenibilità delle spese per la casa, uno degli indicatori della povertà abitativa, già accennato all'inizio del paragrafo, è rappresentato dalla deprivazione abitativa. Quest'ultima richiama l'idea del malessere e del rischio che provengono dall'assenza di condizioni minime di comfort e di sicurezza dell'abitare; è un valore negativo sia in termini di *qualità della vita* individuale, sia riguardo all'*integrazione sociale* (Olagnero, 1998, p. 44). Sebbene vi sia un generale accordo sull'accezione generale, la questione diventa molto più complicata quando si tratta di fissare standard condivisi di qualità abitativa e residenziale, adeguati al contesto sociale e territoriale, nonché di interpretare il significato del disagio in termini di nessi economici e sociali e delle conseguenze a livello di sistema e di comportamenti individuali (*ibidem*). Esiste infatti una vasta letteratura sulle dimensioni da considerare alla base del benessere individuale e familiare (Ayala e Navarro, 2008).

Molto spesso i criteri si scontrano con la disponibilità di dati, tanto che gli studi considerano indicatori della mancanza di condizioni adeguate per soddisfare i bisogni abitativi quelli più frequentemente disponibili nelle *survey*. Di conseguenza la deprivazione abitativa può far riferimento a spazi ridotti (sovraffollamento), a problemi strutturali o a carenze (dalla presenza di umidità nei muri alla mancanza di riscaldamento), a degrado ambientale (inquinamento e microcriminalità) (Palvarini e Pavolini, 2010).

La deprivazione abitativa può sommarsi alla difficoltà di sostenere i costi per la casa: famiglie povere che faticano a pagare le spese e vivono in alloggi deprivati. D'altro canto potrebbe anche essere collegata a

bassi costi collegati all'abitazione, che sono più facilmente sostenibili, ma consentono l'accesso ad alloggi peggiori. Ritorna quindi l'importanza di considerare congiuntamente le dimensioni di povertà collegate alla casa. Non può essere infatti accomunata una famiglia che ha un peso oggettivo elevato nel pagare il canone di locazione ma non riporta né difficoltà soggettive né deprivazione abitativa con una che presenta disagi in tutte queste tre dimensioni. Per questa ragione considereremo sia la presenza/assenza di singoli indicatori di povertà abitativa sia le situazioni di più grave disagio dove gli svantaggi si accumulano.

### 3. *Le politiche di sostegno al pagamento del canone di locazione*

In generale le politiche abitative a sostegno dell'affitto possono essere distinte in dirette e indirette. Le prime, che spesso vengono classificate anche come misure a sostegno della domanda abitativa, riguardano le erogazioni che la famiglia riceve direttamente per pagare il canone o le spese per l'abitare. Le seconde, spesso definite a supporto dell'offerta abitativa, sono le misure indirette che hanno l'obiettivo di aumentare gli alloggi in affitto a prezzi calmierati rispetto a quelli del mercato. In entrambi i casi l'obiettivo è quello di ridurre il peso delle spese per la casa sul bilancio familiare: nel primo caso *ex post* per affittuari in difficoltà nel mercato privato, nel secondo caso *ex ante* offrendo alloggi a canone ridotto a famiglie in difficoltà. Le due misure sono molto differenti sia in termini di investimento economico sia in termini di benefici. L'impegno di spesa per un alloggio di edilizia residenziale pubblica<sup>5</sup> è molto oneroso e comporta per l'amministrazione lo stanziamento di una ingente quantità di denaro in maniera anticipata rispetto all'erogazione della misura. In sostanza si costruisce o si compra subito un alloggio e poi lo si rende disponibile in maniera permanente a un canone calmierato a famiglie in difficoltà. Il sostegno al pagamento del canone viene invece erogato periodicamente, solitamente su base annuale, e riduce il costo dell'affitto per le famiglie in difficoltà. Le due misure hanno vantaggi e svantaggi sia per l'amministrazione pubblica sia per le famiglie. Bisogna infatti considerare che l'investimento in edilizia residenziale impiega la maggior parte delle risorse destinate alle politiche abitative (Filandri e Autigna, 2015) e offre un supporto a un numero minore di famiglie per un arco di tempo più lungo. Questa misura è in linea con l'idea che vi sia una limitata offerta di case in affitto e a prezzi

<sup>5</sup> Per approfondimenti sul tema dell'edilizia residenziale si veda Lungarella (2010).

accessibili. Tuttavia questo non è in linea con la sovrabbondanza generale del bene casa e con l'idea, soprattutto nei centri urbani, di arginare il consumo di suolo.

Al contrario i sostegni al pagamento delle spese abitative, gli *housing allowances*, che nel nostro paese si traducono nella possibilità di accedere ai fondi affitto istituiti a livello locale, offrono un aiuto limitato ma (potenzialmente) a un numero maggiore di famiglie. È una misura più equa perché è virtualmente erogata a tutti i nuclei che versano in condizioni di disagio. Non ci sono infatti liste di attesa come nel caso dell'edilizia pubblica. Inoltre è una misura efficiente perché sono aiutate solo le famiglie in condizioni di necessità, in quanto i requisiti per accedere al sostegno sono valutati annualmente. Al contrario le famiglie residenti in alloggi di edilizia residenziale pubblica che sono uscite dalla condizione di difficoltà (necessaria per avere accesso alla casa) continuano a tutti gli effetti a usufruire del beneficio pubblico avendo un canone calmierato. Il tempismo degli interventi è però il limite principale degli *housing allowances*, oltre all'evidente fatto che necessita della garanzia di un finanziamento continuo per sgravare realmente le famiglie in difficoltà dal peso delle spese abitative. Le famiglie devono versare, infatti, prima in una situazione di difficoltà e trovarsi a dover pagare un canone eccessivo per il loro reddito e solo successivamente possono fare richiesta di supporto. Tutto questo tenendo conto che spesso i tempi dell'amministrazione sono tutt'altro che celeri. Un altro limite di questa misura, comune però a tutti gli interventi di politica abitativa, fa riferimento alle disparità territoriali. Molto spesso infatti gli *housing allowances* sono stati erogati solo da alcuni comuni e non da altri e a seconda della regione anche con criteri differenti (dalle soglie di reddito agli importi erogati) (Baldini e Poggio, 2012). Famiglie in eguale condizione di necessità possono trovarsi quindi nella condizione di essere aiutate molto, poco o per niente.

Vediamo allora adesso quale relazione esiste tra tipologia di contratto di affitto – distinguendo tra affitto a prezzi di mercato, affitto sociale e affitto con aiuti – e disagi legati alla condizione dell'abitazione, in particolare il peso delle spese per la casa.

#### 4. Dati, variabili e metodo

Le analisi si basano sui dati dell'indagine europea Eu-Silc (*European Union Survey on Income and Living Condition*) per l'Italia (d'ora in poi It-Silc),

che è una delle poche basi dati che forniscono informazioni su abitazione, reddito e sostegni ricevuti. L'indagine prevede infatti la somministrazione di un questionario sulle condizioni di vita di individui e famiglie a un campione rappresentativo della popolazione. Nelle analisi abbiamo utilizzato i dati trasversali rilevati nel 2014 di tutte le famiglie in affitto. Il campione è composto complessivamente da 3.043 nuclei familiari.

Abbiamo distinto le famiglie per tipologia di contratto di affitto considerando: 1) l'affitto nel mercato privato; 2) l'affitto sociale (affitto a un canone ridotto rispetto a quello del mercato); 3) l'affitto nel mercato privato ma con un sostegno pubblico, ossia le famiglie che hanno ricevuto gli *housing allowances*<sup>6</sup>.

La condizione di povertà monetaria è stata definita in termini relativi. Sono considerate povere le famiglie con un reddito disponibile equivalente (utilizzando la scala di equivalenza Ocse modificata) inferiore al 60% del reddito mediano. Sono state considerate anche tre condizioni di svantaggio legate all'abitazione: il peso delle spese per la casa oggettivo, il peso delle spese per la casa soggettivo e la deprivazione abitativa. Il peso oggettivo delle spese per la casa è misurato adottando il *ratio approach* che considera quanto denaro spende (o dovrebbe spendere) una famiglia per la casa<sup>7</sup> (Stone, 2006). La formula per calcolare questo rapporto è: totale delle spese per la casa/totale del reddito disponibile. L'assunto di base è che se una famiglia paga per l'alloggio più di una certa percentuale del suo reddito, allora non avrà abbastanza denaro per sopperire ad altre necessità. Noi abbiamo considerato la soglia convenzionale del 30% che è la più diffusa negli studi empirici: chi supera questa soglia si trova ad avere un rilevante peso oggettivo dei costi abitativi. Il peso soggettivo delle spese per la casa si evince analizzando la domanda «Lei pensa che le spese per la casa siano per la sua famiglia un carico pesante, sopportabile o trascurabile?». Abbiamo considerato famiglie con un problema soggettivo di costi abitativi quelle che hanno dichiarato di avere un carico pesante. Infine la terza condizione di svan-

<sup>6</sup> In realtà anche le famiglie in affitto sociale possono ricevere aiuti pubblici per il pagamento del canone. Nel nostro caso abbiamo considerato queste famiglie semplicemente in affitto sociale per due ragioni: 1) la scarsa presenza nel campione, pari all'1,6% dei rispondenti; 2) il canone pagato non è statisticamente diverso da quello delle famiglie in affitto sociale.

<sup>7</sup> Per una trattazione degli altri approcci per misurare il peso delle spese per la casa si veda Stone (2006).

taggio legata all'abitazione è la deprivazione abitativa. Abbiamo considerato la presenza di problemi strutturali (umidità, infissi rotti, servizi igienici inadeguati, locali bui), il sovraffollamento (meno di una stanza per componente), problemi legati al quartiere di residenza (inquinamento acustico, ambientale, microcriminalità e vandalismo). Sono definite in condizione di deprivazione abitativa le famiglie che hanno riportato la presenza di almeno due aspetti. Infine abbiamo considerato il cumulo delle tre variabili degli svantaggi legati all'abitazione identificando le famiglie che presentano congiuntamente tutte le condizioni di disagio.

Sono state utilizzate anche variabili di controllo: numero di componenti adulti, numero di componenti minori, numero di percettori di reddito, età del più alto percettore di reddito, zona geografica, grado di urbanizzazione.

Per stimare la probabilità di soffrire di disagi legati alla condizione abitativa, sono stati stimati quattro modelli di regressione logistica binomiale, uno per ciascuna condizione. I risultati sono presentati come effetti medi (Bartus, 2005), ovvero come probabilità media tra individui con caratteristiche diverse e quindi direttamente interpretabili. Le tabelle con i coefficienti stimati dei modelli logistici sono riportate nella tabella A1 in Appendice.

## 5. Risultati

Si è affermato nell'introduzione che l'affitto sociale è un buon predittore di povertà, perché la condizione di difficoltà delle famiglie è un requisito imprescindibile per accedere a un alloggio di edilizia residenziale pubblica. In realtà questo è certamente vero per le nuove assegnazioni, ma se consideriamo tutte le famiglie di residenti, vediamo che le famiglie povere sono poco più di un terzo, non molte di più di quelle residenti in alloggi affittati a prezzi di mercato (tabella 1). Un discorso diverso va invece fatto per le famiglie in affitto che ricevono aiuti per il pagamento della rata: è la condizione dove si trova il numero maggiore di poveri, il 50% dei beneficiari. Questo dato richiama due ragionamenti. Da un lato il contributo all'affitto viene dato su base annuale e quindi la condizione di necessità dei nuclei è accertata periodicamente: coloro che non si trovano in difficoltà non hanno diritto a ricevere un aiuto. Dall'altro lato, la condizione di povertà riguarda una famiglia su due e non tutte, per l'eterogeneità dell'applicazione del fondo affitti che

viene erogato con criteri diversi da regione a regione. Possono infatti cambiare le soglie di accesso, le scale di equivalenza, gli sgravi derivanti da altre condizioni di criticità come la disabilità. In altre parole, i fattori che intervengono a determinare l'accesso al sostegno sono applicati in modo disomogeneo sul territorio italiano, ossia non è stato utilizzato lo stesso criterio per valutare il bisogno delle famiglie coinvolte. Per questo motivo, se si valuta la distribuzione della povertà tra i beneficiari con un solo metodo a livello nazionale, è dunque possibile che alcune famiglie rimangano sopra la soglia anche se incluse nella misura.

Le famiglie povere, dunque, si concentrano in misura maggiore nel gruppo che riceve contributi all'affitto piuttosto che tra quelle in affitto sociale, ma al contrario sono i nuclei in affitto sociale a mostrare livelli di affitto nettamente più bassi rispetto agli altri gruppi, e indipendentemente dalla condizione di povertà (tabella 1). Visto che la categoria più supportata (affitto sociale) non è quella in cui si concentrano le famiglie che versano in condizione di povertà (contributi all'affitto), questo dato porta a interrogarsi sulla direzione dell'aiuto pubblico e sulla sua efficacia nel contrastare il disagio abitativo nelle sue varie forme. Approfondendo questi aspetti, innanzitutto osserviamo il canone medio mensile (tabella 1): i nuclei poveri mostrano un canone medio sempre inferiore a quello dei nuclei non poveri con la stessa tipologia di affitto dell'abitazione. Questo dato richiama il fatto che molto spesso le famiglie povere si orientano a priori verso abitazioni con canoni mediamente più bassi<sup>8</sup>. Tuttavia questa scelta non sembra proteggere le famiglie povere dall'averne un peso gravoso delle spese abitative. Quattro nuclei su cinque presentano un carico pesante dei costi per la casa, sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo, e soffrono con più probabilità di deprivazione abitativa e di tutti gli altri aspetti contemporaneamente. Va però rilevato che le condizioni di svantaggio legate all'abitazione sono molto diffuse anche tra le famiglie non povere. Addirittura sette nuclei su dieci lamentano un peso delle spese per la casa eccessivo e oltre quattro su dieci spendono oltre il 30% del reddito disponibile. Inoltre, la deprivazione e la somma di tutti i disagi non sono rari nel campione dei rispondenti non poveri. Questi dati sono congruenti con il fatto che i nuclei in affitto vivono spesso in condizioni abitative non buone e il disagio è piuttosto diffuso (Filandri, 2015).

<sup>8</sup> Per quanto riguarda l'affitto sociale, la differenza di canone può essere almeno in parte imputata a una parziale definizione dell'affitto sulla base del reddito dei nuclei.

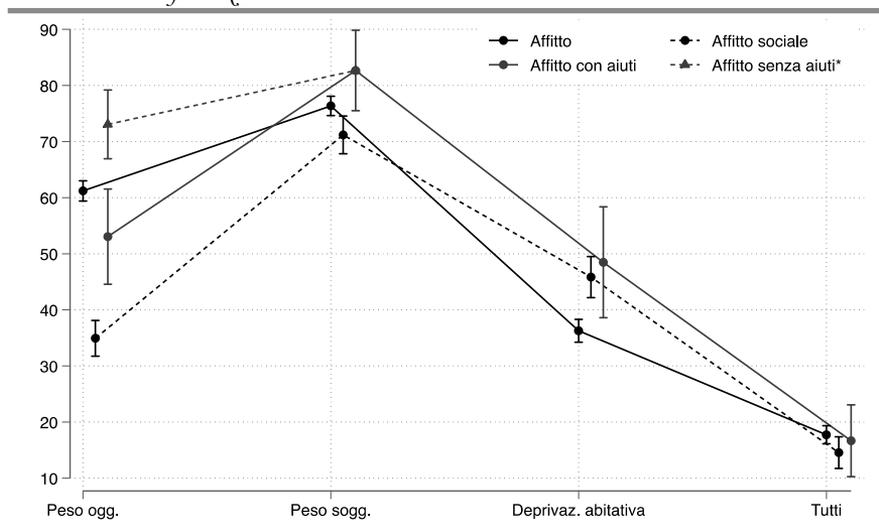
Tabella 1 - Probabilità di essere in povertà relativa per tipologia di affitto dell'abitazione e disagi legati alla condizione abitativa

	Famiglie non povere	Famiglie povere
<i>Tipologia di affitto dell'abitazione</i>		
Affitto (mercato privato)	68,1	31,9
Affitto sociale	63,4	36,6
Affitto con aiuti	49,5	50,5
<i>Canone medio mensile (euro)</i>		
Affitto (mercato privato)	460,9	357,9
Affitto sociale	272,7	171,7
Affitto con aiuti*	349,1	285,8
<i>Disagi legati alla condizione abitativa</i>		
Peso oggettivo	42,9	79,9
Peso soggettivo	69,5	87,1
Deprivazione abitativa	34,9	46,2
Tutte	10,0	30,8

Note: \* è stato calcolato il reddito medio al netto del sostegno per l'affitto ricevuto.

Fonte: Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Silc 2014, pesati.

Figura 1 - Disagio abitativo per tipologia di affitto. Probabilità medie stimate e intervalli di confidenza al 90%



Note: \* è stato calcolato quale sarebbe il peso dei costi abitativi senza tenere conto del supporto pubblico solo per le famiglie in affitto che ricevono aiuti.

Fonte: Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Silc 2014, pesati.

Analizziamo ora la relazione tra disagi legati all'abitazione e tipologia di contratto di affitto. La figura 1 mostra le probabilità predette e i relativi intervalli di confidenza controllati per condizione di povertà, nonché per dimensione della famiglia, numero di percettori di reddito, età del più alto percettore di reddito, zona geografica e grado di urbanizzazione. I risultati mostrano che le famiglie nel mercato privato sono quelle che hanno più probabilità di subire un carico pesante dei costi per la casa (linea continua con pallino nero). Le famiglie che ricevono aiuti per il pagamento dell'affitto mostrano un carico oggettivo non significativamente diverso da chi non li riceve. Tuttavia se osserviamo come sarebbe il peso dei costi abitativi senza il supporto pubblico, vedremmo molte più famiglie soffrire di questa forma di disagio (triangolo grigio vs pallino grigio). Ricevere o meno un sostegno economico diretto al pagamento dell'affitto ha dunque un impatto non indifferente sui budget domestici: le famiglie che ne beneficiano sono parzialmente sgravate dal peso dei costi abitativi, in altre parole l'affitto ha un peso più sostenibile sulle finanze familiari dato il reddito disponibile. Però, allo stato attuale dell'aiuto pubblico, rimane comunque alta la probabilità per questi nuclei di dover sostenere un affitto superiore al 30% del reddito, soglia convenzionalmente utilizzata, come già accennato, per indicare la piena sostenibilità dei costi abitativi. Al contrario, le famiglie in affitto sociale sono quelle che hanno una probabilità decisamente più bassa, pari a circa un terzo, di soffrire per il peso del costo della casa. Osservando il carico soggettivo, ossia quali famiglie ritengono che le spese per la casa siano un carico pesante, vediamo che le differenze tra i contratti di affitto sono basse, con una sola differenza significativa, pur contenuta: le famiglie in affitto sociale hanno una probabilità relativamente più bassa di soffrire per un carico pesante rispetto a quelle che ricevono aiuti pubblici affittando sul mercato privato. Queste ultime sono le più svantaggiate anche per quanto riguarda la deprivazione abitativa. Al contrario, è interessante notare che le famiglie che pagano un contratto di affitto nel mercato privato e non ricevono aiuti pubblici, a fronte di un peso oggettivamente elevato delle spese abitative sul reddito percepito, riportano una qualità dell'abitare migliore. Infine non sembra esserci una probabilità diversa tra famiglie in affitto nella cumulazione di tutte e tre le forme di disagio.

Confrontando questi risultati con quelli riportati nella tabella precedente è possibile avanzare alcune considerazioni sull'importanza dell'aiuto pubblico al fine di diminuire la probabilità che una famiglia possa soffrire per un eccessivo peso delle spese per la casa. Le famiglie in affitto

sociale ricevono un (relativamente) elevato aiuto pubblico e vedono alleggerirsi il peso dei costi della casa sia dal punto di vista oggettivo che soggettivo; al contrario, le famiglie che mostrano di soffrire maggiormente per le spese dell'abitare sono quelle verso cui l'aiuto pubblico è più contenuto. Potremmo allora concludere che aumentando le risorse e la portata dell'aiuto ai nuclei in difficoltà si ridurrebbe la diffusione del disagio. Se facciamo un semplice calcolo, focalizzandoci solo sulle famiglie povere, dai dati della tabella 1 emerge come l'affitto sociale sia mediamente la metà di quello di mercato. Le famiglie povere che ricevono aiuti pubblici invece pagano solo un terzo in meno rispetto alle famiglie povere nel mercato. Se allargassimo la percentuale di riduzione media del canone degli affitti sociali a quella delle famiglie nel mercato privato, osserveremmo di conseguenza una riduzione della percentuale di famiglie con un peso eccessivo dei costi di abitazione di mediamente 28 punti percentuali per le famiglie non povere e 14 per quelle povere (tabella 2). Tuttavia le risorse sono scarse per definizione e un aumento assoluto di esse è quantomeno improbabile. Considerando però la distribuzione delle famiglie povere per tipologia di contratto di affitto possiamo ipotizzare di trasferire parte degli aiuti da alcune famiglie ad altre. In pratica calcoliamo un canone basato sulla disponibilità economica delle famiglie sulla base di due soglie arbitrarie<sup>9</sup>. Per le famiglie povere consideriamo un canone mensile medio pari al 15% del reddito equivalente disponibile; per le famiglie non povere pari al 25%. Questo canone porta a una riduzione di quasi 20 punti percentuali nella probabilità di soffrire di pesanti costi abitativi per le famiglie povere in affitto sociale a fronte di un aumento di 17,5 punti per le famiglie non povere. Per le famiglie nel mercato privato la percentuale scende di 11,4 e 36,6 punti percentuali rispettivamente per i nuclei non poveri e poveri. Questa seconda simulazione non comporta un impegno maggiore di risorse pubbliche che complessivamente risultano comparabili, ma prevede solo una redistribuzione di esse da alcune famiglie ad altre<sup>10</sup>.

Un'immagine della distribuzione dei canoni ricalcolati è fornita dalla

<sup>9</sup>Le soglie sono state scelte per tenere conto di un differente peso del canone per le famiglie povere e non povere e sulla base dell'assenza di aumento complessivo delle risorse. Sono ovviamente possibili scenari con soglie differenti e che tengano conto non solo della condizione o meno di povertà, ma anche del grado di severità di questa.

<sup>10</sup>L'ammontare delle risorse necessarie è stato calcolato considerando che il maggiore incasso dei canoni delle famiglie in affitto sociale equivale all'aumento dell'aiuto pubblico per le famiglie nel mercato privato.

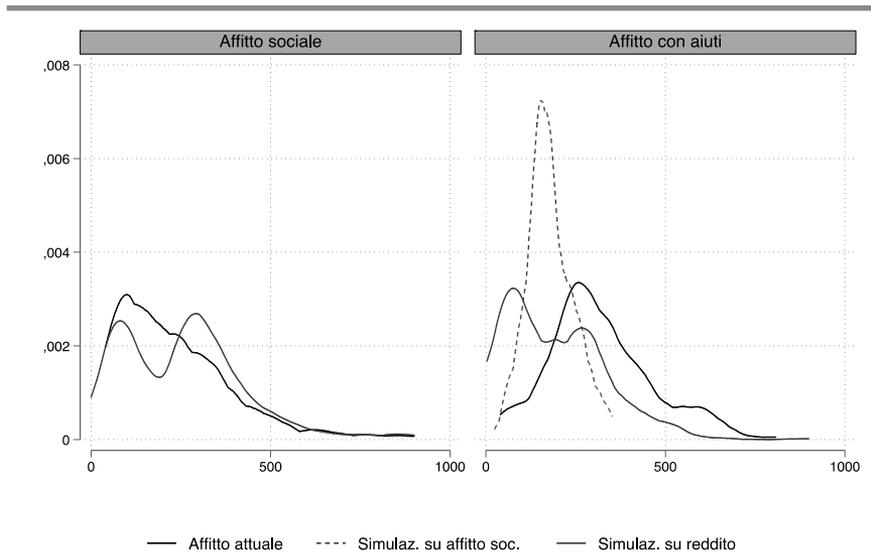
figura 2. Come si può notare la situazione ideale con la disuguaglianza più contenuta è quella in cui le risorse pubbliche sono aumentate al punto da portare i canoni delle famiglie in affitto nel mercato allo stesso livello di quelle in affitto sociale. Nello scenario in cui i canoni sono definiti sulla base del reddito equivalente disponibile si può invece osservare l'aumento del peso dell'affitto sulle risorse familiari per chi usufruisce dell'affitto sociale e una diminuzione per quelle nel mercato privato.

*Tabella 2 - Probabilità di essere in povertà relativa per tipologia di affitto dell'abitazione e disagi legati alla condizione abitativa*

	Affitto sociale		Affitto con aiuti	
	Non poveri	Poveri	Non poveri	Poveri
Peso attuale costi abitativi	22,5	62,9	41,9	74,5
Simulazione 1 su affitto sociale	22,5	62,9	13,6	60,0
Simulazione 2 con redistribuzione	40,0	43,2	30,5	37,9
<i>Differenza con il peso attuale</i>				
Differenza con simulazione 1	0,0	0,0	28,3	14,5
Differenza con simulazione 2	-17,5	19,7	11,4	36,6

*Fonte:* Elaborazione a cura dell'autrice su dati It-Sile 2014, pesati.

*Figura 2 - Differenze nei canoni di affitto reali, simulati come su affitto sociale e simulati su reddito*



*Fonte:* Elaborazione a cura delle autrici su dati It-Sile 2014, pesati.

## 5. Conclusioni

L'articolo, considerando congiuntamente le dimensioni della povertà e del disagio abitativo, permette di avanzare alcune riflessioni in merito al sostegno pubblico al canone di locazione e all'allocazione delle risorse pubbliche tra differenti forme di aiuto. Le analisi svolte mostrano che le famiglie povere incorrono più spesso in un carico gravoso dei costi abitativi rispetto alle famiglie non povere. In particolare sono più frequentemente in condizione di disagio i nuclei che affittano nel mercato privato. Alcuni di questi ricevono supporti pubblici per il pagamento del canone e di conseguenza diminuisce la probabilità di dover fronteggiare spese per la casa eccessive. In realtà la percentuale più bassa di famiglie che soffrono di questa forma di disagio si trova tra gli affittuari dell'edilizia residenziale pubblica: è qui che il sostegno pubblico assume infatti una maggiore capacità di incidere in maniera efficace sui bilanci familiari. Tuttavia non è infrequente che negli alloggi in affitto sociale si trovino famiglie in condizioni di non povertà. Per rendere più efficace l'aiuto pubblico è quindi possibile ipotizzare una nuova modalità di calcolo dei canoni che parta dal reddito disponibile delle famiglie. In pratica una parte di famiglie affittuarie nell'edilizia pubblica dovrebbe pagare un canone più elevato (proporzionale al livello di reddito disponibile) e con le risorse in più si potrebbero aiutare le famiglie più fragili nel mercato privato. In questo modo diminuirebbe il numero di nuclei con un peso gravoso dei costi abitativi in particolare tra le famiglie povere.

Ovviamente questo è un esercizio che non tiene conto della complessità delle politiche abitative attuali. In particolare i canoni degli alloggi sociali non sono raccolti dallo stesso ente che poi si trova ad erogare i sostegni per l'affitto. Inoltre in questo scenario non sono contemplati i casi di morosità, pur essendo probabili tra i nuclei in condizione di povertà. Non si tiene conto della presenza di aree svantaggiate su cui concentrare l'intervento e quindi l'allocazione delle risorse (Bronzini, 2014). Infine vi sono questioni di giustizia locale di cui tenere conto: è giusto che una famiglia che vive in un alloggio di 100 mq paghi lo stesso canone di una che vive in 50 mq, a parità di altre condizioni? O che la prima paghi un canone inferiore alla seconda perché in condizione di indigenza maggiore? Sono tutte questioni per le quali è difficile trovare una risposta semplice e univoca.

Possiamo però trarre alcune conclusioni dall'analisi condotta. Nella misura in cui le politiche abitative rappresentano un campo privilegiato su

cui investire, per innescare processi virtuosi di sostegno e promozione delle famiglie (Deriu e Bucco, 2013), l'obiettivo deve essere prioritariamente il benessere degli individui. Il punto di partenza non può essere allora l'alloggio e la definizione dei canoni agevolati rispetto alle condizioni dell'abitazione. L'attenzione deve essere posta alla famiglia e ai redditi familiari. Questa necessità è ancora più pressante se si pensa alle nuove generazioni e all'elevata variabilità reddituale a cui sono esposte. La sostenibilità infatti non è una caratteristica intrinseca degli alloggi ma è relativa alla disponibilità di chi li abita. In una frase ciò significa passare dal cosiddetto *affordable housing* all'*housing affordability* o, in italiano, dagli alloggi a canone agevolato a quelli a canone sostenibile (Filandri e Autigna, 2015).

### *Riferimenti bibliografici*

- Autigna L.P. e Filandri M., 2015, *L'approccio multidimensionale alla povertà: le residenze temporanee della Regione Piemonte*, «Territorio», n. 75, pp. 70-76.
- Ayala L. e Navarro C., 2008, *Multidimensional Indices of Housing Deprivation with Application to Spain*, «Applied Economics», vol. 40, n. 5, pp. 597-611.
- Baldini M. e Poggio T., 2012, *Housing Policy Towards the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment*, «Housing Studies», vol. 27, n. 5, pp. 563-581.
- Bartus T., 2005, *Estimation of Marginal Effects Using Margeff*, «Stata Journal», vol. 5, n. 3, pp. 1-23.
- Bosco N. e Sciarrone R., 2006, *La certezza dell'incertezza. Ambivalenze e rimedi*, «Meridiana», n. 55, pp. 9-33.
- Bramley G., 2012, *Affordability, Poverty and Housing need: Triangulating Measures and Standards*, «Journal of Housing and the Built Environment», n. 27, pp. 133-151.
- Bronzini M., 2014, *Nuove forme dell'abitare*, Carocci, Roma.
- Burrow R., 2003, *Poverty and Home-Ownership in Contemporary Britain*, Policy Press, Bristol.
- Deriu F. e Bucco G., 2013, *Il social cohousing: una risposta innovativa alle incertezze presenti e future dei giovani in Italia*, «Sociologia urbana e rurale», n. 100, pp. 74-91.
- Eurostat, 2010, *Combating Poverty and Social Exclusion*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Fahey T., Maitre B. e Nolan B., 2004, *Housing Expenditure and Income Poverty in Eu Countries*, «Journal of Social Policy», vol. 33, n. 3, pp. 437-454.
- Filandri M., 2015, *Proprietari a tutti i costi*, Carocci, Roma.

- Filandri M. e Autigna L.P., 2015, *Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte*, «La Rivista delle Politiche Pubbliche», n. 3, pp. 339-364.
- Filandri M. e Olagnero M., 2014, *Housing Inequality and Social Class in Europe*, «Housing Studies», vol. 29, n. 7, pp. 977-993.
- Griggs J. e Kemp P.A., 2012, *Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes*, «International Journal of Housing Policy», vol. 12, n. 4, pp. 391-412.
- Hancock K.E., 1993, «*Can Pay? Won't Pay?*» or Economic Principles of «Affordability», «Urban Studies», vol. 30, n. 1, pp. 127-145.
- Hulchanski D.J., 1995, *The Concept of Housing Affordability: Six Contemporary Uses of the Housing Expenditure-to-Income Ratio*, «Housing Studies», vol. 10, n. 4, pp. 471-492.
- Istat, 2009, *La misura della povertà assoluta*, Collana Metodi e norme, Istat, Roma.
- Istat, 2015, *La povertà in Italia*, Statistiche report, Anno 2014, disponibile all'indirizzo internet: [https://www.istat.it/it/files/2015/07/Poverta\\_2014.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/07/Poverta_2014.pdf).
- Jenkins S.P., 2016, *The Distribution of Income in the UK: a Picture of Advantage and Disadvantage*, in Dean H. e Platt L. (a cura di), *Social Advantage and Disadvantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Lungarella R., 2010, *Social housing: una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»?*, «Istituzioni del Federalismo», n. 3-4, pp. 271-311.
- Meo A., 2009, *Vivere in strada: carriere di povertà e pratiche di sopravvivenza. Uno sguardo sociologico sui senza dimora*, in Gnocchi R. (a cura di), *Homelessness e dialogo interdisciplinare*, Carocci, Roma, pp. 183-214.
- Moiso V., 2012, *L'accesso al credito come innovazione di welfare e contrasto alla vulnerabilità*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, pp. 313-332.
- Moricchio E., 2012, *Sociologia della povertà*, il Mulino, Bologna.
- Olagnero M., 1998, *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 43-74.
- Palvarini P. e Pavolini E., 2010, *Housing Deprivation*, in Ranci C. (a cura di), *The Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, New York, pp. 26-158.
- Stone M.E., 2006, *What is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach*, «Housing Policy Debate», vol. 17, n. 1, pp. 151-184.
- Yang Z. e Chen J., 2014, *Housing Affordability and Housing Policy in Urban China*, Springer, Heidelberg.