

IRPET

Istituto
Regionale
Programmazione
Economica
Toscana

La questione abitativa e le politiche per la casa in Toscana

RICONOSCIMENTI

Il presente lavoro è stato commissionato all'IRPET dal settore Politiche Abitative della Regione Toscana.
Il rapporto di ricerca è stato impostato e redatto, nell'ambito del Settore Territorio, da Sabrina Iommi.
Per il supporto statistico si ringraziano Maria Luisa Maitino e Donatella Marinari.
L'allestimento editoriale è stato curato da Chiara Coccheri.

Indice

PREMESSA	5
1. LE CONDIZIONI ABITATIVE	7
2. LE POLITICHE DI INTERVENTO	13
Appendice	17
3. UN APPROFONDIMENTO SULLE CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI DI ALCUNI INTERVENTI DI POLITICA PER LA CASA	23
3.1 Target inefficiency dovuta ai criteri di selezione	26
3.2 Target inefficiency dovuta al mancato turnover dei beneficiari	28
3.3 Un esercizio di riforma della politica della casa sui dati toscani	30
4. CONCLUSIONI	35
BIBLIOGRAFIA	37

PREMESSA

Rispetto a quanto avvenuto in altri paesi con robusti sistemi di *welfare*, la politica della casa in Italia ha rappresentato tradizionalmente un ambito minore dell'intervento pubblico in termini di impegno finanziario e soprattutto un settore caratterizzato da forte frammentazione degli strumenti utilizzati. Alcuni studiosi hanno definito il settore della casa nell'Europa occidentale come il "pilastro barcollante" del sistema di *welfare state* (Torgesen, 1987) e ciò sembra essere particolarmente vero per i paesi mediterranei.

La politica della casa è un ambito di *policy* che probabilmente più di altri si presta ad una pluralità di obiettivi e può prevedere l'utilizzo di una grande varietà di strumenti.

Scopo principale della politica in questione è ovviamente quello di fornire un'abitazione adeguata al maggior numero possibile di famiglie, rispondendo così ad uno dei principali bisogni primari, ma per le peculiarità del bene trattato, la politica della casa è stata spesso utilizzata per altre finalità, come la stimolazione della domanda aggregata e la crescita della produzione e dell'occupazione, la promozione della coesione e della stabilità sociale, la realizzazione di insediamenti di buona qualità, ecc. Dal dopoguerra ad oggi in molti paesi a sviluppo avanzato, e in particolar modo in Italia, uno degli scopi principali della politica della casa è stato quello della promozione dell'accesso di massa alla proprietà dell'abitazione di residenza. La politica della casa in questo senso ha in gran parte assecondato quelle che erano le tendenze spontanee del mercato in una fase di continua crescita dei redditi, sfruttando il fatto che tale tendenza produceva a sua volta ulteriore crescita del reddito e dell'occupazione, stabilità sociale e consenso politico.

L'obiettivo di *policy*, nonché le condizioni del mercato, hanno in parte condizionato anche gli strumenti di intervento utilizzati. Da un lato, si è fatto largo uso di strumenti volti all'ampliamento dell'offerta (ovvero la costruzione di nuove abitazioni), mentre tra gli strumenti che agiscono dal lato della domanda (sostegno ai redditi delle famiglie) si sono preferiti quelli più vicini al funzionamento del mercato, quali agevolazioni creditizie e fiscali. Non di rado si è fatto infine ricorso a quelle che Poggio (2006) ha definito le "non-politiche", ovvero la mancata regolamentazione di alcune attività che ha lasciato ampia libertà di manovra all'iniziativa privata (pianificazione territoriale poco stringente, ampia tolleranza degli abusi edilizi, diffusa tolleranza del lavoro irregolare e dell'evasione fiscale). Solo una quota minoritaria della politica della casa italiana degli ultimi 50 anni è dunque rappresentata dalla costruzione di alloggi pubblici da destinare ai ceti sociali più disagiati (il vero e proprio *social housing*), che invece ha avuto un ruolo di tutto rilievo in paesi come Gran Bretagna, Olanda, Francia e Svezia. Una parte non del tutto trascurabile dell'offerta di abitazione, infine, è stata promossa da specifici enti pubblici (INPS, INPDAI, INAIL, Ferrovie dello Stato, Ministeri, ecc.) in favore dei propri dipendenti, con un approccio ancora una volta particolaristico.

Nel corso degli anni '90, sull'onda del processo di revisione degli interventi di *welfare* portato avanti anche in altri paesi europei e di una rinata fiducia negli automatismi del mercato, si è assistito al progressivo smantellamento del settore della politica della casa, che in Italia risultava già piuttosto ridotto in partenza. Le competenze sono state trasferite dal governo centrale a quelli regionali (D.Lgs. 112/98), si sono avviate nuove campagne di vendita del patrimonio pubblico (con la L. 560/93 per il patrimonio ERP e con la L. 410/2001 per il patrimonio degli altri enti pubblici attraverso le cosiddette "cartolarizzazioni"), è stato abrogato definitivamente il prelievo fiscale con cui si è storicamente finanziata l'edilizia sociale pubblica

(la nota GESCAL) e liberalizzato il mercato dell'affitto, con l'abolizione quasi totale del sistema di calmierazione dei canoni (L. 431/98).

Uno degli obiettivi più evidenti delle riforme previste è chiaramente quello della riduzione della spesa pubblica, secondo molti osservatori, tuttavia, il forte disimpegno dello Stato sul tema riflette anche l'idea che la politica della casa sia ormai superflua in un paese a benessere elevato, in cui il numero delle abitazioni è superiore a quello delle famiglie e in cui vi è un'elevata diffusione della casa di proprietà. In questo approccio il dato sulla diffusione della proprietà viene letto in maniera tradizionale, come indicatore di benessere diffuso. Si ignora, cioè, che un contesto che non offre alternative adeguate sul mercato dell'affitto produce forti spinte all'acquisto "forzoso" dell'abitazione anche da parte di categorie sociali che preferirebbero altre soluzioni (famiglie a basso reddito, famiglie di recente formazione con redditi e patrimoni insufficienti, famiglie con alta mobilità territoriale legata alle opportunità di studio e lavoro), determinando così una forte variabilità all'interno del segmento proprietario: vi si trovano non solo famiglie a benessere elevato, ma anche famiglie con costi della casa eccessivi, famiglie in case troppo piccole e/o troppo decentrate. Inoltre, in un'ottica di mobilità sociale intergenerazionale, il binomio eccessiva diffusione della proprietà della casa-mancanza di politiche pubbliche per la casa costituisce un elemento negativo, perché la ricchezza incorporata nella casa di proprietà e la sua trasmissione per via ereditaria rappresentano un elemento importante di strutturazione delle disuguaglianze sociali e di rafforzamento del ruolo della famiglia di origine nel determinare i livelli di benessere degli individui (Poggio, 2009).

La forte dinamica dei prezzi immobiliari verificatasi nell'ultimo decennio e invertitasi solo di recente, con il disagio sociale connesso, ha contribuito a rimettere in discussione il ruolo della proprietà della casa e la necessità dell'intervento pubblico sul tema. Ad oggi, tuttavia, non c'è accordo sugli strumenti più adatti per la riduzione dell'attuale disagio abitativo.

1. LE CONDIZIONI ABITATIVE

Secondo i dati più recenti dell’Agenzia del Territorio, le unità immobiliari residenziali toscane al 2009 hanno superato i 2milioni¹, mentre le famiglie ammontano complessivamente a circa 1milione e 600mila.

La crescita più intensa nel numero di abitazioni si è avuta in corrispondenza dello sviluppo industriale della regione (anni ‘60 e ‘70), con variazioni medie annue superiori al 2%, ma un nuovo impulso si sarebbe avuto nell’ultimo decennio, probabilmente grazie sia alla costruzione di nuovi alloggi che al recupero e al frazionamento di quelli già esistenti, sulla scia del forte *boom* fatto registrare dai valori immobiliari nel periodo 1998-2008 (secondo i dati catastali, le UIU toscane erano 1.708.030 nel 2001 e sono 2.016.543 nel 2009, con un incremento medio annuo di circa 38mila unità, pari al 2,3%). I maggiori incrementi avrebbero riguardato i comuni di media dimensione posti nelle cinture delle maggiori città o lungo le principali direttrici di collegamento tra le città maggiori (Fig. 1.1)

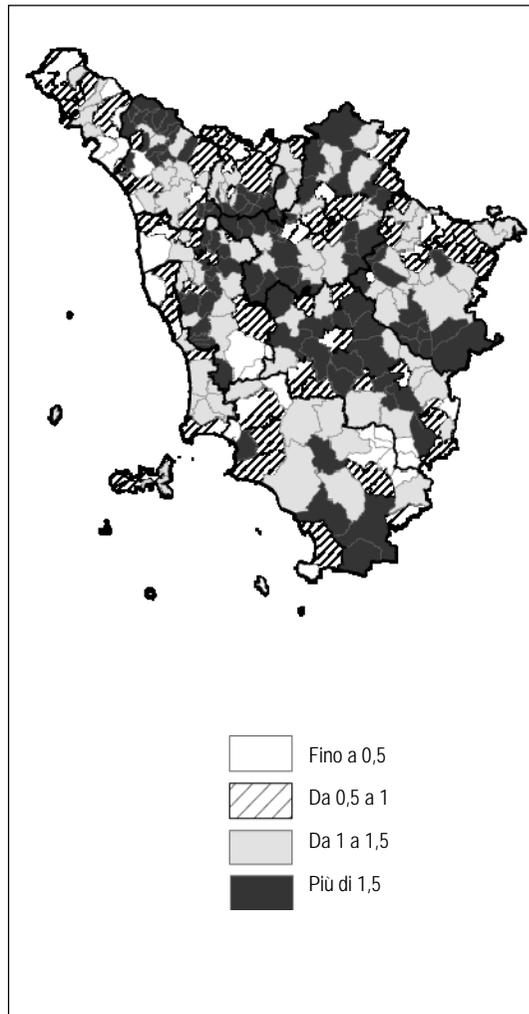
Ad oggi, dunque, al pari di quanto avviene in altre regioni a sviluppo maturo, l’offerta di abitazioni supera complessivamente la domanda (intesa qui come numero delle famiglie residenti), anche se con rapporti molto diversi all’interno del territorio regionale. Il patrimonio abitativo, ad esempio, è largamente superiore al numero delle famiglie nelle aree più decentrate e meno popolate dell’Appennino e delle colline centro-meridionali, come pure nelle aree a forte richiamo turistico (in cui vi è una forte presenza di seconde case), mentre numero di case e numero di famiglie tendono ad equivalersi nella pianura compresa fra Firenze e la costa, generando quindi tensione sul mercato immobiliare. I valori immobiliari più alti si trovano pertanto nella pianura citata e nelle aree turistiche, soprattutto costiere, che risentono della pressione da parte di una domanda per finalità ricreative e/o di investimento (Figg. 1.2-1.3).

Approfondendo l’analisi delle condizioni abitative, i dati più recenti confermano che i toscani, al pari di quanto accade negli altri paesi europei a sviluppo comparabile hanno un’adeguata disponibilità di case, di superficie media piuttosto ampia, con una soddisfacente dotazione di servizi e in buone condizioni di manutenzione. Nella maggior parte dei casi, infine, essi sono anche proprietari dell’alloggio in cui vivono.

Nel 2008 il 71% delle famiglie toscane vive in una casa di proprietà contro il 69% a livello italiano, mentre solo il 17% vive in affitto (19% in Italia) e il 12% gode di un’abitazione messa a disposizione a titolo gratuito da qualche familiare (Tab. 1.4). Il dato sull’affitto, come è noto, oltre ad essere molto ridotto nel suo complesso, vede soprattutto una presenza troppo esigua del comparto a canone sociale (quasi 6% delle famiglie, contro una media di quasi 8% riferita all’intera Unione Europea). Di contro è importante il peso del titolo di godimento gratuito, che dimostra come la famiglia svolga un ruolo centrale, a livello regionale e nazionale, nel rispondere al bisogno di alloggio dei suoi individui più deboli (in particolare le generazioni più giovani).

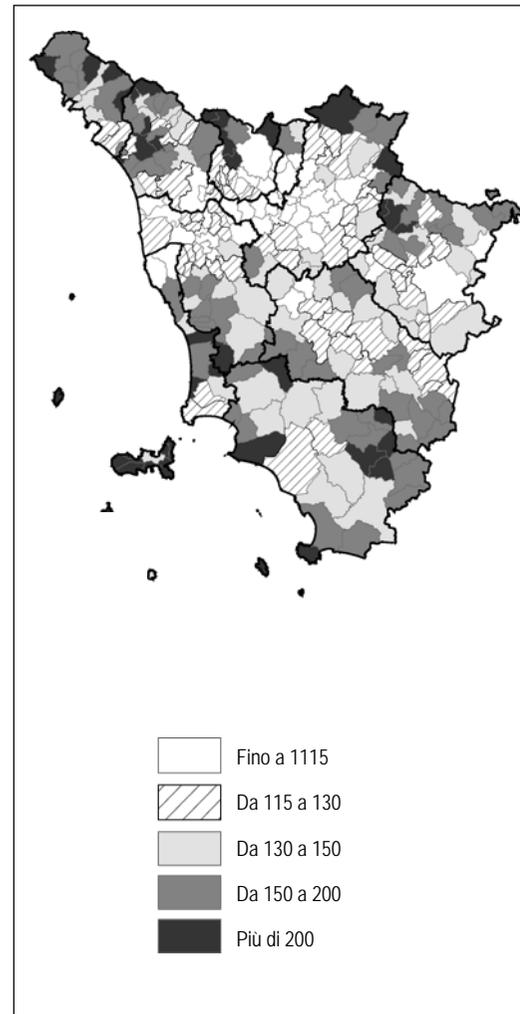
¹ I dati pubblicati dall’Agenzia del Territorio, di fonte catastale, presentano alcune peculiarità. Essi derivano da una banca dati con finalità amministrative, in cui l’unità di analisi minima è costituita dalle Unità Immobiliari Urbane (UIU), ovvero un fabbricato o una porzione di esso in grado di produrre un reddito indipendente e di avere autonomia funzionale. Per tale motivo il numero di alloggi registrati al catasto tende ad essere superiore a quello rilevato, ad esempio, dal censimento. E’ importante notare, inoltre, che il numero di alloggi (UIU) può crescere sia a causa di nuove costruzioni, ma anche grazie a cambiamenti nelle destinazioni d’uso degli edifici esistenti e/o a frazionamenti degli stessi.

Figura 1.1
 VARIAZIONI ABITAZIONI. 2008/2001
 Media regionale =1



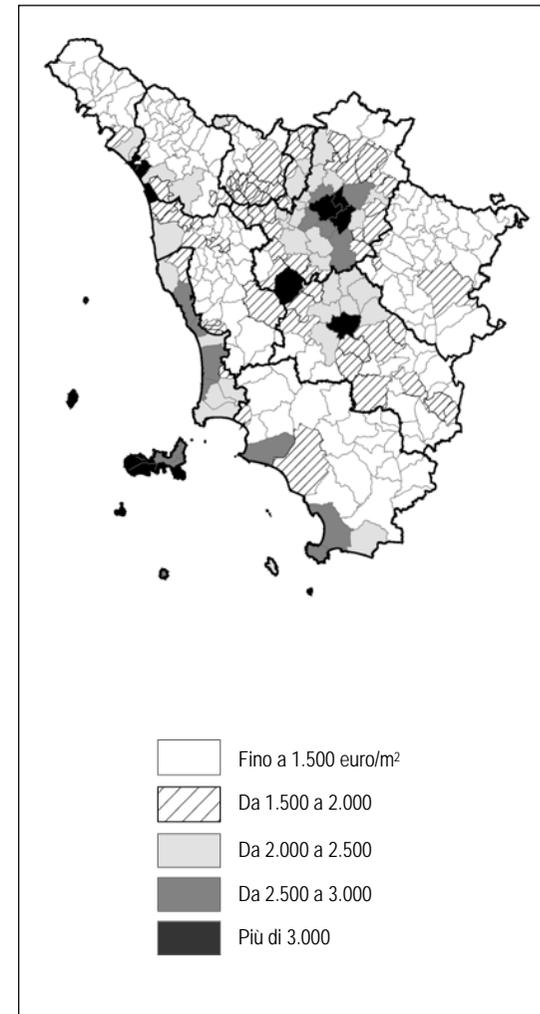
Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Agenzia del Territorio

Figura 1.2
 NUMERO DI ABITAZIONI PER 100 FAMIGLIE. 2008



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Agenzia del Territorio

Figura 1.3
 PREZZO MEDIO COMUNALE DELLE ABITAZIONI. 2008
 Euro al m²



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT e Agenzia del Territorio

Tabella 1.4
FAMIGLIE PER TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE. 2008
Composizione %

	Affitto canone ridotto	Affitto canone di mercato	TOTALE AFFITTO	Proprietà con mutuo	Proprietà senza mutuo	TOTALE PROPRIETÀ	Usufrutto o titolo gratuito	TOTALE
<i>2008</i>								
Toscana	5,8	11,6	17,4	15,5	55,2	70,7	11,8	100
Italia	5,3	13,6	18,9	13,4	55,1	68,5	12,6	100
<i>2004</i>								
Toscana	5,4	9,0	14,4	14,6	60,2	74,9	10,8	100
Italia	5,6	13,2	18,9	12,0	55,7	67,8	13,4	100

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

In termini dinamici, tra 2004 e 2008, si è assistito ad una diminuzione del peso delle famiglie proprietarie (soprattutto della componente senza mutuo) e al contemporaneo aumento sia di quelle in affitto (soprattutto di quelle a canone di mercato, visto che le politiche pubbliche per la casa sono rimaste complessivamente deboli), sia di quelle che dispongono di un alloggio a titolo gratuito. I dati sembrerebbero indicare, quindi, che a fronte di un peggioramento delle condizioni di accesso al mercato della casa (dovuto alla forte dinamica dei prezzi immobiliari a fronte di una bassa dinamica salariale), i soggetti più deboli o ottengono un aiuto dal canale familiare (titolo gratuito) o finiscono nel comparto dell'affitto di mercato, caratterizzato, come mostrano le tabelle successive, da alta onerosità e condizioni abitative peggiori (Tabb. 1.5-1.7).

Tabella 1.5
FAMIGLIE CON PROBLEMI ALL'ABITAZIONE PER TITOLO DI GODIMENTO. TOSCANA. 2008
Composizione %

	Strutture danneggiate	Presenza di umidità	Scarsa luminosità	Spazio insufficiente
Affitto canone ridotto	22,9	24,3	9,3	16,0
Affitto canone di mercato	10,6	22,4	13,1	15,0
Proprietà con mutuo	6,1	6,0	5,7	12,1
Proprietà senza mutuo	7,2	12,2	7,2	6,7
Usufrutto/titolo gratuito	13,0	19,6	10,5	6,7
TOTALE	9,0	14,0	8,2	9,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

Tabella 1.6
SPESE PER LA CASA E INCIDENZA SUL REDDITO PER TITOLO DI GODIMENTO. TOSCANA. 2008

	Spesa media mensile per l'abitazione (euro)	Reddito familiare medio mensile (euro)	Inc. % media della spesa per l'abitazione sul reddito	Famiglie con rapporto spesa/reddito >40%. (v.a.)	Famiglie con rapporto spesa/reddito >40%. (%)
Affitto canone ridotto	476	2.175	21,9	9.992	10,9
Affitto canone di mercato	703	2.256	31,1	76.931	41,8
Proprietà con mutuo	584	3.920	14,9	15.827	6,4
Proprietà senza mutuo	277	3.509	7,9	7.535	0,9
Usufrutto/titolo gratuito	225	2.718	8,3	1.024	0,5
TOTALE	380	3.256	11,7	111.309	7,0

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

Tabella 1.7
FAMIGLIE IN ARRETRATO CON LE SPESE PER LA CASA PER TITOLO DI GODIMENTO. TOSCANA. 2008

	Con le utenze domestiche	Con l'affitto	Con le rate del mutuo	Con le spese per la casa
Affitto canone ridotto	22,9	9,4	-	23,9
Affitto canone di mercato	22,5	14,7	-	31,6
Proprietà con mutuo	13,4	-	5,0	16,2
Proprietà senza mutuo	6,7	-	-	6,7
Usufrutto/titolo gratuito	10,9	-	-	10,9
TOTALE	11,0	-	-	12,6

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

Il problema della casa non ha più dunque le dimensioni quantitative sperimentate nella fase della ricostruzione post-bellica e in quella dello sviluppo manifatturiero e urbano, ma la casa resta un problema molto grave per alcune tipologie di famiglie, soprattutto nelle aree più costose (principali città, aree a forte richiamo turistico). Il problema casa in particolare interessa: a) le famiglie a basso reddito, penalizzate in particolar modo dallo scarto tra la bassa dinamica dei redditi e l'alta dinamica dei prezzi immobiliari; b) le famiglie a bassa patrimonializzazione, che dispongono cioè di pochi risparmi a causa o della brevità della carriera lavorativa (giovani, giovani coppie) e/o dell'assenza di una rete di aiuti familiari (immigrati, famiglie indigenti); c) le famiglie di dimensioni estreme, quindi da un lato le persone sole e dall'altro le famiglie numerose e con presenza di molti minori; d) le famiglie che vivono in affitto, a causa dell'assoluta scarsità dell'offerta di case in affitto in generale e di quelle a canone accessibile in particolare. La distribuzione delle famiglie per tipologia, reddito e titolo di godimento dell'abitazione è in proposito molto eloquente (Tab. 1.8). Le persone sole, più giovani e a basso reddito hanno un'incidenza percentuale elevata nel comparto dell'affitto di mercato, ovvero sono troppo povere per accedere alla proprietà e troppo ricche per accedere all'edilizia pubblica; le famiglie più giovani e a reddito medio alto si trovano soprattutto nel segmento della proprietà con mutuo; nel comparto dell'usufrutto e del titolo gratuito infine pesano soprattutto le persone sole a medio reddito, più anziane nel primo caso, più giovani nel secondo.

Tabella 1.8
TIPOLOGIA FAMILIARE E REDDITO PER TITOLO DI GODIMENTO. TOSCANA. 2008

	Famiglie unipersonali (%)	Famiglie con 5 e + componenti (%)	Età media del capofamiglia (anni)	Reddito medio fam. netto (euro)
Affitto canone ridotto	5,4	6,6	59,3	26.094
Affitto canone di mercato	15,6	5,6	49,9	27.070
Proprietà con mutuo	7,6	42,5	43,8	47.045
Proprietà senza mutuo	51,0	37,8	61,1	42.102
Usufrutto/titolo gratuito	20,4	7,5	51,4	32.612
TOTALE	29,8	3,3	55,95	39.069

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Eu-Silc

Il disagio abitativo contemporaneo è dunque dovuto all'eccessiva onerosità delle spese per l'abitazione, dato questo che tende a peggiorare nelle fasi di crisi economica (che riduce le entrate di reddito da lavoro). Tra gli effetti più vistosi di tale situazione si possono citare l'andamento degli sfratti e la lunga permanenza dei giovani nella famiglia di origine.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il numero dei provvedimenti di sfratto emessi è andato costantemente crescendo nel corso dell'ultimo decennio: erano circa 2mila all'anno ad inizio periodo e sono oltre 6mila al 2009 (Ministero dell'Interno, dato provvisorio). È andata crescendo anche la quota di sfratti dovuta a morosità dell'inquilino, quindi collegata all'eccessiva onerosità economica dell'abitazione, passata dal 60% a oltre l'80% del totale.

Infine, è da evidenziare come quasi ¼ dei provvedimenti riguardi il capoluogo provinciale, cioè una delle realtà più costose (Tab. 1.9).

Tabella 1.9
PROVVEDIMENTI DI SFRATTO EMESSI. TOSCANA. 2009

	Provvedimenti di sfratto emessi	di cui per morosità	di cui nel capoluogo	% per morosità	% nel capoluogo
Arezzo	489	472	220	96,5	45,0
Firenze	2.895	2.322	1.463	80,2	50,5
Grosseto	206	169	165	82,0	80,1
Livorno	457	385	304	84,2	66,5
Lucca	495	426	108	86,1	21,8
Massa Carrara	198	154	59	54,5	29,8
Pisa	563	474	200	84,2	35,5
Pistoia	506	451	136	89,1	26,9
Prato	445	405	190	91,0	42,7
Siena	157	130	31	82,8	19,7
TOSCANA	6.411	5.388	2.876	84,0	44,9

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Ministero dell'interno, dati provvisori

Per quanto riguarda il secondo aspetto, la lunga permanenza dei figli nella famiglia di origine può essere in parte spiegata con le difficoltà incontrate dai giovani sia ad entrare in forma stabile e duratura nel mercato del lavoro, sia ad accedere al mercato della casa, spesso molto oneroso. Secondo il dato di fonte Eurostat, al 2007 l'età media di uscita dalla famiglia di origine era di circa 30 anni in Italia (29 anni nell'Europa mediterranea), contro quasi 24 anni nei paesi del Centro e Nord Europa. La tendenza degli ultimi anni è stata quella di un progressivo allungamento della permanenza. Tra i giovani di 30-34 anni ancora nella famiglia di origine il motivo più frequente di tale scelta è quello della soddisfazione per la vita in famiglia (48%), seguito però dall'impossibilità a sostenere le spese per un'abitazione propria (25%). Tale percentuale cresce nelle aree più costose, come i poli centrali delle aree metropolitane (ISTAT, Multiscopo, 2003).

Il dato più recente sul tema ci dice che in Toscana sono oltre 76mila i giovani adulti (30-34 anni) che vivono ancora con la famiglia di origine (29% del totale in quella fascia di età), di cui l'81% è occupato, percepisce dunque un reddito da lavoro, che risulta tuttavia insufficiente a determinare l'avvio di un percorso di vita indipendente (Tab. 1.10).

Tabella 1.10
GIOVANI IN FAMIGLIA PER CLASSE DI ETÀ E CONDIZIONE PROFESSIONALE. TOSCANA. 2009
Valori assoluti

	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	TOTALE
In famiglia come figlio	137.357	118.213	76.338	331.907
di cui occupati	65.027	83.751	61.821	210.599
TOTALE	162.451	201.213	267.141	630.804

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT IFL

La specificità del problema casa contemporaneo, dunque, è data dal fatto che a livello regionale complessivo si registra un *surplus* di abitazioni rispetto al numero delle famiglie residenti, ma il disagio abitativo persiste e colpisce in particolar modo alcune categorie sociali e alcune aree. La diminuzione costante dell'offerta di abitazioni in affitto a canone accessibile e la carenza dell'intervento pubblico in proposito è stata per anni compensata dall'accesso di massa alla proprietà della casa, in parte favorito da sussidi pubblici, ma in più larga parte derivante da strategie familiari. Spesso si è trattato di un accesso "forzoso" alla proprietà della casa, che ha

imposto costi notevoli agli individui in termini di quantità delle risorse finanziarie impegnate, qualità dell'abitazione e del contesto residenziale di destinazione (abitazioni piccole e decentrate), tempi di uscita dalla famiglia di origine. Oggi, peraltro, anche l'opzione di accesso alla proprietà della casa sembra essere diventata ancora più onerosa e quindi meno percorribile per alcune categorie sociali, a seguito del livello raggiunto dai valori immobiliari e delle politiche di razionamento del credito assunte dagli operatori del settore in seguito alla crisi dei mutui *subprime*². Il vero problema, dunque, è quello dell'eccessiva onerosità della spesa per la casa, che esclude una parte di domanda dal mercato.

Ciò è particolarmente vero per la Toscana, che è tra le regioni italiane con i valori immobiliari più alti a causa della presenza di molte caratteristiche di pregio (presenza di città d'arte di richiamo internazionale, di aree rurali di qualità, di aree costiere di forte richiamo ecc.). Tale caratteristica, essendo più spiccata in alcune aree (aree urbane principali) e andando a svantaggio di alcune categorie sociali (tra cui le generazioni più giovani), rischia di mettere in crisi la capacità delle città regionali di essere luogo di scambio e produzione di idee, innovazione e crescita economica.

² Secondo un recente rapporto di Nomisma (2010), l'accessibilità alla proprietà immobiliare sarebbe oggi ulteriormente ridotta rispetto ai primi anni 2000, perché i valori immobiliari hanno smesso di crescere, ma sono rimasti su livelli elevati, mentre gli istituti di credito hanno adottato criteri più rigidi di selezione delle famiglie cui concedere un mutuo. Dato che il mercato del credito ha assunto un atteggiamento pro-ciclico, la domanda si trova oggi a dover disporre di una dotazione di capitale proprio addirittura superiore ai valori pre-crisi.

La casa è uno dei beni fondamentali per il benessere degli individui, cattive condizioni abitative sono di solito associate a condizioni di povertà gravi e persistenti, a deprivazioni culturali e a problemi di devianza sociale. Anche senza arrivare a livelli estremi di disagio, la variabilità delle condizioni abitative riflette la struttura delle disuguaglianze presenti in una società: laddove le disuguaglianze nella distribuzione dei redditi sono importanti anche le condizioni abitative sono qualitativamente molto diverse. Inoltre, la spesa per la casa rappresenta una delle principali voci di uscita dei bilanci familiari, se il suo peso diventa eccessivo rischia pertanto di sottrarre risorse a funzioni altrettanto importanti per il benessere individuale, quali la spesa per l'istruzione e la sanità. Infine, il settore dell'edilizia è tradizionalmente un comparto a forte intensità di lavoro e di grande impatto sul sistema economico, e per queste sue caratteristiche viene spesso utilizzato dalla politica economica in funzione anticiclica.

Per tutte le ragioni richiamate, il settore della casa è tradizionalmente un ambito che si presta all'implementazione di politiche pubbliche. L'idea di fondo è che un mercato caratterizzato da una buona disponibilità di abitazioni a prezzo accessibile, sia in affitto che in proprietà, favorisca la crescita economica e il benessere sociale in vari modi: esso consente ai giovani di lasciare la famiglia di origine, permette la mobilità territoriale della forza lavoro che a sua volta facilita lo sviluppo economico, consente alle famiglie di scegliere abitazioni e luoghi di residenza più adatti alle esigenze e di adeguarli al mutare delle suddette esigenze, riduce il rischio di povertà connesso ad una spesa eccessiva per l'abitazione e limita la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (Baldini, 2010).

Per correggere il "cattivo" funzionamento dei meccanismi di mercato, il settore pubblico ha sostanzialmente tre modalità di intervento disponibili:

- a) la regolamentazione delle attività degli agenti economici (pianificazione dell'uso del suolo, fissazione di standard abitativi, controllo dei canoni di locazione e della durata dei contratti, ecc.);
- b) la modifica dei vincoli di bilancio degli agenti economici, tramite interventi sul sistema delle imposte e dei sussidi (prelievi/agevolazioni fiscali sull'attività di edificazione, sulla proprietà immobiliare, sulla locazione, sui trasferimenti di proprietà, ma anche contributi ai costruttori per abbattere i costi e/o alle famiglie per il pagamento delle spese abitative)
- c) la fornitura diretta di beni e servizi (costruzione di alloggi con risorse pubbliche da destinare ad alcune categorie sociali, in proprietà o in affitto).

Secondo alcuni studiosi, un ruolo di tutto rilievo può essere giocato anche dalle "non-politiche" (Poggio, 2006), ovvero dalla mancata regolamentazione di alcune attività con forti ricadute sociali. Rientra in tale ambito, la diffusa tolleranza dell'abusivismo edilizio che ha, soprattutto in passato, caratterizzato il contesto nazionale, consentendo l'apertura di un canale di accesso a basso costo alla proprietà della casa.

La scelta tra le diverse possibili modalità dipende dalle finalità che si vogliono raggiungere, dalle condizioni del mercato su cui si vuol agire, dalle risorse finanziarie disponibili e, non ultimo, da motivazioni di matrice ideologica (Whitehead, 2003). Ciò spiega perché gli strumenti utilizzati tendono a differenziarsi in base al territorio e al periodo storico di riferimento. Ad esempio, nei contesti come quello statunitense, in cui più ampia è la fiducia nel meccanismo della concorrenza, sono generalmente preferiti gli interventi di sostegno alla domanda, con finalità distributive e approccio fortemente selettivo, come i contributi monetari alle famiglie povere per il pagamento delle spese abitative (*housing voucher*). Di contro, nei paesi dell'Europa occidentale, in cui

storicamente hanno avuto maggiore presa i temi del benessere sociale, della presenza di beni di merito e della necessità dell'intervento regolativo dello Stato sono stati a lungo preferiti interventi dal lato dell'offerta, come la costruzione di alloggi di edilizia sociale, miranti a garantire a fasce molto ampie di popolazione l'accesso a beni ritenuti irrinunciabili. Tale tipologia di intervento ha trovato applicazione soprattutto nella fase di ricostruzione post-bellica e di espansione dello sviluppo industriale, quando lo squilibrio del mercato della casa era dovuto essenzialmente alla scarsità dell'offerta e soprattutto nei paesi del Nord Europa. Più recentemente, in seguito al miglioramento delle condizioni abitative e alla diminuzione delle risorse pubbliche disponibili per gli interventi di *welfare*, anche nel contesto europeo tuttavia la preferenza si è spostata da interventi dal lato dell'offerta a interventi dal lato della domanda, disegnati in maniera più selettiva (integrazioni al reddito delle famiglie più povere per il pagamento delle spese di affitto) (Priemus e Dieleman, 2002). Anche in Italia, pur partendo da un livello di intervento pubblico nel settore casa particolarmente debole rispetto agli standard nord-europei, l'evoluzione degli interventi è stata quella descritta, con una progressiva riduzione dell'impegno pubblico e una crescente apertura ai meccanismi di mercato (Minelli, 2004; Iommi, 2010).

Ad oggi, in un contesto dunque molto cambiato, i principali strumenti di politica della casa tuttora vigenti nel contesto nazionale e regionale sono quattro, di cui i primi due di natura più tradizionale ed "ereditati" dagli anni '70-'80, e gli ultimi due di impostazione più moderna e derivanti dalla forte riorganizzazione del settore avvenuta alla fine degli anni '90.

Gli strumenti tradizionali tuttora vigenti sono i due canali del sistema dell'Edilizia Residenziale Pubblica:

- a) la costruzione, interamente finanziata con risorse pubbliche, di alloggi da destinare all'affitto a famiglie a basso reddito o in condizioni di particolare svantaggio sociale (edilizia sovvenzionata o le cosiddette "case popolari"),
- b) la costruzione, parzialmente finanziata con risorse pubbliche, di alloggi da destinare alla vendita a famiglie con reddito medio-basso (edilizia agevolata), favorendone così l'accesso alla proprietà.

Essi hanno rappresentato dal 1978 al 1998 il nucleo centrale della politica della casa con finalità sociale in Italia. Si tratta di un tipico strumento di intervento dal lato dell'offerta (finalizzato ad accrescere l'offerta di case a prezzo accessibile), che risulta più coerente con l'idea dell'abitazione quale bene di merito e di un ruolo paternalistico dello Stato. Tale strumento, in genere, esercita un effetto di calmierazione sui prezzi, risulta meno distorsivo dei sussidi in relazione ad un bene con domanda poco elastica al prezzo come la casa e consente di raggiungere anche obiettivi collettivi più ampi, come ad esempio il recupero di aree urbane degradate. I suoi difetti principali sono costituiti dall'entità delle risorse finanziarie richieste e dal consumo di suolo imposto in realtà già fortemente urbanizzate. Inoltre, se gli interventi vengono indirizzati solo al segmento più povero della popolazione, vanno incontro alla creazione di fenomeni di stigma sociale e di aree di concentrazione di famiglie disagiate; laddove l'offerta sociale è estremamente esigua rispetto al bisogno, invece, si creano forti disuguaglianze fra *insiders* e *outsiders*.

Gli strumenti introdotti più di recente, invece, sono:

- a) il passaggio da una regolamentazione rigida del mercato dell'affitto, con la fissazione di canoni calmierati (il cosiddetto "equo canone") ad una *soft*, basata sostanzialmente sulla promozione della concertazione tra organizzazioni di proprietari ed inquilini, a fronte del riconoscimento di alcune agevolazioni fiscali (L. 431/98);
- b) l'introduzione di un sistema di trasferimenti monetari a favore delle famiglie a basso reddito, finalizzati alla parziale copertura delle spese destinate all'abitazione (canoni di affitto di mercato).

Il primo cambiamento rappresenta un tentativo di rilanciare il segmento dell'affitto, drasticamente ridottosi a livello nazionale e regionale nel corso degli anni '80, a seguito dell'introduzione del controllo dei canoni di locazione (L. 392/78). Tale politica viene oggi citata come esempio classico di effetto negativo dell'intervento pubblico sui mercati: il rigido controllo del prezzo di un bene (in questo caso il canone di locazione di un'abitazione) provoca una forte diminuzione della sua offerta; cresce il benessere delle famiglie che riescono a conservare l'alloggio perché pagano canoni inferiori a quelli di mercato (finché riescono a conservare l'alloggio), ma peggiora quello di tutte le altre a causa della scarsità del bene domandato; inoltre la qualità degli alloggi tende a peggiorare perché i proprietari non sono incentivati alla manutenzione del bene, data la sua bassa redditività. La riforma del 1998 ha pertanto abolito definitivamente il sistema dell'equo canone, introducendo un doppio canale nel mercato locativo: il canale del canone di mercato, in cui la legge interviene solo nel fissare la durata dei contratti (4 anni, più altri 4 di rinnovo automatico) e il canale del canone concordato, ovvero un canone inferiore ai valori di mercato, così come derivante dagli accordi raggiunti a livello locale fra le associazioni dei proprietari e degli inquilini e le Amministrazioni Comunali. La riduzione dei canoni trova un corrispettivo nella minore durata dei contratti (3 anni, rinnovabile per ulteriori 2) e nel riconoscimento di alcune agevolazioni fiscali per proprietari e inquilini (per dettagli si veda l'Appendice).

L'introduzione di un sistema di trasferimenti monetari a favore delle famiglie risale in realtà allo stesso provvedimento normativo che ha liberalizzato il mercato dell'affitto. Esso viene considerato a parte solo per esigenze analitiche, perché rappresenta l'elemento di passaggio da interventi dal lato dell'offerta (costruzione di abitazioni per finalità sociali) a interventi dal lato della domanda (sostegno al reddito finalizzato ad aumentare la capacità di spesa di alcuni soggetti sociali per consentire loro l'accesso al mercato) che ha contraddistinto l'evoluzione più recente della politica per la casa.

In generale, gli interventi di sostegno alla domanda hanno il vantaggio di lasciare maggiore libertà di scelta al consumatore, di essere più facilmente graduabili in relazione allo stato di bisogno e di essere più efficaci quando il *mismatch* tra domanda e offerta sul mercato della casa dipende sostanzialmente dalla cattiva distribuzione del reddito piuttosto che dalla scarsità dell'offerta. Tali interventi, tuttavia, come tutti le misure di integrazione del reddito possono creare distorsioni nella scelta fra lavoro e tempo libero, provocando la cosiddetta trappola della povertà³ o avere effetti inflazionistici sul livello dei prezzi, soprattutto in presenza di offerta rigida e sussidi molto generosi e di lunga durata. L'estrema esiguità dei finanziamenti disponibili e la loro assegnazione annuale non sembra poter avere effetti di rilievo sui prezzi di equilibrio nel caso italiano (Lungarella, 2006).

Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali, nel modello tradizionale i due livelli di governo maggiormente coinvolti erano quello centrale e quello locale, vale a dire lo Stato e i Comuni. Al livello centrale, infatti, spettava il compito di raccogliere le risorse finanziarie necessarie (tramite il prelievo GESCAL e/o la fiscalità generale) e stabilire sia le modalità degli interventi che i requisiti dei beneficiari, mentre al livello locale spettava il compito di reperire le aree edificabili e di selezionare i beneficiari. Era inoltre prevista una figura di livello territoriale intermedio, quella degli enti pubblici autonomi (IACP o ATER) cui era affidata l'esecuzione delle opere di costruzione e manutenzione degli alloggi, nonché la loro gestione (riscossione dei canoni di affitto, raccolta delle informazioni sui redditi, ecc.) (per dettagli si veda l'Appendice). Nel corso degli anni '90 il sistema descritto è stato profondamente modificato. I due canali di intervento dell'ERP (edilizia sovvenzionata e

³ Si verifica la cosiddetta trappola della povertà, quando le famiglie che beneficiano dell'assistenza pubblica non hanno nessun incentivo a migliorare la propria posizione se ciò implica la perdita del sussidio pubblico.

edilizia agevolata) sono rimasti formalmente attivi, ma è stato abrogato il prelievo fiscale che ne garantiva il funzionamento e le competenze del governo centrale in materia sono state trasferite ai governi regionali, che hanno provveduto ad una riorganizzazione del settore, modificando soggetti coinvolti, ruoli e entità dei finanziamenti.

In Toscana la fase di più intensa revisione dell'impianto complessivo delle politiche abitative si è avviata con la L.R.77/98 ed è tuttora in corso con il dibattito che dovrà portare all'approvazione della legge regionale sull'edilizia residenziale sociale⁴. Gli obiettivi principali della nuova legge sono i seguenti: a) razionalizzare il settore della politica della casa, prevedendo una gamma di strumenti di intervento differenziati, al fine di rispondere a diverse intensità del disagio, ma comunque coordinati tra loro; b) favorire gli interventi di recupero del patrimonio esistente; c) promuovere il rilancio del segmento dell'affitto, attualmente sottorappresentato. Per il momento, il cambiamento più importante già realizzato è costituito dalla riforma degli enti gestori del patrimonio pubblico (gli ex IACP o ATER), che sono divenuti a tutti gli effetti delle società di gestione dello stock di alloggi pubblici, la cui proprietà assegnata ai comuni. Anche nel nuovo assetto della politica per la casa, dunque, le amministrazioni comunali giocano un ruolo di grande importanza, anche se, per evitare eccessivi localismi, si è previsto che la programmazione degli interventi debba essere fatta ad una scala territoriale superiore, quella dei cosiddetti Livelli Ottimali di Esercizio (LODE).

Gli strumenti più innovativi vedono il coinvolgimento di vari livelli di governo, da quelli centrali a quelli locali, ma in genere il ruolo assegnato ai governi locali è il più rilevante, sia per quanto attiene al reperimento delle risorse finanziarie⁵ e delle aree, sia per quanto riguarda la selezione dei beneficiari. Un ruolo crescente è anche quello attribuito ai soggetti del privato sociale e del privato.

Tra gli strumenti di politica della casa fin qui non citati meritano un breve richiamo almeno due misure.

Gli interventi finalizzati ad accrescere l'offerta di edilizia residenziale sociale tramite il ricorso agli strumenti urbanistici e quelli che mirano allo stesso obiettivo tramite la creazione di fondi finanziari misti pubblico-privati e del privato-sociale.

Tra i primi si possono ricordare tutti gli strumenti urbani integrati e i programmi complessi negoziali di vecchia e nuova generazione (PRU, PIUSS, ecc.) sviluppati a partire dagli anni '90, nonché le misure più recenti previste nella legge finanziaria per il 2008 (art. 1, commi 258-259). In particolare esse prevedono per i comuni la possibilità di subordinare la trasformazione urbanistica alla cessione da parte dei privati di aree o edifici da destinare a finalità sociale, oppure di assegnare aumenti premiali della volumetria concessa a fronte della cessione di aree e/o edifici da destinare allo stesso scopo. Resta il fatto che tale strumento rimane di difficile applicazione e presenta costi importanti nelle aree ad alti livelli di urbanizzazione.

Nella seconda tipologia rientra il Piano Nazionale per l'Edilizia Abitativa (L. 113/2008 e DPCM 16 luglio 2009) finalizzato ad accrescere l'offerta di abitazioni a canone moderato per la cosiddetta "fascia grigia" della domanda, ovvero famiglie con redditi troppo alti per accedere all'ERP, ma troppo bassi per stare sul mercato. Per finanziare l'intervento è stato pensato un Sistema Integrato di Fondi Immobiliari di tipo chiuso (SIF), cui dovrebbero partecipare anche soggetti istituzionali di livello centrale e locale e soggetti privati e non-profit. Il sistema dei fondi, ad oggi, però, è ancora in fase di implementazione e il livello di risorse pubbliche ad esso destinate appare troppo esiguo (Nomisma, 2010).

⁴ La definizione "edilizia residenziale sociale" deriva dalla legge 9/2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali"

⁵ Ad esempio, il fondo sociale per l'affitto previsto dalla L.431/98 è composto da risorse nazionali, integrate con fondi regionali e locali.

1.

I PRINCIPALI STRUMENTI DI POLITICA DELLA CASA

Il sistema dell'edilizia residenziale pubblica (ERP)

- *I canali dell'ERP*

Il sistema dell'Edilizia Pubblica Residenziale, la cui istituzione può essere fatta risalire alla legge Luzzatti del 1903, si basa su due principali canali: 1) quello dell'edilizia sovvenzionata che prevede la costruzione, a totale carico del bilancio pubblico, di alloggi da destinare alla locazione delle famiglie a basso reddito (le cosiddette case popolari); 2) quello dell'edilizia convenzionata/agevolata che mira a favorire l'accesso alla proprietà della casa di residenza per le famiglie a reddito medio-basso, agendo su due fronti, da un lato abbassando il costo dei terreni edificabili tramite convenzione tra costruttori ed enti locali, dall'altro abbassando l'onerosità del mutuo ipotecario per le famiglie acquirenti, tramite contributi pubblici (mutui a tassi agevolati, contributi in conto interesse, contributi in conto capitale).

- *I principali piani di intervento*

Storicamente, la maggiore erogazione di risorse tramite il sistema dell'ERP risale al secondo dopoguerra, con i vari Piani Casa che si sono succeduti, tra cui i più noti sono il Piano Ina-Casa del 1949, il Piano Gescal del 1963 e il Piano decennale del 1978. Le risorse finanziarie necessarie sono state ricavate, fino al 1998, tramite un prelievo fiscale a carico di lavoratori dipendenti e imprese (Gescal). Dopodiché non sono state individuate nuove risorse, ma semplicemente ridistribuite quelle rimaste inutilizzate, con una conseguente forte riduzione delle risorse disponibili. I ripetuti piani di vendita del patrimonio (L. 560/1993) hanno contribuito a ridurre a livelli molto bassi l'offerta di abitazioni per le famiglie a basso reddito.

- *Le competenze istituzionali*

Fino a tempi molto recenti, la competenza per le politiche abitative è stata articolata su diversi livelli amministrativi. Lo Stato si è occupato della gestione del meccanismo del prelievo obbligatorio e della redistribuzione delle stesse fra le regioni, queste si sono occupate di rendere operativi gli interventi, deliberando i tipi di intervento, la ripartizione provinciale, la scelta degli operatori e i requisiti dei beneficiari, mentre i comuni sono intervenuti in fase esecutiva, soprattutto mettendo a disposizione le aree e gli IACP (Istituti Autonomi di Case Popolari) o ATER (Aziende Territoriali di Edilizia Residenziale) si sono occupati della gestione degli alloggi. In seguito al D.Lgs.112/98 di attuazione della Legge Bassanini (L. 59/97) di decentramento delle funzioni pubbliche, anche la politica per la casa è stata affidata quasi completamente alle amministrazioni regionali e locali. In particolare, sono rimasti di competenza statale la determinazione delle finalità generali degli interventi di edilizia residenziale pubblica, la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e l'elaborazione di programmi di interesse nazionale, mentre sono state trasferite alle regioni e agli enti locali tutte le altre competenze.

RIEPILOGO DELLE CARATTERISTICHE SALIENTI DEL CANALE DELL'EDILIZIA SOVVENZIONATA

COMPETENZE ISTITUZIONALI	Tradizionalmente lo Stato stabilisce i criteri di intervento, raccoglie le risorse necessarie tramite prelievo fiscale e le ripartisce tra le regioni. Queste le trasferiscono alle tesorerie provinciali secondo previsioni di spesa, le quali a loro volta le distribuiscono ai Comuni in base alle decisioni prese nell'Assemblea provinciale degli stessi. Più recentemente sono stati ridotti i finanziamenti e rivisto il ruolo degli enti IACP-ATER, che in Toscana sono divenuti meri enti gestori del patrimonio pubblico di proprietà dei comuni.
RISORSE	Totalmente pubbliche, a carico dello Stato (ex-Gescal e residui) e più recentemente del bilancio regionale.
RIPARTIZIONE TERRITORIALE	Ciascuna regione ripartisce tali risorse sul territorio di competenza in base ai fabbisogni stimati.
MODALITÀ DI GESTIONE	Le assegnazioni degli alloggi sono di competenza dei comuni, mentre tutte le questioni gestionali, connesse alla fissazione e riscossione dei canoni, alla verifica del mantenimento dei requisiti da parte degli assegnatari, allo svolgimento dei lavori di manutenzione degli alloggi spettano agli enti gestori, gli ex IACP-ATER attualmente trasformati in SpA a partecipazione pubblica.
SELEZIONE DEI BENEFICIARI	Le famiglie aventi diritto all'alloggio pubblico vengono selezionate tramite concorso indetto dai Comuni (singoli o associati), almeno ogni 4 anni alla data del 1° settembre.
CRITERI DI SELEZIONE	È richiesto il possesso di alcuni requisiti, tra cui figurano la cittadinanza o un regolare permesso di soggiorno, la residenza, la non disponibilità di un alloggio adeguato e soprattutto un reddito familiare inferiore ad una certa soglia, fissata annualmente dal Consiglio Regionale (nel 2009 pari a 14.715 euro). Viene inoltre attribuito un punteggio in base alla presenza di alcune condizioni soggettive (presenza di anziani, di handicap, situazione di giovane coppia, ecc.) e oggettive (residenza in alloggio improprio, sovraffollamento, sfratto, ecc.)
TRATTAMENTO DEL REDDITO	Il reddito preso a riferimento è il cosiddetto reddito convenzionale, un reddito cui si arriva sottraendo al reddito imponibile familiare annuo le detrazioni per i figli a carico, per la presenza di handicap o per particolari situazioni come famiglia monogenitore o famiglia numerosa. I redditi che derivano da pensione o da lavoro dipendente sono considerati in misura pari al 60% dell'imponibile, ottenendo così un trattamento agevolato rispetto ai redditi da lavoro autonomo.
MODALITÀ DI ASSEGNAZIONE	Gli alloggi vengono assegnati ai nuclei familiari in base alla posizione in graduatoria e alla compatibilità con le caratteristiche degli alloggi disponibili, in termini sia di dimensione che di presenza di barriere architettoniche ecc. Può quindi accadere che famiglie con punteggi inferiori ottengano l'assegnazione dell'alloggio prima di famiglie con punteggi più alti perché dotate di caratteristiche più adeguate al patrimonio immobiliare esistente.
RISERVE PER EMERGENZE	Una parte degli alloggi da assegnare annualmente non superiore al 40% può essere riservata per rispondere all'emergenza abitativa (sfratti esecutivi, sgombero di alloggi pubblici, calamità, trasferimenti di militari, profughi, ricongiungimenti familiari).
GRADUATORIA SPECIALE	I richiedenti con oltre 65 anni o appartenenti ad una giovane coppia vengono inseriti d'ufficio in una graduatoria speciale (con lo stesso punteggio ottenuto per la graduatoria generale), per concorrere all'assegnazione di alloggi non superiori a 45 mq (quota riservata pari all'80% del totale, di cui il 70% da destinare agli anziani).
MOBILITÀ INTERNA	Ogni due anni i Comuni predispongono il programma di mobilità interna degli assegnatari per risolvere situazioni di sovraffollamento o sottoutilizzo o di disagio sociale (stato di conservazione dell'alloggio, presenza di handicap o invalidità, necessità di avvicendamento al luogo di lavoro o cura). Nel caso di anziani soli, si pone il problema di conservare la rete delle relazioni dell'assegnatario.
DECADENZA DALL'ASSEGNAZIONE	Gli assegnatari decadono dall'assegnazione quando: 1) utilizzano in modo improprio l'alloggio (cessione a terzi, alloggio vuoto, attività illecite), 2) hanno perso alcuni requisiti (cittadinanza, residenza, non titolarità di altro alloggio, ecc.); 3) superano, per 2 anni consecutivi, il limite di reddito fissato annualmente dal Consiglio Regionale, aumentato del 75% (25.751 euro per il 2009). In tal caso, il sindaco del Comune territorialmente competente può avviare la procedura di rilascio dell'alloggio.
CANONI	I canoni di affitto sono determinati con finalità sociale, per cui prendono in considerazione prevalentemente delle condizioni di reddito degli assegnatari e solo parzialmente le condizioni oggettive dell'alloggio. Non viene tenuto conto del criterio di redditività del patrimonio. In relazione alle fasce di reddito degli assegnatari si distinguono 3 tipi di canone: 1) il <i>canone sociale</i> , che presenta due modalità. Un canone pari a 12,91 euro mensili per i redditi derivanti esclusivamente da pensione sociale o pensione minima INPS (al 1° gennaio 2009, la pensione sociale è pari a 4.382 euro annui, mentre la pensione minima INPS è pari a 5.957 euro annui); un canone pari al 7% del reddito convenzionale per i redditi derivanti unicamente da pensione o lavoro dipendente, non superiori al valore di due pensioni minime INPS; 2) il <i>canone protetto</i> , che presenta due modalità. Un canone pari al 12% del reddito convenzionale, se questo è compreso fra il valore di due pensioni minime INPS (11.914 euro al 1° gennaio 2009) e il valore massimo stabilito per l'accesso all'edilizia sovvenzionata (14.715 euro per il 2009); un canone pari al 14% del reddito convenzionale, se questo è compreso fra tale soglia (14.715 euro per il 2009) e la stessa aumentata del 75% (25.751 euro per il 2009); 3) il <i>canone massimo</i> , che si applica ai redditi convenzionali superiori a tale limite massimo (25.751 euro per il 2009) e che ammonta al 16% degli stessi. In relazione alle caratteristiche dell'alloggio (dimensione, ubicazione, età, dotazione di servizi) viene calcolato il <i>canone oggettivo</i> , che serve a stabilire gli importi massimi e minimi di riferimento per ciascun alloggio. Per i canoni sociali, il canone oggettivo non ha rilevanza, per i canoni protetti rappresenta l'importo massimo pagabile, mentre per i canoni massimi rappresenta l'importo minimo dovuto e il riferimento per il canone massimo applicabile (pari a due volte il canone oggettivo). I canoni vengono aggiornati ogni anno nella misura del 75% della variazione accertata dall'indice Istat dei prezzi al consumo. Il reddito degli assegnatari è aggiornato tutti gli anni dispari; gli eventuali aumenti di canone decorrono dal 1° gennaio successivo, mentre le riduzioni decorrono dal mese successivo alla richiesta, che può essere presentata in qualsiasi momento.
MOROSITÀ	Solo quando la morosità è superiore a 2 mesi diviene causa di risoluzione del contratto. Non lo diviene se dovuta a stato di disoccupazione o grave malattia. La morosità può essere sanata (non più di 1 volta in 1 anno) entro 60 giorni dalla messa in mora e con una penale del 15%.
PRESENZA DI OSPITI	L'assegnatario ha facoltà di ospitare terze persone, previa informazione del gestore e senza costi aggiuntivi, per 2 anni, rinnovabile per altri 2. Passato tale periodo, si richiede di versare un'indennità pari al 25% del canone. Tale ospitalità non determina inserimento nel nucleo familiare e dunque alcun diritto al subentro nell'assegnazione nel caso di morte dell'assegnatario.
FONDO SOCIALE REGIONALE ERP	È istituito presso la Regione un fondo sociale (alimentato con contributi regionali, comunali e l'1% delle entrate dai canoni degli alloggi pubblici) destinato ad integrare il canone di locazione di mercato per i nuclei in graduatoria e privi di alloggio pubblico.
PRINCIPALI CRITICITÀ	Gli aspetti più critici sono rappresentati dalla forte disparità di trattamento che distingue gli assegnatari dell'alloggio dai non assegnatari (si tratta di un intervento non graduabile, che garantisce la massima protezione ai beneficiari e nessuna protezione ai non beneficiari) e la scarsa mobilità degli stessi, per cui la principale forma di decadenza dall'alloggio è rappresentata dalla morte dell'assegnatario privo di familiari. Periodici atti di vendita del patrimonio a prezzi agevolati, con diritto di prelazione per gli assegnatari, hanno aggravato le criticità segnalate.

RIEPILOGO DELLE CARATTERISTICHE SALIENTI DEL CANALE DELL'EDILIZIA AGEVOLATA

COMPETENZE ISTITUZIONALI	Tradizionalmente lo Stato stabilisce i criteri di intervento, raccoglie le risorse necessarie tramite prelievo fiscale e le ripartisce tra le regioni. Queste le iscrivono nei propri bilanci per l'erogazione diretta a favore di costruttori (imprese, cooperative, ex IACP-ATER) e famiglie in possesso dei requisiti previsti. Alla programmazione delle risorse provvede dunque la Regione, sulla base di criteri e requisiti fissati dai provvedimenti nazionali di finanziamento.
RISORSE	Per la parte pubblica, che rappresenta solo una quota della spesa complessiva, sono completamente a carico dello Stato (ex-Gescal e residui) e più recentemente del bilancio regionale.
RIPARTIZIONE TERRITORIALE	La ripartizione territoriale delle risorse dipende dalle domande che vengono presentate dalle imprese costruttrici (imprese e cooperative), le quali si accordano con i Comuni per avere la disponibilità delle aree edificabili. La Regione applica criteri redistributivi per territorio e tipo di operatori.
MODALITÀ OPERATIVE	L'edilizia convenzionata/agevolata favorisce l'accesso alla proprietà della casa per i redditi medio-bassi, abbassando le barriere all'entrata del mercato immobiliare residenziale. L'onere finanziario a carico delle famiglie risulta più basso, sia perché il prezzo delle aree edificabili viene tenuto basso tramite convenzione enti locali/costruttori, sia perché una parte del debito è coperta dal contributo pubblico. Tradizionalmente sono stati previsti mutui a tassi agevolati e contributi in conto interesse, mentre con la L.179/92 sono stati previsti unicamente contributi in conto capitale (a fondo perduto). L'importo delle agevolazioni decresce al crescere del reddito dei beneficiari. In teoria le agevolazioni possono essere concesse per la costruzione di nuove case, per il recupero del patrimonio inutilizzato o per l'acquisto di abitazioni esistenti. Tradizionalmente, però, esse sono state erogate per la costruzione di nuove abitazioni, risolvendosi così in un sostegno a favore sia del sistema economico (costruttori) che delle famiglie a reddito contenuto.
SELEZIONE DEGLI OPERATORI	Gli operatori possono essere cooperative di abitazione, imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro, ex-ATER-IACP. Con delibera del Consiglio Regionale (126, 343, 407 del 1998) si è stabilito che il 55% dei fondi sia riservato alle cooperative di abitazione, il 45% alle imprese edilizia e il 5% agli ex-ATER-IACP.
CRITERI DI SELEZIONE DEGLI OPERATORI	Agli operatori viene in genere richiesta la regolare iscrizione agli albi professionali, la regolare presentazione dei bilanci e la solidità patrimoniale.
SELEZIONE DEI BENEFICIARI FINALI	La selezione dei beneficiari (famiglie) viene fatta dalle stesse imprese costruttrici sulla base dei requisiti indicati nel bando.
CRITERI DI SELEZIONE DEI BENEFICIARI FINALI	È generalmente richiesto il possesso di alcuni requisiti, quali cittadinanza o regolare permesso di soggiorno, residenza, non disponibilità di alloggio adeguato. Vi è poi un limite di reddito. In uno dei bandi più recenti esso era articolato per 3 fasce di incidenza del contributo sul costo finale dell'alloggio: 1) per i redditi convenzionali fino a 12.912 euro era prevista un'incidenza del contributo pari al 30% del costo; 2) per i redditi convenzionali da 12.912 a 15.494 euro era prevista un'incidenza del 20%; 3) per i redditi convenzionali da 15.494 a 25.823 euro (elevati poi a 33.570) era prevista un'incidenza del 10%. Alcuni bandi prevedono l'esclusiva partecipazione di alcune categorie sociali (anziani, portatori di handicap, famiglie con sfratto esecutivo, famiglie con limiti di reddito e alta incidenza dell'affitto, nubendi, giovani coppie, studenti universitari, appartenenti a forze armate e forze dell'ordine).
TRATTAMENTO DEL REDDITO	Il reddito preso a riferimento è il cosiddetto reddito convenzionale, un reddito cui si arriva sottraendo al reddito imponibile familiare annuo le detrazioni per i figli a carico, per la presenza di handicap o per particolari situazioni come famiglia monogenitore o famiglia numerosa. I redditi che derivano da pensione o da lavoro dipendente sono considerati in misura pari al 60% dell'imponibile, ottenendo così un trattamento agevolato rispetto ai redditi da lavoro autonomo.
TEMPI DELL'INTERVENTO	L'ordine cronologico è il seguente. Viene pubblicato il Bando, che stabilisce un termine per la presentazione delle domande, le domande accolte ricevono il nulla-osta, si ha la dichiarazione di inizio lavori, seguita da quella di fine lavori, dopodiché vengono stipulati i contratti di compravendita ed erogati i contributi (alle imprese).
CASI DI FALLIMENTO	Alla fine della procedura può risultare che il costruttore non riesca a trovare un numero sufficiente di beneficiari finali con i requisiti necessari, a questo punto si può aprire una procedura di sostituzione del beneficiario, ma se anche questa non ottiene risultato, si arriva all'abbattimento del contributo (cioè una parte dei soldi stanziati per un certo intervento restano inutilizzati).
PROPRIETÀ/AFFITTO	Il contributo pubblico può essere erogato per la costruzione di alloggi da destinare alla compravendita o all'affitto, di solito a prezzi inferiori a quelli di mercato.
PRINCIPALI CRITICITÀ	Tradizionalmente l'edilizia convenzionata/agevolata a favorito l'accesso alla proprietà della 1° casa per le famiglie a reddito medio-basso, assecondando le preferenze dei consumatori e le tendenze spontanee del mercato. Ha contribuito ad erodere l'offerta di case in affitto a canoni contenuti.
PRINCIPALI NOVITÀ	I bandi più recenti sono più rivolti al recupero dell'esistente che a nuove costruzioni, all'affitto più che alla proprietà, ai Comuni più che ai costruttori e cercano di accorciare i tempi di realizzazione.

Fonte: Iommi, 2008

2.

LA L. 431/98 "DISCIPLINA DELLE LOCAZIONI E DEL RILASCIO DEGLI IMMOBILI AD USO ABITATIVO"

• *L'evoluzione normativa*

Uno dei più tradizionali strumenti di politica per la casa è rappresentato dalla regolamentazione del mercato degli affitti che in Italia ha trovato il suo culmine nella Legge 392/78, con cui si è introdotto un sistema di calmierazione dei canoni di locazione detto "equo canone". Gli effetti distorsivi provocati dal sistema dell'equo canone, in particolare la forte diminuzione delle case offerte in affitto, hanno portato ad una progressiva revisione normativa, iniziata con l'introduzione dei cosiddetti "patti in deroga" (D.L. 333/1992) e culminata nella L. 431/98.

- *L'introduzione di due diversi canali di locazione*

Una delle novità principali introdotte dalla L.431/98 è la previsione di due distinte tipologie di locazione, quella a canone di mercato per la quale la legge impone soltanto il vincolo della forma scritta e della durata (contratto valido per 4 anni e rinnovabile per altri 4) e quella a canone concordato, che a fronte dell'accettazione di una canone inferiore ai valori di mercato, dà diritto al proprietario dell'immobile di usufruire di particolari agevolazioni fiscali (abbattimento dell'aliquota ICI gravante sull'immobile, riduzione del 30% dell'imposta di registro, riduzione del 15% sul reddito imponibile derivante dalla locazione e di un ulteriore 30% nei comuni classificati dal CIPE ad "alta tensione abitativa"). I contratti di locazione a canone concordato hanno una durata inferiore (3 anni, rinnovabili per 2) e si basano su schemi-tipo, elaborati a livello locale tramite la concertazione fra le organizzazioni maggiormente rappresentative di proprietari e inquilini e depositati presso l'Amministrazione Comunale di riferimento.

Dal 1999 sono state introdotte anche detrazioni ai fini IRPEF per gli affittuari con contratto di locazione a canone concordato e reddito contenuto (496 euro di detrazione per redditi imponibili familiari annui fino a 15.494 euro; 248 euro di detrazione per redditi compresi tra tale soglia e 30.987 euro), mentre dal 2001 tali agevolazioni sono state estese ai lavoratori dipendenti che si sono trasferiti per motivi di lavoro e abbiano un contratto di locazione per abitazione principale concordato o meno e gli stessi limiti di reddito (le detrazioni ammontano in tal caso rispettivamente a 992 e 496 euro). Dal 2007, infine, le detrazioni per l'affitto sono state estese agli inquilini a basso reddito anche con canone di affitto non concordato (300 euro di detrazione se il reddito complessivo non supera 15.494 euro e 150 euro se il reddito complessivo è compreso fra tale soglia e 30.987 euro) e ai giovani con età compresa fra 20 e 30 anni con gli stessi limiti di reddito che abbiano stipulato un contratto di affitto autonomo (la detrazione massima è fissata in 950 euro e spetta soltanto per i primi tre anni). Tutte le detrazioni a fini IRPEF dipendono dal reddito individuale del titolare del contratto di affitto e non dalle condizioni economiche della famiglia o dalla presenza di carichi familiari; esse non riguardano gli alloggi di ERP e non sono cumulabile con il fondo per l'affitto, di cui sotto.

L'obiettivo delle agevolazioni fiscali è duplice, da un lato quello di alleggerire il peso delle spese abitative per le categorie sociali meno abbienti, dall'altro quello di garantire una maggiore equità fiscale tra proprietari della casa, tradizionalmente beneficiari di detrazioni fiscali sulla casa di residenza, e le famiglie in affitto.

- *Il Fondo per il sostegno all'accesso alla locazione*

La L.431/98 ha introdotto per la prima volta anche l'istituzione di un fondo nazionale, integrabile con risorse regionali e comunali, da destinare al sostegno al reddito delle famiglie in locazione, qualora il canone abbia un'incidenza eccessiva sul reddito disponibile. L'unica condizione richiesta, oltre ai requisiti soggettivi di reddito e onerosità dell'affitto è che il contratto di locazione sia stato regolarmente registrato. La dotazione finanziaria del fondo è determinata annualmente con legge finanziaria, per il triennio 1999-2001 sono stati previsti 309 milioni di euro annui, ma da allora le risorse stanziare sono costantemente diminuite, mentre sono cresciute le domande di contributo presentate dalle famiglie.

Dal 2002 il Fondo è integrabile con risorse regionali e dal 2006 con risorse comunali. Tale integrazione consente di ampliare i criteri di selezione dei beneficiari indicati dalla normativa nazionale.

- *Le principali criticità*

Uno degli obiettivi della liberalizzazione dei canoni di locazione era quello di accrescere l'offerta di case in affitto, in particolare quella di case a canone accessibile, che doveva provenire dal canale dei contratti a canone concordato. In realtà questa modalità contrattuale non ha avuto l'effetto sperato.

L'altro aspetto critico riguarda il funzionamento del fondo per l'affitto. Esistono in proposito due tipi di considerazioni: uno che riguarda le modalità operative del fondo e che individua come principale aspetto critico la scarsità delle risorse messe a disposizione; l'altro che riguarda invece proprio la filosofia dell'intervento e denuncia il fatto che il contributo pubblico si limita ad assecondare le tendenze di mercato, favorendo la crescita dei canoni, attraverso l'aumento della solvibilità degli affittuari. Alcuni studi esprimono in realtà dubbi sul verificarsi di tale distorsione, per il fatto che il contributo viene assegnato direttamente all'affittuario (all'insaputa dunque del proprietario), sulla base di selezioni annuali (mancano garanzie circa la continuità del contributo) e con importi molto ridotti. Un modo per frenare

comunque questi effetti distorsivi potenziali potrebbe essere l'individuazione di almeno due vincoli, quali la fissazione di un "giusto affitto di mercato" (sul modello del *Fair Market Rent* statunitense) e di un'incidenza massima del canone sul reddito (di solito pari al 30-33%).

- *L'applicazione del contributo affitto in Toscana*

I requisiti richiesti per accedere ai contributi suddetti, sono fissati per la Toscana con Delibera annuale della Giunta Regionale. Secondo il provvedimento più recente, sono richiesti: 1) la non titolarità di diritti di proprietà su un alloggio utilizzabile; 2) la titolarità di un contratto di locazione per alloggio adibito a residenza principale, regolarmente registrato; 3) un reddito ISE calcolato ai sensi del D.Lgs.109/98 non superiore a 26.588 euro (in passato si usava il reddito convenzionale) (nel caso di ISE pari a zero o comunque inferiore al valore del canone, è richiesta un'autocertificazione in cui si dichiara o di percepire redditi al nero, o di ricevere aiuti economici pubblici e/o privati).

I contributi vengono erogati in base all'individuazione di due fasce di disagio: 1) la fascia A, in cui rientrano i redditi ISE non superiori alla somma di due pensioni minime INPS (somma pari a 11.985 euro al 1° gennaio 2009), aventi un'incidenza del canone sul suddetto reddito non inferiore al 14%; 2) la fascia B, in cui rientrano i redditi ISE compresi fra tale soglia e 26.588 euro, con incidenza del canone sul reddito non inferiore al 24% e i redditi ISEE non superiori al limite fissato periodicamente per l'accesso all'edilizia pubblica (pari a 14.715 nel 2009). I contributi vengono erogati secondo l'ordine di priorità stabilito dalla graduatoria, fino ad esaurimento delle risorse. L'entità del contributo deve essere tale da riportare l'incidenza del canone sul reddito ISE al 14% per la fascia A e al 24% per la fascia B, fino ad un massimo di 3.100 euro annui nel primo caso e di 2.325 nel secondo.

Il fondo regionale viene ripartito a livello locale secondo il numero di domande ammesse, ma con i seguenti correttivi: 1) il 10% del totale delle risorse è riservato ai comuni capoluogo e ai comuni con popolazione superiore ai 30mila abitanti e ripartito tra loro in base al fabbisogno di fascia A; 2) il fabbisogno dei piccoli comuni disagiati (secondo la L.R.39/04) viene aumentato d'ufficio del 10%; 3) dal 2005 è prevista una premialità per i comuni che concorrono con risorse proprie alla copertura del fabbisogno.

Ai comuni, anche in forma associata, spetta la preparazione dei bandi e la selezione delle domande, secondo i criteri previsti dalla legge e dalle disposizioni regionali. I comuni possono: 1) prevedere criteri di priorità a favore di alcune categorie sociali (anziani, handicap, monogenitore, reddito particolarmente basso, ecc.); 2) erogare una quota inferiore al 100% del contributo spettante; 3) decidere se destinare una quota del contributo spettante alle domande di fascia B, ma nel caso che non tutte le domande di fascia A siano soddisfatte, a quelle di fascia B non può essere destinato più del 40% del contributo complessivo.

3. IL REDDITO CONVENZIONALE E LE SOGLIE DI ACCESSO E DECADENZA AL 2007

Il reddito convenzionale è dato dal reddito annuo imponibile (reddito lordo, al netto degli oneri deducibili) di tutti i componenti il nucleo familiare, da cui si detraggono:

- € 1.549,37 per ciascun figlio a carico;
- € 3.098,74 per ciascun figlio disabile a carico;
- € 3.098,74 per ciascun figlio a carico di persona sola;
- € 1.549,37 per ciascun componente del nucleo oltre i primi due, esclusi i figli a carico.

Dopo aver effettuato le detrazioni di cui sopra, il reddito derivante da lavoro dipendente o da pensione, escluso quello di persone affette da invalidità è calcolato nella misura del 60%. Sono calcolati nella misura del 50% i redditi fiscalmente imponibili percepiti da soggetti affetti da menomazione dovuta ad invalidità, sordomutismo o cecità, che comportino una diminuzione permanente della capacità lavorativa in misura non inferiore ai 2/3.

Per accedere all'edilizia sovvenzionata, le famiglie devono avere un reddito convenzionale inferiore alla soglia fissata annualmente dal Consiglio Regionale -per il 2007 pari a 14.120 euro, mentre per decadere dall'assegnazione è richiesto il superamento per 2 anni consecutivi di tale soglia, aumentata del 75% -per il 2007 dunque pari a 24.710 euro-.

4. IL REDDITO ISE/ISEE

Componente reddituale	Componente patrimoniale	Caratteristiche del nucleo familiare	
Reddito complessivo del nucleo familiare ai fini IRPEF - deduzioni per l'affitto (fino a 5.165 euro) + tasso di rendimento medio delle attività finanziarie	Valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 15.494 euro + valore del patrimonio immobiliare ai fini ICI - 51.646 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà	Numero dei componenti	Coefficiente di equivalenza
		1	1
		2	1,57
		3	2,04
		4	2,46
		5	2,85
		Ogni componente in più	+ 0,35
		Tipologia	Maggiorazioni
		Nuclei monoparentali e figli minori	+0,2
		Persone con handicap o invalidità >66%	+0,5
Nuclei con entrambi genitori lavoratori e figli minori	+0,2		

L'ISE è pari alla somma tra la componente reddituale e il 20% della componente patrimoniale, mentre l'ISEE è dato dal rapporto tra l'ISE e le caratteristiche del nucleo familiare (ISE/scala di equivalenza).

5. IL SISTEMA DI CALCOLO DEI CANONI DELL'EDILIZIA SOVVENZIONATA

Tipo canone	Fonte e ammontare di reddito convenzionale	Canone mensile o incidenza canone/reddito convenzionale
Sociale 1	Solo reddito da pensione sociale (4.171€) o pensione minima (5.670 €)	12,91 €
Sociale 2	Solo reddito da pensione o lavoro dipendente fino a 11.340 € (somma di 2 pensioni minime)	7% del reddito imponibile
Protetto 1	Reddito da fonti varie compreso fra 11.340 € e 14.120 € reddito massimo per l'accesso all'edilizia pubblica)	12% del reddito convenzionale
Protetto 2	Reddito da fonti varie compreso fra 14.120 € e 24.710 € (reddito massimo aumentato del 75%)	14% del reddito convenzionale
Massimo	Reddito da fonti varie superiore a 24.710 € (non aventi diritto all'alloggio per superamento del reddito massimo)	16% del reddito convenzionale
Oggettivo	Applicato se più favorevole all'inquilino rispetto a quello in base al reddito, oppure agli occupanti abusivi	caratteristiche alloggio (costo di prod.)
Sanzionatorio	Applicato nel caso di occupanti inadempienti	fino al doppio del c. oggettivo

3.

UN APPROFONDIMENTO SULLE CARATTERISTICHE DEI BENEFICIARI DI ALCUNI INTERVENTI DI POLITICA PER LA CASA

Prima di entrare nel vivo dell'analisi delle caratteristiche delle famiglie beneficiarie dei diversi interventi di politica della casa è bene precisare il contesto più generale in cui si va a collocare il ragionamento.

Secondo recenti stime (Iommi e Sciclone, 2005), sarebbero circa 387mila (28% del totale) i nuclei familiari con una qualche forma di disagio abitativo, che può andare da case troppo costose a case troppo piccole a condizioni di coabitazione forzata. In particolare le famiglie in difficoltà economica a causa della spesa per la casa sarebbero 27mila tra quelle proprietarie dell'abitazione e 117mila tra quelle in affitto. Secondo i dati amministrativi più di recenti messi a disposizione dell'Irpet, gli alloggi di edilizia sovvenzionata sarebbero circa 50mila, mentre le domande per il contributo per l'affitto sono state circa 19mila (di cui circa 16mila finanziate) nel 2006. I dati confermano che il primo problema è quello dell'esiguità delle risorse destinate alla politica della casa.

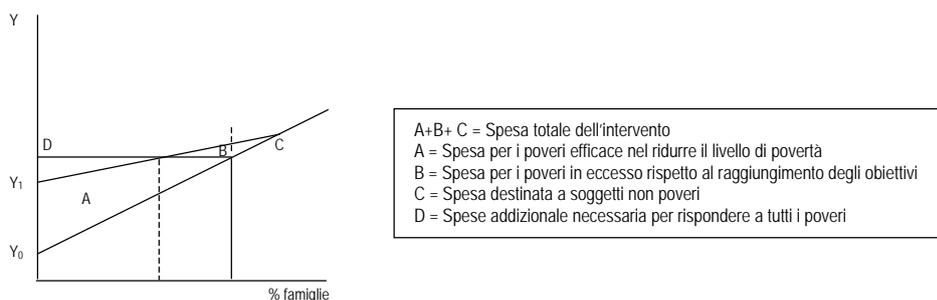
Disponendo, però, di informazioni sulle caratteristiche dei beneficiari dei diversi interventi è possibile anche valutare l'appropriatezza degli interventi, ovvero misurare se e quanto gli aiuti distribuiti corrispondono al livello di bisogno delle diverse famiglie. Si farà a tal fine riferimento agli indicatori di *target efficiency* elaborati da Beckerman nell'analisi dei sussidi per la lotta alla povertà (Box 3.1).

Box 3.1

GLI INDICATORI DI TARGET EFFICIENCY DEGLI INTERVENTI PUBBLICI

Gli indicatori di *target efficiency* (ovvero della capacità di un intervento di indirizzare i trasferimenti verso coloro ritenuti bisognosi) più noti in letteratura sono quelli suggeriti negli anni '70 da Beckerman nell'analisi dei sussidi per la lotta alla povertà. I concetti elaborati da Beckerman risultano più chiari se espressi in termini grafici.

LA TARGET EFFICIENCY NELLO SCHEMA DI BECKERMAN



Ipotizzando che un sussidio contro la povertà sposti i redditi delle famiglie dal livello Y_0 al livello Y_1 , l'area A rappresenta la quota di famiglie che, grazie all'intervento pubblico, raggiunge senza superarla la soglia di povertà, l'area B la quota di famiglie che supera tale soglia, l'area D la quota di famiglie che, nonostante il sussidio, non riesce ad uscire dalla povertà e l'area C, infine, rappresenta la quota di famiglie, che pur essendo già sopra la soglia di povertà, risulta comunque beneficiaria dell'intervento.

Gli indicatori di efficienza sono calcolati a partire da tali aree. In particolare: a) la *vertical expenditure efficiency*, pari al rapporto $(A+B)/(A+B+C)$, rappresenta la porzione di spesa complessiva che va alle famiglie che sarebbero

state in povertà in assenza della spesa medesima; b) la *horizontal expenditure efficiency* (o *poverty reduction efficiency*) rappresenta invece la porzione complessiva di spesa che consente alle famiglie povere (o ad alcune di esse) di raggiungere la soglia della povertà senza oltrepassarla; essa può essere calcolata in senso lato come rapporto $A/(A+B+C)$ o in senso stretto come rapporto $A/(A+D)$. Per completezza, il rapporto $(B+C)/(A+B+C)$ rappresenta l'eccesso di spesa (o *spillover*), mentre quello $D/(A+D)$ rappresenta la spesa mancante per portare tutte le famiglie alla soglia di povertà (*poverty gap efficiency*).

Il problema della corretta individuazione dei soggetti beneficiari delle prestazioni diventa più importante al crescere della selettività degli interventi. L'inclusione di "falsi positivi" comporta spreco di risorse pubbliche, l'esclusione di "falsi negativi" comporta il persistere del disagio sociale accresce la disparità tra *insiders* e *outsiders*.

In particolare si assumono due ipotesi di partenza: la prima relativa al fatto che l'attuale condizione finanziaria del settore pubblico faccia sì che la politica della casa contemporanea, al pari di altre politiche di *welfare*, non possa che essere selettiva; la seconda connessa al fatto che, date le attuali caratteristiche del disagio abitativo, essa debba necessariamente attuarsi con una pluralità di strumenti, ciascuno in grado di rispondere alle diverse tipologie di disagio, ma anche che tali strumenti debbano risultare coordinati tra loro e possibilmente ordinati secondo l'intensità del grado di assistenza garantito. È in quest'ottica che si vanno ad analizzare i tre principali strumenti vigenti di politica della casa.

In termini puramente teorici i tre strumenti citati, edilizia sovvenzionata, contributi economici per il pagamento del canone di affitto di mercato e edilizia agevolata dovrebbero quindi delineare (nell'ordine in cui sono stati esposti) un percorso progressivamente decrescente di sostegno pubblico alle famiglie, per cui tra i beneficiari del primo tipo di intervento si dovrebbero trovare i nuclei più disagiati, tra i beneficiari del secondo si dovrebbero trovare i nuclei mediamente disagiati, mentre i meno disagiati dovrebbero beneficiare soprattutto dell'ultimo strumento⁶.

L'analisi dei dati relativi ai beneficiari dimostra che ciò avviene solo parzialmente.

Mediamente i beneficiari del contributo per l'affitto hanno redditi pro capite e familiari inferiori a quelli dei nuclei assegnatari di un alloggio pubblico (Tab. 3.1) e ricevono invece un grado di tutela pubblica inferiore per due ragioni, perché gli importi dei contributi per il sostegno dei redditi sono molto ridotti e perché la loro assegnazione è annuale e non presenta dunque lo stesso livello di certezza dell'assegnazione di un alloggio. Più coerente appare invece la posizione delle famiglie che ottengono un contributo per l'acquisto della prima casa, che sono il segmento di beneficiari con i redditi mediamente più alti e con il grado più basso di tutela pubblica.

Tabella 3.1
REDDITI DEI BENEFICIARI DEI DIVERSI STRUMENTI DI POLITICA DELLA CASA

	Edilizia sovvenzionata (alloggi pubblici)	Contributo affitto (canoni di mercato)	Edilizia agevolata (contributo acquisto)
Reddito pro capite medio (euro)	6.696	4.491	9.966
Reddito familiare medio (euro)	17.908	11.325	21.730
% famiglie nel 1° decile di reddito p.c.	42,0	61,8	16,4
% famiglie 1° e 11° decile di reddito p.c.	58,9	77,2	30,3

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

⁶ L'articolazione delle misure di politica della casa, essendo diventata di competenza regionale in tempi abbastanza recenti, è in realtà ancora in corso di elaborazione. Nel programma di riordino del settore previsto dalla Regione Toscana, tuttavia, i principali strumenti di intervento dovrebbero essere almeno 4, ordinati dal più assistenziale al meno assistenziale in questo modo: 1) edilizia pubblica in affitto a canone molto moderato; 2) edilizia pubblico-privata in affitto a canone intermedio; 3) contributi per il sostegno al reddito delle famiglie in affitto a canone di mercato; 4) contributi per l'accesso alla proprietà della casa. L'ultima tipologia di intervento dovrebbe, però, risultare minoritaria per una politica della casa orientata complessivamente a potenziare l'offerta di alloggi in affitto a canone accessibile.

L'analisi della struttura familiare dei diversi beneficiari mostra chiaramente come l'attuale assegnazione di alloggi pubblici risenta soprattutto del bassissimo livello di *turnover* (Tab. 3.2). Il dato sulle famiglie con figli minori e con figli maggiorenni è estremamente illuminante: tra gli assegnatari di alloggio pubblico una famiglia su quattro ha solo figli maggiorenni, mentre tra i beneficiari del contributo per l'affitto più di una famiglia su tre ha almeno un figlio minore e le famiglie con figli maggiorenni scendono al 3,5%. Una buona parte degli attuali beneficiari di alloggio pubblico, dunque, è costituita da famiglie che hanno ottenuto l'intervento pubblico in una fase critica del loro percorso (presenza di più figli minori e scarsa disponibilità di reddito) e che lo hanno mantenuto anche successivamente, quando le loro condizioni sono diventate meno critiche, a danno delle famiglie il cui bisogno di alloggio si è manifestato più recentemente. Il contributo per l'acquisto conferma invece la sua specificità, riguardando sostanzialmente famiglie di recente (o prossima) formazione, con redditi mediamente più alti.

Tabella 3.2
STRUTTURE FAMILIARI DEI BENEFICIARI DEI DIVERSI STRUMENTI DI POLITICA DELLA CASA

	Edilizia sovvenzionata (alloggi pubblici)	Contributo affitto (canoni di mercato)	Edilizia agevolata (contributo acquisto)
% famiglie con almeno 1 figlio minore	12,4	36,2	17,2
% famiglie con tutti figli maggiorenni	25,6	3,5	9,3
% famiglie di anziani senza figli	24,0	27,4	5,3

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

La distribuzione delle famiglie per provenienza geografica del capofamiglia (Tab. 3.3) conferma il mancato ricambio dei beneficiari dell'edilizia pubblica. Le quote percentuali più consistenti sono rappresentate dalle famiglie autoctone (61%) e dalle famiglie arrivate nella regione con le migrazioni nazionali degli anni '60-'70 (31%), mentre solo un 7,6% è costituito da nuclei con capofamiglia nato all'estero. Di contro, quest'ultimo segmento rappresenta il 30% delle famiglie che percepiscono il contributo per l'affitto, a conferma che il disagio abitativo colpisce in particolar modo le famiglie di più recente immigrazione, vuoi perché hanno redditi generalmente più bassi (che spiegano la scelta migratoria), vuoi perché non essendo radicate sul territorio hanno minori possibilità di accedere all'abitazione per una via diversa dal mercato (casa di proprietà o risparmio accumulato dalla famiglia di origine, circolazione informale dell'informazione, ecc.). Il "mal funzionamento" dell'assegnazione degli alloggi pubblici e la conseguente scarsità dell'offerta lascia dunque una quota importante di domanda insoddisfatta, in cui è alto il peso delle famiglie di più recente immigrazione. Il contributo per l'acquisto appare anche in questo caso lo strumento più coerente, rivolto a famiglie con redditi mediamente più alti in cui più frequentemente si trovano famiglie di origine toscana (75%).

Tabella 3.3
PROVENIENZA GEOGRAFICA DEI BENEFICIARI DEI DIVERSI STRUMENTI DI POLITICA DELLA CASA

	Edilizia sovvenzionata (alloggi pubblici)	Contributo affitto (canoni di mercato)	Edilizia agevolata (contributo acquisto)
% famiglie con c.f. nato in Toscana	61,1	-	75,0
% famiglie con c.f. nato in resto Italia	31,3	-	22,5
% famiglie con c.f. nato all'estero	7,6	29,5	2,5

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Passando infine alle condizioni abitative (Tab. 3.4), che possono essere considerate il risultato delle *policies* attivate, si conferma quanto già evidenziato. Beneficiari di alloggio pubblico e di contributo per l'affitto vivono in abitazioni molto simili per dimensione (68 m²), ma ottengono un sostegno pubblico abbastanza diverso, quantificabile in circa 340 euro mensili

per i primi e 220 euro mensili per i secondi. Il divario aumenta se si tiene conto del fatto che i beneficiari di alloggio pubblico hanno un reddito mediamente più elevato dei percettori di contributo per l'affitto (1.490 euro mensili contro 945). I beneficiari del contributo per l'acquisto confermano la loro specificità anche in termini di condizioni abitative, unendo alloggi mediamente più ampi a tutela pubblica mediamente più bassa e redditi disponibili mediamente più alti.

Tabella 3.4
CONDIZIONI ABITATIVE DEI BENEFICIARI DEI DIVERSI STRUMENTI DI POLITICA DELLA CASA

	Edilizia sovvenzionata (alloggi pubblici)	Contributo affitto (canoni di mercato)	Edilizia agevolata (contributo acquisto)
Superficie media pro capite (m ²)	25,6	26,6	33,6
Superficie media familiare (m ²)	67,4	68,0	73,2
Contributo pubblico mensile* (euro)	339	218	133

*Per l'edilizia sovvenzionata si è presa la differenza tra canone medio pagato e canone medio di mercato dichiarato dalle famiglie beneficiarie di contributo per l'affitto; per l'edilizia agevolata il contributo complessivo è stato distribuito su 15 anni

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Le caratteristiche dei beneficiari degli attuali strumenti di politica della casa evidenziano dunque una certa incoerenza tra assegnazione dell'alloggio pubblico e erogazione del contributo per l'affitto, con i beneficiari del secondo strumento che hanno tutte le caratteristiche per poter aspirare al primo e viceversa. Si verifica pertanto un fenomeno di *target inefficiency*, imputabile sia ai criteri di selezione usati, sia al cattivo funzionamento del sistema di ricambio dell'utenza.

3.1

Target inefficiency dovuta ai criteri di selezione

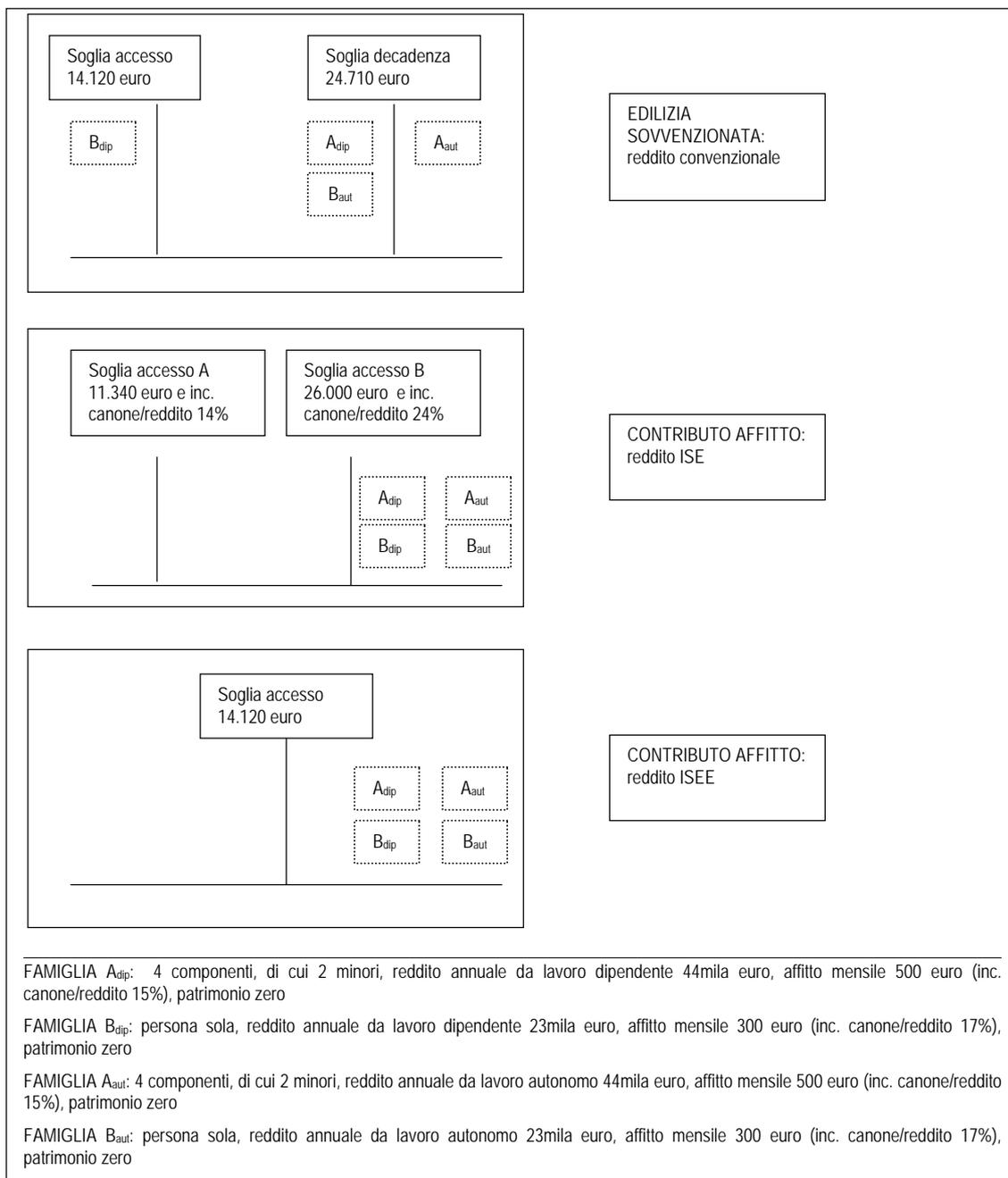
Una parte della spiegazione della scarsa efficienza nella selezione dei beneficiari della politica della casa sta negli stessi criteri di selezione utilizzati.

Per l'edilizia sovvenzionata è tuttora vigente un sistema di selezione di tipo tradizionale, il cosiddetto reddito convenzionale, che presenta due principali peculiarità: un trattamento pregiudizialmente a favore dei redditi da lavoro dipendente e da pensione e discriminatorio dunque nei confronti dei redditi da lavoro autonomo e un sistema di valutazione delle diverse strutture familiari tramite l'applicazione di detrazioni, piuttosto che tramite l'adozione di una scala di equivalenza. La prima caratteristica trova giustificazione nel fatto che inizialmente l'edilizia pubblica è stata pensata come potenziamento dell'offerta di alloggi per le famiglie operaie, finanziato con un prelievo fiscale a carico dei lavoratori dipendenti (una sorta di imposta di scopo) e che, nella pratica tale approccio ha trovato ulteriore giustificazione nell'esperienza, tutta italiana, di un vasto e stabile fenomeno di evasione fiscale nella parte di lavoro autonomo. Tale meccanismo ha finito perciò per essere utilizzato, in maniera perlomeno impropria, come strumento di lotta all'evasione fiscale. La seconda caratteristica, invece, deriva semplicemente da un modo più tradizionale di calcolo dei carichi familiari, meccanismo peraltro tuttora utilizzato nel calcolo dell'IRPEF. Si noti, inoltre, che per decadere dalla condizione di beneficiario di alloggio pubblico è necessario il superamento per due anni consecutivi della soglia fissata per l'accesso, aumentata del 75%. Di fatto, famiglie con redditi medi, se provenienti principalmente da lavoro dipendente e pensione, conservano il diritto alla permanenza negli alloggi pubblici a canone fortemente agevolato.

Lo stesso meccanismo di selezione è utilizzato per l'assegnazione del contributo per l'acquisto della prima casa, mentre l'erogazione del contributo per l'affitto, essendo una misura

prevista più di recente, utilizza un nuovo modello di valutazione dei mezzi, il cosiddetto reddito ISE/ISEE, introdotto nel sistema di *welfare* italiano a partire dal 1998 al fine di uniformare il più possibile i criteri di *means testing* per l'accesso alle prestazioni assistenziali⁷. I criteri di selezione dell'utenza sono dunque diversi e non confrontabili tra loro.

Schema 3.5
ACCESSO ALL'INTERVENTO PUBBLICO DI 4 TIPI DI FAMIGLIE



⁷ Attualmente il modello ISE/ISEE è utilizzato soprattutto per l'erogazione dei servizi sociali locali, tra cui rientrano gli asili nido, il trasporto e la mensa scolastici, l'assistenza domiciliare agli anziani, oltre al contributo per l'affitto.

Le due tipologie di reddito, convenzionale e ISE/ISEE, sono calcolate in maniera molto diversa, in più ogni strumento di *policy* utilizza soglie reddituali per l'accesso al supporto pubblico (si veda l'Appendice al capitolo 2) ed eroga aiuti di entità molto diverse. L'adozione di criteri diversi può sortire un effetto perverso per cui famiglie che presentano i requisiti per accedere all'edilizia pubblica o quanto meno per non uscirne non hanno invece i requisiti per accedere al contributo per l'affitto.

Un solo esempio può essere illuminante. La famiglia A_{dip} utilizzata nello schema 3.5, con un reddito imponibile di 44mila euro, che non riesce ad accedere al contributo per l'affitto, ma conserva i requisiti per restare nell'alloggio pubblico se è riuscita ad accedervi, finisce con il pagare un canone di locazione di 286 euro mensili, contro valori di mercato che in una periferia urbana a forte tensione abitativa come quella di Firenze si avvicinano ai 700 euro mensili e mediamente nelle periferie dei capoluoghi toscani si avvicinano a 500 euro⁸.

3.2

Target inefficiency dovuta al mancato turnover dei beneficiari

La cattiva selezione degli utenti dipende, oltre che dai criteri di selezione utilizzati, da un certo lassismo nell'applicazione degli stessi. Una recente indagine relativa a tutto il territorio nazionale ha rilevato che il 47% degli inquilini di alloggi pubblici vive tale condizione da oltre 16 anni e un ulteriore 35% da un periodo compreso fra 6 e 15 anni. Il bassissimo livello di *turnover* è indicato come l'elemento di maggiore inefficienza del sistema degli alloggi pubblici in tutti gli studi sul tema. Si tratta, quindi, di uno strumento di tutela sociale sostanzialmente bloccato, che continua a garantire alti livelli di protezione agli *insiders* e livelli molto bassi di tutela agli *outsiders*, che non di rado presentano condizioni reddituali peggiori.

Le cause di tale situazione sono da ricercarsi in almeno tre diversi aspetti: 1) l'esistenza di meccanismi di barriera all'uscita, da individuarsi in primo luogo nel trattamento eccessivamente favorevole del reddito da lavoro dipendente e da pensione (conteggiato nella misura del 60% del totale) e nella fissazione di una soglia reddituale di decadenza troppo generosa (la soglia di ingresso aumentata del 75%); 2) la mancanza di strumenti intermedi tra un livello di tutela molto alto e il funzionamento di mercato, per cui vengono a mancare soluzioni abitative adeguate ai redditi intermedi; 3) il riconoscimento di un livello di tutela eccessivo (canoni molto lontani da quelli di mercato) per gli assegnatari a reddito intermedio; 4) la presenza di lentezze burocratiche, difficoltà di realizzazione degli sgomberi, ecc. fino a fenomeni di clientelismo politico che rendono molto improbabili le dichiarazioni di decadenza e i conseguenti sfratti.

I dati amministrativi messi a disposizione dalla Regione Toscana confermano il quadro descritto, pur evitando eccessi negativi.

Sul totale delle famiglie assegnatarie, oltre la metà (51,7%) ha ottenuto l'alloggio prima del 1987, quindi più di venti anni fa. La distribuzione delle famiglie per anzianità di assegnazione mostra chiaramente come al crescere degli anni di permanenza nell'alloggio pubblico cresce la distanza tra caratteristiche familiari e criteri di eleggibilità.

In termini di reddito disponibile, le famiglie a più lunga permanenza sono evidentemente più ricche di quelle di più recente assegnazione: 20.500 euro medio familiare contro 14mila (Tab. 3.6). Distinguendo per fonte di reddito (Tab. 3.7), si evidenzia che al crescere dell'anzianità cresce il peso di reddito da pensione, che va presumibilmente a sostituire il precedente reddito da lavoro dipendente. I dati mostrano con evidenza il trattamento

⁸ Le quotazioni, riferite alla primavera 2008, sono tratte da Il Sole 24Ore-Il consulente Immobiliare e si riferiscono ad un alloggio di circa 70 m² nella periferia di un comune capoluogo.

discriminatorio nei confronti dei redditi da lavoro autonomo, che vi figurano solo in piccolissima parte. In termini di struttura familiare (Tab. 3.8), l'anzianità di assegnazione fa diminuire drasticamente il peso delle famiglie con minori, che sono il 25% delle famiglie di più recente assegnazione e il 4% di quelle di più antica assegnazione. Tra queste ultime cresce notevolmente anche il peso delle "altre famiglie", che sono sostanzialmente tutte le tipologie diverse dalle coppie con e senza figli, quindi ad esempio le famiglie con più generazioni, con la presenza di altri parenti e, più in generale, con una struttura più articolata, tipica dei nuclei familiari che si sono trasformati con il passare degli anni. La distribuzione per zona di origine (Tab. 3.9) evidenzia il peso crescente delle famiglie di più recente immigrazione tra gli alloggi assegnati più recentemente. Interessante, infine, è il confronto delle condizioni abitative complessive, che derivano dalla combinazione tra dimensione dell'alloggio e onerosità del canone (Tab. 3.10). Le famiglie di più antica assegnazione dispongono di alloggi mediamente più grandi (29 m² pro capite contro 21) per i quali pagano canoni di locazione mediamente più alti (127 euro contro 76), ma comunque molto agevolati rispetto ai canoni di mercato, e che incidono perciò percentualmente molto poco sul reddito familiare (7,5%).

Tabella 3.6
REDDITI DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO PER ANZIANITÀ DI ASSEGNAZIONE

	Fino al 1987	1988-1997	1998-2007	TOTALE
Reddito pro capite medio (euro)	7.900	6.942	4.861	6.696
Reddito familiare medio (euro)	20.464	18.198	13.764	17.908
% famiglie I° e II° decile di reddito p.c.	48,8	58,9	74,7	58,9
% famiglie negli ultimi 4 decili di reddito p.c. (VII°- X°)	10,8	8,0	4,2	8,1

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Tabella 3.7
FONTE DEL REDDITO DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO PER ANZIANITÀ DI ASSEGNAZIONE

	Fino al 1987	1988-1997	1998-2007	TOTALE
% famiglie con reddito solo da lavoro dipendente	18,4	32,8	41,5	28,2
% famiglie con reddito solo da pensione o pensione+lav.dip.	62,9	50,8	45,3	55,2
% famiglie con reddito solo da lavoro autonomo	2,4	3,7	4,2	3,2

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Tabella 3.8
STRUTTURE FAMILIARI DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO PER ANZIANITÀ DI ASSEGNAZIONE

	Fino al 1987	1988-1997	1998-2007	TOTALE
% famiglie con almeno 1 figlio minore	4,5	11,7	25,2	12,4
% famiglie con tutti figli maggiorenni	27,3	28,4	21,6	25,6
% famiglie di anziani senza figli	23,3	20,6	19,6	21,6
% altre famiglie	45,0	39,3	33,7	40,4

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Tabella 3.9
PROVENIENZA GEOGRAFICA DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO PER ANZIANITÀ DI ASSEGNAZIONE

	Fino al 1987	1988-1997	1998-2007	TOTALE
% famiglie con c.f. nato in Toscana	62,8	59,8	50,6	58,1
% famiglie con c.f. nato in altra regione italiana	31,8	33,5	26,7	30,3
% famiglie con c.f. nato all'estero	5,4	6,7	22,7	11,6

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Tabella 3.10
CONDIZIONI ABITATIVE DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO PER ANZIANITÀ DI ASSEGNAZIONE

	Fino al 1987	1988-1997	1998-2007	TOTALE
Superficie media pro capite (m ²)	29,1	24,1	21,3	25,6
Superficie media familiare (m ²)	74,2	62,5	59,4	67,4
% famiglie 1-2 persone in alloggi di oltre 90 m ²	11,2	2,0	1,4	6,7
Canone medio mensile (euro)	127	105	76	107
Incidenza % canone/reddito	7,5	7,0	6,6	7,2
Contributo pubblico mensile* (euro)	319	340	369	339

* Per l'edilizia sovvenzionata si è presa la differenza tra canone medio pagato e canone medio di mercato dichiarato dalle famiglie beneficiarie di contributo per l'affitto

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

L'analisi condotta conferma dunque che tra gli strumenti vigenti di politica della casa, l'edilizia sovvenzionata rappresenta l'anello più debole della catena di interventi per il disagio abitativo, perché si tratta di un sistema ad offerta eccessivamente ridotta, con bassissimi livelli di ricambio, che introduce un trattamento fortemente discriminatorio tra *insiders e outsiders*, ovvero tra i pochi beneficiari altamente tutelati e i molti esclusi, spesso in condizioni di bisogno più accentuate⁹. Ciò crea ingiustizia sociale, perché assegna benefici più consistenti a famiglie relativamente meno bisognose e inefficienza economica perché distribuisce in maniera distorta le risorse della collettività.

In sintesi, i dati analizzati confermano che insufficienza dell'offerta di alloggi a canone accessibile, bassa rotazione dei beneficiari dell'intervento pubblico (solo parzialmente spiegata dal permanere delle condizioni di disagio), mancato coordinamento dei criteri di selezione utilizzati dai diversi strumenti di *policy* e parziale utilizzo di criteri discriminatori per fonte di reddito sono i difetti più evidenti dell'attuale sistema di politica per la casa.

3.3

Un esercizio di riforma della politica della casa sui dati toscani

Si propone di seguito un esercizio di simulazione, sui dati delle famiglie toscane attualmente beneficiarie di un alloggio pubblico e di un contributo per il pagamento del canone di mercato, dell'introduzione di alcune modifiche sia nei criteri di selezione dei beneficiari, sia nell'entità di tutela pubblica riconosciuta a ciascuno.

Gli obiettivi che si vogliono raggiungere tramite la simulazione sono i seguenti: 1) creare un sistema di interventi tra loro coordinati, che offrano da un massimo ad un minimo di tutela sociale; 2) garantire il più possibile un pari livello di tutela sociale a famiglie nella stessa condizione di bisogno, a prescindere dal momento in cui tale bisogno si è manifestato; 3) ridurre la tutela sociale a carico delle famiglie a più basso livello di disagio, al fine di rispondere maggiormente ai beneficiari più bisognosi.

Per rendere possibile il confronto tra i due strumenti di *policy* si è espressa in termini monetari l'assegnazione dell'alloggio pubblico, calcolando la differenza tra il canone di locazione effettivamente pagato dalle famiglie e quello che dovrebbero pagare se stessero sul mercato. Come riferimento per il canone di mercato si è preso quanto dichiarato dalle famiglie attualmente beneficiarie del contributo per l'affitto, ipotizzando che il segmento di mercato di

⁹ In questo riproduce le caratteristiche di altri interventi di *welfare* italiani, che sono stati molto generosi tra gli anni '60 e la fine degli anni '80, per diventare fortemente selettivi successivamente, in seguito alla crisi della finanza pubblica. Si pensi alla riforma del sistema pensionistico e del mercato del lavoro, solo per citare gli esempi più vistosi. È chiaro come tale inversione di rotta determini forti disparità tra generazioni.

riferimento sia più o meno lo stesso (case economiche in zona urbana periferica). Per poter ordinare le famiglie in maniera univoca secondo l'intensità del disagio si è deciso di introdurre criteri uniformi di selezione degli utenti, con il passaggio dal sistema del reddito convenzionale a quello del reddito ISE/ISEE. Si è infine ipotizzato di poter modificare l'attuale contributo pubblico ricevuto da ciascuna famiglia in relazione alla sua posizione rispetto alla soglia di povertà: nel caso degli assegnatari di alloggio pubblico ciò vuol dire sostanzialmente rimodulare l'importo del canone di locazione, mentre nel caso degli assegnatari del contributo pubblico si va da agire sull'importo dello stesso.

Secondo i dati attualmente disponibili (che si riferiscono a circa metà delle famiglie assegnatarie di alloggio pubblico, incluse le due città principali, e al totale degli assegnatari di contributo per l'affitto per il 2006) il settore pubblico spende complessivamente circa 185 milioni di euro all'anno, di cui il 74% destinato agli assegnatari di alloggio pubblico e il restante 26% ai beneficiari del contributo per l'affitto. Mediamente, le famiglie assegnatarie di alloggio pubblico ricevono un contributo pubblico pari a circa 5.600 euro annui, mentre quelle in affitto sul mercato ne ricevono uno pari a circa 2.600 euro annui. Adottando una misura di *means testing* comune ad entrambi i gruppi, le famiglie beneficiarie del primo intervento hanno in media un reddito ISEE (al netto del canone di locazione pagato) pari a 8.900 euro, mentre quelle beneficiarie del secondo ne hanno uno pari a 3.700 euro.

Calcolando una soglia di povertà relativa, pari al 60% della mediana del reddito familiare equivalente toscano (10.075 euro annui) le famiglie beneficiarie dei due strumenti di *policy* si distribuiscono come illustrato dalla tabella 3.11.

Tabella 3.11
FAMIGLIE IN ALLOGGIO PUBBLICO E CON CONTRIBUTO AFFITTO RISPETTO ALLA SOGLIA DI POVERTÀ

	Alloggio pubblico	Contributo affitto	TOTALE
Famiglie povere cui si riduce povertà (A)	37,1	78,3	54,7
Famiglie povere che superano povertà (B)	21,0	9,5	16,1
Famiglie non povere (C)	41,9	12,2	29,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Le famiglie con reddito sotto la soglia di povertà relativa, che ricevono un contributo pubblico che migliora la loro situazione economica ma non fa loro superare la soglia di povertà costituiscono il 37% dei nuclei risiedenti in alloggio pubblico e il 78% di quelle beneficiarie del contributo per l'affitto. Quelle che, inizialmente sotto la soglia di povertà, la superano grazie al contributo pubblico rappresentano il 21% di quelle in alloggio pubblico e il 10% delle altre. Quelle, infine, già in partenza sopra la soglia di povertà, che ricevono comunque un sostegno pubblico sono il 42% nel primo gruppo e il 12% nel secondo.

In termini di spesa (Tab. 3.12), ciò vuol dire che 53 milioni di euro dell'intervento pubblico per l'alloggio sociale (38,6% del totale) e 48 milioni di quello per il sostegno al reddito delle famiglie in affitto (10% del totale) sono in realtà destinati a famiglie non povere. Inoltre, 32 milioni del primo tipo di intervento (24% del totale) e 5 milioni del secondo tipo (pari al 10% del totale) sono in eccesso rispetto al bisogno delle famiglie. Di contro sarebbe invece necessaria una spesa aggiuntiva di circa 82 milioni di euro per far raggiungere la soglia della povertà relativa a tutte le famiglie povere, che restano tali anche dopo l'intervento pubblico.

Gli indicatori sintetici di *target efficiency* risultano pertanto non del tutto soddisfacenti, specialmente nel caso dell'assegnazione dell'alloggio pubblico¹⁰ (Tab. 3.13).

¹⁰ Una recente indagine condotta a livello nazionale (Baldini, Poggio 2009) sugli effetti dei diversi strumenti di sostegno agli affittuari (Edilizia sociale, fondo sociale, detrazioni per l'affitto, altri trasferimenti) conferma che il miglior grado di *targeting* è

Tabella 3.12

SPESA PUBBLICA ANNUALE PER ALLOGGI PUBBLICI E CONTRIBUTO AFFITTO RISPETTO ALLA SOGLIA DI POVERTÀ

	Alloggio pubblico	Contributo affitto	TOTALE
<i>Milioni euro</i>			
Famiglie povere cui si riduce povertà (A)	52,2	37,8	90,0
Famiglie povere che superano povertà (B)	32,4	4,9	37,3
Famiglie non povere (C)	53,2	4,8	58,0
TOTALE	137,9	47,5	185,4
<i>Valori %</i>			
Famiglie povere cui si riduce povertà (A)	37,9	79,6	48,6
Famiglie povere che superano povertà (B)	23,5	10,3	20,1
Famiglie non povere (C)	38,6	10,1	31,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Tabella 3.13

INDICATORI DI TARGET EFFICIENCY PER ASSEGNAZIONE DI ALLOGGIO PUBBLICO E DI CONTRIBUTO AFFITTO

		Alloggio pubblico	Contributo affitto	TOTALE
Efficienza verticale della spesa	$(A+B)/(A+B+C)$	0,61	0,90	0,69
Efficienza orizzontale della spesa	$A/(A+B+C)$	0,38	0,79	0,49
Efficienza orizzontale della spesa	$A/(A+D)$	0,64	0,42	0,52
Effetto Spillover	$(B+C)/(A+B+C)$	0,62	0,21	0,51
Deficit di efficacia	$D/(A+D)$	0,36	0,58	0,48

Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

L'efficienza verticale della spesa, ovvero la quota della spesa complessiva destinata a famiglie che sarebbero sotto la soglia della povertà in assenza dell'intervento pubblico, rappresenta solo il 61% del totale nel caso dell'assegnazione dell'alloggio pubblico. L'efficienza orizzontale della spesa, da intendersi come porzione della spesa complessiva che consente alle famiglie povere (o ad alcune di esse) di raggiungere la soglia della povertà senza oltrepassarla, si ferma al 38% del totale sempre nel caso dell'assegnazione dell'alloggio pubblico. Di contro, l'eccesso di spesa, vale a dire quella parte dell'intervento complessivo che va a beneficio di famiglie non povere o che comunque rappresenta un intervento eccessivo per le famiglie povere, arriva al 62% del totale. Nel caso dell'erogazione del contributo per l'affitto, tutti gli indicatori citati migliorano, confermando che si tratta di una spesa sociale erogata in maniera più efficiente, perché seleziona in maniera più precisa la popolazione obiettivo. Di contro, però, il secondo tipo di intervento mostra un deficit di efficacia più elevato, ovvero lascia una quota elevata di famiglie in condizione di povertà relativa. La spesa mancante per portare tutte le famiglie sulla soglia di povertà rappresenta infatti il 58% del totale, contro il 36% del totale nel caso dell'assegnazione dell'alloggio pubblico.

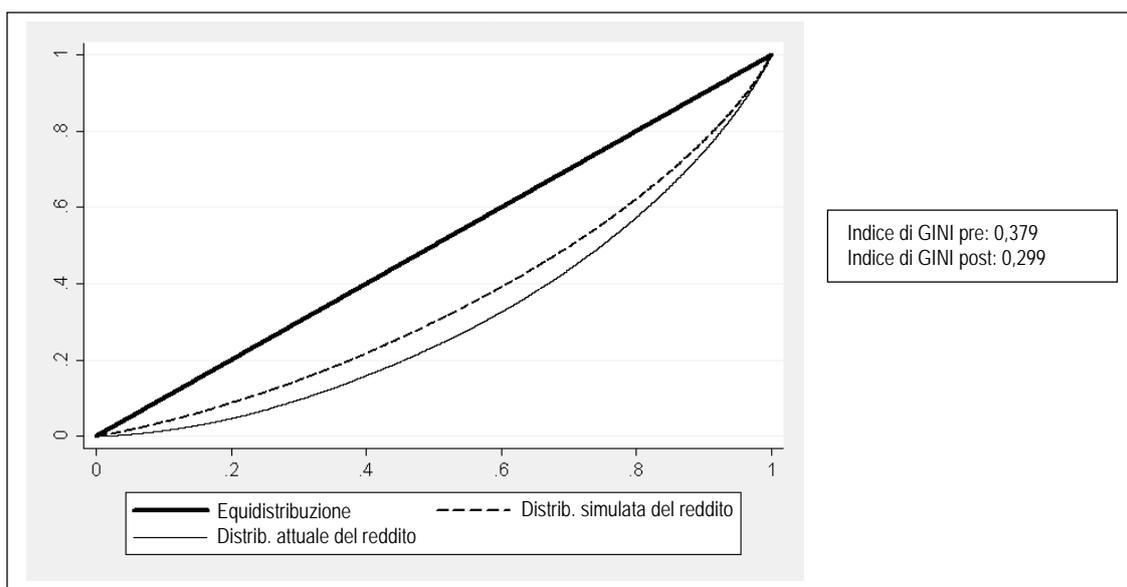
A partire dal risultato descritto, si propone di seguito, un semplice esercizio di redistribuzione delle risorse pubbliche attualmente erogate a parità di spesa complessiva.

In sintesi, si propone di ridurre progressivamente l'entità dell'intervento pubblico fino al suo totale annullamento per le famiglie già in partenza sopra la soglia di povertà relativa e per quelle che ricevono un intervento superiore al bisogno e di redistribuire le risorse così ottenute a favore

presentato dal fondo per l'affitto e il più basso dall'edilizia sovvenzionata, a conferma che quest'ultima ospita anche famiglie che potrebbero sostenere l'onere di affitti di mercato. Il fondo per l'affitto, di contro, raggiunge solo una quota molto ridotta dei potenziali beneficiari a causa della sua bassa dotazione finanziaria. Gli autori concludono che sia urgente il coordinamento tra i diversi strumenti, che oggi presentano differenze eccessive in quanto a regole di accesso, importo medio per beneficiario, costi amministrativi e *timing* nell'accesso al beneficio.

delle famiglie che, nonostante l'intervento pubblico, restano sotto la soglia di povertà. Poiché le risorse recuperate permettono di rispondere solo al 68% del fabbisogno complessivo si è ipotizzato di distribuirle tra le famiglie povere in misura pari al 68% della distanza che separa ciascuna di esse dalla soglia di povertà. Ciò implica che nessuna delle famiglie in questione riuscirà a raggiungere la soglia della povertà, ma che tutte vi si avvicineranno maggiormente.

Grafico 3.14
DISTRIBUZIONE DEI BENEFICIARI DI ALLOGGIO PUBBLICO E CONTRIBUTO AFFITTO
PER REDDITO DISPONIBILE DOPO L'INTERVENTO PUBBLICO
Situazione attuale (reddito pre) e situazione simulata (reddito post)



Fonte: elaborazione IRPET su dati Regione Toscana e gestori edilizia pubblica

Come mostrano le curve di Lorenz¹¹ e l'indice sintetico di disuguaglianza di Gini¹² prima e dopo l'esercizio, la semplice redistribuzione delle risorse tra i beneficiari attuali a parità di spesa complessiva ha molto migliorato la situazione rispetto a quella di partenza. L'attuale assetto dei due strumenti di politica della casa analizzati presenta un deficit piuttosto evidente sia in termini di efficienza che di efficacia della spesa.

¹¹ La curva di Lorenz è lo strumento grafico più comunemente utilizzato per analizzare la distribuzione del reddito in una popolazione. È costituita da un piano cartesiano, in cui sull'asse delle ascisse si rappresentano le percentuali cumulate delle famiglie e su quello delle ordinate le percentuali cumulate del reddito posseduto. Ne segue che più la curva si avvicina alla bisettrice più il reddito risulta equidistribuito e viceversa.

¹² Il coefficiente di GINI è una misura numerica della disuguaglianza di una distribuzione, definita come rapporto con al numeratore l'area compresa tra la curva di Lorenz della distribuzione e la retta della distribuzione uniforme e al denominatore tutta l'area sottesa tale retta. Il coefficiente è un numero compreso tra 0 e 1, dove 0 corrisponde a una uguaglianza perfetta e 1 corrisponde alla completa disuguaglianza. L'indice di Gini è il coefficiente espresso in forma percentuale.

4. CONCLUSIONI

Il disagio abitativo è un fenomeno ancora presente nelle società a sviluppo maturo e a benessere diffuso, anche se si manifesta con forme e intensità diverse rispetto a quelle conosciute nella fase del decollo industriale e dell'urbanizzazione di massa.

I crescenti vincoli imposti ai bilanci pubblici e i cambiamenti sociali avvenuti in relazione ai fenomeni migratori e alle dimensioni e agli stili di vita delle famiglie non rendono superflua la politica della casa *tout court*, come si è erroneamente ritenuto per almeno un decennio, ma rendono piuttosto indispensabile una profonda revisione delle finalità e degli strumenti di attuazione della stessa.

In relazione agli obiettivi, è ormai diffusa la convinzione che occorra depotenziare gli strumenti di incentivazione dell'accesso alla proprietà della casa e, di contro, promuovere la crescita dell'offerta di abitazioni in locazione a canone accessibile, tenendo conto che il comparto dell'affitto è attualmente costituito in gran parte da famiglie a basso reddito e a scarsa patrimonializzazione.

Dal punto di vista operativo, invece, le certezze sono minori, anche se comincia a farsi strada l'idea che occorra prevedere una serie di strumenti articolati (per rispondere alle diverse tipologie e intensità del disagio abitativo), ma fra loro coordinati e coerenti e che sia indispensabile introdurre criteri più selettivi di individuazione della popolazione obiettivo, al fine di garantire un sostegno pubblico sufficiente alle famiglie in reale condizione di disagio e rispettare comunque i limiti di spesa esistenti nei bilanci pubblici.

L'analisi dei dati amministrativi relativi alla regione Toscana ha messo bene in luce come attualmente vi sia un forte contrasto tra strumenti di *policy* ereditati dal passato, che garantiscono elevati livelli di tutela ad un numero ristretto di beneficiari spesso neppure troppo disagiati, e strumenti introdotti in tempi di maggiori vincoli di spesa, che garantiscono invece livelli di tutela molto bassi a famiglie in condizioni di disagio maggiore, creando così un forte scarto generazionale.

Un semplice esercizio di redistribuzione delle risorse attualmente impegnate per le due misure citate, ha dato come risultato un netto miglioramento delle condizioni delle famiglie più bisognose, garantendo comunque alle famiglie meno disagiate una posizione economica tale da collocarle al di sopra della soglia di povertà relativa.

Se il problema più grande della politica della casa italiana (e toscana) è quello dell'esiguità di risorse ad essa destinate, la seconda questione per ordine di importanza è quella della loro distribuzione tra i diversi strumenti di intervento. Il potenziamento degli strumenti di sostegno ai redditi (nella forma del contributo per l'affitto) presenta il vantaggio di avere maggiore flessibilità, sia nell'individuazione dei beneficiari che nella graduazione dell'aiuto erogato. Tale soluzione potrebbe essere particolarmente adeguata, dunque, per intervenire nei casi di disagio temporaneo, come è quello dei giovani in uscita dalle famiglie di origine (Iommi, 2010a).

BIBLIOGRAFIA

- BALDINI M. (2010), *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna
- BALDINI M., POGGIO T. (2009), “Le politiche rivolte all’affitto e i loro effetti”, in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna
- IOMMI S. (2008), *La questione della casa in Toscana. Condizioni abitative, area del disagio e politiche pubbliche*, Rapporto di ricerca per il Settore delle Politiche Abitative della Regione Toscana
- IOMMI S. (2010a), “Can the Delayed Independence of Young People in Southern Europe be Explained by the Features of Housing Policy? An Exploration of the Issue in the Italian Context”, in corso di valutazione in *Journal of European Social Policy*
- IOMMI S. (2010b), “The Target Efficiency Problem in Italy’s Housing Policy. The Case of Tuscany”, *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2010.512785
- IOMMI S., SCICLONE N. (2005), “Famiglie, bisogni abitativi e politiche per la casa”, in Baldi P., Lemmi A., Sciclone N., *Ricchezza e povertà: condizioni di vita e politiche pubbliche in Toscana*, F. Angeli, Milano
- LUNGARELLA R. (2006), *La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia Romagna*, Clueb, Bologna
- MINELLI A.R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna
- NOMISMA (a cura di) (2010), *Dimensioni del disagio abitativo e strategie di intervento. Il caso di Firenze*, Studio promosso da Comune di Firenze, Fondazione MPS, Ente CRF
- POGGIO T. (2006), “Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo”, *Rivista delle politiche sociali*, n. 3, pp. 27-40
- POGGIO T. (2009), “Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa”, in Brandolini A, Saraceno C., Schizzerotto A. (a cura di), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Il Mulino, Bologna
- PRIEMUS H., DIELEMAN F. (2002), “Social Housing Policy in the European Union: Past, Present and Perspectives”, *Urban Studies*, vol. 39, n. 2, pp. 191-200
- TORGESSEN U. (1987), “Housing: the Wobbly Pillar Under the Welfare State”, in Bengt, Turner et al. (eds), *Between State and Market: Housing in the Past-War Industrial Era*, Almqvist and Wiksell, Stockholm
- WHITEHEAD C. (2003), “The Economics of Social Housing”, in Gibbs K., O’Sullivan T. (eds), *Housing Economics and Public Policy*, Blackwell Publishing, London