

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

STUDI PER IL CONSIGLIO

LE POLITICHE REGIONALI DI CONTRASTO AL DISAGIO ABITATIVO

Analisi valutativa

***Sabrina Iommi, Maria Luisa Maitino
e Letizia Ravagli***

Firenze, dicembre 2017

RICONOSCIMENTI

Il presente lavoro è stato commissionato all'IRPET dal Consiglio Regionale della Toscana nell'ambito delle ricerche valutative sulle politiche regionali.

La ricerca è stata impostata e coordinata da Sabrina Iommi, sulla base del disegno di ricerca redatto dal Settore Regionale Analisi di fattibilità e valutazione delle politiche.

Il gruppo di lavoro IRPET è composto da Sabrina Iommi, M. Luisa Maitino, Letizia Ravagli, cui si devono le elaborazioni e la stesura del rapporto.

L'allestimento è di Elena Zangheri

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento va al Settore "Politiche abitative" di Regione Toscana, in particolare a Giovanni D'Agliano e Cristina Degl'Innocenti, per i dati e la preziosa collaborazione forniti.

Indice

INTRODUZIONE.	
Le politiche abitative tra tagli al welfare e liberalizzazione dei mercati	5
1.	
IL CONTESTO. CAUSE E DIMENSIONI DEL DISAGIO ABITATIVO	7
2.	
LE POLITICHE CONTRO IL DISAGIO ABITATIVO. STRUMENTI, FINANZIAMENTI, IMPATTI	13
2.1 Il sistema di accesso all'edilizia residenziale pubblica	13
2.2 Il contributo per il pagamento dell'affitto	18
2.3 I fondi a sostegno della morosità incolpevole	38
3.	
I RISULTATI. LE RISPOSTE AI QUESITI VALUTATIVI	43
BIBLIOGRAFIA	49

INTRODUZIONE

Le politiche abitative tra tagli al welfare e liberalizzazione dei mercati

Obiettivo di questo lavoro è valutare il funzionamento, la platea di riferimento e l'efficacia di tre diversi strumenti di riduzione del disagio abitativo, che sono l'edilizia residenziale pubblica -ERP- (qui valutata però limitatamente al funzionamento dei bandi per la selezione dei potenziali beneficiari), il fondo per il sostegno al pagamento dei canoni di locazione (ex L.431/98) e i due fondi, regionale e nazionale, per il sostegno alle famiglie colpite da sfratto per morosità incolpevole. Prima di procedere all'analisi dei tre strumenti di policy, è necessario tuttavia ricordare brevemente le caratteristiche di contesto in cui essi si trovano ad operare.

Il disagio abitativo dei nostri giorni, a differenza di quello degli anni '50 e '60 che era determinato principalmente dalla scarsità dell'offerta, è fortemente dipendente da difficoltà crescenti dal lato della domanda: i soggetti a disagio abitativo non hanno le risorse economiche sufficienti per poter accedere alla casa.

Sempre nel confronto con gli anni '50-'60, il disagio abitativo contemporaneo non è un fenomeno diffuso, riguarda una parte ristretta della popolazione, ma colpisce questi soggetti in modo acuto. Inoltre, è insidioso perché va a colpire una parte del segmento più dinamico della popolazione, in età attiva e riproduttiva, concentrandosi su giovani, famiglie con minori e immigrati, specialmente su coloro che non possono contare su trasferimenti familiari della ricchezza (si ricordi che il trasferimento di immobili residenziali o di risorse economiche per l'acquisto degli stessi sono i principali canali di trasmissione della ricchezza da una generazione all'altra nell'ambito familiare).

Si tratta quindi di un disagio intrecciato con il fenomeno della povertà e fortemente determinato dalla dinamica del mercato del lavoro: chi è povero e in difficoltà a sostenere le spese per la casa è spesso disoccupato o occupato in modo precario, svolge lavori a bassa retribuzione e ha scarsissime opportunità di carriera, spesso perché maggiormente esposto alle conseguenze della liberalizzazione del mercato del lavoro. Questa condizione di penalizzazione tende a riguardare prevalentemente la fascia di popolazione in età da lavoro e soprattutto quella molto giovane. Per la stessa ragione, trova anche meno protezione nel sistema di welfare, la cui composizione è, come è noto, fortemente spostata verso la spesa pensionistica e sanitaria. La liberalizzazione del mercato dell'affitto avvenuta dalla fine degli anni '90, unita alla forte dinamica dei valori immobiliari verificatasi fino al 2008 completano il quadro delle difficoltà a carico delle generazioni più giovani, specialmente di quelle che non possono contare sulle risorse della famiglia di origine.

L'unica eccezione al quadro descritto è rappresentata dagli anziani soli a basso reddito, in affitto e spesso con condizioni di salute precarie, se non di vera e propria presenza di non autosufficienza.

Come entra la politica per la casa nel contesto descritto?

Anche in epoca di massima espansione del welfare, in Italia la politica per la casa è sempre stato un settore di minore importanza, in cui gli strumenti di promozione dell'accesso alla proprietà hanno sempre prevalso su quelli di irrobustimento di un mercato dell'affitto sociale.

Oggi, in epoca di forte ridimensionamento del welfare e di liberalizzazione dei mercati del lavoro e degli affitti, le due caratteristiche descritte sono ancora più evidenti. Il mercato dell'affitto residenziale è estremamente ridotto e interessa ormai solo le famiglie confinate nella parte bassa della distribuzione dei redditi, che però hanno difficoltà crescenti.

Ciò spiega perché di solito, come vedremo di seguito, il targeting degli interventi è buono: quasi per definizione, una politica per le famiglie in affitto è una politica per le famiglie povere.

Di contro, la scarsità delle risorse impegnate non consente di risolvere il disagio, se non in minima parte (contributo per l'affitto) o per un periodo molto limitato (fondi per gli sfratti). Si tratta dunque di interventi poco efficaci nel fare uscire le famiglie dalla situazione di bisogno.

Gli interventi analizzati (liste di attesa ERP, contributo per l'affitto e fondi emergenziali per gli sfratti) presentano però anche altre caratteristiche che è bene evidenziare in un'ottica di valutazione delle policies.

La politica della casa, quando assume la forma del sostegno al reddito, va ad intrecciarsi di fatto con altri interventi settoriali, in primo luogo con i sussidi contro la povertà e, in senso più lato, anche con le politiche fiscali su reddito da lavoro e proprietà immobiliare. Un miglior coordinamento degli interventi potrebbe quindi rendere più efficace anche la politica contro il disagio abitativo.

Altro tratto distintivo è l'incidenza della popolazione immigrata tra i beneficiari o i potenziali beneficiari. Nel dibattito politico, il tema della competizione per il welfare non di rado si è tradotto nell'introduzione del criterio dell'anzianità della presenza (sul territorio o nelle liste di attesa) per limitare l'accesso degli stranieri alle prestazioni sociali. Al di là del contenuto potenzialmente incostituzionale della norma (in quanto discriminatoria), si tratta di un criterio destinato a divenire sempre più inefficace a fronte di una popolazione straniera ormai stabile sul territorio e che rischia di far esplodere situazioni di disagio sociale.

Infine, l'ultima segnalazione riguarda le modalità di gestione amministrativa degli interventi. Le competenze sulla politica per la casa sono in gran parte decentrate e attribuite ai Comuni, ciò crea grandi difficoltà nella raccolta di dati omogenei, fondamentali per il monitoraggio degli interventi e per il loro adeguamento alla manifestazione dei bisogni, in altre parole per costruire politiche pubbliche informate. Pur volendo mantenere le competenze dei Comuni in materia, è assolutamente necessario che il sistema informativo venga centralizzato (a scala regionale) e razionalizzato.

1.

IL CONTESTO. CAUSE E DIMENSIONI DEL DISAGIO ABITATIVO

Il disagio abitativo può assumere diversi gradi di intensità e manifestarsi in più modi: ci possono essere famiglie (costituite anche da singoli individui) che non riescono a pagare affitti o prezzi di mercato, se non accettando abitazioni sub-ottimali rispetto alle esigenze (ad esempio, case molto piccole, in cattivo stato di manutenzione o fortemente decentrate), come pure famiglie che si sono indebitate per acquistare l'abitazione di residenza, ma non riescono più a far fronte al pagamento del mutuo, oppure famiglie in affitto che a causa di redditi bassi e discontinui o di eventi sfavorevoli improvvisi (tipicamente, la perdita del lavoro) diventano morose e vengono colpite da procedure di sfratto. Pur con la variabilità descritta, è evidente che in ogni caso c'è un problema di sproporzione tra le risorse economiche disponibili e i costi dell'abitare nel territorio di residenza, quindi il disagio abitativo è di fatto intrecciato con il problema della povertà, sia essa assoluta o relativa. Inoltre, come vedremo meglio di seguito, il disagio abitativo e la condizione di povertà sono fortemente dipendenti dalle dinamiche del mercato del lavoro.

Preso nel suo complesso, la Toscana presenta tutte le caratteristiche dei territori a benessere diffuso: la proprietà della casa ha un'elevata incidenza (75% delle abitazioni occupate da residenti), le case sono mediamente sovradimensionate rispetto alla taglia delle famiglie e hanno un'ottima dotazione dei servizi essenziali (acqua potabile, servizi igienici, acqua calda), il pessimo stato di conservazione interessa solo l'1% del patrimonio immobiliare, i valori immobiliari sono medio-alti e crescono in corrispondenza delle aree più richieste (principali città e aree turistiche) (Tabella 1.1).

Tabella 1.1
CONDIZIONI ABITATIVE AL CENSIMENTO 2011

	Incidenza delle abitazioni in proprietà	Superficie media delle abitazioni (mq)	Metri quadrati pro capite	Indice di disponibilità di servizi nell'abit.	Incidenza edifici in pessimo stato di conservazione	Indice di sottoutilizzo delle abitazioni	Indice di affollamento delle abitazioni	Euro al mq
TOSCANA	74,6	99,2	41,5	99,3	1,0	31,6	0,5	2.013
di cui capoluoghi	72,0	95,1	41,2	99,5	0,8	30,5	0,5	2.184
di cui aree turistiche	73,7	92,7	41,1	99,3	0,8	28,6	0,6	3.223
di cui Firenze	69,9	88,4	41,5	99,6	1,1	28,7	0,5	3.103

Fonte: Istat

Il disagio abitativo colpisce dunque alcune specifiche tipologie familiari e si concentra in alcuni ambiti territoriali.

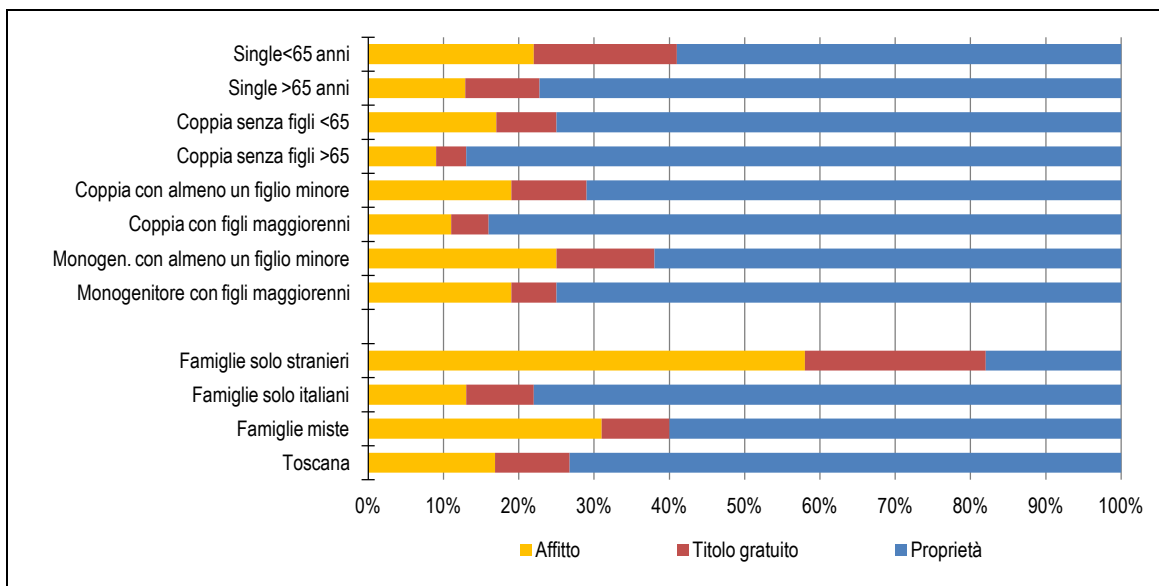
In particolare, esso interessa:

- le famiglie a basso reddito, penalizzate in particolar modo dallo scarto tra la bassa dinamica dei redditi da lavoro e l'alta dinamica dei prezzi immobiliari;
- 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);
- le famiglie di dimensioni estreme, quindi da un lato le persone sole e dall'altro le famiglie numerose e con presenza di molti minori;
- le famiglie che vivono nelle aree più costose, che sono le principali città e le zone turistiche, quindi per la Toscana in primo luogo Firenze e la sua cintura urbana e le zone costiere;
- 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.

Quest'ultima del resto è una specificità del tutto italiana, pressoché unico contesto in Europa in cui la condizione di affittuario non è una delle possibili modalità di accesso all'abitazione, ma coincide di fatto con una condizione di marginalità sociale (Censis-Nomisma, 2015; Baldini et al., 2013). Secondo alcuni osservatori, un sistema fortemente centrato sulla proprietà dell'abitazione come quello italiano, discrimina per definizione contro le generazioni più giovani, che hanno in genere redditi più bassi e scarsa patrimonializzazione, perché impone una soglia economica molto alta per accedere all'autonomia abitativa (Poggio, 2016).

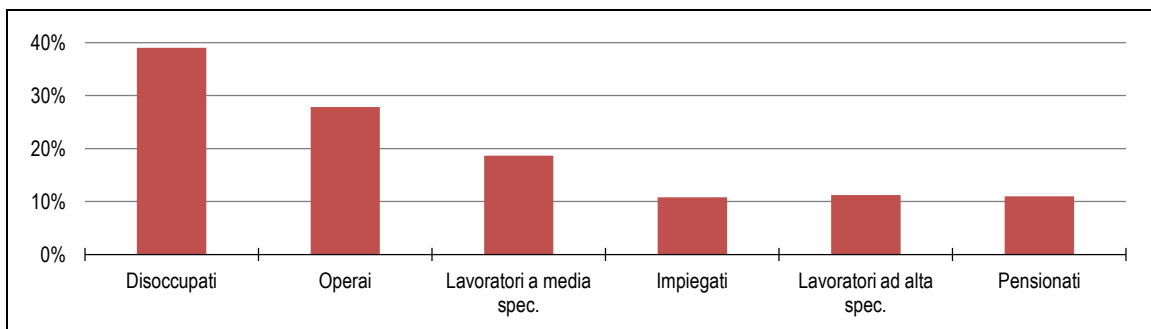
Dati di fonte censuaria confermano il quadro descritto. L'incidenza della condizione di affittuario è maggiore per le categorie familiari potenzialmente più svantaggiate: per le persone sole giovani (che uniscono diseconomie di scala, redditi da lavoro più bassi e più incerti e bassi livelli di patrimonializzazione), per le famiglie monogenitore (diseconomie di scala e condizione di monoreddito), specialmente con figli minori a carico e, soprattutto, per le famiglie composte da soli stranieri (che uniscono ai bassi redditi da lavoro, bassa patrimonializzazione e mancanza di reti familiari di supporto) (Grafico 1.2).

Grafico 1.2
TOSCANA. FAMIGLIE PER TITOLO DI GODIMENTO DELL'ABITAZIONE. 2011



Fonte: Istat, Censimento Popolazione e Abitazioni

Grafico 1.3
TOSCANA. INCIDENZA % DELL' AFFITTO PER CONDIZIONE PROFESSIONALE E POSIZIONE NELLA PROFESSIONE. 2011



Fonte: Istat, Censimento Popolazione e Abitazioni

La posizione sul mercato del lavoro, oltre all'anzianità, si conferma essere una determinante importante delle condizioni abitative (Grafico 1.3).

Confrontando la distribuzione della condizione di affittuario per tipo di famiglia (Grafico 1.2), con quella della povertà (Tabella 1.4) (presa a scala italiana per carenza di dati a scala regionale), si evidenzia una forte sovrapposizione tra i due fenomeni: le categorie sociali interessate in misura maggiore dalla condizione di affittuario sono anche quelle per cui si riscontrano incidenze maggiori della condizione di povertà.

Tabella 1.4
INCIDENZA DELLA POVERTÀ PER TIPOLOGIA FAMILIARE. ITALIA 2014

	Povertà assoluta familiare	Povertà relativa familiare
<i>Composizione familiare</i>		
Persona sola 18-64 anni	6,0	4,7
di cui <i>persona sola 18-34 anni</i>	10,5	6,5
Persona sola 65 anni o più	4,5	6,2
Coppia con 1 figlio	4,9	11,3
Coppia con 2 figli	8,6	15,8
Coppia con 3 e più figli	13,3	28
Monogenitore	6,5	12,1
<i>Nazionalità</i>		
Famiglie di soli italiani	4,4	8,6
Famiglie miste italiani-stranieri	14,1	23,4
Famiglie di soli stranieri	28,3	30,8
TOTALE FAMIGLIE	6,1	10,4

Fonte: Istat, Indagine EU_SILC

Di conseguenza, anche le condizioni abitative diverse dal titolo di godimento sono mediamente peggiori: coloro che vivono in affitto hanno una maggiore incidenza di condizioni di sovraffollamento dell'abitazione, di problemi nella zona di residenza e scontano in genere un peso maggiore delle spese per l'abitazione sul reddito (Tabella 1.5). Queste famiglie uniscono, quindi, condizioni abitative non ottimali a costi elevati rispetto al reddito disponibile.

Tabella 1.5
DISAGIO ABITATIVO PER TITOLO DI GODIMENTO. ITALIA 2014

	Incid. % spesa per abitazione su reddito. Totale famiglie	Incid. % spesa per abitazione su reddito. Famiglie con stranieri	Indice di affollamento medio dell'abitazione	% Famiglie che dichiara problemi nella zona di residenza
In affitto	30,2	40,4	3,4	20,5
In proprietà	10,2	17,1	2,5	17,3

Fonte: Istat, Indagine EU_SILC

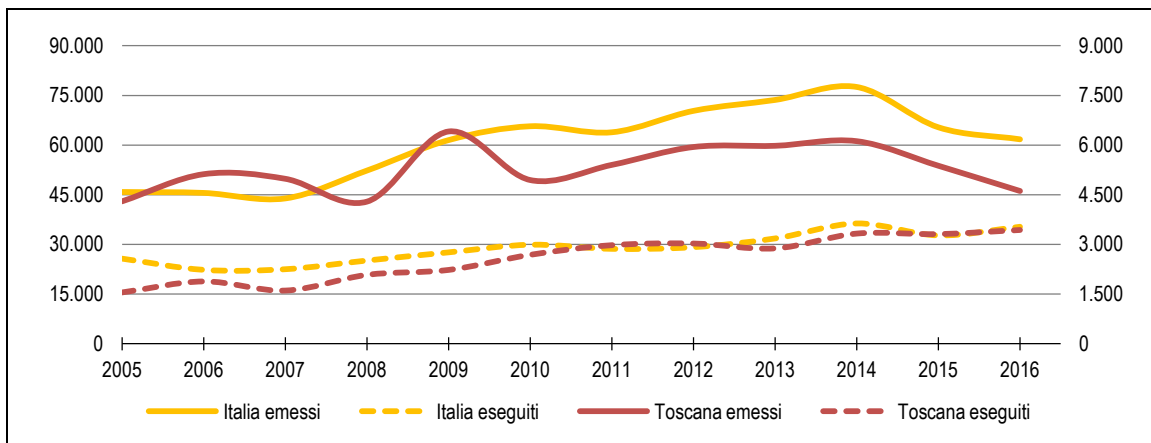
Particolarmente critica risulta la condizione delle famiglie straniere in affitto. L'indicatore di grave deprivazione abitativa, definito dall'Istat come quota di famiglie che vivono in condizione di sovraffollamento e che, congiuntamente, lamentano almeno un altro grave problema relativo all'abitazione, segnala infatti una marcata differenza tra le famiglie straniere e italiane: un'incidenza del 17,6% del totale per le prime, a fronte di una del 9,3% per le seconde (Istat, 2009, Indicatori di disagio delle famiglie straniere).

Una manifestazione particolarmente evidente del disagio abitativo è rappresentata dal numero dei provvedimenti di sfratto emessi e dagli sfratti eseguiti.

La serie storica degli ultimi dieci anni mostra una forte correlazione del fenomeno con l'andamento della crisi economica: in Toscana, a fronte di una tendenza costantemente crescente dei provvedimenti di sfratto emessi (+7% per la Toscana nel periodo 2005-2016 e +35% per l'Italia), si registrano infatti due picchi subito dopo le due fasi più intense della crisi,

ovvero nel 2009 e nel 2014. L'esecuzione dei provvedimenti cresce anch'essa di conseguenza, con un ritardo di circa 2 anni¹ (Grafico 1.6).

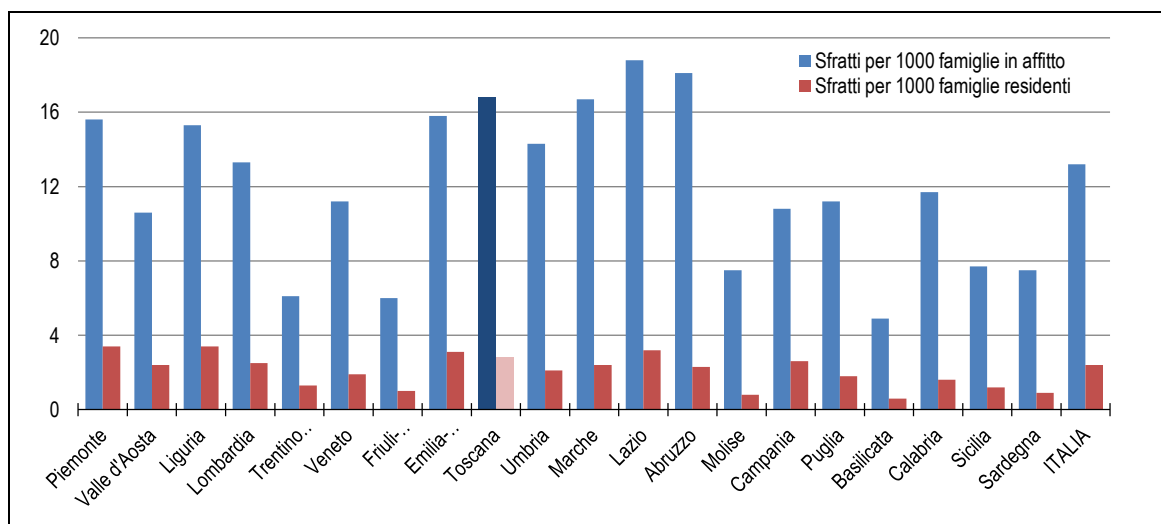
Grafico 1.6
SFRATTI EMESSI ED ESEGUITI IN TOSCANA (ASSE DX) E ITALIA (ASSE SN). 2005-2016



Fonte: Ministero dell'Interno

Al 2016 in Toscana, si sono registrati 4.613 sfratti emessi e 3.431 sfratti eseguiti. In termini relativi sulle famiglie residenti e sul sottogruppo più appropriato delle famiglie in affitto, la Toscana risulta tra le regioni in cui il fenomeno è più accentuato. Inoltre, proprio a confermare il legame tra il disagio abitativo e le condizioni sul mercato del lavoro, la morosità è praticamente diventata la ragione quasi esclusiva degli sfratti, la sua incidenza è passata, infatti, dal 67% del 2005 al 94% del 2016 (dal 74% all'89% per l'Italia) (Grafico 1.7).

Grafico 1.7
REGIONI ITALIANE. NR. SFRATTI EMESSI PER 1.000 FAMIGLIE. 2016



Fonte: Ministero dell'Interno

¹ In generale, si stima che i tempi necessari per lo sfratto abitativo vadano da un minimo di 12-15 mesi a un massimo di 24-30 mesi.

La dimensione estremamente ridotta del mercato dell'affitto e la bassa incidenza del ricorso ai canoni agevolati concordati (L. 431/98) non favorisce la sostenibilità di questa soluzione abitativa. Secondo recenti dati pubblicati dall'Agenzia del Territorio (Rapporto Residenziale, 2017), nel 2016 le abitazioni date in locazione nell'anno, pari a circa 830mila (dato di flusso), costituiscono solo il 5,6% dello stock potenzialmente disponibile e di queste solo il 23% è locato con un contratto a canone concordato.

2.

LE POLITICHE CONTRO IL DISAGIO ABITATIVO. STRUMENTI, FINANZIAMENTI, IMPATTI

Le riforme significative più recenti della politica per la casa sono quelle avvenute negli anni '90: le competenze sono state trasferite dal livello statale a quello regionale (D.Lgs. 112/98), il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (le cosiddette “case popolari”) è stato mantenuto in forma residuale, procedendo con alcune campagne di vendita (L. 560/93) e abolendo anche il prelievo fiscale che ne assicurava il finanziamento (GESCAL) e si è provveduto alla liberalizzazione del mercato dell'affitto, bilanciandola, a salvaguardia delle famiglie più deboli, con l'istituzione di un sistema di contributi monetari per il pagamento dei canoni (L. 431/98).

Obiettivi delle riforme descritte erano, in primo luogo, la riduzione della spesa pubblica, ma anche il rilancio del mercato dell'affitto², in Italia ridottosi in maniera drastica in risposta al sistema di calmierazione del cosiddetto “equo canone” e ai ripetuti blocchi degli sfratti. Implicitamente, le riforme erano giustificate anche dall'idea che la politica per la casa fosse ormai superflua in un contesto a benessere diffuso, con un'alta incidenza delle abitazioni di proprietà (Iommi, 2008).

La grave e persistente crisi economica ha invece riaperto l'attenzione sul disagio abitativo, che, come mostrato in precedenza, si concentra in modo intenso su alcune categorie sociali.

Gli strumenti di riduzione del disagio abitativo analizzati in questo lavoro sono tre, elaborati in epoche diverse, con finalità diverse:

- a) l'edilizia residenziale pubblica, che pur estremamente ridotta nei numeri e afflitta dal problema del basso turnover, è lo strumento più tradizionale che continua a funzionare con l'obiettivo di dare una risposta stabile al disagio abitativo;
- b) il sistema dei contributi economici per il pagamento dei canoni di mercato, introdotto con le riforme degli anni '90, la cui efficacia è stata però fortemente indebolita dalla continua riduzione delle risorse stanziare (a scala nazionale si è passati dai quasi 400 milioni del 1999 ai 100 del 2015);
- c) gli interventi economici per il pagamento dei canoni arretrati in caso di sfratto, che sono strumenti di istituzione più recente e di concezione decisamente congiunturale, la cui finalità è evitare gli sfratti alle famiglie in temporanea difficoltà economica a seguito della difficile congiuntura economica (perdita del lavoro, messa in mobilità o cassa integrazione) o di un evento eccezionale (malattie gravi o morte di un familiare).

Di seguito si propone l'analisi degli strumenti citati.

2.1

Il sistema di accesso all'edilizia residenziale pubblica

L'edilizia residenziale pubblica comprende in Toscana circa 50mila alloggi, di proprietà dei Comuni. Sempre ai Comuni spetta il compito di redigere periodicamente le graduatorie per l'assegnazione degli alloggi che si rendono disponibili.

² Nel 2011, sempre con l'obiettivo di rilanciare il mercato dell'affitto e limitare il fenomeno dell'evasione fiscale, viene introdotto un nuovo sistema di tassazione dei redditi derivanti da locazione, la cosiddetta cedolare secca. Il nuovo sistema (D. Lgs.23/2011) consente al locatore di togliere il reddito delle locazioni per uso abitativo dalla tassazione ordinaria IRPEF (ad aliquota marginale massima), per assoggettarlo ad un'aliquota agevolata, pari al 21% per i contratti di affitto a canone libero e al 15% per quelli a canone concordato. Il Piano Casa del 2014 (D.L.47/2014) ha ridotto quest'ultima aliquota al 10% per il quadriennio 2014-2017.

I requisiti per l'accesso e i criteri con cui vengono attribuiti i punteggi (divisi in tre aree tematiche: condizioni socio-economiche del nucleo familiare, condizioni dell'alloggio, storicità della presenza sul territorio e in lista di attesa) sono fissati da legge regionale (L.R. 41/2015), mentre alcune procedure amministrative possono essere stabilite nel bando comunale e variare dunque da territorio a territorio.

Inoltre, spetta sempre al Comune procedere al matching fra caratteristiche degli aventi diritto e alloggi disponibili. L'entità del canone di affitto dovuto è fissata in base alle caratteristiche reddituali e familiari dell'assegnatario.

2.1.1 *Le modifiche normative tra la L.R.96/1996 e la L.R. 41/2015*

Nel 2015 Regione Toscana ha approvato una nuova legge regionale di regolamentazione dell'Edilizia Residenziale Pubblica. Le novità introdotte riguardano sia i requisiti di accesso e criteri di attribuzione dei punteggi ai fini della formazione della graduatoria, sia le modalità di modulazione dei canoni di locazione, come pure la gestione delle situazioni di morosità e le forme di partecipazione degli utenti alla gestione.

Ai fini del presente lavoro, l'attenzione è rivolta unicamente a come sono stati modificati i criteri per l'accesso e per l'attribuzione del punteggio.

Tradizionalmente, tutte le leggi regionali prevedono il rispetto di una soglia di reddito, la non titolarità di diritti di proprietà, uso e usufrutto su altra abitazione e la residenza anagrafica o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel Comune titolare del bando. Negli ultimi anni, a seguito dell'aumento della presenza di popolazione straniera, e soprattutto a seguito dell'inasprirsi nel dibattito politico dell'argomento della "competizione per il welfare", alcune regioni hanno provveduto a modificare la normativa ERP, introducendo come requisito per l'accesso la residenza pluriennale sul territorio.

Il punto di partenza viene individuato da alcuni osservatori (Cirdi-Cospe, 2013) nella legge nazionale 133/2008 che, prevedendo il nuovo "Piano Casa" teso a garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di risposta al fabbisogno abitativo, introduce una restrizione per l'accesso alle prestazioni sociali nei confronti dei cittadini non comunitari (peraltro sospettata di incostituzionalità, in quanto discriminatoria), cui è richiesto un certificato storico di residenza da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 in quello regionale.

A seguito della suddetta previsione nella legge nazionale, molte Regioni hanno provveduto a recepire il criterio della storicità della presenza nella loro normativa, sia nella parte dei requisiti richiesti che in quella di attribuzione dei punteggi.

Nel 2015 anche Regione Toscana si è mossa in questo senso, introducendo come requisito per la domanda all'ERP "la residenza anagrafica o l'attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito regionale da almeno 5 anni" e quale criterio di attribuzione del punteggio "la residenza anagrafica o l'attività lavorativa continuativa nell'ambito territoriale di riferimento del bando da almeno 10 anni" (2 punti). Il punteggio, già previsto in precedenza, per "la presenza continuativa nella graduatoria comunale per l'assegnazione degli alloggi" è stato aumentato (0,5 punti per ogni anno, fino ad un massimo di 5 punti).

Tra le altre regioni che hanno introdotto recentemente il requisito della residenza storica si possono citare la Lombardia (L.R.27/2009), che richiede 5 anni di residenza in regione e fa valere gli anni di residenza ai fini del punteggio; il Piemonte (L.R.3/2010) che richiede la residenza anagrafica o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel Comune da almeno 3 anni; l'Emilia-Romagna (L.R. 15/2015) che richiede 3 anni di residenza in regione; la Liguria (L.R.13/2017) che richiede 10 anni di residenza sul territorio nazionale e 5 anni nel bacino territoriale di riferimento.

2.1.2 Le caratteristiche dei soggetti in lista di attesa prima e dopo la L.R. 41/2015

La titolarità degli interventi assegnata al livello comunale, e la gestione attribuita a 11 diversi soggetti rendono molto difficoltosa e disomogenea la raccolta dei dati e dunque non consentono un adeguato monitoraggio della politica.

Per il presente lavoro è stato possibile raccogliere solamente i dati relativi ai soggetti presenti in lista di attesa in due Comuni, Firenze e Pisa, prima e dopo l'introduzione della L.R. 41/2015. Pur lavorando sui dati di due soli enti locali, il diverso livello informativo dei dati forniti, consente solo un confronto parziale³.

Obiettivo dell'analisi è evidenziare l'impatto, sulla composizione dei richiedenti, delle modifiche introdotte con la nuova legge, in particolare quella che richiede la "residenza anagrafica o attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale nell'ambito del territorio regionale da almeno 5 anni". Questa nuova disposizione, unita alla possibilità di prevedere in fase di bando la necessità di provare il requisito dell'impossidenza con certificazione ufficiale rilasciata dal paese di origine, ha come finalità evidente quella di ridurre la presenza dei cittadini stranieri tra i potenziali beneficiari del welfare abitativo. Si consideri, tuttavia, che l'essere ammesso in graduatoria non garantisce di per sé l'accesso all'alloggio, perché occorre che si renda disponibile un alloggio idoneo, al netto delle varie "riserve" (sociale, sfrattati, pre-assegnazioni). Stime recenti dicono che in Italia circa l'8% degli ammessi in graduatoria ottiene poi effettivamente l'alloggio (Baldini et al., 2013).

Gli stranieri presenti nelle liste ERP a Firenze sono passati da 1.317 a 1.305, hanno dunque subito un lievissimo calo (-0,9%) a fronte di un aumento del loro peso nella popolazione (+22%). Il peso degli stranieri ammessi in graduatoria sul totale degli stranieri residenti si è ridotto quindi dal 2,7% al 2,2% (Tabella 2.1).

Tabella 2.1
FIRENZE E PISA. EVOLUZIONE DELLA PRESENZA DEGLI STRANIERI NELLE LISTE ERP E NELLA POPOLAZIONE

	FIRENZE 2012	FIRENZE 2016	Rapporto incidenze 2016/2012	PISA 2013	PISA 2016	Rapporto incidenze 2016/2013
% stranieri in lista ERP	52,8	59,7	1,1	49,1	59,2	1,2
% stranieri sulla popolazione	13,3	15,6	1,2	11,7	13,5	1,2
% stranieri in lista su stranieri residenti	2,7	2,2	0,8	4,4	3,9	0,9

Fonte: elaborazioni su dati comunali

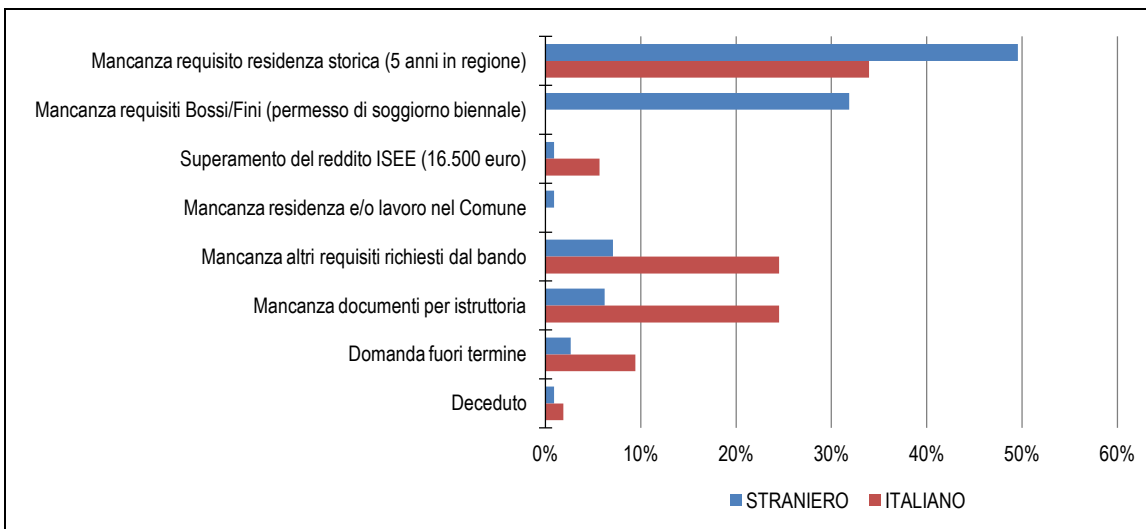
A Pisa, gli stranieri sono passati da 456 a 473, con un aumento del 3,7% a fronte di un loro aumento nella popolazione del 18%. Anche qui il peso degli stranieri ammessi in graduatoria sul totale degli stranieri residenti si è ridotto (anche se in misura minore), passando dal 4,4% al 3,9%.

Questi primi dati confermano, dunque, che si è verificato un contenimento dell'ammissione degli stranieri nelle liste di attesa dell'ERP, più forte per Firenze piuttosto che per Pisa.

I dati degli esclusi dalla graduatoria per motivo e nazionalità, disponibili solo per Pisa, confermano questa lettura: gli esclusi sono per il 68% stranieri e il motivo più frequente della loro esclusione è il criterio della residenza storica, introdotto con la nuova legge. Il secondo criterio per importanza è quello relativo alla disponibilità di un permesso di soggiorno biennale, anche in questo caso un criterio legato alla condizione di immigrato più che al livello di bisogno (Grafico 2.2).

³ Difficoltosa, per le stesse ragioni, è anche la raccolta di informazioni sugli attuali beneficiari dell'ERP. Da un lavoro di qualche anno fa (Iommi, 2011) emerge comunque che il loro profilo è molto diverso: l'età media è più alta, il peso delle famiglie con figli minori è molto ridotto, la presenza degli stranieri è bassa. Le caratteristiche descritte di spiegano con il basso turn-over che caratterizza gli alloggi pubblici.

Grafico 2.2
PISA 2016. ESCLUSI PER MOTIVO E NAZIONALITÀ
Composizione %



Fonte: elaborazioni su dati comunali

Al di là della verifica dell'impatto della nuova normativa, i dati ci consentono di tracciare un profilo degli ammessi in graduatoria, sempre distinguendo tra italiani e stranieri. In generale gli stranieri sono mediamente più giovani e con nuclei familiari più numerosi (Tabelle 2.3 e 2.4).

Tabella 2.3
FIRENZE. CARATTERISTICHE DEGLI AMMESSI IN GRADUATORIA. 2012 E 2016

	FIRENZE 2012			FIRENZE 2016		
	ETÀ MEDIA del richiedente	Nr. medio COMPONENTI	PUNTEGGIO totale medio	ETÀ MEDIA del richiedente	Nr. medio COMPONENTI	PUNTEGGIO totale medio
Straniero	49,1	1,9	5,8	42,1	nd	7,2
Italiano	46,3	1,8	5,7	53,0	nd	6,9

Fonte: elaborazioni su dati comunali

Tabella 2.4
PISA. CARATTERISTICHE DEGLI AMMESSI IN GRADUATORIA 2013 E 2016

	PISA 2013			PISA 2016		
	ETÀ MEDIA del richiedente	Nr. medio COMPONENTI	PUNTEGGIO totale medio	ETÀ MEDIA del richiedente	Nr. medio COMPONENTI	PUNTEGGIO totale medio
Straniero	41,1	3,3	4,8	40,6	3,5	5,7
Italiano	49,0	2,2	4,7	50,6	2,2	6,0

Fonte: elaborazioni su dati comunali

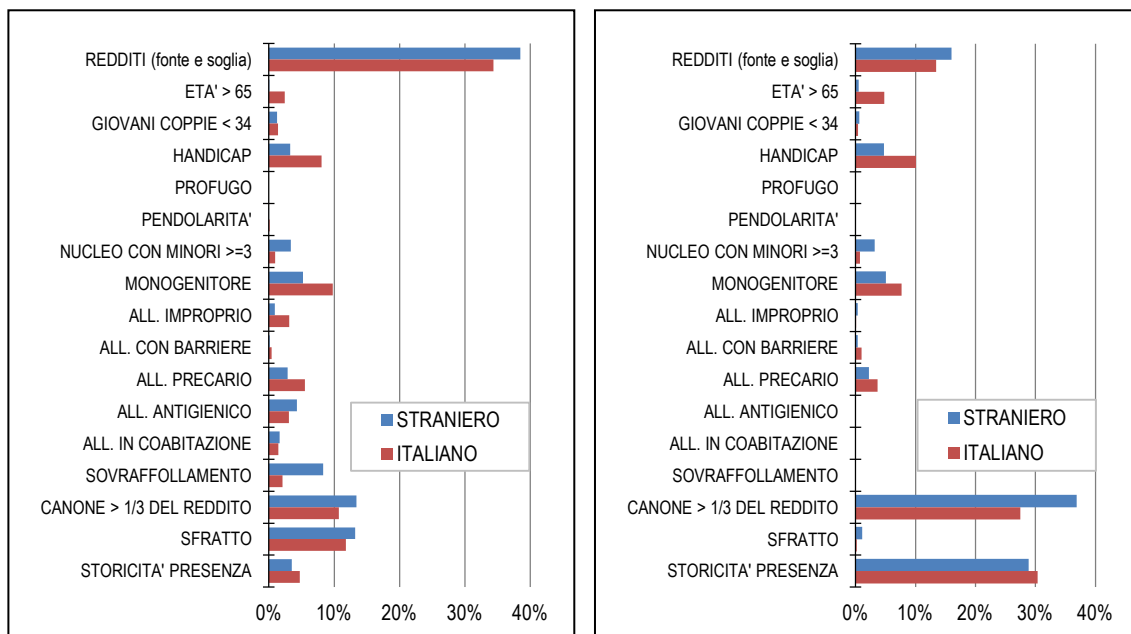
Sommando i casi di Pisa e Firenze, il 60% degli ammessi in lista di attesa nel 2016 è costituito da stranieri. Complessivamente, il 55% dei richiedenti ha un'età fino a 45 anni (il 24% fino a 35 anni), mentre il 22% ha oltre 55 anni (11% oltre 65 anni). La distribuzione per età è però molto diversa tra stranieri e italiani: i primi hanno un'incidenza doppia rispetto ai secondi nella fascia di età fino a 45 anni (69% contro 36%), di contro gli italiani hanno un'incidenza quadrupla rispetto agli stranieri oltre i 55 anni (41% contro 10%).

Solo per il caso di Pisa, è disponibile un dato parziale sull'incidenza dell'handicap: i richiedenti che ottengono un punteggio in base al criterio della presenza dell'handicap sono

complessivamente il 14% del totale. La presenza di handicap è correlata positivamente all'età, per cui essa è più alta per gli italiani (21%) che per gli stranieri (9%).

Grafici 2.5 e 2.6

PISA. DISTRIBUZIONE DEL PUNTEGGIO PER CARATTERISTICA E NAZIONALITÀ. 2013 E 2016



Fonte: elaborazioni su dati comunali

Per il solo Comune di Pisa, la disponibilità di dati disaggregati sui punteggi ottenuti per ciascun criterio consente di evidenziare quali siano le caratteristiche per cui i due diversi gruppi, italiani e stranieri, ottengono punti ai fini della posizione in graduatoria. Le informazioni a due date differenti consentono di valutare anche la dinamica del fenomeno.

Al 2013, entrambi i gruppi prendono la maggior parte dei loro punti sul criterio del reddito, che è duplice, in quanto riguarda sia la fonte (sono agevolati i redditi da pensione sociale). Tuttavia, il criterio del reddito pesa relativamente di più per gli stranieri, insieme a quello della presenza di minori nel nucleo familiare. Per gli italiani, invece, è relativamente più importante l'essere un nucleo monogenitore, la presenza di handicap e l'età superiore a 65 anni. Si delineano quindi due profili diversi: famiglie numerose, con bambini, a basso reddito per gli stranieri e famiglie anziane, con presenza di handicap e redditi da pensione per gli italiani.

Passando dalle caratteristiche del nucleo familiare a quelle dell'alloggio, gli stranieri si trovano con una frequenza relativamente maggiore in condizione di sovraffollamento, con un'incidenza del canone sul reddito superiore ad 1/3 e con uno sfratto pendente.

Di contro, come era logico aspettarsi, l'ultima categoria di condizioni, quella relativa alla storicità della presenza, che per il 2013 vale solo per la lista di attesa ERP avvantaggia gli italiani.

Guardando agli stessi criteri applicati al 2016, così però come modificati dalla nuova legge, ciò che si nota è la notevole crescita di importanza dell'incidenza del canone sul reddito oltre la soglia di sostenibilità (1/3), che si conferma essere più frequente per gli stranieri, unita alla crescita di importanza del criterio della storicità della presenza, che tende ad avvicinare le

posizioni di italiani e stranieri. Si noti, però, che qui il punteggio della storicità è la somma tra i punti ottenuti per la presenza sul territorio e quelli ottenuti per la presenza in lista di attesa.

La dinamica, quindi, evidenzia, da un lato come la crisi abbia fatto peggiorare notevolmente le condizioni di mercato, dall'altro come gli stranieri residenti siano divenuti stabili sul territorio. Si consideri in proposito che una quota di richiedenti ammessi (stranieri e non), pari al 10% per Pisa e al 20% per Firenze, sono presenti sia nelle graduatorie 2012/13 sia in quelle 2016.

2.2

Il contributo per il pagamento dell'affitto

Il contributo per il pagamento per il canone di locazione ha una lunga storia, dato che è stato introdotto per la prima volta con una legge nazionale del 1998. Di seguito si descrive come il contributo era stato pensato inizialmente nella normativa nazionale e come è cambiato nel corso degli anni attraverso le diverse esperienze di applicazione regionale.

2.2.1 L'evoluzione normativa

- *La cornice nazionale*

Il fondo nazionale a sostegno degli inquilini per il pagamento dell'affitto, istituito con la legge 431/1998 "*Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo*", prevede il pagamento di un contributo economico alle famiglie in locazione. Il criterio di *means-testing*, utilizzato per selezionare i beneficiari della misura, è il reddito complessivo ai fini Irpef della famiglia. I requisiti minimi di accesso, riferiti al nucleo familiare del richiedente, definiti con il D.M. 7 giugno/1999, sono basati nello specifico sulle seguenti due fasce:

- reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 14% (fascia A).
- reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle Regioni per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulti non inferiore al 24% (fascia B).

Le risorse sono assegnate annualmente tramite legge finanziaria e ripartite tra le Regioni. Successivamente le Regioni provvedono al riparto delle risorse tra i Comuni del proprio territorio. Le Regioni e i Comuni che concorrano con propri fondi ad incrementare le risorse nazionali possono stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenza del canone più favorevoli. Le Regioni provvedono al riparto tra i Comuni del proprio territorio, sulla base di parametri che premiano anche la disponibilità dei comuni a concorrere con proprie risorse alla realizzazione degli interventi, tenuto conto del mercato delle abitazioni in locazione nelle diverse realtà comunali e con riferimento ai valori degli affitti di alloggi con caratteri tipologici comparabili rispetto a quelli dell'edilizia residenziale pubblica. I comuni definiscono l'entità e le modalità di erogazione dei contributi nel rispetto dei requisiti minimi e dei criteri previsti a livello nazionale, secondo un principio di gradualità che favorisca i nuclei familiari con redditi bassi e con elevate soglie di incidenza del canone e con riferimento ai seguenti criteri:

- l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 14% ma il contributo da assegnare non deve essere superiore a 3.100 euro per i richiedenti della fascia A.
- l'incidenza del canone sul reddito va ridotta fino al 24% ma il contributo da assegnare non deve essere superiore a 2.325 euro per i richiedenti della fascia B.

Inoltre, per i nuclei che includono ultra-65enni, disabili o analoghe situazioni di debolezza sociale, il contributo o i limiti di reddito per l'accesso possono essere incrementati fino ad un massimo del 25%.

• *L'esperienza della Regione Toscana*

Nei primi anni di introduzione del fondo a sostegno dei canoni di locazione, la Regione Toscana ha applicato la normativa del fondo per l'integrazione dei canoni di affitto in modo abbastanza fedele alla legge 431/1998 e al D.M. 7 giugno/1999, inserendo tuttavia qualche variazione quando la facoltà era prevista dalla normativa nazionale. Fino al 2005 il criterio di *means-testing* utilizzato è quello specificato dalla normativa nazionale, vale a dire il reddito complessivo a fini Irpef. Le modalità di suddivisione dei richiedenti in due fasce (A e B) e di calcolo del contributo sono analoghe a quelle previste dal Decreto del 1999. Nel 2001, avendo stanziato risorse regionali aggiuntive rispetto a quelle nazionali, la Regione ha previsto una ulteriore articolazione della fascia B in tre sotto-fasce, individuate in base all'incidenza del canone sul reddito familiare (B1: maggiore del 50%, B2: tra 35% e 50% e B3: tra 24% e 35%), per stabilire il riparto della quota regionale tra i Comuni. Nel 2002 il decisore pubblico regionale ha, invece, stabilito le modalità di redazione delle graduatorie da parte dei Comuni. In particolare, i richiedenti dovevano essere collocati distinti nelle fasce A, B1, B2 e B3 e, all'interno di ciascuna fascia, essere ordinati nel rispetto dei seguenti criteri di priorità:

- richiedenti nelle graduatorie ERP con punteggio superiore ad 8;
- presenza di 1+ componenti ultra-65;
- presenza portatori di handicap grave;
- nucleo monogenitoriale con minori a carico;
- nucleo composto da 5+ componenti;
- nucleo con anzianità di formazione non superiore a 2 anni;
- superiore a 4 anni nel caso di 1+ figli a carico;
- nucleo sottoposto a provvedimento esecutivo di sfratto.

I richiedenti che non ricadevano in una delle precedenti priorità devono essere ordinati sulla base dell'incidenza del canone sul reddito. Già nel 2003, tuttavia, la Regione torna ad un sistema più semplice in cui lascia più autonomia ai Comuni stabilendo che i richiedenti, distinti nelle fasce A e B previste dalla normativa nazionale, dovevano essere collocati nelle graduatorie comunali sulla base dell'incidenza del canone sul reddito e/o di eventuali ulteriori criteri di priorità sociale indicati nei bandi comunali. Nello stesso anno viene introdotta nel riparto una premialità nei confronti dei Comuni popolosi. Una quota pari al 10% dello stanziamento statale è riservata, infatti, ai Comuni capoluogo e a quelli con popolazione superiore a 30.000 abitanti, con un riparto che tiene conto di vari fattori, come la presenza di atenei o corsi di laurea e l'incidenza di cittadini stranieri sulla popolazione. Nel biennio successivo le modalità di gestione del fondo non subiscono cambiamenti significativi, l'unica novità è l'introduzione di un meccanismo premiante per quei Comuni che concorrono con risorse proprie alla copertura dei fabbisogni derivanti dalle graduatorie.

Nel 2006 la Regione ha introdotto un importante cambiamento che riguarda il criterio di *means-testing* utilizzato. Come altre regioni, anche la Toscana ha, infatti, adottato la normativa ISEE per stabilire i requisiti minimi di accesso e, nello specifico, ha definito due diverse fasce:

- Fascia A: ISE uguale o inferiore all'importo corrispondente a due pensioni minime INPS e incidenza del canone al netto degli oneri accessori sul valore ISE non inferiore al 14%;
- Fascia B: ISE compreso tra l'importo corrispondente a due pensioni minime INPS e 30.000 euro, incidenza del canone sul valore ISE non inferiore al 24%, ISEE non superiore a 13.615 euro (limite per l'accesso all'ERP).

Nel 2007 la soglia massima di ISE per la fascia B è stata successivamente ridotta da 30.000 euro a 26.000. Mentre nel 2009, con la delibera 265 che farà da riferimento anche per gli anni successivi fino al 2016, la Regione prevede che il limite massimo di ISE, pari a 26.000 euro, venga aggiornato annualmente nella misura del 75% della variazione assoluta dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati del mese di dicembre.

La Regione e i Comuni toscani si sono impegnati con risorse proprie ad integrazione di quelle nazionali sin dai primi anni di attuazione, anche per far fronte alla riduzione delle risorse stanziata a livello statale. La tabella 2.7 riporta le diverse fonti di finanziamento degli ultimi 5 anni. Come è facile osservare, le risorse nazionali destinate alla Toscana si sono ridotte sensibilmente negli anni, passando da circa 10 milioni nel 2010 a 6 milioni nel 2015, con due anni, il 2012 e il 2013, in cui addirittura il fondo nazionale si è azzerato o quasi. Le risorse regionali sono incrementate proprio in quegli anni ad integrazione della quota nazionale. Nel 2015 tuttavia la Regione ha ridotto il fondo in modo rilevante. Le risorse comunali stanziata sono state più stabili nel tempo, anche se con una tendenza alla riduzione. Nel 2015 valevano 5,6 milioni di euro a fronte dei quasi 8 milioni nel 2010.

Tabella 2.7
LE RISORSE STANZIATE (valori in euro)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Risorse statali (parte toscana)	10.403.000	8.884.879	628.259	0	6.254.061	6.254.061
Risorse regionali	6.500.000	8.000.000	14.000.000	11.500.000	7.987.690	2.000.000
Risorse comunali	7.942.110	7.543.454	8.874.673	6.578.555	6.028.686	5.682.159
TOTALE	24.845.110	24.428.333	23.502.932	18.078.555	20.270.437	13.936.220

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

- *Alcune esperienze regionali*

In Italia la maggior parte delle Regioni ha applicato la normativa del fondo ad integrazione dei canoni di affitto in modo abbastanza aderente alla normativa nazionale. Alcune Regioni, come la Lombardia, il Piemonte e l'Emilia Romagna, di cui di seguito analizziamo brevemente la normativa, hanno invece apportato più variazioni rispetto allo schema nazionale, sin dalla sua prima introduzione. Negli anni le tre Regioni prese in esame sono state accomunate dalla necessità di rendere più selettiva la misura, o attraverso fasce di reddito/ISEE più basse o mediante l'introduzione di requisiti di natura categoriale, a causa della sempre più grave scarsità di risorse disponibili.

Lombardia

Fin dalla nascita del fondo per l'integrazione dei canoni di locazione Regione Lombardia ha stabilito criteri di accesso e di calcolo del contributo differenziati rispetto alla normativa nazionale (Eupolis, 2014). Innanzitutto, come criterio di *means-testing* per stabilire i criteri di accesso al fondo, la Regione ha adottato, dal 2000, l'indicatore ISEE⁴, anziché il reddito imponibile stabilito dalla normativa nazionale. Inoltre, rispetto alle regole nazionali che differenziavano i richiedenti in sole due fasce, la A e la B, la Lombardia ha introdotto molta più gradualità, distinguendo i richiedenti in 19 fasce di ISEE. Infine, nella fissazione del contributo teorico spettante la normativa regionale ha previsto una differenziazione per il costo della vita a livello locale.

⁴ Per la precisione una variazione dell'ISEE previsto dalla normativa nazionale che tuttavia ne conserva le principali caratteristiche.

Nello specifico, il sistema in vigore in Lombardia fino al 2011 funzionava nel seguente modo. Potevano accedere al contributo i richiedenti con ISEE inferiore a 12.911,42 euro. Per calcolare il contributo teorico spettante i richiedenti in possesso dei requisiti di accesso venivano suddivisi in 19 fasce di ISEE per ciascuna delle quali era fissata l'incidenza del canone sul valore ISE massima "sostenibile", dal 10% della prima al 28% dell'ultima. Il contributo teorico spettante era dato dalla differenza tra i costi di locazione del richiedente (comprensivi delle spese condominiali e di riscaldamento) e il canone massimo "sostenibile", ottenuto moltiplicando l'incidenza massima "sostenibile" per l'ISE. Il contributo erogabile non poteva superare valori massimi diversi per tipo di Comune, più elevati per quelli più popolosi e ad alta tensione abitativa, e per caratteristiche della famiglia del richiedente (con una correzione attraverso la scala di equivalenza ISEE). Date le risorse disponibili, insufficienti a coprire i bisogni, il contributo effettivamente erogato era ridotto rispetto a quello teorico di una percentuale crescente per livelli di ISEE.

Dopo il 2011 sono state apportate modifiche molto rilevanti a questo tipo di impostazione, dovute principalmente alla scarsità di risorse disponibili. La soglia massima di accesso è stata ridotta da 12.911,42 a 4.000 euro, mentre l'importo del contributo è stato fissato a 1.200 euro all'anno uguale per tutti i beneficiari. La Regione si è sostanzialmente adeguata all'insufficienza di risorse concentrando il fondo su poche famiglie in povertà estrema tra le quali non ha differenziato l'importo del contributo.

Piemonte

La Regione Piemonte nella sua implementazione del fondo per gli affitti è stata più fedele al dettato della normativa nazionale anche se, avendo allocato risorse regionali, ha apportato alcune modifiche (Regione Piemonte, 2012, Regione Piemonte, 2013). Fin dalla sua prima applicazione nel 2000, il criterio di *means-testing* utilizzato è il reddito complessivo, così come previsto dalla legge 431/1998. I richiedenti sono suddivisi in due fasce. La fascia A, è la stessa prevista dalla normativa nazionale, con reddito inferiore a 2 volte il trattamento minimo INPS e incidenza del canone sul reddito maggiore del 14%. La fascia B, diversamente alla normativa nazionale, prevede una soglia massima di accesso diversa per numero di componenti il nucleo familiare (16.777,98 euro per 1-2 persone, 20.469,14 per 3 persone, 23.824,73 euro per 4 persone, 26.844,77 euro per 5+ persone) e un'incidenza del canone sul reddito superiore al 20%, quindi più bassa rispetto alla legge 431/1998. Negli anni successivi alla prima applicazione la Regione ha abbassato ulteriormente le soglie di incidenza del canone, sia per la fascia A (arrivando al 12%) che per le fasce B (dal 20% al 18%), rendendo quindi la politica più estensiva. Tale modifica, tuttavia, è durata pochi anni. Dopo aver osservato un tasso di soddisfacimento delle domande, date le risorse disponibili, sempre più basso la Regione è stata costretta a riportare la soglia di incidenza del canone, sia per la fascia A che per le fasce B, al livello meno favorevole stabilito dalla normativa nazionale. Successivamente le fasce B sono state abbandonate in favore di una unica fascia al di sotto di 11.996,40 euro e con incidenza del canone del 20%. Sono stati, inoltre, aggiunti alcuni requisiti di tipo categoriale che hanno reso il contributo sempre più selettivo. Per accedere il richiedente doveva appartenere ad una delle seguenti categorie: essere titolare di pensione; lavoratore dipendente e assimilato; soggetto appartenente a nucleo familiare, con almeno 3 figli a carico, monoreddito; soggetto con invalidità pari o superiore al 67%; lavoratore che sia stato sottoposto a procedure di mobilità o licenziamento nell'anno 2010.

Emilia Romagna

L'Emilia Romagna sin dai primi anni di applicazione del fondo ha previsto diverse modifiche alle modalità di selezione dei richiedenti rispetto alla cornice stabilita a livello nazionale (Lungarella, 2006). La selezione dei beneficiari è avvenuta considerando congiuntamente l'ISEE e l'ISE dei nuclei familiari richiedenti. I nuclei familiari richiedenti sono stati, nello specifico, suddivisi in 4 fasce, sulla base dell'ISEE. Alle due fasce A e B caratterizzate dall'incidenza del canone del 14% e del 24%, ma condizionate all'ISEE, ne è stata aggiunta una intermedia del 18% ed una che elevava il limite al 30%. Per accedere al contributo il valore ISE del nucleo familiare del richiedente doveva essere inferiore ad una certa soglia uguale per tutte le fasce (fissata attorno ai 26.000 euro). Nei primi anni di applicazione la Regione ha subordinato la concessione del contributo anche al rispetto di valori massimi sul patrimonio mobiliare posseduto.

Come per le altre regioni negli anni successivi alla sua prima applicazione anche per l'Emilia Romagna si è posto il problema di come continuare a rendere efficace il fondo a fronte di risorse finanziarie sempre più scarse e ad un aumento del numero di potenziali nuclei beneficiari. Per questo a partire dal 2003 sono stati rivisti ampiamente i criteri di selezione, rendendoli più restrittivi. Nello specifico, è stato ridotto da 4 a 2 il numero di fasce di utenza, ispirandosi ai criteri ministeriali: la fascia A è costituita dai nuclei con un valore ISE inferiore a 2 volte la pensione minima INPS (circa 10.200 euro) e con almeno il 14% di incidenza sul canone, la fascia B include i nuclei con ISE inferiore al massimo stabilito dalla Regione per l'assegnazione degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica (pari a 30.000), con almeno il 24% di incidenza del canone e ISEE non superiore a 15.000,00 euro. Differentemente rispetto alla normativa nazionale in Emilia Romagna si è previsto, inoltre, che nel calcolo del contributo erogato si tenesse conto dei differenti costi di vita a livello locale. L'importo massimo del canone di riferimento per il calcolo del contributo tiene conto, infatti, della dimensione demografica del Comune in cui si trova l'alloggio.

- *Le caratteristiche delle famiglie richiedenti il contributo affitto in Toscana*

In questo paragrafo si analizzano le caratteristiche economiche, familiari ed abitative delle famiglie che hanno richiesto un contributo per il pagamento del canone di affitto in Toscana nel 2015.

Caratteristiche economiche

Le famiglie richiedenti il contributo per il pagamento del canone di locazione hanno, generalmente, condizioni economiche tali da poter essere considerate povere. L'86,4% è, infatti, povero in senso assoluto, cioè privo del reddito necessario per procurarsi l'insieme di beni e servizi minimo per vivere una vita dignitosa⁵ (Tabella 2.8). La quota di famiglie povere raggiunge livelli più elevati se il richiedente è straniero (92,3%), se è presente un elevato numero di componenti (91,8% per nuclei con 4 e 92,8% con 5+ membri), se la famiglia vive in una zona periferica (89,9%), se il richiedente ha età compresa tra i 35 e i 45 anni (88,2%). Le famiglie povere sono invece meno frequenti tra i *single* (80,8%), nel polo urbano (86,1%) ed, infine, tra gli over-65 (82%).

⁵ La povertà assoluta è stata misurata utilizzando le soglie di povertà definite dall'ISTAT, distinte per numero di componenti il nucleo familiare. Le soglie di povertà assoluta sono calcolate considerando tutti i beni e i servizi, come quelli abitativi e quelli alimentari, necessari per vivere una vita dignitosa. Nelle nostre elaborazioni una famiglia richiedente è considerata povera in senso assoluto se il suo ISE è al di sotto della soglia di povertà definita dall'ISTAT.

Tabella 2.8
FAMIGLIE RICHIEDENTI POVERE IN SENSO ASSOLUTO
Valori %

Cittadinanza	Italiani	82,2
	Stranieri	92,3
Numero componenti	1	80,8
	2	84,3
	3	87,0
	4	91,8
	5+	92,8
Area	A - Polo	86,1
	C - Cintura	84,3
	D - Intermedio	88,4
	E - Periferico	89,9
	F - Ultraperiferico	86,8
Classe di età del richiedente	Minore di 35 anni	87,0
	36-45	88,2
	46-55	88,1
	56-65	87,0
	Over 65	82,0
TOTALE		86,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

La distribuzione dell'ISEE e dell'ISE dei richiedenti ha una forma asimmetrica, con una concentrazione di famiglie nella parte sinistra, quella dei valori bassi⁶. L'ISEE mediano è pari a poco più di 3.000 euro annui e l'ISE a 6.000 (Tabella 2.9). Il primo 10% di richiedenti ha ISEE e ISE nulli, il 25% ha ISEE inferiore a 195 euro e ISE minore di 1.300 euro. Il 75% dei richiedenti ha un ISEE inferiore a 5.570 euro e un ISE minore di 10.839 euro. Solo l'1% dei richiedenti ha ISEE superiore a 13.386 euro e ISE maggiore di 23.382 euro.

Tabella 2.9
DISTRIBUZIONE DELL'ISEE E DELL'ISE DELLE FAMIGLIE RICHIEDENTI (EURO)

Percentile	ISEE	ISE
1%	0	0
5%	0	0
10%	0	0
25%	195	1.332
50%	3.159	6.000
75%	5.570	10.839
90%	8.067	15.008
95%	9.924,8	17.724,6
99%	13.386	23.382,6

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Caratteristiche familiari

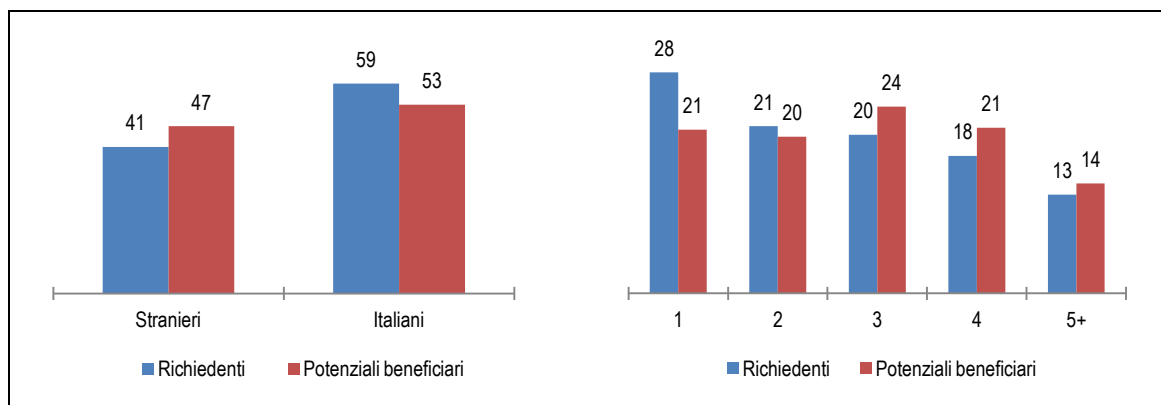
Analizziamo ora le caratteristiche familiari dei richiedenti. Per avere un termine di paragone confrontiamo le famiglie che hanno richiesto il contributo affitto con la popolazione potenziale beneficiaria, individuata attraverso la banca dati INPS delle dichiarazioni sostitutive uniche presentate dai toscani per calcolare l'ISEE⁷. Come vedremo nel paragrafo successivo, sola una ridotta percentuale delle famiglie in possesso dei requisiti di accesso fa effettivamente domanda.

⁶ Il valore basso o pari a 0 dell'ISEE può essere dovuto sia all'operare delle franchigie, come quelle sul canone dell'affitto, previste dalla normativa sulle modalità di calcolo dell'indicatore, sia a fenomeni di evasione o elusione di voci di reddito. Prescinde dagli obiettivi di questo lavoro misurare quanto dipenda dall'una o dall'altra motivazione.

⁷ La popolazione potenziale è individuata simulando nella banca dati INPS i requisiti di accesso previsti dalla normativa nazionale e regionale per il contributo ai canoni di locazione.

Il 41% dei richiedenti contributo affitto è straniero, una percentuale molto simile, anche se leggermente più bassa, rispetto alla popolazione potenziale (47%) (Grafico 2.10). Il 28% delle famiglie è composto da un membro, il 21% da coppie, il 20% da famiglie di 3 persone. Le famiglie numerose con 4 e 5+ componenti sono rispettivamente il 18% e il 13% dei richiedenti. Dal confronto con la popolazione potenziale emerge come le famiglie richiedenti sono più spesso composte da famiglie mono-componenti e più raramente da famiglie numerose⁸.

Grafico 2.10
CITTADINANZA E NUMERO DI COMPONENTI DEI RICHIEDENTI IN CONFRONTO AI POTENZIALI BENEFICIARI
Valori %



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT e INPS

Tra le famiglie che chiedono il contributo affitto sono molto numerose quelle in cui il richiedente ha più di 65 anni (24%), seguono le famiglie con richiedente tra i 36 e i 45 anni (29%) e quelle con un under-35 (20%) (grafico 2.11). Meno frequenti sono le famiglie con richiedente tra i 46 e i 55 anni e tra i 55 e i 65 anni, rispettivamente il 18% e il 9%. Rispetto alla popolazione potenziale beneficiaria del contributo i richiedenti sono più spesso over-65 e meno frequentemente under-65.

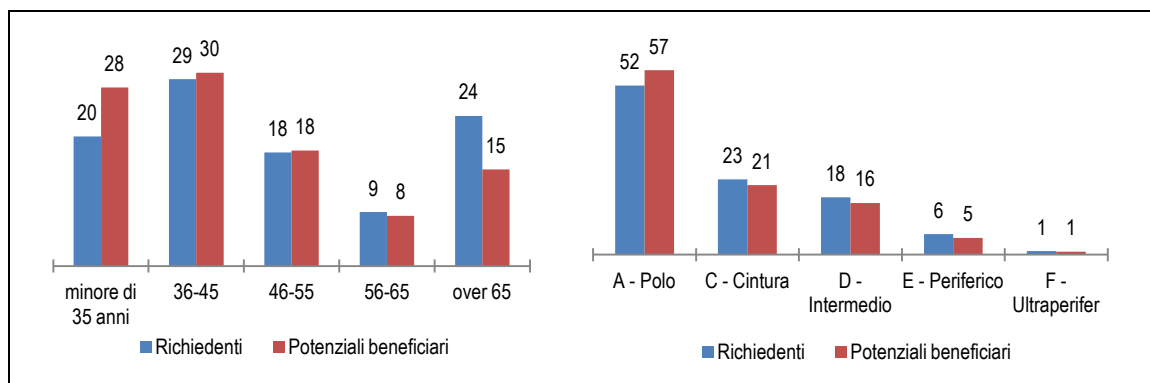
Il 52% delle famiglie richiedenti vive in un polo urbano, il 23% nella cintura, il 18% in zone intermedie, il 6% nella periferia e solo l'1% nelle aree ultra-periferiche. Nel confronto con i potenziali beneficiari non emergono scostamenti significativi, solo una leggera sotto-rappresentazione delle famiglie dei poli urbani.

⁸ Quest'ultimo fatto potrebbe dipendere dalla fissazione di una soglia ISE unica indipendentemente dalla dimensione del nucleo.

Grafico 2.11

CLASSI DI ETÀ E ZONA DI ABITAZIONE DEI RICHIEDENTI IN CONFRONTO AI POTENZIALI BENEFICIARI

Valori %



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT e INPS

Tra le famiglie richiedenti troviamo meno figli e minori, più ultra 65 anni e meno disabili rispetto alla popolazione dei potenziali beneficiari (Tabella 2.12). Le differenze sono particolarmente marcate sui figli a carico, il 50% dei richiedenti non ne ha, contro solo il 34% dei potenziali beneficiari.

Tabella 2.12

CARATTERISTICHE FAMILIARI DEI RICHIEDENTI IN CONFRONTO AI POTENZIALI BENEFICIARI

Valori %

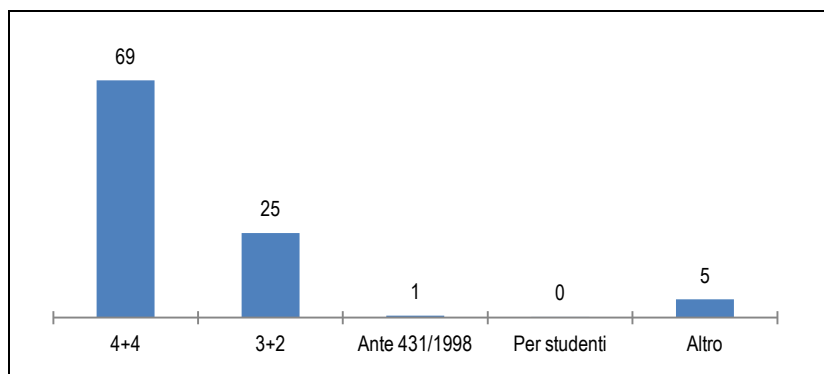
N°	N° figli a carico richiedente		N° disabili nel nucleo		N° soggetti ultra 65 enni nel nucleo		N° soggetti minori di 18 nel nucleo	
	Richiedenti	Potenziali beneficiari	Richiedenti	Potenziali beneficiari	Richiedenti	Potenziali beneficiari	Richiedenti	Potenziali beneficiari
0	50	34	90	88	75	80	53	45
1	23	28	9	11	20	15	23	28
2	19	26	1	1	5	4	17	20
3	6	9	0	0	0	0	6	5
4	2	2	0	0	0	0	1	1
5	0	1	0	0	0	0	0	0
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT e INPS

Caratteristiche del contratto, della casa di abitazione e povertà "abitativa"

La maggioranza dei richiedenti, il 69%, ha un contratto di locazione a canone di mercato (4+4 anni di durata), ma rilevante è anche la quota di richiedenti con contratto concordato, di durata 3+2 anni. Residuali sono le altre tipologie contrattuali (Grafico 2.13).

Grafico 2.13
TIPO DI CONTRATTO
Valori %



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

La quota di famiglie con un contratto a canone concordato è molto più alta nei poli urbani (37%) rispetto alle altre aree del territorio, in particolare le zone intermedie e a quelle periferiche (Tabella 2.14).

Tabella 2.14
TIPO DI CONTRATTO PER AREA
Valori %

	Area				
	A - Polo	C - Cintura	D - Intermedio	E - Periferico	F - Ultraperiferico
4+4	56	76	82	89	89
3+2	37	19	13	3	0
Ante 431/1998	1	0	0	0	0
Per studenti	0	0	0	0	8
Altro	6	4	6	9	3
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

La dimensione media dell'alloggio delle famiglie richiedenti contributo affitto è pari a 68 mq, con differenze che dipendono chiaramente dalla dimensione familiare. Per valutare l'adeguatezza della grandezza della casa rispetto alle dimensioni della famiglia calcoliamo il grado di grave affollamento e quello di sotto-utilizzo⁹. Mediamente il 12% delle famiglie richiedenti vive in situazione di grave affollamento, mentre il 39% in sottoutilizzo, con differenze tuttavia molto marcate per tipologia (Tabella 2.15). Gli stranieri vivono molto più spesso in grave affollamento rispetto agli italiani (37,4% contro 12%), e all'opposto meno frequentemente in abitazioni sotto-utilizzate (22% contro 39%). Come è facile immaginare, la situazione di grave affollamento è molto più frequente al crescere della dimensione familiare, l'opposto vale per il sotto-utilizzo. Legata alla dimensione familiare è ovviamente la relazione del sovraffollamento e del sotto-utilizzo con l'età del richiedente, rispettivamente, crescente e

⁹ Come in Baldini (2012), definiamo come il grave sovraffollamento e il sottoutilizzo a seconda del numero di componenti nel seguente modo:

- sovraffollamento: 1-2 persone vivono in meno di 30 mq, sottoutilizzo: più di 65 mq o di 80 mq;
- sovraffollamento: 3 persone vivono in meno di 50 mq, sottoutilizzo: più di 95 mq;
- sovraffollamento: 4 persone vivono 65 mq, sottoutilizzo: più di 110 mq;
- sovraffollamento: 5-6 persone vivono in meno di 80 mq, sottoutilizzo: più di 125 mq o di 140 mq;
- sovraffollamento: 7 persone vivono in meno di 95 mq, sottoutilizzo: più di 155 mq;
- sovraffollamento: 8 o più persone vivono in meno di 110 mq, sottoutilizzo: più di 170 mq.

decescente. Le famiglie che vivono nei poli urbani e nelle zone ultra-periferiche hanno più probabilità di trovarsi a vivere in case sovra-affollate, mentre nelle zone intermedie più spesso si vive in abitazioni sotto-utilizzate.

Tabella 2.15
FAMIGLIE PER GRAVE AFFOLLAMENTO E SOTTOUTILIZZO DELLA CASA DI ABITAZIONE
Valori %

		Grave affollamento	Sottoutilizzo
Cittadinanza	Italiani	12,0	39
	Stranieri	37,4	22
Numero componenti	1	7,8	47
	2	6,0	38
	3	23,7	25
	4	37,2	18
	5+	59,4	17
Area	A - polo	24,8	31
	C - cintura	20,8	32
	D - intermedio	17,8	39
	E - periferico	18,3	28
	F - ultraperiferico	28,9	18
Classe di età del richiedente	Minore di 35 anni	28,3	26
	36-45	31,6	25
	46-55	24,5	29
	56-65	15,8	37
	Over 65	6,7	48
TOTALE		22,4	32,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Le famiglie richiedenti pagano un canone di locazione al metro quadro molto diverso sul territorio e inferiore rispetto al valore pagato dalla popolazione complessiva (Tabella 2.16). Le differenze tra il canone pagato dalle famiglie richiedenti rispetto al totale delle famiglie dipendono presumibilmente sia dal tipo di contratto, molto spesso a canone concordato, sia da vincoli di bilancio che costringono le famiglie a scegliere case di abitazione con affitti più economici.

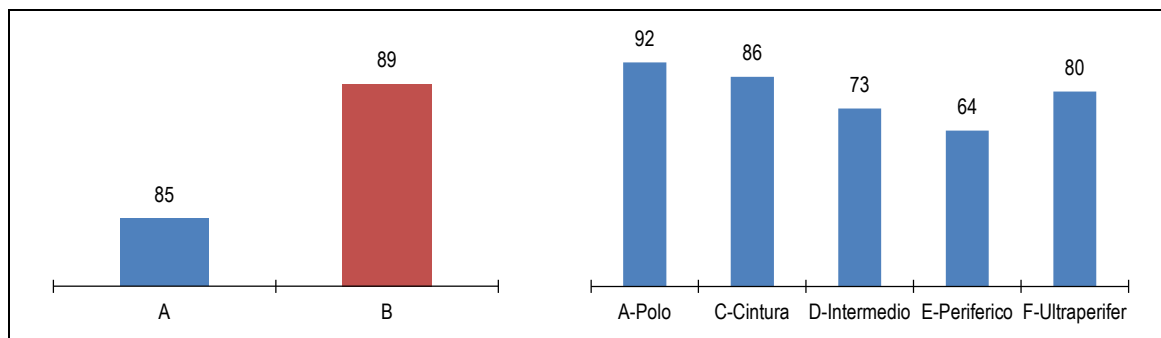
Tabella 2.16
CANONE MENSILI AL MQ PER COMUNE CAPOLUOGO (EURO)

	Canone al mq famiglie richiedenti	Canone al mq totale popolazione
Firenze	10,3	14,67
Pisa	9,0	10,29
Prato	8,4	10,14
Livorno	8,1	8,99
Arezzo	6,5	7,82
Grosseto	6,6	9,13
Siena	8,6	10,83
Massa Carrara	7,5	8,54
Pistoia	6,7	8,06
Lucca	8,3	8,33

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT e Immobiliare.it

L'ammontare del canone pagato al metro quadro dipende dalle condizioni economiche familiari e dalla zona di residenza. E' più elevato per i richiedenti di fascia B rispetto a quelli di fascia A (89 euro annui al mq contro 85) e nei poli urbani rispetto alle altre aree della regione (92 euro al metro quadro all'anno) (Grafico 2.17).

Grafico 2.17
CANONE ANNUO AL MQ PER FASCIA E AREA (EURO)



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Se rapportiamo il canone pagato alle risorse disponibili a livello familiare emerge con evidenza l'insostenibilità delle spese abitative per le famiglie richiedenti. L'incidenza del canone sull'ISE è, infatti, molto alta, pari mediamente all'85%¹⁰. Il peso dell'affitto sul bilancio familiare è molto più elevato per le famiglie della fascia A (39%) rispetto a quelle della fascia B (11%) e diminuisce all'aumentare del livello di ISEE (è pari al 37%, ad esempio, tra i 12.000 e 16.500 euro di ISEE) (Tabella 2.18). Differenze significative emergono anche per area. Nei poli urbani il peso dell'affitto è del 92% dell'ISE, mentre è venti punti percentuali inferiore nelle zone periferiche e ultra-periferiche. L'incidenza dell'affitto si riduce, infine, all'aumentare della dimensione familiare, per l'effetto delle economie di scala di cui usufruiscono le famiglie più numerose.

Tabella 2.18
INCIDENZA DEL CANONE SULL'ISEE
Valori %

<i>Fascia</i>	
A	39
B	11
<i>Numero di componenti</i>	
1	102
2	100
3	82
4	70
5	59
<i>Classi di ISEE</i>	
Fino a 500	477
Tra 500 e 3.000	153
Tra 3000 e 5000	68
Tra 5000 e 7500	48
Tra 7500 e 12000	44
Tra 12000 e 16500	37
<i>Area</i>	
A - Polo	92
C - Cintura	79
D - Intermedio	80
E - Periferico	69
F - Ultraperifer	70
TOTALE	85

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

¹⁰ L'incidenza è calcolata rapportando l'importo medio del canone sull'importo medio dell'ISE. Il valore è molto elevato anche perché tanti richiedenti, come visto in precedenza, hanno ISE pari a zero o con valori estremamente bassi.

Come abbiamo visto in precedenza, molte delle famiglie richiedenti, la quasi totalità, vive in condizioni di povertà. Con le risorse a loro disposizione, quindi, non solo non riescono a coprire i costi dell'abitazione, ma neppure gli altri beni fondamentali.

Attraverso le soglie di povertà definite dall'ISTAT per la povertà assoluta possiamo misurare anche la quota di famiglie che vive in "povertà abitativa", cioè priva delle risorse necessarie per sostenere i costi dell'abitazione minimi per una vita dignitosa. L'ISTAT calcola, infatti, il valore monetario della componente affitto, che entra a far parte della soglia di povertà assoluta, distinto per dimensione della famiglia e popolazione del comune. Se ipotizziamo che una famiglia non possa destinare più del 30% del proprio reddito al pagamento dell'affitto, soglia oltre la quale il canone diventa insostenibile secondo la letteratura, possiamo considerare poveri dal punto di vista abitativo i nuclei in cui il 30% dell'ISE è inferiore al valore monetario della componente affitto stimata dall'ISTAT¹¹ (Tabella 2.19). Mediamente le famiglie richiedenti povere dal punto di vista "abitativo" sono l'88,7% del totale. Per quelle in cui il richiedente è straniero la quota cresce di 2 punti percentuali. La povertà abitativa è, inoltre, particolarmente elevata per le famiglie con un solo componente (94%) e per quelle che vivono nelle zone urbane (91,6%). Sono, infine, più spesso povere dal punto di vista abitativo le famiglie in cui il richiedente ha più di 65 anni (92,3%).

Tabella 2.19
QUOTA DI FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA "ABITATIVA"
Valori %

Cittadinanza	Italiani	88,3
	Stranieri	91,8
Numero componenti	1	94,0
	2	88,9
	3	85,8
	4	88,0
	5+	90,1
Area	A - Polo	91,6
	C - Cintura	86,1
	D - Intermedio	88,8
	E - Periferico	90,0
	F - Ultraperifer	88,0
Classe di età del richiedente	minore di 35 anni	88,7
	36-45	88,6
	46-55	89,2
	56-65	90,5
	over 65	92,3
TOTALE		88,7

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Sono invece minoritarie tra le famiglie richiedenti quelle per le quali è stata avviata una procedura di sfratto e che si trovano in una situazione di morosità all'atto di presentazione della domanda (Tabella 2.20).

¹¹ La componente affitto è stimata dall'ISTAT determinando la dimensione minima della casa di abitazione in cui una famiglia, dato il numero di componenti, deve vivere e definendone il valore monetario, attraverso l'indagine dei consumi dell'ISTAT (per i dettagli si veda ISTAT, 2009).

Tabella 2.20
CONDIZIONI ABITATIVE DELLE FAMIGLIE RICHIEDENTI
Valori %

	Procedura di sfratto avviata	Situaz. di morosità presente all'atto di presentazione della domanda
Si	0,4	1,7
No	99,6	98,3
TOTALE	100,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

2.2.2 Il disegno della politica

In questo paragrafo prima si analizza come la politica del contributo affitto è stato disegnata e attuata in Toscana, analizzandone gli effetti distributivi e l'efficacia, e successivamente si propongono alcune ipotesi di riforma che tentano di migliorare il sistema attualmente in vigore.

- *Take-up rate*

Il take-up rate indica quanto una politica è capace di raggiungere la popolazione potenzialmente interessata. Nel caso del contributo affitto può essere misurato confrontando la numerosità dei richiedenti con quella della popolazione potenzialmente beneficiaria, composta dai nuclei familiari in possesso dei requisiti di accesso risultanti dai dati di fonte INPS.

Tabella 2.21
N° FAMIGLIE RICHIEDENTI E POTENZIALI BENEFICIARIE

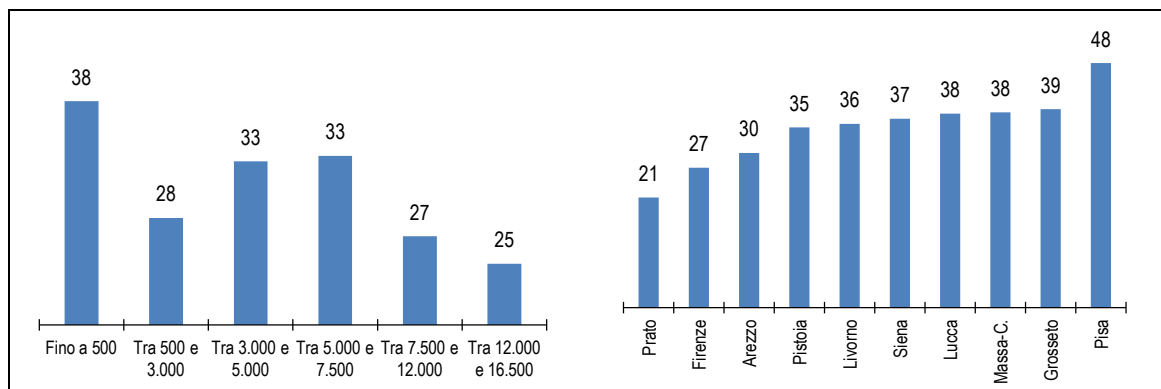
	Nuclei DSU (dati 2014)	Richiedenti	% richiedenti su potenziali
Totale famiglie che presentano DSU	325.288		
Famiglie in affitto	146.384		
Famiglie in affitto "registrato"	93.738		
Famiglie in affitto fascia A e B	62.906	20.943	33
Famiglie in affitto fascia A	50.756	17.546	35

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT e INPS

Sul totale di famiglie che fanno l'ISEE in Toscana (circa 325 mila nel 2014), il 45% dichiara di vivere in affitto di cui il 64% ha un contratto regolarmente registrato¹² (Tabella 2.21). Le famiglie in affitto con contratto registrato che hanno i requisiti per accedere al contributo affitto (nella fascia A o nella B) sono 63 mila circa a fronte di una domanda effettiva di soli 19 mila nuclei. Solo poco più del 30% delle famiglie che potrebbero potenzialmente accedere al beneficio fa, quindi, effettivamente domanda. Il take-up rate si innalza leggermente se si considerano solo le famiglie della fascia A ed è più basso per ISEE elevati (Grafico 2.22). I comuni delle Province di Pisa e Grosseto tendono ad avere un take-up più alto, all'opposto quelli nelle Province di Prato e Firenze.

¹² Si presume che abbiano un contratto registrato le famiglie che si dichiarano in affitto e che indicano il canone di locazione pagato ai fini di usufruire delle detrazioni nel calcolo dell'ISEE. Le famiglie in affitto che non indicano il canone dovrebbero avere, invece, un contratto a nero.

Grafico 2.22
TAKE-UP RATE PER CLASSI DI ISEE E PROVINCIA



Fonte: nostre elaborazioni su RT e INPS

- *Risorse disponibili*

Le domande pervenute a Regione Toscana sono quindi solo una parte di quelle che potenzialmente sarebbero potute arrivare. Tuttavia, anche per questo sotto-insieme di richiedenti le risorse stanziare sono largamente inferiori al fabbisogno. Rispetto all'importo teorico spettante (pari a circa 58 milioni di euro) le risorse effettivamente a disposizione (13 milioni di euro) sono solo il 23% (Tabella 2.23).

Tabella 2.23
RISORSE DISPONIBILI

Fascia	Importo teorico spettante (euro)	Importo erogato (euro)	Disponibile su spettante (%)
-	609.433	341.819	56,1
A	51.941.225	11.965.826	23,0
B	5.794.900	796.292	13,7
Total	58.345.558	13.103.938	22,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

- *Requisiti di accesso*

Da un'analisi delle condizioni economiche e abitative delle famiglie potenziali beneficiarie di fonte INPS è, invece, possibile capire quanto i requisiti di accesso fissati per il contributo affitto siano estensivi. La distribuzione delle famiglie potenziali beneficiarie per classi di ISEE (Tabella 2.24) mostra, ad esempio, che la soglia massima di 16.500 è elevata: solo il 7% delle famiglie che vivono in affitto ha un ISEE superiore.

Tabella 2.24
DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI ISEE DELLE FAMIGLIE POTENZIALI BENEFICIARIE

ISEE	Totale famiglie che presentano DSU (val. %)	Totale famiglie che presentano DSU in affitto registrato (val. %)
Fino a 500	7	16
Tra 500 e 3.000	8	18
Tra 3.000 e 5.000	9	18
Tra 5.000 e 7.500	11	18
Tra 7.500 e 12.000	15	16
Tra 12.000 e 16.500	12	7
Oltre 16.500	39	7
TOTALE	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

Anche le soglie ISE sono alte, solo il 10% delle famiglie in affitto registrato ha più di 28.000 euro di ISE e il 64% ha meno di 13.000 (Tabella 2.25). Tra le famiglie in affitto registrato con meno di 16.500 di ISEE, solo il 5% ha ISE maggiore di 28.000 e il 70% ha ISE inferiore a 13.000. Se si considera il sottoinsieme delle famiglie numerose la percentuale con ISE maggiore di 28.000 è tuttavia più elevata (pari al 10%).

Tabella 2.25
DISTRIBUZIONE PER CLASSI DI ISE DELLE FAMIGLIE POTENZIALI BENEFICIARIE

ISE	Totale famiglie che presentano DSU (val. %)	Totale famiglie che presentano DSU in affitto registrato (val. %)	Totale famiglie che presentano DSU in affitto registrato sotto 16.500 di ISEE (val. %)
Fino a 500	7	15	16
Tra 500 e 3.000	4	8	9
Tra 3.000 e 5.000	4	8	9
Tra 5.000 e 7.500	6	11	12
Tra 7.500 e 12.000	10	19	20
Tra 12.000 e 13.000	2	3	4
Tra 13.000 e 15.000	4	6	7
Tra 15.000 e 17.000	3	5	5
Tra 17.000 e 20.000	5	6	6
Tra 20.000 e 23.000	4	4	4
Tra 23.000 e 26.000	4	3	3
Tra 26.000 e 28.000	2	2	1
Oltre 28.000	45	10	5
TOTALE	100	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

La metà delle famiglie potenziali beneficiarie del contributo ha un'incidenza del canone sull'ISE superiore al 44%, mentre il 75% un'incidenza maggiore del 19% (Tabella 2.26). Le soglie del 14% e del 24%, rispettivamente per la fascia A e la fascia B, al di sopra delle quali si può accedere al contributo risultano quindi piuttosto basse. In particolare, tra le famiglie potenziali beneficiarie solo il 10% ha incidenza inferiore al 14% e il 30% minore del 24%.

Tabella 2.26
DISTRIBUZIONE DELL'INCIDENZA DELL'AFFITTO SULL'ISE PER LE FAMIGLIE POTENZIALI BENEFICIARIE

Percentile della distribuzione	Incidenza canone
99%	2.000%
95%	382%
90%	199%
75%	87%
50%	44%
25%	19%
10%	7%
5%	4%
1%	1%
0%	0%

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

Da notare, inoltre, come soprattutto per la fascia A, per la maggioranza delle famiglie richiedenti l'importo teorico spettante risulta essere al massimo previsto dalla normativa (3.100 euro e 2.325 euro rispettivamente per la fascia A e B), dati i livelli di ISE e i canoni pagati dalle famiglie (Tabella 2.27). Se fosse effettivamente erogato l'importo teorico spettante, invece che quello effettivo, o se l'importo teorico fosse usato come criterio per distribuire le risorse, la discriminazione tra le diverse tipologie di richiedente sarebbe, quindi, molto ridimensionata.

Tabella 2.27
QUOTA DI FAMIGLIE RICHIEDENTI CON IMPORTO TEORICO SPETTANTE AL MASSIMO

% importi al massimo su domande	
Fascia A	83
Fascia B	46

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

La quasi totalità di famiglie richiedenti contributo affitto è povera, e quindi senza'altro meritevole di un sostegno al reddito per il pagamento del contributo affitto (povere ormai tendono ad essere più in generale le famiglie che vivono in affitto), tuttavia, considerando le risorse disponibili, i requisiti di accesso fissati per accedere alla politica risultano piuttosto inclusivi.

- *Grado di copertura*

A fronte di un ammontare di risorse da distribuire largamente insufficiente rispetto a quelle necessarie la scelta degli erogatori tende, inoltre, ad essere quella di soddisfare la maggioranza dei richiedenti, anziché selezionare i più bisognosi, con un importo medio erogato molto contenuto, pari a 793 euro all'anno. L'85% delle domande di fascia A ha ricevuto un contributo affitto medio di 830 euro all'anno e quasi l'80% delle domande di fascia B ha ricevuto un contributo medio di 434 euro (Tabella 2.28).

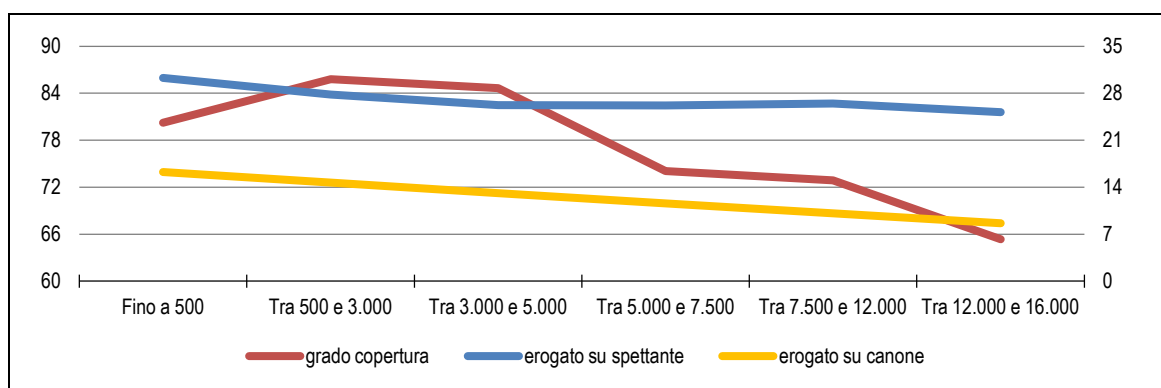
Tabella 2.28
GRADO DI COPERTURA DEI RICHIEDENTI E IMPORTO EROGATO PER FASCIA

	Beneficiari su richiedenti (%)	Contributo medio erogato (euro)
Fascia A	90	830
Fascia B	79	434
TOTALE	89	793

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS

Il grado di copertura, misurato attraverso il rapporto tra beneficiari e richiedenti, tende a diminuire, seppure in modo non lineare, per classi di ISEE. Inoltre, mentre il rapporto tra erogato e spettante è praticamente costante al variare dell'ISEE, il rapporto tra erogato e canone diminuisce in modo lineare (Grafico 2.29). Se è vero quindi che i Comuni tendono a distribuire un contributo di modesta entità a tutti i richiedenti, i criteri di soddisfacimento sembrano essere, almeno in parte, legati alle condizioni economiche familiari e al maggior bisogno. In questo senso quindi il contributo presenta caratteri di progressività, sebbene non marcati.

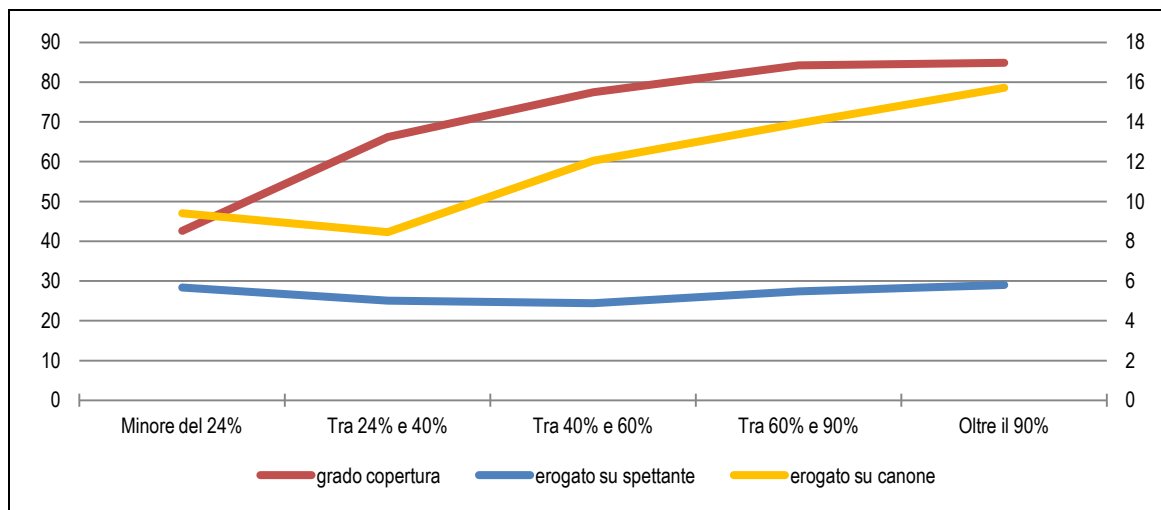
Grafico 2.29
COPERTURA E ENTITÀ DEL CONTRIBUTO PER CLASSI DI ISEE



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Analoga evidenza emerge se si analizzano questi stessi indicatori per livelli di incidenza del canone sull'ISE. Il grado di copertura aumenta all'aumentare dell'incidenza, cioè del peso del canone sull'ISE. Il rapporto tra erogato e spettante è costante, ma quello tra erogato e canone aumenta con il crescere dell'incidenza dell'affitto sull'ISE (Grafico 2.30).

Grafico 2.30
 COPERTURA E ENTITÀ DEL CONTRIBUTO PER CLASSI DI INCIDENZA DEL CANONE SULL'ISE



Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

- *Efficacia/adequatezza*

Ma il contributo è in grado di far uscire i nuclei familiari dalla condizione di povertà abitativa o quantomeno di ridurre il disagio? La risposta alla prima domanda è negativa. Come era facile attendersi, data l'esiguità del contributo erogato all'ampia platea di beneficiari, il contributo non è capace di riportare l'incidenza del canone sull'ISE al di sotto delle soglie del 14% e del 24 (Tabella 2.31). La poverty exit, che abbiamo misurato con la quota di famiglie che dopo il contributo riesce ad arrivare ad un'incidenza del canone di locazione sull'ISE inferiore alle soglie del 14% e del 24%, è pari a meno di un punto percentuale. Anche se tutto l'importo teorico spettante fosse erogato solo un 18% delle famiglie uscirebbe dalla condizione di povertà¹³.

Tabella 2.31
 POVERTY EXIT: quota di famiglie che esce dalla condizione di povertà

Post importo erogato	0,2%
Post importo teorico spettante	18,4%

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Il contributo affitto è, tuttavia, in grado di attenuare il disagio. L'incidenza media del canone sull'ISE passa dall'85% al 75% dopo il contributo affitto. Sarebbe passata a 45% se invece fosse stato erogato tutto l'importo teorico spettante (Tabella 2.32).

¹³ Sono considerati in questo caso solo i richiedenti con ISE maggiore di 0, dato che per quelli con ISE nullo l'incidenza non è calcolabile.

Tabella 2.32
POVERTY GAP: incidenza dell'affitto sull'ISE prima e dopo la politica

Fascia	Canone (euro)	Canone al netto del contributo (euro)	Canone al netto del contributo teorico spettante (euro)	Incidenza del canone sull'ISE (%)	Incidenza del canone al netto del contributo sull'ISE (%)	Incidenza del canone al netto del contributo teorico spettante sull'ISE (%)
-	6.094	5.347	3.270	103	91	55
A	5.663	4.895	2.701	115	99	55
B	6.571	6.331	4.806	39	38	28
Totale	5.821	5.116	3.051	85	75	45

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

- *Simulazione di politiche alternative*

La politica di erogazione del contributo ad integrazione dei canoni di locazione implementata dalla Regione Toscana ha in sintesi le seguenti caratteristiche.

- Le famiglie potenziali beneficiare del contributo sono generalmente povere o comunque in condizioni economiche disagiate (caratteristica che riguarda ormai la quasi totalità delle famiglie in affitto nel nostro paese).
- Il *take up rate* è piuttosto basso, molti dei potenziali beneficiari non fanno nemmeno domanda. I motivi possono essere svariati e di difficile individuazione. Potrebbe esserci un problema di scarsa conoscenza della misura oppure le famiglie potrebbero nel tempo aver appreso che le risorse disponibili e il contributo erogato è piuttosto contenuto e non tale da giustificare i "costi" del fare la domanda (tempo, burocrazia, ecc.). Per gli stranieri potrebbe esserci un problema di raggiungimento del requisito della residenza continuativa.
- Anche per il sotto-insieme ristretto di famiglie che fa domanda le risorse stanziare sono largamente insufficienti a coprire il fabbisogno.
- I requisiti di accesso stabiliti per la politica sono, nonostante le risorse scarse a disposizione, poco selettivi, sia per quanto riguarda le soglie di ISEE e ISE sia per la fissazione delle soglie di incidenza al di sopra delle quali si è considerati meritevoli di un intervento.
- Neppure sulla scelta dei beneficiari si discrimina molto. Il grado di copertura è elevato e sono pochi, quindi, i richiedenti che vengono esclusi dall'erogazione di un contributo. Si preferisce pagare un contributo piuttosto contenuto a tanti nuclei familiari, non capace di farli uscire dalla povertà abitativa, anche se in grado almeno di ridurne l'intensità.
- Le modalità e i criteri di erogazione del contributo cambiano da comune a comune e non sono note. Sembra presente comunque una, seppur debole, relazione negativa tra copertura e rapporto tra erogato e canone rispetto alle condizioni economiche familiari, quindi una certa progressività.
- Sono inoltre presenti delle incoerenze e iniquità nelle modalità con cui è stata disegnata la politica. Anche se non vi fosse un vincolo di bilancio e venisse pagato l'intero importo teorico i beneficiari sarebbero poco differenziati tra loro, dato che per molti di loro l'importo teorico raggiunge il massimo stabilito per ciascuna delle due fasce. In aggiunta, le modalità di determinazione dell'importo erogato non tengono conto né del differente costo dell'abitazione da zona a zona né della necessità di evitare di erogare importi molto bassi, al di sotto dei quali il beneficio supera il costo amministrativo e burocratico.

A partire dai limiti dell'attuale sistema abbiamo provato ad immaginare uno strumento alternativo a quello esistente, che consideriamo preferibile dal punto di vista equitativo, e ne abbiamo valutato gli effetti distributivi e di gettito. In particolare, secondo il nostro schema di intervento, che chiameremo "legato alla povertà abitativa", è considerata povera in senso abitativo e quindi meritevole di un intervento pubblico la famiglia per la quale il 30% dell'ISE non è in grado di coprire i costi minimi della casa, definiti attraverso la componente abitativa della soglia di povertà assoluta dell'ISTAT, quindi diversi per numero di componenti e zona di

abitazione. Le famiglie che non riescono a coprire i costi dell'abitazione per vivere una vita dignitosa ricevono un sostegno, in base ad meccanismo di *top-up*, che è uguale alla differenza tra il 30% dell'ISE e la componente abitativa della soglia di povertà assoluta¹⁴. Questo meccanismo adotta per il contrasto alla povertà abitativa criteri simili a quelli recentemente utilizzati a livello nazionale per il nuovo strumento di contrasto alla povertà, denominato Reddito di Inclusione (REI).

Come abbiamo visto nel paragrafo 2.1 alcune Regioni, come la Lombardia, a fronte della scarsità di risorse disponibili, hanno deciso nel tempo di adottare criteri di accesso all'intervento di sostegno all'affitto sempre più stringenti e disegni della politica piuttosto semplificati. Al fine di valutare quali sarebbero gli effetti distributivi di una tale scelta per la Toscana abbiamo, quindi, simulato un secondo schema di intervento alternativo a quello esistente ma a parità di costi. Secondo questo intervento, che definiamo "selettivo", possono accedere al sostegno solo le famiglie con un ISEE inferiore a 6.000 euro ed un'incidenza dell'affitto maggiore del 30% dell'ISE. Similmente a quanto fatto dalla regione Lombardia non si applica un meccanismo di *top-up*, ma ogni beneficiario riceve un importo indipendente dall'ISE di partenza, che dipende però dal numero di componenti e dalla zona di residenza.

Al fine di valutare gli effetti di gettito e distributivi di queste due ipotesi, l'intervento "legato alla povertà abitativa" e quello "selettivo", abbiamo simulato le nuove regole sulle domande pervenute per il contributo erogato nel 2015¹⁵. La simulazione non tiene conto, quindi, delle famiglie potenziali beneficiarie che non hanno fatto domanda di contributo affitto nel 2015, ma potrebbero farlo con il nuovo strumento.

Le due simulazioni, quella in cui l'importo è "legato alla povertà abitativa" e quella "selettiva", sono, quindi, confrontate con l'importo effettivamente erogato e con quello teorico spettante¹⁶, in termini di gettito, effetti distributivi, capacità di far uscire le famiglie dalla povertà ed efficiente uso delle risorse. Gli indicatori utilizzati per confrontare gli interventi sono quelli riportati in tabella 2.33. Sono considerati innanzitutto il costo della politica, la quota di domande che hanno beneficiato dell'intervento e il contributo medio erogato. Quindi sono calcolati gli indici di redistribuzione prima e dopo l'intervento. Il gini pre-intervento misura il grado di disuguaglianza nella distribuzione dell'ISE pro capite prima che venga erogato il contributo affitto, quello post-intervento, invece, tiene conto del trasferimento ricevuto nei vari schemi di intervento. L'indice Reynold-Smolensky non è altro che la differenza tra il gini pre-intervento e quello post-intervento, ed è tanto maggiore quanto più elevata è la capacità redistributiva del contributo affitto. A sua volta, inoltre, può essere scomposto in tre componenti, i) l'aliquota media, che è una sorta di rapporto tra contributo medio erogato e ISE, ii) l'indice di Kakwani che misura la progressività del trasferimento, cioè quanto la distribuzione dell'ISE post-intervento (inclusiva del contributo affitto) sia più favorevole verso la parte bassa della distribuzione dei redditi, rispetto all'ISE pre intervento e iii) il re-ranking, vale a dire l'eventuale riposizionamento nell'ordinamento delle famiglie dalla più povera alla più ricca post-intervento.

Sono analizzati, inoltre, gli effetti delle politiche nel ridurre la quota di famiglie in condizione di povertà abitativa (secondo la nostra definizione basata sulla componente abitativa della soglia di povertà assoluta dell'ISTAT). Per misurare l'efficacia della politica sono riportati, in aggiunta, due indicatori di target efficiency, i) la spesa efficiente data dal rapporto tra la spesa

¹⁴ La soglia potrebbe tuttavia essere ricalcolata per la Toscana stimando più precisamente le dimensioni ottimali dell'abitazione e il suo valore monetario sul territorio regionale.

¹⁵ Sono state escluse le famiglie richiedenti per le quali l'ISEE e/o l'ISE sono mancanti.

¹⁶ Valutiamo, quindi, che cosa sarebbe accaduto se in assenza di vincoli di bilancio tutto l'importo teorico spettante fosse stato erogato alle famiglie.

destinata ai beneficiari poveri prima dell'intervento che, grazie al trasferimento, arrivano alla soglia di povertà o poco sopra e ii) l'eccesso di spesa, destinato alle famiglie non povere prima della politica o che grazie ad essa superano di molto (oltre il 20%) la soglia di povertà. Per analizzare ancora più nel dettaglio chi sono i beneficiari dei diversi interventi ne abbiamo anche riportato la distribuzione per classi di ISEE.

Tabella 2.33
EFFETTI DI GETTITO E DISTRIBUTIVI DI IPOTESI ALTERNATIVE DI CONTRIBUTO AFFITTO

	Erogato	Teorico spettante	Importo legato alla povertà abitativa	Intervento selettivo
Costi e platea di beneficiari				
costo dell'intervento (mln euro)	12.3	55.7	46.7	12.3
% beneficiari	78	99	89	77
contributo medio (euro)	780	2,779	2,615	784
Indici di redistribuzione				
Gini pre-intervento	0.52	0.52	0.52	0.52
Gini post-intervento	0.47	0.38	0.32	0.46
Reynolds-Smolensky net redis. effect	0.05	0.14	0.19	0.06
Average tax rate	0.12	0.50	0.41	0.09
Kakwani progressivity index	-0.51	-0.49	-0.79	-0.71
Reranking	0.01	0.03	0.03	0.00
Poverty exit (%)	17%	60%	100%	5%
Indicatori di target efficiency				
horizontal expenditure efficiency	52%	33%	100%	88%
spillover	48%	67%	0%	12%
Distribuzione % dei beneficiari che escono dalla povertà per ISEE				
Fino a 500	3%	5%	31%	5%
Tra 500 e 3.000	0%	15%	23%	1%
Tra 3.000 e 5000	6%	32%	24%	17%
Tra 5.000 e 7.500	40%	29%	16%	77%
Tra 7.500 e 12.000	41%	16%	6%	0%
Tra 12.000 e 16.500	9%	3%	0%	0%
Totale	100%	100%	100%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati RT

Il costo di uno schema di reddito minimo legato alla povertà abitativa, ideato senza vincoli di gettito, si aggira sui 47 milioni di euro, un livello inferiore a quello che avremmo avuto se ai richiedenti fosse stato erogato l'importo teorico spettante, anziché quello effettivamente erogato. La misura "selettiva" per costruzione ha lo stesso costo dell'importo effettivamente erogato. Il sistema "legato alla povertà abitativa" è confrontabile quindi più direttamente con l'importo teorico spettante, mentre il sistema "selettivo" con quello attualmente in vigore.

Nel sistema "legato alla povertà abitativa" si tende a coinvolgere una ampia platea di beneficiari, l'89%, dato che effettivamente, come sottolineato nell'analisi precedente, la quasi totalità delle famiglie richiedenti può essere considerata povera dal punto di vista abitativo. Con l'importo teorico spettante, d'altra parte, praticamente tutte le famiglie avrebbero ricevuto il contributo (il 99%). Quali sono le differenze in termini distributivi? Il gini post-intervento nel contributo affitto "legato alla povertà abitativa" è pari a 0,32 quindi più basso rispetto a quello dell'importo teorico spettante, 0,38. La capacità redistributiva dell'intervento da noi ipotizzato è quindi maggiore rispetto a quello teorico. Questa maggiore capacità non dipende dal livello di contributo erogato, mediamente inferiore rispetto all'importo teorico, come testimoniato anche dall'aliquota media, ma piuttosto da una sua maggiore progressività. Questo significa che il contributo affitto nello schema di disegno "legato alla povertà abitativa" avvantaggia molto di più la parta bassa della distribuzione delle famiglie per ISEE rispetto a quanto sarebbe potuto avvenire con l'importo teorico spettante. Chiaramente, per costruzione, con lo schema "legato alla povertà abitativa" tutte le famiglie beneficiarie uscirebbero dalla povertà abitativa, mentre

con l'importo teorico spettante il 60%. Mentre le risorse assegnate con lo schema "legato alla povertà abitativa" sono ben targettizzate, come testimoniano gli indicatori di target efficiency, una parte rilevante delle risorse assegnate attraverso l'importo teorico spettante è un eccesso di spesa (il 67%), che porta le famiglie povere molto oltre la soglia di povertà o trasferisce ulteriori risorse alle famiglie non povere. Solo, infatti, il 33% delle risorse dell'importo teorico spettante servono per portare le famiglie alla soglia di povertà abitativa da noi definita. In effetti, i beneficiari che avrebbero goduto di questo intervento non sono concentrati nelle prime classi di ISEE, ma distribuite anche in quelle più elevate, in cui è più probabile che con il trasferimento ricevuto si superi la soglia di povertà abitativa e il bisogno è meno estremo.

Nel sistema "selettivo" la platea di beneficiari coinvolta è molto simile rispetto all'importo effettivamente erogato. Anche fissando una soglia di ISEE molto bassa (6.000 euro) non si riesce a discriminare tra le famiglie, dato che la maggioranza ha condizioni economiche di estrema povertà. Conseguentemente il contributo medio erogato delle due misure, a parità di gettito, è simile e attorno ai 780 euro. La capacità redistributiva del contributo "selettivo" è, tuttavia, più elevata rispetto all'importo erogato, l'indice di gini post intervento è più basso e, soprattutto, l'indice di kakwani è, in valore assoluto, molto più elevato perché maggiore è il grado della sua efficienza di spesa, pari all'88% contro il 52%. Il contributo affitto erogato destina, infatti, un eccesso di spesa alle famiglie che non sono povere o le porta al di sopra della soglia di povertà (48%). Per avere conferma di questo effetto basta guardare la diversa distribuzione dei beneficiari per classi di ISEE, tutta concentrata per costruzione al di sotto dei 6.000 euro nello schema di intervento selettivo, mentre più distribuita a favore delle classi di ISEE più elevate nel contributo affitto effettivamente erogato. Non stupisce che ne risulti una quota di famiglie che esce dalla condizione di povertà più elevata nello schema attuale rispetto a quello "selettivo": nel primo si trasferiscono risorse a molte famiglie meno povere, ma più vicine alla soglia di povertà (da cui spesso escono anche di oltre il 20%), nel secondo ci si concentra sulle poverissime, per le quali l'importo del contributo non è tuttavia sufficiente ad uscire dalla condizione di povertà.

In sintesi, il contributo affitto "legato alla povertà abitativa", senza alcun vincolo di risorse, avrebbe maggiore capacità di far uscire le famiglie dalla povertà e sarebbe molto più redistributivo dell'importo teorico spettante previsto dalla normativa. Uno strumento di questo tipo potrebbe venire prima o essere affiancato ad un reddito minimo garantito di ultima istanza (simile a quello recentemente introdotto a livello nazionale) disegnato con requisiti e criteri simili. Uno strumento più "selettivo" sarebbe molto più capace, rispetto a quello erogato, di concentrare le risorse sulle famiglie in condizioni di povertà estrema, unica vera fascia di popolazione a cui, un contributo con stanziamenti così scarsi, può realisticamente rivolgersi.

2.3

I fondi a sostegno della morosità incolpevole

- *Il fondo regionale*

Gli interventi a sostegno della morosità incolpevole sono nati molto più recentemente rispetto al fondo ad integrazione dei canoni di affitto. Complice l'aggravarsi della crisi economica e il conseguente aumento delle richieste di esecuzione di sfratto la Regione Toscana ha introdotto nel 2012, per la prima volta, una misura sperimentale per la prevenzione dell'esecutività degli sfratti per morosità. Obiettivo della misura è evitare l'esecuzione degli sfratti che riguardano nuclei familiari in temporanea difficoltà economica determinata dalla perdita del lavoro, dalla messa in mobilità o cassa integrazione, dalla cessazione dell'attività lavorativa o da malattie

gravi o decesso di un componente. Il contributo è concesso in presenza di un procedimento di intimazione di sfratto per morosità per il quale non sia ancora intervenuto il provvedimento di convalida o per cui non c'è stata ancora una sua esecuzione, in modo da creare le condizioni per il mantenimento e la prosecuzione della locazione, anche attraverso l'eventuale sottoscrizione di un nuovo contratto di locazione riferito al medesimo alloggio.

I richiedenti il contributo devono essere in possesso dei seguenti requisiti¹⁷.

- a) Almeno uno dei componenti è un lavoratore dipendente, autonomo o precario colpito dagli effetti della crisi economica, con conseguente riduzione della capacità reddituale per vari motivi:
 - licenziamento, escluso quello per giusta causa, giustificato motivo soggettivo e per dimissioni volontarie;
 - accordi aziendali o sindacali con riduzione dell'orario di lavoro;
 - cassa integrazione ordinaria o straordinaria;
 - collocazione in stato di mobilità;
 - mancato rinnovo di contratti a termine o di lavoro atipico;
 - cessazione di attività libero-professionali o di impresa, aperte da almeno 12 mesi;
- b) malattia grave, infortunio o decesso di un componente il nucleo familiare che abbia comportato la riduzione del reddito o la necessità di far fronte a spese mediche e assistenziali di particolare rilevanza.
- c) ISE inferiore a 35.000 euro e ISEE non superiore a 20.000 euro.
- d) non titolarità per una quota superiore al 30 % di un immobile a destinazione abitativa.

Per ciascuno degli anni dal 2012 al 2015 la Regione ha stanziato 4 milioni di euro da ripartire per ciascun ambito L.O.D.E., coinvolgendo quindi tutto il territorio regionale, incrementati di un ulteriore milione di euro nel 2016. I Comuni hanno successivamente facoltà di introdurre requisiti di accesso più restrittivi e/o ulteriori rispetto a quelli previsti dalla Regione, anche in relazione alle condizioni sociali ed economiche del proprio territorio.

- *Il fondo nazionale*

L'intervento nazionale a sostegno degli inquilini morosi incolpevoli è stato introdotto successivamente a quello regionale con la legge 124 del 2013, che ha istituito un fondo presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con una dotazione complessiva pari a 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015, successivamente incrementata per un totale di 225,92 milioni di euro fino al 2020. Il decreto del Ministero dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Economica, del 14 maggio 2014, ha successivamente attuato la legge nazionale, stabilendo il riparto tra le Regioni e i criteri di distribuzione del fondo tra i Comuni. Differentemente rispetto al fondo regionale, destinato a tutto il territorio regionale, le risorse del Fondo possono successivamente essere ripartite solo nei Comuni capoluogo ed ad alta tensione abitativa.

Il decreto nazionale indica, infine, i criteri di definizione della condizione di morosità incolpevole, come la perdita del lavoro per licenziamento, gli accordi aziendali e sindacali con riduzione dell'orario di lavoro, la cassa integrazione, il mancato rinnovo di contratti a termine o atipici, le cessazioni di attività di lavoro autonomo, la malattia grave, l'infortunio o il decesso di un componente del nucleo familiare con conseguente consistente riduzione del reddito complessivo del nucleo stesso, la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per spese mediche e assistenziali. L'importo massimo erogato è pari a 8.000 euro mentre

¹⁷ Dal 2013 i requisiti sono stati allentati. Per i lavoratori autonomi ad esempio è possibile accedere al contributo se hanno avuto una flessione consistente dell'attività lavorativa anche se non è cessata. Inoltre, come ulteriore causa di riduzione del reddito familiare è stato considerata la separazione, l'allontanamento o la detenzione di un componente il nucleo familiare.

possono accedere al contributo solo le famiglie con ISEE inferiore a 26.000 euro e ISE minore di 35.000 euro.

- *Le risorse stanziare*

I Comuni che nel 2016 hanno utilizzato i due fondi, nazionale e regionale, per combattere la morosità incolpevole sono complessivamente 95, di cui 22 il fondo nazionale, 58 quello regionale e 15 entrambi i fondi (Tabella 2.34).

Tabella 2.34
N° COMUNI BENEFICIARI PER FONDO

Tipo fondo	N°	Val. %
Nazionale	22	23
Regionale	58	61
Entrambi	15	16
Total	95	100

Fonte: nostre elaborazioni su RT

Complessivamente le risorse per la morosità incolpevole disponibili sono risultate pari a circa 3,2 milioni di euro a fronte di 4,3 milioni di euro di richieste. La copertura delle domande tende ad essere totale, praticamente tutte sono soddisfatte, con una percentuale di erogato su richiesto molto alta e pari mediamente al 73%. Il contributo medio erogato si aggira attorno ai 4.600 euro (Tabella 2.35).

Tabella 2.35
RISORSE E COPERTURE

Tipo	Importo richiesto (euro)	Importo erogato (euro)	N° domande	N° soddisfatte	Erogato su richiesto (%)	Importo erogato medio (euro)
Nazionale	2,288,782	1,622,637	342	338	71	4801
Regionale	2,078,955	1,573,285	354	354	76	4444
Totale	4,367,737	3,195,922	696	692	73	4618

Fonte: nostre elaborazioni su RT

- *Le caratteristiche dei richiedenti rispetto al contributo affitto*

Al fine di analizzare le caratteristiche dei beneficiari dei fondi a sostegno della morosità incolpevole abbiamo effettuato un confronto rispetto alla platea delle famiglie che ha fatto domanda di contributo affitto. La condizione di morosità incolpevole dovrebbe, infatti, toccare un sottoinsieme di famiglie che vive in locazione per le quali si è raggiunta una situazione di estrema criticità tale da non riuscire più a pagare l'affitto, neppure compensata da eventuali contributi pubblici. Inoltre, per come sono definiti i requisiti di accesso, molto legati agli effetti negativi della crisi sulle dinamiche del mercato del lavoro, tenderanno ad accedere al contributo tipologie di famiglie diverse rispetto a quelle richiedenti il contributo affitto.

In effetti, i beneficiari dei fondo a sostegno della morosità incolpevole tendono ad essere più spesso, di quelli del contributo affitto, stranieri tipicamente caratterizzati da condizioni economiche peggiori rispetto agli italiani (Tabella 2.36).

Tabella 2.36
CITTADINANZA DEI RICHIEDENTI DEI FONDI CONTRO LA MOROSITÀ E DEL CONTRIBUTO AFFITTO
Valori %

	Morosità incolpevole			Contributo affitto
	Nazionale	Regionale	Totale	
Italiani	58	49	53	41
Stranieri	42	51	47	59
Totale	100	100	100	100

Inoltre, soprattutto i beneficiari del fondo regionale ma anche quelli del fondo nazionale, meno frequentemente rispetto ai richiedenti il contributo affitto, sono anziani over-65. Si tratta, infatti, più spesso di famiglie in cui il richiedente ha un'età compresa tra i 45 e i 65 anni, quindi in età lavorativa e molto più colpiti dalla crisi del mercato del lavoro (Tabella 2.37).

Tabella 2.37
CLASSE DI ETÀ DEI RICHIEDENTI DEI FONDI CONTRO LA MOROSITÀ E DEL CONTRIBUTO AFFITTO
Valori %

	Morosità incolpevole			Contributo affitto
	Nazionale	Regionale	Totale	
Fino a 35	19	19	19	20
Tra 35 e 45	27	31	29	29
Tra 45 e 50	15	13	14	18
Tra 50 e 65	26	29	28	9
Oltre 65	14	8	11	24
TOTALE	100	100	100	100

3.

I RISULTATI. LE RISPOSTE AI QUESITI VALUTATIVI

3.1 Qual è il profilo socio-economico dei richiedenti e dei beneficiari dei diversi strumenti?

- Vi sono differenze significative tra quello dei beneficiari e di coloro che, pur richiedendolo, non accedono al beneficio?
- Vi sono differenze tra il profilo socio-economico dei beneficiari delle diverse tipologie di intervento?
- Vi sono aree di sovrapposizione fra i beneficiari dei diversi interventi o aree di bisogno sistematicamente non coperte?
- Quale ruolo svolgono le Commissioni territoriali per il contrasto del disagio abitativo?

Per i beneficiari ERP, le informazioni disponibili sono estremamente ridotte.

Si tratta in primo luogo di dati di flusso, relativi a coloro che hanno fatto domanda per l'accesso all'ERP e sono stati inclusi nella lista di attesa, e che dunque solo potenzialmente potranno diventare beneficiari. E' ragionevole attendersi che il loro profilo possa essere molto diverso da quello degli attuali beneficiari (dato di stock). Inoltre, si tratta anche di un dato molto parziale rispetto all'universo di riferimento, relativo solo ai Comuni di Firenze e Pisa e con un diverso grado di disaggregazione dei dati resi disponibili.

Dati tutti i limiti descritti, possiamo evidenziare che, sommando i casi di Pisa e Firenze, il 60% degli ammessi in lista di attesa nel 2016 è costituito da stranieri.

Il 55% dei richiedenti ha un'età fino a 45 anni (il 24% fino a 35 anni), mentre il 22% ha oltre 55 anni (11% oltre 65 anni). La distribuzione per età è però molto diversa tra stranieri e italiani: i primi hanno un'incidenza doppia rispetto ai secondi nella fascia di età fino a 45 anni (69% contro 36%), di contro gli italiani hanno un'incidenza quadrupla rispetto agli stranieri oltre i 55 anni (41% contro 10%).

Solo per il caso di Pisa, è disponibile un dato parziale sull'incidenza dell'handicap: i richiedenti che ottengono un punteggio in base al criterio della presenza dell'handicap sono complessivamente il 14% del totale. La presenza di handicap è correlata positivamente all'età, per cui essa è più alta per gli italiani (21%) che per gli stranieri (9%).

Le informazioni più ricche sono disponibili per i richiedenti il contributo per l'affitto. Le famiglie che chiedono di accedere a questo tipo di strumento sono sostanzialmente in condizione di povertà. L'86,4% è, infatti, povero in senso assoluto, cioè privo del reddito necessario non solo per il sostegno dei costi di abitazione, ma anche di tutti gli altri beni e servizi minimi per vivere una vita dignitosa. La quota di famiglie povere raggiunge livelli più elevati se il richiedente è straniero (92,3%), se è presente un elevato numero di componenti (91,8% per nuclei con 4 e 92,8% con 5+ membri), se la famiglia vive in una zona periferica (89,9%) e se il richiedente ha età compresa tra i 35 e i 45 anni (88,2%). Relativamente all'analisi delle caratteristiche familiari il fondo affitti risulta coinvolgere per il 41% un richiedente straniero e, nel confronto per classi di età, emergono come molto numerose le famiglie in cui il richiedente ha più di 65 anni (24%), a cui seguono quelle con richiedente tra i 36 e i 45 anni (29%) e quelle con un under-35 (20%).

Confrontando la numerosità dei richiedenti con quella della popolazione potenzialmente beneficiaria, composta dai nuclei familiari in possesso dei requisiti di accesso risultanti dai dati di fonte INPS, si evidenzia che solo il 30% delle famiglie che potrebbero potenzialmente accedere al beneficio fa effettivamente domanda. I motivi di questa bassa partecipazione possono essere svariati e di difficile individuazione. Potrebbe esserci un problema di scarsa conoscenza della misura oppure un effetto di scoraggiamento dovuto all'incertezza e alla

dimensione modesta del contributo, tale da non giustificare i “costi” del fare domanda (tempo, burocrazia). Per gli stranieri, potrebbe esserci un problema di non raggiungimento del requisito della residenza continuativa.

I beneficiari del fondo a sostegno della morosità incolpevole, se confrontati con quelle richiedenti contributo affitto, tendono ad essere più spesso stranieri. Inoltre, soprattutto i beneficiari del fondo regionale ma anche quelli del fondo nazionale, meno frequentemente rispetto ai richiedenti il contributo affitto, sono anziani over-65. Si tratta, infatti, più spesso di famiglie in cui il richiedente ha un'età compresa tra i 45 e i 65 anni, quindi in età lavorativa e molto più colpiti dalla crisi del mercato del lavoro. Queste caratteristiche sono del resto coerenti con un intervento che ha come principale requisito per l'accesso la perdita del lavoro.

Incrociando i dati individuali delle tre misure emerge come non vi sia sovrapposizione tra i richiedenti sostegno per la morosità incolpevole e le altre due misure. Il sostegno diretto agli inquilini che, non per loro colpa, si sono trovati coinvolti in un procedimento di sfratto si conferma quindi un intervento che agisce come meccanismo di ultima istanza ed emergenziale contro, soprattutto, gli effetti negativi della crisi sul mercato del lavoro.

Tra i richiedenti alloggi di edilizia residenziale pubblica e quelli che hanno fatto domanda di contributo affitto troviamo, invece, una non irrilevante area di sovrapposizione (pari a circa il 20% del totale delle domande di ERP). Le due politiche di intervento sembrano, pertanto, rispondere al medesimo obiettivo, quello di fornire un sostegno, di lunga durata, alle famiglie per le quali i costi dell'abitare incidono in misura insostenibile.

3.2 Quale impatto hanno le misure attivate sul livello di disagio dei beneficiari?

· In particolare, i soggetti beneficiari, nel breve-medio periodo, trovano stabile risposta al loro disagio abitativo oppure manifestano le stesse (od ulteriori) situazioni di difficoltà?

Per i soggetti ammessi nella lista di attesa ERP ovviamente il disagio abitativo non muta finché il diritto potenziale all'alloggio non si trasforma in una vera e propria assegnazione. Data la scarsità degli alloggi complessivamente disponibili (50mila per tutto il territorio regionale) e dato il basso turnover che li caratterizza, la probabilità che un soggetto ammesso in graduatoria ottenga effettivamente l'assegnazione di un alloggio è decisamente bassa. Secondo un recente dato a scala nazionale, solo l'8% delle famiglie in lista di attesa ottiene effettivamente l'alloggio. L'ERP, per le caratteristiche che presenta ad oggi, è uno strumento che riesce a incidere efficacemente sul disagio abitativo solo su un numero molto ridotto di potenziali beneficiari. E' uno strumento tradizionale del welfare e ne riproduce tutte le caratteristiche: è costoso, molto rigido, con grosse problematiche di tipo gestionale e amministrativo. I suoi limiti ne fanno probabilmente uno strumento da dedicare al disagio estremo e alle situazioni emergenziali.

Le risorse stanziare per le famiglie richiedenti un sostegno al pagamento del canone di locazione sono largamente insufficienti a coprire il fabbisogno. Nonostante le scarse risorse disponibili la loro distribuzione tra le famiglie richiedenti avviene in modo non molto selettivo tra i richiedenti il contributo. Il grado di copertura è elevato e sono pochi, quindi, i richiedenti che vengono esclusi dall'erogazione di un contributo. Si preferisce pagare un contributo piuttosto contenuto a tanti nuclei familiari, non capace di farli uscire dalla povertà abitativa,

anche se in grado almeno di ridurne l'intensità. E' presente comunque una, seppure non marcata, progressività nella distribuzione del contributo.

Questo strumento di politica della casa è di concezione più moderna, più flessibile e più facilmente graduabile. Per accrescerne l'efficacia, tuttavia, occorrerebbero risorse decisamente superiori a quelle ad oggi disponibili. Secondo la simulazione proposta sulla base della definizione Istat della povertà abitativa, a fronte dei 12,3 milioni di euro oggi disponibili ne servirebbero 46,7, ipotizzando lo stesso rapporto tra richiedenti e potenziali beneficiari. Tuttavia, l'efficacia dello strumento potrebbe essere aumentata anche agendo in modo coordinato su altri elementi: ad esempio, si potrebbe cercare un maggior coordinamento con lo strumento del reddito di inclusione, oppure, per rimanere nell'ambito delle politiche abitative, si potrebbero adottare una serie di modifiche normative e interventi attivi tesi ad aumentare l'offerta privata di alloggi a canone calmierato (garanzie in caso di morosità dell'inquilino, o di necessità di tornare nella disponibilità dell'alloggio, sconti fiscali, facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta).

Il fondo a sostegno della morosità incolpevole rappresenta uno strumento di concezione decisamente emergenziale: esso nasce per intervenire a sostegno delle famiglie che, a causa della crisi e della conseguente perdita o diminuzione del reddito da lavoro, rischiano di perdere anche la casa in cui vivono. Per costruzione, si tratta di uno strumento che risponde effettivamente alla situazione di disagio acuto dei richiedenti (sempre a condizione che il locatore accetti il rinnovo del contratto), ma che è adatto solo come risposta di ultima istanza ed è sostenibile economicamente solo a condizione che la crisi occupazionale sia breve. Tenuto conto dei due limiti descritti, finora, esso ha fornito un supporto concreto per le famiglie beneficiarie a cui viene destinato la quasi totalità del fabbisogno richiesto per uscire dalla situazione di criticità in cui si trovano.

3.3 Come vengono gestite le risorse stanziare per i diversi interventi?

- Si evidenziano elementi di criticità nella gestione degli interventi?
- Le procedure consentono interventi tempestivi?
- Le risorse stanziare sono adeguate al fabbisogno espresso?

I limiti dell'ERP sono ormai noti da tempo. Lo strumento di intervento è sottodimensionato rispetto al fabbisogno, esso riesce dunque a dare risposte "generose" solo ad un numero molto ridotto dei soggetti in condizione di disagio abitativo. Essendo poi una prestazione di welfare "in natura" risulta uno strumento molto rigido, difficile da graduare in relazione all'evoluzione dei soggetti beneficiari (cambiamenti nella dimensione familiare, nei redditi disponibili, nelle necessità localizzative). A queste criticità connesse proprio alla natura dello strumento, se ne evidenziano altre dovute alla sua gestione amministrativa. L'attribuzione delle competenze in materia ai Comuni e a diversi soggetti gestori rende tutto il sistema estremamente frammentato e quindi difficile da gestire con criteri omogenei. Anche la stessa raccolta di informazioni comparabili, sia sugli assegnatari, sia sui soggetti in lista di attesa è di fatto impossibile. Seppur si volessero mantenere le competenze a scala locale, è necessario prevedere la costruzione di un unico sistema regionale di raccolta e analisi dei dati. Per realizzare economie si scala nella gestione degli alloggi è anche in questo caso consigliabile diminuire il numero dei soggetti gestori.

Il fondo per il sostegno al pagamento del canone di locazione è del tutto inappropriato a rispondere al bisogno espresso da parte delle famiglie. Se tutti i nuclei potenziali beneficiari facessero domanda di contributo allora il gap tra domanda e offerta diventerebbe ancora più grave. Il fondo negli anni ha infatti subito riduzioni via via più consistenti tali da renderlo sempre più inefficace. La prima modifica da apportare, dunque, sarebbe quella di prevedere un'adeguata dotazione di risorse. Come già detto, benefici in termini di maggior efficacia si potrebbero ottenere anche tramite il maggior coordinamento di questo strumento con le politiche di contrasto alla povertà e con interventi tesi a favorire un allargamento del mercato privato dell'affitto a canone sociale.

Inoltre, anche in questo caso, la frammentazione delle competenze fino al livello comunale rende molto difficile il monitoraggio sia della rilevazione del disagio, sia dei criteri con cui viene modulata la risposta allo stesso, per arrivare infine alla misura degli impatti ottenuti. E' indispensabile, per costruire delle politiche informate, prevedere la costruzione di un sistema informativo centralizzato e razionalizzato.

Il fondo per il supporto alle famiglie sfrattate ha carattere chiaramente emergenziale e può funzionare solo come strumento di risposta temporaneo ad una fase acuta di crisi. Esso non può dunque essere considerato uno strumento strutturale di politica per la casa.

3.4 Come affrontano il problema le altre regioni con criticità simili alla Toscana?

- Sono stati attivati strumenti di intervento diversi ed ulteriori rispetto a quelli utilizzati in Toscana?
- Si evidenziano best practices nelle iniziative promosse da altre regioni?

Per quanto riguarda l'ERP, il confronto con le altre regioni è stato effettuato solo per quanto riguarda i requisiti richiesti per l'accesso alla lista di attesa.

Tradizionalmente, tutte le leggi regionali prevedono il rispetto di una soglia di reddito, la non titolarità di diritti di proprietà, uso e usufrutto su altra abitazione e la residenza anagrafica o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel Comune titolare del bando. Negli ultimi anni, a seguito dell'aumento della presenza di popolazione straniera, e soprattutto a seguito dell'inasprirsi nel dibattito politico dell'argomento della "competizione per il welfare", alcune regioni hanno provveduto a modificare la normativa ERP, introducendo come requisito per l'accesso la residenza pluriennale sul territorio.

Tra le regioni che hanno introdotto recentemente il requisito della residenza storica si possono citare, oltre alla Toscana (L.R.41/2015), la Lombardia (L.R.27/2009), il Piemonte (L.R.3/2010) l'Emilia-Romagna (L.R. 15/2015) e la Liguria (L.R.13/2017).

L'introduzione del criterio della storicità della presenza, se da un lato può servire a tener conto delle situazioni di disagio di maggiore anzianità, sembra in realtà rispondere più all'obiettivo di contenere la domanda di prestazioni sociali da parte della popolazione immigrata, per esigenze di mantenimento del consenso. Si tratta, tuttavia, di un criterio che presenta almeno due elementi di debolezza: buona parte dell'immigrazione è in realtà stabile sul territorio e dunque possiede di fatto il requisito richiesto e, in secondo luogo, l'esclusione dal welfare di parti di popolazione in condizioni di bisogno rischia di rendere ancora più acuto il disagio.

Le regioni di cui abbiamo analizzato l'esperienza di attuazione dell'intervento di sostegno al canone di locazione, come la Lombardia, il Piemonte e l'Emilia Romagna, hanno, nei primi anni, apportato varie modifiche alla normativa nazionale, finalizzate a rendere i requisiti più estensivi e a selezionare nel modo più equo possibile la platea dei beneficiari. Tuttavia, col passare degli anni e con la riduzione degli stanziamenti, hanno reagito adottando criteri più restrittivi nel tentativo di rendere più efficace il contributo e di controllare la domanda.

Il sostegno alle famiglie sfrattate per morosità incolpevole è stato previsto per la prima volta in Toscana e poi ripreso a scala nazionale. Resta il fatto che si tratta di uno strumento utile se utilizzato come risposta alla fase critica di una crisi economica, non può diventare strumento ordinario di politica contro il disagio abitativo.

3.5 Raccomandazioni più generali

È emersa una variabilità di applicazione della normativa alla scala comunale (trattamento degli stranieri, durata del permesso di soggiorno, modalità di certificazione dell'impossidenza, tempi di adempimento), che potrebbe essere ridotta o almeno resa più trasparente con un sistema informativo regionale. Ciò consentirebbe anche un approccio di benchmark utilizzabile per migliorare gli interventi.

In generale si dovrebbero favorire tutti quegli interventi, non solo finanziari (sussidi e agevolazioni fiscali), ma anche normativi e regolamentari (possibilmente con decisioni prese in una cornice nazionale) tese a favorire l'espansione del mercato dell'affitto privato a canoni concordati, elemento debole del nostro sistema casa.

E' necessario raccordare maggiormente le politiche per l'accesso alla casa delle famiglie povere con gli interventi di sostegno al reddito e di contrasto all'esclusione sociale, possibilmente aumentando le risorse dedicate, che risultano estremamente esigue rispetto ai interventi simili in altri paesi europei.

BIBLIOGRAFIA

- ANNUNZIATA S. (2015), A quale titolo (di godimento)? Note per una politica della casa in una prospettiva post crisi, in CALAFATI A.G. (ed), Città tra sviluppo e declino. Un' Agenda Urbana per l'Italia, Donzelli, Roma
- ASVAPP (2015), Servizio di valutazione in materia di politiche abitative regionali. Regione Friuli-Venezia Giulia
- BALDINI M. AND POGGIO T. (2014), "The Italian housing system and the global financial crisis" in Journal of Housing and the Built Environment, vol. 29 pp. 317-334
- BALDINI M., FIORANI G., FEDERICI M., LUPATELLI G. (2013), Le politiche sociali per la casa in Italia, Quaderni della ricerca sociale n.22
- CENSIS-NOMISMA (2015), Investire sulla casa. Politiche e strumenti per l'affitto in Europa. Proposte per l'Italia
- CIRDI-COSPE (2013), La discriminazione nell'accesso all'alloggio. Analisi dei settori pubblico e privato, PCM Dipartimento per le pari opportunità
- EUPOLIS LOMBARDIA (2014), Missione valutativa. Attuazione e risultati delle misure regionali di sostegno all'affitto e all'acquisto della prima casa, Rapporti, Maggio
- 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. (2011), The target efficiency problem in Italy's housing policy. The case of Tuscany, *Housing Studies*, 26, 1, 41-67
- ISTAT (2009), La misura della povertà assoluta, Metodi e norme n.39, Roma
- LUNGARELLA R. (2006), La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna, Bologna
- POGGIO T. (2016), Una casa tra disuguaglianze e solidarietà, in *Il Mulino* n.3, pp. 477-484
- REGIONE PIEMONTE (2012), Analisi delle tredici edizioni del fondo nazionale per il sostegno alla locazione, Direzione Programmazione Strategica, pianificazione territoriale ed edilizia. Luglio 2012
- REGIONE PIEMONTE (2013), Analisi delle tredici edizioni del fondo nazionale per il sostegno alla locazione, Direzione Programmazione Strategica, pianificazione territoriale ed edilizia. Novembre
- SALVI DEL PERO A., ADEMA W., FERRARO V., FREY V. (2016), "Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 176