

## Il disagio abitativo in Toscana e i suoi riflessi sulla povertà delle famiglie

### 1. IL DISAGIO ABITATIVO: LE DIVERSE ARTICOLAZIONI

Nel concetto di disagio abitativo rientrano condizioni di deprivazione caratterizzate da diversi gradi di intensità: dalle manifestazioni più acute, cioè i fenomeni di vera e propria esclusione abitativa, a forme meno manifeste ma più diffuse di disagio, che implicano una qualche forma di inadeguatezza dell'alloggio, dalla sua localizzazione al suo dimensionamento, dalla qualità dello stato di manutenzione fino all'eccessivo peso economico sulle risorse familiari.

Quest'ultimo aspetto, noto come problema dell'*home affordability* (cioè, sostenibilità delle spese per l'accesso all'abitazione), è il più diffuso nei territori a sviluppo maturo e il più sensibile all'evoluzione del contesto economico. Esso, infatti, è il risultato dell'interazione tra più fattori: l'evoluzione del mercato del lavoro, in termini di durata dei contratti e livello delle retribuzioni, dal lato della disponibilità del reddito da parte delle famiglie; il livello dei prezzi di mercato delle case e il costo dei mutui, oppure il livello degli affitti, dal lato delle uscite familiari da sostenere.

La combinazione di questi fattori tende ad assumere articolazioni differenziate per territorio, con picchi maggiori di disagio nelle aree più costose come le aree urbane e turistiche, e per soggetti sociali, con maggiori difficoltà a carico delle famiglie più giovani e a più basso reddito, oltre che con maggiore instabilità sul mercato del lavoro. Essendo quello della casa un bisogno primario, che può essere solo limitatamente contenuto, è evidente che al crescere della sproporzione tra risorse disponibili e costi dell'abitare, cresce l'esposizione delle famiglie a una condizione di povertà.

Nel seguito del lavoro proponiamo la costruzione di un indice di *home affordability* e l'analisi della sua evoluzione nel tempo, oltre che della sua articolazione territoriale e sociale. Seguono un richiamo agli strumenti di politica della casa vigenti e la stima di un fabbisogno finanziario per il loro potenziamento.

### 2. IL DISAGIO ABITATIVO IN TOSCANA: SPECIFICITÀ

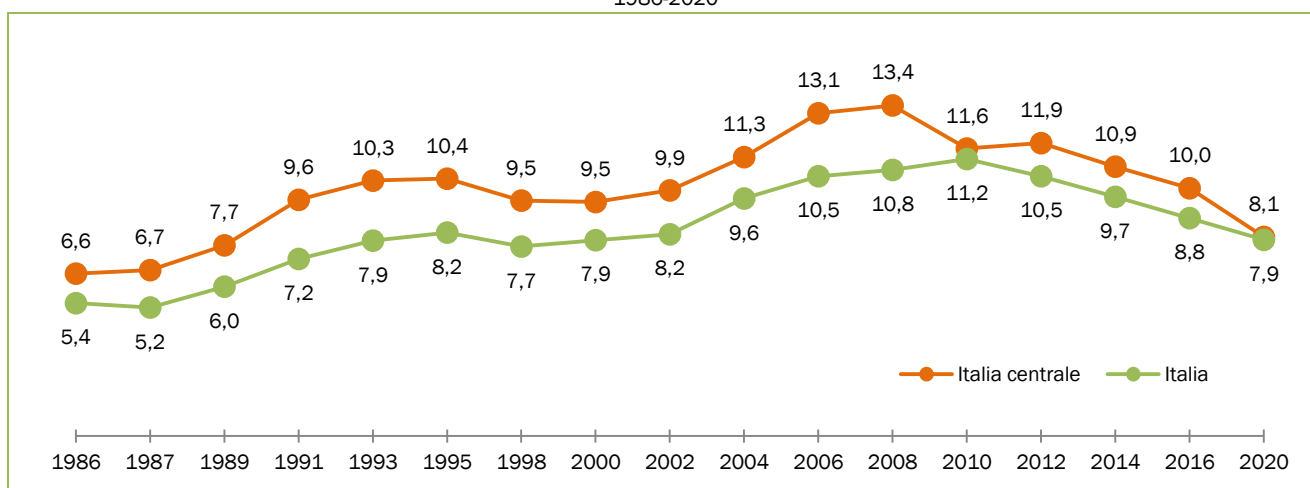
La Toscana, dal punto di vista della condizione abitativa, offre complessivamente un quadro di buona solidità dal momento che, secondo i dati EU-Silc, il 72% delle famiglie risiede in case di proprietà, il 19% in affitto e il 9% in abitazioni a titolo gratuito; si tratta di valori in linea, specie quello sulla diffusione della proprietà, con la media nazionale. Storicamente infatti la questione abitativa in Italia e conseguentemente anche in Toscana, è stata affrontata favorendo la diffusione della proprietà immobiliare<sup>1</sup>. Si tratta di un incentivo esteso a tutte le famiglie, anche se la proprietà risulta oggi meno diffusa, come verrà mostrato più specificatamente nel proseguo, soprattutto tra i nuclei familiari meno abbienti.

Tra gli indicatori più rappresentativi della presenza di condizioni di disagio, vi è il rapporto tra il costo dell'acquisto di un'abitazione e il reddito disponibile, che dà la misura dello sforzo a cui le famiglie devono fare fronte per assicurarsi un'abitazione. A tale scopo, utilizzando le indagini sui bilanci delle famiglie italiane di Banca d'Italia, è stato definito un indice che rapporta il valore al mq di un'abitazione

<sup>1</sup> Tra i provvedimenti adottati volti a favorire la proprietà dell'abitazione, possiamo citare l'accesso agevolato ai mutui prima casa, così come la detassazione sulla proprietà immobiliare riguardante la prima casa.

con i redditi medi da lavoro<sup>2</sup>. Immaginando di destinare la totalità di tali entrate per l'acquisto della casa e facendo riferimento a un alloggio medio di 80 mq, vediamo come oggi siano necessarie circa 8 annualità di reddito. Nel tempo il numero è cresciuto – partivamo da 5,4 annualità a livello italiano e 6,6 nelle regioni centrali – e ha raggiunto il picco massimo nel 2008 in concomitanza alla crisi finanziaria, quando nelle regioni del centro Italia (partizione territoriale che esclude il Lazio e include la Toscana) erano necessarie oltre 13 annualità di reddito per l'acquisto di una abitazione (Grafico 1). La dinamica descritta risente in particolare della variazione dei redditi, cresciuti mediamente del 2% annuo, mentre i valori immobiliari hanno registrato un aumento più elevato, pari al 3% annuo.

Grafico 1.  
ANNUALITÀ DI REDDITO NECESSARIE PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZIONE DESTINANDO IL 100% DEL REDDITO. ITALIA E CENTRO ITALIA\*. 1986-2020



\* Tra le regioni del centro Italia è stato escluso il Lazio  
Fonte: elaborazioni su dati Banca D'Italia e Istat

Lo scenario descritto, tuttavia, si basa su un'ipotesi irrealistica, che prevede di destinare all'acquisto dell'abitazione la totalità dei redditi percepiti. Se, invece, la stessa analisi la ripetiamo immaginando di impiegare solo una quota dei redditi percepiti, che è quella considerata sostenibile anche ai fini dell'erogazione dei mutui, pari al 30%, vediamo come le annualità necessarie siano oggi quasi 27, partendo invece nel 1986 da poco meno di 18. Il quadro descritto si fa ancora più critico se si considerano le regioni del centro, dove le annualità di reddito necessarie (sempre nell'ipotesi di destinare a tale scopo una quota pari al 30% dei redditi) nel 2012 sono arrivate a sfiorare le 40 annualità (Tabella 2).

Tabella 2.  
ANNUALITÀ NECESSARIE PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZIONE DESTINANDO IL 30% DEL REDDITO. ITALIA E CENTRO ITALIA\*. 1986-2020

	1986	1987	1989	1991	1993	1995	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2020
Italia	17,9	17,3	20,2	23,9	26,4	27,4	25,6	26,4	27,2	32,0	35,0	35,9	37,4	35,0	32,3	29,4	26,5
Centro Italia*	21,9	22,4	25,7	31,9	34,5	34,7	31,8	31,6	33,1	37,6	43,5	44,6	38,8	39,5	36,3	33,4	26,9

\* Tra le regioni del centro Italia è stato escluso il Lazio  
Fonte: elaborazioni su dati Banca D'Italia e Istat

Questa ulteriore dilatazione del tempo necessario a ripagarsi l'alloggio la rileviamo nonostante in questo gruppo di regioni dell'Italia centrale i redditi siano più alti della media nazionale, dato che è guidata da costi delle abitazioni particolarmente elevati. Si tratta di uno sforzo economico rilevante proiettato su un orizzonte temporale di lungo periodo, che sostanzialmente affianca tutta la vita lavorativa degli individui. Si noti che si tratta comunque di un'ipotesi che tende a garantire la sostenibilità della spesa (fissata pari al 30% del reddito). Quando si supera tale soglia, infatti, non è sufficiente neppure lo sforzo economico trentennale, poiché travalicando il limite che garantisce la sostenibilità del bilancio familiare non si è più in grado di assicurarsi, oltre alla casa, gli altri beni essenziali.

<sup>2</sup> L'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (OMI), nel rapporto sugli immobili, propone un indice di accessibilità all'abitazione (*affordability index*), elaborato dall'Ufficio Studi dell'ABI. L'indice in questo caso è il risultato del rapporto tra il reddito disponibile e altri fattori quali i tassi di interesse praticati dalle banche, il costo dei mutui, i prezzi di mercato delle case.

Il quadro peggiora ulteriormente se si prendono in considerazione i giovani *under 40*. In questo caso siamo passati dalle 19 annualità di reddito necessarie nel 1986 alle 31 del 2020, con il picco nel 2008, quando sono state addirittura superate le 48 annualità. È evidente come si tratti un arco temporale insostenibile che può addirittura superare la durata della vita lavorativa di un individuo (Tabella 3). Focalizzando l'attenzione sulla Toscana<sup>3</sup>, lo sforzo economico necessario per l'acquisto della abitazione risulta pari a 7 annualità di reddito (nell'ipotesi di destinare la totalità delle entrate a questa opzione), che diventano 23 se invece si destina a tale scopo il 30%.

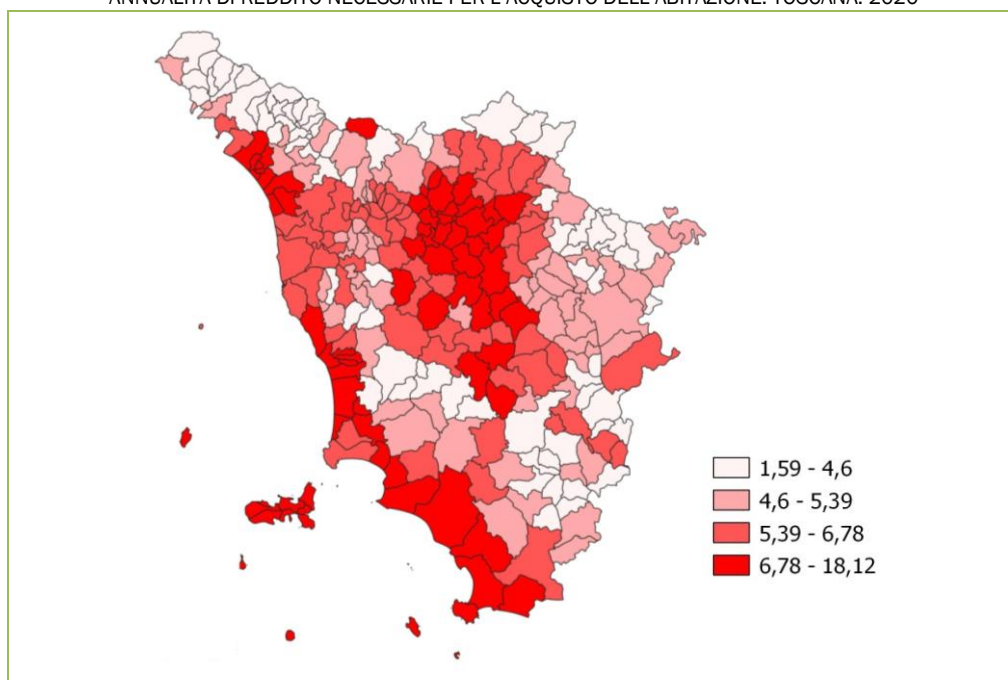
Tabella 3.  
ANNUALITÀ NECESSARIE AI GIOVANI (UNDER 40) PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZIONE DESTINANDO IL 30% DEL REDDITO.  
REGIONI CENTRO ITALIA (ESCLUSO IL LAZIO). 1986-2020

1986	1987	1989	1991	1993	1995	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2020
18,8	19,2	23,1	30,4	34,7	35,0	35,1	33,5	33,7	35,9	40,2	48,8	45,2	47,6	44,4	40,5	31,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati Banca D'Italia e Istat

Guardando alla distribuzione territoriale dell'indicatore (Carta 4), vediamo come le aree che restituiscono il valore più elevato sono quelle urbane della Toscana centrale e tutte le aree turistiche della costa. È evidente che in queste aree il costo dell'abitazione risente della presenza di segmenti di domanda di residenza non stabile legata alla vocazione turistica, incentivata anche dalla recente diffusione di piattaforme dedicate agli affitti brevi, nonché dalla presenza di studenti fuori sede nelle città universitarie.

Carta 4.  
ANNUALITÀ DI REDDITO NECESSARIE PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZIONE. TOSCANA. 2020



Fonte: elaborazioni su dati Mef, Omi

Se la stessa analisi la replichiamo per la platea dei giovani, questa restituisce un quadro particolarmente critico per tutta la categoria; criticità che si aggravano distinguendo per genere, con le donne che appaiono particolarmente penalizzate in conseguenza dei redditi mediamente più bassi. Si noti che le criticità interessano anche alcune aree ultraperiferiche, perché molto turistiche (è il caso dell'isola d'Elba e della costa meridionale), che uniscono redditi instabili e contenuti a valori immobiliari elevati (Tabella 5).

<sup>3</sup> In questo caso l'indice è costruito dal rapporto tra i dati Omi relativi ai valori immobiliari delle compravendite utilizzati per calcolare il valore di un'abitazione media di 80 mq e i dati delle dichiarazioni dei redditi del Mef.

Tabella 5.  
ANNUALITÀ NECESSARIE PER L'ACQUISTO DELL'ABITAZIONE PER I GIOVANI E PER TIPOLOGIA TERRITORIALE. TOSCANA. 2020

	100% reddito		30% reddito	
	F giovani	M giovani	F giovani	M giovani
A - Polo	12,00	9,45	40,0	31,5
B - Polo intercomunale	13,72	10,66	45,7	35,5
C - Cintura	9,60	7,19	32,0	24,0
D - Intermedio	8,62	6,55	28,7	21,8
E - Periferico	8,56	6,45	28,5	21,5
F - Ultraperiferico	16,77	12,69	55,9	42,3
<b>Toscana</b>	<b>10,50</b>	<b>8,06</b>	<b>35,0</b>	<b>26,9</b>

Fonte: elaborazioni su dati Mef, Omi

Ad un confronto con le altre regioni, emerge per la Toscana una maggiore esposizione potenziale al disagio abitativo, dovuta alla combinazione tra livello dei prezzi, mediamente elevato, e scarsa variabilità interna (Tabella 6). I prezzi pertanto si presentano alti non solo nei principali ambiti urbani, ma anche nelle numerose località turistiche, sostenuti dalla domanda di abitazioni per le vacanze.

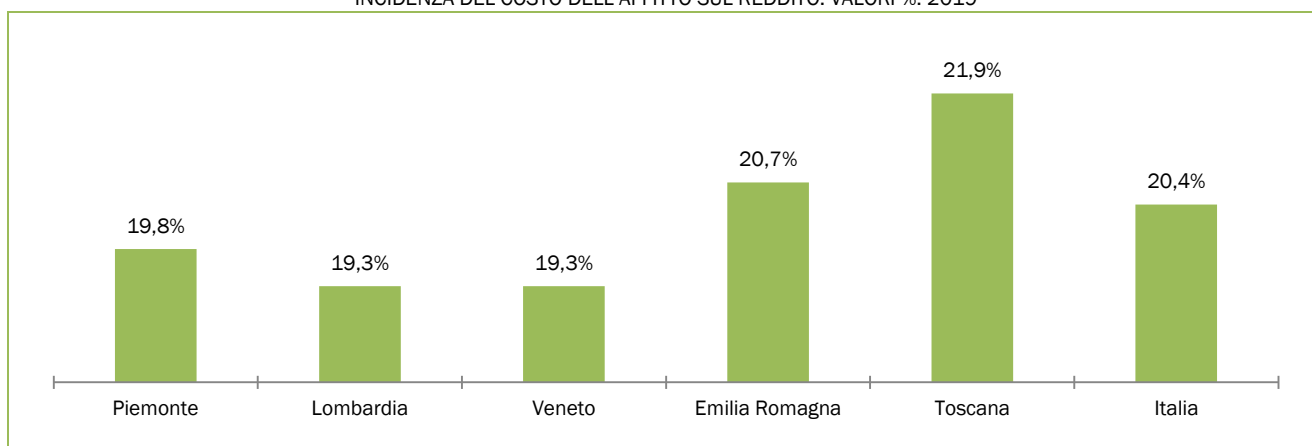
Tabella 6.  
PREZZO MEDIO AL METRO QUADRO DELLE ABITAZIONI IN ITALIA. 2020

	Regione	Prezzo Medio	Coefficiente di variazione		Regione	Prezzo Medio	Coefficiente di variazione
1	Liguria	2.042	0,61	11	Sardegna	985	0,70
2	Valle D'Aosta	1.923	0,48	12	Piemonte	951	0,40
3	Trentino Alto Adige	1.877	0,43	13	Puglia	945	0,43
4	<b>Toscana</b>	<b>1.611</b>	<b>0,44</b>	14	Umbria	890	0,40
5	Lazio	1.432	0,68	15	Sicilia	878	0,43
6	Emilia Romagna	1.201	0,50	16	Friuli Venezia Giulia	867	0,39
7	Veneto	1.147	0,59	17	Marche	825	0,76
8	<b>Italia</b>	<b>1.132</b>	<b>0,64</b>	18	Abruzzo	780	0,45
9	Lombardia	1.125	0,46	19	Molise	668	0,40
10	Campania	1.109	0,71	20	Calabria	667	0,35
				21	Basilicata	658	0,46

Fonte: elaborazioni su dati OMI

Anche nel caso in cui si scelga di rivolgersi, anziché al mercato delle compravendite a quello degli affitti, è necessario destinare una quota importante di reddito per il pagamento del canone: mediamente a livello italiano tale quota corrisponde al 20%, in Toscana raggiunge il valore massimo del 22% (Grafico 7).

Grafico 7.  
INCIDENZA DEL COSTO DELL'AFFITTO SUL REDDITO. VALORI %. 2019



Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc

Tale quota è mediamente elevata anche perché chi sta in affitto in genere ha redditi più bassi, questo è particolarmente vero in Toscana, dove il reddito disponibile familiare di coloro che abitano in un alloggio non di proprietà è più basso che altrove. È evidente come ciò rappresenti un ulteriore fattore di esposizione delle famiglie più fragili al rischio di povertà assoluta (Tabella 8).

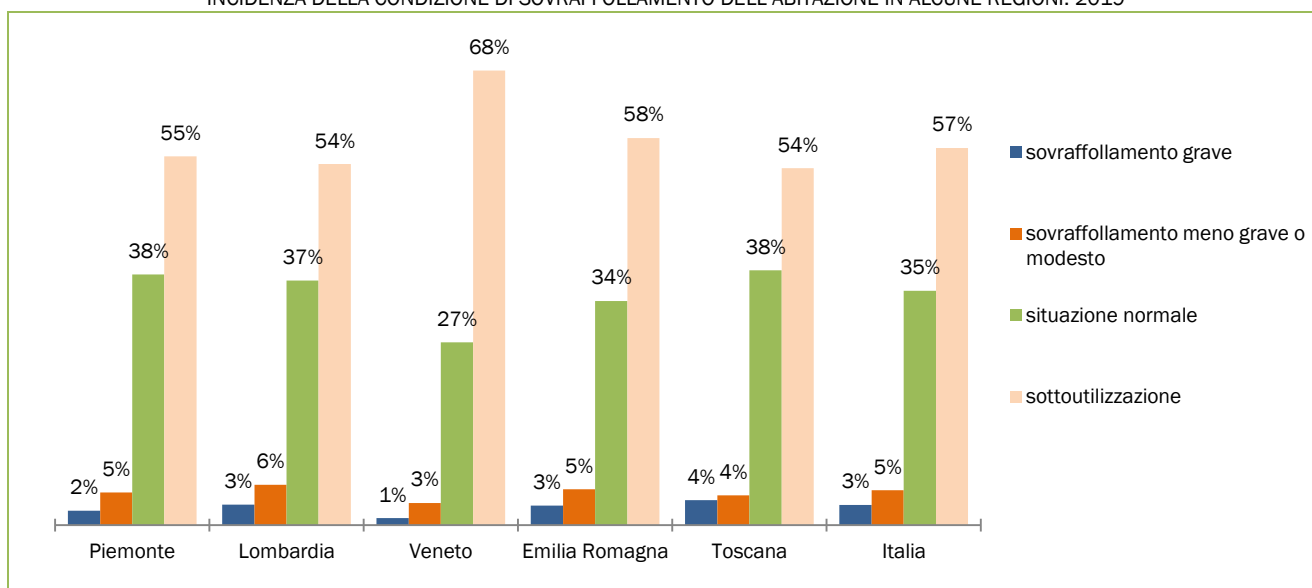
Tabella 8.  
REDDITO DISPONIBILE DELLE FAMIGLIE CHE ABITANO IN ALLOGGI IN AFFITTO E DI PROPRIETÀ. ITALIA = 100. 2019

	Reddito disponibile familiare		
	Affitto	Proprietà	Complessivo
Piemonte	103	107	104
Lombardia	116	112	114
Veneto	116	109	113
Emilia-Romagna	106	111	109
<b>Toscana</b>	<b>99</b>	<b>107</b>	<b>107</b>
<b>Italia</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc

Abbiamo già ricordato come tra le misure adottate dalle famiglie per gestire gli alti costi abitativi, vi sia la scelta di un alloggio sottodimensionato rispetto alle esigenze. Per tale ragione, un ulteriore parametro di interesse è quello che riguarda la condizione di affollamento o meno dell'abitazione (Grafico 9).

Grafico 9.  
INCIDENZA DELLA CONDIZIONE DI SOVRAFFOLLAMENTO DELL'ABITAZIONE IN ALCUNE REGIONI. 2019



Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc

In Toscana la strategia di contenere il costo dell'abitazione riducendo la superficie dell'alloggio è abbastanza in linea con quello che succede altrove, poiché la condizione di sovraffollamento grave riguarda il 4% delle famiglie (la media italiana è del 3%), così come il 4% delle famiglie si trova in condizione di affollamento modesto (il 5% per quelle italiane). È più diffusa, invece, la condizione di sottoutilizzazione, probabilmente associata ad anziani soli rimasti nella casa di famiglia, che alla lunga potrebbe implicare un peso eccessivo delle spese per l'abitazione rispetto al bisogno e al reddito percepito.

Infine, tra i costi dell'abitare bisogna considerare anche le spese correnti relative alle spese di condominio e alle utenze. Queste ultime possono subire rialzi molto importanti nelle fasi di inflazione crescente, mettendo in crisi i bilanci familiari (Tabella 10).

Tabella 10.  
QUOTA DI FAMIGLIE TOSCANE PER INCIDENZA DELLE SPESE PER LA CASA. 2019 E 2022

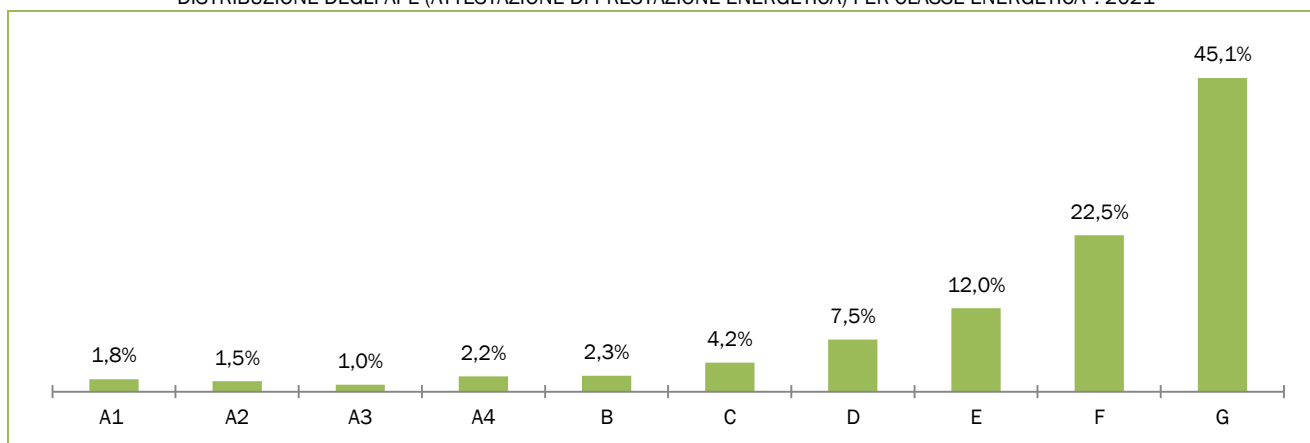
Incidenza costi abitativi sul reddito*	2019	2022
Meno del 15%	95,0%	71,0%
Tra 15% e 25%	4,3%	22,6%
>25%	1,1%	7,1%

\* Costi abitativi: condominio, gas, luce, acqua, spazzatura e spurgo

Fonte: elaborazioni su dati Eu-Silc

D'altra parte, gli elevati costi sostenuti dalle famiglie per le spese collegate all'abitazione, risentono non solo delle oscillazioni dei prezzi dell'energia, ma anche delle caratteristiche strutturali del patrimonio abitativo, in larga parte vetusto e a bassa efficienza energetica. In proposito si evidenzia come il 45% degli edifici toscani si trovi nella classe energetica più bassa ("G"), mentre nelle quattro classi energetiche più efficienti (corrispondenti alla categoria "A"), sommano complessivamente solo il 6,5% delle unità immobiliari esistenti (Grafico 11).

Grafico 11.  
DISTRIBUZIONE DEGLI APE (ATTESTAZIONE DI PRESTAZIONE ENERGETICA) PER CLASSE ENERGETICA\*. 2021



\*Le classi di efficienza energetica degli edifici sono un parametro che serve per valutare i consumi energetici di un immobile. Le classi attualmente sono 10 e vanno dalla classe A4 (massima efficienza) alla classe G (minima efficienza)  
Fonte: elaborazioni su dati ENEA

### 3. LE POLITICHE PER IL CONTRASTO AL DISAGIO ABITATIVO

Le politiche per la casa, alla luce anche delle numerose criticità evidenziate in questa nota, appaiono quanto mai centrali. Si tratta, tuttavia, di un ambito di policy tradizionalmente debole in Italia, che è stato ulteriormente penalizzato dalla progressiva ristrettezza finanziaria degli enti pubblici. A fronte di un fabbisogno crescente legato all'aumento dei casi di vulnerabilità economica delle famiglie, le politiche abitative vigenti, così come dimostreremo in questa parte della nota, hanno una capacità di copertura del fabbisogno limitata, escludendo una quota importante di nuclei che si trova in condizione di povertà<sup>4</sup>. Tra i principali strumenti di cui può avvalersi la politica della casa, vi sono oggi l'edilizia residenziale pubblica e il fondo sociale per l'affitto<sup>5</sup>.

#### 3.1 L'edilizia residenziale pubblica (ERP)

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) è stata la politica con la quale, per una fase molto lunga, è stato affrontato nel nostro Paese il tema del disagio abitativo, mostrando tuttavia negli anni molti limiti. Tra questi, il principale è rappresentato dalle risorse insufficienti rispetto al fabbisogno, per cui la politica riesce a dare risposte sufficienti ad un numero esiguo di soggetti in condizione di disagio abitativo. Ricordiamo che i nuclei beneficiari di ERP in Toscana sono nel 2022 circa 45.000, un numero rilevante ma lontano dal coprire il reale fabbisogno. Secondo le nostre stime tali nuclei sono circa 124.000. Per la quasi totalità di queste famiglie (122.000 ovvero il 98,9%) l'incidenza del canone di affitto è superiore al 30% dei redditi, e il 43% di queste (cioè 53.000) si trova in condizione di povertà assoluta<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> In proposito si veda anche Iommi S., Maitino M. L., Ravagli L. (2018), *Le politiche regionali di contrasto al disagio abitativo, Analisi valutativa*, IRPET.

<sup>5</sup> A queste si affianca il Fondo per la morosità incolpevole che tuttavia rispetto alle altre due policy ha carattere straordinario poiché interviene in casi emergenziali.

<sup>6</sup> Volendo quantificare le famiglie eleggibili, consideriamo i nuclei con Isee inferiore a 16.000 euro di reddito e residenti in case non di proprietà (si tratta dei due principali criteri che ne stabiliscono l'accesso). Sono considerate in povertà assoluta le famiglie e le persone che non hanno un reddito sufficiente a coprire il costo monetario di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per condurre una vita accettabile ed evitare gravi forme di esclusione sociale

Guardando alla distribuzione territoriale dei nuclei eligibili per zone-distretto<sup>7</sup>, notiamo come questi si collochino principalmente nei centri urbani maggiori: Firenze ne conta da sola oltre 16.000, di cui quasi 7.000 in povertà assoluta, seguita da Livorno con circa 8.200, di cui il 43% in povertà assoluta e dall'area pisana con poco meno di 8.000 famiglie, di cui il 48% in povertà assoluta (Tabella 12).

Tabella 12.  
NUCLEI FAMILIARI ELIGIBILI ALL'ERP PER ZONE-DISTRETTO, 2022

	ISEE <=16.000	Di cui in povertà assoluta	
		Valori assoluti	Incidenza %
Alta Val d'Elsa	2.269	746	32,9
Alta Val di Cecina-Val d'Era	4.281	1.876	43,8
Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana	5.868	2.719	46,3
Amiata Senese e Val D'Orcia-Valdichiana Senese	2.140	904	42,2
Apuane	5.032	2.400	47,7
Aretina	4.544	2.077	45,7
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	5.125	2.412	47,1
Casentino	1.008	405	40,2
Colline dell'Albegna	1.374	603	43,9
Elba	921	378	41,0
Empolese-Valdarno Inferiore	7.092	2.885	40,7
Fiorentina Nord-Ovest	6.376	2.133	33,5
Fiorentina Sud-Est	4.950	1.782	36,0
Firenze	16.073	6.848	42,6
Livornese	8.243	3.530	42,8
Lunigiana	1.385	739	53,4
Mugello	2.115	805	38,1
Piana di Lucca	5.674	2.581	45,5
Pisana	7.898	3.753	47,5
Pistoiese	5.402	2.280	42,2
Pratese	6.637	2.575	38,8
Senese	4.310	1.724	40,0
Val di Chiana Aretina	1.498	693	46,3
Val di Nievole	4.482	2.330	52,0
Val Tiberina	849	369	43,5
Valdarno	2.806	1.127	40,2
Valle del Serchio	1.131	566	50,0
Versilia	4.657	2.139	45,9
<b>Toscana</b>	<b>124.140</b>	<b>53.379</b>	<b>43,0</b>

Fonte: elaborazioni su dati INPS

### 3.2 Il Fondo sociale per l'affitto

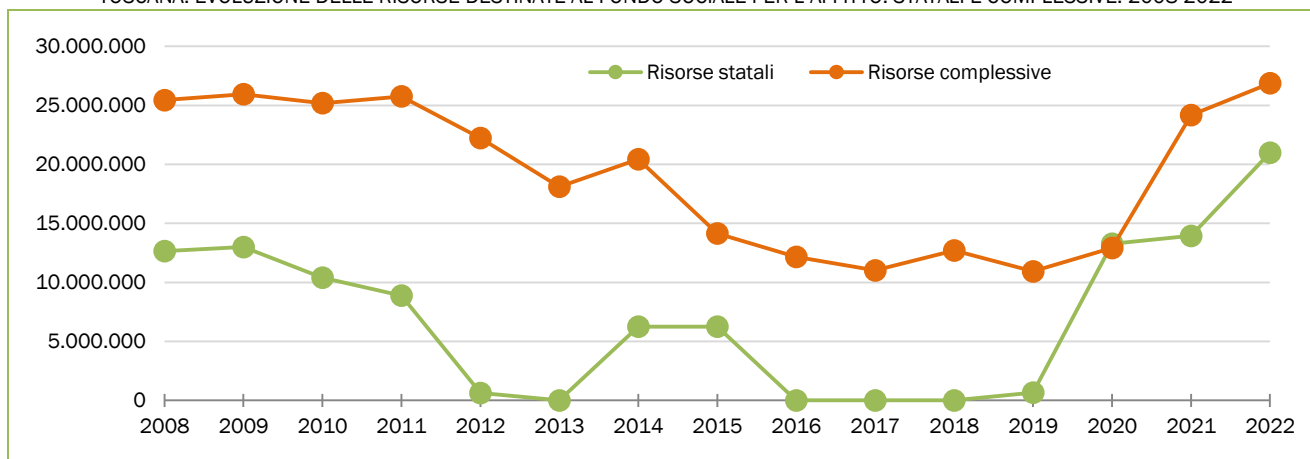
Istituito nel 1998, il Fondo mira a garantire un'integrazione al reddito alle famiglie in affitto con difficoltà economiche. Come altri strumenti di policy, nel tempo ha subito una progressiva contrazione delle risorse stanziare, soprattutto per la parte di fonte nazionale, tale da renderlo sempre meno efficace<sup>8</sup>. L'andamento del Fondo, distinto tra la parte di competenza statale e quella afferente a Regione e Comuni è riportato nel Grafico 13. A queste criticità si aggiunga la forte preoccupazione legata al fatto che la manovra di bilancio per l'anno 2024 non stanziava nessuna risorsa da destinare a questa misura, prospettando dunque uno scenario in cui il sostegno al pagamento dell'affitto per le famiglie sia destinato a uscire dall'agenda politica nazionale<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> In Toscana le zone-distretto sono gli ambiti territoriali ottimali adottati per valutare e affrontare i bisogni socio-sanitari.

<sup>8</sup> L'eccezione è rappresentata dal periodo del Covid, in cui c'è stato un aumento del fondo in concomitanza all'emergenza sanitaria.

<sup>9</sup> Nella finanziaria è invece prevista una cabina di regia per il disagio abitativo oltre al fondo di garanzia sui mutui sulla prima casa per le famiglie numerose e in base all'ISEE.

Grafico 13.  
TOSCANA. EVOLUZIONE DELLE RISORSE DESTINATE AL FONDO SOCIALE PER L'AFFITTO. STATALI E COMPLESSIVE. 2008-2022



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Venendo alla selezione dei beneficiari, sono previsti due differenti regimi di sostegno (Fascia A e B) basati su due diverse soglie ISE e con una diversa incidenza del canone di affitto su tale valore (non inferiore al 14% del primo e al 24% nel secondo)<sup>10</sup>. Diverso è l'ammontare del contributo erogato: per la Fascia A, è tale da ridurre l'incidenza del canone sul valore ISE fino al 14% per un importo massimo arrotondato di euro 3.100; per i nuclei appartenenti alla fascia B il contributo è tale da ridurre l'incidenza del canone fino al 24% per un importo massimo arrotondato di euro 2.325.

Tabella 14.  
NUCLEI FAMILIARI ELIGIBILI AL FONDO SOCIALE PER L'AFFITTO PER ZONE-DISTRETTO. 2022

	Fascia A	Fascia B	Di cui in povertà assoluta			
			Fascia A	% Fascia A	Fascia B	% Fascia B
Alta Val d'Elsa	1.204	461	648	53,8	14	3,0
Alta Val di Cecina-Val d'Era	2.377	603	1.477	62,1	32	5,3
Amiata Grossetana-Colline Metallifere-Grossetana	3.401	659	2.139	62,9	35	5,3
Amiata Senese e Val D'Orcia-Valdichiana Senese	1.197	224	732	61,2	16	7,1
Apuane	2.971	650	1.907	64,2	24	3,7
Aretina	2.864	638	1.755	61,3	30	4,7
Bassa Val di Cecina-Val di Cornia	3.067	592	1.866	60,8	31	5,2
Casentino	534	80	332	62,2	4	5,0
Colline dell'Albegna	693	173	430	62,0	8	4,6
Elba	434	129	278	64,1	4	3,1
Empolese-Valdarno Inferiore	4.018	1.176	2.380	59,2	71	6,0
Fiorentina Nord-Ovest	3.113	1.265	1.589	51,0	38	3,0
Fiorentina Sud-Est	2.609	910	1.433	54,9	33	3,6
Firenze	9.421	2.191	5.402	57,3	79	3,6
Livornese	3.563	847	2.189	61,4	22	2,6
Lunigiana	860	107	614	71,4	10	9,3
Mugello	1.108	325	650	58,7	14	4,3
Piana di Lucca	3.376	912	2.053	60,8	40	4,4
Pisana	4.750	1.006	3.023	63,6	34	3,4
Pistoiese	3.096	1.000	1.875	60,6	45	4,5
Pratese	3.760	1.450	2.112	56,2	49	3,4
Senese	2.455	642	1.390	56,6	48	7,5
Val Tiberina	456	85	282	61,8	10	11,8
Val di Chiana Aretina	934	162	609	65,2	8	4,9
Val di Nievole	3.127	567	2.133	68,2	24	4,2
Valdarno	1.620	398	955	59,0	19	4,8
Valle del Serchio	636	87	445	70,0	3	3,4
Versilia	2.565	620	1.544	60,2	27	4,4
<b>Totale</b>	<b>70.209</b>	<b>17.959</b>	<b>42.242</b>	<b>60,2</b>	<b>772</b>	<b>4,3</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS

<sup>10</sup> Alla cosiddetta fascia "A", si accede con un valore ISE uguale o inferiore all'importo corrispondente a due pensioni minime INPS per l'anno 2006 e con valore ISEE non superiore a Euro 13.615,00 (limite per l'accesso all'ERP per il 2006 determinato con DGR 749/2005), oltre a una incidenza del canone al netto degli oneri accessori sul valore ISE non inferiore al 14%. Alla fascia "B" invece con un valore ISE compreso tra l'importo corrispondente a due pensioni minime INPS per l'anno 2006 e l'importo di Euro 30.000,00. In questo caso l'incidenza del canone sul valore ISE non deve essere inferiore al 24%.



Ripetiamo anche in questo caso l'esercizio di stima per individuare tutti i potenziali beneficiari. Complessivamente si ottengono, per la fascia A di maggiore disagio, 70.000 nuclei di cui il 60% (oltre 40.000 famiglie) si trova in condizione di povertà assoluta, mentre per la fascia B, sono 18.000 le potenziali famiglie beneficiarie, di cui solo una quota intorno al 4% si trova in povertà assoluta. Nella tabella 14 sono riportate le stime differenziate per zone-distretto.

### 3.3 Le risorse necessarie per sostenere le politiche abitative: un esercizio di stima

Come risulta dalle stime proposte, la platea dei potenziali beneficiari delle diverse *policy* è piuttosto ampia. A questo punto appare interessante completare l'esercizio con la stima delle risorse necessarie per coprire tale fabbisogno.

Invece di quantificare gli stanziamenti necessari alla copertura della totalità del fabbisogno, ipotesi piuttosto irrealistica alla luce delle ristrettezze finanziarie pubbliche più volte ricordate in questo contributo, immaginiamo di offrire un supporto all'accesso alla casa secondo due scenari: uno che copra la quota di nuclei familiari che si trovano in condizione di povertà assoluta, l'altro che aumenti la platea dei beneficiari del 10%.

Le misure che prendiamo in considerazione sono il contributo sociale all'affitto e l'edilizia residenziale pubblica (ERP) nell'ipotesi della non cumulabilità degli interventi. A questo scopo, coloro che risultano idonei al contributo affitto vengono conteggiati tra i potenziali beneficiari di questa politica ed esclusi dai beneficiari dell'alloggio pubblico. Infine, la stima si basa sull'ipotesi che gli attuali beneficiari ricadano nella categoria dei nuclei familiari in povertà assoluta, pertanto i potenziali beneficiari aggiuntivi si ottengono sottraendo alla platea delle famiglie in povertà assoluta eligibili quelle che già sono destinatarie di un qualche intervento di contrasto al disagio abitativo (contributo per l'affitto o alloggio ERP).

Secondo le nostre elaborazioni, per sostenere le famiglie in povertà, occorrerebbero 1,7 miliardi per offrire un alloggio ERP<sup>11</sup> e 32 milioni per contribuire al pagamento dell'affitto per la fascia A (Tabella 15). La distribuzione territoriale di tali risorse ci suggerisce come in alcuni contesti, quali quello di Livorno e Pisa, si riesca già oggi a coprire il fabbisogno teorico espresso dalle famiglie in povertà assoluta in merito all'ERP, mentre ci sarebbe la necessità di una integrazione di risorse in relazione al contributo per l'affitto (di fascia A). In altri contesti, invece, quali quello aretino, per soddisfare la domanda teorica di edilizia pubblica delle famiglie povere occorrerebbero risorse aggiuntive. A Firenze, ad esempio, per quanto riguarda l'ERP sarebbero necessari 248 milioni, mentre come contributo affitto sarebbero sufficienti 7,8 milioni. In generale, notiamo come l'ampliamento dello stock abitativo di edilizia residenziale pubblica sia una politica molto più onerosa del contributo affitto; motivazione che negli ultimi anni ha impresso maggiore impulso alle politiche abitative basate sul sostegno economico alle famiglie.

Tabella 15.  
STIMA DELL'AMMONTARE DI RISORSE TEORICHE NECESSARIE PER RIDURRE IL DISAGIO ABITATIVO TRA LE FAMIGLIE  
IN POVERTÀ ASSOLUTA ELIGIBILI. VALORI IN EURO

	ERP	Fascia A	Totale
Arezzo	600.036.483	7.627.450	607.663.934
Firenze	248.303.173	7.831.451	256.134.624
Grosseto	79.697.880	1.864.421	81.562.301
Livorno	-	742.775	742.775
Lucca	260.169.302	2.837.554	263.006.855
Massa Carrara	177.106	2.900.252	3.077.358
Pisa	-	2.960.880	2.960.880
Pistoia	190.212.274	874.076	191.086.350
Prato	170.199.250	2.745.941	172.945.191
Siena	189.680.954	2.221.012	191.901.967
<b>Totale</b>	<b>1.738.476.422</b>	<b>32.086.011</b>	<b>1.770.562.433</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS

Nell'ipotesi più cautelativa di ridurre il disagio abitativo per una ulteriore quota di famiglie pari al 10%, abbiamo stimato che le risorse necessarie a raggiungere tale obiettivo siano circa 808 milioni complessive. Di queste circa 802 milioni servirebbero per aumentare lo stock di abitazioni pubbliche,

<sup>11</sup> Una volta individuati i nuclei familiari eligibili, è stato stimato un costo di realizzazione di un alloggio tipo di 80 mq utilizzando le tabelle regionale relative ai costi dell'edilizia residenziale pubblica.

mentre 6,5 milioni per dotare il fondo sociale per l'affitto della necessaria copertura (5,2 milioni andrebbero distribuiti tra coloro che ricadono nella fascia A e 1,2 milioni alla fascia B) (Tabella 16).

Tabella 16  
STIMA DELL'AMMONTARE DI RISORSE TEORICHE NECESSARIE PER RIDURRE IL DISAGIO ABITATIVO DEL 10% TRA LE FAMIGLIE ELIGIBILI.  
VALORI IN EURO

	ERP	Fascia A	Fascia B	Totale
Arezzo	51.715.069	450.740	86.025	52.251.834
Firenze	231.141.563	1.453.590	402.458	232.997.610
Grosseto	50.864.958	322.710	65.798	51.253.466
Livorno	142.110.175	651.620	140.597	142.902.393
Lucca	67.601.513	540.330	115.785	68.257.628
Massa Carrara	55.575.988	232.500	47.663	55.856.151
Pisa	100.437.039	605.430	130.730	101.173.200
Pistoia	33.632.505	451.050	96.488	34.180.043
Prato	28.584.973	204.290	87.653	28.876.915
Siena	40.787.604	339.140	79.515	41.206.259
<b>Totale</b>	<b>802.451.388</b>	<b>5.251.400</b>	<b>1.252.710</b>	<b>808.955.498</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS

Le stime relative a entrambi gli scenari suggeriscono come il ricorso allo strumento della fornitura dell'alloggio (ERP), sia una politica in grado di risolvere la condizione di povertà abitativa delle famiglie assegnatarie, ma al contempo molto costosa e oggi difficilmente implementabile. Essa, inoltre, offre risposte ad una platea ristretta di beneficiari anche in conseguenza dello scarso *turn over* che regola i meccanismi di assegnazione. Il contributo al reddito per il pagamento dell'affitto, al contrario, è una politica orientata a una platea più ampia; garantisce meno stabilità nel tempo ma sicuramente rappresenta uno strumento importante di contrasto alla povertà abitativa. Si tratta anche di uno strumento di policy più facilmente graduabile e modificabile. Infine, ad esso, è associabile un fabbisogno finanziario inferiore anche se, per essere efficace avrebbe bisogno di stanziamenti più generosi.

Immaginando dunque di voler contrastare il fenomeno del disagio abitativo con la sola politica del contributo per l'affitto, abbiamo stimato anche in questo caso alcuni scenari e i relativi fabbisogni di risorse finanziarie (Tabella 17).

Tabella 17.  
STIMA DELL'AMMONTARE DI RISORSE TEORICHE NECESSARIE PER RIDURRE IL DISAGIO ABITATIVO CON IL SOLO CONTRIBUTO AFFITTO.  
VALORI IN EURO

	Hp 1 povertà assoluta	Hp 2 10% in più	Hp 3 tutti i potenziali
Arezzo	15.706.825	1.215.665	25.190.648
Firenze	11.637.476	4.890.405	54.136.735
Grosseto	3.010.646	1.056.248	9.336.702
Livorno	875.300	2.657.797	12.574.158
Lucca	6.415.729	1.543.568	17.108.295
Massa Carrara	2.981.627	1.009.748	7.237.027
Pisa	3.114.330	2.054.668	13.849.795
Pistoia	3.494.351	989.055	11.773.164
Prato	5.094.191	667.198	11.438.293
Siena	4.892.437	954.103	14.722.980
<b>Totale</b>	<b>52.643.661</b>	<b>17.038.453</b>	<b>177.367.797</b>

Fonte: elaborazioni IRPET su dati INPS

La prima ipotesi prevede di sostenere la totalità dei nuclei familiari in povertà assoluta con il contributo per l'affitto. L'ammontare di risorse necessarie che ne deriva è di circa 52 milioni di Euro. La seconda ipotesi prevede invece di ampliare l'attuale platea di beneficiari del 10% circa, la cifra necessaria sarebbe di 17 milioni. Infine la terza ipotesi, la più inclusiva, prevede di coprire la totalità del fabbisogno espresso dalla somma dei nuclei eligibili al contributo per l'affitto e da quelli che rispettano i criteri di accesso all'ERP: in questo caso l'ammontare di risorse necessarie arriva a 177 milioni.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La nota, nell'evidenziare come il disagio abitativo abbia assunto oggi molteplici forme, si è concentrata in particolare sul tema dell'*home affordability*. È stato sottolineato come la sostenibilità economica dell'accesso all'abitazione sia il risultato dell'interazione tra più fattori: l'evoluzione del mercato del lavoro, in termini di durata dei contratti e livello delle retribuzioni, dal lato della disponibilità del reddito da parte delle famiglie; il livello dei prezzi di mercato delle case e il costo dei mutui, oppure il livello degli affitti, dal lato delle uscite familiari da sostenere. È stato anche evidenziato come l'acquisto dell'abitazione sia diventato progressivamente più oneroso.

La Toscana, in particolare, è tra le regioni con la più alta incidenza del costo dell'abitare sui redditi familiari, risentendo di un livello dei prezzi delle abitazioni tra i più elevati a scala nazionale e con la varianza interna tra più le più basse. Ne segue che il peso delle spese per l'abitazione sui bilanci familiari è alto in molte aree della regione. Se da un lato, la diffusione dell'abitazione di proprietà salvaguarda alcune fasce di popolazione e costituisce per molti una fonte di reddito integrativo (legata alla forte vocazione turistica della regione), nondimeno la scarsa disponibilità di alloggi in affitto, così come la difficoltà ad adeguare il patrimonio esistente alle esigenze contemporanee e la sua appetibilità per usi economici legati ai soggiorni temporanei, ne rendono estremamente difficile l'accessibilità specie alle fasce di popolazione più vulnerabili.

È stato inoltre evidenziato, dal lato delle politiche pubbliche, come queste oggi riescano scarsamente a coprire il fabbisogno delle famiglie più povere, a causa della continua contrazione delle risorse dedicate. Nella nota sono stati stimati i fabbisogni finanziari collegati a diverse ipotesi di risposta al disagio abitativo dei nuclei familiari in condizioni di povertà, sia tramite il canale degli alloggi pubblici (ERP), che del sostegno al reddito per il pagamento dell'affitto. Dati i vincoli ai bilanci pubblici comunque vigenti, l'espansione dell'ERP appare una soluzione meno percorribile rispetto a quella del potenziamento delle risorse per l'integrazione al reddito. Anche questa seconda opzione, tuttavia, si scontra con le decisioni prese con l'ultima legge nazionale di bilancio, che ricordiamo, non ha stanziato risorse a tale scopo. Ferma restando l'esigenza di accrescere la dotazione finanziaria destinata alle politiche per la casa analizzate, ricordiamo le opportunità di intervento offerte dai processi di trasformazione e di rigenerazione urbana, anche in riferimento alla disponibilità di abitazioni maggiormente accessibili.

*Nota a cura di*

**C. Agnoletti, C. Ferretti e M. L. Maitino**