

## 1. *Introduzione*

L'Italia è uno dei paesi europei con la più alta quota di famiglie in possesso dell'abitazione di residenza. Circa il 20% dei nuclei familiari risiede comunque in affitto. Rispetto agli anni '70, si è dimezzata la percentuale di famiglie in locazione, a causa di un complesso insieme di fattori economici e sociali che sono stati descritti nel capitolo introduttivo a questa sezione. È poco probabile che nel prossimo futuro questa quota, che appare già piuttosto stabile negli ultimi anni, possa ridursi ulteriormente. I valori immobiliari sono cresciuti decisamente più dei redditi disponibili e oggi molte delle famiglie che vivono in affitto non possiedono risorse sufficienti per acquistare un'abitazione. Chi ne aveva la possibilità è già passato dall'affitto alla proprietà, tanto che oggi, rispetto a trent'anni fa, la condizione di affittuario è molto più strettamente correlata alla disponibilità di un basso reddito familiare.

La forte ripresa dei fenomeni migratori, sia dall'estero che dal Sud al Nord del paese, genera nuova domanda di abitazioni in affitto da parte di persone a reddito basso e spesso molto mobili. Queste dinamiche sociali ed economiche producono anche, per molte famiglie, un problema di sostenibilità economica dell'affitto [capitolo introduttivo alla sezione; D'Alessio e Gambacorta, 2007]. È quindi importante chiedersi come le politiche pubbliche possano intervenire per sostenere le condizioni economiche delle famiglie in locazione a reddito basso, e quali risultati esse abbiano finora raggiunto nel nostro paese. D'altra parte, esistono anche valide argomentazioni di efficienza, e non solo di equità, che possono giustificare un intervento attivo delle politiche pubbliche a favore dei nuclei in affitto. La disponibilità di abitazioni a canoni accessibili sostiene la mobilità della forza lavoro sul territorio e quindi accompagna la crescita delle aree più dinamiche; garantisce alle imprese che possano arrivare gli immigrati (non solo a reddito basso) di cui hanno bisogno. Essa favorisce inoltre l'uscita da casa dei giovani e la formazione di nuove famiglie. A questo proposito, si ritiene che i limiti nella disponibilità di alloggi ad un prezzo sostenibile rappresentino un'importante concausa della «sindrome del ritardo» in Italia e negli altri paesi dell'Europa mediterranea [Bernardi 2005; Mencarini e Tanturri 2006; Mulder e Billari 2006]. La ricerca in questo ambito è tuttavia ancora poco sviluppata e non ha ancora portato ad evidenze sistematiche.

Le politiche pubbliche possono intervenire nel settore dell'affitto attraverso diversi tipi di interventi: di regolazione, di sostegno all'offerta (attraverso l'edilizia popolare, ad esempio) e di sostegno alla domanda (i contributi per l'affitto, ad esempio). Per quanto riguarda i primi, il quadro normativo in Italia è mutato radicalmente nel corso degli ultimi 20 anni, con il passaggio dal regime dell'equo canone ad un mercato del tutto libero, fatta salva la possibilità di aderire su base volontaria ai poco utilizzati contratti concordati tra le organizzazioni della proprietà edilizia e dell'inquilinato. L'abolizione dell'equo canone ha decisamente ridotto il grado di sostenibilità degli affitti. Permangono inoltre rilevanti ostacoli regolativi allo sviluppo di un mercato dell'affitto efficiente, in particolare per quanto riguarda il sistema di tassazione [Cipolletta *et al.* 2007]. In questa sede non discutiamo tali aspetti, ma ci concentriamo su alcuni strumenti che vengono utilizzati in

---

<sup>1</sup> L'appendice illustra in modo più esteso la metodologia della ricerca e presenta alcune tavole e figure fuori testo. A queste ultime nel testo si fa riferimento indicandole nella numerazione con il prefisso A2.

Italia per migliorare le condizioni economiche delle famiglie in affitto. Consideriamo in particolare tre interventi rivolti alle famiglie a basso reddito: l'edilizia residenziale pubblica (Erp), sul versante degli strumenti sviluppati a sostegno dell'offerta, e il fondo sociale per l'affitto e le detrazioni Irpef a favore degli affittuari, per quanto riguarda gli interventi a supporto della domanda. Di tali strumenti valutiamo l'impatto distributivo: quanto incidono sui redditi disponibili? In che misura riducono disuguaglianza e povertà? Quali caratteristiche hanno i beneficiari?

Utilizziamo sia indagini campionarie, rappresentative dell'intera collettività nazionale, sia dati amministrativi relativi ai beneficiari del fondo per l'affitto in alcune città italiane. Riteniamo un'analisi degli effetti di quest'ultimo strumento di *policy* particolarmente utile. A dieci anni dalla sua introduzione sono state compiute alcune ricerche su realtà locali [per una prima rassegna si veda Lungarella 2006], ma mancano ancora studi sistematici sui suoi effetti a livello nazionale.

## 2. *Le politiche considerate: edilizia residenziale pubblica, detrazioni, fondo affitto*

### 2.1 *L'edilizia residenziale pubblica*

L'Italia si colloca tra i paesi europei per i quali il settore dell'affitto sociale è meno sviluppato e dove, più in generale, la spesa sociale per l'abitazione è più contenuta (tab. A2.1). Solamente un 4-5% delle abitazioni rientra in questo comparto, quasi completamente di proprietà pubblica. Sebbene a partire dagli anni '90 si siano sviluppati importanti programmi di edilizia sociale su basi no-profit o in partenariato tra pubblico e privato sociale, il ruolo del cosiddetto terzo settore è tuttora marginale nel campo abitativo.

La scarsa rilevanza, in Italia, dell'edilizia sociale non è imputabile in assoluto a ridotti investimenti. Come in altri paesi europei, interventi di edilizia sociale furono sperimentati già a inizio Novecento e importanti programmi di edilizia pubblica furono varati nel secondo dopoguerra. Ciò che caratterizza l'edilizia sociale in Italia – fin dalle sue origini – è tuttavia il suo costante essere oggetto di privatizzazione. Ciò ha favorito la diffusione della proprietà della casa tra le famiglie delle classi medie e a basso reddito, a scapito della costruzione di un ampio comparto dell'affitto sociale [Poggio 2006].

A partire dagli anni '70, l'attuazione dei piani Erp è interessata da un deciso processo di decentramento. Regioni, Comuni e Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ex Istituti autonomi per le case popolari) concorrono oggi alla realizzazione degli edifici, ne definiscono le regole di accesso e provvedono all'allocazione degli alloggi, secondo criteri di bisogno sociale ed economico. In realtà, soprattutto nelle grandi aree urbane, la necessità di affrontare l'emergenza sfratti negli anni '80 e '90 ha portato ad un utilizzo sistematico di criteri straordinari di assegnazione degli alloggi che ne hanno in parte stravolto gli obiettivi redistributivi [Olagneri 2002]: la condizione di sfrattato ha infatti spesso prevalso sui criteri di necessità economica e sociale che avrebbero dovuto guidare le assegnazioni.

L'assegnazione di un alloggio sociale tende ad essere a vita e, se vi sono requisiti e possibilità, ad essere addirittura trasmessa alle generazioni successive. Questo ha a che vedere – più che con i limiti della gestione di questo comparto, che pure esistono – con la concentrazione nell'edilizia pubblica<sup>2</sup> di famiglie in condizioni di grave bisogno economico e/o sociale e con la probabile costruzione di trappole di povertà in questo ambito. Data l'insicurezza e l'insostenibilità degli affitti nel settore privato e considerate le difficoltà e i

---

<sup>2</sup> Legata sia ai criteri restrittivi di assegnazione degli alloggi sia al fatto che, tra gli assegnatari, chi disponeva di maggiori risorse ha tendenzialmente approfittato dei vari programmi di vendita degli alloggi.

tempi di attesa per l'assegnazione di un alloggio pubblico, l'esserne assegnatario rappresenta infatti una risorsa strategica da preservare.

La composizione sociale dei fruitori dell'edilizia residenziale pubblica, che vede sovrarappresentate le famiglie anziane, rispecchia tendenzialmente le diverse fasi delle politiche nel settore e l'accresciuta residualizzazione del comparto. La forte presenza di nuclei anziani riflette, in altre parole, il maggior numero di assegnazioni effettuate nei decenni passati, rispetto agli anni più recenti; riflette inoltre la maggiore debolezza economica e sociale di questi nuclei, che risultano pertanto «privilegiati» secondo i più stringenti criteri adottati per le nuove assegnazioni e intrappolati nel settore Erp, non essendo stati in grado – a differenza di molti dei nuclei più giovani – di approfittare dei programmi di privatizzazione degli alloggi.

## 2.2 *Le detrazioni per affitto*

Una detrazione dall'Irpef lorda a favore dei contribuenti che vivono in affitto è stata introdotta all'inizio degli anni 2000, riservata però solo ai contratti a canone concordato. La legge Finanziaria per il 2008 ha esteso questa detrazione, a valere dal periodo di imposta 2007, a tutti i contratti di locazione, anche se con importi differenziati. Nel caso di contratti liberi, la detrazione vale 300 euro se il reddito complessivo del contribuente è inferiore a 15.493 euro, 150 euro per redditi compresi tra 15.493 e 30.983 euro. Nel caso di contratti convenzionati, la detrazione spetta nella misura di 460 e 230 euro circa, per gli stessi limiti di reddito. Se l'affittuario ha meno di 30 anni, la detrazione massima raggiunge i 950 euro. Sono escluse le locazioni Erp. Questa detrazione dipende dal reddito individuale del titolare del contratto di affitto, non dalle condizioni economiche della famiglia o dalla presenza di carichi familiari. Non è cumulabile con il fondo affitto. Ha un importo medio per beneficiario che, come vedremo, è inferiore a quello del fondo affitto. Rappresenta un sussidio indiretto all'affitto, attuato in modo uniforme sul territorio nazionale. Essendo un diritto dei contribuenti che presentano i requisiti per beneficiarne, questa *tax expenditure* non prevede ovviamente, come tutte le detrazioni, un tetto massimo di perdita di gettito.

La modalità applicativa della detrazione per affitto presenta una interessante novità: è rimborsabile nel caso di incapienza, cioè se l'imposta lorda (diminuita delle detrazioni per carichi familiari e per lavoro) è uguale a zero. Si tratta quindi di una prima applicazione del modello dell'imposta negativa, che rappresenta l'obiettivo finale, non portato a compimento stante la fine anticipata della legislatura, di alcuni dei tentativi di riforma del sistema di *tax-benefit* operati dall'esecutivo di centrosinistra nel periodo 2006-2008. Nel complesso, il nostro modello di microsimulazione *tax-benefit* stima che la detrazione per affitto (confermata dal governo Berlusconi) possa produrre nel corso del 2008 una riduzione di gettito Irpef di circa 750 milioni di euro.

## 2.3 *Il fondo sociale per l'affitto*

Un primo schema nazionale di sussidio per le famiglie in affitto fu formalmente introdotto nel 1978, con l'equo canone, ma non trovò mai applicazione. Numerose amministrazioni cittadine sperimentarono sussidi per l'affitto a livello locale durante gli anni '90, come strumento di *policy* complementare all'edilizia sociale. Uno schema nazionale è stato infine introdotto con la legge 431 del 1998, la stessa che ha liberalizzato il mercato dell'affitto.

Il fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione è indirizzato alle famiglie povere, che a questo fine sono distinte in due gruppi: quelle che percepiscono un reddito non superiore a due volte il livello della pensione minima (oggi attorno a 11.340 euro) e quelle, meno povere, che possiedono le caratteristiche per l'accesso all'Erp, secondo criteri fissati da ciascuna Regione. L'obiettivo del sussidio è l'aumento della sostenibilità dei canoni correnti. Tuttavia, il rapporto tra affitto (dopo il trasferimento) e reddito non può scendere sotto il 14% (per le famiglie più povere) o sotto il 24% (per le famiglie con i requisiti Erp). Esistono limiti anche all'importo massimo del sussidio che può essere ricevuto da ciascun beneficiario. Condizioni migliori possono applicarsi a chi si trova in situazioni di «particolare bisogno»: famiglie con molti figli a carico, con invalidi, con anziani ultrasessantacinquenni.

Nel contesto di questa cornice nazionale, le amministrazioni regionali e comunali possono fissare propri criteri applicativi, con margini di manovra su procedure, requisiti di accesso, forme di prova dei mezzi e importi da trasferire. Quanto alla grandezza da considerare per definire la condizione economica dei richiedenti e per determinare l'importo del sussidio, la legge del 1998 si riferisce in modo generico al reddito; molte regioni hanno però optato per l'Ise, l'indicatore della situazione economica.

Il ricorso all'Ise è sicuramente un passo avanti importante rispetto al reddito complessivo Irpef, perché permette di tenere conto anche dell'eventuale possesso di patrimoni reali e finanziari e della composizione del nucleo familiare, attraverso una scala di equivalenza. L'Ise presenta però anche problemi rilevanti come metro per valutare le condizioni economiche dei beneficiari di trasferimenti monetari. Esso ad esempio comprende il reddito al lordo dell'Irpef, mentre esclude le voci di reddito esenti dall'imposta personale (ad esempio l'assegno al nucleo familiare o le pensioni sociali), che sui bilanci di famiglie povere possono avere un peso molto rilevante. Ammette inoltre franchigie troppo ampie sul patrimonio reale e finanziario, che finiscono per annullare il contributo della componente patrimoniale alla determinazione della misura per buona parte delle famiglie [Bosi e Guerra 2008].

Ogni anno il governo suddivide le risorse allocate al fondo affitto tra le Regioni sulla base di una stima delle varie esigenze abitative. Questi trasferimenti sono integrati da fondi regionali e comunali. Lo stanziamento del governo centrale ammontò a circa 390 milioni di euro nel 1998. Questa cifra è poi diminuita negli anni successivi, fino a 206 nel 2007, a cui si sono aggiunti 140 da parte delle Regioni e 39 dai Comuni. Questi ultimi sono responsabili per l'attuazione concreta del programma.

Nel complesso, il funzionamento di questo strumento di *policy* si presenta piuttosto differenziato nel paese. In alcune regioni esso è chiaramente inteso come un'alternativa all'edilizia sociale, tanto che gli inquilini Erp ne sono esclusi. In altre regioni, dove gli affitti nel *social housing* sono stati fissati a livelli vicini a quelli di mercato, il fondo sociale è considerato complementare all'edilizia sociale. In queste regioni, quindi, sono ammessi al beneficio gli inquilini sia del settore pubblico che del mercato privato.

L'accesso al fondo sociale per l'affitto non rappresenta un diritto acquisito (un *entitlement*), ma dipende dal vincolo di bilancio e dalle scelte degli enti locali circa i criteri di erogazione, dati i fondi loro disponibili. Ciò significa che, a parità di condizioni economiche, famiglie che risiedono in comuni diversi – o le stesse famiglie in anni differenti – possono o meno ricevere il sussidio, o possono riceverlo di importo diverso. Queste caratteristiche avvicinano il fondo sociale più al programma di *housing voucher* statunitense che agli schemi più diffusi nei paesi europei [Kemp 2007].

### 3. Efficacia ed effetti distributivi dei tre strumenti di policy

In questa sezione studiamo l'effetto redistributivo degli interventi a favore degli affittuari sopra descritte. La fonte dati utilizzata è l'indagine It-Silc (*Statistics on income and living conditions*), su redditi e condizioni di vita delle famiglie, svolta dall'Istat all'interno del sistema europeo EU-Silc nel 2005.

Essa contiene informazioni sul reddito netto che le famiglie italiane hanno percepito nel 2004, e sulle loro caratteristiche demografiche relativamente al 2005. I dati forniscono informazioni sui trasferimenti ricevuti dal fondo di sostegno per l'affitto nel 2004, e sul loro importo. Per quanto concerne le detrazioni per l'affitto, si è provveduto a elaborarne una stima sulla base di una simulazione dell'imposta personale sul reddito a livello individuale.

L'indagine fornisce poi informazioni sugli affitti dichiarati come inferiori a quelli di mercato, ma non consente di distinguere le ragioni di tali canoni ridotti e – per i nostri scopi – le famiglie assegnatarie di un alloggio pubblico. Si è quindi provveduto ad imputare questa caratteristica sulla base di una stima della probabilità di essere assegnatari Erp ottenuta dai dati dell'Indagine Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie relativa al 2004.

Una volta individuati nel campione i nuclei assegnatari Erp, occorre quantificare il «beneficio» da essi ricevuto. Il sussidio implicito derivante dal risiedere in una casa popolare è pari alla differenza tra il canone che si pagherebbe in regime di libero mercato ed il canone agevolato effettivamente pagato, che è stato da noi stimato con il metodo del costo opportunità [D'Ambrosio e Gigliarano 2007]. I dati campionari utilizzati e le procedure di imputazione sopra descritte sono illustrati nell'appendice metodologica disponibile nella versione on-line di questo capitolo.

L'indagine It-Silc, infine, contiene anche una domanda su altri trasferimenti monetari ricevuti da famiglie in affitto. Si tratta di sussidi di limitata entità e diffusione, erogati da alcuni enti locali per aiutare la famiglia a sostenere determinate spese associate all'abitazione, ad esempio il riscaldamento o i servizi idrici. Anche questa quarta tipologia di aiuto economico viene considerata nell'analisi che segue.

L'unità di analisi delle nostre elaborazioni è l'individuo, il cui tenore di vita è misurato dal reddito familiare disponibile equivalente, ottenuto dividendo il reddito disponibile della famiglia di appartenenza per la scala Ocse modificata. Per ipotesi, tutti i membri di una famiglia godono di un uguale livello di benessere economico. Il reddito disponibile è ottenuto sommando tutte le entrate monetarie ricevute dalla famiglia: redditi da lavoro, da capitale, pensioni, trasferimenti da altri nuclei, trasferimenti assistenziali. Per le famiglie che vivono in proprietà, esso comprende anche il reddito figurativo derivante dall'abitazione. Ai soli fini della classificazione degli individui in quintili, abbiamo utilizzato una definizione di reddito equivalente calcolata senza considerare i soli benefici per l'affitto: possiamo in questo modo meglio individuare il grado di *targeting* dei vari schemi verso la parte bassa della distribuzione del reddito<sup>3</sup>.

La tabella 1 mostra, per il sottocampione di chi vive in affitto, l'incidenza di ciascun trasferimento legato all'affitto (detrazione, fondo per l'affitto, edilizia sociale, altri trasferimenti agli affittuari) sul reddito disponibile familiare. La tabella contiene anche il canone medio pagato, in percentuale del reddito disponibile. Nel complesso, il canone rappresenta il 15,4% del reddito degli affittuari. Questa quota raggiunge il 22,2% per il primo quintile, e il 10,1% per chi appartiene al 20% della popolazione italiana con maggiore

---

<sup>3</sup> Se un beneficio è molto concentrato verso i poveri ma è anche di importo significativo, la classificazione delle famiglie in quintili sulla base di una definizione di reddito che include il trasferimento oggetto di analisi potrebbe mostrare un suo limitato grado di *targeting* se, proprio grazie al beneficio, i nuclei che lo ricevono scavalcano, nella distribuzione del reddito, altre famiglie che finiscono quindi per apparire più povere.

reddito<sup>4</sup>. Il canone teorico riportato in tabella aggiunge al canone pagato il sussidio implicito dell'edilizia sociale: rappresenta l'incidenza del canone se non esistesse il *social housing*. La somma dei quattro trasferimenti per gli affittuari sfiora il 7% del reddito disponibile per il primo quintile, rappresenta solo lo 0,45% del reddito per il quinto. Considerati assieme, i quattro sussidi riducono l'incidenza del canone teorico sul reddito del 17,39% per tutte le famiglie. Questa percentuale sale a quasi un quarto del canone teorico per le famiglie del primo quintile, al 16,5% per quelle del quintile successivo.

Passando ai singoli interventi, l'edilizia sociale ha l'impatto decisamente più significativo tra gli strumenti di *policy* per gli affittuari, dal momento che rappresenta circa due terzi dei trasferimenti considerati nel loro insieme; segue la detrazione e quindi il fondo sociale, che ha una incidenza piuttosto bassa a causa del limitato numero di beneficiari. Considerando solo le famiglie che ricevono il fondo sociale, in media l'incidenza del canone sul reddito viene ridotta di quattro punti percentuali, dal 20% al 16%<sup>5</sup>. Il 66% dei beneficiari è concentrato nel primo quintile, il 16% nel secondo.

TAB. 1. *Incidenza sul reddito disponibile dei trasferimenti, per quintili di reddito equivalente – famiglie in affitto*

	1	2	3	4	5	Totale
Edilizia sociale	4,62%	2,15%	2,09%	1,21%	0,32%	2,24%
Fondo affitto	0,33%	0,09%	0,08%	0,05%	0,01%	0,12%
Altri trasf. per affittuari	0,21%	0,11%	0,03%	0,03%	0,02%	0,09%
Detrazione per affitto	1,41%	0,59%	0,43%	0,21%	0,10%	0,60%
Somma dei quattro trasferimenti (a)	6,56%	2,94%	2,62%	1,50%	0,45%	3,06%
Canone pagato	22,22%	15,67%	14,42%	11,93%	10,08%	15,36%
Canone teorico (b)	26,84%	17,82%	16,51%	13,14%	10,40%	17,60%
Riduzione % canone teorico (a/b)	24,44%	16,50%	15,87%	11,42%	4,33%	17,39%

*Note: i quintili sono costruiti su tutte le famiglie, non solo quelle in affitto; l'incidenza è sempre calcolata su tutti gli affittuari, non sui soli percettori di ciascun beneficio.*

Oltre all'incidenza media sul reddito, è rilevante anche considerare quante persone percepiscono ciascun beneficio. Questa informazione è contenuta nella tabella 2, sempre relativamente al solo sottoinsieme degli affittuari. La detrazione è – teoricamente, visto che si tratta del primo anno di applicazione – di gran lunga il sussidio per l'affitto più frequentemente utilizzato, da circa tre dei cinque milioni di famiglie in affitto. E' anche distribuita in modo più uniforme tra i quintili di reddito. Segue il beneficio associato all'edilizia sociale, che viceversa è fortemente concentrato presso le famiglie più povere. Il fondo sociale è percepito da una piccola minoranza di nuclei in locazione, poco più del 4%. Questa quota aumenta al 7% nel primo quintile, decrescendo regolarmente in quelli successivi.

<sup>4</sup> Se calcoliamo il rapporto tra canone medio e reddito medio non sul primo quintile degli individui, ma sul primo quintile delle famiglie, esso sale a circa il 24%.

<sup>5</sup> Questi dati non sono contenuti in tabella 1, ma sono frutto di ulteriori elaborazioni sulla stessa banca dati.

TAB. 2. *Quota di affittuari che ricevono varie forme di trasferimento, per quintili di reddito equivalente*

Quintili di reddito	1	2	3	4	5	Totale
Edilizia sociale	28,15%	22,01%	21,78%	18,61%	7,69%	23,23%
Fondo affitto	6,96%	2,59%	2,98%	1,92%	1,06%	4,36%
Altri trasferimenti per affittuari	2,53%	1,84%	1,48%	1,30%	0,32%	1,92%
Detrazione per affitto	65,09%	59,30%	55,70%	40,18%	22,03%	56,41%

*Nota: anche in questa tabella i quintili sono costruiti su tutte le famiglie*

La tabella 3 mostra invece come la spesa totale per ogni trasferimento si ripartisce tra gli individui in affitto distinti per quintili di reddito equivalente. Viene presentato anche il dato relativo alla *vertical expenditure efficiency* (Vee), un indicatore sintetico della capacità di ciascuno strumento di concentrare la spesa presso la parte più povera della popolazione. Si tratta della quota della spesa totale che va ai poveri, definiti sulla base di una linea di povertà calcolata in base al reddito prima del trasferimento stesso. La linea è fissata al 60% della mediana. Tutte le misure per i locatari, a parte quella residuale destinata ad aiutare la famiglia a coprire le spese associate all'abitazione, mostrano un *targeting* elevato: circa il 50% della spesa totale per ciascuna misura va ai poveri. Il miglior grado di *targeting* è presentato dal fondo sociale per l'affitto, quello più basso dall'edilizia sociale. Il 30% del sussidio implicito nelle case popolari, infatti, va a soggetti che sono collocati nei tre quintili più alti della distribuzione del reddito. E' una conferma del fatto che l'edilizia residenziale ospita anche famiglie che potrebbero sostenere l'onere di affitti di mercato. Anche per l'edilizia sociale, comunque, il 50% del trasferimento totale, una quota elevata, va a individui collocati nel primo quintile della distribuzione.

TAB. 3. *Distribuzione della spesa totale per ciascun beneficio tra le persone in affitto, per caratteristiche dei beneficiari*

	Edilizia sociale	Fondo sociale	Altri trasferimenti	Detrazioni per affitto
<i>Quintili di reddito equivalente</i>				
1	50%	64%	58%	56%
2	20%	15%	26%	21%
3	18%	13%	7%	14%
4	10%	7%	6%	6%
5	2%	1%	4%	3%
Totale	100%	100%	100%	100%
VEE	46%	55%	53%	52%
<i>Età persona riferimento</i>				
Fino a 40	10%	44%	38%	51%
41-60	45%	36%	47%	27%
Più di 60	45%	20%	15%	23%
Totale	100%	100%	100%	100%

*Nota: anche in questa tabella i quintili sono costruiti su tutte le famiglie.*

Considerando una dimensione diversa da quella reddituale, la tabella 3 mostra anche che le famiglie che vivono nell'edilizia pubblica sono molto diverse da quelle che beneficiano della detrazione per affitto, se classificate in base all'età della persona di riferimento. Le prime sono in genere anziane: il 45% del beneficio totale va a persone che vivono in nuclei con persona di riferimento con più di 60 anni. Al contrario, metà della *tax*

*expenditure* per detrazione per affitto va a persone con meno di 40 anni. Anche il fondo sociale sembra distribuito a favore dei nuclei più giovani.

Malgrado un ottimo *targeting*, i trasferimenti a favore dei locatari hanno un impatto molto modesto sulla diffusione della povertà e sul livello di disuguaglianza. Partendo dalla quota di individui poveri sulla base del reddito al netto dei trasferimenti, la tabella 4 mostra l'impatto di ciascuna misura sulla diffusione della povertà, ovvero quanto cambierebbe la quota di poveri (con linea fissa calcolata sul reddito prima dei soli trasferimenti per affitto qui esaminati), aggiungendo al reddito una misura sola alla volta. Nel complesso, i quattro benefici abbassano la diffusione della povertà tra tutte le persone dal 17,3% al 16,9%, meno di mezzo punto. Se consideriamo i soli individui in affitto, tra essi la povertà presenta una incidenza più che doppia rispetto al totale del campione, sfiorando il 40%. Questa percentuale viene ridotta di circa 3 punti dai quattro trasferimenti diretti alle famiglie in locazione. La ragione per questo impatto modesto è ovviamente, dato il buon *targeting*, il volume limitato di spesa totale. L'indice di Gini subisce una riduzione, per effetto dei quattro trasferimenti, di 0,3 decimi di punto.

TAB. 4. *Efficacia di ciascun trasferimento nel ridurre povertà e disuguaglianza*

	Diffusione della povertà, tutte le famiglie		Diffusione della povertà, famiglie in affitto		Gini, tutte le famiglie	
Reddito disponibile prima dei quattro trasferimenti per affittuari	17,33%		39,98%		0,3064	
Reddito disponibile dopo i trasferimenti	16,93%	-0,40%	36,68%	-3,30%	0,30361	-0,00279
Edilizia sociale	16,84%	-0,49%	37,20%	-2,78%	0,30446	-0,019
Fondo affitto	17,30%	-0,03%	39,84%	-0,14%	0,30628	-0,00012
Altri trasferimenti per affittuari	17,31%	-0,02%	39,91%	-0,07%	0,30633	-0,00007
Detrazione per affitto	17,23%	-0,10%	39,46%	-0,52%	0,30570	-0,0007

L'evidenza fin qui raccolta mostra, in sintesi, che tutte le misure a favore degli affittuari sono fortemente concentrate verso la parte sinistra della distribuzione del reddito. Ciò dipende non solo dal loro disegno ma anche dal fatto che buona parte delle famiglie che vivono in affitto è collocata nei primi quintili. Una politica categoriale indirizzata agli affittuari ha perciò in sé una buona *target efficiency*. Il limite principale di questi interventi sta nell'importo totale di risorse in essi investite, insufficiente per ridurre significativamente i tassi di povertà tra gli affittuari.

Mentre l'impatto distributivo tra i vari quintili è molto simile per le diverse misure, i loro effetti tra generazioni sono molto diversi: l'edilizia sociale favorisce le famiglie anziane, a causa anche di una forte contrazione recente del numero di nuove abitazioni pubbliche disponibili, mentre la detrazione fiscale è concentrata sulle famiglie più giovani. Il fondo sociale ha la distribuzione meno sbilanciata tra le classi di età, ma raggiunge una quota molto ridotta di affittuari, riducendo per questi il peso dell'affitto sul reddito di quattro punti percentuali.

#### 4. *Il fondo a sostegno delle locazioni: un'analisi su dati amministrativi*

L'indagine It-Silc è l'unica fonte campionaria rappresentativa della popolazione italiana che raccoglie informazioni sul fondo sociale per l'affitto. Essa consente una analisi degli effetti distributivi dello strumento a livello nazionale, secondo le linee già sviluppate. I dati amministrativi su richiedenti e beneficiari rappresentano una fonte alternativa di grande interesse. Essi permettono di studiare in modo dettagliato la composizione sociale dei beneficiari del fondo ed i suoi esiti distributivi. Inoltre, si possono prendere in considerazione differenze nelle scelte di attuazione del fondo a livello locale. I dati amministrativi presentano infine un grande potenziale per l'analisi longitudinale. E' possibile valutare in particolare quante famiglie beneficiano ripetutamente del fondo, e per quante invece il trasferimento ha natura solo occasionale.

Di seguito vengono presentati alcuni risultati preliminari di una ricerca sull'applicazione del fondo sociale per l'affitto, e sui suoi effetti, nelle grandi città italiane. I risultati presentati riguardano Genova, Napoli, Torino e Venezia. L'unità di analisi di questa sezione, a differenza di quella precedente, è la famiglia. Maggiori informazioni su questa ricerca in corso sui dati amministrativi sono fornite nell'appendice metodologica.

Il confronto tra realtà locali diverse deve essere fondato sulla scelta di una batteria di indicatori che servono da guida per valutare le modalità applicative e i risultati del fondo per l'affitto nei diversi contesti. Nella tabella 5 proponiamo alcuni possibili indicatori di performance relativi alle quattro città qui considerate. La tabella mostra nelle prime righe la quota di famiglie che vivono in affitto in ciascuna città e il corrispondente numero di famiglie in affitto. Seguono il numero di famiglie che hanno ricevuto il fondo sociale durante il più recente anno a noi disponibile per ciascuna città<sup>6</sup>, poi la quota che queste famiglie rappresentano sul totale dei nuclei in affitto, il canone medio pagato dai beneficiari del fondo, il loro reddito imponibile medio e il beneficio medio concesso. La parte finale della tabella contiene alcuni rapporti utili per misurare l'efficacia del fondo nel contrastare il disagio abitativo.

In generale, questo trasferimento raggiunge solo un piccolo numero di famiglie, ma la quota dei beneficiari sul totale dei nuclei in affitto varia significativamente tra le città: nel piccolo campione finora disponibile, Napoli presenta la più ridotta percentuale di beneficiari, Torino è nella posizione opposta. Questo dato riflette diverse strategie di aggiustamento del contributo ai vincoli di budget dei comuni. A Napoli si è deciso di privilegiare la concentrazione del beneficio presso un ristretto numero di famiglie, utilizzando un criterio di selezione sulla base della data di presentazione della domanda. Per questo il trasferimento medio sui beneficiari raggiunge il valore più alto nel campione qui considerato: più di 1.500 euro all'anno. Torino, d'altra parte, ha fatto la scelta opposta, preferendo distribuire i fondi disponibili all'intera platea degli aventi diritto, riducendo il contributo erogato, che in media è leggermente inferiore ai 1.000 euro annui.

Poiché il valore unitario del trasferimento è molto alto a Napoli, dove invece gli affitti sono mediamente più bassi che altrove, il fondo finisce per rappresentare quasi il 50% dell'affitto in media pagato dai beneficiari a Napoli, quota che si riduce al 25% nelle altre città.

Le successive tre righe della tabella valutano l'impatto del trasferimento sull'onere che il canone rappresenta in termini di percentuale di reddito imponibile. L'impatto del fondo è massimo a Napoli e minimo a Torino: a Napoli il peso dell'affitto sul reddito imponibile è diminuito per i beneficiari di 27 punti percentuali, passando dal 58% al 31%, mentre a

---

<sup>6</sup> 2001 per Napoli, 2004 per Torino, 2003 per Genova, 2005 per Venezia.

Torino la riduzione è di soli 8,5 punti percentuali, da 34% a 25%. A Torino, comunque, il rapporto affitto/reddito resta il più basso tra le quattro città sia al netto che al lordo del fondo stesso. Il reddito imponibile dei beneficiari torinesi è infatti relativamente elevato, mentre l'affitto medio da essi pagato è significativamente inferiore a quello di Genova e Venezia. Infine, le ultime due righe riportano la percentuale di famiglie beneficiarie del fondo che risultano povere nelle varie città sulla base di linee di povertà definite sia in termini di reddito imponibile equivalente, che di Ise (ove disponibile). Le soglie di povertà (nazionali) sono state definite sulla base dell'indagine It-Silc, utilizzando una scala di equivalenza data dalla radice quadrata del numero dei componenti (non possiamo applicare la scala Ocse modificata perché non conosciamo l'età di ciascun componente). La grande maggioranza delle famiglie che ricevono questo trasferimento si collocano al di sotto di queste linee di povertà.

TAB. 5. *Alcuni indicatori sul fondo sociale per l'affitto per ciascuna città*

	Napoli	Torino	Genova	Venezia
% di prime case in affitto	44,1%	32,0%	24,4%	25,0%
Numero famiglie in affitto	148.964	126.201	66.960	29.056
Numero di famiglie beneficiarie del fondo	6.307	9.368	3.199	1.791
% degli affittuari che hanno ricevuto il fondo	4,2%	7,4%	4,8%	6,2%
Affitto medio annuo pagato dai beneficiari del fondo	3.434	3.887	4.453	5.504
Reddito imponibile annuo medio dei beneficiari	5.909	11.582	8.613	12.600
Trasferimento medio annuo ricevuto dai beneficiari	1.589	983	1.119	1.473
Per i beneficiari: trasferimento medio / canone medio	0,46	0,25	0,25	0,27
Per i beneficiari: trasferimento medio / reddito imponibile medio	0,27	0,08	0,13	0,12
Per i beneficiari: canone medio al lordo del fondo / reddito imp. medio	0,58	0,34	0,52	0,44
Per i beneficiari: canone medio al netto del fondo / reddito imp. medio	0,31	0,25	0,39	0,32
Per i beneficiari: riduzione incidenza canone su reddito	-0,27	-0,08	-0,13	-0,12
Quota di poveri di reddito equivalente tra i beneficiari	85%	83%	85%	81%
Quota di poveri di Ise tra i beneficiari	/	/	94%	93%

Differenze esistono nella distribuzione del totale erogato per classe di età della persona che ha presentato la domanda (tab. A2.3). Esse in larga misura riflettono la diversa struttura demografica delle città considerate.

Al pari dell'edilizia pubblica, il fondo sociale per l'affitto è spesso accusato di essere sempre più generoso nei confronti degli immigrati poveri, che potrebbero in effetti avere un accesso «preferenziale» al sussidio a causa delle loro caratteristiche di nuclei con reddito basso e spesso elevato numero di componenti. Considerando la distribuzione delle famiglie beneficiarie per luogo di nascita del richiedente, per tutte le città e tutti gli anni per cui disponiamo finora di osservazioni (tab. A2.4), gli immigrati compongono un quarto del numero totale dei beneficiari, una quota che, sulla base dell'evidenza disponibile, sembra in crescita. Ovviamente questo dato riflette anche un effetto di composizione delle famiglie in affitto in Italia: le famiglie immigrate hanno qui un maggiore peso, rispetto all'insieme delle famiglie, dato che la maggioranza assoluta delle famiglie italiane vive in una casa in proprietà.

La distribuzione dei redditi dei beneficiari, e degli affitti da loro versati, varia nelle quattro città. A differenza di Torino e Venezia, Genova e Napoli presentano una quota

molto alta di beneficiari che dichiarano reddito imponibile nullo. A Napoli, nessuna famiglia percepisce un reddito superiore a 20.000 euro. Venezia, d'altra parte, è la più generosa verso i redditi non bassi. (fig. A2.1).

Gli affitti pagati dai beneficiari sono molto superiori alla media a Venezia, bassi a Napoli (fig. A2.2). A Torino mostrano una dinamica, rispetto al reddito, particolarmente accentuata: il canone medio pagato dai beneficiari molto poveri è decisamente basso, mentre tra le fasce più elevate di reddito familiare gli affitti pagati sono simili a quelli di Venezia.

L'effetto distributivo del trasferimento mostra un andamento decrescente se misurato in termini della quota di canone da esso coperta (fig. 1). Ci sono, tuttavia, forti differenze tra le città: a Napoli, ad esempio, le famiglie più povere ricevono un grado molto alto di copertura, ma a partire dalla classe di reddito 12.500-15.000 euro non vi sono differenze significative con le altre città. A Torino, d'altra parte, il beneficio (in percentuale del canone) per i meno poveri tra i poveri è sempre il più basso.

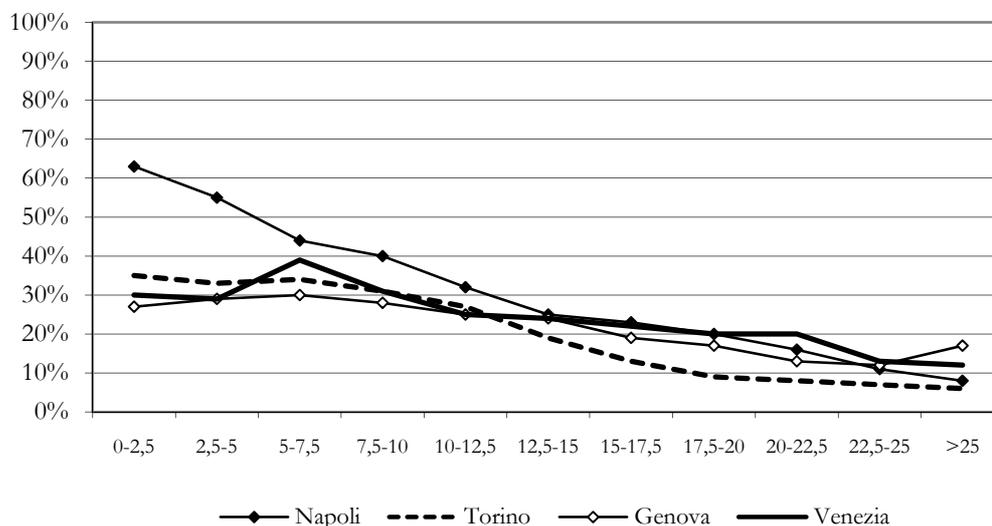


FIG. 1. Quota del canone coperta dal fondo sociale, per classe di reddito imponibile familiare

## 5. Conclusioni

Questo lavoro ha presentato una valutazione delle caratteristiche e degli effetti distributivi delle misure di *policy* indirizzate a sostenere i redditi delle famiglie che vivono in affitto. Il fondo sociale risulta ben concentrato a favore delle fasce più povere della popolazione, al pari degli alloggi sociali e più della detrazione per affitto. Inoltre, sia il fondo sociale che le detrazioni sono meno sbilanciati verso gli anziani rispetto all'edilizia residenziale pubblica.

Nonostante la loro buona efficacia nel raggiungere le fasce più deboli, sia il fondo per l'affitto che la detrazione non riescono a modificare in modo sensibile la diffusione della povertà tra le famiglie in affitto. Ciò dipende dalle risorse molto limitate che sono destinate a questi strumenti. Inoltre, il fondo sociale raggiunge solo una quota molto ridotta dei potenziali beneficiari. In parte la causa è l'esclusione dal trasferimento, in molte regioni, delle famiglie che occupano alloggi Erp; ma la ragione principale è proprio rappresentata dalla sua scarsa dotazione complessiva. Anche il rischio di basso *take-up* per mancanza di informazioni va considerato. Infine, anche se il fondo sociale e le detrazioni per affitto

hanno in linea di principio una identica funzione, essi non possono, almeno formalmente, essere cumulati. La recente estensione della detrazione per l'affitto pone con urgenza il problema del coordinamento tra questi due strumenti, che oggi presentano molte differenze quanto a regole di accesso, importo medio per beneficiario, probabili costi amministrativi e *timing* nell'accesso al beneficio.

I due trasferimenti sono indirizzati agli stessi soggetti ma con strutture completamente diverse: il fondo sociale è basato su reddito e ricchezza totali della famiglia, mentre la detrazione dipende dal reddito individuale del contribuente che è titolare del contratto di affitto. Il fondo è amministrato dagli enti locali, la detrazione è inserita nell'imposta sul reddito. Il fondo non è un diritto garantito, ma è soggetto a vincoli di bilancio. La detrazione invece è garantita a tutti i contribuenti che ne soddisfano i criteri. I costi amministrativi sono sicuramente molto superiori nel caso del fondo sociale. Formalmente i due schemi non possono essere sfruttati da una stessa famiglia. Tuttavia, soprattutto dopo il recente ampliamento della platea dei soggetti interessati alla detrazione (prima riservata ai soli contratti convenzionati), sono leciti dubbi sulla possibilità di far rispettare questa regola.

E' possibile immaginare diverse soluzioni per il coordinamento dei due schemi.

La prima consiste nella loro unificazione, cioè di fatto nella eliminazione di uno dei due e nel suo assorbimento nell'altro, senza perdita di risorse da trasferire, oppure nella sostituzione di entrambi con un nuovo istituto. L'abolizione del fondo affitto a favore del mantenimento della detrazione ha il vantaggio della riduzione dei costi amministrativi sia per i cittadini che per le amministrazioni, ma si tradurrebbe in una perdita secca per le famiglie che oggi ricevono il fondo, di importo medio significativamente superiore a quello della detrazione. Si tratta inoltre delle famiglie più povere, tra i beneficiari delle due misure, dato che l'accesso al fondo per l'affitto è legato al reddito familiare, non individuale. L'effetto sarebbe quindi un aumento della intensità della povertà, a favore delle famiglie in affitto che occupano i decili intermedi della distribuzione. Viceversa, la soppressione della detrazione e il potenziamento del fondo avrebbero sicuramente un impatto positivo sulla povertà, ma si tradurrebbero in una perdita di benessere per molte famiglie in affitto, non povere, ma per le quali, in presenza di redditi da lavoro stagnanti, il canone rappresenta un peso crescente sui bilanci familiari. Poiché fondo e detrazione raggiungono soggetti diversi, essendo il fondo concentrato a favore dei più poveri (tab. 2), non appare consigliabile né l'eliminazione di uno dei due, né la loro fusione in un nuovo istituto.

Si potrebbe invece distinguere più chiaramente i due strumenti per funzione. Alla detrazione andrebbe assegnato un obiettivo di equità orizzontale, coerente con la sua collocazione nell'imposta sul reddito. Essa dovrebbe controbilanciare, a favore degli affittuari, il vantaggio che i proprietari ricevono a causa della esclusione dalla base imponibile dell'Irpef del reddito figurativo sull'abitazione. Per evitare problemi di coerenza con la natura individuale dell'Irpef, la detrazione andrebbe resa fissa, indipendente dal reddito del titolare del contratto di locazione, ad un livello leggermente superiore a quello attuale, attorno a 400-500 euro. Il fondo, invece, avrebbe un obiettivo di equità verticale, cioè la riduzione della povertà tra gli affittuari a reddito più basso. Esso deve quindi essere commisurato al reddito disponibile equivalente della famiglia, da misurare attraverso un Ise riformato che tenga conto di tutte le entrate del nucleo ed escluda l'Irpef pagata. Il problema maggiore del fondo, oggi, è la sua scarsa dotazione. Un maggiore impegno in questo senso, grazie alla sua forte concentrazione presso i decili più bassi della distribuzione del reddito, avrebbe un significativo impatto sulla povertà delle famiglie.

La nostra ricerca sui dati amministrativi relativi ai beneficiari del fondo sociale nelle principali città italiane è solo all'inizio. Sulla base dei primi dati qui presentati, c'è evidenza

di risultati piuttosto simili nella attuazione locale dello schema, ma anche di alcune differenze molto rilevanti, in relazione soprattutto alla scelta di privilegiare determinate sezioni della distribuzione del reddito piuttosto che altre, o nella scelta dell'importo unitario del trasferimento. Uno dei prossimi passi consiste nell'esaminare i dati da un punto di vista longitudinale, per verificare quante famiglie, in ciascun comune, continuano nel tempo a ricevere il beneficio nei vari comuni, con eventuali rischi di trappole di dipendenza, e per quante invece l'accesso al fondo ha natura solo transitoria.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Bernardi, F.

2005 *Public Policies and Low Fertility: Rationale for Public Intervention and a Diagnosis for the Spanish Case*, in «Journal of European Social Policy», 15, n. 2, 123-138.

Bosi, P. e Guerra, M. C.

2008 *Imposta personale, dote per i figli e strumenti di means testing*, in *Libro Bianco, L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Tributi, supplemento n. 1/2008.

Cipolletta, I., Buffo, M., de Caprariis, G., Gambuto, S. e Guelfi, A.

2007 *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Confindustria, Progetto Concorrenza.

D'Alessio, G. e Gambacorta, R.

2007 *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers), n. 9, Roma, Banca d'Italia.

D'Ambrosio, C. e Gigliarano, C.

2007 *The distributional impact of imputed rents in Italy*, Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies working paper. Colchester, University of Essex.

Kemp, P.

2007 *Housing allowances in the advanced welfare states*, in P. Kemp (a cura di), *Housing allowances in comparative perspective*, Bristol, Policy press, pp. 265-287.

Lungarella, R.

2006 *La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna*, Bologna, Clueb.

Mencarini, L. e Tanturri, M. L.

2006 *Una casa per diventare grandi. I giovani italiani, l'autonomia abitativa ed il ruolo della famiglia di origine*, in «Polis», XX, n. 3, pp. 405-430.

Ministero delle Infrastrutture e Federcasa

2006 *Housing statistics in the European Union 2005-2006*. Roma.

Mulder, C. H. e Billari, F.

2006 *Home-ownership regimes and lowest-low fertility*, paper presentato alla conferenza *Home ownership in Europe: policy and research issues*, Delft, 23-24 Novembre.

Olagnero, M.

2002 *Politiche abitative: contesti e coorti di accesso all'alloggio di edilizia pubblica*, in *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, a cura di N. Negri, Torino, Trauben, pp. 77-108.

Poggio, T.

2006 *Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli del sistema abitativo*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 3, pp. 27-40.