

# I MODELLI DI GOVERNANCE DELLE POLITICHE PER L'ABITARE

Una chiave di lettura per la ricerca (valutativa) sulla questione abitativa

**Federica De Luca**  
Ricercatrice INAPP

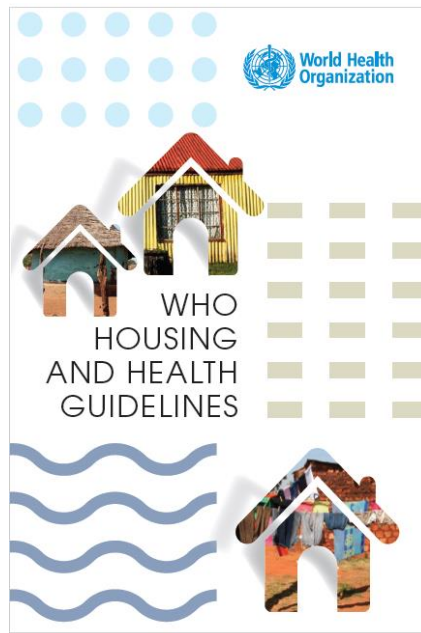
**«La governance delle politiche dell'abitare»**

Evento realizzato in collaborazione da IFEL e INAPP  
nell'ambito della 41<sup>a</sup> Assemblea Annuale ANCI

**22 Novembre 2024 | Lingotto Fiere- Torino, Italy**



**IFEL**  
Fondazione ANCI

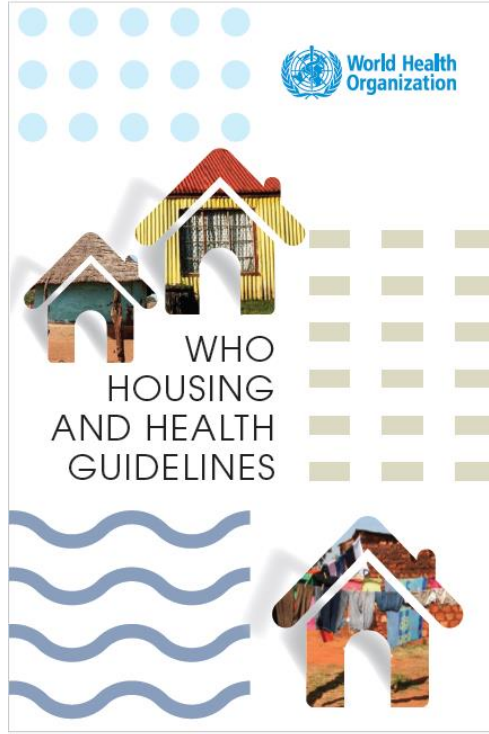


*Il miglioramento delle condizioni abitative può salvare vite umane, prevenire le malattie, migliorare la qualità della vita, ridurre la povertà e contribuire a mitigare il cambiamento climatico.*

*L'alloggio sta diventando sempre più importante per la salute alla luce della crescita urbana, dell'invecchiamento della popolazione e dei cambiamenti climatici*

**Dott. Tedros Adhanom Ghebreyesus, 2018**

Direttore Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità



“A causa dei cambiamenti demografici e climatici l'alloggio sta diventando sempre più importante per la salute. Secondo le previsioni demografiche, la **popolazione urbana mondiale raddoppierà entro il 2050** richiedendo **soluzioni abitative adeguate**. Anche la **popolazione mondiale di età superiore ai 60 anni, che tende a trascorrere più tempo a casa, raddoppierà entro il 2050**.”

I cambiamenti nei modelli meteorologici, associati al cambiamento climatico, sottolineano, poi, l'importanza di un alloggio che fornisca protezione dal freddo, dal caldo e da altri eventi meteorologici estremi, al fine di promuovere comunità resilienti. [...]

La qualità e il contesto ambientale degli alloggi sono, quindi, alcune delle principali dimensioni delle disuguaglianze. Le cattive condizioni abitative sono uno dei meccanismi attraverso cui la disuguaglianza sociale e ambientale si traduce in disuguaglianza sanitaria che influisce, a sua volta, sulla qualità della vita e sul benessere”

(Housing and health guidelines, OMS 2018).

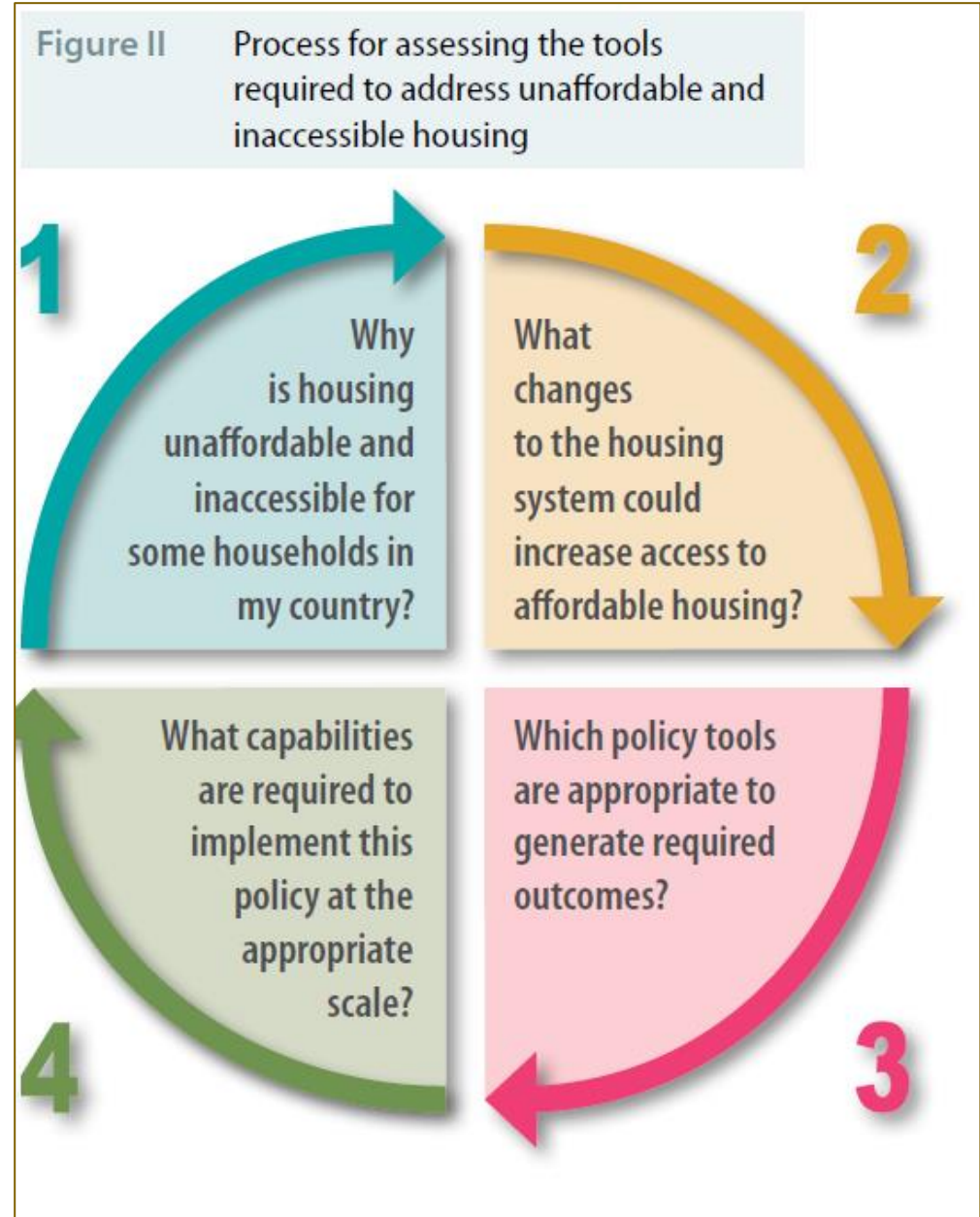


Le Nazioni Unite considerano la sfida **dell'accessibilità economica all'abitazione per i gruppi vulnerabili** la chiave per raggiungere

**l'Obiettivo 1 dello sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030**  
"Sconfiggere la povertà in tutte le sue forme ovunque"

**in particolare il suo target 1.4.**

"Entro il 2030, garantire che tutti gli uomini e le donne, in particolare i poveri e i vulnerabili, abbiano uguali diritti alle risorse economiche, nonché accesso ai servizi di base, proprietà e controllo sulla terra e altre forme di proprietà, eredità, risorse naturali, nuove tecnologie appropriate e servizi finanziari, inclusa la microfinanza" (UNECE 2021; p. 2-3).





Key 1

# GOVERNANCE

Good governance and regulation to support affordability in housing

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE  
HOUSING EUROPE

**#Housing2030**  
Effective policies for affordable housing in the UNECE region

**#Housing2030**

Figure III Key elements of good governance

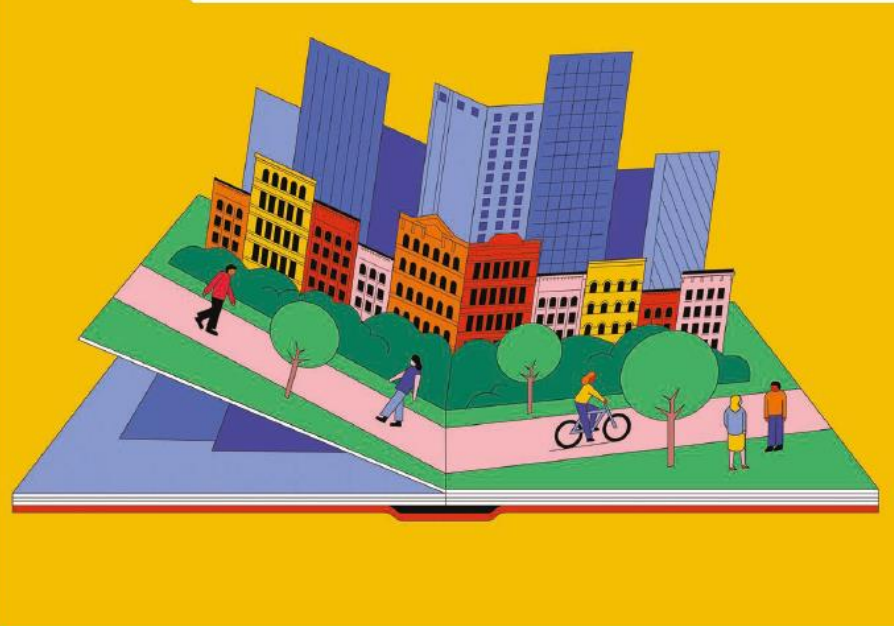


Source: SIGMA, Principles of Public Administration. Available at <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.



## L'edilizia abitativa in Italia attraverso il telescopio e il microfono

PROSPETTIVE ED ESPERIENZE INTERNAZIONALI DEGLI  
ATTORI DEL PROGETTO ABITATIVO



Lo **Stato si è disimpegnato** dall'intervenire nel settore abitativo, in termini sia di sostegno diretto alle famiglie sia di fornitura di alloggi sociali.

Allo stesso tempo, ha mantenuto il controllo sulle politiche e sui programmi, ma ne ha **demandato l'attuazione** alle regioni e ai comuni, soprattutto per quanto riguarda la **pianificazione territoriale**, che di conseguenza è frammentata.

Tale assetto lascia spazio a un'opposizione basata sul cosiddetto approccio "*not-in my-backyard*" ("non nel mio cortile") da parte degli abitanti insediati nei confronti di nuove costruzioni o ristrutturazioni radicali.

La spesa pubblica destinata al settore abitativo è piuttosto bassa, soprattutto in termini di sussidi per l'alloggio, ma i grandi comuni hanno adottato alcune misure per la costruzione di alloggi a prezzi accessibili, come i Piani di zona.



«L'accessibilità economica degli alloggi soffre di un'offerta meno elastica rispetto ad altri Paesi. A causa della debolezza demografica, il patrimonio abitativo è cresciuto a un ritmo piuttosto lento dal 1990.

Le **prospettive demografiche** sono poco favorevoli, ma l'atteso aumento del numero di cittadini che vivono da soli farà salire il numero di nuclei familiari. Nonostante ciò, la prevista e lenta crescita del reddito reale potrebbe tradursi in una modesta espansione del patrimonio abitativo e in una maggiore domanda di alloggi.

Le politiche devono concentrarsi sulla **ristrutturazione del patrimonio abitativo esistente** e sulla realizzazione di un maggior numero di alloggi sociali e abitazioni a prezzi accessibili.»

## Scenario

1. Esiste un problema di **disagio abitativo** (~~casa~~) nel nostro Paese?
2. Quali sono i dati disponibili per descriverlo?
3. Quali sono le caratteristiche del disagio abitativo in Italia?
4. Quanto incide sulla dimensione della povertà?
5. Quali sono i fenomeni socio-economici esogeni che impattano (anche) sulla dimensione abitativa?

## Policy

### **Politiche della Casa o Politiche per l'Abitare?**

**Quando e come i piani urbanistici incontrano il welfare e la lotta alla povertà. Il tema è multidimensionale, lo sono anche le competenze e i ruoli?**

1. Quali sono gli strumenti di rilevazione del fabbisogno in questa area di policy?
2. Quali gli obiettivi delle politiche dell'abitare?
3. Quali sono le politiche messe in campo?
4. Chi le disegna, chi le governa, quali le competenze delegate?
5. Chi le implementa? Quali sono i ruoli e i livelli di governance?
6. Con quali risorse?
7. Quali gli ostacoli?

## Val.

**Quali sono i risultati delle politiche messe in campo rispetto agli obiettivi definiti?**

**Quali indicazioni di policy emergono?** ...Cosa si potrebbe migliorare e come... gli obiettivi sono da ridefinire? Le risorse sono da redistribuire? **Il Modello di governance attuale funziona?** Quali le esperienze positive a cui ispirarsi...

1. Esiste un problema di **disagio abitativo (casa)** nel nostro Paese?
2. Quali sono i dati disponibili per descriverlo?
3. Quali sono le caratteristiche del disagio abitativo in Italia?
4. Quanto incide sulla dimensione della povertà?
5. Quali sono i fenomeni socio-economici esogeni che impattano (anche) sulla dimensione abitativa?

Processo di analisi,  
approfondimento e  
Valutazione  
basato sui dati

**Politiche della Casa o Politiche per l'Abitare?  
Quando e come i piani urbanistici incontrano il welfare e la lotta alla povertà.  
Il tema è multidimensionale, lo sono anche le competenze e i ruoli?**

1. Quali sono gli strumenti di rilevazione del fabbisogno in questa area di policy?
2. Quali gli obiettivi delle politiche dell'abitare?
3. Quali sono le politiche messe in campo?
4. Chi le disegna, chi le governa, quali le competenze delegate?
5. Chi le implementa? Quali sono i ruoli e i livelli di governance?
6. Con quali risorse?
7. Quali gli ostacoli?

**Quali sono i risultati delle politiche messe in campo rispetto agli obiettivi definiti?**

**Quali indicazioni di policy emergono?** ...Cosa si potrebbe migliorare e come... gli obiettivi sono da ridefinire? Le risorse sono da redistribuire? **Il Modello di governance attuale funziona?** Quali le esperienze positive a cui ispirarsi...

## Scenario

1. Esiste un problema di **disagio abitativo** (~~casa~~) nel nostro Paese?
2. Quali sono i dati disponibili per descriverlo?
3. Quali sono le caratteristiche del disagio abitativo in Italia?
4. Quanto incide sulla dimensione della povertà?
5. Quali sono i fenomeni socio-economici esogeni che impattano (anche) sulla dimensione abitativa?

## Policy

### **Politiche della Casa o Politiche per l'Abitare?**

**Quando e come i piani urbanistici incontrano il welfare e la lotta alla povertà. Il tema è multidimensionale, lo sono anche le competenze e i ruoli?**

1. Quali sono gli strumenti di rilevazione del fabbisogno in questa area di policy?
2. Quali gli obiettivi delle politiche dell'abitare?
3. Quali sono le politiche messe in campo?
4. Chi le disegna, chi le governa, quali le competenze delegate?
5. Chi le implementa? Quali sono i ruoli e i livelli di governance?
6. Con quali risorse?
7. Quali gli ostacoli?

Frammentazione ed eterogeneità  
(di problemi; politiche;  
modelli di governance)  
che rendono difficile una  
mappatura sul territorio nazionale

## Val.

**Quali sono i risultati delle politiche messe in campo rispetto agli obiettivi definiti?**

**Quali indicazioni di policy emergono?** ...Cosa si potrebbe migliorare e come... gli obiettivi sono da ridefinire? Le risorse sono da redistribuire? **Il Modello di governance attuale funziona?** Quali le esperienze positive a cui ispirarsi...

Scenario

1. Esiste un problema di **disagio abitativo (casa)** nel nostro Paese?
2. Quali sono i dati disponibili per descriverlo?
3. Quali sono le caratteristiche del disagio abitativo in Italia?
4. Quanto incide sulla dimensione della povertà?
5. Quali sono i fenomeni socio-economici esogeni che impattano (anche) sulla dimensione abitativa?



**FASE 0**  
Analisi di scenario a carattere quantitativo e mappatura delle fonti

Policy

- 1. Quali sono gli strumenti di rilevazione del fabbisogno?**
- 2. Con quali obiettivi?**
- 3. Quali sono le politiche messe in campo?**
- 4. Chi le disegna, chi le governa?**
- 5. Chi le implementa? Quali sono i ruoli e i livelli di governance?**
- 6. Con quali risorse?**
- 7. Quali gli ostacoli?**



**FASE 1**  
Indagine Qualitativa  
Tramite interviste per ricostruire i «La teoria del programma» e i modelli di governance sviluppati



Val.

**Quali sono i risultati delle politiche messe in campo rispetto agli obiettivi definiti?**

**Quali indicazioni di policy emergono?** ...Cosa si potrebbe migliorare e come... gli obiettivi sono da ridefinire? Le risorse sono da redistribuire? **Il Modello di governance attuale funziona?** Quali le esperienze positive a cui ispirarsi...

Esiste un problema abitativo (~~casa~~) nel nostro Paese?

Quali sono i livelli di Accessibilità economica ad un'abitazione dignitosa?

Come sono le condizioni abitative?

**Per decenni abbiamo ritenuto che in Italia la questione abitativa fosse risolta...**

Chi era molto povero poteva accedere alla casa popolare e la classe media era prevalentemente proprietaria di uno o più immobili, l'acquisto era una spesa sostenibile per le famiglie italiane e chi non poteva acquistare aveva l'opzione dell'affitto sul mercato.

-----

**A cui è seguito**

un processo di disinvestimento nell'edilizia residenziale pubblica, di privatizzazione del patrimonio pubblico residenziale, politiche di sostegno all'acquisto che hanno privilegiato la scelta della proprietà, abolizione dell'equo-canone...

-----

Ma una serie di fenomeni macroeconomici...

- Le dinamiche demografiche (aumento dell'età media della popolazione, l'aumento della quota di anziani soli, l'aumento dei nuclei monocomponenti)
- l'inflazione e l'aumento dei costi delle materie prime e dei materiali

**Hanno ridotto l'accessibilità economica ad un'abitazione dignitosa per intere fasce di popolazione in molte aree dell'occidente e anche in Italia**

## Prevalenti fenomeni noti:

- Correlazione fra **povertà e disagio abitativo** (Fahey e al., 2004, Cordini, 2023; Ocse;)
- **Aumento della Povertà e della cosiddetta «fascia grigia»** della popolazione\* → diversificazione della domanda di servizi abitativi
- Aumento costi delle materie prime e tassi di interesse → costi di manutenzione, affitti, bollette, mutui
- In Italia «**l’Affitto Agevolato**» per persone a basso reddito è un fenomeno quasi inesistente rispetto ad altri paesi europei.
- In Italia, **la «locazione» è sempre stata ad appannaggio delle fasce meno abbienti** (Filandri, Moise 2018) → Affitto di mercato sempre più inaccessibile per fasce a basso reddito
- Correlazione fra deprivazione abitativa e salute → **costi economici e sociali derivanti dalla deprivazione abitativa** (Eurofound e Linee guida Onu per l’abitazione salubre)
- **Le dinamiche demografiche** → modificano la domanda (aumentano i nuclei monocomponenti e serviranno più case pur calando la popolazione complessiva; cambiano i bisogni abitativi – anziani e disabili)
- **La mobilità** delle persone incide molto sulla domanda abitativa creando **nuovi bisogni urgenti** (Studenti; lavoratori; immigrati)
- La **turistizzazione** delle città incide sull’offerta di alloggi in affitto per le famiglie
- Carezza di risorse stabili e dedicate → Esperimenti di **finanziarizzazione del welfare abitativo** (PNRR, Fondi di Fondi, CDP; social housing..)

*\*quota di popolazione che non riesce ad accedere ad ERP ma neanche al mercato libero*



## Questioni di policy in campo

- Il passaggio da politiche della casa → politiche dell'abitare/welfare abitativo è faticoso
- Mancanza di un Osservatorio Nazionale (gli osservatori regionali hanno diversi modelli di osservazione e i dati non sono sempre comparabili)
- Incertezza costante delle risorse e assenza di una «politica» nazionale strutturata e strutturale
- La governance è frammentata
- Diversificazione di target e misure è difficile (ERP; ERS; Social housing; sostegno all'affitto; diritto allo studio)
- La governance orizzontale a livello regionale sta sviluppando diversi modelli di integrazione
  - ❖ Ancoraggio sull'urbanistica e rigenerazione urbana e collaborazione stabile con politiche sociali;
  - ❖ Ancoraggio su politiche sociali solo per alcuni servizi;
  - ❖ Ancoraggio su politiche sociali e collaborazione con urbanistica;
  - ❖ Modelli di governance con polo integrato e dedicato – unicamente - alla questione abitativa

\*Cambiamento climatico e Transizione energetica - richiedono efficientamento del patrimonio pubblico e privato e nuove prospettive



## Data Set disponibili relativamente a redditi e dimensione abitativa:

- **Osservatorio OECD** dedicato all'accessibilità alla casa (**Affordable Housing Database -AHD**)
- **EUROSTAT**, Indagine Europea "Eu-Silc" (**Statistics on Income and Living Conditions**)
- **ISTAT** «Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa» → Audizioni Parlamento ma l'osservatorio nazionale non c'è
- **Osservatori Regionali**

About

The OECD Affordable Housing Database (AHD) helps countries monitor access to good-quality affordable housing and strengthen the knowledge base for policy evaluation. It brings together cross-national information from OECD countries, Key Partners and EU member states.

The database groups indicators along three dimensions: housing conditions and affordability, and public housing. Each indicator presents data, relevant to key results. Indicators also discuss comparability, relevant, include the raw data or descriptive information.

Explore data on homelessness in the OECD and EU  
**Data on Homelessness Country Notes**  
 Temporary access (during migration to new website system) to data on homelessness, statistical definitions, data collection approaches and national legislation related to homelessness data collection



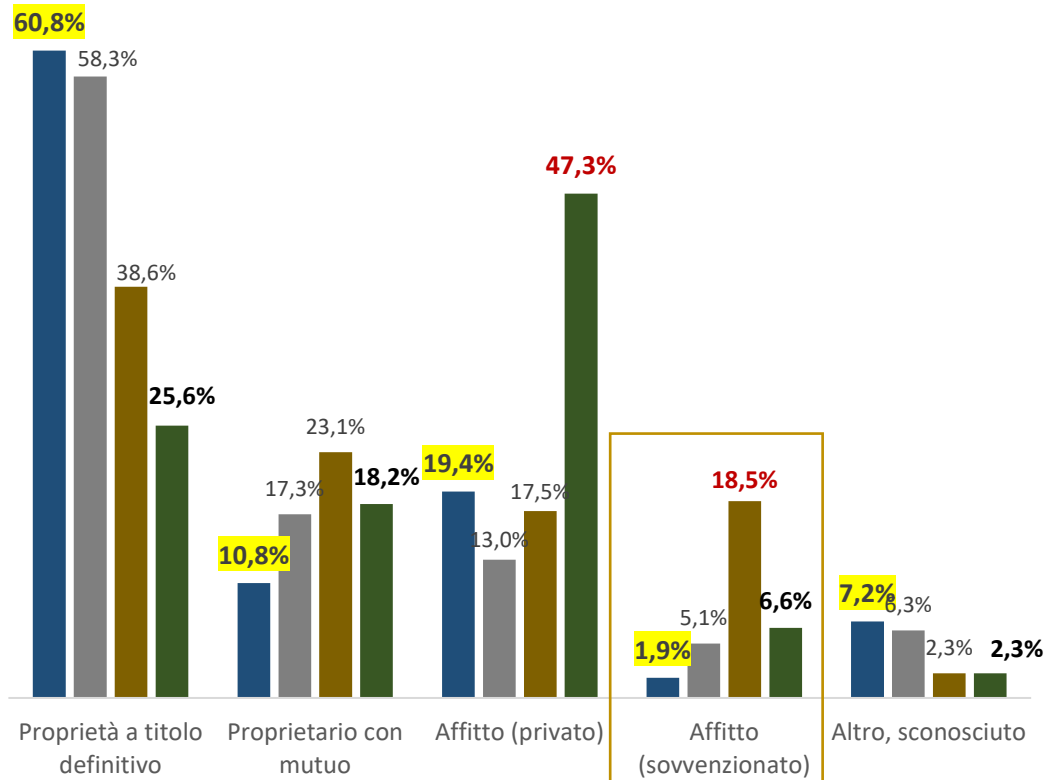
Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa

Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica

# IL CONTESTO (EU)

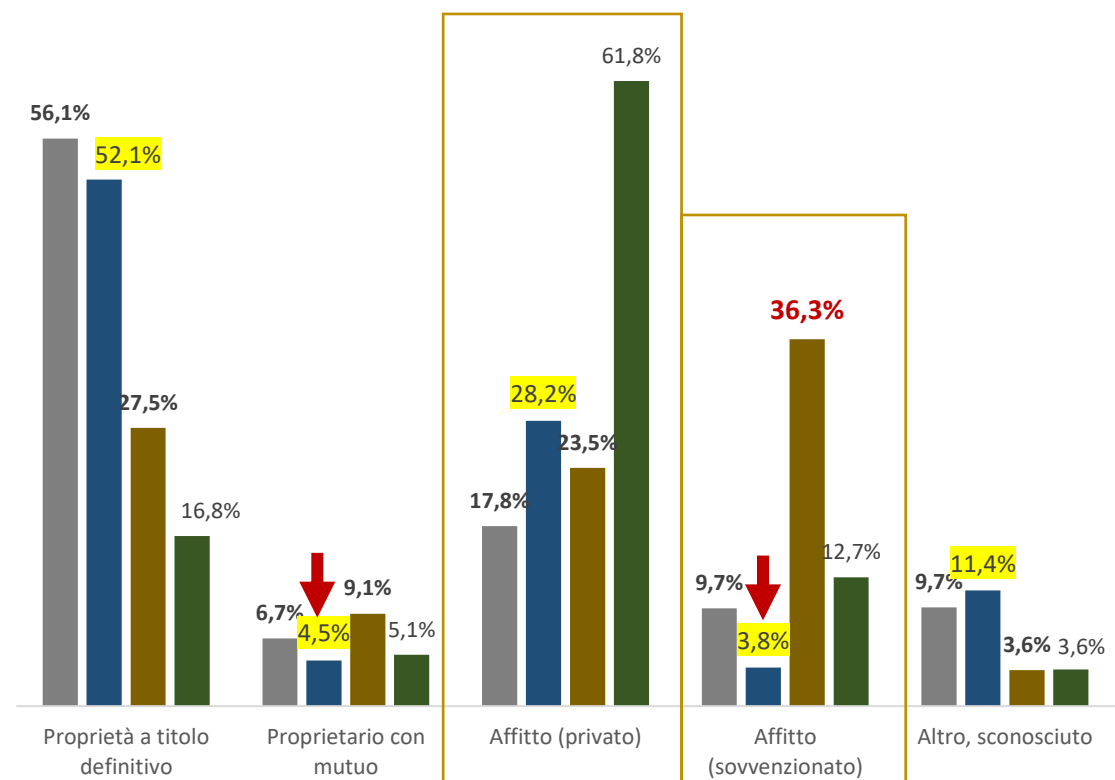
## Titolo di godimento (2020)

■ Italy ■ EU ■ France ■ Germany



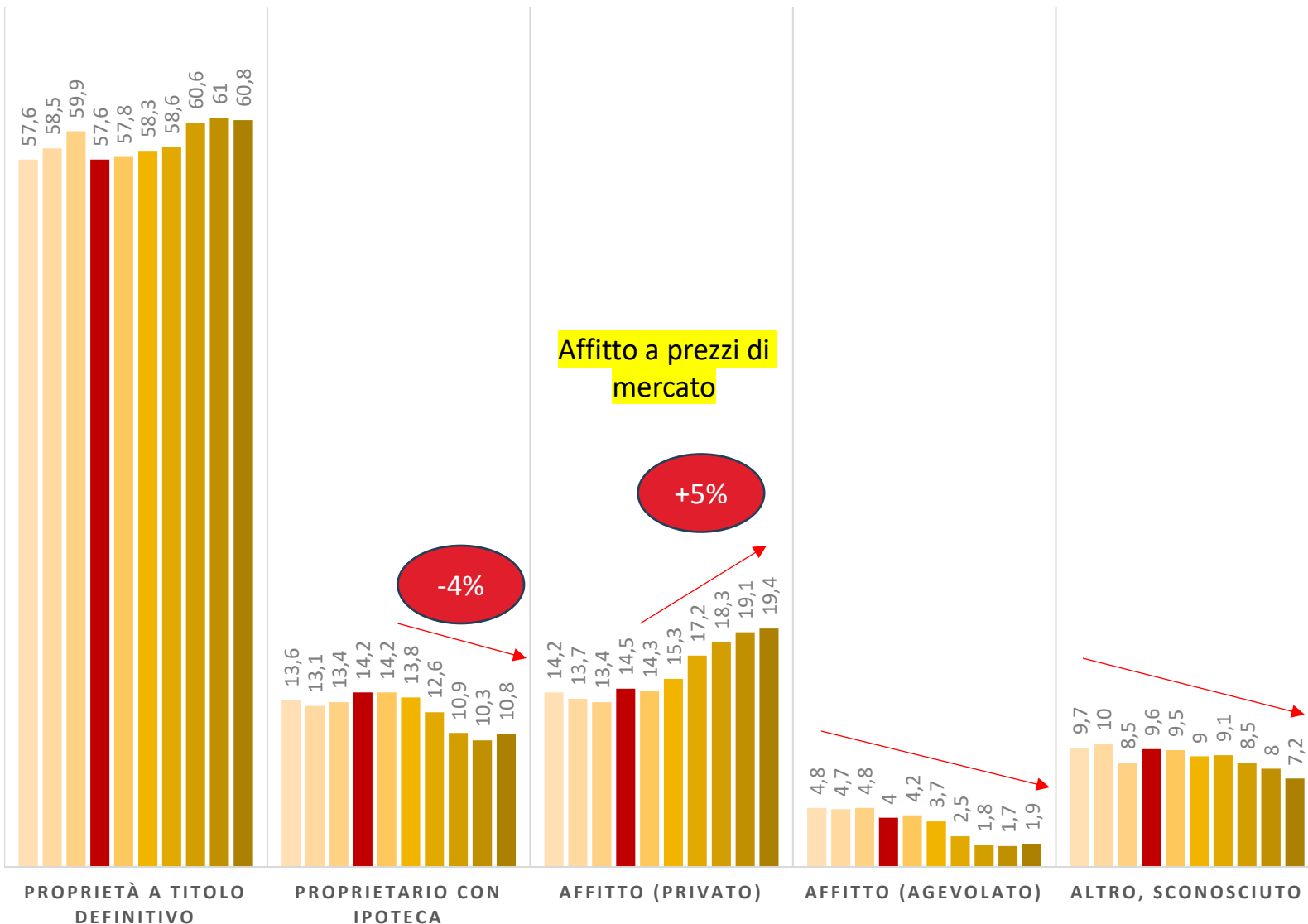
## Titolo di godimento fra le persone a basso reddito (2020)

■ EU ■ Italy ■ France ■ Germany



# Distribuzione popolazione per 'Titolo di godimento', per anno

2010 2011 2012 2014 2013 2015 2016 2017 2018 2019



## ❖ Aumentano le famiglie in Affitto

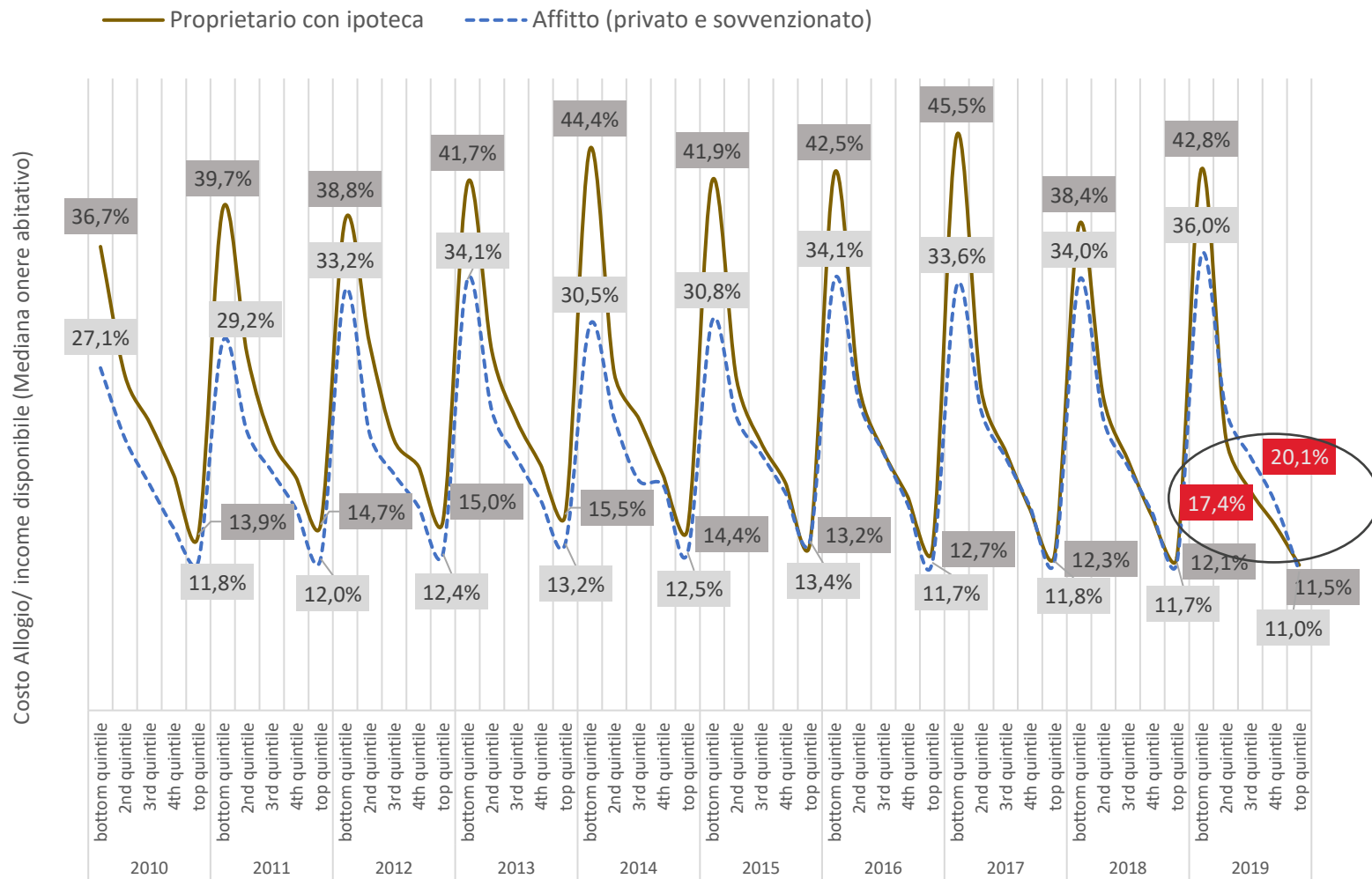
La spinta verso l'affitto a prezzi di mercato sembra essere un fenomeno generale del nostro paese che dal 2014 ha visto

- **calo** costante della quota di popolazione che vive in case **proprietà (con mutuo)** e un aumento della quota di popolazione che vive **in affitto**
- nel 2010 la quote di chi viveva in affitto e chi pagava un mutuo erano alla pari al 14% circa...

.....nel 2019, i proprietari con mutuo sono scesi al 10% e le persone in affitto hanno raggiunto il 19,2%

Fonte: [OECD Affordable Housing Database](https://data.oecd.org/housing/)

## Onere del costo dell'alloggio delle famiglie a basso e medio reddito sul reddito disponibile, per quintile, tipo di possesso e anno (Italia).



### ❖ Il peso delle spese dell'affitto rispetto al reddito è andato costantemente aumentando

In Italia il mercato dell'affitto è sempre stato meno oneroso rispetto a quello dei mutui, così, fino al 2014 il ricorso all'affitto, soprattutto fra le persone a basso reddito (ultimo quintile di reddito) consentiva di **"rimanere" intorno al 30%** del rapporto spesa/reddito, 10 punti percentuali in meno rispetto al peso del mutuo, che è sempre stato intorno al 40%.

Dal 2015, affitto e mutuo hanno teso ad "assomigliarsi" sempre di più in termini di peso sul reddito e **il peso dell'affitto è diventato sempre più alto nelle popolazioni a medio reddito**

**Affitto 36% / Mutuo 42%**

Fonte: [OECD Affordable Housing Database](#)



### ❖ In Italia non c'è offerta di «affitto agevolato» per pop. a basso reddito

Seppure la distribuzione del “titolo di proprietà” in **Italia** risulti in linea con la media dell'Europa “a 28”, rispetto a paesi come la **Francia** e come la **Germania** emergono delle differenze notevoli.

L'affitto agevolato che in paesi come la Francia rappresenta la condizione di un cittadino su tre nella popolazione a basso reddito, **in Italia è come se non esistesse, così chi non può accedere alla proprietà è costretto ad accedere all'affitto a prezzi di mercato, senza poter accedere ad alcuna agevolazione, soprattutto se si è a basso reddito.**

L'assenza di agevolazioni sul mercato immobiliare, soprattutto per le persone a basso reddito, è confermata anche dal dato **sull'affitto sociale**, non a caso l'Italia registra una delle peggiori performance d'Europa con solo il 2,4% degli immobili disponibili in “affitto sociale” contro il 17% del Regno Unito e il 15% della Francia, peggio dell'Italia solo Spagna e Portogallo

#### PROPRIETA'/AFFITTO

In Francia e in Germania, infatti, il sistema abitativo non è fondato sulla proprietà:

- in Germania il **47% della popolazione generale vive in “Affitto (Privato)”** e solo il 25% della popolazione risulta «proprietaria senza mutuo»
- in Francia **la quota di popolazione «proprietaria senza mutuo» non raggiunge il 40%** contro il 58% in Italia
- in Francia **il 18% della popolazione vive in “affitto agevolato”** contro il 2% della popolazione Italiana (dato non solo basso ma in costante diminuzione visto che registra un calo del 3% dal 2010)

#### NELLA POPOLAZIONE A BASSO REDDITO..

- **“affitto agevolato” sale al 36% in Francia** contro il 3,8% in Italia.



- Il “sistema abitativo” italiano è fondamentalmente basato sulla proprietà (Ocse, 2020):
  - - il 72% della popolazione vive in una casa di proprietà (61% senza mutuo e 11% con mutuo),
  - - solo il 20% vive in affitto
  - - il restante 9% vive in usufrutto o uso gratuito.
- Nella popolazione italiana «a basso reddito» ...
  - Il 50% vive una condizione di **sovraccarico** rispetto alle spese della casa (Ocse, 2020).
  - indipendentemente dal titolo di godimento, il 23% vive in condizioni di “sovraffollamento” e non risulta accedere a forme strutturali di sussidio (Ocse, 2020) → l'Italia detiene il primato relativo al **sovraffollamento** fra i paesi OCSE
- **Aumento dei tassi di povertà in Italia nel 2022**
  - Le persone a rischio di esclusione sociale sono il **24%**, leggermente in calo rispetto al 2021 e al 2020 (\*Arope)
  - Le persone a rischio di povertà sono il **20%**, stabili rispetto al 2021 (povertà relativa \*Eurostat)
  - Le famiglie più povere sono quelle che hanno maggiori difficoltà rispetto al pagamento dell'affitto e al pagamento delle utenze:
    - ✓ tra le famiglie in grave difficoltà il 45% vive in **affitto**,
    - ✓ tra **chi non possiede una casa l'incidenza della povertà è del 21,2%** contro il 4,8% di chi vive in abitazioni di proprietà ed entrambi i valori sono in crescita rispetto al 2021 (erano al 19,1% e al 4,3%).



## Affordability

***Accessibilità economica ad alloggi adeguati.*** Il concetto combina (dovrebbe combinare) la dimensione economica e la dimensione della qualità dell'abitare

## Condizioni abitative e Sovraccarico economico (Disagio Abitativo)

***Sovraccarico Economico rispetto alle spese per la casa.*** Una famiglia è in «sovraccarico» se spende oltre al 40% del reddito netto familiare per le seguenti voci: condominio, utenze domestiche, tutte le spese per il riscaldamento, tasse per la nettezza urbana, lavori di riparazione, IMU, TASI, affitto o mutuo (def. EUROSTAT)

***Deprivazione abitativa.*** Sono considerate in condizione di deprivazione abitativa le persone che vivono in abitazioni **sovraffollate** e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi:

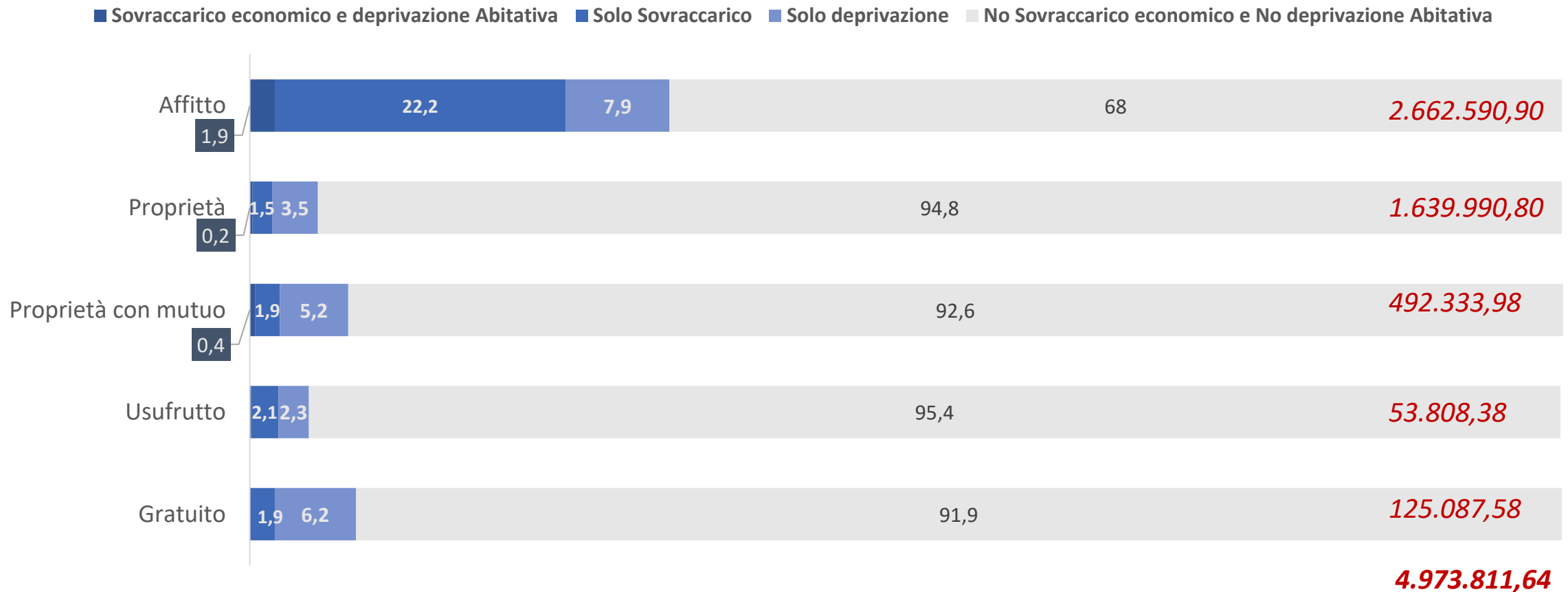
- a) **problemi strutturali** dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.),
- b) non avere bagno/doccia con **acqua** corrente;
- c) problemi di **luminosità** (def. EUROSTAT)

**Si può assumere: Disagio abitativo= Sovraccarico (economico) + Deprivazione abitativa**

**All'aumentare del disagio abitativo, diminuisce l'affordability ma non c'è un indicatore condiviso a livello internazionale**

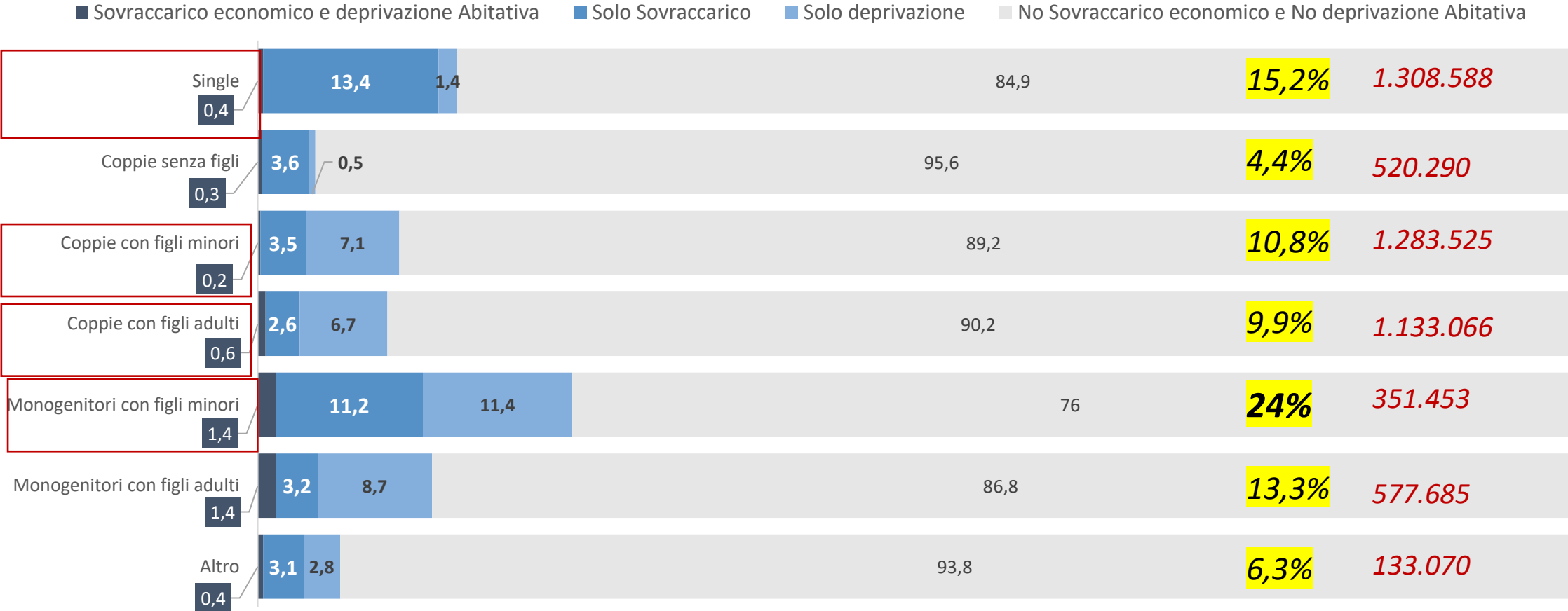
❖ Il Disagio abitativo coinvolge il 32% della popolazione in Affitto: (circa) 5 milioni di individui

Accessibilità alloggi per sovraccarico economico e deprivazione dell'abitazione, distribuzione % per titolo di godimento (2021)



❖ Il Disagio abitativo coinvolge prevalentemente «monogenitori con figli»; Single; Coppie con figli minori;

*Accessibilità alloggi per sovraccarico economico e deprivazione dell'abitazione, distribuzione % per tipologia familiare (2021)*



Fonte: Ns. Elaborazioni su Dati IT-Silc 2021

## PUNTI DI PARTENZA



Vista la forte correlazione **fra disagio abitativo e povertà**, le politiche di housing dovrebbero agevolare l'accesso ad abitazioni di buona qualità anche al di fuori dei prezzi di mercato e farlo nel più ampio contesto del contrasto all'esclusione sociale e alla povertà, nella consapevolezza che sostenere un abitare adeguato può ridurre il rischio di cadere in "povertà" oltre a consentire di uscirne.



La frammentazione della *governance* delle politiche per l'abitare, oltre ad incidere sull'efficacia delle stesse, incide anche sulla disponibilità di dati integrabili e comparabili che consentano un appropriata fase di disegno delle politiche pubbliche in materia; laddove sarebbe necessario fossero in grado di rispondere ai bisogni emergenti in modo personalizzato, in grado di prevenire e contrastare gravi forme di deprivazione abitativa e tutelare le fasce più vulnerabili, a partire dai minori, dagli anziani e dai disabili



La tipologia dei dati necessari è caratterizzata da una importante livello di multidimensionalità ed eterogeneità degli indicatori necessari oltre che da una forte eterogeneità della natura dei dati disponibili che rendono complessa la realizzazione di analisi comparabili tra territori differenti, anche all'interno dello stesso paese, ancora più complesso il focus nelle singole aree metropolitane.



Misurare i livelli di "housing affordability" in ottica *policy oriented* è certamente un tema complesso e di difficile gestione.



## PUNTI DI PARTENZA



Vista la forte correlazione fra **disagio abitativo e povertà**, le **politiche di housing** dovrebbero agevolare l'accesso ad abitazioni di buona qualità anche al di fuori dei prezzi di mercato e farlo nel più ampio contesto del contrasto all'esclusione sociale e alla povertà, nella consapevolezza che **sostenere un abitare adeguato può ridurre il rischio di cadere in "povertà" oltre a consentire di uscirne.**



La **tipologia dei dati necessari** è caratterizzata da una importante livello di multidimensionalità ed eterogeneità degli indicatori necessari oltre che da una forte eterogeneità della natura dei dati disponibili che rendono **complessa la realizzazione di analisi comparabili tra territori differenti**, anche all'interno dello stesso paese, ancora più complesso il focus nelle singole aree metropolitane.



La frammentazione della **governance** delle politiche per l'abitare, oltre ad incidere sull'efficacia delle stesse, incide anche sulla **disponibilità di dati integrabili e comparabili** che consentano un appropriata fase di disegno delle politiche pubbliche in materia; laddove sarebbe necessario fossero in grado di **rispondere ai bisogni emergenti in modo personalizzato**, in grado di prevenire e contrastare gravi forme di deprivazione abitativa e tutelare le fasce più vulnerabili, a partire dai minori, dagli anziani e dai disabili



Misurare i livelli di **"housing affordability"** in ottica *policy oriented* è certamente un tema complesso e di difficile gestione.



## Disagio Abitativo crescente: nuova emergenza «abitare»

Domanda

Andamento povertà

Dati Redditi

Tassi di disagio abitativo

- Sovraccarico (+40%)
- Sovraffollamento
- Deprivazione abitativa

Correlazione povertà/disagio abitativo

Offerta

Variazioni prezzi vendite

Variazioni prezzi locazioni

Variazioni tassi di interesse

Variazioni tassi di inflazione

Problema Dati stabili e comparabili (e natura delle fonti)

Individuazione e Definizione del Bisogno

**Diversificazione tipologie di bisogno e target**  
(esempi: Giovani, anziani, immigrati, famiglie monogenitoriali, studenti fuorisede)  
**Nuove povertà, nuovi target, nuovi modelli abitativi e familiari, nuovi bisogni**

Come si rileva il fabbisogno?  
Chi lo fa?

Target politiche

**Diversificazione interventi per tipologie di target e per aree geografiche**  
Nord/Sud/Centro e Urbani/Rurali

Quali e quanti interventi sono previsti e per quali beneficiari?



Politiche per l'abitare

Eterogeneità delle Aree di Competenza

Rigenerazione Urbana, transizione ecologica, housing sociale,  
 Politiche sociali, Politiche del lavoro, Strumenti di Sostegno al reddito,  
 Diritto allo studio, Integrazione minoranze....

Governance  
 Politiche

Ministeri, Regioni e Comuni

Fondi Europei (PNRR), Nazionali, regionali e comunali

Solitudine dei comuni  
 nell'implementazione?

Interventi

- **Strutturali**  
 Progetti di Rigenerazione Urbana  
 Edilizia Residenziale Pubblica  
 Edilizia Residenziale Sociale/Housing Sociale  
 Progetti di Social housing
- **Strumenti Fiscali**
- **Sostegno all'Affitto**
- **Affitto Sociale**
- **Affitto agevolato/convenzionato**
- **Integrazioni al reddito**
- **Politiche sociali**

Obiettivi Interventi

Costruzione Domande di valutazione e disegno di Valutazione

Raccolta ed elaborazione dati

VALUTAZIONE Politiche  
 e Indicazioni di Policy



## PRIMO STEP (INAPP-IFEL)

- Ricostruire il perimetro delle politiche abitative con particolare attenzione alla dimensione della Governance degli interventi, sia a livello verticale sia a livello orizzontale.
- Delineare il flusso delle politiche previste e poi realizzate a sostegno delle fasce di popolazione che hanno bisogno a vario titolo di sostegno alla dimensione dell'abitare
- Individuare Dimensioni di Valutazione

Partendo dalla ormai nota relazione fra **povertà e disagio abitativo** si ritiene utile provare a comprendere quali forme stia acquisendo tale relazione nel nuovo millennio soprattutto nelle fasce grigie di popolazione....per poter sviluppare analisi *policy oriented* rispetto al **disagio abitativo e alle politiche dell'abitare**

Si tenteranno di “ricostruire” e individuare





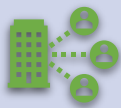
## Design dei Modelli di Governance



**Stakeholder e policymaker.** Individuare a livello regionale e locale gli interlocutori competenti in materia per comprendere il modello di governance in campo, come (e se) viene rilevato il fabbisogno, qual è la risposta ai diversi bisogni emergenti e per quali target si interviene o si dovrebbe intervenire.



**Metodologia:** studi di caso. Approfondimento in alcune regioni e relativi contesti locali di dimensione abitativa diversa... Si farà riferimento alla distribuzione geografica ad atti ed indirizzi preesistenti su modelli di governance applicati, alla presenza di Agenzie dedicate e osservatori popolati da tempo.. Con l'obiettivo di individuare le dimensioni di analisi utili per tutti i contesti

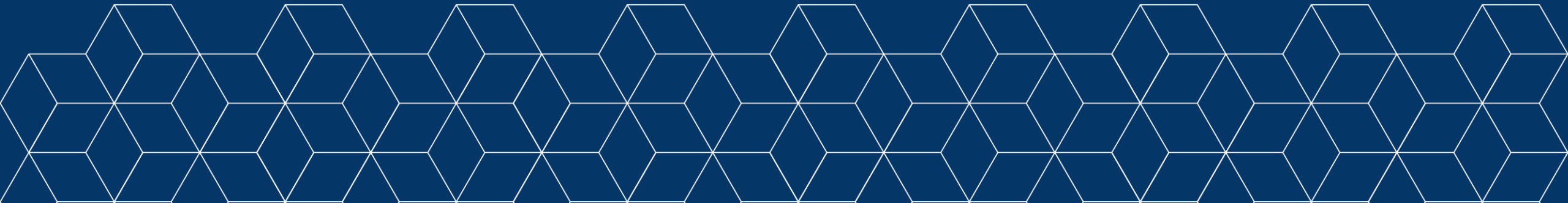


**APPROFONDIMENTO:** nell'ambito della dimensione dedicata **all'integrazione delle politiche** si prevede, laddove esistano, ricognizione delle **pratiche di co-progettazione e co-realizzazione** di interventi e progetti con il terzo settore e gli enti no-profit che a vario titolo lavorano sulla residenzialità e sulle politiche dell'abitare



# **IL PESO DELLE SPESE ABITATIVE SUL RISCHIO DI POVERTA.** **UN'ANALISI DEI PERCETTORI DI RDC**

Federica De Luca ; Giovannina Assunta Giuliano; Aldo Rosano



## Obiettivi e fonti dati

- **Obiettivi generali**
  - a) Sviluppare una descrizione *policy oriented* del disagio abitativo come forma di disuguaglianza nella popolazione a basso reddito
  - b) Analisi del ruolo del RdC come possibile strumento di Affordability
- **Obiettivi metodologici**

Individuare e sviluppare indicatori adeguati di misurazione del disagio abitativo
- **Focus**

«popolazione a rischio di povertà» e «percettori del reddito di cittadinanza» (RdC)
- **Fonte Dati**

(IT-SILC) Istat, Indagine sulle condizioni di vita delle famiglie - *Confronto longitudinale dati 2018 e 2021* I dati del 2018 (con redditi 2017) nella componente longitudinale identificano le famiglie che nel 2020 (IT-Silc 2021) risultavano percettori del RdC



## Affordability

***Accessibilità economica ad alloggi adeguati.*** Il concetto combina (dovrebbe combinare) la dimensione economica e la dimensione della qualità dell'abitare

## Disagio Abitativo

***Sovraccarico Economico rispetto alle spese per la casa.*** Una famiglia è in «sovraccarico» se spende oltre al 40% del reddito netto familiare per le seguenti voci: condominio, utenze domestiche, tutte le spese per il riscaldamento, tasse per la nettezza urbana, lavori di riparazione, IMU, TASI, affitto o mutuo (def. EUROSTAT)

***Deprivazione abitativa.*** Sono considerate in condizione di deprivazione abitativa le persone che vivono in abitazioni **sovraffollate** e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi:

- a) **problemi strutturali** dell'abitazione (soffitti, infissi, ecc.),
- b) non avere bagno/doccia con **acqua** corrente;
- c) problemi di **luminosità** (def. EUROSTAT)

**Si può assumere: Disagio abitativo= Sovraccarico (economico) + Deprivazione abitativa**  
**All'aumentare del disagio abitativo, diminuisce l'affordability**

## Rischio di Povertà e condizione abitativa

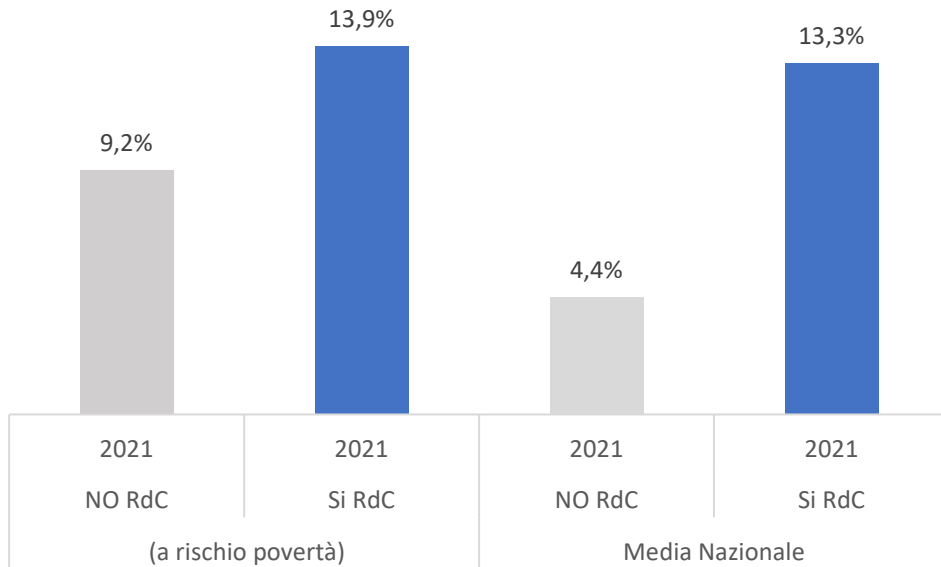
Titolo di Godimento	"No rischio di povertà"		"A rischio di povertà"		Totale	
	2018	2021	2018	2021	2018	2021
	v. %	v. %	v. %	v. %	v. %	v. %
Affitto	15,9%	15,3%	33,4%	29,5%	19,1%	17,8%
Proprietà senza Mutuo	65,7%	64,8%	50,1%	53,4%	62,8%	62,8%
Proprietà con Mutuo	13,0%	13,9%	5,7%	6,9%	11,7%	12,7%
Usufrutto	1,1%	1,3%	1,5%	1,2%	1,2%	1,3%
Gratuito	4,3%	4,6%	9,2%	9,0%	5,2%	5,4%
<b>Cambio Casa</b>	1,3%	2,1%	1,6%	2,2%	1,3%	2,2%
<b>Spese casa/Reddito (in classi)</b>						
fino a 10%	57,8%	56,9%	12,0%	13,7%	49,7%	49,3%
da 10 al 20%	29,5%	30,2%	30,9%	30,3%	29,7%	30,2%
dal 20 al 40%	11,1%	10,5%	30,1%	28,8%	14,5%	13,8%
oltre il 40%	1,6%	2,4%	27,0%	27,2%	6,1%	6,8%
<b>Deprivazione Abitativa</b>	3,6%	4,0%	8,5%	10,3%	4,5%	5,1%
<b>Sovraffollamento abitativo</b>	22,3%	21,4%	33,5%	32,5%	24,4%	23,4%
<b>Sostenibilità Spese per la Casa</b>						
Pesante	37,9%	31,0%	61,8%	48,4%	42,3%	34,1%
Sopportabile	60,7%	67,0%	36,5%	49,8%	56,2%	64,0%
Trascurabile	1,5%	1,9%	1,8%	1,8%	1,5%	1,9%
<b>Difficoltà "arrivo a fine mese"</b>						
Grande Difficoltà	7,7%	6,2%	23,8%	19,8%	10,7%	8,6%
Difficoltà	17,0%	11,1%	35,6%	21,5%	20,4%	12,9%
Qualche Difficoltà	40,5%	34,3%	29,6%	37,9%	38,5%	34,9%
Certa Difficoltà	27,3%	34,5%	9,7%	15,4%	24,0%	31,1%
Facile	7,0%	12,4%	1,1%	5,3%	5,9%	11,1%
Molto Facile	0,6%	1,6%	0,2%	0,1%	0,5%	1,3%
	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
	<b>41.270.060</b>	<b>42.463.738</b>	<b>9.335.725</b>	<b>9.088.146</b>	<b>50.605.785</b>	<b>51.551.884</b>



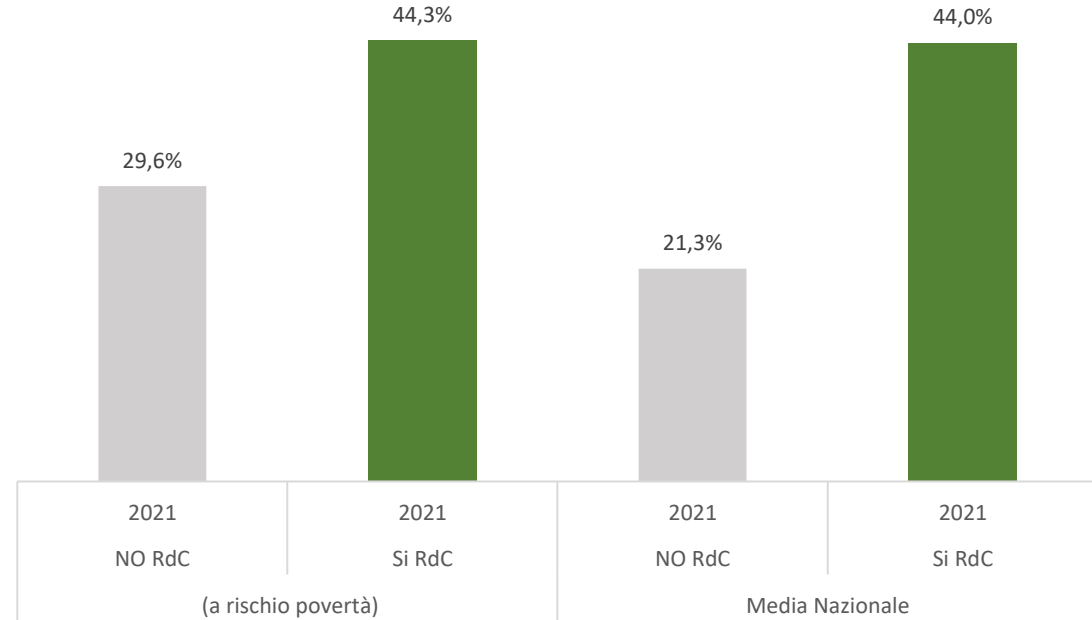
# Personae a rischio di povertà e Media Nazionale (Perceutori di Rdc e Non perceutori di Rdc)

Incidenza della **deprivazione abitativa** e del **sovraffollamento** per quote di popolazione in povertà relativa e perceutori di Rdc (2021)

## Deprivazione

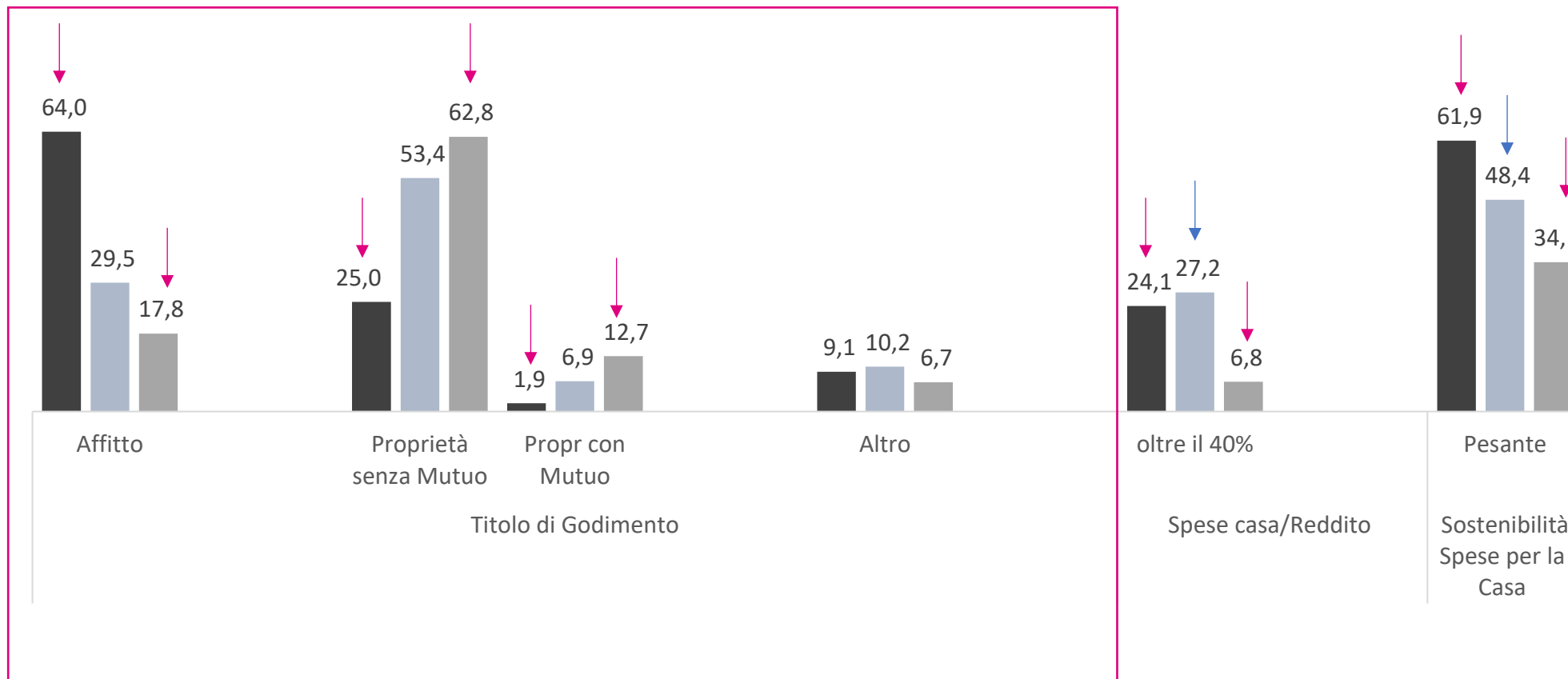


## Sovraffollamento



# Percettori di Rdc; Persone a rischio di povertà e Popolazione generale

■ RDC    ■ A Rischio    ■ ITA



## Persone a rischio di povertà

- I nuclei in povertà relativa vivono in «affitto» nel 30% dei casi (vs 17,8% pop. Ita)
- L'incidenza del “sovraccarico economico” rispetto ai costi per la casa è la differenza più importante rispetto alla popolazione “non a rischio”: **27% vs 2,4%**
- **il 50% dichiara “Pesanti”** le spese per la casa (vs. 31% pop. «non a rischio»)

## Percettori di RdC

- Cambia completamente la dimensione della proprietà abitativa: **sono proprietari** della casa in cui vivono solo nel **25% dei casi (vs. 63% pop. Ita)** e per il **64% vivono in affitto** (vs. il 30% della popolazione «a rischio» e il 17,8% della «pop. Ita»);  
Il Welfare familistico, probabilmente, compensa per queste fasce con **un alloggio “a titolo gratuito” nel 7,4% dei casi**.  
Nonostante l'affitto e l'uso gratuito, il peso delle spese per la casa sul reddito è altissimo per i percettori e per i poveri in generale, sia in termini relativi, sia in termini assoluti. Infatti, se un cittadino medio, non a rischio di povertà affronta una spesa media di 330 euro per la casa (comprensivi di mutuo o affitto e consumi), per i percettori di reddito la spesa mensile ammonta a 460euro.
- Ritiene “pesanti” le spese della casa **il 61% dei percettori** contro **il 48%** della popolazione «a rischio» e **il 34%** della «pop. Ita»
- A tale spesa viene associata un'incidenza della dimensione della **deprivazione abitativa** di un certo rilievo: **il 13% dei percettori risulta in condizione di deprivazione**, della popolazione «a rischio» e **il 4,4%** » della «pop. Ita» Infine, in termini di impatto della misura del RdC, nel 2021 le famiglie in “sovraccarico” economico rispetto alla casa erano il 24% della popolazione “RdC” contro il 27% della popolazione in povertà relativa, quest'ultima rimasta stabile dal 2018, mentre i percettori di reddito nel 2018 risultavano in sovraccarico il 33%.



## L'Impatto del Reddito di Cittadinanza sull'affordability

Medie	SOTTOSOGLIA (a rischio di povertà)			
	NO RDC		RDC	
	2018	2021	2018	2021
Reddito (Anno)	12.742,23 €	12.914,66 €	10.095,40 €	15.197,61 €
Reddito (Mese)	1.061,85 €	1.076,22 €	841,28 €	1.266,47 €
Spese casa (Mese)	270,49 €	291,42 €	346,74 €	456,22 €
Variazione netta reddito (Mese)		14,37 €		425,18 €
Variazione Spese Casa (Mese)		20,94 €		109,48 €
<b>Spese/Reddito (%)</b>	<b>25%</b>	<b>27%</b>	<b>41%</b>	<b>36%</b>
<b>Variazione Sovraccarico (%)</b>		2%		-5%
Medie	TOTALE			
	NO RDC		RDC	
	2018	2021	2018	2021
Reddito (Anno)	36.472,59 €	38.007,34 €	14.066,15 €	24.570,34 €
Reddito (Mese)	3.039,38 €	3.167,28 €	1.172,18 €	2.047,53 €
Spese casa (Mese)	305,22 €	328,95 €	339,17 €	461,39 €
Variazione reddito (Mese)		10,66 €		875,35 €
Variazione Spese Casa (Mese)		23,73 €		122,22 €
<b>Spese/Reddito (%)</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>29%</b>	<b>23%</b>
<b>Variazione Sovraccarico (%)</b>		0%		-6%



1) **Incremento Medio del reddito equivalente** dei percettori di Rdc a rischio di povertà = **quota spese della casa.**

*Le spese per la casa di questi percettori di RdC, stimate ammontano a **456 euro nel 2021** (dati riferiti al 2020) e la variazione del reddito è di **425 euro** (teoricamente riferibile all'importo percepito grazie alla misura).*

2) **Incremento delle spese per la casa** di circa 109 euro al mese.

*importante se confrontato con quello relativo alla popolazione generale, infatti, per quest'ultima non si registrano incrementi di reddito significativi, nè particolari incrementi delle spese per la casa, lasciando ipotizzare che il RdC sia stato utilizzato dai percettori per far fronte alle spese della casa e, forse, per investire qualcosa in termini di miglioramento, visto l'incremento netto delle spese di cinque volte superiore a quello della popolazione media oppure per far fronte all'incremento dei costi delle bollette.*



## RISULTATI CONCLUSIVI

- il RdC ha avuto un effetto medio positivo sulla dimensione dell’Affordability **per il 12,6% della popolazione**
- assicurato un **decremento medio del “sovraccarico” del 6%**, offrendo alla popolazione di percettori più a rischio una quota di reddito pari alle spese per la casa.
- Tale risultato si associa, poi, ad una **riduzione della quota di popolazione che vive in condizioni di deprivazione del 4,8%**, attestandosi al 13%, situazione migliorata ma ancora molto lontana dalla media della popolazione generale (5%).
- Gli incrementi di reddito registrati per la popolazione dei percettori di RdC rappresentano la quota di reddito necessaria ad uscire da una situazione di sovraccarico economico per le spese della casa, confermata non solo dal rapporto fra spese per la casa e reddito, che si è ridotto di 6 punti percentuali, ma anche dai valori assoluti, che vedono nell’incremento di reddito prodotto dall’Rdc esattamente la quota di reddito necessaria a coprire le spese per la casa, fra chi risulta in povertà relativa.



## DISCUSSIONE

- Riuscire ad identificare le dimensioni del disagio abitativo nelle popolazioni a rischio di povertà contribuisce alla definizione di disegno di policy più efficaci individuando livelli e contesti di intervento in modo adeguato. In questo quadro i dati longitudinali dell'indagine europea sulle "condizioni di vita del paese" (It-Silc) consentono di analizzare la popolazione a rischio di povertà rispetto a numerose dimensioni ma non bastano.
- La frammentazione della *governance* delle politiche per l'abitare, oltre ad incidere sull'efficacia delle stesse, incide anche sulla disponibilità di dati integrabili e comparabili che consentano un disegno delle politiche pubbliche in materia; laddove sarebbe necessario fossero in grado di rispondere ai bisogni emergenti in modo personalizzato, in grado di prevenire e contrastare gravi forme di deprivazione abitativa e tutelare le fasce più vulnerabili, a partire dai minori, dagli anziani e dai disabili.
- Misurare i livelli di "housing affordability" in ottica *policy oriented* è un tema complesso e richiede una tipologia dei dati necessari che consentano analisi multidimensionali e comparabili ed garantiscano la definizione di indicatori capaci di cogliere la forte eterogeneità del nostro paese e i bisogni espressi da singoli target.
- Vista la forte correlazione fra disagio abitativo e povertà, già nota in letteratura, le politiche di housing dovrebbero agevolare l'accesso ad abitazioni di buona qualità anche al di fuori dei prezzi di mercato proprio nella consapevolezza che sostenere un abitare adeguato migliora la qualità della vita, e farlo nel più ampio contesto del contrasto all'esclusione sociale e alla povertà





GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Federica De Luca- [f.deluca@inapp.gov.it](mailto:f.deluca@inapp.gov.it)



[www.inapp.gov.it](http://www.inapp.gov.it)