

# Famiglie povere e diritto all'abitazione

## *Poor families and the right to housing*

**LUCA DAVICO**

### Abstract

Luca Davico è ricercatore universitario e docente di Sociologia Urbana al Politecnico di Torino. Dalla prima edizione (del 2000) coordina il Rapporto Giorgio Rota, rassegna di ricerche e analisi sulle trasformazioni socioeconomiche e territoriali nell'area torinese, comparate con le altre principali metropoli.

luca.davico@polito.it

Tra le famiglie italiane, negli ultimi anni, sta ritornando il desiderio di acquistare un alloggio, ma – nonostante i prezzi siano in calo quasi ovunque – molti nuclei non hanno le disponibilità economiche per farlo; ciò a causa della precarizzazione crescente nel mercato del lavoro, del diffuso impoverimento, specie delle famiglie più numerose. In molti casi, l'impossibilità di far fronte all'affitto, alle rate del mutuo o alle spese condominiali conduce alla perdita dell'alloggio e, in casi estremi, al dover vivere stabilmente senza una casa. Negli ultimi anni, a Torino e in Piemonte si sono moltiplicati i provvedimenti di assistenza alle povertà estreme, comprensivi di misure per garantire il diritto alla casa delle famiglie più deboli; invece, rimangono insufficienti disponibilità e offerta di alloggi di edilizia popolare.

*Among Italian families, in recent years, the desire to buy housing is returning, but – despite prices be falling almost everywhere – many households do not own the economic resources to do so; this is due to the increasing precariousness in the labor market, the widespread pauperization, especially among the most numerous families. In many cases, the impossibility of coping with rent, mortgage payments or condominium expenses leads to the loss of housing and, in extreme cases, to having to live permanently without a home. In recent years, in Torino and Piemonte, measures to support extreme poverty have multiplied, including measures to guarantee the right to housing for the weakest families; on the other hand, insufficient availability and supply of council houses remain.*

### 1. In aumento povertà e precarietà abitativa

Gli effetti di medio-lungo periodo della crisi economica esplosa nel 2008 sono evidenti: tra il 2011 e il 2017 nei capoluoghi metropolitani italiani, ad esempio, si registra un -4,4% del numero medio di transazioni e un -11,5% dei prezzi medi degli alloggi (Figura 1); in tale periodo i prezzi medi risultano in calo quasi ovunque (il valore più negativo si registra a Torino: -24,8%), eccetto che a Milano: +24%. A saldo delle variazioni dell'ultimo decennio, la tradizionale suddivisione del nostro Paese tra Nord e Mezzogiorno – con quest'ultimo in cui le abitazioni costano generalmente meno – è andata parzialmente modificandosi: ad esempio a Napoli gli alloggi oggi costano mediamente più che a Genova, a Torino e a Trieste; quest'ultima città è superata anche da Cagliari (Gullino, 2018).

Tra le famiglie italiane, negli ultimi anni, è nuovamente cresciuto – dopo parecchio tempo – l'interesse per un'abitazione di proprietà (Nomisma, 2018), tuttavia oltre un terzo delle famiglie dichiara di non riuscire a far fronte a un acquisto, a causa delle proprie scarse disponibilità economiche e

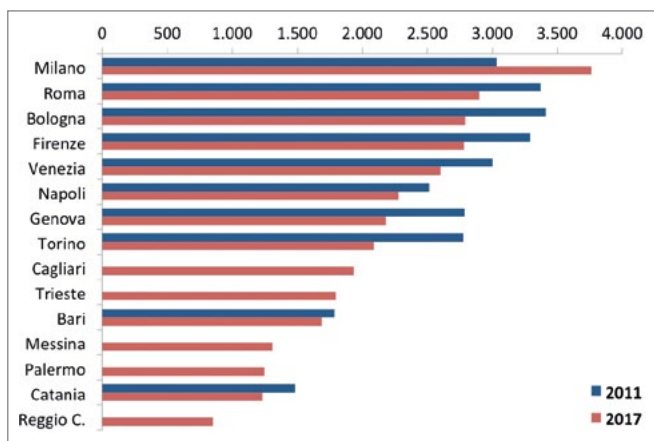


Figura 1. Andamento dei prezzi delle compravendite residenziali nei capoluoghi metropolitani. Euro/mq; elaborazioni Rapporto Rota, su dati Agenzia entrate; dati 2011 non disponibili per alcuni capoluoghi.

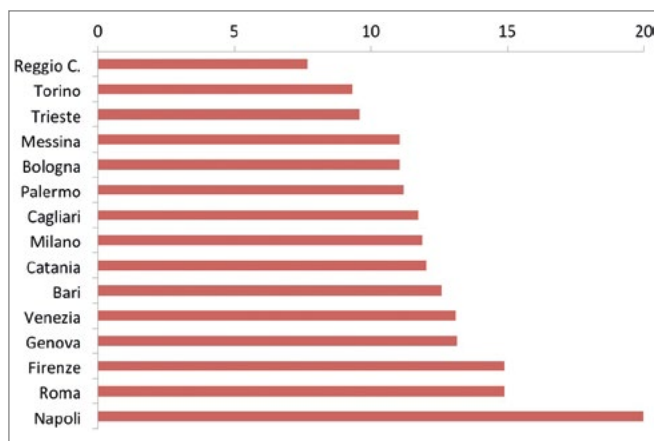


Figura 2. Numero medio di anni necessari per acquistare un alloggio nei comuni metropolitani – 2017. Elaborazioni Rapporto Rota su fonti varie.

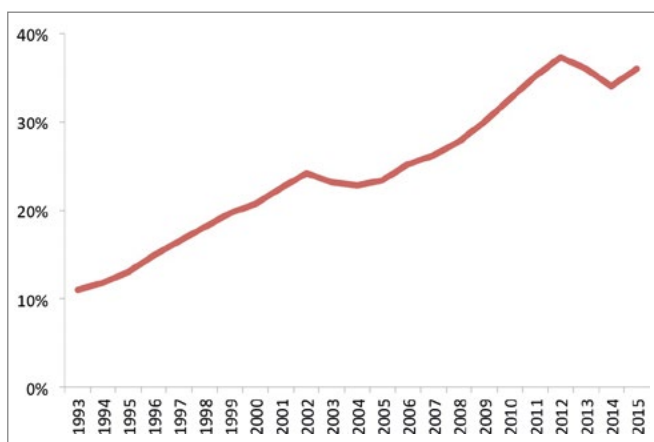


Figura 3. Incidenza dell'affitto sul reddito per le famiglie in locazione. Fonte: Nomisma su dati Banca d'Italia.

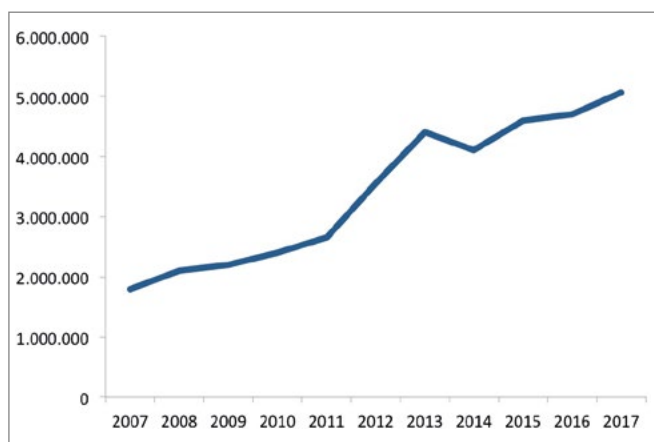


Figura 4. Italiani in povertà assoluta. Elaborazioni su dati Istat

dell'impossibilità di accendere un mutuo. Se si considera il numero medio di anni mediamente necessari comprare casa<sup>1</sup> (Figura 2), nelle metropoli italiane tale valore nel 2017 risulta pari a 12 anni e 4 mesi, ma con una forte variabilità, dai circa 7 anni e mezzo a Reggio Calabria, ai quasi 15 anni a Firenze e a Roma, ai quasi 20 anni a Napoli.

La quota di nuclei familiari residenti in un alloggio affittato è diventata nei decenni sempre più residuale: nel 2016 pari al 17% circa delle famiglie italiane, la metà di vent'anni prima. Nei capoluoghi metropolitani la quota di famiglie affittuarie rimane superiore alla media nazionale, con valori massimi a Napoli (40%), quindi a Milano, Bologna e Torino (tutte oltre il 25%). Una delle ragioni del declino del numero di famiglie in affitto è l'incidenza fortemente crescente che i canoni hanno sul reddito: se nel 1993 l'affitto pesava mediamente per poco più del 10% sul reddito familiare, nel 2015 ha raggiunto il 36% e nel cuore delle aree metropolitane il 40%. In Liguria si registra il valore massimo di incidenza sui redditi delle famiglie in affitto (39,7%), seguita da Sicilia (39,4%), Piemonte (39,1%) e Campania (39%); i valori minii si hanno in Sardegna (32,9%), Puglia (32,6%)

e Friuli Venezia Giulia (32,3%). A livello europeo, l'Italia (con il 14,8%) registra il secondo valore più alto (dopo la Polonia: 18%) di famiglie che hanno seri problemi a pagare l'affitto; in Germania tale valore è pari al 9,7%, nel Regno Unito all'8,8%, in Francia al 7,9%, in Spagna al 7%, in Svezia al 3,7%, in Danimarca all'1,8% (fonte: Eurofound, 2016). Chi negli anni scorsi non ha potuto permettersi l'acquisto di una casa, secondo diversi studi, è rimasto sostanzialmente "prigioniero" in un sistema caratterizzato da una crescente liberalizzazione degli affitti, finendo per impoverirsi. Il numero di persone che nel nostro Paese vivono in condizioni di povertà assoluta<sup>2</sup> è più che raddoppiato nell'ultimo decennio, passando da meno di 2 a oltre 5 milioni di individui. Le maggiori quote di povertà assoluta si registrano tra le famiglie di stranieri, tra quelle con capofamiglia disoccupato e nelle famiglie con più di 3 figli minorenni. Viceversa, le quote più basse di povertà interessano le famiglie dei lavoratori autonomi, quelle con capofamiglia diplomato o laureato (a conferma di quanto, tuttora un titolo di studio elevato costituisca una valida garanzia di sicurezza sociale) e – contrariamente a quanto molti credono – gli anziani, specie se in coppia.

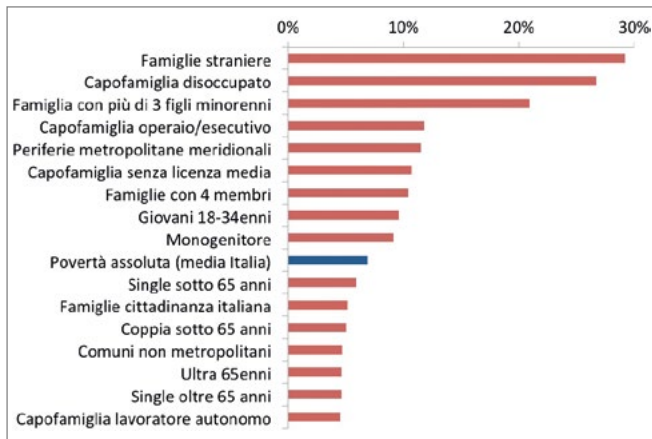


Figura 5. Incidenza della povert  assoluta in Italia, per tipologie di nuclei familiari. Elaborazioni su dati Istat.

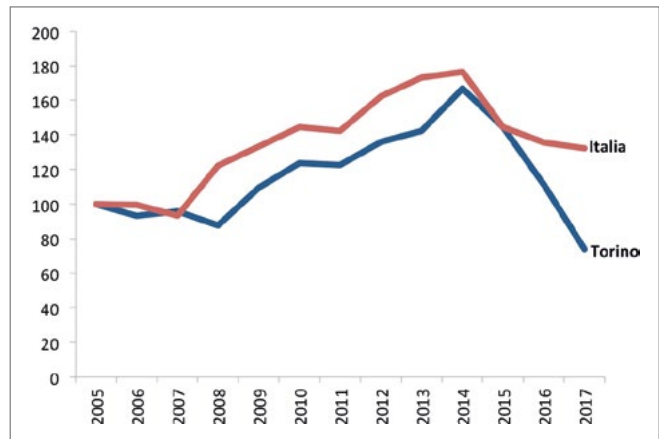


Figura 6. Andamento degli sfratti in Italia e a Torino. Fatti pari a 100 i valori del 2005; elaborazioni su dati Ministero dell'interno e Osservatorio sulla condizione abitativa della Citt  di Torino.

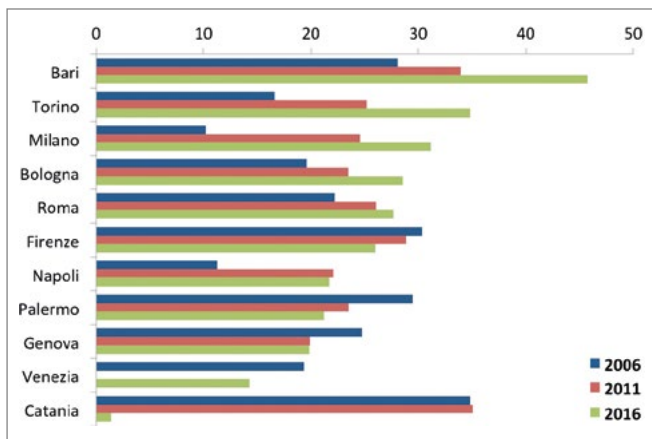


Figura 7. Incidenza degli sfratti nei capoluoghi metropolitani. Sfratti ogni 1.000 famiglie in affitto; elaborazioni su dati Ministero dell'interno; dati 2011 non disponibili per Venezia.

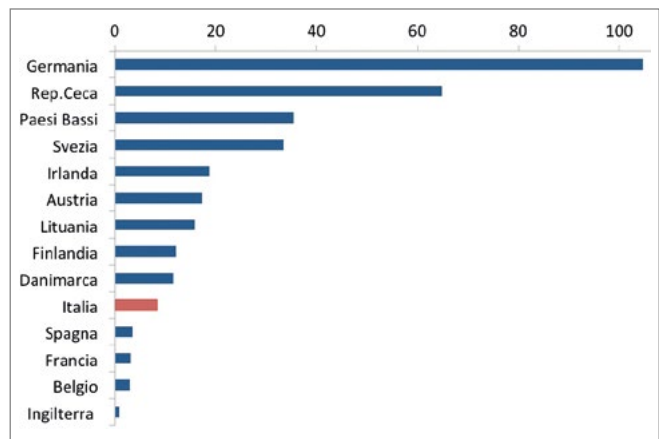


Figura 8. Homeless ogni 10.000 abitanti nelle nazioni europee. Stime 2016; fonti: per l'Italia Istat, per il resto d'Europa Feantsa.

Tra le famiglie povere che nel 2017 si sono rivolte ai centri di assistenza della Caritas, subito dopo il lavoro (problema segnalato dal 54% degli assistiti), il problema pi  rilevante   proprio quello dell'abitazione (26,7%), in oltre met  dei casi segnalato da nuclei familiari che hanno perso l'abitazione (Caritas Italiana, 2018).

Le difficolt  a far fronte alle spese per la casa, specie dopo l'esplosione della crisi economica globale, tra l'altro, non riguardano solo i canoni d'affitto o le rate del mutuo ma anche le spese condominiali<sup>3</sup>, in primo luogo quelle energetiche. Recenti stime quantificano in quasi 5 milioni gli italiani in condizioni di "precariet  energetica", che non riescono cio  ad accedere in misura adeguata ai servizi essenziali di energia e gas, o per reddito insufficiente o per sia di inefficienza energetica dell'abitazione, o ancora a causa di fabbisogni energetici particolarmente elevati, come nel caso di famiglie con persone diversamente abili o malate che necessitano di apparecchi elettromedicali. Le azioni strategiche per contrastare la precariet  energetica riguardano la piena attuazione della direttiva europea 2012/27/UE per rilanciare

risparmio, efficienza energetica<sup>4</sup>, i relativi incentivi (come il bonus energia), creare un fondo sociale e un organismo nazionale per gestire riqualificazione degli alloggi, povert  energetica, accesso all'energia a prezzi calmierati per particolari categorie di cittadini (Federesco et al., 2017).

## 2. Quando si perde la casa

La quota di famiglie che, non riuscendo a far fronte alle spese per l'abitazione, hanno subito uno sfratto   cresciuta in Italia in modo molto rilevante dal 2007 al 2014, per poi registrare un'inversione di tendenza. Anche a Torino la tendenza   stata analoga, con un particolare ridimensionamento del numero di sfratti nel 2017, tornando ai livelli pre-crisi; sebbene il trend torinese sia migliore rispetto a quello nazionale, tra le metropoli il capoluogo piemontese registra il secondo livello di incidenza (dopo Bari) sia di sfratti emessi in rapporto al numero di famiglie in affitto sia del rapporto tra sfratti emessi ed eseguiti<sup>5</sup>.

In diversi casi l'evento dello sfratto si aggiunge a precedenti traumi (perdita del lavoro, disgregazione della famiglia

e/o delle reti relazionali), aggravando un percorso sociale discendente, che può sfociare nel dover stabilmente vivere senza una casa. Nella gran parte delle nazioni occidentali, il fenomeno dei senza casa risulta in crescita, sebbene non sia agevole stimarne con precisione l'entità (per la relativa "invisibilità" sociale che spesso caratterizza gli homeless). In Europa, desta un certo stupore che la maggiore diffusione del fenomeno si registri in Paesi relativamente ricchi (fonte: Feantsa), in cui evidentemente è in atto un più marcato processo di polarizzazione sociale; da questo punto di vista, il fenomeno in Italia risulta relativamente contenuto, con una media di 8,4 homeless ogni 10.000 abitanti, benché con concentrazioni decisamente più elevate in alcuni capoluoghi metropolitani: 16 senza casa ogni 10.000 abitanti a Napoli, 24 a Torino<sup>6</sup>, 27 a Bologna e a Roma, 43 a Palermo, 52 a Firenze e, soprattutto, 90 a Milano (elaborazioni Rapporto Rota, su dati Istat-Caritas, 2014).

Sul piano delle politiche, il Comune di Torino – con il terzo settore – promuove interventi e servizi per gli homeless, "scalati" per livelli di gravità: dalla prima emergenza (servizi educativi di strada per orientare gli homeless ai servizi), a centri per soddisfare i bisogni di base (bagni, mense, ambulatori, dormitori e ostelli per 450 posti letto complessivi, gestiti per metà dal Comune per metà dal terzo settore), fino a soluzioni orientate al recupero di una progressiva autonomia nella gestione di un'abitazione: in residenze protette, comunità alloggio, appartamenti indipendenti, spesso in case popolari o in strutture di social housing (Davico, 2017). Tra le politiche<sup>7</sup> per prevenire il disagio abitativo grave, si possono citare il fondo "salva sfratti" per i morosi incolpevoli – licenziati o colpiti da gravi malattie –, o il servizio *Locare* che dà incentivi ai proprietari (assicurazione contro il rischio morosità, incentivo a fondo perduto di 2.000 euro) in cambio di canoni calmierati per gli inquilini: il numero di contratti stipulati con la mediazione di *Locare* è stato in crescita pressoché costante per un decennio (dai 186 del 2005 ai 452 del 2015), per poi parzialmente ridursi (340 contratti nel 2017).

Gli alloggi popolari (oltre 28.000 nella città metropolitana torinese) sono gestiti per quasi due terzi dall'ATC, per il 31% dal Comune di Torino, per il 5% da altri enti (Comuni, ASL, Demanio, Ministero della giustizia); oltre la metà (53%) di chi abita in tali alloggi vive in condizioni di povertà, con redditi inferiori a 500 euro medi mensili (fonte: Rapporto Rota, su dati ATC). La disponibilità di alloggi popolari risulta nettamente insufficiente: a Torino città, ad esempio, a fronte di 16.044 appartamenti popolari (abitati) nel 2017, si contano 12.206 nuclei familiari in attesa nelle graduatorie; nello stesso anno, le assegnazioni sono state 611, soddisfacendo dunque nel complesso appena il 5% delle richieste.

Il piano di potenziamento dell'edilizia pubblica varato dalla Regione Piemonte nel 2006 (*Programma casa 10.000 alloggi entro il 2012*) ha permesso fino al 2014 di costruire

o recuperare oltre 7.000 alloggi in edilizia sovvenzionata o agevolata, di cui 2.884 nell'area metropolitana, cui si aggiungono 399 alloggi (di cui 156 nella cintura metropolitana torinese) costruiti grazie al Piano nazionale di edilizia abitativa varato nel 2009. Negli ultimi anni – anche per la riduzione dei trasferimenti di risorse dallo Stato – la Regione non ha proseguito con nuove edificazioni, preferendo concentrarsi su progetti di sostegno preventivo a famiglie in "zona grigia", ossia non abbastanza povere da poter accedere a una casa popolare, ma nemmeno in grado di pagare un canone di mercato. Per quanto riguarda il Comune di Torino, l'ultima espansione del parco alloggi popolari risale al 2006, con l'acquisizione di parte degli immobili usati come villaggi olimpici; in seguito è stata perseguita la politica di vendere appartamenti, tra l'altro a prezzi molto bassi, per "fare cassa": il numero di alloggi popolari si è pertanto ridotto dai 18.017 del 2008 ai 17.761 del 2017, pari al 3,5% di tutti gli alloggi esistenti in città.

## Bibliografia

Roberto Cardaci (a cura di), *Senza fissa dimora*, in «Politiche Piemonte», 40, numero monografico, Torino 2016.

Caritas Italiana, *Povertà in attesa*, Roma 2018.

Città di Torino, *Osservatorio condizione abitativa. XIV Rapporto*, Torino 2017.

Cittalia, *I Comuni e la questione abitativa*, Roma 2010.

Luca Davico, *La casa, un problema per molti*, in *Recuperare la rotta 2017. Diciottesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino*, Centro Einaudi, Torino 2017.

Eurofound, *Inadequate housing in Europe: Costs and consequences*, EU Agencies Network, Luxembourg 2016.

Stefania Falletti, *Il quadro del disagio abitativo nella città metropolitana di Torino*, Osservatorio sistema insediativo residenziale Città metropolitana di Torino, Torino 2016.

Stefania Falletti, *L'evoluzione delle politiche sulla casa sociale: dal numero degli alloggi al welfare abitativo*, Città metropolitana di Torino, Torino 2018.

Feantsa, *Third overview on housing exclusion in Europe*, Bruxelles-Paris 2018.

Federesco et al., *Fuel poverty ed efficienza energetica. Strumenti e misure di contrasto alla precarietà energetica in Italia*, Firenze 2017.

Marianna Filandri, Laura Paola Autigna, *Disuguaglianze di accesso alla casa. Le politiche di housing sociale in Piemonte*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, 2015, pp. 339-364.

Viviana Gullino, *L'immobiliare in ripresa*, in *Servizi: uscire dal labirinto. Diciannovesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino*, Centro Einaudi, Torino 2018.

Istat, *La povertà in Italia*, Roma 2017.

Istat-Caritas, *Le persone senza dimora*, Roma 2015.

Ministero dell'Interno, *Gli sfratti in Italia. Andamento delle procedure di rilascio di immobili ad uso abitativo*, Roma 2017.

Nomisma, *11° Rapporto sulla Finanza Immobiliare 2018*, Bologna-Milano 2018.

## Note

<sup>1</sup> Tale numero è calcolato in base al prodotto dei metri quadri medi compravenduti per i valori medi al metro quadro, diviso per il reddito medio procapite, nell'ipotesi – teorica, ovviamente – che l'intero reddito venga dedicato all'acquisto dell'abitazione (elaborazioni Rapporto Rota, su dati Agenzia delle entrate e [www.borsinoimmobiliare.it](http://www.borsinoimmobiliare.it)).

<sup>2</sup> Si è in povertà assoluta sotto una soglia data dal valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza (<http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>).

<sup>3</sup> Nell'ultimo decennio è fortemente aumentato anche il numero dei “decreti di trasferimento”, atti che producono l'esproprio dell'alloggio per quelle famiglie non più in grado di onorare le rate di un mutuo o di pagare le spese condominiali: a Torino, nel 2011 si contavano 57 casi del genere, poi cresciuti a 89 nel 2014 e a 156 nel 2017; in ogni caso, l'entità quantitativa di questo fenomeno resta di decine di volte inferiore a quella degli sfratti (fonte: Osservatorio sulla condizione abitativa della Città di Torino).

<sup>4</sup> In Piemonte un piano – finanziato con il POR FESR 2014-2020 – punta alla riqualificazione energetica degli edifici di edilizia popolare gestiti dalle ATC, con l'obiettivo di trasformarli in “edifici a energia quasi zero”, come definiti dal D.M. 26.06.2015 (in proposito, si veda Falletti, 2018).

<sup>5</sup> A Bari nel 2016 è stato sfrattato il 4,6% delle famiglie in affitto, a Torino il 3,5%, a Milano il 3,1%; nel capoluogo pugliese è stato eseguito il 50,4% dei provvedimenti di sfratto emessi, a Torino il 47%, contro valori inferiori al 20%, ad esempio, a Venezia, a Firenze o a Milano (fonte: Ministero dell'interno, 2017). Va sottolineato, tuttavia, che l'affidabilità dei dati diffusi dal Ministero dell'interno risulta spesso dubbia: ad esempio, dai dati ministeriali nel 2015 a Torino risultano solo 1.186 sfratti, contro i 4.095 segnalati dalla Città di Torino; nel 2016, viceversa, gli sfratti a Torino sarebbero 3.151 secondo il Comune e 4.373 secondo il Ministero.

<sup>6</sup> Oltre la metà degli homeless ospiti dei dormitori torinesi è di nazionalità straniera, circa il 40% ha meno di quarant'anni, oltre un quinto è diplomato o laureato (fonte: Rapporto Rota 2017). Tale situazione corrisponde, a grandi linee, a quella nazionale: da un'indagine Caritas-Istat del 2015, il 59% degli homeless risultava costituito da stranieri, il 35% da diplomati e laureati, il 32% da giovani sotto i 35 anni. Il dato forse più sorprendente è che il 28% degli homeless lavora, per quasi un sesto con un posto stabile, per il resto precario o a termine. Si conferma la pericolosità di alcuni eventi-frattura: per il 62% degli homeless l'evento scatenante la discesa sociale è stato la perdita del lavoro, nel 59% dei casi una separazione coniugale, nel 16% una grave malattia; quasi la metà degli homeless ha patito più di uno tra questi eventi.

<sup>7</sup> Per quanto riguarda le recenti politiche per la casa, in Piemonte e a Torino, si vedano Filandri, Autigna (2015) e Falletti (2018).