

## Aiutare le famiglie a pagare l'affitto migliora le loro condizioni di vita?

### Gli effetti di un programma statunitense volto a sostenere le famiglie più povere nelle scelte abitative

*La spesa per l'affitto è una voce molto rilevante nel bilancio delle famiglie a basso reddito. Per questo motivo un classico intervento di aiuto alle famiglie meno abbienti è il sostegno al pagamento del canone di locazione. Oltre ad integrare il reddito disponibile, tale aiuto mira ad influenzare le scelte residenziali. Lo scopo di queste politiche è favorire il trasferimento delle persone in case più dignitose e in quartieri più vivibili. Inoltre, il miglioramento della condizione abitativa dovrebbe aumentare la probabilità di trovare un lavoro più qualificato e duraturo. Negli Stati Uniti esiste da molti anni un ampio programma federale volto a sostenere le famiglie più povere nelle loro scelte abitative attraverso l'erogazione di voucher. Un recente studio ha tentato di valutare gli effetti di tale intervento sugli spostamenti di residenza, sulla situazione occupazionale e sul reddito delle famiglie beneficiarie.*

### La casa e le condizioni di vita

Le politiche volte ad assicurare un'adeguata sistemazione abitativa alle famiglie più povere rappresentano un pilastro fondamentale di ogni sistema di welfare. A questo proposito una recente risoluzione<sup>1</sup> del Parlamento Europeo ribadisce che "l'accesso all'alloggio costituisce un diritto fondamentale, una condizione preliminare all'esercizio e l'accesso ad altri diritti fondamentali e ad una vita dignitosa".

#### LA SITUAZIONE IN ITALIA

In Italia la maggioranza delle famiglie, circa il 68%, vive in case di proprietà, il 21% in affitto. Nelle famiglie proprietarie di casa il capofamiglia ha un'età compresa fra i 55 e i 64 anni (79%) o è laureato (76,5%). Gli af-

fittuari sono invece i più giovani, con redditi tendenzialmente più bassi. Se consideriamo i capifamiglia sotto i 34 anni la quota di affittuari sale al 38% [Banca d'Italia, 2012]. Essere proprietari o affittuari determina dunque l'appartenenza a fasce di reddito diverse. **Tendono a essere affittuari gli italiani che vivono in condizioni economiche più precarie.**

Nonostante l'alto numero di proprietari il problema della casa in Italia è tutt'altro che risolto. Secondo l'Eurostat, è ancora molto elevata la quota della popolazione che vive in situazioni di sovraffollamento - il 25% contro una media europea del 17% - e di deprivazione abitativa - il 27,6% contro una media europea del 21,6% (tav. 1).

#### L'AUTO AL PAGAMENTO DELL'AFFITTO

Un modo per intervenire sul problema è garantire un sostegno pubblico al pagamento dell'affitto nei casi di maggiore difficoltà economica. Oltre ad aumentare il reddito disponibile, tale sostegno dovrebbe consentire il trasferimento delle famiglie in case e quartieri migliori e favorire così l'inclusione sociale.

Negli Stati Uniti il programma federale **Housing Choice Voucher** (assegno per la scelta della casa) del Dipartimento Casa e

**"In Italia il 25% della popolazione vive in una situazione di sovraffollamento abitativo"**

Tav. 1 - Le condizioni abitative in Europa (2011)

NAZIONI	Sovraffollamento	Deprivazione*
EU - 27	17%	21,6%
Finlandia	6,5%	9,7%
Francia	8%	16,7%
Italia	25%	27,6%
Romania	54,2%	47,4%

\* Con almeno una condizione tra le seguenti: 1. umidità/perdite dal soffitto - 2. assenza di bagno o doccia - 3. assenza di toilette ad uso esclusivo della famiglia - 4. abitazione troppo buia.  
Fonte: Eurostat, 2013

1 - Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013 sull'edilizia popolare nell'Unione Europea

Sviluppo Urbano si pone esattamente questo obiettivo. Il programma è stato avviato nel 1983 ed è stato oggetto di numerose valutazioni. Uno degli studi più recenti è stato condotto dall'Istituto per la Ricerca

sulla Povertà (*Institute for Research on Poverty*) dell'Università del Wisconsin per verificare gli effetti dell'intervento sull'occupazione, sul reddito e sui trasferimenti delle famiglie [Carlson e altri, 2011]

## In cosa consiste l'intervento?

Per ottenere il voucher occorre iscriversi ad una delle 3000 agenzie locali per la casa pubblica (*Public Housing Agency* - PHA) presenti sul territorio degli Stati Uniti. Effettuata l'iscrizione il richiedente viene inserito in una graduatoria costruita sulla base dei criteri fissati dall'agenzia di riferimento. Il richiedente è generalmente dichiarato ammissibile quando **ha un reddito inferiore al 50% della media nazionale** o della media cittadina.

Giunto il proprio turno, chi ha richiesto il voucher incontra i responsabili dell'agenzia locale che provvedono ad istruirlo sui termini di partecipazione al programma. I beneficiari del voucher hanno la possibilità di trovare autonomamente una casa in affitto. E' importante però che essa soddisfi alcuni requisiti minimi di carattere igienico e sanitario. Inoltre anche il proprietario dell'immobile deve aderire al programma e definire il contratto e il valore del canone in base a criteri stabiliti dall'agenzia.

---

**"Il programma cofinanzia solo la parte di affitto che eccede il 30% del reddito"**

---

### L'ENTITA' DEL VOUCHER

Una volta trovata la casa, **la famiglia deve destinare all'affitto almeno il 30% del proprio reddito**, qualsiasi esso sia. La restante parte sarà colmata dal voucher.

Ad esempio una famiglia che ha 1.000 dollari di reddito deve pagare per l'affitto almeno 300 dollari. Se il canone è pari a 500 dollari il programma federale erogherà a favore della famiglia un voucher di 200 dollari. Se il reddito familiare aumenta, diminuisce l'entità del voucher.

### LE FAMIGLIE BENEFICIARIE

Al momento dello studio, **le famiglie beneficiarie del programma erano circa 2 milioni e 200mila**, che corrispondevano a più di 5 milioni di persone. Nel campione usato per la valutazione - che fa riferimento solo allo Stato del Wisconsin - il 50% dei capifamiglia beneficiari è single e mai sposato, il 20% è divorziato e l'11% separato. Una buona parte, superiore al 36%, non ha figli.

## In che modo è stato valutato l'intervento?

Lo studio nasce per capire se, e in che misura, il voucher sia davvero riuscito ad aumentare (1) i trasferimenti delle famiglie in quartieri migliori; (2) l'occupazione dei capifamiglia; (3) i redditi familiari.

### IL CONFRONTO TRA DUE GRUPPI

Per identificare gli effetti del programma su queste 3 dimensioni viene effettuato un confronto tra 2 gruppi: il primo composto da famiglie alle quali è stato concesso il voucher, il secondo da famiglie in condizioni simili di bisogno ma senza voucher. Questo secondo gruppo (detto di controllo) serve per ricostruire ciò che sarebbe avvenuto al primo, se questo non avesse ricevuto il contributo (**situazione controfattuale**).

Il gruppo di controllo è stato formato, qualche anno dopo la concessione del voucher, abbinando a ciascuna famiglia beneficiaria del triennio 2001-2003 le fami-

glie con le caratteristiche più simili - in termini di età, etnia di origine, istruzione, indirizzo di residenza, status occupazionale, reddito e altro - scelte tra quelle che hanno presentato domanda di assistenza economica temporanea. Naturalmente tali famiglie non sono assegnatarie di voucher per l'affitto, né di case di edilizia pubblica.

### L'ABBINAMENTO STATISTICO

L'abbinamento si basa sul calcolo di un indicatore, il *Propensity Score Matching*, che esprime la probabilità di ogni famiglia di ricevere il voucher in base alle proprie caratteristiche di partenza. Se due famiglie hanno un valore vicino su questo indicatore significa che possono essere considerate molto simili. Ad ogni famiglia beneficiaria di voucher viene dunque abbinato un gruppo di famiglie non beneficiarie con valori molto vicini in termini di propensity score.

---

**"Ad ogni famiglia beneficiaria sono abbinati ex post 5 non beneficiarie con caratteristiche molto simili"**

---

Per rendere più affidabile questa procedura, lo studio è basato su un campione molto ampio, nel quale il gruppo di controllo è circa 28 volte maggiore del gruppo delle famiglie beneficiarie. Ciò consente di abbinare ad ogni famiglia beneficiaria almeno 5 famiglie di controllo.

#### DIFFERENZA NELLE DIFFERENZE

Il confronto avviene in più momenti nel tempo, sia prima dell'entrata delle famiglie beneficiarie nel programma, sia dopo. Il metodo adottato dai ricercatori si basa sull'assunto che, **in assenza di voucher**, le famiglie beneficiarie avrebbero registrato un andamento nelle 3 variabili d'interesse (trasferimenti di residenza, occupazione e reddito) simile a quello osservato nelle famiglie del gruppo di controllo. In base a questo assunto, le differenze nei trend osservate tra i 2 gruppi sono interpretate come effetti del voucher.

#### I DATABASE UTILIZZATI PER LO STUDIO

Lo studio utilizza i dati relativi a **un vasto campione di famiglie residenti nello Stato del Wisconsin: 12.170 casi di beneficiari e 342.000 di non beneficiari**. Ciascun caso è

stato analizzato per un periodo di 6 anni. I dati sono estratti da vari database integrati con informazioni dell'anagrafe nazionale (U.S. Census Bureau).

Un database, **CARES** (*Client Assistance for Re-employment and Economic Support*), contiene informazioni su coloro che fanno parte di famiglie che ricevono aiuti da qualsiasi programma pubblico. Oltre ad avere tutti i dati che riguardano età, etnia, esistenza di disabilità e istruzione, CARES indica se la famiglia riceve il voucher per l'affitto o se vive in edilizia pubblica.

I dati di CARES sono stati incrociati con quelli dell'archivio **TANF** (*Temporary Assistance for Needy Families*), che contiene informazioni sulle famiglie che hanno fatto domanda per ottenere un'assistenza economica temporanea. Da tale archivio è stata effettuata la prima estrazione del campione. Infine a ciascun capofamiglia sono stati associati i dati provenienti dal database del sistema di previdenza per la disoccupazione (**UIS** - *Unemployment Insurance System*) che contiene informazioni su occupazione e reddito.

---

**"Per realizzare l'analisi sono stati usati 4 diversi archivi amministrativi"**

---

## L'intervento funziona?

**L'intervento funziona solo in parte.** Il voucher produce un effetto positivo sui trasferimenti residenziali e sull'occupazione, ma di entità troppo lieve per poter affermare che sia davvero cambiato qualcosa in termini di inclusione sociale.

#### GLI EFFETTI SUI CAMBIAMENTI DI RESIDENZA

Il trasferimento in un'altra città o un altro quartiere è uno dei tipici meccanismi che può condurre ad un cambiamento in importanti aspetti del benessere familiare come la conquista di un lavoro più stabile e remunerativo. Soprattutto se il trasferimento avviene in aree con più bassa disoccupazione e minore povertà. La qualità del vicinato può influenzare il comportamento delle persone e le opportunità che vengono loro offerte.

Come era prevedibile, **il voucher aumenta la probabilità di cambiare zona di residenza**. Il 58% delle famiglie beneficiarie si è spostata entro un anno dall'ammissione al programma contro il 44% delle loro corrispondenti nel gruppo di controllo. A di-

stanza di 4 anni i trattati che hanno cambiato zona di residenza sono il 77%, i controlli sono il 69% (tav. 2).

**Tuttavia i nuovi quartieri in cui si trasferiscono le famiglie beneficiarie non sono molto diversi da quelli in cui si trasferiscono le famiglie del gruppo di controllo.** Sono quartieri dove la disoccupazione e la povertà sono in media leggermente inferiori, ma non abbastanza da poter considerare tale miglioramento di posizione un effetto del voucher.

#### GLI EFFETTI SUL LAVORO

Per quanto riguarda l'occupazione non si apprezzano differenze significative nei primi 5 anni di voucher. Nel sesto anno i tri-

---

**"Il voucher induce le famiglie a cambiare zona di residenza"**

---

**Tav. 2 - Gli effetti del voucher sui cambiamenti di residenza**

Momento del confronto	Percentuale delle famiglie che hanno cambiato residenza		
	Beneficiarie	Controlli	Effetto
Dopo un anno di voucher	58%	44%	+14
Dopo 4 anni di voucher	77%	69%	+8

Tav. 3 - Gli effetti del voucher su occupazione e redditi da lavoro

	Effetto nell'impiego (% di trimestri lavorati)		Effetto nel reddito (dollari)	
	I anno	VI anno	I anno	VI anno
Uomo	-12%*	0	-796*	-65
Bianchi	-8%*	-2%	-818*	-348*
Afroamericani	+3%	+10%*	-548*	+205
Under 30	-1%	+6%*	-742*	-51
Non diplomati	+1%	+6%*	-363*	+9
Totale	+1%	+4%*	-647*	-97

\* Differenza statisticamente significativa

**“Vi sono lievi effetti positivi sull'occupazione solo nel lungo periodo e solo per le categorie più svantaggiate”**

mestri lavorati sono maggiori tra i beneficiari di 4 punti percentuali (tav. 3). Un risultato assai modesto.

Un'analisi per sottogruppi offre indicazioni più interessanti. Sui capifamiglia bianchi e sui maschi il voucher ha inizialmente un effetto negativo che tende a sparire nel lungo periodo. **Su altre categorie di persone il voucher non mostra invece alcun effetto nel primo anno e un effetto positivo nel lungo periodo.** In particolare si registra un effetto di circa 10 punti percentuali sugli afroamericani. Una delle possibili spiegazioni di questo risultato è che coloro che

appartengono a categorie più svantaggiate e con redditi tendenzialmente più bassi aumentano nel tempo l'impegno di lavoro. I soggetti con redditi più elevati come gli uomini, i bianchi, gli adulti o i diplomati tengono invece più basso il loro impegno, in quanto un eventuale aumento nel reddito lavorativo potrebbe portarli fuori dai limiti di ammissibilità al voucher (rischiando di ridurre così il reddito disponibile per la famiglia).

#### GLI EFFETTI SUL REDDITO

**Nel primo anno i redditi da lavoro diminuiscono per l'intero campione.** Anche per le categorie più svantaggiate che mostravano un impegno in termini di trimestri lavorati simile al gruppo di controllo. Una possibile spiegazione data dai ricercatori è che almeno inizialmente la maggior parte delle persone, anche quelle che restano sul mercato del lavoro, riducano le ore lavorate come prima reazione alla maggiore disponibilità di reddito. Successivamente l'effetto negativo sui guadagni da lavoro tende a scomparire e le persone tornano ai comportamenti che tenevano nel periodo precedente all'assegnazione del voucher.

## Quali conclusioni trarre dallo studio?

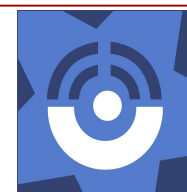
- Il sostegno all'affitto aiuta le famiglie a cambiare zona di residenza, di solito verso aree leggermente migliori.
- Non vi sono però effetti sull'occupazione, se non nel lungo periodo e per alcune categorie svantaggiate, come gli afroamericani, i più giovani e i non diplomati. Nel breve periodo si registra un effetto negativo sui guadagni per tutte le categorie. Successivamente tale effetto si riduce a zero.
- Gli autori sostengono che l'effetto negativo sui guadagni da lavoro è una conseguenza della maggiore disponibilità di reddito derivante dall'uso del voucher. Per questo motivo le politiche di sostegno agli affitti dovrebbero prevedere qualche meccanismo che incentivi i beneficiari a proseguire con costanza nelle attività lavorative o comunque nella ricerca di lavoro.

#### Riferimenti bibliografici

- Carlson D., Haveman R., Kaplan T., Wolfe B.. *Long-Term Earnings and Employment Effects of Housing Voucher Receipt*, Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin-Madison, 2011.
- Banca d'Italia. *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010. Supplementi al Bollettino Statistico* (6), Gennaio 2012.

La presente nota è stata redatta da Alessandro Rotilio - Servizio Commissioni, Area Governo del territorio del Consiglio regionale della Lombardia.

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME