

Raffaele Lungarella

La casa e l'affitto

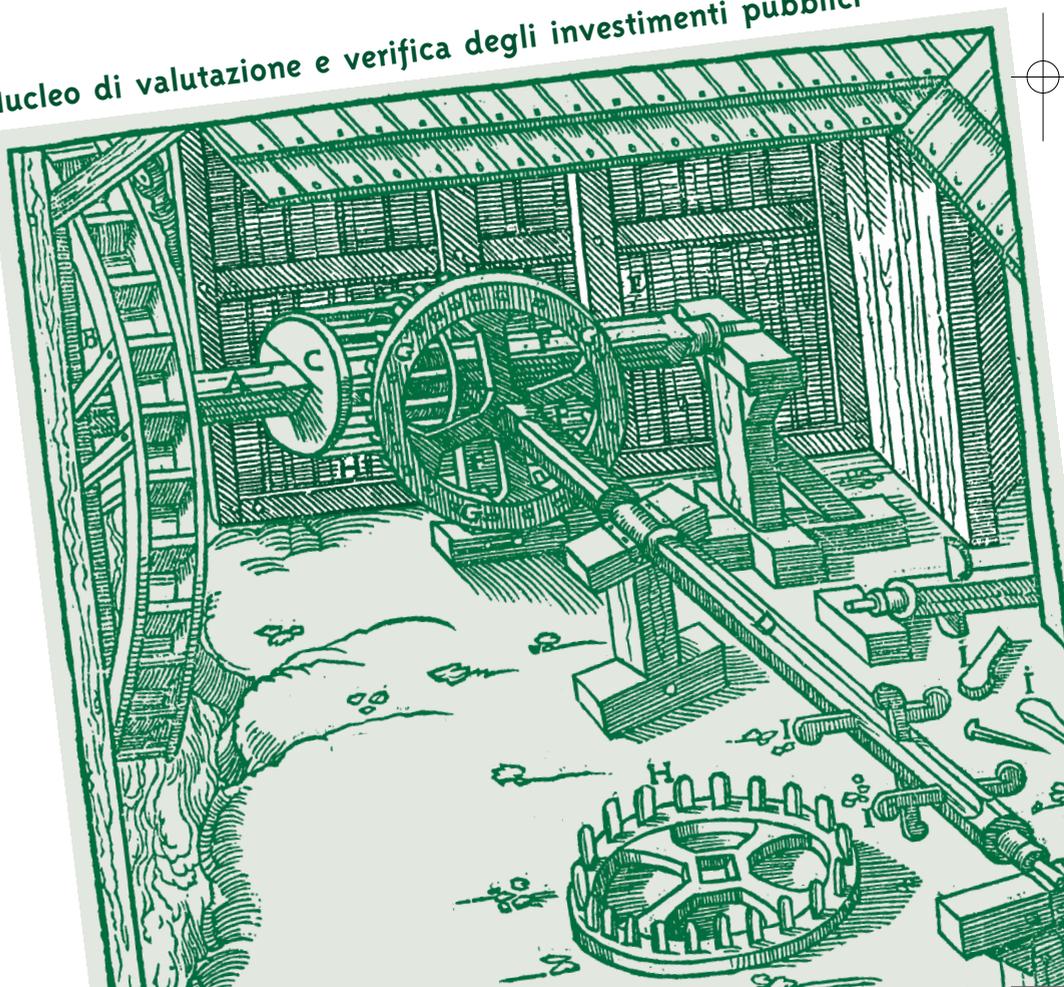
I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna

Presentazione di
Luigi Gilli

Prefazione di
Giovanni De Marchi

NUVAL

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici





Assessorato alla Programmazione e sviluppo territoriale.
Cooperazione col sistema delle autonomie.
Organizzazione

Direzione generale Programmazione territoriale
e sistemi di mobilità

Servizio politiche abitative

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Raffaele Lungarella

La casa e l'affitto

I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna

Presentazione di

Luigi Gilli

Prefazione di

Giovanni De Marchi



© 2006 by CLUEB e Regione Emilia-Romagna
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna

Tutti i diritti sono riservati. Questo volume è protetto da copyright. Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta in ogni forma e con ogni mezzo, inclusa la fotocopia e la copia su supporti magnetico-ottici senza il consenso scritto dei detentori dei diritti.



Lungarella, Raffaele

La casa e l'affitto. I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna / Raffaele Lungarella (in front. Presentazione di Luigi Gilli. Prefazione di Giovanni De Marchi). – Bologna : CLUEB, 2006

143 p. ; 24 cm

ISBN 88-491-2760-X

CLUEB
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna
40126 Bologna - Via Marsala 31
Tel. 051 220736 - Fax 051 237758
www.clueb.com

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i> di Luigi Gilli	7
<i>Prefazione</i> di Giovanni De Marchi	9

La casa e l'affitto

I contributi agli inquilini in Emilia-Romagna

I Le politiche per la casa. Un excursus	15
1. Casa e intervento pubblico	15
2. Gli interventi dal lato dell'offerta	17
3. La regolamentazione dei canoni	21
3.1. <i>L'equo canone. Luci e ombre</i>	21
3.2. <i>I canoni concertati</i>	25
3.3. <i>I buoni casa</i>	30
4. I vouchers nelle politiche per la casa degli Usa	34
5. I rilievi mossi al fondo per l'affitto	38
II Il fondo per l'affitto. Struttura e criteri di gestione	45
1. Istituzione e risorse finanziarie	45
2. I criteri nazionali di eleggibilità e contribuzione	52
3. Le regole dell'Emilia-Romagna	53
III La gestione del fondo. I risultati conseguiti nel 2005	65
1. L'area del disagio	65
2. La geografia del fondo	71
2.1. <i>La distribuzione territoriale dei beneficiari</i>	71
2.2. <i>La provenienza dei beneficiari</i>	73
3. Le caratteristiche demografiche dei beneficiari	79
4. Le caratteristiche degli alloggi	84
5. Le condizioni economiche dei beneficiari	88

5.1. <i>Il reddito</i>	88
5.2. <i>Il patrimonio</i>	91
5.3. <i>Irpef e Ise</i>	94
6. Un appunto sulla valutazione degli effetti e dell'efficacia del fondo	100
7. L'ammontare dei canoni	104
8. L'ammontare dei contributi	114
9. Efficacia e riduzione del disagio	118
IV Nota metodologica sull'archivio	129
Bibliografia	135

Presentazione di Luigi Gilli*

In questo volume è contenuta una minuziosa analisi delle caratteristiche dei beneficiari e degli effetti prodotti da un importante strumento di politica abitativa, il fondo per erogare, alle famiglie a basso reddito, contributi per il pagamento degli affitti. I contributi erogati da questo fondo, istituito nel 1998 dalla legge 431 di riforma della disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo, permettono di attenuare il disagio abitativo derivante dalla difficoltà, per un numero rilevante di famiglie economicamente deboli, di pagare gli elevati affitti di mercato.

La rilevanza assunta da questo strumento è testimoniata dalla continua espansione dell'area del disagio abitativo di origine economica sulla quale esso interviene. Nel 2005, l'anno al quale si riferiscono le elaborazioni che vengono qui presentate, a beneficiare del contributo sono stati quasi 45 mila nuclei familiari. Nel 2000, il primo anno in cui il fondo divenne operativo in Emilia Romagna, furono poco più di 20.000. La crescita del numero dei soggetti e delle famiglie alle quali il fondo ha aiutato a pagare l'affitto è stata costante nel tempo. Non sono aumentati nella stessa proporzione i finanziamenti resi disponibili dal governo centrale per sostenere questa politica, anzi per alcuni anni il loro ammontare è stato inferiore alla cifra stanziata al momento in cui il fondo fu istituito, e solo la legge finanziaria per il 2006 ha riportato le risorse disponibili al di sopra dei 300 milioni di euro, cioè al livello di partenza del triennio 1999-2001. Il divario che nel tempo è venuto accentuandosi tra il fabbisogno e l'effettiva disponibilità finanziaria del fondo, costituisce un punto di vera problematicità di questo importante strumento. Ci auguriamo che in questa nuova legislatura il Governo ed il Parlamento riescano a reperire, pur nella necessità di risanamento del bilancio statale, i finanziamenti adeguati facendo del fondo una delle misure principali per una nuova politica abitativa che ponga finalmente rimedio al lungo periodo di disattenzione al settore della casa che ha connotato la precedente legislatura.

Naturalmente sarebbe del tutto illusorio ritenere che la soluzione del problema della casa per le persone e per le famiglie più deboli possa essere

affidata ad un unico strumento, anche se esso dovesse essere dotato dei finanziamenti necessari per renderlo efficace al massimo livello. Come è messo in luce anche nelle pagine che seguono, una produttiva politica per la casa deve essere articolata su una molteplicità di strumenti e di iniziative, con ciascuna delle quali si può utilmente intervenire su una particolare area del disagio abitativo. Questo ultimo aspetto non ha una sola faccia, ma una pluralità di manifestazioni e non è mai stato un blocco omogeneo, si è sempre presentato con una pluralità di sfaccettature. Infatti, oggi, più di ieri, l'area formata dalle famiglie che per ragioni sociali ed economiche non è in grado da sola di risolvere il problema della casa è costituita da un mosaico di situazioni diverse, con una grande graduazione del bisogno e, quindi, dell'aiuto richiesto. L'archivio statistico costituito dai beneficiari del contributo del fondo contribuisce alla conoscenza delle caratteristiche di una parte consistente del disagio abitativo dell'Emilia Romagna.

Le politiche pubbliche non possono, ovviamente, ignorare la complessità del problema sul quale devono intervenire. Esse devono proporsi di consentire alle famiglie che con il sostegno pubblico riescono a farlo, di diventare proprietarie di una abitazione; ma devono anche e soprattutto favorire l'accesso, a condizioni sopportabili, all'abitazione in affitto alle famiglie economicamente più bisognose. Per intervenire in maniera efficace, oltre a promuovere l'accesso, a condizioni più favorevoli di quelle stabilite dal mercato, ai diversi titoli di godimento della casa, le politiche pubbliche devono affiancare alle iniziative dal lato della domanda, tra le quali rientra il fondo i cui effetti sono valutati in questo volume, azioni dal lato dell'offerta, volte ad incrementare il patrimonio abitativo destinato alla popolazione più debole.

È nostro proposito, in questa legislatura regionale, contribuire a risolvere il problema del disagio abitativo utilizzando, per quanto è nelle nostre possibilità, tutti gli attrezzi contenuti nella cassetta delle politiche per la casa. Con il contributo di tutte le componenti della società regionale ci proponiamo di realizzare un piano regionale per la casa che ci impegnerà, in questa e nella prossima legislatura regionale, con l'obiettivo minimo di incrementare di almeno 10.000 case l'offerta di abitazioni a canoni e prezzi di vendita più bassi di quelli di mercato.

() Assessore alla Programmazione e sviluppo territoriale, cooperazione col sistema delle Autonomie, organizzazione della Regione Emilia-Romagna*

Prefazione **di Giovanni De Marchi (*)**

Lo strumento alla cui valutazione sono dedicate le analisi e le riflessioni contenute in questo volume è sicuramente quello con il quale le politiche pubbliche per la casa potrebbero intervenire con maggiore tempestività e contemporaneamente su un segmento tanto ampio del disagio abitativo che caratterizza le famiglie a basso reddito che vivono in affitto in abitazioni di proprietà non pubblica. Nel 2005, l'anno di gestione del fondo al quale si riferiscono le analisi, in Emilia-Romagna quasi 45 mila famiglie hanno ricevuto un contributo monetario per alleggerire il peso dell'affitto sul reddito. È difficile rinvenire un altro strumento, tra quelli che possono concorrere a realizzare le politiche per la casa, che permetta un intervento di questa portata e di uguale rapidità; anche se è evidente che per fronteggiare il disagio abitativo non ci si può affidare solo ad esso.

Sugli effetti e sull'efficacia prodotti dall'erogazione di contributi per il pagamento dell'affitto i giudizi e le opinioni non sono univoci. A valutazioni positive si affiancano rilievi critici. Le elaborazioni che vengono presentate nelle pagine che seguono offrono importanti materiali per l'approfondimento delle diverse opinioni. La ricca documentazione statistica che è alla base delle analisi svolte, permette una conoscenza approfondita di un segmento molto ampio dei nuclei familiari che incontrano difficoltà a soddisfare la loro domanda di servizi abitativi ai prezzi di mercato. Forse la massa di informazioni raccolte sui beneficiari del fondo è quella che, finora, permette le analisi più di dettaglio sulle caratteristiche del fabbisogno e del disagio abitativo.

Per quella parte, ampia, del disagio abitativo sul quale interviene il fondo, conosciamo le caratteristiche demografiche, la provenienza dei nuclei familiari che beneficiano del contributo, gli effetti prodotti dal contributo sull'onerosità del canone sul reddito delle famiglie ed altre importanti informazioni. Esse forniscono un importante quadro conoscitivo e anche una base di indirizzo per la riflessione in vista dell'elaborazione di un più complessivo progetto regionale di intervento nel settore della casa.

() Direttore generale programmazione territoriale e sistemi di mobilità della Regione Emilia-Romagna*

Premessa

Questo volume è dedicato ad un'analisi degli effetti prodotti in Emilia-Romagna dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (d'ora in avanti solo fondo), istituito dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, sulla *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo*. Con questo strumento si erogano contributi monetari agli inquilini che pagano canoni di affitto ritenuti, in base a determinati parametri, eccessivamente onerosi rispetto ai redditi delle famiglie che richiedono di riceverli.

Negli anni passati, già in due diverse occasioni, la gestione del fondo in Emilia-Romagna è stata oggetto di valutazione [Lungarella 2003, 2004]. Per quanto consta a chi scrive solo poche altre Regioni - Lombardia [Cerea 2003, 2004], Piemonte [Prizzon, 2005], Valle d'Aosta [Arer 2004] - hanno prodotto ricerche sulla gestione di questo strumento, principalmente incentrate sull'analisi delle caratteristiche demografiche dei suoi beneficiari.

Per questo lavoro ci si è potuti avvalere di un archivio che comprende la totalità dei nuclei familiari che, nel 2005, hanno usufruito del sussidio, mentre nei due precedenti lavori le analisi erano limitate solo ad una parte dei beneficiari del contributo; per le caratteristiche dell'archivio si rinvia ad altra parte del lavoro.

La possibilità di elaborare le informazioni relative alla totalità dei beneficiari del fondo permette per la prima volta di indagare le caratteristiche di una estesa area del disagio abitativo derivante dalla debolezza economica delle famiglie. La possibilità di poter disporre, per l'insieme dei beneficiari del fondo, di fotogrammi che aiutano a definire la fisionomia dei destinatari di questa politica è importante per due ragioni. Innanzi tutto, è rilevante per i decisori politici che devono valutare se sia necessario o meno modificare i criteri di operatività dello strumento. Quando una politica si consolida nel tempo, può necessitare di aggiustamenti suggeriti dall'esperienza. Non sempre al momento in cui essa viene avviata si ha una conoscenza dettagliata del fenomeno sul quale si vuole intervenire. Si sa per certo dell'esistenza del problema da affrontare, ma delle sue caratteristiche spesso si ha solo una percezione alquanto sfuocata. Il disegno di una specifica politica viene fatto, a volte, con le informazioni di base di cui si dispone, definendo i parametri di accessibilità e quantificazione del beneficio principalmente tenendo conto delle risorse finanziarie disponibili. Anche nel corso

dell'attuazione di tale politica spesso non si approfondisce la conoscenza del fenomeno, neanche limitatamente a quel segmento più o meno ampio di esso sul quale si interviene. Non di rado, infatti, nella gestione della politica, ci si limita a richiedere ai potenziali beneficiari della prestazione agevolata sole informazioni di carattere generale e nella forma indispensabile alla definizione della loro posizione amministrativa, cioè a decidere se hanno o meno diritto a ricevere il beneficio e, in caso affermativo, a calcolarne l'ammontare. Non sempre, quando tali informazioni vengono archiviate in formato elettronico, vengono successivamente elaborate ed i risultati portati a conoscenza dei decisori politici. Tuttavia, anche nei casi in cui ciò succede i risultati che si ottengono difficilmente offrono una base conoscitiva sufficiente per confermare o modificare, con cognizione di causa, le scelte iniziali. Per eventualmente intervenire a riformare le impostazioni originarie occorre, infatti, disporre di un quadro conoscitivo complesso, per la cui definizione può essere necessario reperire informazioni non strettamente necessarie ai fini della gestione amministrativa di quella determinata politica.

Nel nostro caso specifico oltre, naturalmente, a quelle strettamente necessarie per selezionare i beneficiari del fondo e per stabilire l'ammontare dell'agevolazione ad ognuno di essi spettante, sono state raccolte anche informazioni che permettono la conoscenza di importanti caratteristiche demografiche, sociali ed economiche del disagio abitativo sul quale si interviene. L'ampia terza parte del lavoro è dedicata alla dettagliata valutazione dei risultati delle elaborazioni svolte sull'insieme delle informazioni raccolte con la gestione del fondo.

La Regione Emilia-Romagna definisce, anno per anno, i criteri di eleggibilità e di contribuzione del fondo che costituiscono la base per i bandi comunali di selezione degli aventi diritto ai contributi. Le decisioni della Regione devono iscriversi in criteri base, validi su tutto il territorio nazionale e definiti dallo Stato. Da quando lo strumento è diventato operativo il quadro di riferimento statale è rimasto stabile, se si escludono modifiche relative ai criteri in base ai quali si procede alla ripartizione tra le Regioni delle risorse finanziarie che ogni anno lo Stato mette a disposizione del fondo. Anche l'architettura adottata dalla Regione non ha subito rilevanti modifiche nel tempo. Si può, pertanto, dire che, in Emilia-Romagna, fin dal suo avvio, all'operatività del fondo hanno presieduto sostanzialmente sempre gli stessi criteri. Al loro esame è riservato il secondo capitolo del lavoro. L'attenzione sarà fissata soprattutto sui parametri di selezione dei beneficiari e di determinazione del contributo applicati nel 2005, con gli indispensabili riferimenti alle decisioni assunte per la gestione degli anni precedenti.

Quello di cui ci si occupa in questo libro, è un importante strumento di intervento sul disagio abitativo dovuto all'insufficienza dei redditi rispetto a quanto occorrerebbe per soddisfare la domanda di servizi abitativi ai prezzi di mercato.

Sulla sua efficacia, tuttavia, vi sono opinioni differenti. Sebbene ad ormai 5-6 anni dall'avvio della sua operatività non risulti molto studiato, è oggetto più spesso di critiche che di apprezzamento. I rilievi che ad esso vengono mossi si appuntano solo in misura minore sui suoi meccanismi operativi. Malgrado non si disponga di evidenze empiriche che possano avvalorarla, la valutazione più critica di cui viene fatto oggetto il fondo va ben oltre la negazione della sua utilità, ritenendolo addirittura uno strumento dannoso. Ad un esame di tale critica ci si sofferma nel primo capitolo del lavoro. Per tentare di valutare la fondatezza dei diversi rilievi che vengono mossi al fondo, si è ritenuto utile individuare un possibile contesto di riferimento. Lo si è trovato nell'esperienza della politica statunitense di contrasto del disagio abitativo delle famiglie a basso reddito attraverso la concessione di buoni affitto (voucher). Si è valutato opportuno sviluppare in questa parte del lavoro anche un esame delle politiche alternative attraverso cui il settore pubblico può intervenire, ed effettivamente interviene, per aiutare la parte della popolazione più debole a risolvere il problema della casa.

Capitolo primo

Le politiche per la casa. Un excursus

1. Casa e intervento pubblico

Il diverso atteggiamento assunto nei confronti dello stato sociale può essere individuato come una delle fondamentali e profonde differenze tra le grandi famiglie della destra e della sinistra politica e culturale. I termini destra e sinistra raccolgono, ognuno dei due, al loro interno una pluralità di posizioni, anche molto differenti le une dalle altre, sia come visione generale della realtà sia su specifiche questioni. Sulla particolare questione dello stato sociale, solo alcune aree presenti nell'area politica classificabile come di destra o conservatrice negano la legittimità e l'opportunità di un ruolo dell'intervento pubblico nel fornire un aiuto ai soggetti più svantaggiati nei diversi piani dell'agire sociale; le posizioni ultra liberiste, che riferendosi alla realtà del diciassettesimo e del diciottesimo secolo sono state etichettate di individualismo selvaggio [Hanson 1997], negano l'utilità delle politiche che erogano prestazioni agevolate ai meno abbienti, ritenendo che la loro azione arrechi un danno, anche a quelli che se ne avvantaggiano, intralciando il mercato nella diffusione a tutti dei benefici che la sua azione produce e limitando la libertà di scelta degli individui aiutati dalla mano pubblica.

Se si escludono queste posizioni di fiducia nel mercato cieca, incondizionata, ma non giustificata da evidenze empiriche, un qualche suo fallimento è ammesso anche dagli appartenenti agli altri molteplici filoni culturali, ideologici e politici di stampo più moderato, non riconducibili all'area che, in termini generali, viene identificata di sinistra, proprio perché ritenuta favorevole all'intervento pubblico in campo sociale. Pertanto in tutti i paesi sviluppati le autorità pubbliche, ai diversi livelli istituzionali, promuovono politiche di intervento a favore delle fasce più deboli della popolazione, anche quando al governo si alternano schieramenti di colore politico diverso. A differenziare tra di loro i vari paesi ad elevato sviluppo non è, quindi, il fatto che alcuni di essi attuino ed altri no politiche per elevare lo stato di benessere dei cittadini. Ciò che distingue una situazione dall'altra, è, semmai, il peculiare modello di stato sociale operante in ognuno di essi, le finalità assegnate alle politiche in cui esso è articolato, il ventaglio delle cause alle quali sono ricondotte le situazioni di disagio sulle quali ci si propone di intervenire, ecc..

In tutti i paesi avanzati tra le cause che rendono difficile, ai nuclei familiari in condizioni di debolezza economica, raggiungere livelli di benessere ritenuti accettabili per quella determinata società, va certamente annoverato l'ostacolo alla soddisfazione dei bisogni abitativi alle condizioni di mercato. Di conseguenza dappertutto vengono attuate politiche per favorire l'accesso alla casa da parte dei soggetti deboli.

Sono molteplici i modi e gli strumenti con i quali gli Stati, intesi in senso ampio come l'insieme delle istituzioni pubbliche in cui essi si strutturano, intervengono sul mercato della casa. La gamma degli interventi con i quali il potere pubblico agevola l'accesso alla casa è ampia, forse molto più di quanto non avvenga negli altri segmenti delle politiche pubbliche che erogano prestazioni agevolate. La scelta concreta delle iniziative alle quali affidare l'attuazione delle politiche per la casa, dipende, di volta in volta, da un insieme di fattori: dagli obiettivi perseguiti, dalle risorse finanziarie disponibili, dai beneficiari che si vogliono selezionare, dalla dimensione del patrimonio immobiliare esistente rispetto alla dimensione e struttura demografica della popolazione, dal livello di benessere medio della popolazione, dalla fiducia della classe politica nell'azione del mercato, dai titoli di godimento dell'abitazione la cui diffusione si ritiene di agevolare e dalle altre variabili suggerite, di volta in volta, dal contesto di riferimento.

La complessità delle situazioni alle quali è necessario rispondere rende difficile, se non del tutto impossibile, intervenire ricorrendo ad un solo strumento, o puntare unicamente sulla diffusione di un solo titolo di godimento dell'abitazione; per una rapida rassegna degli strumenti ai quali fanno ricorso le politiche per la casa si rinvia a Hill [2003] e per l'Italia a Minelli [2003]. Solo un pregiudizio ideologico potrebbe giustificare un privilegio esclusivo attribuito alle case in affitto o, alternativamente, a quelle in proprietà; unicamente la stessa motivazione potrebbe far ritenere che il problema della casa possa risolversi affidandosi solo a politiche che intervenissero esclusivamente dal lato dell'offerta, con un incremento del patrimonio di case pubbliche oppure, alternativamente, puntando tutto sull'azione salvifica del mercato oppure, ancora, intervenendo solo sul versante della domanda.

Quando il ricorso al mercato è del tutto escluso, ne consegue che le politiche pubbliche non possono incentivare la diffusione della proprietà privata della casa, e l'accesso alla casa è favorito con l'assegnazione di un diritto di abitazione su case pubbliche. Storicamente questo è successo solo nei paesi a regime comunista, dove il disconoscimento del diritto alla proprietà ha comportato anche l'eliminazione del mercato privato dell'affitto. Nei paesi ad economia di mercato le politiche per la casa fanno affidamento sia su interventi pubblici diretti sia sul mercato; favoriscono l'acquisizione in proprietà della casa ma sono anche molto attente a rendere accessibili le case in affitto. Nel campo dell'affitto il settore pubblico appronta direttamente l'offerta di case ma interviene anche sul

mercato privato, in vari modi. In ogni caso le politiche pubbliche nel settore della casa non sono mai totalmente finanziate con il gettito fiscale e, quindi, non esonerano mai del tutto i beneficiari delle agevolazioni dal concorrere finanziariamente al costo dei servizi abitativi di cui fruiscono. Pertanto, la casa non è mai gratis; almeno in via di diritto, dato che anche per le case di proprietà pubblica concesse in affitto è previsto il pagamento di un canone. Inoltre l'accesso alle prestazioni agevolate in questo settore è sempre assoggettato alla prova dei mezzi.

Le politiche per la casa attuate in Italia rientrano, ovviamente, nelle tipologie sperimentate nei paesi con un sistema sociale ed economico capitalista. Si è cercato e si cerca, infatti, di affrontare il problema sia con l'azione pubblica diretta sia intervenendo sul mercato e favorendo l'accesso tanto alle case in proprietà quanto a quelle in affitto.

2. Gli interventi dal lato dell'offerta

Per lunghi anni, sostanzialmente fino all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, le autorità pubbliche sono intervenute sul mercato, erogando agevolazioni finanziarie, unicamente per promuovere la diffusione della proprietà della casa. Attraverso contributi finanziari diretti e la definizione, in apposite convenzioni sottoscritte dai Comuni con gli operatori privati che realizzano gli interventi costruttivi, di particolari condizioni di realizzazione e di vendita degli alloggi, è stato creato un mercato regolamentato della proprietà della casa sul quale i prezzi sono più bassi di quelli praticati sul libero mercato. Ciò ha permesso di abbassare la barriera all'ingresso a questo titolo di godimento, il che ha consentito di diventare proprietarie della casa in cui abitano anche ad un numero rilevante di famiglie con redditi medio e bassi. Ai fini dell'abbattimento del prezzo di vendita degli alloggi, le condizioni di convenzionamento degli interventi possono avere un rilievo anche maggiore di quello attribuibile al contributo finanziario pubblico diretto. In genere, l'apporto maggiore al calmieramento dei prezzi di vendita è ottenuto contenendo l'apporto della componente dei valori immobiliari meno meritoria, quella relativa al valore dell'area edificabile. I piani di edilizia economica e popolare (Peep) e le altre forme di convenzionamento tra gli operatori economici ed i Comuni, hanno principalmente la funzione di abbassare il valore delle aree edificabili sulle quali realizzare case destinate alle fasce più deboli della popolazione e di contenere il margine di guadagno connesso all'attività più propriamente immobiliare. L'intervento su queste due componenti del prezzo, soprattutto il forte contenimento dell'incidenza dell'area edificabile, ha come conseguenza che l'edilizia convenzionata senza contributo finanziario pubblico diretto può avere un'importanza non inferiore all'edilizia convenzionata agevolata nel promuovere l'acquisto della prima della casa di abitazione da parte delle famiglie meno abbienti.

Per lungo tempo all'edilizia convenzionata non si è pressoché fatto ricorso per accrescere l'offerta di abitazioni in affitto a canoni più bassi di quelli di mercato. Se si esclude la significativa – ma dagli effetti quantitativi limitati – esperienza delle cooperative a proprietà indivisa che realizzano alloggi da affittare a canoni più bassi di quelli correnti di mercato (un obiettivo raggiunto spesso con contributo pubblico a cui, a volte, si aggiunge quello dei futuri assegnatari), fin quasi alla fine del secolo scorso all'offerta di alloggi in affitto a basso canone provvedeva esclusivamente e direttamente l'amministrazione pubblica dotandosi di un proprio patrimonio. La realizzazione delle case che costituivano tale patrimonio, affidata direttamente ai Comuni, agli altri enti locali e agli Istituti autonomi case popolari, era interamente finanziata con risorse pubbliche derivanti dalla fiscalità generale o da entrate parafiscali appositamente previste. Proprio per questa loro caratteristica, di essere finanziate senza alcun ricorso al capitale privato ma esclusivamente con capitale pubblico, quelle case erano denominate di edilizia sovvenzionata. Poiché erano costruite totalmente con fondi pubblici, nella determinazione dei canoni per molto tempo non si è fatto riferimento a criteri di redditività economica. Gli affitti sono stati determinati amministrativamente, considerando principalmente la destinazione sociale del patrimonio.

L'assegnazione di quegli alloggi è sempre avvenuta sulla base di criteri di disagio e/o di reddito particolarmente selettivi. Il segmento del patrimonio di edilizia residenziale di proprietà pubblica ha contribuito a risolvere il problema delle famiglie collocate nei gradini più bassi della scala del reddito e con più accentuati problemi sociali. Nel nostro paese tale patrimonio è formato da quasi un milione di appartamenti. Risulta insufficiente e ricorre di frequente l'osservazione della bassa percentuale di quelli pubblici sul totale degli alloggi, in raffronto alla percentuale che si registra negli altri paesi. A renderlo insufficiente rispetto alla domanda è, tuttavia, anche la lunga permanenza media delle famiglie in quegli alloggi, che sembrerebbe giustificata da una situazione di profondo disagio economico protrarsi per anni ed anni; in essi il ricambio degli assegnatari è pressoché limitato a quello corrispondente ai tassi di mortalità degli assegnatari anziani soli.

Le due politiche alle quali si è fatto cenno erano rivolte a due distinti e non comunicanti segmenti della popolazione che necessitano di un aiuto per risolvere il problema della casa, aventi ognuno peculiari caratteristiche socio-economiche. Gli incentivi alla diffusione della prima casa sono uno strumento rivolto principalmente alle classi medie. Per ricorrere alla classificazione della popolazione in classi sociali proposta da Sylos Labini [1974] sulla base del reddito, si potrebbe sinteticamente dire che con essi si è voluto e si vuole indirizzare alla proprietà della casa la piccola borghesia impiegatizia ed autonoma, quella cioè costituita da lavoratori autonomi, artigiani, commercianti e da percettori (inizialmente solo) di stipendi e (successivamente anche) di salari non collocati nelle posizioni più basse della distribuzione dei redditi. Con l'altro strumento, quello dell'edilizia sovven-

zionata, si è intervenuto sul segmento più povero della popolazione, quello costituito da percettori di bassi salari, da lavoratori autonomi e in genere da nuclei familiari con redditi molto contenuti.

Per molto tempo nel nostro paese, la politica per la casa ha fatto quindi perno su due combinazioni soggetto-finalità. Alle imprese che operano nel campo dell'edilizia ed alle cooperative edilizie e di abitazioni è stato affidato il compito di creare un mercato parallelo, a quello abitualmente aggettivato come libero, per permettere l'accesso alla proprietà della casa al ceto medio, in ragione sia del contributo finanziario pubblico sia dell'operare di regole amministrative nella definizione dei prezzi. In alternativa a questa abbinata mercato-proprietà, ha operato l'abbinata Stato-affitto. Lo Stato, ampiamente inteso, non poteva, ovviamente, farsi realizzatore diretto di alloggi da cedere in proprietà a condizioni di favore (anche se gli Iacp hanno realizzato interventi di edilizia agevolata o anche solo convenzionata destinata alla proprietà), ed ha concentrato la propria iniziativa nell'incrementare il patrimonio di alloggi pubblici da destinare a canoni bassissimi (rispetto a quelli di mercato) alle famiglie in condizioni di grave disagio.

Le valutazioni alle quali vengono sottoposte queste due modalità di affrontare il problema della casa restituiscono esiti controversi, anche se, soprattutto in alcune aree del paese, gli effetti quantitativi prodotti non sono trascurabili; con riferimento agli effetti quantitativi prodotti in Emilia-Romagna dalle leggi che hanno incentivato la diffusione della proprietà della casa e lo sviluppo del patrimonio abitativo pubblico si rinvia a Lungarella [1999]. I rilievi attengono prima di tutto all'insufficiente offerta di abitazioni, soprattutto rispetto al fabbisogno di case per le famiglie veramente poco abbienti, che è stata prodotta con l'edilizia sovvenzionata e con l'incentivazione alla proprietà. Se a queste due tipologie di interventi fossero state destinate risorse finanziarie in misura maggiore di quanto non è effettivamente avvenuto, la loro insufficienza si sarebbe attenuata. Ciò, tuttavia, non avrebbe fatto venir meno un'altra rilevante osservazione. Il mercato amministrato della proprietà e l'edilizia sovvenzionata, lasciano completamente priva di copertura un'ampia area del disagio abitativo. Un numero rilevante di famiglie, infatti, versa in una condizione economica troppo debole per potere sostenere l'acquisto di una casa, anche alle condizioni dell'edilizia agevolata, ma risulta troppo abbiente per aspirare ad una casa popolare. Al fabbisogno di queste famiglie occorre necessariamente corrispondere rendendo accessibile anche per esse l'abitazione in affitto, sebbene, naturalmente, a condizioni più onerose di quelle di cui beneficiano gli assegnatari di alloggi di edilizia sovvenzionata. In sostanza, per risolvere il problema delle famiglie che si trovano in questa condizione occorrono misure che rendono gli affitti meno cari di quelli di mercato e quindi più sopportabili dai loro redditi.

Ora l'esistenza di questo problema è diventato particolarmente evidente e di

rilievo consistente; tanto più che l'aumento dei valori immobiliari molto superiore a quello dei redditi ha reso inaccessibile la proprietà della casa anche a fasce del ceto medio. Che per ampliare le possibilità di accesso alla casa sia necessario intervenire anche sul mercato privato dell'affitto con una pluralità di strumenti è una convinzione diffusa ed acquisita. Ed in effetti le iniziative alle quali si è fatto e si fa ricorso sono molteplici, intervenendo sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta.

In Italia l'intervento pubblico per incentivare l'offerta di case sul mercato dell'affitto a canoni più bassi di quelli di mercato, è una esperienza relativamente recente. Solo all'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, con l'approvazione della legge del 17 febbraio 1992 n. 179 (*Norme per l'edilizia residenziale pubblica*), le politiche per la casa introdussero la possibilità di concedere un contributo finanziario per incrementare il patrimonio di abitazioni private destinate, per un certo numero di anni, alla locazione a condizioni vantaggiose per gli inquilini; l'articolo 8 di quella legge stabilì in otto anni la durata minima del vincolo di destinazione all'affitto delle abitazioni realizzate con contributo pubblico, che poteva raggiungere anche il 30% di una spesa standard sostenuta per realizzare l'investimento. Quella legge costituì un'importante innovazione nel panorama nazionale, anche proprio per questo tentativo di coinvolgere i capitali e l'imprenditoria privata nella ricerca di soluzioni al problema della casa per famiglie meno abbienti. L'incentivazione alle realizzazioni di interventi edilizi destinati alla locazione permanente ed anche alla locazione per periodi relativamente brevi, è stata intesa, in molte Regioni, come una indicazione ad abbandonare completamente l'incentivazione alla diffusione della proprietà della prima casa. L'unica altra legge approvata in Italia da allora fino ad oggi, la legge 21/2001 (*Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*), ha finanziato esclusivamente la realizzazione di abitazioni destinate alla locazione, implicitamente rafforzando l'opinione di chi riteneva che nel settore della casa la spesa pubblica destinata a finanziare interventi dal lato dell'offerta dovesse essere esclusivamente utilizzata per accrescere il patrimonio di abitazioni di proprietà privata offerte a canoni contenuti.

I programmi di edilizia agevolata volti ad accrescere l'offerta privata di case affittate a canoni più bassi di quelli di mercato hanno successo se gli operatori privati che devono realizzarli li ritengono fattibili sul versante finanziario ed economicamente convenienti. Questi interventi, non sono alla portata di tutti gli operatori economici, ma solo di quelli con la capacità finanziaria ed organizzativa necessaria per realizzare iniziative che si protraggono nel tempo. L'equilibrio finanziario e la convenienza economica di ogni iniziativa può essere individuata anche attualizzando il beneficio connesso alla vendita degli alloggi alla fine del vincolo temporale di destinazione all'affitto; per la valutazione della fattibilità finanziaria e della convenienza economica di alloggi privati destinati alla locazione si rinvia a Lungarella [2003b].

Naturalmente, la redditività e la fattibilità dell'intervento è influenzata sia dal livello dei canoni, sia dal livello dell'incentivo pubblico.

Tra contributo pubblico e canone deve correre una relazione inversa: più generoso è il primo più facile dovrebbe essere ottenere dagli operatori l'accettazione di criteri di determinazione dei canoni che ne contengano l'ammontare; e viceversa. Più i canoni applicati agli alloggi destinati sia alla locazione a termine che a quella permanente realizzati da imprese edilizie e cooperative sono contenuti, più rilevante è la finalità sociale dell'iniziativa; ma la maggiore enfasi che si vuole assegnare alla socialità richiede un più forte impegno pubblico per garantire la redditività dell'intervento.

L'equilibrio tra queste due variabili non è di agevole composizione e, differenzialmente da ciò che avviene negli interventi di edilizia agevolata destinati alla proprietà, nel caso dell'edilizia agevolata finalizzata all'affitto anche l'individuazione di un ragionevole equilibrio tra la finalità sociale delle iniziative e l'esigenza di assicurare, agli operatori che le realizzano, un ritorno economico è complessa. Il punto più delicato che occorre affrontare nel programmare politiche volte a promuovere la diffusione di case destinate all'affitto, sia a termine che permanente, è trovare un bilanciamento tra canone e contributo pubblico che per gli utenti finali determini una condizione di onerosità differente da quella che essi dovrebbero sopportare con l'ammortamento di un mutuo agevolato sottoscritto per l'acquisto dell'abitazione.

3. La regolamentazione dei canoni

Precedentemente all'approvazione della legge 179/92, l'intervento pubblico sul mercato privato dell'affitto si è sviluppato principalmente secondo due direttrici: con l'emanazione di norme per la determinazione dei canoni e con la creazione di un regime contrattuale dell'affitto fiscalmente agevolato.

La regolamentazione degli affitti attraverso norme legislative è stata sperimentata in diversi paesi, soprattutto per fare fronte a particolari situazioni di tensione sociale e di emergenza derivanti da eventi bellici, da periodi di inflazione galoppante e da massicci fenomeni di inurbamento della popolazione, necessari per assecondare fasi di intenso sviluppo economico.

3.1. L'equo canone. Luci e ombre

In Italia per circa 15 anni, dal 1978 al 1992, è stata attuata una regolamentazione del mercato dell'affitto con l'applicazione della legge, 27 luglio 1978, n. 392 (*Disciplina delle locazioni di immobili urbani*), denominata dell'equo canone. Naturalmente equo il canone deve esserlo per l'inquilino, ma il livello di equità varia da inquilino ad inquilino, poiché è con il loro diverso livello di reddito che occorrerebbe raffrontare la sostenibilità degli affitti. Questo però non è possibile

applicando una normativa generale di regolamentazione del mercato dei canoni. Né, d'altra parte, sarebbe equo, oltre che ragionevole ed utile, fare dipendere il rendimento, per i proprietari delle case, dai redditi degli inquilini, con la conseguenza di indurli a selezionare come propri affittuari solo quelli con i redditi più elevati. Per inciso, va fatto rilevare che se il motivo che spinge l'autorità pubblica a porre un tetto agli affitti è certamente la volontà di ridurre il peso finanziario della locazione di appartamenti per le famiglie meno abbienti, non di meno a beneficiare del contenimento dei canoni rispetto ai prezzi di mercato sono anche i soggetti che percepiscono un reddito che permetterebbe loro di ritenere equo anche il canone di mercato.

L'equità del canone deve essere determinata, quindi, facendo riferimento a parametri oggettivi. Così fu fatto con la legge 392/78. Per garantire agli inquilini canoni bassi si stabilì che il loro ammontare non dovesse eccedere una somma annua determinata come percentuale di un costo convenzionale dell'immobile. Tale percentuale fu stabilita nel 3,85% del valore dell'immobile, determinato secondo parametri oggettivi che, in genere, lo mantengono al di sotto di quello di mercato. L'equo canone fu, naturalmente, applicato ai contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore della legge; ma anche per i contratti già in essere, nei casi in cui i canoni erano più elevati di quelli derivanti dall'applicazione della legge, dovevano essere ridotti per riportarli al livello che la normativa riteneva equo. La legge regolamentava anche altri aspetti del contratto di locazione, che qui vengono tralasciati, dato l'interesse per gli aspetti di carattere più generale della problematica.

Affinché un provvedimento di regolamentazione possa produrre gli effetti attesi, è necessario determinare i canoni a livelli tali da potere essere ritenuti equi dagli inquilini ma anche accettabili dai proprietari degli appartamenti da affittare; gli importi dei canoni devono quindi essere tali da garantire ai proprietari un rendimento corrente dell'investimento che essi possano ritenere adeguato.

Le politiche regolatrici del livello degli affitti sono particolarmente vantaggiose per i governi che le promuovono. La loro attuazione non comporta, sostanzialmente, alcun aggravio per le casse pubbliche. Il costo della riduzione degli affitti, rispetto ai livelli ai quali li avrebbe collocati il mercato è, infatti, interamente accollato ai proprietari delle abitazioni. Ad indurre l'autorità pubblica a ricorrere alla regolamentazione possono essere anche altre ragioni oltre a quella strettamente finanziaria. Un intervento di regolazione sul mercato dell'affitto ha evidenti effetti anche nella distribuzione del reddito, che oltre ai salari e gli stipendi, coinvolgono anche le altre due sue macro componenti, cioè la rendita ed i profitti. In presenza di una dinamica dell'inflazione particolarmente elevata – come, per esempio, succedeva in Italia al momento dell'approvazione della legge sull'equo canone – il contenimento dell'affitto, che costituisce la voce di spesa più rilevante per la maggioranza delle famiglie che vivono di redditi da lavoro dipendente, può concorrere ad attenuare la perdita del loro potere di acquisto e,

conseguentemente, a contenere la portata delle rivendicazioni salariali con beneficio, ovviamente, anche per i profitti.

Le politiche di regolamentazione degli affitti sono avversate dalla cultura liberale. I politici, gli economisti e gli altri sostenitori del liberismo classificano ogni tentativo di regolamentare il mercato delle case in affitto, come peraltro quello di qualsivoglia altra merce, come una dannosa interferenza. L'avversione per l'interferenza ha, al fondo, una visione ideologica; ma essa raramente è chiamata direttamente in causa, preferendo sovente appellarsi, per rifiutare le politiche di regolamentazione, a quella che Hirschman [1991] ha chiamato retorica della perversità, secondo cui l'azione governativa messa in moto per porre rimedio ad un qualche problema produce come effetto un suo aggravamento. Per citare un grande economista: "L'economia non dice che l'interferenza governativa limitata ai prezzi di una sola merce o di poche merci soltanto sia ingiusta, cattiva o inattuale. Dice che tale interferenza produce risultati contrari al suo scopo, che peggiora le condizioni anziché migliorarle, e ciò *dal punto di vista del governo stesso e di coloro che appoggiano la sua interferenza*"; e nel caso specifico della merce casa "la restrizione degli affitti crea una penuria di alloggi. Essa aumenta la domanda senza incrementare l'offerta" [Von Mises, 1959, cit. in AA.VV 2003], con il conseguente probabile effetto perverso di determinare la nascita o l'espansione di un mercato parallelo ed illegale, nel quale si praticano affitti delle case più elevati di quelli applicati prima della regolamentazione.

In forme molto più tecniche le stesse critiche alla fissazione di un tetto massimo agli affitti delle abitazioni sono sviluppate anche in molti testi di economia oggi studiati nelle università; tra i tanti manuali di micro e macro economia che trattano la problematica dell'equo canone si possono segnalare: [Lavanda-Rampa 2004], [Salvatore 2003], [Chirichiello 1995]. In tutti questi manuali, l'introduzione dell'equo canone è ritenuta inefficiente e dannosa sia per la collettività sia per una parte rilevante del segmento della popolazione che del provvedimento dovrebbe beneficiare.

La fissazione dei canoni ad un livello più basso di quello di equilibrio, fa aumentare la domanda di appartamenti sia nel breve che nel lungo periodo; per contro, argomentano i critici dell'equo canone, l'offerta si ridurrebbe nel lungo periodo e resterebbe sostanzialmente inalterata nel breve. Nel breve periodo successivo all'introduzione dell'equo canone, l'offerta di appartamenti è rigida rispetto alla variazione del livello dei canoni, poiché una gran parte degli appartamenti sono già affittati; possono essere ritirati dal mercato solo quegli appartamenti per i quali si era ancora alla ricerca di un inquilino.

L'introduzione dell'equo canone già nell'immediato determina un eccesso della domanda di appartamenti sull'offerta o, per dirla diversamente, renderebbe effettiva, cioè solvibile, quella quota della domanda che preesisteva già al

precedente livello di equilibrio dei canoni ma che allora non poteva soddisfarsi. L'eccesso di domanda che si determina non si traduce, ovviamente, in un aumento dei canoni, essendo stato stabilito per essi un livello massimo. Ma l'introduzione dell'equo canone non accresce le possibilità di accedere all'abitazione per quel segmento di domanda che sarebbe disponibile a sottoscrivere contratti di locazione a canoni equi. Anche ipotizzando l'esistenza di un numero rilevante di appartamenti sfitti, a meno di non prevedere la loro requisizione, sarebbe del tutto irrazionale che i loro proprietari fossero ora disponibili ad affittarli ad un prezzo inferiore a quello che richiedevano prima dell'introduzione delle normative di regolamentazione dei canoni. Nel breve periodo, se il livello massimo dell'affitto deve essere applicato anche ai contratti in essere, la regolamentazione produce un effettivo vantaggio per gli inquilini che già vivono in una casa in affitto, e quindi la misura ridistribuisce il reddito dai proprietari di case agli affittuari; non contribuisce, però, ad ampliare le possibilità di trovare una casa in affitto a chi ne è alla ricerca.

Se il provvedimento di regolamentazione persiste nel tempo, la domanda diviene elastica rispetto al canone, ma non lo diventa anche l'offerta di case da affittare. Mano a mano che i contratti di affitto in essere giungono a scadenza, i proprietari degli appartamenti non trovano conveniente affittarli al nuovo prezzo più basso di quello precedente. Gli appartamenti vengono ritirati dal mercato ufficiale e legale dell'equo canone e, nel tempo, aumenta l'eccesso di domanda rispetto all'offerta. Una quota di inquilini che aveva beneficiato dell'iniziale abbassamento dei canoni perde il vantaggio della regolamentazione.

Gli appartamenti che vengono ritirati dal mercato non restano necessariamente vuoti. È molto verosimile che con essi venga creato un mercato parallelo dell'affitto, caratterizzato da forme e gradi vari di illegalità, che vanno dalla mancanza di contratto di locazione alla formale sottoscrizione del contratto di equo canone con il pagamento in nero di somme aggiuntive rispetto al canone calcolato applicando la legge (con la conseguente evasione fiscale di tutto o parte del reddito da canone). I canoni applicati agli alloggi offerti su questo mercato è molto probabile che siano più elevati di quelli pre-regolamentazione. I nuovi livelli devono, per esempio, remunerare anche il rischio che i proprietari corrono di essere scoperti nella violazione della legge oppure di venire contestati da inquilini costretti a promettere di pagare una parte del canone in nero per tutta la durata del contratto ma che, una volta preso possesso degli appartamenti, decidono, legittimamente, di applicare l'equo canone. Se nella realtà essa producesse gli effetti ipotizzati da questo schema teorico, è evidente che la regolamentazione degli affitti con l'introduzione di un canone equo, avrebbe ottenuto il risultato di permettere ad una parte delle famiglie che vivono in affitto, non necessariamente le meno abbienti, di risparmiare sul canone, ma con il rischio di produrre un aggravamento del disagio per un'altra parte, non necessariamente quella più

abbiente. In astratto e per la generalità degli affittuari è, però, difficile dire se il gioco è a somma zero, positiva o negativa.

Ma alla regolamentazione viene attribuito anche il prodursi di altri effetti indesiderati. La prospettiva di canoni equi più bassi di quelli di mercato, o di ciò che i proprietari riterrebbero necessario per ottenere un profitto adeguato, influenza negativamente le loro decisioni di investimento. La prospettiva di un basso rendimento del capitale impiegato, disincentiva la realizzazione di nuove abitazioni e quindi l'incremento di case da offrire sul mercato dell'affitto. Se contestualmente cresce la popolazione e/o il numero di famiglie, aumenta il divario tra la domanda e l'offerta di alloggi a basso canone e conseguentemente anche la difficoltà per le famiglie di trovare alloggi in affitto. L'applicazione di canoni più bassi di quelli ritenuti remunerativi del capitale investito disincentiva le spese per la manutenzione degli appartamenti, con conseguente degrado del patrimonio esistente. I proprietari delle abitazioni non devono temere che il cattivo stato di conservazione degli alloggi faccia correre il rischio che essi restino sfitti, dato che vi sarà sempre una domanda insoddisfatta di alloggi ad equo canone.

La regolamentazione dei canoni con l'introduzione di tetti massimi produce, come si è brevemente visto, nelle teorizzazioni e nelle opinioni dei propugnatori del libero mercato senza interferenza alcuna, un numero rilevante di inconvenienti la cui azione congiunta indurrebbe un peggioramento nella situazione di disagio che si voleva alleviare.

Nella realtà la regolamentazione degli affitti non opera in base al modello teorico puro disegnato da chi lo avversa e gli effetti prodotti non necessariamente devono essere così drastici. I risultati che si ottengono ed anche l'equità dei suoi effetti dipendono da una molteplicità di fattori che rendono ogni situazione differente da tutte le altre. Anche i più ben disposti nei confronti di queste politiche, sono, tuttavia, costretti ad ammettere che se i risultati da esse conseguite non sono quelli catastrofici ipotizzati dai propugnatori del libero mercato, non sono neanche quelli tanto positivi auspicati dai loro sostenitori. Relativamente all'esperienza italiana, si è dovuto riconoscere "come l'equo canone negli anni abbia costituito in molti casi una pura finzione e non sia riuscito a mettere sul mercato dell'affitto un numero adeguato di abitazioni a basso costo" [Negri-Saraceno 1996 p. 159]. E ciò malgrado nel nostro paese l'applicazione di tale politica si sia protratta formalmente per quasi 15 anni, nei fatti per una ventina.

3.2. I canoni concertati

La constatazione dei deludenti risultati ottenuti, ed anche l'esigenza fiscale di fare cassa con imposte che percuotono il gettito generato dal patrimonio immobiliare, nel 1992 portarono al superamento formale del regime dell'equo canone, con l'introduzione dei cosiddetti patti in deroga. Ai nostri fini non ha qui interes-

se soffermarsi sulle caratteristiche dei patti in deroga, introdotti dal decreto legge 333 dell'11 luglio 1992 (convertito nella legge 8 agosto 1992 n. 359) recante *Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica*.

È sufficiente ricordare che questo provvedimento introdusse una completa liberalizzazione nella determinazione dei canoni relativi agli immobili la cui costruzione terminava dopo l'entrata in vigore del decreto legge, mentre per gli altri immobili i proprietari e gli inquilini potevano stipulare contratti in deroga all'equo canone, il cui regime veniva comunque prorogato di due anni nell'ipotesi in cui alla prima scadenza successiva alla data di entrata in vigore della nuova legge, le due parti non raggiungessero un accordo sulla determinazione del canone.

Anche se non introduceva una totale liberalizzazione del mercato dell'affitto, l'applicazione del nuovo regime determinò un rilevante aumento dei canoni, che rendeva necessario una nuova regolamentazione. D'altra parte lo stesso decreto legge in questione aveva previsto che il regime dei patti in deroga dovesse avere un'applicazione transitoria, in attesa della "revisione della disciplina delle locazioni degli immobili urbani".

La possibilità di applicare i patti in deroga cessò, infatti, con l'entrata in vigore della riforma approvata con la legge 9 dicembre 1998, n. 431, *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo*. Questa legge fu il risultato dell'unificazione di un rilevante numero di proposte di legge presentate da partiti di diverso orientamento politico. Con la sua entrata in vigore si può effettivamente ritenere che, per gli immobili adibiti ad abitazione, si supera il regime di regolamentazione dei canoni avviato con la legge sull'equo canone.

Ai fini delle politiche pubbliche per la casa, la nuova legge ha un particolare rilievo, non solo perché introduce una disciplina dei contratti di locazione che tenta di contenere i canoni riversandone l'onere non sui proprietari delle abitazioni, bensì sui bilanci pubblici, ma anche perché introduce un nuovo strumento ed una nuova forma di intervento per alleviare il disagio abitativo di origine economica delle famiglie che vivono in affitto, appunto il fondo di cui ci occupiamo in questo scritto.

La nuova disciplina dei contratti di locazione segmenta il mercato dell'affitto non temporaneo in due grandi ambiti, ognuno dei quali con proprie regole di durata e modalità di determinazione dei canoni. In sostanza sono state dettate norme per due distinti mercati, che per comodità possono essere denominati l'uno a canone libero e l'altro a canone concertato.

I contratti applicati sul primo mercato sono regolati dalla legge 431/98 solo relativamente alla loro durata ed alle condizioni di rilascio degli immobili, mentre la determinazione del canone è lasciata alla libera trattativa tra il proprietario e l'inquilino. Su questo mercato non vi è nessuna regolamentazione degli affitti, i cui importi riflettono, quindi, l'equilibrio o il disequilibrio (o i rapporti di forza) tra la domanda e l'offerta. Questo mercato non è oggetto di politica per la casa,

se si interpreta questa dizione nel senso restrittivo di azione pubblica che richiede un qualche intervento diretto o indiretto con implicazioni per la finanza pubblica.

Questa caratteristica ha invece l'intervento pubblico sull'altro mercato dell'affitto che ci si è proposti di far nascere. La legge di cui ci stiamo occupando ha, infatti, introdotto un regime contrattuale nel quale lo Stato si addossa, almeno in parte, l'onere derivante dall'accettazione, da parte dei proprietari degli appartamenti offerti in affitto, di canoni più bassi di quelli che, per semplificare, possiamo definire di libero mercato. Il mercato creato da questo secondo regime contrattuale, differisce dal mercato libero sia per la durata dei contratti sia per le modalità di determinazione dei canoni. I canoni dei singoli appartamenti sono calcolati applicando criteri concordati a livello locale dalle associazioni di rappresentanza degli inquilini e dei proprietari di immobili con un ruolo attivo dei Comuni. Proprio per essere il risultato di questa convergenza quello in cui si applica questo regime contrattuale, è denominato mercato dell'affitto a canone concertato; su di esso la durata del contratto è di 3 anni, rinnovabile per altri 2 (contro una durata di 4+4 del contratto a canone libero).

I canoni concertati dovrebbero naturalmente essere più bassi di quelli di mercato. Ad indurre i proprietari ad accettare canoni inferiori a quelli che potrebbero ottenere nel primo mercato vi è sicuramente la circostanza del più breve periodo al termine del quale è possibile rientrare in possesso dell'immobile. La monetizzazione della minore durata del contratto da sola potrebbe non essere sufficiente per spingere i proprietari ad accettare una significativa riduzione dei canoni. Per indurli ad affittare a canone concertato, la legge dà facoltà ai Comuni di applicare, agli immobili assoggettati a questo regime contrattuale, un'aliquota dell'Ici ridotta, o anche di esentarli totalmente dal pagamento di questa imposta. L'incentivo più rilevante è, però, costituito dal consistente abbattimento ai fini fiscali del reddito da affitto derivante dall'applicazione del regime del canone concertato (in questo caso si porta in deduzione dal reddito il 40,5% dell'affitto, mentre nei restanti casi si può sottrarre del reddito imponibile fiscale solo il 15% del canone) e da uno sconto sulle spese di registrazione.

Il costo del recupero del divario di redditività dell'investimento che deriva dall'applicazione dei canoni concertati al posto dei canoni di mercato è, quindi, fatto ricadere sui bilanci pubblici. L'onere derivante dalla richiesta di attribuire ad una parte del patrimonio abitativo privato una destinazione "sociale", con la quale si dà la possibilità alle famiglie di pagare canoni più bassi di quelli che assicurerebbero il rendimento di mercato degli investimenti, non viene fatto pagare ai proprietari delle case, come invece accadeva con l'equo canone.

Per quanto manchino rilevazioni specifiche sulla diffusione dei contratti a canone concertato, finora non sembra che questo secondo mercato dell'affitto abbia avuto un grande sviluppo, di certo non è stato tale da creare un positivo ef-

fetto di induzione sul mercato libero e da contribuire a ridurre l'intensità e l'estensione del disagio abitativo di origine economica. Naturalmente, non ha certo fatto difetto la domanda di appartamenti a canoni concertati. Piuttosto si può ritenere che il ricorso a questa tipologia di contratti di locazione non è stato ritenuto sufficientemente conveniente dai proprietari degli appartamenti.

Questi ultimi possono essere indotti ad accettare i canoni concertati, invece di quelli di mercato, se la riduzione di affitto che devono sopportare è almeno compensata da risparmi fiscali certi, cioè quelli derivanti dalla maggiorazione della deduzione del canone dal reddito imponibile e dalla riduzione delle spese di registrazione del contratto (lo sconto o l'esenzione Ici non è assicurato dalla legge, ma dipende dalle scelte dei singoli Comuni). Quando la riduzione del canone è esattamente compensata dai vantaggi fiscali, la preferenza dei proprietari per il regime concordato può essere motivata dalla minore durata dei contratti di locazione. Se alla più breve durata del vincolo di indisponibilità a cui è sottoposto l'immobile locato con contratto a canone concertato i proprietari attribuiscono particolare valore (per esempio, per timore dell'introduzione di rigida regolamentazione del mercato dell'affitto, o perché si è programmato di destinarlo all'uso di familiari), essi possono essere disposti anche ad accettare che i vantaggi fiscali non compensino totalmente il minore canone.

Prescindendo da queste particolari situazioni, è esclusivamente la convenienza economica che può indurre un proprietario ad affittare a canone concertato. Tale convenienza è determinata da condizioni oggettive e soggettive. Il punto di partenza è oggettivamente costituito dai canoni risultanti dalla negoziazione tra le associazioni di rappresentanza degli inquilini e dei proprietari. Ma fondamentale è anche il reddito imponibile del singolo proprietario, considerato che l'agevolazione fiscale è il risultato di una deduzione dal reddito di una quota del ricavo da canone. Poiché nel nostro paese la tassazione del reddito delle persone fisiche è progressiva per scaglioni, i proprietari più propensi ad accettare questo regime contrattuale sono quelli assoggettati alle aliquote marginali più elevate.

Attualmente l'aliquota più alta è del 43%. Per i proprietari ai quali essa si applica, il valore del canone concertato di indifferenza – definito come quel valore del canone concertato che al netto dell'Irpef è uguale al valore del canone libero al netto dell'Irpef – si ottiene riducendo del 15% il valore del canone libero. In altri termini, il proprietario di un determinato appartamento potrà ritenere conveniente affittarlo a canone concertato, anziché a canone libero, solo se la negoziazione tra le parti ha stabilito che il primo non è inferiore, rispetto al secondo, per più dell'85%. Per semplificare si ipotizzi che un dato appartamento possa essere affittato sul mercato libero a 5.000 euro all'anno; sull'ammontare di esso tassabile, pari a 4.250 euro ($5.000 \times 0,85$), il prelievo Irpef è di 1.828 euro ($4.250 \times 0,43$) e, pertanto, il canone al netto della tassazione diretta è di 3.172 euro. Questo è, per quell'appartamento e per quel determinato proprietario, il va-

lore del canone concertato di indifferenza. Questo stesso ricavo netto può essere ottenuto affittando l'appartamento al canone concertato lordo di 4.260 euro (pari all'85% di 5.000). Infatti se il proprietario affitta il suo appartamento a questo valore del canone concertato, l'importo imponibile diviene 2.535 euro ($4.250 \times 0,595$), sul quale paga 1.090 euro ($2.535 \times 0,43$) di Irpef; il canone concertato al netto della tassazione diviene, quindi, 3.170 euro.

Come è facilmente intuibile, più bassi sono i redditi dei proprietari degli immobili da affittare, e quindi più bassa è l'aliquota marginale con la quale tali redditi vengono tassati, più si riduce il divario tra il valore del canone concertato e quello del canone libero che, ai fini della tassazione Irpef, può rendere indifferente per il proprietario affittare con l'uno o l'altro regime contrattuale; se i suoi redditi ricadono nello scaglione tassato con l'aliquota del 24%, il canone concertato di indifferenza è ottenuto riducendo solo del 7% l'importo del canone libero.

L'adeguata considerazione dell'influenza di questa componente soggettiva nell'indirizzare la preferenza dei singoli proprietari tra i due regimi dei canoni, renderebbe complessa l'attività di negoziazione per stabilire gli importi dei canoni concertati. Tuttavia, per aumentare le probabilità di diffusione di questa tipologia contrattuale, occorrerebbe tenerne conto: è indispensabile rendere i canoni concertati convenienti almeno per i proprietari con redditi tassati all'aliquota marginale più elevata.

L'esame degli accordi sottoscritti tra i sindacati degli inquilini e dei proprietari di immobili nei diversi comuni, evidenzia il raggiungimento di risultati che non sempre riflettono le effettive condizioni dei mercati locali. A volte confrontando due città, si riscontra che in quella che presenta canoni liberi più bassi dell'altra sono stati negoziati canoni concertati più elevati. In questi casi, l'esito della negoziazione è verosimile rifletta principalmente la differente forza contrattuale, abilità negoziale o il grado di effettivo interesse delle associazioni delle due parti in causa. Così, per i sindacati degli inquilini, avere negoziato canoni concordati particolarmente più bassi di quello di mercato, può costituire senz'altro un importante risultato politico, ma rivelarsi operativamente controproducente.

Ostacola la diffusione del regime contrattuale dei canoni concertati, anche la delimitazione della sua applicazione a particolari ambiti territoriali. La legge 431/98, limita, infatti, l'applicazione degli sconti fiscali solo ai contratti di affitto relativi ad alloggi localizzati nei comuni classificati ad alta tensione abitativa. La delibera del Cipe n. 87/2003, che ha selezionato tali Comuni, ne ha individuato 717, cioè meno del 10% degli oltre 8.100 Comuni in cui è organizzata amministrativamente l'Italia. In termini di popolazione il grado di copertura della legge è molto più ampio, poiché rientrano tra quelli ad alta tensione abitativa tutti i grandi e medi Comuni. È in essi che i canoni sono più elevati e dove principalmente si concentra la domanda di abitazioni in affitto a basso canone.

L'esclusione dal regime fiscale agevolato dei canoni concertati di tutti gli al-

tri comuni non può, tuttavia, ritenersi coerente con la finalità di una politica finalizzata a ridurre il disagio abitativo di origine economica sul mercato dell'affitto. Nella quasi totalità dei casi quelli non classificati ad alta tensione abitativa sono piccoli Comuni con un patrimonio immobiliare eccedente il fabbisogno e con canoni di affitto più bassi di quelli degli agglomerati urbani medi e grandi. L'estensione a questi Comuni degli sconti fiscali previsti per i canoni concertati contribuirebbe ad accrescere il divario con gli affitti praticati nelle aree a più forte disagio abitativo, rendendo più conveniente l'indirizzarsi verso di essi di una parte della domanda di case in affitto concentrata nelle città.

3.3. *I buoni casa*

La legge 431/98 di riforma del regime contrattuale dei canoni, ha ampliato il ventaglio degli strumenti per intervenire sul disagio abitativo, con la costituzione del fondo di cui ci si occupa in questo volume. All'esame più di dettaglio dei suoi meccanismi operativi, ed in particolare di quelli che presiedono alla sua azione nella nostra regione, è dedicato il prossimo capitolo. Qui di seguito ci si sofferma invece su alcuni aspetti ed implicazioni di carattere più generale dell'adozione della sovvenzione agli inquilini come strumento di politica per la casa.

Intervenendo con un contributo finanziario erogato direttamente all'affittuario, l'autorità pubblica si propone lo stesso obiettivo perseguito con le altre forme di intervento nel settore della casa, e cioè aiutare le famiglie ritenute meritevoli di protezione a risolvere il problema dell'abitazione. Anche in questo tipo di intervento la selezione dei beneficiari è, ovviamente, il risultato dell'accertamento del possesso di determinati requisiti. Come sempre, tra tutte quelle che concorrono alla definizione dei criteri di eleggibilità della politica, la variabile principale è costituita dalla situazione economica dei potenziali beneficiari.

Alla situazione economica – desunta dal solo reddito o da quest'ultimo integrato da elementi rappresentativi anche della ricchezza di un determinato soggetto – può essere fatta assolvere la sua funzione di selezione dei beneficiari in differenti modi. La prova dei mezzi può limitarsi ad accertare che il reddito (o la ricchezza complessiva) non superi un determinato importo; ma è anche possibile che l'eleggibilità dipenda oltre che dal rispetto di questo criterio anche dalla condizione che l'affitto assorba una percentuale del reddito familiare non inferiore ad una determinata soglia. La normativa nazionale che disciplina l'operatività del fondo di cui ci stiamo occupando seleziona i suoi beneficiari tenendo conto sia del reddito sia dell'incidenza su di esso dell'affitto. In ogni caso, il contributo finanziario che gli inquilini ricevono non copre l'intera spesa che essi sostengono per pagare l'affitto. Inoltre, viene posto un limite all'importo del contributo concedibile, accompagnato anche dalla clausola che di esso viene erogato solo l'ammontare necessario ad abbassare non al di sotto di una determinata percentuale il rapporto tra canone e reddito.

Al pari delle altre modalità con le quali il potere politico interviene sul disagio abitativo, anche questa dell'erogazione di contributi finanziari direttamente agli affittuari può essere oggetto di considerazioni positive ma può anche prestarsi a rilievi critici. Succede anche con riferimento allo specifico strumento che stiamo esaminando. Per una corretta valutazione dei pregi e dei difetti di questa forma di intervento è bene, però, tentare di delineare con il maggior dettaglio possibile la natura dell'intervento oggetto dell'esame. Ciò è necessario per non incorrere nell'errore di attribuire i meriti oppure i difetti di una specifica forma di sovvenzione ad un'altra particolare forma. Se tali diverse forme sono tutte accomunate dal prevedere l'erogazione di un contributo finanziario avente come beneficiario finale l'inquilino, non di meno esse si differenziano per aspetti che ad un esame sommario sembrerebbero secondari, ma che ad una più approfondita riflessione si evidenziano di importanza tale da connotarle nettamente; con la conseguenza che ognuna di esse ha propri peculiari pregi e difetti.

Per distinguere tra di loro le diverse forme di sovvenzione, un elemento di grande rilievo da considerare è il momento in cui interviene il potere pubblico con l'erogazione del contributo o, per meglio dire, la condizione soggettiva, rispetto al bene casa, in cui si trova il beneficiario del contributo. Al riguardo le condizioni prevalenti possono essere sostanzialmente due: il soggetto eleggibile alla sovvenzione è alla ricerca di una casa da prendere in affitto oppure, e alternativamente, sta già occupando una casa per la quale paga un affitto. In questi due casi la sovvenzione, pur essendo motivata dalla medesima ragione – cioè l'insufficienza di reddito rispetto al prezzo di mercato dei servizi abitativi richiesti – non ha identica natura e finalità. Nel primo caso il contributo pubblico può risultare determinante per concludere con successo la ricerca di una casa; nel secondo può essere importante per rendere meno problematico il pagamento dell'affitto già pattuito o addirittura per non incorrere nella condizione di morosità che metterebbe a rischio la permanenza stessa nell'alloggio. In entrambi i casi, poiché viene erogato un contributo monetario per il pagamento dell'affitto, si può sostenere che il disagio abitativo viene contrastato con la concessione di un buona casa, cioè con il ricorso ad una forma di intervento che rientra nella più generale categoria del voucher. Tuttavia, nel secondo caso, che è quello nel quale rientra il fondo di cui ci stiamo occupando, il sussidio accordato agli inquilini configura una tipologia di voucher con sue proprie caratteristiche; si potrebbe dire che il sussidio, anche per le particolari caratteristiche economiche delle famiglie al quale viene erogato, pur essendo motivato dal disagio abitativo si configura come un intervento di integrazione al reddito.

Per cogliere le peculiarità del nostro fondo, può essere utile un breve riferimento alle funzioni generali del voucher ed alla principale esperienza prodotta dall'impiego di questo strumento nel settore specifico delle politiche per la casa.

Le politiche pubbliche che si propongono di fornire alla totalità dei cittadini,

o a parte di essi, prestazioni agevolate, in alternativa alla produzione e distribuzione diretta da parte di aziende e strutture di proprietà pubblica dei beni e servizi di cui si ritiene di dotare la popolazione, possono perseguire i loro obiettivi, facilitandone l'acquisto sul mercato da parte delle famiglie e degli individui che i criteri di eleggibilità di quelle politiche selezionano tra gli aventi diritto alle prestazioni. Il voucher è lo strumento principale che alimenta questo secondo meccanismo di attuazione delle politiche sociali basate sul mercato. Quello del voucher è un sistema di redistribuzione del reddito e della ricchezza, che attribuisce principalmente al mercato la produzione dei beni e dei servizi oggetto delle prestazioni agevolate; con esso alle persone si assegna un titolo a soddisfare la propria domanda di beni e di servizi presso determinati offerenti. Il titolo può essere rappresentato da una somma di danaro oppure da un titolo di credito da dare in pagamento a chi eroga la prestazione (e che a sua volta si farà liquidare da chi ha emesso il buono). I vouchers possono essere emessi da soggetti sia privati sia pubblici per distribuire beni e servizi. Nel campo pubblico si fa ricorso ai vouchers soprattutto per attuare quelle politiche di welfare che prevedono l'erogazione dei servizi; la letteratura sulle caratteristiche e sugli ambiti di applicazione dei vouchers è molto ricca, per tutti si rinvia a Cave [2001]; Beltramelli, [2004]. A questo strumento si fa, infatti, ricorso principalmente per la realizzazione delle politiche pubbliche nel campo dell'istruzione, in quello della salute e dei servizi alla persona più in generale.

Ai vouchers guardano con entusiasmo i settori politici e culturali che, con grande approssimazione, si possono etichettare di destra e liberisti e con diffidenza i settori che si ritiene di etichettare di sinistra e interventisti. I primi, dovendo ammettere un intervento dello Stato a sostegno della popolazione più debole, preferirebbero che ciò avvenisse con la sola concessione di vouchers; Milton Friedman [1995] li ammetteva come unica possibilità di intervento pubblico nel settore della casa. I secondi temono che il passaggio dalla produzione ed erogazione diretta dei servizi da parte di strutture di proprietà pubblica ad una forma diretta a favorire l'acquisizione a condizione agevolata di quegli stessi servizi prodotti dal mercato, possa essere il primo passo di un successivo totale disimpegno dello Stato dal campo delle politiche sociali.

I difensori guardano ai vouchers con favore per le maggiori opportunità di scelta individuale che essi offrono rispetto ai programmi di fornitura pubblica diretta delle prestazioni. L'ampliamento dell'ambito di libertà individuale è anche alla base dell'introduzione dei vouchers nella recente riforma italiana sulle prestazioni sociali prevista dalla legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*). I buoni servizio, così li vengono denominati, sono previsti per "introdurre una maggiore libertà di scelta in merito a come e da chi farsi assistere (elementi sempre più essenziali per un servizio di qualità) all'interno di un sistema regolato in maniera tale da non pro-

dure esiti negativi sotto il profilo dell'equità e dell'appropriatezza degli interventi".

Affinché la ragione di carattere più ideologico a favore dei buoni possa trovare conferma, è ovviamente indispensabile che esistano le necessarie condizioni materiali. La potenziale libertà di scelta che essi consentono, non potrebbe, infatti, tradursi in effettiva se non si fosse in presenza di una pluralità di offerenti delle prestazioni la cui acquisizione si vuole agevolare. Se l'offerente fosse un unico privato anziché una struttura pubblica, la possibilità di scelta per gli utenti non crescerebbero affatto. L'opportunità per essi di approvvigionarsi delle prestazioni agevolate da una pluralità di fornitori, offre loro una più ampia gamma di possibilità di difendersi da un'offerta ritenuta per un qualche aspetto inadeguata. Per richiamare Hirschman [1982], si può sostenere che la concessione di vouchers in presenza di una pluralità di offerenti dei servizi permette ai loro beneficiari un ampliamento della gamma delle reazioni da opporre ad una eventuale inadeguatezza o deterioramento delle prestazioni. Il venire meno dell'obbligo di soddisfare la propria domanda di un determinato servizio esclusivamente presso la struttura pubblica che lo produce come unico offerente, permette al beneficiario delle prestazioni pubbliche agevolate di affiancare, quale rimedio all'insoddisfazione, alla protesta anche la possibilità di abbandonare un fornitore per indirizzarsi verso un altro. Con le categorie proposte da Hirschman, si può sostenere che il ricorso ai buoni permette agli utenti di aggiungere all'opzione-voce l'alternativa dell'opzione-uscita per contrastare il deterioramento dell'offerta dei servizi o delle merci ed indurre i fornitori a migliorare la loro qualità, a ridurre il loro prezzo e a modificarne le altre modalità di erogazione delle prestazioni.

Favorendo la formazione di un mercato di concorrenza anche nei campi in cui il pubblico interviene con prestazioni agevolate, l'impiego dei vouchers promuoverebbe un generale aumento del benessere. Il trasferimento di potere di acquisto dal settore pubblico al settore privato, introduce un fattore di competitività tra i due settori ed all'interno di ognuno di essi, con la conseguenza di indurre un complessivo aumento dell'efficienza nella produzione e distribuzione dei servizi pubblici. La libertà data ai beneficiari dei voucher di spenderli presso gli operatori che essi ritengono praticare le condizioni di offerta più convenienti, fa aumentare l'offerta delle tipologie dei servizi per il cui soddisfacimento le famiglie ricevono una sovvenzione. La possibilità di scegliere tra offerenti alternativi aumenta l'efficienza nella produzione dei servizi. La competizione tra produttori riduce i costi di produzione e conseguentemente i prezzi dei beni e dei servizi acquistati con i voucher. A trarre vantaggio da questa crescita dell'efficienza produttiva sono tanto i cittadini quanto i bilanci pubblici.

Non in ogni ambito delle politiche sociali il ricorso ai vouchers opera secondo gli schemi teorici adottati e produce tutti gli effetti positivi che ad essi attri-

buiscono chi ne sostiene l'adozione. Gli esiti effettivi del ricorso ai voucher dipendono, infatti, da una pluralità di fattori che spaziano dagli obiettivi delle politiche per la cui attuazione ad essi si ricorre, alla natura del bene o servizio incentivato, dalle caratteristiche tecniche dei buoni alle condizioni dei mercati dei beni e dei servizi oggetto delle prestazioni sociali agevolate. Non sempre, pertanto, l'insieme dei risultati attesi dal ricorso ai voucher in termini di efficienza produttiva, efficienza allocativa, distribuzione del reddito, riduzione dei costi di transazione e gestione amministrativa diventano obiettivi conseguiti. Così gli effetti positivi prodotti dal passaggio da un mercato con pochi offerenti ad un mercato di competitività che, al tempo stesso, dovrebbe favorire ed essere favorito dall'introduzione dei voucher, non potrebbero certo essere conseguiti se l'offerta del bene o del servizio in questione non fosse sufficientemente elastica.

Per valutare se il sistema dei voucher costituisce un efficace strumento delle politiche pubbliche sembra, quindi, necessario considerare tutti i fattori del contesto nel quale esso viene applicato. Nel caso del suo impiego per la realizzazione delle politiche per la casa può essere di grande utilità riferirsi all'esperienza nella quale il ricorso ai voucher è più massiccio, cioè quella degli Stati Uniti d'America. Dall'esame, anche solo abbozzato, di quella esperienza si possono trarre elementi che costituiscono importanti riferimenti anche per riflettere sull'esperienza del nostro fondo.

4. I vouchers nelle politiche per la casa degli Usa

Le politiche promosse dal potere pubblico negli Usa, ai diversi livelli istituzionali, per aiutare i più deboli a risolvere il problema della casa sono, ovviamente molto articolate, come può essere constatato anche da una recente sintetica rassegna delle sole politiche che coinvolgono il governo federale [Michelis 2006]. Nella complessa architettura delle politiche per la casa il ricorso ai buoni per l'affitto ha assunto una grande rilevanza. Nel 1974, l'amministrazione Nixon, diede vita all'*Housing Choice Voucher Program*, noto anche come *Section 8*, dalla sua collocazione normativa nella legge federale sulla casa, l'*Housing Act* del 1937; per una sommaria rassegna dell'evoluzione del programma si rinvia a Hud User [2000], e per una comparazione dell'esperienza americana con quella inglese e olandese si rinvia a Premius, Kem, Varady [2005].

Il programma è amministrato a livello federale dal Dipartimento per la casa e lo sviluppo urbano (*Department of Housing and Urban Development*, HUD) che, per la sua gestione operativa, si avvale dell'attività di oltre 2.500 strutture di varia natura (statali, regionali, locali; alcune sono autorità pubbliche indipendenti, mentre altre sono affidate ad organi elettivi), tutte genericamente denominate *Public Housing Agency* (PHA), ma delle quali due terzi gestiscono poche centinaia di buoni all'anno [Katz e Turner 2000].

I criteri di eleggibilità per concorrere al voucher sono determinati localmente

dalle agenzie pubbliche per la casa, tenendo conto sia del reddito lordo che della numerosità delle famiglie. Ogni agenzia, per il territorio di propria competenza, rende noti i limiti di reddito e la dimensione familiare eleggibile. Generalmente il reddito della famiglia non deve eccedere il 50% del reddito medio del paese o dell'area metropolitana nella quale vuole abitare. La legge federale stabilisce che le agenzie destinino il 75% dei fondi di cui ognuna di esse viene dotata a favore delle famiglie il cui reddito non superi il 30% di quello medio dell'area.

Le agenzie attribuiscono il sussidio all'inquilino ma pagano anche direttamente al proprietario della casa. In ogni caso, anche quando il sussidio non viene erogato direttamente ad essi, i proprietari degli immobili assolvono una funzione attiva nel programma: se non sono disponibili a parteciparvi non è possibile spendere il contributo attribuito, e chi ne beneficia deve restituirlo all'agenzia. I proprietari potrebbero temere che quelli percettori dei voucher possano rivelarsi inquilini non affidabili oppure temere che l'aver affittato a famiglie che abbisognano di un aiuto pubblico possa comportare una svalutazione delle loro case; anche la preoccupazione di incappare in defatiganti procedure burocratiche potrebbe influenzarne l'orientamento. Ma la predisposizione dei proprietari di case aventi le caratteristiche richieste dal programma federale sui voucher, dipende molto anche dalla situazione congiunturale del mercato immobiliare in ogni area ed in ogni momento: quando la domanda è forte essi per affittare non hanno bisogno di partecipare al programma, mentre diventano più disponibili se la richiesta di case in affitto è debole.

Per erogare i buoni ai circa 2 milioni di beneficiari, il bilancio federale per il 2005 ha previsto una spesa di oltre 14 miliardi di dollari [Sard, Lawrence, Fischer 2005 e 2005a]. L'importo medio dei voucher è nell'insieme rilevante, attestandosi sui 500 dollari al mese. L'importo del sussidio erogato ad ogni beneficiario dipende, ovviamente, dal reddito di quest'ultimo e dall'importo del canone che deve pagare. Tale importo è determinato con l'obiettivo di fare assorbire dal canone non più di una determinata percentuale del reddito familiare del beneficiario. Il canone da considerare, non è, tuttavia, quello effettivamente pagato dalla famiglia, bensì uno di riferimento. Ogni PHA definisce un giusto affitto di mercato (*Fair Market Rent*, FMR). Il Fmr è quello corrispondente al 40° percentile della distribuzione, per ammontare dei canoni, delle famiglie che vivono in affitto, aggiustato considerando le caratteristiche dell'abitazione. L'importo del sussidio erogato ad ogni famiglia è calcolato con riferimento al giusto affitto di mercato, e corrisponde alla somma occorrente per fare sì che il pagamento di tale canone non incida sul reddito in misura superiore al 30%. Il beneficiario può anche prendere in affitto un'abitazione per la quale paga un canone superiore al Fmr, ma la maggiore somma da destinare al pagamento del canone reale rispetto a quello assunto come standard è interamente a suo carico. Per illustrare come opera

il meccanismo di determinazione dell'ammontare del voucher attraverso un esempio, si consideri una famiglia con reddito di 1.000 dollari, che paga 700 dollari al mese di affitto, a fronte di un giusto canone di mercato di 600 dollari. Per far sì che non più del 30% del reddito familiare fosse assorbito dall'affitto, l'importo del buono casa dovrebbe essere di 400 dollari (cioè 700 meno il 30% di 1.000); nei fatti è di 300 dollari poiché il canone preso a riferimento per il calcolo non è quello realmente pagato di 700 dollari, bensì quello giusto di 600.

Per i suoi sostenitori il difetto principale del programma è l'insufficienza delle risorse di cui è dotato. Dei circa 6 milioni di famiglie a basso reddito che per il pagamento dell'affitto impiegano oltre la metà del loro reddito, solo un terzo è assistito con un buono casa.

Un rilievo che viene mosso al programma è che, diversamente da quanto avviene per altre misure di welfare, l'housing voucher non è un diritto, ma la sua concessione o meno dipende dalla disponibilità dei fondi [Grigsoy e Bourassa 2004], la cui insufficienza crea liste di attesa.

Si sostiene che questa forma di sostegno alle famiglie rende pienamente utilizzabile il patrimonio esistente e, per il bilancio pubblico, è meno oneroso della costruzione di nuovi alloggi da destinare ai poveri [Olsen 2001 e 2001a]. La libertà lasciata al percettore del buono di scegliere dove abitare riduce il rischio, che accompagna la realizzazione di interventi di edilizia popolare, di concentrare in pochi luoghi le famiglie povere, provocando, quindi, una loro segregazione. A riprova della potenziale capacità di inclusione dei voucher si evidenzia che oltre il 50% dei beneficiari vive in aree metropolitane in cui i poveri costituiscono meno del 20% della popolazione totale, ed il 30% in aree in cui tale incidenza è inferiore al 10% [Khadduri, 2003]. I rapporti di valutazione del programma, redatti dalle strutture pubbliche e parapubbliche che si occupano del problema, elencano anche molti altri suoi pregi. Il *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), del Dipartimento dell'amministrazione federale che si occupa della salute, annovera a merito del programma la riduzione della probabilità per i sussidiati di essere vittime del crimine, la riduzione di comportamenti problematici dei giovani sia a scuola che in famiglia, il miglioramento della salute fisica e psicologica delle famiglie [CDC 2005].

I criteri di eleggibilità e gli effetti prodotti da questo programma di sussidi sono, ovviamente, anche oggetto di critiche di vario genere. Le strutture incaricate della sua gestione sono principalmente preoccupate per le conseguenze di ciò che esse ritengono una eccessiva generosità del programma, mentre alcuni studiosi, valutando gli effetti aggregati prodotti, ritengono il programma inefficace, ed anzi controproducente poiché genererebbe una diffusa lievitazione dei canoni.

Per il Dipartimento per la casa e lo sviluppo urbano, se anche non vi fosse la

necessità di contenere il suo crescente fabbisogno finanziario, il programma federale dovrebbe comunque essere riformato. Un aspetto negativo del programma viene individuato nella lunga durata dell'assistenza fornita ad alcune famiglie: un terzo delle famiglie, nelle quali non sono presenti né anziani né disabili, riceve il sussidio per più di 5 anni. La possibilità di fare affidamento per così lungo tempo sulla sovvenzione, costituirebbe un disincentivo per le famiglie beneficiarie a migliorare la loro condizione economica e sociale [Hud 2004].

Il programma è sottoposto a critiche ben più radicali di quelle che si appuntano su alcuni aspetti dei suoi meccanismi operativi. Le principali attengono, da un lato, al fatto che i voucher farebbero aumentare la spesa per l'affitto delle famiglie che percepiscono i buoni e, dall'altro, al fatto che la realizzazione del programma produrrebbe un effetto inflazionistico che danneggia principalmente quel 70% delle famiglie povere americane che vivono in affitto, ma senza ricevere alcun aiuto dallo Stato.

Le evidenze a conferma della prima di queste critiche sono controverse. La letteratura che raccoglie gli studi sugli effetti prodotti dalla realizzazione del programma mette bene in evidenza il raggiungimento dell'obiettivo perseguito, cioè l'alleggerimento del peso dei canoni sui redditi. Non manca, però, chi ritiene si possa determinare l'effetto indesiderato di fare aumentare tale peso. Questa condizione potrebbe determinarsi soprattutto per le famiglie più povere, e sarebbe il risultato del vincolo che impone alle famiglie un contributo al pagamento dell'affitto non inferiore al 30% del reddito. Questo impegno minimo può far ritenere il buono non appetibile per le famiglie più povere che destinano ai servizi abitativi quote bassissime dei loro redditi. Ma per quelle di esse che si propongono con successo di ottenere il buono e che in precedenza spendevano per l'affitto meno del 30% del loro reddito, la concessione del sussidio può comportare un aumento della quota del reddito assorbita dall'affitto [Grigsy e Bourassa, 2004]. Nei casi in cui ciò effettivamente si verifica, è evidente che l'effetto da rilevare, prodotto dal programma, non è solo un aumento degli affitti, bensì pure una disponibilità delle famiglie a migliorare la propria condizione abitativa, anche a costo di contenere la parte del reddito destinata ai restanti consumi non connessi all'abitazione. L'aumento della spesa per i consumi abitativi non è quindi determinato da un effetto inflativo prodotto dalla concessione di sussidi, ma dallo spostamento della domanda di abitazioni da segmenti del mercato con determinati livelli di affitto a segmenti con livelli di affitto più elevati.

Alla segmentazione del mercato dell'affitto ed ai comportamenti degli inquilini è bene riferirsi anche per valutare la seconda delle critiche mosse al programma dei voucher, quella di comportare un generalizzato aumento dei canoni. Chi scrive non conosce indagini che mettano in luce un effetto di generalizzato aumento dei canoni provocato dai buoni affitto. Vi sono, però, risultati di impor-

tati ricerche svolte su rilevanti ambiti che orienterebbero a convalidare tale critica. Così una valutazione svolta su 90 aree metropolitane ha portato a concludere che la concessione di voucher “ha fatto crescere gli affitti pagati dalle famiglie non sussidiate del 16% in media. [...] Rapportata alla dimensione complessiva del programma, la crescita stimata del 16% implica che i vouchers hanno causato un aumento totale di 8,2 miliardi di dollari degli affitti pagati dalle famiglie a basso reddito che non percepiscono il sussidio. Poiché nelle aree considerate l’ammontare totale dei sussidi è di 5,8 miliardi, nel complesso le famiglie a basso reddito hanno subito una perdita netta di 2,4 miliardi di dollari” [Susin 1999, p.2]. Si sarebbe avuto, quindi, un rilevante trasferimento di reddito dagli inquilini a basso reddito ai proprietari degli immobili.

Questo effetto perverso ed indesiderato del programma è spiegato come il risultato della segmentazione del mercato dell’affitto e della scarsa elasticità dell’offerta di case in ogni segmento. La concessione dei sussidi indurrebbe una crescita della domanda solvibile di abitazioni in affitto per le famiglie a più basso reddito ma, poiché l’offerta non è in grado di assecondarla, ne consegue che domanda ed offerta trovano un nuovo equilibrio ad un canone più elevato di quello precedente.

Nel paper di Susin, si ammette, tuttavia, che un programma di lotta al disagio abitativo imperniato sulla concessione di buoni casa, potrebbe anche produrre una diminuzione dei canoni delle case offerte nei segmenti più bassi, per qualità e canoni, del mercato dell’affitto. Se i voucher sono sufficientemente generosi, spostano i loro percettori verso le case libere alla portata delle famiglie a più elevato reddito. Il prezzo di queste ultime case non cambierebbe, ma quello delle case di bassa qualità si ridurrebbe poiché c’è meno gente povera che le richiede.

Questa sintetica rassegna delle principali caratteristiche dell’esperienza nord americana, può costituire un utile riferimento per esaminare anche le critiche e le preoccupazioni che vengono rivolte ai buoni affitto erogati dal nostro fondo ex legge 431/1998.

5. I rilievi mossi al fondo per l’affitto

Nel caso del nostro fondo la letteratura prodotta a seguito di studi, ricerche riflessioni sulla sua architettura e sui risultati conseguiti non è assolutamente raffrontabile, né per quantità né per qualità, a quella relativa all’esperienza nord americana. Molto verosimilmente, gli studi sul fondo citati in questo lavoro sono pressoché la totalità di quelli prodotti. Nessuno dei lavori qui citati fornisce una base analitica di sostegno alle critiche di inadeguatezza che vengono mosse allo strumento, mentre dallo studio di quelli che riportano i resoconti dei risultati dell’impiego delle risorse a disposizione risulta evidente inadeguatezza dei finanziamenti disponibili rispetto alle effettive esigenze.

È, infatti, certo incontestabile che le risorse finanziarie attribuite al fondo sono insufficienti rispetto al fabbisogno occorrente per erogare a tutti i beneficiari un contributo di ammontare adeguato. Anche il riferimento, che si farà in seguito, alla situazione della regione Emilia-Romagna, evidenzia con immediatezza che la carenza di finanziamenti è il fattore più potente di messa a repentaglio dell'efficacia del fondo. È utile ritornare all'esperienza Usa per dimensionare l'effettiva insufficienza delle risorse destinate al nostro strumento. Ai circa 2 milioni di inquilini americani che ricevono i voucher vengono destinati oltre 10 miliardi di dollari, mentre per gli oltre 500.000 affittuari italiani sono disponibili dai 200 ai 300 milioni di euro all'anno; una cifra, quest'ultima, dello stesso ordine di grandezza di quella spesa in America per monitorare la realizzazione del programma. Dal riferimento all'esperienza statunitense risulta ineccepibile la richiesta, avanzata da più parti, che nel nostro caso l'adeguamento delle risorse al fabbisogno debba avvenire attingendo al bilancio del governo centrale; negli Usa, infatti, il programma dei voucher è finanziato con fondi del bilancio federale, malgrado lì l'autonomia fiscale degli Stati e degli enti amministrativi decentrati sia molto maggiore di quella che da noi hanno Regioni e Comuni. L'osservazione dell'insufficienza dei finanziamenti non contesta, ovviamente, l'utilità e la legittimità dello strumento.

Una critica che, al contrario, metterebbe in discussione la sopravvivenza del fondo, anche nell'ipotesi in cui esso fosse più abbondantemente dotato di risorse, è quella secondo cui la concessione dei sussidi agli inquilini provoca un aumento degli affitti. Una critica radicale, questa. Ma del tutto priva di base analitica o anche solo di argomentazioni convincenti. Come si è appena visto più sopra, anche al programma americano si muove il rilievo di procurare un aumento dei canoni. Ma in quel caso alla conclusione che il sussidio produce un effetto inflattivo dei canoni si giunge attraverso un'analisi delle caratteristiche e condizioni del mercato dell'affitto.

Nel caso del nostro fondo, invece, l'idea che i contributi che esso eroga facciano aumentare gli affitti si basa esclusivamente su una convinzione il cui unico fondamento potrebbe essere individuato nella disparità dei rapporti di forza tra proprietari degli immobili ed inquilini. Chi ritiene che i sussidi hanno come effetto finale un aumento dei canoni, è, in altri termini, convinto che i proprietari delle case, sapendo che i loro inquilini ricevono contributi pubblici per il pagamento degli affitti, aumentano questi ultimi dell'ammontare dei sussidi. L'obiettivo condizione di disparità di forza contrattuale tra il proprietario e l'inquilino renderebbe quest'ultimo accondiscendente alla richiesta del proprietario, tanto più che l'aumento sarebbe pagato con il danaro pubblico. La conseguenza sarebbe che l'impiego del nostro strumento anziché alleviare la condizione di disagio abitativo dei soggetti che ricevono il contributo, la lascerebbe inalterata, o potrebbe, addirittura, peggiorarla; la spesa pubblica non sollevarebbe la condi-

zione dei suoi beneficiari, ma di essa beneficerebbero esclusivamente i proprietari che affittano le case.

Paradossalmente, questa accusa rivolta al fondo accomuna sostenitori di posizioni politiche e culturali diametralmente opposte tra di loro. Essa può essere manifestata da gruppi o soggetti che si richiamano alla sinistra politica e culturale, ma anche dai sostenitori di quelle posizioni liberiste che vedono nelle erogazioni in danaro, in alternativa alle erogazioni in natura, un modo per conciliare libertà individuale e sostegno pubblico ai bisognosi.

Alcune constatazioni relative anche solo ai suoi meccanismi operativi, rendono l'accusa che viene rivolta al fondo, assoggettabile, a sua volta, a rilievi che la inficiano, almeno fino a che non vengono prodotte evidenze empiriche a suo sostegno. Per iniziare con tali constatazioni, conviene di nuovo fare riferimento all'esperienza americana. Come si ricorderà in quel caso nel meccanismo operativo del voucher vi è un pieno coinvolgimento del proprietario dell'abitazione: è necessario la sua disponibilità ad affittare la sua casa ad un percettore di voucher affinché l'inquilino possa ricevere il sussidio; ed egli conosce con precisione anche a quanto ammonta il contributo pubblico che il suo affittuario riceve. Nel contesto americano, il proprietario è nelle condizioni e dispone delle informazioni che effettivamente potrebbero permettergli di tentare di trasformare in un aumento del canone parte del sussidio, o anche il suo intero ammontare. Ma un simile comportamento non deve essere stato riscontrato, considerato che non viene elencato tra le cause dell'aumento dei canoni nei lavori citati che ai voucher imputano la produzione di questo effetto.

I proprietari italiani di case non sono né nella condizione né dispongono dell'informazione di cui si è appena detto. Il buono erogato dal fondo viene erogato indipendentemente dalla volontà del proprietario di ogni singola casa. Non vi è motivo, come invece avviene nel caso degli Usa, per cui egli debba sicuramente sapere che il suo inquilino riceve un sussidio per l'affitto, né qual'è il suo ammontare. Può, naturalmente, venirne a conoscenza casualmente oppure intenzionalmente, consultando gli elenchi dei beneficiari degli aiuti pubblici che i Comuni pubblicano; potrebbe anche essere volontariamente informato dall'inquilino. In ogni caso, qualunque possa essere il modo in cui viene a conoscenza della sua concessione ed ammontare, non si vede una plausibile motivazione che indurrebbe il proprietario della casa a pretendere di incamerare nell'affitto il sussidio attribuito al suo inquilino. Ritenendo che egli abbia affittato la casa al giusto prezzo di mercato, ad un tale comportamento potrebbe essere indotto solo da ingordigia. Ma la diffusione generalizzata di un simile comportamento non sembra molto plausibile. Ad ostacolarlo concorrono svariati fattori.

In seguito si vedrà che tra i criteri di eleggibilità dei beneficiari del fondo, vi è anche il possesso di un contratto di locazione registrato presso i competenti uffici dell'amministrazione finanziaria dello Stato. Solo quando si è in possesso

del contratto, cioè quando già il canone è stato concordato tra le parti, l'inquilino, se ricorrono le altre condizioni richieste, può concorrere al periodico bando pubblico per l'assegnazione del contributo. Per trasferire, con un aumento del canone, il contributo dall'inquilino al proprietario della casa, occorre, pertanto, rifare un nuovo contratto oppure modificarne le condizioni al momento del suo rinnovo, che potrebbe anche essere non imminente alla data in cui si riceve per la prima volta il contributo. Occorre però domandarsi se il proprietario non rilevi una sproporzione tra la macchinosità burocratica di rifare un contratto e andarlo a registrare, con la relativa esiguità della cifra aggiuntiva che potrebbe incamerare. Probabilmente se l'ammontare del contributo fosse dell'ordine di quello erogato negli Usa (in media attorno ai 500 euro al mese), la tentazione potrebbe essere forte ed il gioco valere la candela. In Emilia-Romagna, come si vedrà, l'importo medio del contributo elargito è a cavallo dei 1.000 euro all'anno. L'importo modesto del sussidio dovrebbe costituire anche un forte disincentivo per i proprietari a pretendere che la cifra ricevuta dagli inquilini venga consegnata loro con un pagamento in nero, che espone al rischio di incorrere in sanzioni.

Se anche questo argomento dovesse rivelarsi tanto debole da non convincere il proprietario a rinunciare al tentativo di ottenere un aumento del canone motivato dal sussidio ricevuto dall'inquilino, resta il fatto che ciò non potrebbe avvenire senza una totale adesione dell'inquilino stesso. Se l'aumento richiesto fosse pari al contributo ricevuto, si potrebbe ritenere che l'inquilino potrebbe anche non opporsi alla pretesa del proprietario, la cui soddisfazione, in fin dei conti, non comporterebbe per lui un esborso aggiuntivo. Ma non è affatto certo che un simile comportamento non sarebbe oneroso per l'inquilino, soprattutto se accettasse un aumento del canone contrattuale.

Un comportamento collusivo dell'inquilino farebbe, infatti, ricadere esclusivamente su se stesso il rischio connesso all'incertezza di conservare il contributo anche negli anni successivi a quello in cui si accetta un aumento del canone di ammontare pari all'importo del contributo pubblico ricevuto. Sarebbe quindi irrazionale e miope assecondare un'eventuale pretesa del proprietario della casa di appropriarsi di tutta l'integrazione monetaria (o di parte di essa), con l'argomentazione che l'aumento dell'affitto non sarebbe oneroso per lo stesso inquilino: la neutralità dell'aumento di un anno potrebbe trasformarsi in un costo aggiuntivo già a partire dall'anno successivo. L'inquilino infatti non ha alcuna garanzia di potere continuare a ricevere nel tempo il contributo, né che il suo ammontare resti costante di anno in anno. Ogni anno l'autorità pubblica che gestisce il fondo può modificare le condizioni di selezione dei beneficiari, con la conseguenza che chi ha ricevuto il contributo in un determinato anno può risultare non eleggibile l'anno dopo. Anche restando invariati i criteri di eleggibilità, nel tempo potrebbero cambiare le condizioni soggettive del beneficiario e perdere il diritto alla sovvenzione. Ma potrebbe ancora succedere che, ferme restando le condi-

zioni oggettive e soggettive, un accentuarsi della carenza di risorse obbligherebbe a ridurre il contributo concesso.

In definitiva, sono varie le motivazioni che possono rendere temporanea la ricezione del contributo da parte di ogni singolo beneficiario, anche se lo strumento attraverso cui viene erogato venisse reso permanente per legge. Sarebbe pertanto veramente avventato il comportamento dell'inquilino che assecondasse la richiesta del proprietario di aumento dell'affitto con la motivazione che esso non graverebbe sulle finanze familiari dell'affittuario.

È del tutto ragionevole ritenere che, date le sue peculiari caratteristiche e condizioni operative, il fondo non possa essere generatore di un aumento dei canoni neanche per le ragioni emerse dall'esame dell'esperienza statunitense, cioè a causa della migrazione dei beneficiari dei sussidi verso i segmenti più elevati del mercato dell'affitto. Per una parte dei beneficiari del fondo, l'insufficienza dei loro redditi a sostenere gli affitti di mercato produce una condizione di disagio abitativo anche fisico, costringendoli cioè ad abitare alloggi inadeguati, dal punto di vista materiale, alle esigenze familiari. Essi, quindi, se le loro situazioni finanziarie lo permettessero, eleverebbero sicuramente lo standard della loro condizione abitativa, trasferendosi in case più spaziose, di migliore qualità, collocate in contesti urbani migliori, ma anche più care. Questo flusso ascensionale naturalmente irrigidirebbe le condizioni dei segmenti del mercato dell'affitto più costosi, con un possibile conseguente aumento degli affitti che in essi si pagano (per una valutazione in termini complessivi occorre tuttavia tenere anche conto degli effetti che si produrrebbero sui segmenti più poveri del mercato, nei quali si ridurrebbe la domanda).

Ma la preoccupazione che questo fenomeno di arricchimento dei proprietari delle case possa essere alimentato dai sussidi pagati dal fondo non è molto fondata. Non bisogna, infatti, dimenticare che nessun percettore è certo di ricevere il contributo per un numero di anni sufficiente anche solo ad indurlo a sostenere la spesa del trasloco da un'abitazione ad un'altra. Anche la certezza della continuità del contributo nel tempo non sarebbe, comunque, sufficiente ad alimentare il fenomeno, se l'entità del sussidio è molto basso. L'ammontare del contributo che, per esempio, viene erogato in Emilia-Romagna, non è, molto verosimilmente, dello stesso ordine di grandezza della differenza tra i canoni di due consecutivi segmenti del mercato dell'affitto. Il suo ammontare è insufficiente per spingere una famiglia a cambiare casa per abitare in una migliore, che sarebbe l'altro modo in cui il fondo potrebbe indurre un aumento della somma che i proprietari degli immobili incassano come affitti.

Se è molto problematico sostenere aprioristicamente che il fondo abbia l'effetto di inflazionare i canoni, si può invece ritenere che le somme di danaro che le famiglie ricevono come contributo per il pagamento dell'affitto, permettono loro la soddisfazione di altri bisogni non connessi alla casa, che l'eccessiva

onerosità dei canoni aveva compressi. I sussidi ricevuti costituiscono apporti finanziari che, malgrado la loro contenuta entità, in valore, possono invece avere un rilievo non trascurabile su bilanci familiari che non possono certo definirsi floridi.

Capitolo secondo

Il fondo per l'affitto. Struttura e criteri di gestione

1. Istituzione e risorse finanziarie

Nell'esperienza italiana l'istituzione, con la legge 431/98, del fondo oggetto di questo lavoro non costituì una novità assoluta. Uno strumento analogo fu previsto anche dalla legge sull'equo canone. Gli articoli dal 75 al 79 della legge 392/78 regolamentarono, infatti, "un fondo sociale per l'integrazione dei canoni di locazione per i conduttori meno abbienti". La sua operatività fu indirizzata a contenere l'aumento degli affitti che, si riteneva, sarebbe derivato dall'introduzione della normativa sull'equo canone, attraverso l'erogazione di un contributo che non poteva eccedere i 103,30 euro (200.000 lire) per beneficiario. Di fatto quel fondo non divenne mai pienamente operativo, tant'è che dei 123.949,66 milioni di euro di cui fu dotato per i suoi primi tre anni di funzionamento, quasi 80 erano ancora disponibili 20 anni dopo e furono impegnati per incrementare la dotazione del fondo creato con l'articolo 11 delle legge 431/98.

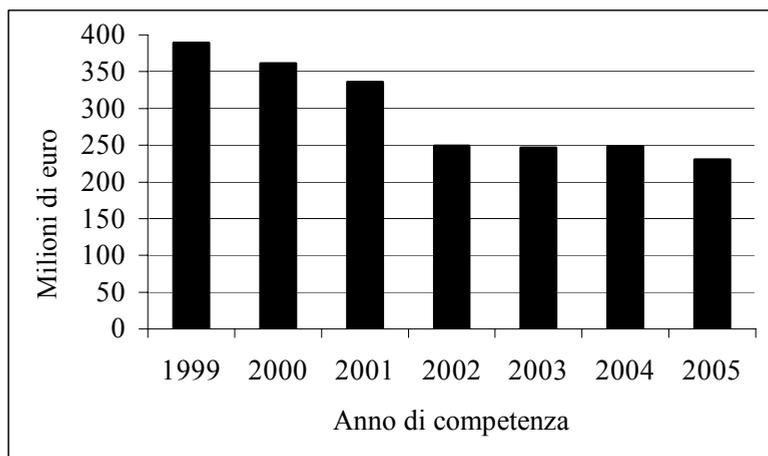
Quest'ultima norma attribuì al nuovo strumento una dote di 309 milioni di euro (600 miliardi lire) per ognuno dei tre anni del triennio 1999-2001, oltre agli 80 milioni di residui indicati.

Le leggi finanziarie, fin dagli anni immediatamente successivi alla istituzione dello strumento, sono intervenute per determinare gli stanziamenti annuali attribuiti al fondo.

Nel grafico 1 è sintetizzata la dotazione annua del fondo. Si osserva che a partire dall'anno di competenza 2002 le risorse subiscono un forte calo rispetto alla loro consistenza nel triennio precedente, portandosi abbondantemente al di sotto dei 300 milioni di euro all'anno; una cifra quest'ultima che sarà superata solo con lo stanziamento previsto con la legge finanziaria per il 2006. Il fondo è diventato operativo in anni diversi nelle singole regioni. In quelle, come la nostra, che per prime hanno utilizzato le risorse disponibili, il primo bando per la selezione dei beneficiari fu emanato nel 2000, utilizzando le risorse relative all'anno di competenza 1999. Il primo anno in cui tutte le Regioni, raccolsero le domande di contributo delle famiglie fu il 2001, permettendo quindi di rilevare il fabbisogno finanziario a

livello nazionale. Già allora risultò evidente l'insufficienza delle risorse inscritte a bilancio statale rispetto al fabbisogno: il deficit risultò di 204 milioni di euro. Negli anni successivi lo squilibrio si accentuò sia per la consistente riduzione delle risorse di cui si è detto, sia per la diffusione della conoscenza dello strumento che ha amplificato enormemente il numero delle domande eleggibili a contributo. Su questo fenomeno si tornerà con riferimento all'Emilia-Romagna.

Grafico 1. Risorse statali attribuite al fondo per anno di competenza. Valori in milioni di euro



In ogni singola Regione il deficit di risorse è il risultato dell'azione congiunta dei criteri di ripartizione territoriale delle risorse statali, della disponibilità ad aggiungere risorse locali (regionali o comunali) e dei criteri di selezione dei beneficiari dei contributi da ognuna di esse adottati, anche integrando i requisiti minimi stabiliti a livello statale.

La tabella 1 riporta, per ogni anno di competenza, le somme statali assegnate ad ogni Regione; nella tabella 2 sono riportate le percentuali con cui si è proceduto al riparto.

Nel corso del tempo, come si può osservare dalla tabella 2, le percentuali di ripartizione hanno subito modifiche anche non lievi. La legge 431/98 prevedeva che la ripartizione fosse effettuata ogni anno dal Comitato interministeriale per la programmazione su proposta del ministero dei lavori pubblici e previa l'intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni; successivamente (con la legge 8 febbraio 2001, n. 21 contenente *Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione*) la competenza della ripartizione è stata affidata ad un decreto del ministro competente, da emanarsi

sempre a seguito dell' intesa citata. La legge non forniva alcuna indicazione sul come effettuare la ripartizione, se non che essa doveva tenere conto delle risorse messe a disposizione dalla singole Regioni. L'individuazione dei criteri veniva demandata, di fatto, ad un accordo tra lo Stato e le Regioni. Il che ha richiesto un po' di tempo, per cui la ripartizione tra le Regioni delle risorse attribuite al fondo nel suo primo anno di esistenza venne fatta sulla base delle percentuali contenute in uno studio fatto svolgere dal ministero dei lavori pubblici anche proprio con questo scopo [Ministero dei Lavori Pubblici 1999b].

Tabella 1. Risorse statali attribuite ad ogni Regione per anno di competenza. Valori in milioni di euro

Regione	Anno						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	22,9	21,3	19,8	16,7	17,3	15,7	17,1
Valle d'Aosta	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Lombardia	62,9	58,5	54,3	27,1	34,6	46,6	36,5
Trento	1,1	1,0	0,9	1,9	1,1	1,0	1,4
Bolzano	0,9	0,9	0,8	2,6	2,5	3,7	2,8
Veneto	20,5	19,0	17,7	19,4	19,0	20,6	14,7
Friuli Venezia G.	1,5	1,4	1,3	1,4	3,0	1,8	2,3
Liguria	8,8	8,2	7,6	8,9	7,0	7,0	6,9
Emilia-Romagna	33,4	31,1	28,8	29,7	24,5	31,8	21,1
Toscana	23,7	22,0	20,5	16,5	14,1	11,5	14,3
Umbria	5,6	5,2	4,8	4,5	3,7	4,1	4,0
Marche	4,4	4,1	3,8	4,9	4,4	3,7	3,7
Lazio	41,4	38,5	35,8	22,8	20,4	16,2	25,2
Abruzzo	2,6	2,4	2,3	1,6	3,3	1,9	2,0
Molise	0,8	0,7	0,7	0,4	1,0	0,7	0,7
Campania	76,0	70,7	65,6	23,5	29,7	25,3	25,8
Puglia	30,8	28,7	26,6	25,3	21,3	20,4	20,8
Basilicata	2,6	2,4	2,2	1,3	1,8	1,2	1,6
Calabria	22,4	20,8	19,3	6,4	9,2	6,8	7,4
Sicilia	22,9	21,3	19,8	30,6	24,3	25,7	17,5
Sardegna	3,1	2,9	2,7	3,4	3,9	2,3	3,5
Totale	388,8	361,5	335,7	249,2	246,5	248,2	230,1

In quello studio per definire i requisiti minimi di eleggibilità alla politica, per determinare l'importo dei contributi da erogare ai beneficiari e per ripartire territorialmente le risorse disponibili furono considerate come variabili di base il reddito familiare, l'onerosità del canone sul reddito ed il livello di onerosità da porsi come obiettivo dell'azione del fondo. Operando su queste variabili furono formulate tre diverse ipotesi. Per la specifica-

zione dei requisiti minimi di accesso ai contributi e per la ripartizione delle risorse fu adottata quella definita intermedia.

Considerando i livelli di reddito e di incidenza dei canoni su di essi, di cui si dirà subito più avanti, lo studio appena citato del ministero giunse a quantificare in 411.000 il numero delle famiglie di riferimento dell'ipotesi intermedia; esse costituivano il 9,6% del totale delle famiglie che in Italia vivevano in affitto. Questo dato costituì la base per la ripartizione tra le Regioni dello stanziamento assegnato al fondo per il 1999. Il procedimento con il quale si pervenne alla determinazione del peso delle singole Regioni non è esplicitato, ma il risultato è quello che si può leggere nella seconda colonna della tabella 2.

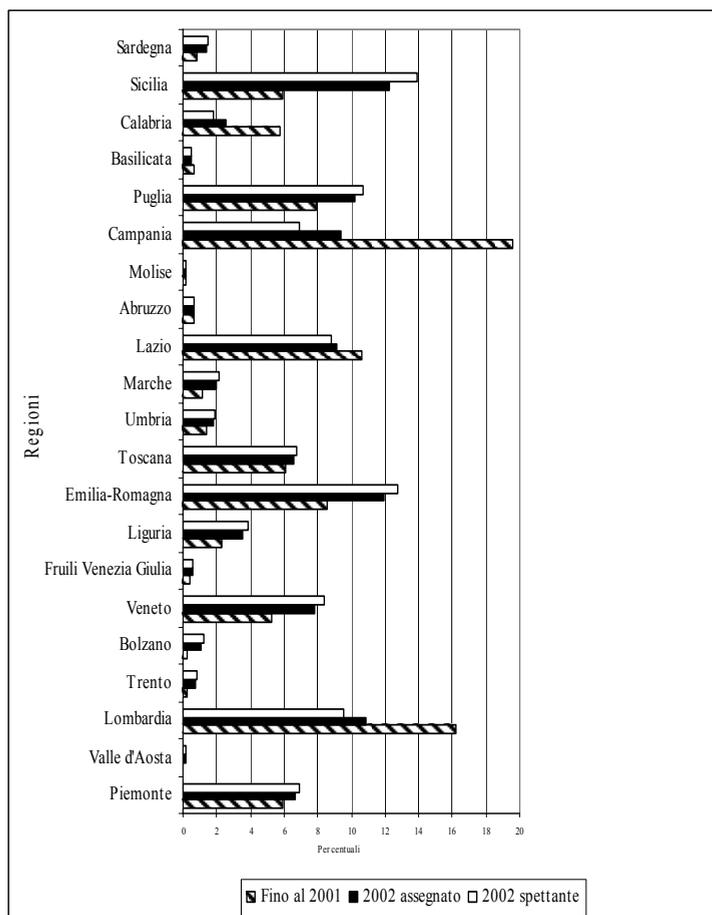
Tabella 2. Ripartizione percentuale delle risorse statali per Regioni e per anno di competenza. Valori in milioni di euro

Regione	Anno						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	5,9	5,9	5,9	6,7	7,0	6,3	7,4
Valle d'Aosta	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Lombardia	16,2	16,2	16,2	10,9	14,0	18,8	15,8
Trento	0,3	0,3	0,3	0,7	0,4	0,4	0,6
Bolzano	0,2	0,2	0,2	1,0	1,0	1,5	1,2
Veneto	5,3	5,3	5,3	7,8	7,7	8,3	6,4
Friuli Venezia G.	0,4	0,4	0,4	0,6	1,2	0,7	1,0
Liguria	2,3	2,3	2,3	3,6	2,8	2,8	3,0
Emilia-Romagna	8,6	8,6	8,6	11,9	10,0	12,8	9,2
Toscana	6,1	6,1	6,1	6,6	5,7	4,6	6,2
Umbria	1,4	1,4	1,4	1,8	1,5	1,6	1,7
Marche	1,1	1,1	1,1	2,0	1,8	1,5	1,6
Lazio	10,7	10,7	10,7	9,2	8,3	6,5	11,0
Abruzzo	0,7	0,7	0,7	0,7	1,3	0,8	0,9
Molise	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3
Campania	19,5	19,5	19,5	9,4	12,1	10,2	11,2
Puglia	7,9	7,9	7,9	10,2	8,7	8,2	9,0
Basilicata	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7	0,5	0,7
Calabria	5,8	5,8	5,8	2,6	3,7	2,7	3,2
Sicilia	5,9	5,9	5,9	12,3	9,8	10,3	7,6
Sardegna	0,8	0,8	0,8	1,4	1,6	0,9	1,5
Totale	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

La struttura iniziale dei pesi regionali restò invariata anche per la ripartizione del fondo nei due anni successivi. All'inizio del 2001, la già citata legge 21/2001, aveva previsto che da quel momento in avanti ogni anno la ripartizione delle risorse tra le Regioni dovesse avvenire sulla base del fabbisogno accertato in ognuna di esse nell'anno precedente ed in rapporto alla quota di risorse messe a disposizione da ognuna di esse; il fabbisogno

doveva essere comunicato al Ministero dei lavori pubblici entro il 30 ottobre di ciascun anno.

Grafico 2. Ripartizione percentuale delle risorse del fondo tra le Regioni secondo le quote adottate per gli anni fino al 2001, nel 2002 in base a quanto sarebbe spettato applicando i criteri della legge 21/2001 e in base a quanto fu effettivamente assegnato a seguito della correzione di tali criteri



I nuovi criteri iniziarono ad essere applicati a partire dalla ripartizione delle risorse per l'anno di competenza 2002. La decisione di distribuire i finanziamenti sulla base del fabbisogno effettivamente rilevato era del tutto razionale, ma la prima applicazione evidenziò il rilevante cambiamento nella struttura dei pesi delle singole Regioni che essa produceva rispetto al precedente triennio. Per contenere l'impatto dell'applicazione dei nuovi

criteri fu necessario introdurre subito dei correttivi al peso che ad ogni regione sarebbe spettato sulla base dell'applicazione meccanica dei nuovi criteri. Al momento della definizione dell'intesa in sede di conferenza permanente dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, queste ultime subordinarono l'assenso allo schema di ripartizione proposto dal Ministero delle infrastrutture alla condizione che "fosse prevista una riduzione del 20% sia dei decrementi sia degli incrementi delle quote di spettanza delle singole Regioni, rispetto all'annualità 2001". L'introduzione di questo ammortizzatore delle conseguenze dell'adozione dei nuovi criteri permise di contenere la portata dirompente, per alcune Regioni, degli effetti che essi avrebbero altrimenti prodotto.

Nel grafico 2 per ogni Regione sono stati messi a raffronto i pesi ad ognuna attribuiti nelle prime tre ripartizioni con quelli spettanti con l'applicazione dei nuovi criteri e con quelli effettivamente attribuiti dopo avere corretto lo schema di ripartizione ottenuto applicando le previsioni della legge 21/2001.

Per alcune Regioni l'introduzione dei nuovi criteri ha comportato una perdita di peso notevole, che sarebbe stata ancora maggiore senza l'applicazione del meccanismo di correzione adottato dalla conferenza Stato-Regioni. La Campania ha visto ridurre la propria quota di 10 punti percentuali, che sarebbero stati quasi 13 senza gli effetti del meccanismo di attenuazione; la Lombardia di punti ne ha persi poco più di 5, ma potenzialmente sarebbero potuti essere quasi 7. A migliorare la loro posizione sono soprattutto la Sicilia (6,4 punti effettivi e 8 potenziali) e l'Emilia-Romagna (3,3 punti effettivi e 4,1 potenziali).

Questa nuova struttura dei pesi regionali era ritenuta iniqua da alcune Regioni, che facevano rilevare come a condizione di benessere analogo corrispondessero percentuali di riparto molto differenti e, per contro, condizioni di benessere non comparabili fossero accomunate da percentuali di riparto analoghe. Dei due parametri, risorse finanziarie aggiuntive e fabbisogno regionale, sulla cui base si procedette alla nuova ripartizione del fondo, è indubbiamente il secondo ad avere maggiore rilievo e a presentare modalità di rilevazione più differenti da una Regione all'altra. Le Regioni avrebbero dovuto, ovviamente, rilevare il fabbisogno sulla base di indicazioni fornite dal ministero valide per tutte. Anche ipotizzando un'applicazione territorialmente omogenea dei criteri di rilevazione, sulla determinazione della dimensione del fabbisogno influiscono anche scelte discrezionali delle singole amministrazioni regionali. In particolare, un'influenza determinante possono averla la diversa delimitazione del "bacino di utenza" al quale il fondo si indirizza nelle diverse Regioni, l'efficienza nella gestione amministrativa dello strumento, le modalità di erogazione dei contributi ecc.. Per semplificare, a parità del livello di di-

sagio abitativo in due Regioni comparabili per dimensioni, il fabbisogno rilevato è maggiore in quella che ha emanato un bando al quale possono concorrere tutti i Comuni che non in quella che ha permesso solo agli abitanti di alcuni Comuni di concorrere ai contributi; parimenti, la Regione che ha adottato una procedura di selezione dei concorrenti cosiddetta a sportello – in base alla quale si erogano i contributi ai soggetti eleggibili fino al totale esaurimento delle somme disponibili – censisce un fabbisogno inferiore a quello della Regione che ha raccolto le domande di tutti gli aventi diritto, rinviando ad un momento successivo la scelta sul come ripartire tra essi le risorse di cui è dotato il fondo.

La ripartizione delle risorse per gli anni 2002-2004 è avvenuta con l'applicazione dei nuovi criteri basati sul fabbisogno. La percentuale attribuita ad ogni Regione varia in misura anche rilevante da un anno all'altro. È sufficiente che ogni anno vari il fabbisogno di un numero, anche piccolo, di Regioni di grande dimensione per modificare il peso di tutte nella ripartizione dei fondi.

Per evitare questi inconvenienti, a partire dalla ripartizione delle risorse per l'anno 2005 sono stati adottati nuovi criteri. Si è provveduto a suddividere l'ammontare di risorse annualmente disponibile in due quote, una del 10% e l'altra del 90% del totale. La quota del 10% viene ripartita tra le Regioni tenendo conto del contributo del sistema istituzionale locale al finanziamento del fondo. Più elevato è il rapporto tra l'ammontare delle risorse locali ed il finanziamento assegnato dallo Stato ad una determinata Regione e più elevata è la percentuale di fondi ad essa assegnata. A partire dalla ripartizione delle risorse per l'anno di competenza 2006, all'ammontare delle risorse locali concorrono anche quelle messe a disposizione dai Comuni. Per ogni anno di riparto le risorse aggiuntive iscritte nei bilanci regionali si riferiscono allo stesso anno, mentre quelle degli enti locali si riferiscono all'anno precedente. Questo ritardo di un anno nella considerazione di risorse degli enti locali è giustificata con la necessità di dare tempo alle Regioni di reperire le relative informazioni.

Per la ripartizione della quota del 90% delle risorse annualmente assegnate al fondo, si considera l'importanza relativa di ogni Regione su sei parametri, ad ognuno dei quali viene attribuito uno specifico peso.

L'importanza maggiore (30%) è attribuita al peso che ogni Regione presenta sul totale nazionale degli alloggi in affitto occupati da residenti; elevato (25%) è anche il rilievo attribuito alla popolazione ricadente nei comuni classificati ad alta tensione abitativa; la popolazione proveniente da paesi non appartenenti alla Unione Europea pesa per il 15%. A completare la batteria dei parametri si considerano, ognuno con un peso del 10%, anche la popolazione di anziani con più di 65 anni, il prodotto interno lordo pro-capite, ed il numero medio nel triennio 2001-2004 dei beneficiari del fondo appartenenti alla fascia di disagio più accentuato individuata dal

decreto del Ministero dei lavori pubblici del 7 giugno del 1999, di cui si dirà tra poco.

I nuovi criteri di ripartizione considerano principalmente parametri che dovrebbero fornire un quadro oggettivo del disagio abitativo sul quale il fondo deve intervenire; viene considerato anche un indicatore del livello di benessere, quale è il reddito pro-capite. Mentre gli indicatori del fabbisogno concorrono alla determinazione delle risorse spettanti ad ogni Regione con un meccanismo di proporzionalità diretta, il reddito pro-capite influisce in maniera inversamente proporzionale.

Gli effetti prodotti dall'adozione del nuovo schema di ripartizione sono facilmente verificabili nell'ultima colonna della tabella 2. È agevole osservare che nel 2005 i pesi di molte Regioni sono notevolmente cambiati rispetto a quelli degli anni precedenti. Le differenze, in alcuni casi, sarebbero ancora più forti se anche nell'applicazione dei nuovi criteri non avesse operato quello che si potrebbe chiamare un limitatore di variazione. Questo meccanismo prevede infatti che per gli anni 2005, 2006 e 2007, nel ripartire quel 90% delle risorse attribuite in base a parametri oggettivi, la quota da attribuire ad ogni Regione non può essere superiore od inferiore del 10 per cento rispetto al valore medio dei coefficienti di riparto utilizzati in occasione dei riparti dei quattro anni precedenti.

2. I criteri nazionali di eleggibilità e contribuzione

Fin dall'inizio dell'operatività del fondo, con il decreto del 7 giugno 1999 emanato dall'allora ministro dei lavori pubblici, il governo centrale impose che la selezione dei beneficiari e la determinazione dei contributi avvenisse rispettando alcuni requisiti minimi. Il finanziatore di una politica cerca sempre di dettare le regole e le condizioni per l'impiego delle risorse che mette a disposizione.

Non è, però, solo la necessità di "fare sentire la voce del padrone" che induce a volere condizionare la concessione di finanziamenti all'applicazione di determinati criteri di eleggibilità dei beneficiari e di attribuzione dei contributi. Vi è anche l'esigenza di garantire alla gestione del fondo una certa uniformità territoriale.

Anche alla definizione dei criteri di eleggibilità e di determinazione dell'ammontare del contributo individuale da erogare si pervenne utilizzando i risultati degli studi preparatori, già richiamati sopra, svolti dal Ministero dei lavori pubblici (1999a, 1999b).

Alla formulazione della stima circa la consistenza dell'area del disagio sulla quale intervenire si pervenne stabilendo che le Regioni dovessero ritenere eleggibili i nuclei familiari con un reddito imponibile non superiore a due pensioni minime dell'Inps, del quale almeno il 14% fosse impiegato nel pagamento dell'affitto risultante da un contratto di locazione registrato

presso l'ufficio del registro. Potevano concorrere all'ottenimento del contributo anche le famiglie il cui reddito imponibile non superasse l'importo stabilito da ogni Regione per l'assegnazione degli appartamenti di edilizia residenziale pubblica, purché l'incidenza del canone su tale reddito fosse almeno pari al 24%.

L'individuazione di due distinte fasce di utenza, una economicamente più debole dell'altra, non avrebbe avuto senso senza la differenziazione anche dell'aiuto che si voleva fornire, che naturalmente deve essere più consistente per i beneficiari appartenenti al primo gruppo. Per i nuclei appartenenti alla prima fascia era previsto infatti un contributo di importo massimo di 6 milioni di lire; per quelli della seconda di 4,5. Naturalmente, qualora per riportare l'incidenza del canone sul reddito al livello minimo previsto per ognuna delle due fasce di utenza fosse stata sufficiente una cifra inferiore, sarebbe stata erogata quest'ultima e non l'importo massimo del contributo.

Per creare una condizione di maggiore favore per i nuclei familiari in cui sono presenti disabili, persone con più di 75 anni di età o per i quali le Regioni individuano condizioni di particolari debolezza sociale, i limiti di reddito indicati sopra possono essere elevati fino ad un massimo del 25% oppure, in alternativa, nella stessa misura possono essere aumentati i valori dei contributi.

La normativa nazionale prevede che le Regioni ed i Comuni – ai quali è demandata la gestione operativa - a fronte di un loro concorso al finanziamento del fondo possano ampliare il numero delle fasce di utenza individuate da combinazioni tra livello di reddito e percentuale di incidenza del canone, per rendere più favorevoli le condizioni per le famiglie che beneficino dello strumento.

L'originaria architettura istituzionale del fondo disegnata dalla sua legge istitutiva, aveva come fulcri principali lo Stato ed i Comuni, con un ruolo delle Regioni importante sul piano finanziario, in quanto apportatrici di risorse, ma di scarso rilievo nelle decisioni relative all'operatività dello strumento; per un approfondimento dell'originaria architettura del fondo si rinvia a Lungarella [1999a]. La normativa nazionale successivamente emanata per dettare le regole di gestione del fondo ha modificato la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli istituzionali.

3. Le regole dell'Emilia-Romagna

La quasi totalità delle Regioni, nel definire i propri criteri di gestione del fondo, si sono limitate ad applicare alla lettera le prescrizioni ministeriali; l'Emilia-Romagna fu una delle poche ad adottare un proprio schema per l'operatività del fondo, con rilevanti innovazioni rispetto a quanto previsto dal modello ministeriale.

Il decreto ministeriale del 7 giugno 1999 pur individuando, inequivocabilmente, nel reddito imponibile la variabile per l'effettuazione della prova dei mezzi dei potenziali beneficiari del fondo, non di meno prevedeva che "ai fini della verifica della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare deve essere resa apposita dichiarazione ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109". Questo richiamo alla normativa sul cosiddetto redditometro sembra in palese contrasto con l'assunzione del reddito imponibile quale indicatore della condizione economica della famiglia per la verifica dell'onerosità del canone. La quasi totalità delle Regioni individuò il reddito imponibile come variabile rispetto alla quale sottoporre alla prova dei mezzi i soggetti che si proponevano di accedere al fondo. Solo tre Regioni [Schiassi 2003] applicarono la nuova normativa relativa ai criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate introdotta dal decreto legislativo n. 109 del 31 gennaio 1998 (*Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449*), successivamente riformata dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 (*Disposizioni correttive ed integrative del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate*) e dal DPR 4 aprile 2001, 242 (*Norme integrate sui criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, sulla Gazzetta Ufficiale del 26 giugno 2001*).

Chi fosse interessato ad un approfondimento delle svariate tematiche relative a questi nuovi criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali può consultare la copiosa letteratura sull'argomento.

Qui è sufficiente segnalare che con il nuovo sistema di accertamento del possesso dei requisiti economici di eleggibilità, l'accesso alle singole prestazioni è subordinato alla valutazione della condizione di ricchezza complessiva del nucleo familiare. A tale fine è stato definito un indicatore della situazione economica (Ise), ottenuto come somma di un indicatore della situazione reddituale (Irs) e di un indicatore della situazione patrimoniale (Isp).

Per la determinazione dell'Irs, oltre al reddito complessivo ai fini Irpef del nucleo familiare, viene contabilizzato anche il reddito figurativo delle attività finanziarie, calcolato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del tesoro al patrimonio mobiliare, costituito, da valori mobiliari in senso stretto, partecipazioni azionarie, titoli di stato, obbligazioni, certificati di deposito e credito, buoni fruttiferi e assimilati, azioni e quote d'investimento collettivo del risparmio e le altre forme di ricchezza mobiliare elencate nel DPCM 7 maggio 1999, n. 221 (*Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di va-*

lutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate). Ai fini della determinazione dell'Ise, l'Irs è considerato al netto di una detrazione per una ammontare massimo di 5.164,56 euro, per il pagamento del canone annuo relativo alla casa d'abitazione; precedentemente all'approvazione del D. Lgs. 130/2000, l'importo massimo di tale detrazione era di 2,5 milioni di lire.

L'Ise comprende anche una componente patrimoniale. Quello mobiliare oltre a concorrere, come si è appena visto, alla quantificazione del reddito viene considerato anche per determinare il patrimonio del nucleo potenzialmente beneficiario della prestazione; il valore complessivo del patrimonio immobiliare si detrae una franchigia fino a 15.493,71 euro (questa franchigia non si applica per il calcolo del reddito figurativo).

L'Isp è ottenuto moltiplicando per 0,2 il valore della somma del patrimonio mobiliare ed immobiliare del nucleo che richiede la prestazione. Il patrimonio mobiliare è costituito dagli stessi cespiti sui quali si calcola il reddito figurativo che partecipa alla formazione dell'Irs, al netto di una franchigia di 15.493,70 euro. Il patrimonio immobiliare che concorre all'Ise è costituito dai fabbricati e dai terreni edificabili ed agricoli, intestati a persone fisiche, valutati al loro imponibile Ici. Il valore di questo patrimonio è considerato al netto del capitale residuo al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di calcolo, dei mutui contratti per l'acquisto degli immobili; in alternativa, i nuclei familiari proprietari della casa in cui risiedono, possono, se lo ritengono più vantaggioso, portare in detrazione il valore dell'abitazione entro il limite massimo di 51.645,69 euro.

Il fatto di tenere conto, accanto al reddito, anche del patrimonio del soggetto che richiede la prestazione agevolata, indubbiamente può aumentare il tasso di equità delle politiche sociali e indirizzare la spesa pubblica verso i segmenti più deboli della popolazione.

Per graduare, ai fini dell'accesso ad una determinata prestazione agevolata, i nuclei familiari sulla base della loro indigenza, non è sufficiente ordinarli solo considerando il valore dell'Ise di ognuno di essi. Dati due nuclei aventi lo stesso ammontare dell'Ise, è evidente che versa in uno stato di maggiore bisogno quello, tra i due, formato dal maggior numero di persone; tra due nuclei con lo stesso numero di componenti è più meritevole del sostegno pubblico, quello con il più basso valore dell'Ise. Questi casi di scuola, così elementari, non ricorrono, ovviamente, mai nella realtà. L'area dei potenziali nuclei beneficiari di una determinata politica sono sempre centinaia, migliaia ed anche, come nel nostro caso, decine di migliaia, ognuno con una specifico valore dell'Ise (che può variare da zero a valori molto elevati) e con una propria numerosità (ovviamente con un campo di variazione molto meno ampio di quello dell'Ise).

Per poter comparare tra di loro nuclei caratterizzati da condizioni economiche, numerosità e composizione diverse da un caso all'altro, la nuova normativa sulla prova dei mezzi per l'accesso alle politiche sociali ha previsto il ricorso anche ad un Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) al quale si perviene dividendo l'importo Ise, per un parametro il cui valore aumenta con il numero delle persone che compongono il nucleo familiare oggetto di esame. L'abbinamento tra tali valori ed il numero dei componenti dei nuclei forma una scala di equivalenza. Il parametro corrisponde ad ogni numerosità familiare aumenta con il crescere delle persone che formano il nucleo, ma non cresce con una proporzionalità diretta, poiché la spesa per acquisire alcuni servizi e funzioni ritenute indispensabili o utili sono caratterizzate da economie di scala. La scala di equivalenza adottata con il D. Lgs. 109/1998, ai nuclei composti da 1, 2, 3, 4 e 5 persone fa corrispondere parametri di equivalenza pari rispettivamente a 1, 1,57, 2,04, 2,46 e 2,85; quest'ultimo valore viene incrementato di 0,35 per ogni ulteriore componente del nucleo familiare.

Sono anche previste maggiorazioni per facilitare l'accesso alle prestazioni dei nuclei familiari caratterizzati da specifiche situazioni ritenute meritevoli di una particolare protezione. Il parametro di equivalenza spettante ad ogni nucleo sulla base della sua numerosità, è aumentato di 0,2, se esso è caratterizzato dalla presenza di figli minori e un solo genitore, oppure di figli minori con entrambi i genitori che lavorano, e di 0,5 per ogni componente avente handicap permanente o invalidità superiore al 66%.

Questa nuova architettura di selezione dei beneficiari avrebbe dovuto avere un'applicazione generalizzata a tutte le prestazioni agevolate. Nella realtà persistono prestazioni sociali alle quali si è ammessi superando una prova di mezzi effettuata senza considerare la condizione economica complessiva dei beneficiari; in alcuni casi, pur adottando criteri di selezione basati anche sul patrimonio dei potenziali beneficiari, sono state adottate particolari scale di equivalenza o particolari modalità di calcolo dei valori Ise ed Isee.

Nel caso del fondo, in Emilia-Romagna, per la definizione dei criteri economici di eleggibilità fu applicata la nuova normativa sulla verifica della prova dei mezzi, nella sua versione più "pura". Fin dall'inizio dell'operatività dello strumento, la selezione dei beneficiari dei contributi è avvenuta considerando congiuntamente i valori sia dell'Ise che dell'Isee dei nuclei familiari.

Nei primi tre anni di operatività i potenziali utenti furono classificati in quattro anziché nelle due fasce proposte dal più volte citato decreto ministeriale, ognuna identificata da un limite di incidenza del canone sul valore Ise e da un intervallo del valore dell'Isee. Come può essere osservato dalla

tabella 3 alle due fasce caratterizzate dall'incidenza del canone del 14% e del 24% (quelle ricavabili dalla normativa nazionale) ne fu aggiunta una intermedia del 18% ed una che elevava il limite al 30%. Ad ogni livello di incidenza del canone sul valore Isee era abbinato anche una classe del valore Isee. Ovviamente i limiti inferiori e superiori delle classi Isee crescevano con la crescita del rapporto canone/Isee.

Tabella 3. Valori soglia per l'accesso al fondo dell'Isee, dell'Isee e dell'incidenza del canone sull'Isee. Valori in euro

Anno	Fascia	Canone/Isee	Isee	Isee
2000	A	14	fino a 6.197,48	25.822,84
	B	18	da 6,197,48 a 9.296,22	25.822,84
	C	24	da 9,296,22 a 12.394,96	25.822,84
	D	30	da 12.394,96 a 15.493,70	25.822,84
2001	A	14	fino a 6.197,48	25.822,84
	B	18	da 6,197,48 a 9.296,22	25.822,84
	C	24	da 9,296,22 a 12.394,96	25.822,84
	D	30	da 12.394,96 a 15.493,70	25.822,84
2002	A	14	fino a 4.100,00	26.000,00
	B	18	da 4.100,01 a 7.700,00	26.000,00
	C	24	da 7.700,01 a 10.300,00	26.000,00
	D	30	da 10.300,01 a 15.500,00	26.000,00
2003	A	14		fino a 10.200,00
	B	24	fino a 15.000,00	da 10200,01 a 30.000,00
2004	A	14		fino a 10.450,00
	B	24	fino a 15.000,00	da 10450,01 a 30.000,00
2005	A	14		fino a 10.710,00
	B	24	fino a 15.000,00	da 10710,01 a 30.000,00

Nel triennio 2000-2002 una delle condizioni di accesso al fondo prevedeva che il valore Isee del nucleo familiare non fosse superiore, nei primi due anni, ai 30 milioni di lire e, nel 2002, anno di introduzione della nuova moneta europea, ai 15.500 euro. Nei primi tre anni di operatività del fondo sono rimaste invariate le percentuali di incidenza del canone sull'Isee ed anche il valore massimo dell'Isee. Con il bando per l'anno 2002 furono, invece, apportate rilevanti variazioni nelle classi di valore Isee, i cui limiti furono tutti fatti scivolare verso il basso, con la sola eccezione del valore massimo dell'ultima classe. Così, se nei due anni precedenti il valore massimo Isee della fascia di utenza più povera (la fascia A della tabella 3) era di 6.197,48 euro, nel 2002 divenne di 4.100,00 euro; e così via per le altre fasce (per un approfondimento dei criteri adottati dalla Regione Emilia-Romagna nei primi anni di operatività del fondo si rinvia a Lungarella

[2003 e 2004]. Questa modifica fu resa necessaria da una innovazione introdotta nella disciplina che regola la determinazione dei valori Ise ed Isee.

Come si ricorderà, dal valore dell'Ise l'importo del canone di locazione può essere portato in detrazione dalla somma dei redditi imponibili e di quelli figurati che concorrono alla sua determinazione.

Al momento della prima definizione delle condizioni regionali di accesso al fondo, cioè nel 2000, la giunta regionale subordinò la concessione del contributo anche al rispetto, da parte dei nuclei familiari concorrenti, di valori massimi dell'Ise e del patrimonio mobiliare.

Tabella 4. Valori soglia dell'Ise e del patrimonio mobiliare per l'accesso al fondo. Valori in euro

Anno	Valore Ise	Patrimonio mobiliare	Franchigia da applicare al patrimonio mobiliare
2000	25.822,84	15.493,70	25.822,84
2001	25.822,84	15.493,70	25.822,84
2002	26.000,00	35.000,00	Nessuna
2003	30.000,00	35.000,00	Nessuna
2004	30.000,00	35.000,00	Nessuna
2005	30.000,00	35.000,00	Nessuna

Per il 2000 ed il 2001 l'accesso al fondo fu inibito alle famiglie con un valore dell'Ise eccedente i 50 milioni di lire oppure in possesso di un patrimonio mobiliare eccedente i 30 milioni di lire al netto di una franchigia di 50 milioni (in sostanza non potevano concorrere le famiglie in possesso di un patrimonio mobiliare superiore a 80 milioni di lire). Nella determinazione dell'Ise, nei primi due anni di operatività del fondo, era possibile portare in detrazione una spesa per il pagamento del canone di affitto per la casa abitata fino ad un importo massimo di 2,5 milioni di lire. Il già citato decreto del consiglio dei ministri n. 242 del 4 aprile 2001 elevò quest'ultimo importo a 10 milioni di lire. Rinviando ad un'altra parte del lavoro la considerazione circa l'opportunità di portare in detrazione il canone di affitto nella determinazione del valore dell'Ise delle famiglie eleggibili proprio ad una politica volta ad intervenire sull'onerosità degli affitti stessi rispetto ai redditi, qui è sufficiente segnalare che un così forte incremento dell'importo detraibile, ferme restando le altre condizioni di eleggibilità dei beneficiari, avrebbe ampliato la potenziale ed effettiva fascia di utenza del fondo, con la conseguente accentuazione dell'insufficienza delle sue risorse finanziarie, emersa già nel suo secondo anno di operatività. Per contenere il rischio di ridurre l'efficacia nel 2002 si decise di modificare le fasce di valore Isee di cui si è appena detto sopra. Nello stesso anno, fu anche deciso di modificare il valore di esclusione del patrimonio mobiliare, riducendolo da 80 milioni (41.316 euro) di

lire a 35.000 euro, e dal suo computo fu esclusa qualsiasi franchigia. Anche quest'ultima decisione era finalizzata a rendere più selettivo l'accesso al fondo, anche se, per le caratteristiche stesse della potenziale utenza, l'impatto atteso dalla sua adozione non poteva essere che molto più contenuto di quello prodotto dall'intervento sugli scaglioni dei valori dell'Isee.

Le innovazioni apportate ai criteri economici di selezione dei beneficiari non furono sufficienti ad interrompere la tendenza alla crescita del numero dei nuclei familiari beneficiari del contributo. Se a partire dal 2003 all'operatività del fondo avessero continuato a presiedere le stesse condizioni stabilite per il 2002, l'efficacia della politica ne avrebbe sicuramente risentito. Difatti, mentre nel 2003 è continuato a crescere il numero delle famiglie beneficiarie del contributo, lo stanziamento del bilancio statale riservato al fondo subisce una rilevante contrazione (si veda la tabella 7). Per fronteggiare l'insufficienza delle risorse finanziarie, nel 2003 si procedette ad una modifica dei parametri economici di eleggibilità, facendo scelte confermate anche negli anni successivi.

Il valore di esclusione dell'Ise fu elevato a 30.000 euro, con la conferma dell'inibizione dal fare la domanda di contributo per i nuclei in possesso di un patrimonio mobiliare eccedente i 35.000 euro. L'innovazione più rilevante consistette nella riduzione da 4 a 2 delle fasce di utenza. Dopo il primo triennio di operatività, gli utenti del fondo furono, così, classificati in due fasce, definite prendendo a riferimento le previsioni del decreto ministeriale del 7 giugno 1999.

La fascia A è costituita dai nuclei con un valore Ise non eccedente l'importo di due pensioni minime Inps (nel 2005 pari a i 10.710,00 euro), di cui almeno il 14% assorbito dal canone. La fascia B comprende i nuclei il cui Ise si colloca tra tale importo e quello massimo stabilito dalla Regione per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica (pari a 30 mila euro). I nuclei appartenenti a questa seconda fascia devono destinare al pagamento del canone almeno il 24% dell'ammontare dell'Ise e devono presentare un valore dell'Isee non superiore a 15.000,00 euro.

La struttura selettiva adottata si propone di individuare i beneficiari dell'integrazione monetaria tra le famiglie maggiormente colpite dal disagio abitativo di origine economica, che sono principalmente quelle più numerose. Questo proponimento è ben evidenziato dai livelli dei parametri da rispettare per rientrare nella fascia di utenza classificata, per comodità, con la lettera B. Il limite massimo del valore dell'Ise, posto in via generale, vale, ovviamente, solo per i potenziali beneficiari del fondo che debordano dalle condizioni per essere classificati nella fascia A. Ma, poiché per rientrare nella fascia di utenza B è necessario non superare un valore dell'Isee di 15.000 euro (oltre naturalmente restare entro il limite di onerosità del canone sull'Ise), solo le famiglie composte da almeno tre persone sono ammesse al contributo del fondo se toccano il valore massimo Ise dei 30.000 euro. Difatti, solo per queste famiglie il parametro di conversione

Ise/Isee è pari almeno a 2, e quindi, partendo dal valore massimo dell'Ise ammesso, permette di non superare la soglia Isee prevista. Pertanto la barriera costituita dal livello Isee stabilito non consente l'accesso al fondo ai nuclei composti di una sola persona (il cui parametro nella scala di equivalenza Ise/Isee è 1) con un valore Ise superiore a 15.000,00 euro e a quelli composti da due persone (il cui parametro nella scala di equivalenza Ise/Isee è 1,57) con un valore dell'indicatore della situazione economica superiore a 23.550,00 euro.

Questi valori possono elevarsi per l'applicazione sia delle maggiorazioni dei valori della scala parametrica previsti dalla normativa nazionale sull'Ise/Isee (di cui si è detto sopra), che si applicano anche nel nostro caso, sia delle decurtazioni dei valori Isee previste dalla normativa regionale sul fondo. I criteri regionali di accesso al fondo prevedono che, ai fini della collocazione nella fascia B di un nucleo potenzialmente beneficiario del fondo, il valore Isee risultante dall'attestazione rilasciata dall'Inps è diminuito del 20% nel caso di presenza in esso di un solo reddito derivante da lavoro dipendente o da pensione, oppure nel caso di un nucleo i cui redditi derivino solo da pensioni e in esso sia presente almeno una persona di età superiore ai 65 anni (le due ipotesi di decurtazione sono tra loro alternative).

Per completare la rassegna dei criteri di eleggibilità occorre esaminare le altre condizioni di ammissione previste dalla normativa regionale. Esse sono rimaste finora sostanzialmente quelle proposte al momento in cui fu avviata l'operatività dello strumento; l'illustrazione può essere svolta, pertanto, riferendosi alle disposizioni applicate per la gestione del fondo nel 2005.

Chi richiede il contributo deve essere cittadino italiano o di uno Stato appartenente all'Unione Europea; possono concorrere anche i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione, purché in possesso del permesso o della carta di soggiorno previsti dalla normativa sull'immigrazione. È indispensabile anche che il contratto di locazione sia registrato presso l'ufficio del registro ed il richiedente il contributo abbia la residenza anagrafica nell'alloggio per il quale si chiede il contributo. L'accesso al fondo è subordinato anche ad una condizione di "impossidenza" relativa. Il soggetto che concorre al sussidio non deve essere titolare di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione di un alloggio nell'ambito della Provincia alla quale appartiene il Comune in cui è localizzato l'alloggio per il quale si concorre al fondo; non è causa di esclusione dal contributo la titolarità di un diritto reale di nuda proprietà o la titolarità di diritti su una quota non superiore al 50% su uno o più alloggi.

Risponde ad un criterio di equità avere escluso dall'accesso al fondo gli assegnatari di alloggi pubblici, che pagano canoni notevolmente al di sotto di quelli di mercato. Possono, invece, concorrere al contributo i titolari di un contratto di assegnazione in godimento di un alloggio di proprietà di una cooperativa a proprietà indivisa, purché l'alloggio per il quale si concorre al fondo non sia og-

getto di un piano di alienazione ed il canone per esso pagato non comprenda nessuna somma che configuri la restituzione di un credito vantato dal socio assegnatario nei confronti della cooperativa.

Il possesso dei requisiti di eleggibilità permette di ottenere un contributo al pagamento dell'affitto il cui importo massimo è differente per le diverse fasce di utenza. L'ammontare massimo del contributo per ogni fascia di utenza è riportato nella tabella 5. Nel primo triennio di operatività del fondo gli importi massimi furono, ovviamente quattro, tante quante erano le fasce di utenza; a partire dal 2003, e fino a tutt'oggi, sono stati ridotti a due. Nel 2005 per la fascia A il contributo avrebbe potuto raggiungere i 3.100,00 euro e per la fascia B i 2.325,00, cioè i valori indicati nel decreto del ministro dei lavori pubblici del 7 giugno 1999.

Anche nell'ipotesi in cui il fondo fosse dotato di risorse finanziarie sufficienti, il contributo, entro il limite massimo concedibile, verrebbe effettivamente erogato solo nella misura necessaria a raggiungere il livello minimo di incidenza del canone sull'importo dell'Ise.

Il calcolo di tale incidenza avverrebbe, tuttavia, considerando non il canone effettivamente pagato, bensì un canone di riferimento, al pari di quanto si è visto avvenire anche nell'esperienza degli Stati Uniti d'America dove, si ricorderà, l'importo del voucher spettante è calcolato riferendosi a quello che viene definito come giusto canone di mercato per l'area in cui è localizzato l'alloggio.

Tabella 5. Valore massimo del contributo per fasce di beneficiari e anni. Valori in euro

Fasce di beneficiari	Valori massimi del contributo					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
A	2.582,28	2.582,28	2.600,00	3.100,00	3.100,00	3.100,00
B	2.324,06	2.324,06	2.300,00	2.325,00	2.325,00	2.325,00
C	1.807,60	1.807,60	1.800,00	-	-	-
D	1.291,14	1.291,14	1.300,00	-	-	-

Anche nel nostro caso l'importo massimo del canone di riferimento per il calcolo del contributo tiene conto della localizzazione dell'alloggio. Tale importo è differenziato sulla base della dimensione demografica dei comuni in cui si trovano gli alloggi per i quali si fa richiesta dei contributi; per i valori dei canoni di riferimento si rinvia alla tabella 6.

Naturalmente, il contributo viene erogato proporzionalmente al numero di mesi di effettiva locazione dell'alloggio.

Le fasi della procedura amministrativa per la gestione del fondo sono distribuite tra la Regione ed i Comuni. La Regione definisce, con deliberazione di Giunta (nei primi due anni di operatività con deliberazione del

Consiglio Regionale) le condizioni di eleggibilità e di contribuzione della politica. Tali condizioni sono oggetto di un confronto con i sindacati degli inquilini e con le associazioni degli enti locali.

Sulla base delle indicazioni contenute nella deliberazione della Giunta regionale, i singoli Comuni emanano un bando per la selezione dei beneficiari; ai Comuni è richiesta una partecipazione al finanziamento del fondo pari almeno al 15% dell'importo totale dei contributi erogati. Le amministrazioni comunali provvedono alla raccolta ed all'istruttoria delle domande ricevute, alla selezione di quelle ammissibili a contributo e alla trasmissione delle relative informazioni alla Regione. Quest'ultima provvede a ripartire le risorse disponibili tra i singoli Comuni sulla base della loro quota percentuale di partecipazione al fabbisogno complessivo. A seguito del trasferimento dalla Regione ad ogni singolo Comune delle somme spettanti, gli uffici comunali provvedono all'erogazione dei contributi ai singoli beneficiari.

Tabella 6. Importo massimo dei canoni mensili per la determinazione del contributo del fondo per anno e classe demografica dei comuni di localizzazione degli alloggi. Valori in euro

Classe demografica dei comuni	Anno					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
< 20.000	619,75	619,75	520,00	520,00	580,00	580,00
20.000-200.000	774,69	774,69	620,00	620,00	680,00	680,00
> 200.000 e capoluoghi di provincia	929,62	929,62	770,00	770,00	850,00	850,00

Per evitare disparità territoriali nelle condizioni di accesso al beneficio, i bandi comunali devono, ovviamente, attenersi alle condizioni di base definite dalla Regione. Ad essi è, tuttavia, lasciato un margine di discrezionalità su alcuni rilevanti elementi. In particolare, poiché di norma il fabbisogno finanziario è sempre superiore all'ammontare delle risorse disponibili, nell'effettiva attribuzione dei contributi le singole amministrazioni comunali possono decidere di privilegiare una particolare fascia di utenza. Non risulta, tuttavia, che qualche Comune abbia esercitato questa facoltà. I Comuni possono anche suddividere le due fasce di beneficiari definite dalla Regione in sottofasce, oppure calcolare il contributo prendendo a riferimento il 50% dell'importo del canone annuo; ma anche queste sono possibilità che non risultano essere state esercitate.

Per concludere questa breve disamina dei criteri di gestione del fondo adottati in Emilia-Romagna è opportuno ricordare che uno strumento con queste stesse funzioni era stato introdotto dalla normativa regionale ed operava già prima che fosse approvata la legge 431/1998. Nel 1995, infatti, la legge regionale 13/1995, prevede l'istituzione di un fondo per aiutare le famiglie più bisognose nel paga-

mento dei canoni. Esse furono identificate con le famiglie degli assegnatari di alloggi pubblici e con quelle in attesa di assegnazione di tali alloggi che non erano in grado di sostenere, in tutto o in parte, l'onere del pagamento del canone e dei servizi connessi all'abitazione. Con la deliberazione della giunta regionale n. 1067 del 22 maggio 1996 (*Istituzione fondo sociale regionale ai sensi dell'art. 37 – 2° comma della L. R. 13/95, e definizione delle modalità di funzionamento*) ne furono definiti i criteri di gestione. Il fondo venne articolato a livello provinciale e per la sua gestione si fece perno sugli Istituti Autonomi Case Popolari (Iacp). Sugli stessi Iacp fu fatto ricadere l'onere del finanziamento del fondo, che veniva, infatti, alimentato con una percentuale dei canoni da essi annualmente incassati. Anche successivamente alla trasformazione degli Iacp in Aziende Casa Emilia-Romagna (Acer), avvenuta con la legge regionale 24/2001, e fino al 2005, una quota dei canoni degli alloggi pubblici è stata destinata al finanziamento del fondo ex legge 431/1998.

Capitolo terzo

La gestione del fondo. I risultati conseguiti nel 2005

1. L'area del disagio

Nel 2005 circa 50.000 famiglie hanno partecipato ai bandi comunali per ottenere il contributo per il pagamento dell'affitto. È questa una cifra rilevante, che si approssima a circa un quinto del numero complessivo di famiglie che soddisfa la propria domanda di case sul mercato privato dell'affitto. A beneficiare del contributo sono stati quasi 45 mila nuclei familiari.

Nella tabella 7 sono state raccolte le principali informazioni relative alla gestione del fondo in Emilia-Romagna a partire dal primo anno in cui esso divenne operativo fino al 2005.

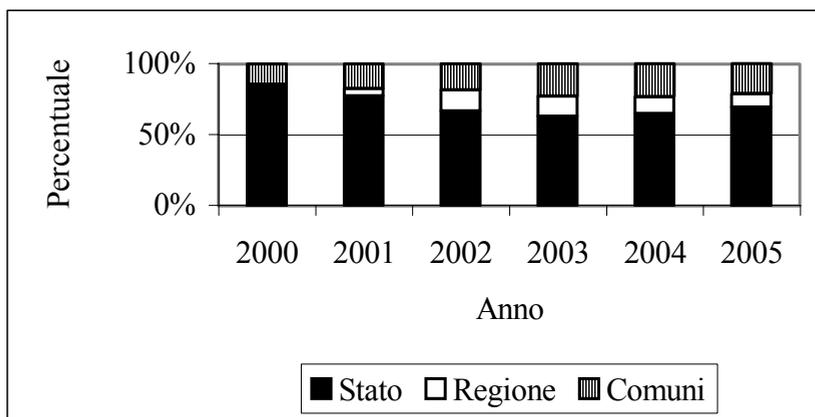
Il 2005 è stato il sesto anno di operatività dello strumento: in sei anni l'area del disagio abitativo che ha potuto usufruire di un sussidio per il pagamento dei canoni è più che raddoppiata. Ciò ha generato una crescita continua e rilevante del fabbisogno finanziario (inteso come ammontare delle somme occorrenti per erogare ad ogni beneficio l'ammontare del contributo teorico risultante dall'applicazione dei criteri di contribuzione adottati dalla Regione); essa, però, non è stata accompagnata da un proporzionale aumento delle risorse disponibili.

Dopo un periodo così relativamente lungo si può supporre una diffusa conoscenza, tra i potenziali beneficiari, non solo dell'esistenza dello strumento ma anche delle condizioni di accesso. Dati i criteri di eleggibilità adottati finora, si può quindi sostenere che le circa 50 mila domande pervenute sul bando per il 2005 censiscono una quota molto rilevante delle famiglie che si trovano nella condizione di potere potenzialmente concorrere ai contributi. Naturalmente, se le scelte dell'amministrazione regionale dovessero modificarsi, con l'assunzione di nuovi criteri di eleggibilità dei soggetti beneficiari e di accertamento del diritto alla prestazione, cambierebbe anche l'area del disagio abitativo portata "in chiaro" dall'azione del fondo. Ma con le condizioni di selezione dei beneficiari e di assegnazione dei benefici operanti finora l'area già ampia assistita dal fondo non dovrebbe nel futuro più prossimo subire macroscopiche estensioni, a meno che non si registri un repentino e diffuso peggioramento delle condizioni economiche dei nuclei familiari.

Tabella 7. Sintesi della operatività del fondo in Emilia-Romagna dal 2000 al 2005. Valori in milioni di euro

Fondi	Anno					
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ammontare risorse statali	388,78	361,52	335,70	249,18	246,50	248,25
Percentuale risorse statali spettanti all'Emilia-Romagna	8,59	8,59	8,59	11,91	11,86	12,80
Ammontare risorse statali assegnate all'Emilia-Romagna	33,41	31,07	28,85	25,22	24,52	31,78
Ammontare risorse provenienti dal bilancio della Regione	0,00	2,12	6,32	5,59	4,38	4,29
Ammontare risorse provenienti dai bilanci dei Comuni	5,51	6,81	7,85	8,93	8,66	9,49
Totale Risorse (Stato + Regione + Comuni)	38,92	39,99	43,02	39,74	37,56	45,57
Fabbisogno finanziario	40,2	61,7	68,2	91,1	93,0	107,49
Percentuale coperture del fabbisogno con il totale delle risorse disponibili	96,8	64,8	63,1	43,6	40,4	42,4
Numero beneficiari	20.434	31.487	35.566	39.105	40.318	44.747
Numero Comuni in cui sono residenti i beneficiari	284	309	314	306	303	316

Grafico 3. Composizione delle risorse totali erogate in Emilia-Romagna per fonti di finanziamento



Delle 49.325 domande raccolte dai Comuni, poco meno del 10% non sono state accolte. Il tasso di inammissibilità è stato particolarmente elevato nella provincia di Piacenza, dove oltre un aspirante al contributo su cinque ha visto delusa la propria attesa.

Le informazioni raccolte nella tabella 9 consentono di classificare le domande respinte per motivazioni. Nei singoli casi, le ragioni di inammissibilità al contributo sono spesso più di una. In ogni caso, la ragione più frequente di esclusione risulta essere un livello del rapporto tra canone pagato ed Ise più basso di quello minimo stabilito. In particolare questa causa di esclusione ha colpito soprattutto le famiglie che la combinazione dei valori Ise-Isee colloca nella fascia B: quasi 4.000 di esse pur presentando una condizione economica che permetterebbe di fruire del contributo del fondo, pagano un canone di importo inferiore al 24% dell'importo del loro Ise. Sul totale dei partecipanti al bando appartenenti alla fascia B, gli esclusi costituiscono circa il 18%.

Costituisce una motivazione di scarsa rilevanza, sia in termini assoluti che relativi, l'incidenza del canone al di sotto del 14% dell'Ise richiesta per soggetti appartenenti alla fascia A. Parimenti di scarso rilievo, come causa di inammissibilità, è il possesso di un patrimonio mobiliare eccedente il limite dei 35 mila euro.

Tabella 8. Numero di domande presentate per ottenere il contributo

Provincia	Domande ammesse		Domande non ammesse		Totale	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Piacenza	1.840	4,1	523	11,4	2.363	4,8
Parma	3.911	8,7	492	10,7	4.403	8,9
Reggio Emilia	5.052	11,3	648	14,2	5.700	11,6
Modena	9.434	21,1	1.043	22,7	10.477	21,2
Bologna	11.627	26,0	804	17,6	12.431	25,2
Ferrara	2.428	5,4	229	5,0	2.657	5,4
Ravenna	3.331	7,4	204	4,5	3.535	7,2
Forlì-Cesena	4.127	9,2	454	9,9	4.581	9,3
Rimini	2.997	6,7	181	4,0	3.178	6,4
Emilia-Romagna	44.747	100,0	4.578	100,0	49.325	100,0

Tabella 9. Numero di domande non ammesse al contributo per motivazione

Provincia	Motivazioni				
	Incidenza canone/Ise sotto la soglia del		Patrimonio mobiliare eccessivo	Varie	Totale
	14%	24%			
Piacenza	17	378	6	122	523
Parma	2	400	10	80	492
Reggio Emilia	2	580	22	44	648
Modena	8	836	18	181	1.043
Bologna	16	728	26	34	804
Ferrara	3	205	6	15	229
Ravenna	-	183	7	14	204
Forli-Cesena	8	418	7	21	454
Rimini	1	166	5	9	181
Emilia-Romagna	57	3.894	107	520	4.578

A beneficiare del contributo del fondo nel 2005 è stato poco più del 17% per cento della famiglie residenti in Emilia-Romagna che, al censimento della popolazione e delle abitazioni del 2001, è risultato abitare in affitto in una casa di proprietà non pubblica. All'ultimo censimento le abitazioni date in affitto a famiglie di residenti sono risultate circa 320.000, pari a quasi il 20% delle abitazioni censite. Come è stato già detto, dall'accesso al fondo sono esclusi gli inquilini degli alloggi pubblici, che risultano essere 61.912. Pertanto, il numero potenziale dei locatari interessati al contributo per il pagamento dei canoni si riduce a circa 260 mila. Di essi uno su sei nel 2005 ha beneficiato di una somma di danaro erogata dal fondo.

Tabella 10. Numero di abitazioni occupate da residenti per titolo di occupazione e per provincia

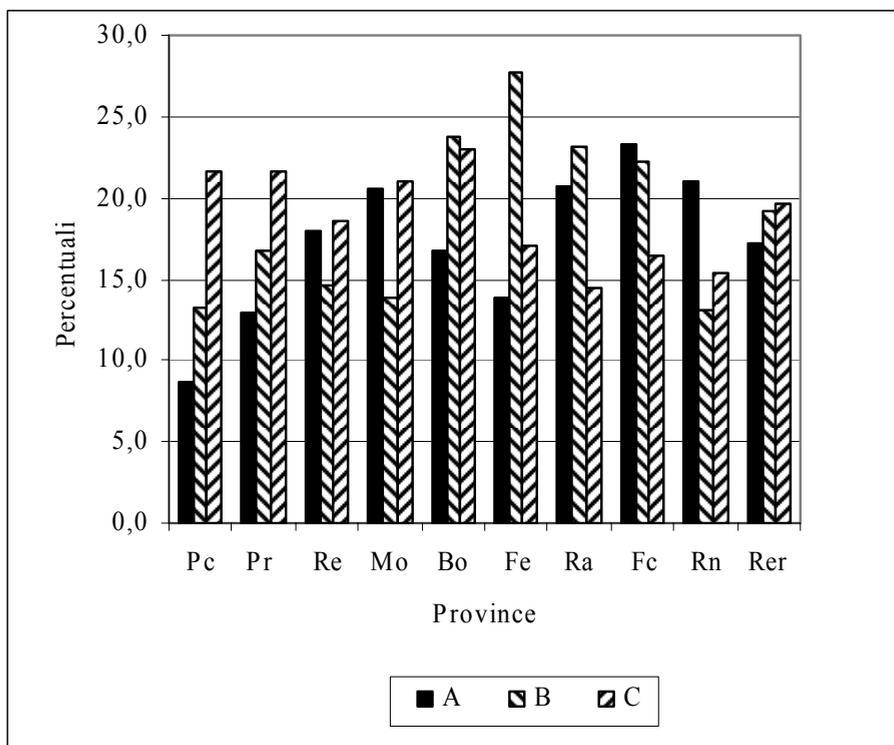
Provincia	Titolo di occupazione					Totale
	Proprietà	Altro titolo	Affitto di proprietario			
			Totale	pubblico	privato	
Piacenza	79.635	8.910	24.339	3.207	21.132	112.884
Parma	116.519	14.187	36.224	6.093	30.131	166.930
Reggio Emilia	127.708	16.777	32.986	4.818	28.168	177.471
Modena	176.647	22.565	53.224	7.346	45.878	252.436
Bologna	275.371	29.313	90.993	21.666	69.327	395.677
Ferrara	106.153	12.224	24.223	6.725	17.498	142.600
Ravenna	109.463	13.053	20.849	4.827	16.022	143.365
Forli-Cesena	102.915	13.622	22.826	5.064	17.762	139.363
Rimini	77.566	12.637	16.453	2.166	14.287	106.656
Regione	1.171.977	143.288	322.117	61.912	260.205	1.637.382

Fonte: Censimento generale della popolazione e delle abitazioni 2001

Il grafico 4 riporta tre rapporti che permettono di raffrontare l'azione del fondo con alcuni parametri che definiscono i contesti provinciali.

La percentuale di inquilini che abitano in affitto in case di proprietà di privati oscilla tra l'8,7% della provincia di Piacenza ed il 23,2% di quella di Forlì-Cesena: mentre nella prima di queste province il fondo è intervenuto a favore di una famiglia su 12, nella provincia romagnola di una su 4 circa. Anche nelle altre due province romagnole ed in quella di Modena questa percentuale supera il 20%.

Grafico 4. Percentuale delle: case in affitto su totale case (C); case in affitto di proprietà pubblica su totale case in affitto (B); domande ammesse al fondo su totale inquilini di case private (A).



Non è possibile individuare le variabili che determinano una così forte disparità provinciale nella proporzione delle famiglie, che vivono in affitto in case private, alle quali viene concesso il contributo del fondo. Ciò che sembra potersi escludere è che tali differenze siano influenzate dalla disparità territoriale della distribuzione per titoli di godimento delle abitazioni oppure dalla ripartizione tra proprietà privata e proprietà pubblica delle ca-

se abitate in affitto. Quelle di Piacenza e di Parma sono le due province con la più elevata percentuale di famiglie residenti che abitano in affitto (rispettivamente con il 21,6% ed il 21,7% del totale), ma sono anche quelle con la più bassa incidenza di beneficiari del fondo sul totale dei locatari. Per contro, dove questa incidenza è più elevata, come avviene nelle tre province romagnole, la proprietà e gli altri titoli di godimento diversi dall'affitto sono anche rilevantemente più diffusi, rispetto alla media regionale. Non è neanche plausibile individuare una funzione della diversa rilevanza di alloggi affittati la cui proprietà non è pubblica. Nelle aree in cui si riscontra una più diffusa disponibilità di alloggi di proprietà pubblica, si potrebbe ipotizzare un relativo restringimento dell'area del disagio abitativo bisognosa di un intervento del fondo. Le province nelle quali si riscontra una più bassa percentuale delle case di proprietà pubblica abitate in affitto sul totale delle abitazioni in affitto dovrebbero, quindi, essere anche quelle con la più elevata incidenza percentuale degli effettivi beneficiari del fondo sul totale dei beneficiari potenziali; e viceversa. Nella realtà questa corrispondenza non si riscontra con la generalizzazione che sarebbe necessaria per attribuirle una funzione esplicativa. Rimini e Modena hanno una percentuale di abitazioni pubbliche sul totale delle case in affitto più bassa della media regionale ed hanno una percentuale di beneficiari del fondo, sul totale delle famiglie in affitto da privati, più elevata della media regionale; nelle province di Bologna e Ferrara, la quota degli alloggi pubblici è elevata e la percentuale di beneficiari del fondo è più contenuta della media regionale. Ma a Piacenza e Parma entrambe queste percentuali raggiungono livelli notevolmente al di sotto delle rispettive medie regionali, e a Ravenna e Forlì-Cesena si collocano, invece, al di sopra di esse.

Non vi è quindi una evidenza incontrovertibile che la diversa distribuzione delle abitazioni per titoli di godimento da un lato e la differente ripartizione tra soggetti proprietari delle case concesse in affitto che si riscontrano a livello territoriale influenzino in maniera rilevante la geografia provinciale delle domande ammesse a fruire dei contributi del fondo.

Per cercare una più plausibile spiegazione della distribuzione tra le province dei nuclei che beneficiano dell'integrazione monetaria pubblica al pagamento dei canoni occorrerebbe, evidentemente, disporre di informazioni di dettaglio utili a definire sia una mappa delle caratteristiche economiche dell'insieme delle famiglie che vivono in affitto nelle diverse aree della regione, sia delle condizioni di onerosità dei singoli mercati territoriali dell'affitto. Ma i dati di cui oggi disponiamo, consentono, invece, di iniziare a costruire il mosaico di tali condizioni esclusivamente per il segmento del mercato dell'affitto composto dalle famiglie alle quali viene erogato il contributo del fondo.

2. La geografia del fondo

2.1. La distribuzione territoriale dei beneficiari

La tabella 11 riporta la distribuzione dei beneficiari e delle abitazioni in affitto per dimensione demografica dei comuni che elargiscono i contributi.

Per l'insieme della Regione, le distribuzioni, per dimensione demografica dei comuni, dei beneficiari del fondo e delle abitazioni in affitto hanno un profilo abbastanza simile, senza rilevanti differenze. Nei comuni capoluogo di provincia è concentrato quasi il 47% del totale dei nuclei percettori dei contributi, una percentuale di poco inferiore alla percentuale del totale regionale delle abitazioni in affitto localizzate in quelle città. Anche nelle altre classi di dimensioni dei comuni lo scarto tra le due percentuali è sempre relativamente contenuto, non superando mai i 2,5 punti percentuali. Dettagliando il confronto tra le due distribuzioni a livello delle singole province si ha conferma che la mappa territoriale del disagio abitativo di origine economica rispecchia sostanzialmente la geografia delle abitazioni in affitto.

Dal versante di questa particolare forma di disagio abitativo, il territorio regionale presenta, quindi, una certa omogeneità: dove maggiormente si concentra l'offerta di case in affitto, lì si ha la più elevata concentrazione del disagio.

Nei comuni con più di 20.000 abitanti si concentra meno dei 2/3 del totale dei beneficiari del fondo e in quelli che superano i 50.000 poco più della metà. Considerati isolatamente questi dati non permettono di avvalorare la tesi secondo cui l'onerosità dei canoni di affitto è un fenomeno concentrato principalmente nelle grandi aree urbane; ancor meno essa è proponibile considerando che nei comuni delle dimensioni appena citate si concentrano quote di case in affitto dello stesso ordine di grandezza. La sua diffusione territoriale induce, al contrario, a ritenere che questa forma di disagio abitativo, non è un fenomeno esclusivo delle grandi città e delle realtà urbane ad esse contigue, sebbene è in esse che i canoni sono più elevati. In seguito si vedrà, infatti, che la dimensione demografica dei comuni è una variabile esplicativa forte delle differenze riscontrate nei livelli dei canoni.

Il fatto che anche nei comuni di più piccola dimensione, nei quali i livelli dei canoni sono relativamente più bassi, si sia riscontrata una quota di beneficiari sul totale circa dello stesso ordine di grandezza del peso che essi hanno sul totale regionale o provinciale degli alloggi in affitto, non deve essere ritenuto sorprendente e se ne può tentare una spiegazione.

Se infatti è vero che in questi paesi i canoni sono più bassi che negli agglomerati urbani più grandi, è altresì vero che i più elevati livelli dei canoni in queste ultime aree, inducono una selezione in base al reddito dei nuclei familiari che in esse hanno la possibilità di risiedere. Nelle grandi

città cercano, e trovano, una casa in affitto, le famiglie con i redditi più alti, mentre quelle con i redditi più bassi sono indotte a cercare un alloggio dove gli affitti sono più alla loro portata economica, cioè nei comuni con un numero minore di abitanti. Classificando i nuclei del nostro archivio per decili di reddito e dimensione demografica dei comuni, emerge che nei comuni con pochi abitanti è più elevata la quota di beneficiari del fondo ricadenti nei primi decili. Gli affitti più bassi dei piccoli e medio-piccoli paesi attraggono, quindi, i nuclei familiari economicamente più deboli; ma anche in questi comuni al pagamento dei canoni occorre destinare quote di reddito tali da determinare le condizioni che, in base ai criteri di eleggibilità stabiliti dalla normativa, consentono di concorrere al contributo del fondo.

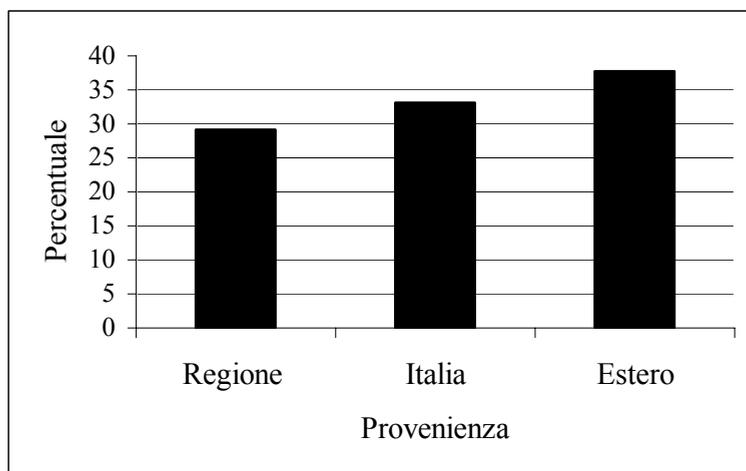
Tabella 11. Distribuzione delle domande ammesse al fondo e delle case in affitto al censimento del 2001 per Provincia e per classe demografica dei Comuni

Provincia	Dimensione demografica dei comuni							Capoluoghi	Totale
	Fino a 2.000	Da 2.001 a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Da 10.001 a 20.000	Da 20.001 a 50.000	Da 50.001 a 70.000			
Beneficiari									
Piacenza	0,9	15,9	20,7	13,5	0,0	0,0	49,0	100,0	
Parma	0,7	4,6	22,3	12,7	7,3	0,0	52,4	100,0	
Reggio Emilia	0,1	6,9	23,5	17,0	10,2	0,0	42,2	100,0	
Modena	0,1	3,8	8,1	18,9	22,1	8,9	38,0	100,0	
Bologna	0,4	4,9	11,3	17,4	10,1	6,7	49,2	100,0	
Ferrara	0,0	6,5	7,9	12,3	18,9	0,0	54,3	100,0	
Ravenna	0,4	1,7	16,1	7,3	15,9	21,4	37,3	100,0	
Forli-Cesena	0,8	6,1	16,1	12,9	6,4	0,0	57,6	100,0	
Rimini	1,4	2,0	9,3	22,1	9,8	0,0	55,5	100,0	
Emilia-Romagna	0,4	5,1	13,8	16,0	12,5	5,2	46,9	100,0	
Case in affitto									
Piacenza	3,5	20,4	18,8	11,1	0,0	0,0	46,3	100,0	
Parma	2,0	9,5	19,5	9,7	6,9	0,0	52,4	100,0	
Reggio Emilia	0,7	8,9	25,8	14,6	9,0	0,0	41,0	100,0	
Modena	0,3	5,5	10,0	16,5	21,0	8,7	38,0	100,0	
Bologna	0,5	5,3	10,4	14,9	8,3	5,9	54,7	100,0	
Ferrara	0,0	9,9	8,8	14,0	19,0	0,0	48,3	100,0	
Ravenna	0,3	2,4	15,2	9,0	14,8	20,2	38,2	100,0	
Forli-Cesena	2,6	9,2	18,9	6,4	4,1	0,0	58,7	100,0	
Rimini	2,5	2,2	8,5	19,5	12,9	0,0	54,4	100,0	
Emilia-Romagna	1,1	7,6	14,2	13,5	10,8	4,4	48,4	100,0	

2.2. La provenienza dei beneficiari

Una caratteristica rilevante del disagio che il nostro archivio permette di indagare riguarda la provenienza geografica dei beneficiari del fondo. I nuclei sono stati suddivisi a seconda che il soggetto che ha fatto richiesta del contributo sia nato in Emilia-Romagna, nelle restanti regioni italiane o all'estero. I nati nella regione sono stati, a loro volta, ripartiti, tra quelli nati nello stesso comune in cui hanno ottenuto il contributo, quelli nati in un comune della stessa provincia e, infine, quelli che vivono in una provincia diversa da quella nella quale sono nati. I nati nel resto del territorio nazionale sono stati suddivisi tra le regioni del nord, del centro e del sud ed isole. Poiché è stato dichiarato anche il paese di nascita, è stato possibile specificare anche lo Stato di provenienza degli stranieri.

Grafico 5 Distribuzione dei beneficiari per area di provenienza

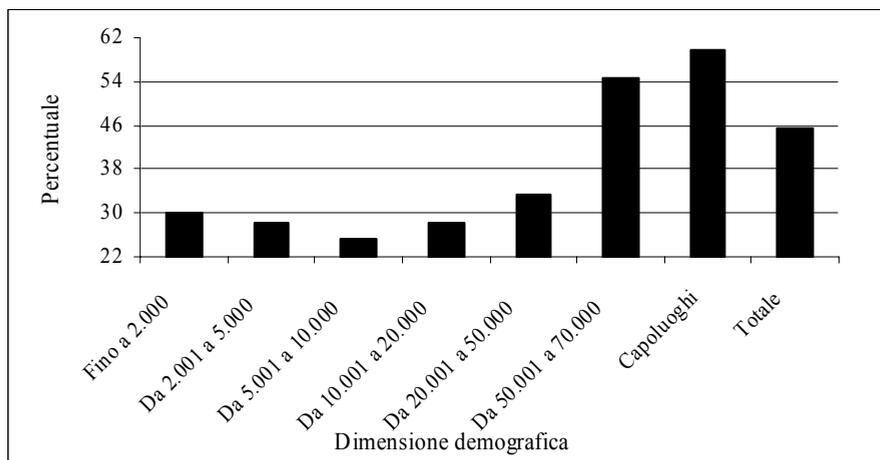


Non dovrebbe sorprendere il constatare che il fondo interviene su un segmento del disagio abitativo solo per una parte formato da nuclei con capi famiglia nato nella regione: essi costituiscono poco meno del 30% del totale. Meno della metà (45,7%) dei beneficiari nati in Emilia-Romagna abita nello stesso comune in cui è nato. La parte restante ha alimentato flussi di mobilità territoriale consistenti, principalmente all'interno della stessa provincia (quasi in un caso su quattro). Il fenomeno del trasferimento dal luogo di nascita ha interessato in misura più consistente i soggetti nati nei comuni più piccoli, come, per contrasto è evidenziato anche nel grafico 6. In esso si osserva, infatti, che la percentuale di beneficiari che abita nel comune in cui è nato è particolarmente elevata nei comuni capoluoghi di provincia ed in quelli con più di 50.000 abitanti, mentre questo

fenomeno interessa una quota che oscilla da poco più di un quarto ad un terzo di quelli che vivono nei comuni delle restanti classi demografiche. La mobilità interprovinciale è stata alimentata, quindi, dai piccoli comuni, soprattutto con il fenomeno ben noto e studiato dell'inurbamento.

Se la migrazione intraregionale è stata indotta dalle differenze interne al mercato del lavoro regionale, ad attrarre forza lavoro dalle altre regioni italiane e dall'estero è stata invece la situazione del mercato del lavoro regionale, migliore di quella di altre aree del paese. L'offerta di lavoro prodotta dall'economia regionale ha permesso di trovare un impiego ad un numero rilevante di lavoratori immigrati, il salario percepito o l'altro tipo di reddito guadagnato ha fornito loro la base economica minima necessaria per soddisfare, sul mercato e con la sottoscrizione di un contratto di locazione, la domanda di servizi abitativi. Il mercato del lavoro assorbe gli immigrati – soprattutto quelli provenienti dai paesi stranieri più poveri – collocandoli prevalentemente nei gradini più bassi delle scale professionali, destinandoli a lavori rifiutati dalla popolazione autoctona. Essendo occupati in lavori meno qualificati o in quelli in cui si raggiungono livelli di produttività non elevati, anche i salari che essi percepiscono sono bassi: in media più bassi di quelli percepiti dai lavoratori autoctoni, meglio collocati nei contesti economici e produttivi. Con salari mediamente più bassi devono fare fronte ad un mercato della locazione nei quali il livello degli affitti è oneroso anche per i lavoratori locali con redditi più elevati e che possono beneficiare anche, in molti casi, di reti di solidarietà familiari e parentali.

Grafico 6. Percentuale dei beneficiari nati negli stessi Comuni in cui ricevono il contributo per classe demografica dei Comuni



Il divario tra il reddito di cui si può disporre e la quota di esso da destinare al pagamento dell'affitto comporta, pertanto, per una quota rilevante di immigrati il determinarsi di una più pressante condizioni di disagio abitativo di origine economica e permette ad un numero rilevante di essi di maturare il diritto per concorrere al contributo del fondo.

Circa un terzo dei percettori dei contributi è nato nelle restanti regioni italiane, di essi 8 su dieci nelle regioni del sud e nelle due isole (la restante parte per il 12,7% è nato al nord ed il 6,6% al centro). Va ricordato che nel nostro archivio viene indicato il luogo di nascita della persona che presenta la richiesta del contributo; non sappiamo, quindi, dove sono nati gli altri componenti la sua famiglia. È possibile, ed anzi probabile, che il soggetto che si rivolge al Comune per presentare la domanda di contributo, sia il capo di una famiglia i cui altri membri, o almeno alcuni di essi, sono nati nella regione: questa può essere la condizione dei figli nati da famiglie di più antica immigrazione, ma potrebbe essere anche la condizione dell'altro coniuge.

Sebbene in misura molto minore – a causa dell'avvio più recente del fenomeno – questa condizione può riscontrarsi anche tra i beneficiari del fondo nati all'estero. Essi costituiscono la quota relativamente più consistente: 37,7% del totale, una percentuale superiore di 4,5 punti percentuali a quella degli immigrati dalle altre regioni italiane.

La tabella 12 riporta la distribuzione dei beneficiari nati all'estero per continenti e grandi aree di provenienza.

Tabella 12. Distribuzione dei beneficiari nati all'estero per continente

Continente	Numero paesi di provenienza	Nuclei		Componenti		Dimensione media
		Numero	%	Numero	%	
Africa	46	7.932	47,0	21.585	45,9	2,7
Asia	27	2.049	12,1	5.895	12,5	2,9
Oceania	3	9	0,1	19	0,0	2,1
America	20	997	5,9	2.722	5,8	2,7
- nord e centro	3	24	0,1	57	0,1	2,4
- sud	17	973	5,8	2.665	5,7	2,7
Europa	38	5.880	34,9	16.793	35,7	2,9
- paesi UE	23	760	4,5	1.649	3,5	2,2
- paesi candidati UE	4	1.122	6,7	2.866	6,1	2,6
- paesi ex comunisti	8	3.814	22,6	11.847	25,2	3,1
- altri	3	184	1,1	431	0,9	2,3
Totale	134	16.867	100,0	47.014	100,0	2,8

Quasi la metà di essi proviene da un paese africano: di paesi di questo continente se ne contano ben 46. Oltre un terzo degli immigrati stranieri è costituito da europei. La colonia più consistente è alimentata dai flussi migratori messi in moto dal dissolvimento dei regimi comunisti nei paesi dell'est europeo. Anche successivamente al suo ampliamento a 25 paesi, la consistenza dei beneficiari provenienti dall'Unione Europea resta contenuta, ed è inferiore a quella relativa ai quattro paesi candidati ad entrarvi. Sono oltre 2.000 i nati in paesi asiatici ad avere beneficiato del contributo, una quota più che doppia rispetto ai percettori dei contributi nati nel continente americano (tra i quali prevalgono nettamente quelli provenienti dai paesi del sud).

Sebbene il numero di paesi di nascita dei beneficiari stranieri sia molto elevato, gli immigrati provenienti da molti di essi hanno una presenza nella regione del tutto irrilevante, almeno quanto a presenza in quell'area del fenomeno migratorio regolarizzato che può risolvere il problema della casa attraverso un contratto di affitto registrato. Per 20 paesi è stato rilevato un solo beneficiario; in 51 casi non superano i cinque ed in 95 i 40.

Tabella 13. Numero dei nuclei familiari e dei loro componenti provenienti dai 15 più importanti Stati di nascita dei beneficiari

Stato	Posizione dello Stato nella graduatoria di:		Nuclei		Componenti		Dimensione media
	stranieri residenti in regione al 1/1/2005	beneficiari del fondo	Numero	%	Numero	%	
Marocco	1	1	3.899	23,1	10.754	22,9	2,8
Albania	2	2	2.350	13,9	7.928	16,9	3,4
Tunisia	3	3	1.341	8,0	4.072	8,7	3,0
Romania	4	4	832	4,9	2.047	4,4	2,5
Nigeria	14	5	609	3,6	1.355	2,9	2,2
Ghana	10	6	598	3,5	1.570	3,3	2,6
Filippine	8	7	556	3,3	1.710	3,6	3,1
Moldavia	11	8	398	2,4	882	1,9	2,2
Bangladesh	18	9	383	2,3	961	2,0	2,5
Macedonia	13	10	309	1,8	1.131	2,4	3,7
Ucraina	6	11	307	1,8	637	1,4	2,1
India	9	12	285	1,7	822	1,7	2,9
Algeria	> 20	13	254	1,5	678	1,4	2,7
Cina	5	14	239	1,4	783	1,7	3,3
Germania	> 20	15	236	1,4	555	1,2	2,4

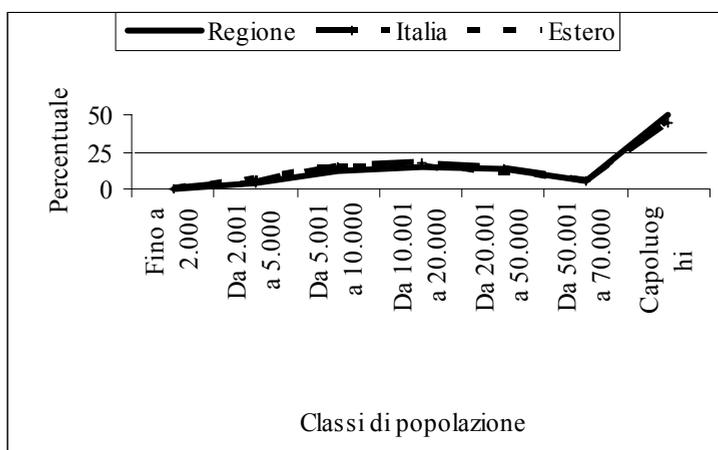
Fonte: per la colonna 2 Regione Emilia-Romagna (2006), p. 30

Una quota rilevante del totale dei beneficiari stranieri proviene da un numero ristretto di paesi. La tabella 13 elenca i 15 paesi con il maggior peso tra i beneficiari del fondo. In essi si concentrano oltre i tre quarti del totale dei beneficiari stranieri. A beneficiare maggiormente del fondo sono le comunità marocchina ed albanese, seguite da quella tunisina e rumena. La posizione nella graduatoria dei beneficiari stranieri del fondo di questi quattro paesi è esattamente la stessa che essi hanno nella graduatoria dei paesi con il maggior numero di residenti nella regione all'inizio del 2005. Nel complesso si può ritenere che la geografia dei residenti stranieri accedenti al fondo riflette la mappa della provenienza dell'immigrazione straniera nella regione.

Nella lista dei primi 15 paesi ve ne sono 5 europei, quattro dei quali in passato sono stati retti da un regime comunista. La Romania, che occupa il 4° posto nella graduatoria, è uno dei quattro paesi candidati ad entrare in futuro nell'Unione Europea. Al 14° posto della graduatoria è elencata la Germania. Ciò può destare sorpresa, ma in una certa misura i beneficiari che risultano essere nati in Germania, così come negli altri paesi sviluppati dell'Europa, potrebbero essere figli di emigrati italiani nati all'estero.

L'esame delle caratteristiche demografiche dei beneficiari evidenzia che la loro provenienza li connota in maniera marcata su alcuni aspetti. Ve ne è uno, tuttavia, rispetto al quale il luogo di nascita è del tutto irrilevante: la distribuzione dei beneficiari per classi di dimensione demografica dei comuni.

Grafico 7. Distribuzione dei beneficiari per dimensione demografica dei comuni per luogo di nascita



Il fenomeno è bene illustrato nel grafico 7. Esso mostra la sovrapposizione dei profili grafici delle distribuzioni nei comuni delle diverse classi

dimensionali dei tre macro aggregati per aree di nascita in cui abbiamo raggruppato i beneficiari. In sostanza le scelte degli immigrati, siano essi italiani o stranieri, circa il luogo in cui abitare non si discostano da quelle dei beneficiari autoctoni. L'aspetto che, al riguardo maggiormente merita di essere messo in rilievo è che anche la maggioranza degli immigrati ha deciso di abitare in un grande centro urbano, malgrado qui i canoni siano più elevati che nei piccoli centri. Soprattutto per gli immigrati nati all'estero ci si sarebbe potuto attendere che essi cercassero di alleggerire tale pressione spostandosi nei paesi dove gli affitti sono più bassi (cioè in quelli più piccoli, come si vedrà più avanti). Non sembra di potere attribuire la scarsa capacità di attrazione dei piccoli comuni ad una loro condizione di tensione abitativa e di insufficiente offerta di abitazioni. Se vi è un fattore che connota questi paesi, sul versante che a noi qui interessa, è semmai un patrimonio di edilizia residenziale eccedente la domanda generata da una popolazione il cui calo è - in alcuni casi - arginato proprio dal fatto che essi sono scelti come luogo di abitazione da immigrati, soprattutto stranieri. Anche i comuni ben serviti dal trasporto pubblico e con una buona dotazione di altri servizi riescono ad attrarre flussi di immigrati meno consistenti di quelli che potrebbero essere giustificati dal più conveniente livello dei canoni che essi offrono rispetto alle grandi città.

Il fatto che, al contrario, i luoghi preferiti dell'abitare degli immigrati siano soprattutto i comuni capoluoghi di provincia ed i grandi comuni può essere, verosimilmente, spiegato con le maggiori opportunità di impiego che essi offrono. L'economia delle città, oltre ad occasioni di impiego regolare dai diversi punti di vista, offre anche più elevate opportunità di lavoro informale, privo di coperture assicurative e previdenziali, che può essere svolto in aggiunta all'attività regolare. Potrebbero essere soprattutto queste possibilità di procurarsi un reddito aggiuntivo ad un salario regolare, a spingere gli immigrati a far loro ritenere economicamente più conveniente pagare i maggiori canoni delle grandi città, che non i più contenuti delle piccole, dove, però, sarebbero più sporadiche le possibilità di integrare un salario o un stipendio regolare con lo svolgimento di un'attività sommersa. In aggiunta, a questa spiegazione, va anche considerato che poiché le aree con maggiori opportunità di lavoro per gli immigrati stranieri sono, comunque, le grandi città, la scelta di abitare in piccoli paesi potrebbe essere disincentivata anche dai costi e dai tempi di trasporto. I primi costituiscono delle spese che riducono il differenziale dei canoni tra grandi e piccoli comuni; i tempi di trasporto, più sono lunghi e più ostacolano la possibilità di impiegare il tempo libero nei lavori informali più facili da trovare nelle grandi città.

3. Le caratteristiche demografiche dei beneficiari

Le variabili attraverso cui è possibile ricostruire le caratteristiche sociali e demografiche dei nuclei sono in numero molto ridotto. Possiamo disporre di informazioni relative all'età dei soggetti che hanno fatto richiesta del contributo, al numero di persone del nucleo familiare e di quelle relative a quelle caratteristiche di uno o più componenti il nucleo familiare che hanno un rilievo amministrativo ai fini della definizione della condizione economica del nucleo familiare.

Tabella 14. Distribuzione per classi di età dei nuclei familiari che hanno beneficiato del fondo. Numero, componenti e dimensione media dei nuclei

Classi di età	Nuclei		Componenti		Dimensione media
	Numero	%	Numero	%	
Fino 24	1.165	2,6	2.388	2,2	2,0
da 25 a 34	12.026	26,9	28.117	26,5	2,3
da 35 a 44	14.783	33,0	43.083	40,5	2,9
da 45 a 54	5.840	13,1	16.339	15,4	2,8
da 55 a 64	2.672	6,0	5.179	4,9	1,9
da 65 a 74	3.486	7,8	5.079	4,8	1,5
75 o oltre	4.775	10,7	6.089	5,7	1,3
Totale	44.747	100,0	106.274	100,0	2,4

L'area del disagio abitativo rilevato sulla quale interviene il fondo è costituita principalmente da famiglie il cui capo ha un'età compresa tra i 25 ed i 54 anni: in questo arco di età si concentrano i tre quarti dei nuclei. Un terzo del totale è costituito da nuclei il cui capo ha un'età compresa tra i 35 ed i 44 anni. Mentre è molto bassa la quota di beneficiari giovani, non è irrilevante, invece, quella costituita da anziani. Quasi 4.800 soggetti hanno almeno 75 anni di età: costituiscono l'11% del totale; altri 3.500 (quasi l'8% del totale) hanno tra i 65 ed i 74 anni. Nel complesso, quindi, circa un nucleo familiare su 5 ha un capo appartenente a quella fascia della popolazione che costituisce la cosiddetta terza età.

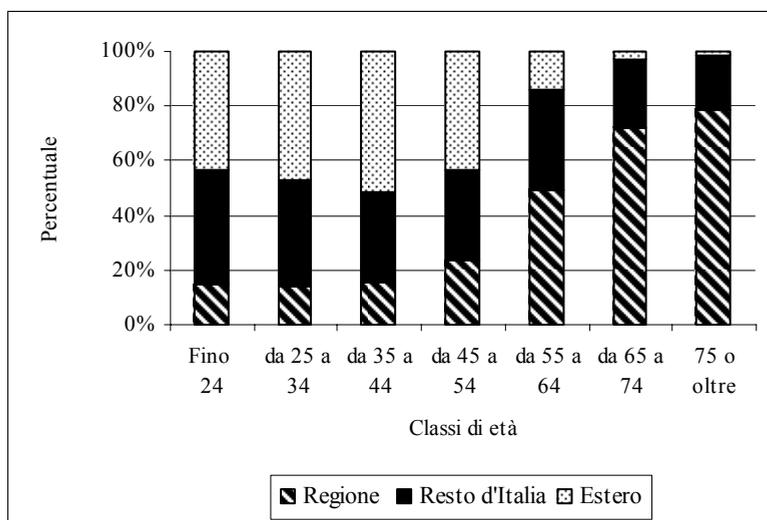
È opportuno accennare ad alcuni aspetti che emergono dall'esame dei beneficiari con riferimento alla variabile demografica.

Innanzitutto si può osservare che gli anziani che vivono in una situazione di disagio abitativo di origine economica sono nati in misura nettamente prevalente nella regione, come è evidente dal grafico 8.

Sul totale degli ultra settantaquattrenni 8 su dieci sono nati in regione; questo è il luogo di nascita anche del 72% dei capifamiglia che hanno un'età compresa tra 65 e 74 anni. La restante parte di beneficiari anziani è costituita

per la quasi totalità da persone emigrate in Emilia-Romagna dalle restanti regioni italiane. Non sorprende la quasi completa assenza di immigrati nati all'estero. Le caratteristiche demografiche dell'immigrazione straniera riflettono la motivazione principale per cui la regione viene scelta come meta: le buone possibilità di occupazione che offre il suo mercato del lavoro. La regione attrae flussi di migranti costituiti principalmente da giovani, che meglio rispondono alle caratteristiche della domanda di lavoro. Questi flussi hanno assunto una consistenza massiccia relativamente di recente, anche se i primi arrivi di immigrati nella regione iniziano ad essere studiati già agli inizi degli anni '80 del secolo scorso [Lungarella 1982 e 1983].

Grafico 8. Distribuzione percentuale per luogo di nascita dei beneficiari delle diverse classi di età.

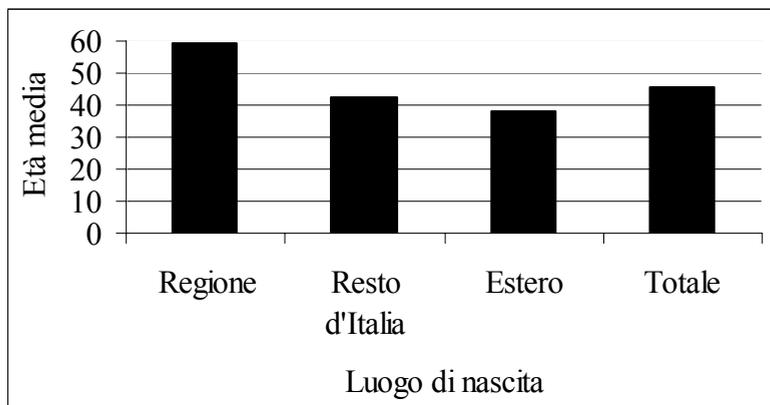


Un indicatore di sintesi, che bene evidenzia l'influenza del luogo di nascita sulle caratteristiche demografiche dei beneficiari, è costituito dalla loro età media. Per il complesso della popolazione esaminata essa è di 45,7 anni; sale a 59,2 per i capifamiglia autoctoni e si riduce a 37,9 per gli immigrati stranieri e per quelli provenienti dalle altre regioni italiane si attesta sui 42,6 anni. In media, quindi, un beneficiario autoctono è di oltre 15 anni più anziano di uno nato nel resto d'Italia e di oltre 20 se l'immigrato è nato all'estero.

Più cresce la dimensione familiare e più aumenta la percentuale di nuclei con un capofamiglia giovane, come si può constatare dalla lettura delle elaborazioni riportate nella tabella 15. I nuclei composti da almeno 4 persone, nel 96% dei casi hanno un capo la cui età non raggiunge i 45 anni.

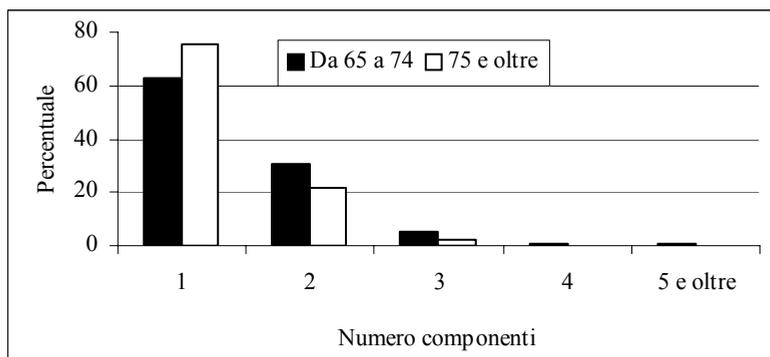
Anche per i nati nella regione le famiglie più numerose sono in prevalenza giovani.

Grafico 9. Età media dei beneficiari per luogo di nascita



In una quota di casi nettamente prevalente i beneficiari delle fasce di età più avanzata devono affrontare in solitudine il disagio abitativo. Chi appartiene alla fascia più anziana dei beneficiari tre volte su quattro vive da solo ed in un altro 22% dei casi vive in un nucleo formato da se stesso e da un'altra persona. Sono veramente una esigua minoranza le persone con 75 e più anni che vivono in una famiglia formata da più di due persone. Questa condizione si ripropone anche per le altre persone in età avanzata, quelle con età compresa tra 65 e 74 anni: il 63% vive da sola ed il 22% in un nucleo formato da due persone.

Grafico 10. Distribuzione per dimensione del nucleo familiare dei beneficiari con 65-74 e con 75 anni e oltre



Se si considera la sola dimensione dei nuclei familiari, risulta che quelli composti da una sola persona costituiscono comunque, quasi il 40% del totale ed uno su cinque è formato da due sole persone e una quota di circa questo stesso ordine di grandezza da tre. Le famiglie di 4 persone costituiscono il 15% del totale e quelle con almeno 5 poco più dell'8%. L'incidenza che le famiglie numerose, considerando tali quelle formate da 5 o più persone, hanno sull'insieme di quelle che hanno fruito del fondo è circa doppia del peso (4,5%) che le famiglie di questa dimensione hanno fatto registrare sul totale delle famiglie censite in regione nel 2001; dello stesso ordine di grandezza risulta, invece, il peso delle famiglie di quattro persone nelle due rilevazioni, la nostra e quella censuaria. Se del fondo avessero beneficiato solo soggetti nati nella regione, la presenza di famiglie formate da almeno 4 persone sarebbe molto più rada: il 4,5% del loro numero totale sarebbe formato da 4 persone e solo l'1,4% da almeno 5; queste percentuali sono entrambe di molto inferiori a quelle che queste due tipologie dimensionali hanno fatto registrare al censimento generale della popolazione del 2001. La ragione di un così forte scarto tra il peso delle famiglie medio-grandi nel censimento e quello che esse hanno nella popolazione regionale che ha avuto accesso al fondo, potrebbe essere, forse, rintracciata nell'elevato livello di occupazione che caratterizza la regione e che permette a quelle numerose di impiegare più membri della famiglia. L'elevato tasso di occupazione familiare determina una situazione reddituale e patrimoniale che potrebbe avere portato un certo numero di nuclei autoctoni oltre i livelli di Ise/Isee e di onerosità del canone richiesti per accedere al fondo.

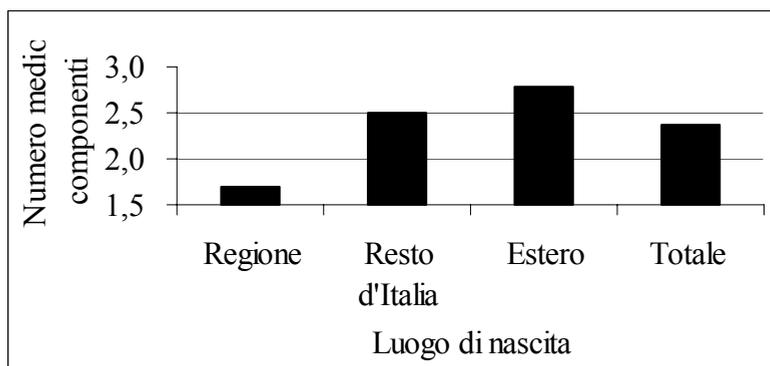
Queste stesse condizioni potrebbero non determinarsi facilmente per le famiglie numerose di immigrati, soprattutto di quelli stranieri. Nel loro caso, la ragione dell'elevata quota di famiglie numerose sul totale potrebbe essere ricercata in parte nella più bassa età media dei beneficiari, che fa sì che anche nelle famiglie numerose una parte dei componenti non sia in età lavorativa e, quindi, non percepisca reddito; un'altra parte della spiegazione potrebbe risiedere nel fatto che anche nell'insieme della popolazione immigrata nella regione la quota delle famiglie numerose è molto più elevata di quella che si riscontra nella popolazione autoctona.

Un indicatore sintetico che caratterizza la popolazione che ha avuto accesso al fondo è costituito dalla dimensione media dei nuclei familiari. Essa è di 2,38 persone, considerando tutti i nuclei, ma scende a 1,70 quando si computano solo quelli i cui capi sono nati in regione. La dimensione media dei nuclei di immigrati stranieri è più elevata di quella dei nuclei regionali di 1,09 persone, mentre le famiglie il cui capo è nato nelle restanti regioni italiane si compone in media di 2,5 persone.

Tabella 15. Distribuzione dei beneficiari per dimensione del nucleo familiare, luogo di nascita ed età dei beneficiari

Luogo di nascita	Dimensione dei nuclei					
	1	2	3	4	5 e oltre	Totale
	Percentuale di beneficiari con meno di 55 anni sul totale dei beneficiari dei nuclei delle diverse dimensioni					
Regione	25,7	46,6	80,3	91,8	88,2	41,7
Resto d'Italia	69,4	72,0	91,7	96,1	96,3	81,3
Estero	95,5	95,6	97,6	98,2	97,0	96,7
Totale	58,1	69,7	92,2	96,8	96,3	75,6
	Distribuzione dei beneficiari con meno di 55 anni per dimensione dei nuclei					
Regione	33,8	30,7	22,5	9,9	3,0	100,0
Resto d'Italia	28,3	18,5	22,2	21,1	9,8	100,0
Estero	27,8	17,2	21,6	20,3	13,2	100,0
Totale	28,9	19,8	22,0	18,9	10,4	100,0
	Distribuzione dei beneficiari con più di 54anni per dimensione dei nuclei					
Regione	70,0	25,1	4,0	0,6	0,3	100,0
Resto d'Italia	54,4	31,4	8,8	3,8	1,6	100,0
Estero	38,8	23,2	15,3	10,8	12,0	100,0
Totale	64,5	26,6	5,8	1,9	1,2	100,0
	Distribuzione del totale dei beneficiari per dimensione dei nuclei					
Regione	54,9	27,4	11,7	4,5	1,4	100,0
Resto d'Italia	33,2	20,9	19,7	17,9	8,3	100,0
Estero	28,2	17,4	21,4	20,0	13,2	100,0
Totale	37,6	21,5	18,0	14,8	8,1	100,0

Grafico 11. Dimensione media dei nuclei familiari dei beneficiari per luogo di nascita



Le informazioni raccolte nel nostro archivio permettono di accennare ad una variabile che offre uno squarcio sulle caratteristiche sociologiche dei beneficiari del fondo. Il tipo di reddito percepito consente, infatti, di avere un'indicazione, seppure grossolana, sulla collocazione sociale dei percettori del contributo. Oltre la metà dei soggetti che hanno dichiarato, al momento della presentazione della domanda del contributo, di percepire un reddito, svolge un lavoro dipendente ed uno su sette circa di percepire una pensione. I tre quarti di tutti i beneficiari sono percettori di salari o stipendi e di pensioni.

Tabella 16. Distribuzione dei beneficiari per luogo di nascita e tipo di reddito percepito

Tipo di reddito	Luogo di nascita			
	Regione	Resto d'Italia	Estero	Totale
Lavoro dipendente	33,9	61,4	75,1	58,6
Pensione	44,5	11,3	0,9	17,0
Lavoro autonomo	2,2	3,9	3,6	3,3
Misto	7,8	8,3	4,8	6,8
Altro	11,7	15,1	15,6	14,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Solo il 3,3% ricava il proprio reddito dallo svolgimento di un lavoro autonomo. È possibile, tuttavia, che questo tipo di reddito concorra anche a formare le percentuali attribuite alle restanti due classificazioni del reddito. L'incrocio tra il tipo di reddito e il luogo di nascita dei beneficiari sintetizza le caratteristiche demografiche dei soggetti raggruppati nelle tre macro aree di nascita. Gli immigrati, tra i quali prevalgono i giovani, sono prevalentemente impiegati in attività alle dipendenze di un datore di lavoro. Tra i nati all'estero il 75% del totale percepisce un reddito da lavoro dipendente e sono sostanzialmente assenti i pensionati. Al contrario, tra i nati nella regione, la quota di pensionati è di 10 punti percentuali superiore di quella dei lavoratori dipendenti.

4. Le caratteristiche degli alloggi

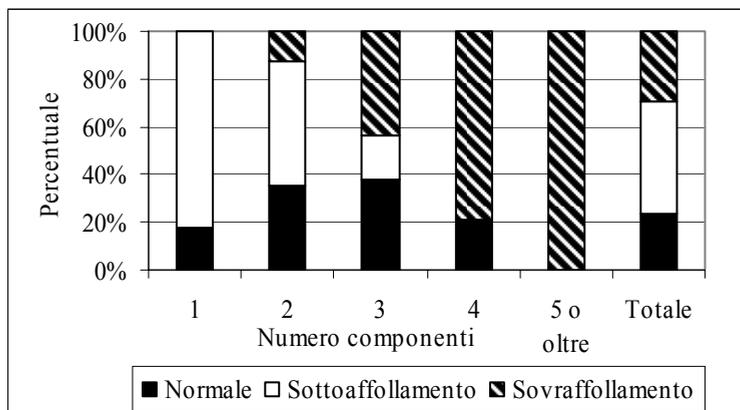
Le elaborazioni relative agli aspetti fisici degli alloggi abitati dai beneficiari dei contributi, risentono delle caratteristiche delle informazioni che sono state messe in rilievo in un'altra parte del lavoro. Una rapida analisi delle variabili relative alla dimensione degli alloggi ed al loro incrocio con variabili demografiche dei loro occupanti può essere utile anche nella ricerca delle motivazioni del disagio abitativo originato dalla condizione economica delle famiglie. Ciò che in particolare può essere utile indagare è

in che misura le difficoltà economiche delle famiglie generano un disagio abitativo di tipo fisico. Pare ragionevole ipotizzare, a priori, che i nuclei familiari con redditi medio-bassi o comunque inadeguati a fronteggiare il pagamento di canoni elevati, possano cercare di (o forse meglio sarebbe dire: siano costretti a) soddisfare la propria domanda di casa accettando un'offerta qualitativamente non elevata o accontentandosi di spazi inadeguati alle esigenze delle famiglie.

L'insufficienza di spazi è sicuramente una manifestazione di disagio abitativo di tipo fisico. Al fine di misurare l'estensione di tale manifestazione si è provveduto a definire tre situazioni di affollamento. Si è ritenuto normale un affollamento di una persona per stanza; quando il numero di stanze di cui è dotata un'abitazione è risultato inferiore al numero delle persone che in esse vi abitano, la situazione è stata classificata di sovraffollamento; quando invece il rapporto stanze/persona è risultato maggiore di uno, la condizione è stata classificata di sotto affollamento.

I risultati delle elaborazioni sullo stato di affollamento delle abitazioni sono riportati nel grafico 12. La maggioranza delle famiglie sembrerebbe non soffrire di una carenza di spazi: poco meno di un quarto di esse vive in alloggi con un numero di stanze uguale al numero di persone che le compongono; per il 47% la situazione è addirittura di sotto affollamento. Per un restante 30% di famiglie la soluzione del problema abitativo ha comportato l'accettazione di una situazione di insufficienza di spazi.

Grafico 12. Distribuzione dei nuclei familiari dei beneficiari per condizione di affollamento delle abitazioni e per numero di componenti (casi 31. 648)



La condizione di sovraffollamento è generalizzata per le famiglie formate da 5 e più persone ed interessa l'80% di quelle costituite da 4 perso-

ne. La carenza di spazi è del tutto assente per i nuclei con un solo componente, che, anzi, in misura massiccia fanno registrare un eccesso di spazi, ed è molto contenuta per quelli formati da due persone.

Il sovraffollamento è una condizione che riguarda quasi esclusivamente gli immigrati. Sul totale di quelli rilevati in questa condizione i nuclei con un capo nato in regione totalizzano il 9%.

A vivere con una insufficienza di spazi è il 43% dei beneficiari immigrati dall'estero ed il 32% di quelli immigrati dall'Italia. Che questa manifestazione di disagio abitativo di tipo fisico interessi in misura così consistente gli immigrati non sorprende, considerando che il fenomeno interessa la quasi totalità delle famiglie formate da almeno 4 persone e che esse sono costituite soprattutto da immigrati.

La conferma che la condizione fisica di soddisfazione della domanda di abitazioni da parte dei beneficiari del fondo non sia prevalentemente di accentuato disagio può essere cercata anche nella tabella 17, che incrocia dimensione delle famiglie e superficie delle abitazioni. Ai beneficiari del fondo non è stato chiesto di indicare la superficie esatta dell'abitazione, ma di individuare una classe di superficie tra le quattro proposte. Nella prima parte della tabella 17 le famiglie di ogni dimensione sono distribuite in base alla superficie delle abitazioni; nella seconda gli alloggi di ogni classe di superficie sono distribuiti tra le diverse dimensioni delle famiglie.

Tabella 17. Distribuzione dei beneficiari per dimensione dei nuclei familiari e classi di superficie degli alloggi

Dimensione nucleo	Classi di superficie degli alloggi				Totale
	Fino a 50	Da 51 a 75	Da 76 a 100	Oltre 100	
Percentuali per righe					
1	33,1	41,1	21,8	4,0	100,0
2	25,8	41,3	27,9	5,0	100,0
3	21,2	41,2	31,6	6,1	100,0
4	16,5	38,9	36,7	7,9	100,0
5 e oltre	13,5	31,6	41,3	13,6	100,0
Totale	25,6	40,1	28,4	5,9	100,0
Percentuali per colonne					
1	50,4	39,9	29,8	26,5	38,9
2	21,8	22,3	21,2	18,6	21,7
3	14,5	18,0	19,5	18,1	17,5
4	9,3	13,9	18,5	19,2	14,3
5 e oltre	4,0	6,0	11,0	17,6	7,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Poco più di una famiglia su quattro abita in un alloggio di non più di 50 mq. di superficie. Negli alloggi di questa dimensione vivono soprattutto famiglie composte da una o da due persone; ma essi sono abitati anche da famiglie che nel 30% dei casi sono formate da almeno 3 persone. Il 40% delle abitazioni ha una dimensione racchiusa tra 51 e 75 mq., il 30% ricade nella classe di superficie successiva; solo 6 famiglie su cento dispongono di un appartamento di oltre 100 mq. Anche con riferimento alla disponibilità di spazi, è evidente che la situazione di maggior disagio fisico lo si riscontra tra i nuclei familiari più grandi. Quelli composti da almeno 5 persone solo nel 13,6% dei casi abitano una casa della classe di superficie più grande. Per contro i nuclei formati da uno o da due persone sono quelli che presentano le condizioni abitative migliori, anche quando queste vengono identificate con la superficie dell'alloggio. Il 75% delle famiglie di due persone dispone di un'abitazione di almeno 51 mq; i nuclei di tre componenti e quelli di quattro abitano in alloggi di almeno 76 mq rispettivamente nel 37,7 e nel 45,6 per cento dei casi.

Mentre lo stato di necessità economica può contribuire a spiegare la condizione di disagio fisico delle famiglie numerose, costrette a vivere in alloggi con insufficienza di spazi in condizioni di sovraffollamento, meno immediata è la spiegazione del fatto che una quota non trascurabile di famiglie formate da una o da due persone, abiti in alloggi di consistenti dimensioni, relativamente alla loro numerosità, pur costituendo anch'esse nuclei con livelli di reddito comunque bassi o medi. Poiché vi è una relazione positiva tra dimensione dell'alloggio e canone d'affitto, ci si sarebbe atteso una maggiore concentrazione di questi nuclei nelle abitazioni più piccole, in modo da recuperare una quota del reddito destinata al pagamento dell'affitto, per impiegarla nella soddisfazione di altri consumi di prima necessità.

Un ultimo aspetto al quale è possibile accennare è lo stato di conservazione delle abitazioni e degli stabili di cui esse fanno parte. Gli inquilini che in essi vivono valutano buono lo stato di conservazione degli edifici e dei singoli alloggi in poco più della metà dei casi. È elevata, pertanto, la quota di beneficiari che vive in case che ritiene siano in uno stato pessimo o mediocre.

Le informazioni richieste sullo stato di conservazione non indagano sugli elementi che consentono di classificare un'abitazione o un immobile in condizione pessima, mediocre o buona. Verosimilmente ci si riferisce in generale al loro stato di manutenzione. La grande presenza di alloggi in un precario stato di manutenzione costituirebbe allora una evidente manifestazione di disagio abitativo fisico.

Tabella 18. Distribuzione degli alloggi e degli stabili per stato di conservazione

Stato alloggio	Stato fabbricato			
	Pessimo	Mediocre	Buono	Totale
Pessimo	3,4	1,1	0,3	4,8
Mediocre	1,0	34,6	4,3	39,9
Buono	0,2	3,2	52,0	55,4
Totale	4,5	38,9	56,5	100,0

5. Le condizioni economiche dei beneficiari

Le caratteristiche di reddito e di ricchezza dei beneficiari del fondo sono, in gran parte, determinate esse stesse dai criteri di selezione adottati per la sua gestione. Non stupisce, pertanto, che i nuclei beneficiari dei contributi abbiano tutti redditi bassi o medio-bassi e posseggano patrimoni di modesta entità. Non di meno, non solo sul piano puramente conoscitivo, ma anche al fine di valutare l'introduzione di eventuali innovazioni future nei criteri di eleggibilità e di attribuzione di questa politica, l'indagine dettagliata di questi aspetti può essere di grande importanza ed utilità.

Questo approfondimento sarà svolto considerando dapprima separatamente la condizione reddituale e quella patrimoniale delle famiglie e successivamente considerando la loro condizione economica complessiva.

La condizione reddituale viene indagata sulla base dell'imponibile ai fini Irpef, quindi quelli ai quali si riferiscono le nostre elaborazioni sono redditi al lordo della tassazione.

5.1. Il reddito

Il valore medio del reddito imponibile è di 13.118 euro. Se dal calcolo si escludono i nuclei familiari che hanno dichiarato di non possedere alcun reddito, e che costituiscono il 5,9% del numero totale delle famiglie, questo valore si eleva a 13.947 euro. Il valore medio sintetizza una distribuzione per reddito della popolazione indagata abbastanza simmetrica. Il valore del reddito mediano di 13.361 e 13.854 euro riferito rispettivamente a tutte ed alle sole famiglie che hanno dichiarato di possedere un reddito attestato, infatti, che in entrambi i casi siamo in presenza di una distribuzione abbastanza equilibrata dei nuclei, tra quelli che stanno al di sotto e quelli che stanno al di sopra dei valori medi.

La classe di reddito in cui ricadono i valori medi e mediani del reddito è quella in cui si concentra la quota relativamente più consistente dei nuclei, il 28,1% del loro totale; un quinto di essi ha un reddito compreso tra i

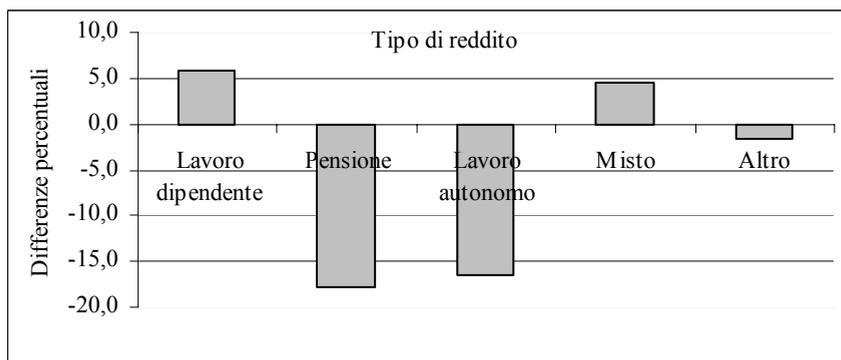
5.000 ed i 9.999 euro. Nel complesso oltre il 60% dei percettori dei contributi dichiara un reddito che non raggiunge i 15.000 euro all'anno. In altri termini 6 famiglie su 10 possono fare affidamento su poco più di 1.000 euro al mese, al lordo delle tasse, per soddisfare tutte le loro esigenze.

Tabella 19. Distribuzione dei beneficiari per classi di reddito e luogo di nascita

Classi di reddito	Luogo di nascita			
	Regione	Resto d'Italia	Estero	Totale
Senza reddito	5,6	7,6	4,7	5,9
Fino a 4.999	4,3	7,0	6,9	6,2
Da 5.000 a 9.999	26,2	16,8	18,1	20,0
Da 10.000 a 14.999	30,9	23,3	30,2	28,1
Da 15.000 a 19.999	21,6	25,1	26,5	24,6
Da 20.000 a 24.999	8,5	13,1	9,1	10,2
Da 25.000 e oltre	3,0	7,1	4,5	4,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Reddito medio per tutti i nuclei	12.299	13.671	13.264	13.118
Reddito medio nuclei con reddito \neq 0	13.035	14.793	13.924	13.947
Reddito mediano per tutti i nuclei	12.247	14.120	13.668	13.361
Reddito mediano nuclei con reddito \neq 0	12.627	14.811	14.000	13.854

I valori medi dei redditi dei nuclei autoctoni sono più bassi di quelli degli immigrati. Tra questi ultimi i valori più elevati sono quelli dei beneficiari provenienti dalle altre regioni italiane. Considerando i soli nuclei che hanno dichiarato di percepire un reddito, quello medio degli immigrati italiani è superiore di quello degli autoctoni e degli immigrati stranieri rispettivamente di quasi 1.700 e 700 euro all'anno; riferite a tutti i nuclei queste differenze ammontano rispettivamente ad oltre 1.300 e 400 euro.

Grafico 13. Differenze percentuali tra l'importo medio di ogni tipologia di reddito e l'importo medio totale dei redditi dei beneficiari



Questa condizione di redditi medi più elevati per gli immigrati potrebbe essere riconducibile alle caratteristiche demografiche dei loro nuclei, e cioè al fatto che essi hanno, rispetto ai nuclei locali, un più elevato numero di componenti ed un'età media più bassa. Ciò fa sì che le famiglie di immigrati abbiano un tasso di occupazione più elevato di quelle autoctone, e quindi il loro numero di percettori di reddito sia più elevato, anche se verosimilmente il loro reddito unitario è più basso.

Una conferma dell'influenza della numerosità familiare sulla condizione di reddito del nucleo può essere letta nella tabella 20, che mette in relazione il reddito e la numerosità familiare per tutti i nuclei considerati. Può essere agevolmente osservata una certa corrispondenza positiva tra dimensione e reddito del nucleo. I nuclei composti da 4 persone nel 25% dei casi hanno un reddito di almeno 20.000 euro ed in questa condizione troviamo anche una quota leggermente superiore delle famiglie formate da 5 e più persone; un tale livello di reddito è raggiunto solo da meno del 5% delle famiglie mono componente e da poco più del 15% di quelle formate da 2 persone.

All'estremità inferiore della scala dei redditi troviamo, per contro, una forte concentrazione dei nuclei di piccola dimensione ed una minore presenza di quelli grandi. Meno di 10.000 euro sono percepiti da oltre il 45% delle persone che vivono da sole e da quasi il 30% dei nuclei formati da due; questo stesso reddito massimo è a disposizione di poco più del 15% dei nuclei costituiti da 4 e più persone.

Tabella 20. Distribuzione dei beneficiari per classe di reddito imponibile e dimensione familiare

Classi di reddito (euro)	Numero componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e oltre	
Senza reddito	10,1	4,0	3,7	2,9	2,7	5,9
Fino a 4.999	6,4	6,8	6,2	5,2	5,2	6,2
Da 5.000 a 9.999	29,3	17,0	15,1	12,0	10,9	20,0
Da 10.000 a 14.999	30,6	29,3	25,6	25,0	24,9	28,1
Da 15.000 a 19.999	19,4	26,7	26,3	29,7	29,9	24,6
Da 20.000 a 24.999	3,9	12,0	14,4	15,9	15,2	10,2
Da 25.000 e oltre	0,4	4,2	8,8	9,3	11,1	4,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

I più alti redditi familiari dei nuclei più numerosi non sembrano determinare condizioni per più elevati standard di vita. E ciò proprio a causa del fatto che la collocazione di quei nuclei nelle classi di reddito più elevate è dovuta solo al maggior numero di persone di essi che possono lavorare, cioè alla loro numerosità. Con il crescere della numerosità familiare i redditi crescono, ma

non nella proporzione sufficiente a sopportare i costi della dimensione maggiore, anche tenendo conto delle economie di scala che possono essere conseguite. Ne deriva che le famiglie che presentano situazioni più accentuate di insufficienza di reddito sono proprio le famiglie più numerose con i redditi relativamente più elevati, secondo la scala qui adottata.

Un indizio a sostegno di quanto detto può essere rintracciato nella tabella 21 che incrocia la dimensione della famiglia con la classe di reddito pro-capite alla quale essa appartiene.

Tabella 21. Distribuzione dei beneficiari per classe di reddito pro-capite imponibile e dimensione familiare

Classi di reddito pro-capite (euro)	Numero componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e oltre	
Senza reddito	10,1	4,0	3,7	2,9	2,7	5,9
Fino a 2.999	2,4	6,8	12,7	17,2	32,1	9,8
Da 2.500 a 4.999	4,1	17,0	34,1	54,7	57,2	24,1
Da 5.000 a 7.499	16,0	29,3	34,9	22,9	8,0	22,6
Da 7.500 a 9.999	13,3	26,7	12,8	2,3	0,0	13,4
Da 10.000 a 12.499	15,2	12,0	1,8	0,0	0,0	8,6
Da 12.500 a 14.999	15,4	4,0	0,0	0,0	0,0	6,6
15.000 e oltre	23,6	0,2	0,0	0,0	0,0	8,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Più cresce la dimensione dei nuclei e più aumenta la quota di essi che si concentra nelle classi di reddito pro-capite più basse. La quasi totalità di quelli formati da 5 e più persone vive con un reddito pro-capite che non raggiunge i 5.000 euro all'anno; solo un 8% di essi dichiara un reddito imponibile per persona compreso tra i 5.000 ed i 7.499 euro. Per tre quarti delle famiglie di 4 persone il reddito pro-capite è inferiore a 5.000 euro, circa un quinto è collocato nella classe superiore e solo un 2,3% è costituito da nuclei che si attestano nella classe delimitata da 7.500 e 9.999 euro.

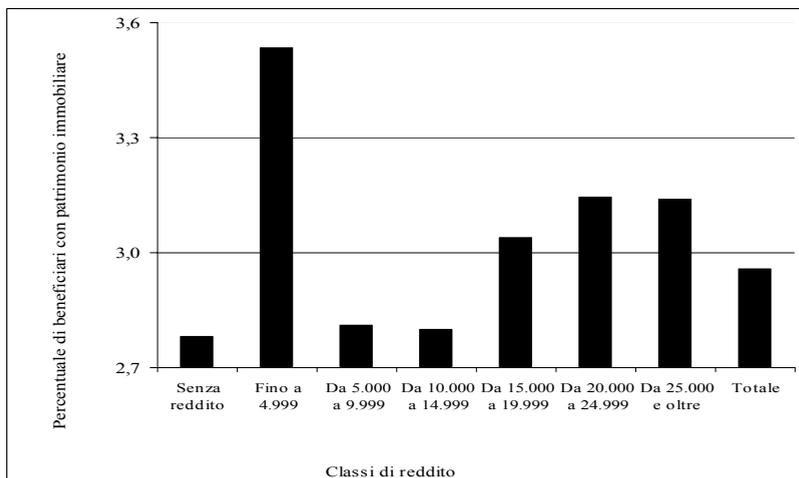
5.2. Il patrimonio

Alla definizione delle condizioni economiche dei nuclei familiari concorre anche il loro patrimonio. Come si ricorderà al fine della determinazione del valore dell'Ise, che è uno degli elementi di selezione dei beneficiari del fondo, si considera sia la componente mobiliare che quella immobiliare di tale patrimonio.

Meno del 3% del totale delle famiglie, cioè poco più di 1.300 unità, ha dichiarato il possesso di beni immobili. Come si osserva dal grafico 14, questo tipo di proprietà è più diffusa tra le famiglie della classe di reddito più bassa, ma si resta sempre in percentuali che sono di qualche decimo di

punto superiore al valore medio. In termini assoluti non raggiungono il numero di 100 le famiglie con meno di 5.000 euro di reddito Irpef che dichiarano di possedere immobili.

Grafico 14. Percentuale di beneficiari delle singole classi di reddito in possesso di patrimonio immobiliare



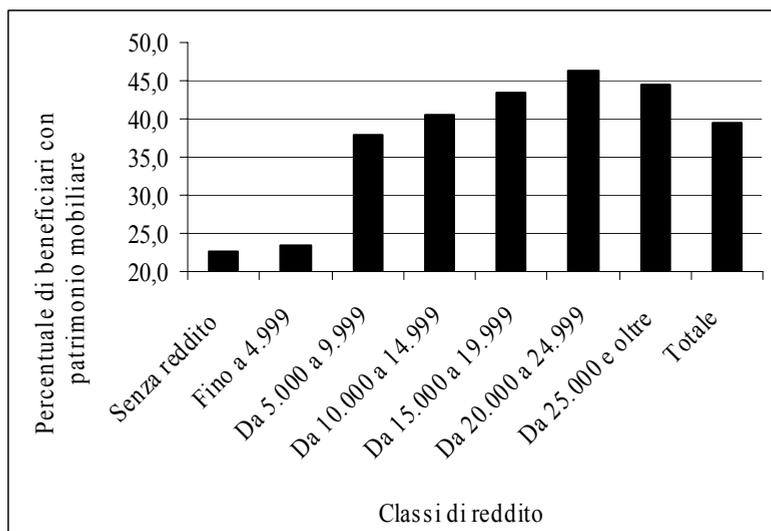
Accanto alla limitata diffusione del fenomeno va segnalata anche l'esiguità del valore di tale patrimonio: nel complesso il suo ammontare si attesta sui 24 milioni di euro. In più dell'80% dei casi non supera i 30.000 euro e in due casi su tre i 20.000. Valori così modesti, in aggiunta alla constatazione che il reddito delle famiglie è sostanzialmente ininfluenza sull'ammontare di questo tipo di patrimonio da esse posseduto, indurrebbe a ritenere che, nella prevalenza dei casi, possa trattarsi del possesso non della proprietà di un intero immobile, ma di quote di esso.

Molto più diffusa è la presenza di famiglie che possiedono un patrimonio mobiliare, cioè obbligazioni, titoli azionari, depositi di conto corrente o altri titoli rappresentativi di ricchezza monetaria e finanziaria. Di questo tipo di ricchezza risultano in possesso quattro beneficiari su dieci, una quota, quindi, rilevante. Diversamente da quanto rilevato per il patrimonio immobiliare, per quello mobiliare la percentuale di casi positivi tra i beneficiari appartenenti alle diverse classi di reddito cresce, tendenzialmente, passando dalle classi più basse a quelle più alte. Questa più intensa funzione di selezione svolta dal reddito con riferimento al possesso di ricchezza mobiliare, può essere verosimilmente spiegata con la sua caratteristica di essere generata da una capacità di risparmio delle famiglie, che, in termini generali, è tanto maggiore quanto più elevato è il reddito.

Tabella 22. Distribuzione dei beneficiari in possesso di patrimonio immobiliare per classi di reddito e classi di valori del patrimonio immobiliare

Classi di reddito (euro)	Classi di valore del patrimonio immobiliare (euro)					Totale
	Fino a 1.000	Da 1.001 a 10.000	Da 10.001 a 20.000	Da 20.001 a 30.000	Oltre 30.000	
Senza reddito	1,4	37,8	17,6	16,2	27,0	100,0
Fino a 4.999	3,1	22,4	17,3	19,4	37,8	100,0
Da 5.000 a 9.999	9,5	34,1	21,0	13,5	21,8	100,0
Da 10.000 a 14.999	8,2	33,2	26,4	13,6	18,5	100,0
Da 15.000 a 19.999	8,4	34,4	22,2	17,7	17,4	100,0
Da 20.000 a 24.999	12,5	37,5	22,9	12,5	14,6	100,0
Da 25.000 e oltre	13,0	50,7	14,5	14,5	7,2	100,0
Totale	8,5	34,5	22,1	15,1	19,7	100,0

Grafico 15. Percentuale di beneficiari delle singole classi di reddito in possesso di patrimonio mobiliare



Ciò che, invece, risulta più problematico da indagare è il risultato dalle elaborazioni raccolte nella tabella 23. Come si può osservare la distribuzione dei patrimoni mobiliari per classi di valore non presenta differenze molto rilevanti per le singole classi di reddito dei beneficiari. Nel complesso, tuttavia, la tabella offre un'informazione rilevante: in oltre l'85% dei casi il patrimonio posseduto non supera i 10.000 euro ed in quasi il 60% i 3.000.

La scarsa rilevanza che può essere attribuita al possesso di patrimonio mobiliare nella determinazione della condizione economica delle famiglie trova conferma anche dalla lettura della tabella 24. Per oltre i tre quarti delle famiglie la ricchezza finanziaria di cui dispongono non supera un importo pari alla metà del loro reddito annuo e per un ulteriore 13,5% essa al massimo lo eguaglia. Nel caso delle classi di reddito più elevate, quelle con almeno 20.000 euro di imponibile Irpef, è dell'ordine del 90% la percentuale di famiglie con una ricchezza finanziaria che non supera il 50% del reddito; è veramente esigua la quota di esse in cui è uguale.

Tabella 23. Distribuzione dei beneficiari che possiedono patrimonio mobiliare per classi di reddito e classi di valore del patrimonio mobiliari

Classi di reddito (euro)	Classi di valore del patrimonio mobiliare (euro)					Totale
	Fino a 1.000	Da 1.001 a 3.000	Da 3.001 a 5.000	Da 5.001 a 10.000	Oltre 10.000	
Senza reddito	30,5	29,3	14,3	12,2	13,7	100,0
Fino a 4.999	35,8	25,9	12,0	12,8	13,4	100,0
Da 5.000 a 9.999	28,6	26,1	14,5	15,9	15,0	100,0
Da 10.000 a 14.999	30,6	26,9	14,0	14,9	13,6	100,0
Da 15.000 a 19.999	32,5	27,5	13,7	14,3	12,0	100,0
Da 20.000 a 24.999	30,3	28,6	13,3	14,6	13,2	100,0
Da 25.000 e oltre	31,6	27,4	13,4	15,8	11,8	100,0
Totale	30,9	27,2	13,8	14,8	13,3	100,0

Tabella 24. Distribuzione dei beneficiari che possiedono patrimonio mobiliare per classi di reddito e classi di incidenza del patrimonio mobiliare sul reddito

Classi di reddito (euro)	Multiplo del patrimonio mobiliare rispetto al reddito				
	Fino a 0,50	Da 0,51 a 1,0	Da 1,1 a 2,0	Oltre 2,0	Oltre 10.000
Fino a 4.999	38,4	16,0	16,5	29,0	100,0
Da 5.000 a 9.999	57,7	19,0	14,2	9,1	100,0
Da 10.000 a 14.999	75,7	14,6	8,0	1,8	100,0
Da 15.000 a 19.999	84,0	11,1	4,6	0,2	100,0
Da 20.000 a 24.999	88,0	9,5	2,5	-	100,0
Da 25.000 e oltre	92,4	7,2	0,4	-	100,0
Totale	75,5	13,5	7,5	3,5	100,0

5.3. Irpef e Ise

Nel secondo capitolo sono stati illustrati i criteri di eleggibilità dei beneficiari dei contributi. Come si ricorderà la condizione economica dei nuclei è stata determinata applicando il decreto legislativo 130/2000, e quindi

considerando sia il valore Ise sia il valore Isee. Come si calcolino questi valori è stato illustrato in quel capitolo. Il ricorso al criterio delle Ise/Isee, anziché a quello del solo reddito (magari considerato nei valori pro capite), è argomentato con l'esigenza di imprimere alle politiche, alle quali si applica, un maggior rigore nella selezione dei beneficiari, indirizzando le prestazioni agevolate soprattutto verso i soggetti che versano in una situazione di maggiore bisogno economico. Chi versa in una condizione di più grave bisogno molto difficilmente riesce ad accumulare un patrimonio di una qualche rilevanza. Ricorrere all'Ise, invece che al reddito, come criterio di selezione presuppone che la popolazione alla quale una determinata politica è rivolta detenga un patrimonio di notevole consistenza, o comunque tale da fornire un apporto non trascurabile alla determinazione del valore dell'Ise. Il fenomeno ha tanto più rilievo quanto più ampia è la popolazione di riferimento. Più ampia è la popolazione di riferimento più cresce il valore aggregato del suo reddito ed il valore dell'Ise ad essa riferita. Poiché la distribuzione della ricchezza è ancora più sperequata della distribuzione del reddito, la differenza tra valore dell'Ise e valore del reddito è, in media, tanto maggiore quanto maggiore è la classe di reddito alla quale ci si riferisce. L'adozione, nell'erogazione di prestazioni agevolate, come indicatore della prova dei mezzi di un parametro che anziché solo il reddito, consideri anche la ricchezza, permette pertanto di perseguire una maggiore equità nell'impiego della spesa pubblica, e di evitare, o almeno di limitare al massimo che le politiche con essa finanziate abbiano, in termini di distribuzione del reddito, effetti regressivi. Una simile funzione è enfatizzata soprattutto nell'attuazione delle politiche universalistiche, cioè di quelle le cui prestazioni si rivolgono indistintamente alla totalità della popolazione. L'adozione, per la selezione dei soggetti eleggibili a tali politiche, di parametri che sintetizzino tutte le componenti che concorrono a definire la loro condizione economica, offre la possibilità di indirizzare le risorse pubbliche, sempre scarse, verso le famiglie che devono fronteggiare le diverse forme di disagio facendo affidamento sul solo reddito, e tra di esse principalmente verso quelle che lo hanno più basso.

La politica di cui ci stiamo occupando in questo scritto, non rientra tra quelle universalistiche, bensì tra quelle selettive. Essa, infatti, rivolge l'attenzione ad un particolare gruppo della popolazione, quello formato dalle persone che non hanno raggiunto un livello di benessere sufficiente a permettere loro di accedere alla proprietà della casa e che, di conseguenza, vivono in affitto, in una condizione di disagio abitativo di origine economica. La forma di disagio che con l'intervento del fondo si vuole attenuare è il risultato del contrasto tra canoni che essendo di mercato si possono definire normali e condizioni reddituali di chi li deve pagare molto al di sotto

di quelle necessarie a pagarli. L'inadeguatezza del reddito a sostenere i canoni è il principale elemento di selezione della popolazione oggetto della politica. È molto improbabile che possa essere molto diffuso il possesso di componenti di ricchezza mobiliare o immobiliare di una certa consistenza tra soggetti che non possono disporre di redditi sufficienti a pagare i canoni di locazione delle case che abitano senza comprimere altri consumi non voluttuari.

Nel caso di politiche selettive, che a priori individuano come eleggibili persone o nuclei familiari a basso reddito, come di fatto è il nostro caso, può pertanto risultare interessante tentare di verificare se ed in che misura il ricorso all'Ise anziché al reddito produce effetti realmente più selettivi nello scrutinio dei beneficiari delle prestazioni agevolate. Naturalmente, l'importanza quantitativa di questi effetti dipende anche dai criteri adottati per la determinazione dell'Ise, principalmente dal come vengono considerate le componenti aggiuntive, rispetto al reddito, connesse al possesso del patrimonio ed alle deduzioni.

Nel nostro caso, nella determinazione dell'Ise, anche per le ragioni alle quali si è appena accennato, hanno influenza soprattutto il reddito ed il canone. Dall'osservazione del grafico 16, risulta evidente che l'apporto positivo all'Ise della componente patrimoniale non riesce che in misura minima a compensare l'apporto negativo del canone. Considerando tutti i beneficiari la componente patrimoniale concorre all'importo complessivo dell'Ise nella misura del 19%, mentre l'ammontare complessivo dei canoni portati in deduzione è pari al 60% di quell'importo; escludendo dal computo i beneficiari che non hanno dichiarato alcun reddito queste percentuali diventano rispettivamente 13 e 57 per cento.

In conseguenza di ciò, il valore complessivo dell'Ise è più basso del valore complessivo del reddito. Ed in misura neanche trascurabile: del 28,5% considerando l'intera popolazione e del 30,6% riferendosi solo a quella parte di essa con reddito diverso da zero. Va osservato che tra i beneficiari che sono in quest'ultima condizione solo meno di 700 famiglie, cioè circa l'1,5% del loro numero totale, hanno un valore Ise superiore di quello Irpef.

L'insufficienza dell'apporto del patrimonio a compensare le deduzioni dovute al canone si riscontra anche per quella parte della nostra popolazione che percepisce i redditi più elevati. Nella tabella 25 i beneficiari con reddito diverso da zero sono stati suddivisi in decili ordinandoli per valori crescenti del reddito imponibile. Anche per le famiglie raccolte nei decili più alti l'importo complessivo del valore del loro Ise è inferiore del corrispondente importo del reddito Irpef. Nell'ultimo decile il valore dell'Ise è di un quinto inferiore al valore del reddito imponibile. Spostandosi verso i decili inferiori, la percentuale sul reddito Irpef di ogni decile della diffe-

renza assoluta Irpef-Ise aumenta costantemente (si veda grafico 17); per famiglie appartenenti al primo decile, il valore dell'Ise è del 67,4% più basso del loro reddito Irpef.

Grafico 16. Incidenza percentuale delle sue singole componenti sul valore dell'Ise

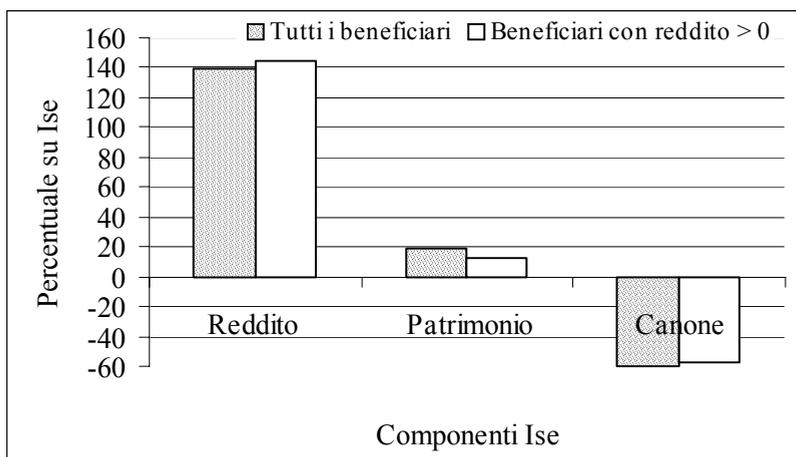


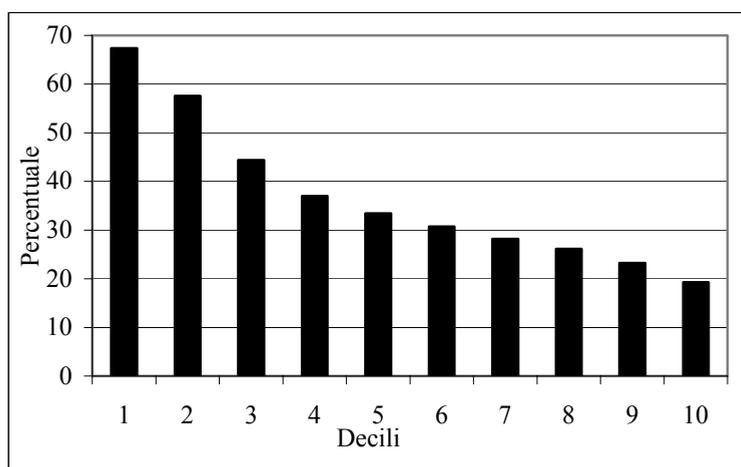
Tabella 25. Composizione dell'Ise per decili di famiglie ordinate per valori crescenti del reddito imponibile Irpef.

Decile	Reddito Imponibile Irpef (1)	Reddito da patrimonio mobiliare e componente patrimoniale Ise (2) = (4)+(3)-(1)	Deduzione Canone (3)	Ise (4) =
1	15.966.103	10.556.233	21.315.426	5.206.910
2	29.215.509	3.920.639	20.753.751	12.382.397
3	39.354.255	4.000.057	21.461.334	21.892.978
4	45.542.819	3.730.858	20.573.875	28.699.802
5	57.456.804	4.300.639	23.498.732	38.258.711
6	61.396.470	4.340.612	23.208.814	42.528.267
7	67.871.020	4.398.769	23.547.522	48.722.266
8	75.402.633	4.641.471	24.351.425	55.692.680
9	85.897.396	5.339.690	25.288.410	65.948.676
10	108.847.641	7.202.804	28.189.869	87.860.575

Questo stesso fenomeno può, ovviamente, essere descritto osservando che il rapporto percentuale Ise/Irpef cresce di decile in decile, passando dal 32,6% del primo all'80,7% dell'ultimo. Anche nei decili che raccolgono i

beneficiari con i redditi più alti, il rapporto Ise/Irpef è sempre inferiore all'unità. Va rilevato che a far elevare il rapporto Ise/Irpef mano a mano che ci si sposta da un decile a quello successivo, non è il determinarsi di una forte concentrazione del patrimonio complessivo nelle famiglie appartenenti a quelli più elevati, quanto piuttosto una distribuzione tra decili del monte canoni complessivo che non presenta una accentuata sperequazione. Queste due distribuzioni sono osservabili nel grafico 18. Nel caso del patrimonio, è nel primo decile che se ne riscontra la massima concentrazione, quasi un quinto del totale (contro il 13,7% ed il 10,2% rispettivamente dell'ultimo e del penultimo decile). Il profilo del grafico che sintetizza la distribuzione del monte canoni complessivo si presenta relativamente appiattito. Poiché il valore complessivo dei canoni è quattro volte e mezzo il valore complessivo del patrimonio è comprensibile che sia soprattutto la distribuzione della prima variabile ad influenzare il rapporto Ise/Irpef.

Grafico 17. Percentuale sul reddito Irpef della differenza tra lo stesso reddito Irpef e il valore dell'Ise di ogni decile



A spiegare il valore di questo rapporto per i singoli decili contribuisce anche il profilo grafico della terza variabile riportata nel grafico 18. Essa misura la differenza assoluta tra l'ammontare del canone e l'ammontare della componente patrimoniale dell'Ise. Questa differenza è sempre positiva. Ad interessare di più è che il suo valore non varia in misura rilevante da un decile all'altro, soprattutto quando dal confronto venga escluso il primo decile.

In definitiva, dalle osservazioni svolte sopra si ricava che ciò che più influisce sull'Ise, oltre al reddito, non è il patrimonio delle famiglie bensì il

canone che esse pagano, cioè la variabile oggetto della prestazione agevolata. Inoltre gli effetti redistributivi prodotti dall'assunzione, quale prova dei mezzi, del valore dell'Ise al posto del reddito imponibile, non risultano particolarmente rilevanti. Nell'uno e nell'altro aggregato, infatti, la quota spettante alle famiglie di ogni decile resta sostanzialmente la stessa. Per rendere di immediata percezione il fenomeno è stato elaborato il grafico 19, nel quale per ogni decile è stata confrontata la sua partecipazione percentuale al reddito complessivo di tutti i beneficiari con la quota ad ognuno di essi spettante su valore totale dell'Ise. La differenza tra i pesi percentuali nelle due distribuzioni, non va mai molto oltre i tre punti. Nei decili fino al quinto il peso nella distribuzione del reddito è per ognuno di essi leggermente maggiore che non in quella del valore Ise; quelli dal settimo in poi migliorano leggermente il loro peso passando dall'Irpef all'Ise.

Grafico 18. Distribuzione percentuale per decili del patrimonio e del monte canoni complessivo e valore assoluto (in milioni di euro) della differenza tra l'importo dei canoni e il valore dei patrimoni in ogni decile

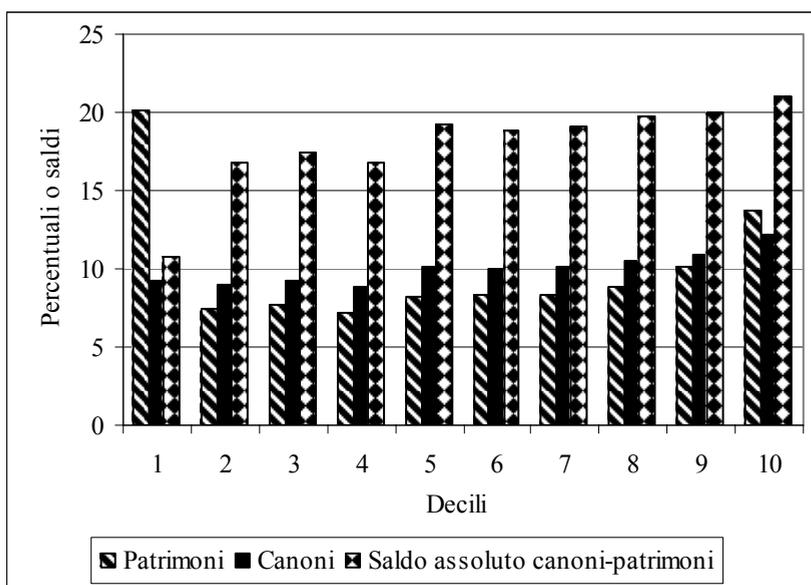
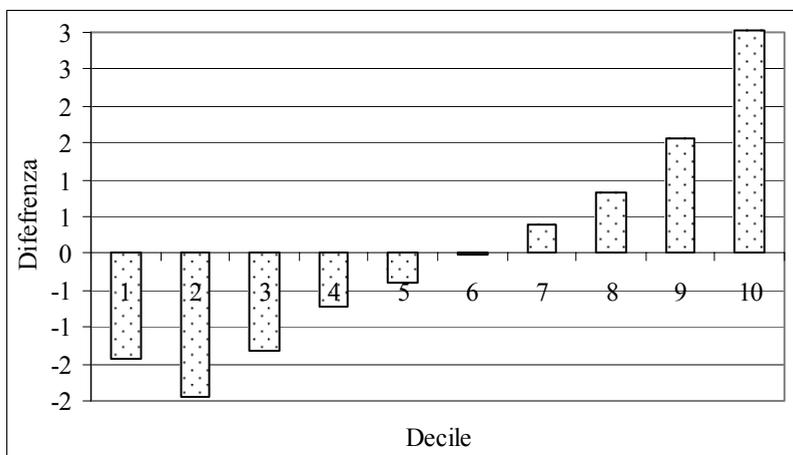


Grafico 19. Differenza tra il peso percentuale di ogni decile nella distribuzione dell'Ise ed il peso percentuale dello stesso decile nella distribuzione del reddito Irpef



6. Un appunto sulla valutazione degli effetti e dell'efficacia del fondo

Obiettivo dello strumento la cui azione si sta qui valutando è, ovviamente, contribuire a ridurre il disagio abitativo originato dalla insufficiente capacità economica di settori della popolazione. Il disagio è misurato dalla quantità del reddito familiare assorbita dalla spesa da sostenere per l'affitto. A parità di reddito più è elevata tale quantità più intenso è il disagio. Un modo per valutare i benefici prodotti dal fondo può, quindi, consistere nel misurare di quanto l'erogazione dei contributi monetari consente di ridurre il rapporto tra canone e reddito. Per le famiglie utenti del fondo i canoni di affitto assorbono quote rilevanti dei loro redditi, costringendole a limitare i consumi di altri beni e servizi, in non rari casi anche di prima o primissima necessità. L'integrazione monetaria al pagamento del canone libera, pertanto, somme di reddito che possono essere spese per accrescere il benessere delle famiglie interessate; accrescimento che, in fondo, è l'obiettivo finale di ogni politica pubblica.

Ogni somma di danaro, anche piccola, che l'intervento pubblico aggiunge al reddito disponibile arreca, quindi, un beneficio alla famiglia che la riceve. Forse in non pochi casi anche cifre modeste possono avere un rilievo relativo non trascurabile sul bilancio familiare, consentendo l'acquisto di beni essenziali precluso in precedenza. Tuttavia, è evidente il rischio che si correrebbe se il criterio per decidere sulla positività di una politica fosse unicamente quello della sua capacità di accrescere la potenzialità di

spesa di una famiglia anche in misura minima. Così facendo, infatti, si aprirebbe la strada ad iniziative per la distribuzione “a pioggia” delle risorse, che priverebbero di ogni efficacia il loro impiego. L’erogazione, attraverso una puntuale e specifica politica settoriale, di somme di danaro al di sotto di importi minimi, può anche non essere catalogabile come “spreco”, quando avviene a favore di persone con redditi che costringono a vivere in condizioni di particolare indigenza, ma ciò può far scivolare l’iniziativa dal campo delle politiche pubbliche a quello delle iniziative caritatevoli, senz’altro meritevoli di considerazione ma che perseguono finalità diverse da quelle proprie delle politiche sociali. Anche per politiche che si ripetono nel tempo, e che per un certo periodo hanno conseguito buoni risultati, può, ad un certo punto, determinarsi una consistente insufficienza di risorse rispetto al fabbisogno. Le cause che possono generare questa situazione sono diverse. Un’accentuazione dei vincoli di bilancio, non accompagnata da un contestuale contenimento dell’area sulla quale intervenire con una specifica politica, porta certamente ad una insufficienza delle risorse finanziarie. A questo stesso risultato si può anche pervenire in virtù proprio del successo della politica, del fatto cioè che è stato centrato l’obiettivo per cui era stata promossa, “catturando” un’area di disagio crescente e comunque più ampia rispetto a quella sulla quale inizialmente si pensava di intervenire e per far fronte alla quale erano state quantificate inizialmente le risorse finanziarie, che in seguito non è stato possibile adeguare. Naturalmente queste cause possono concorrere. Ma qualunque ne sia la ragione, una volta che si produce l’insufficienza delle risorse con cui la politica è finanziata e che si constati l’impossibilità di sopperirvi, si potrebbe essere tentati di fronteggiare la nuova situazione nella maniera politicamente più indolore, e cioè permettendo la prosecuzione della politica sulla base degli originari criteri di eleggibilità e di definizione delle prestazioni. La loro applicazione, selezionando una platea di beneficiari molto più ampia di quanto sopportabile dall’ammontare dei fondi disponibili, porterebbe ad elargire a tutti piccole somme, del tutto inadeguate, sia per valore assoluto che relativamente ad una qualche variabile di riferimento, ad incidere significativamente sulla situazione che si vuole modificare. Laddove, invece, per ottenere un qualche apprezzabile risultato sarebbe necessario, per fare fronte all’insufficienza finanziaria, modificare i criteri di selezione dei beneficiari e di determinazione del beneficio, per fare sì che l’ammontare di quest’ultimo conservi una certa rilevanza in termini assoluti ed anche in relazione al parametro di riferimento sul quale si vuole incidere.

Nel nostro caso specifico, si può monitorare come si modifica il rapporto affitto/reddito a seguito dell’intervento del fondo. La scelta di questo rapporto come indicatore per misurare l’efficacia di questa politica è coe-

rente con la definizione dell'obiettivo ad essa assegnato di ridurre il disagio abitativo di origine economica. Misurare l'efficacia della nostra politica sulla base della sua capacità di abbassare la quota del reddito assorbita dal canone comporta, tuttavia, qualche cautela o quanto meno consiglia qualche specificazione.

Nelle pagine precedenti abbiamo definito il disagio abitativo di origine economica come quella situazione caratterizzata da una inadeguatezza del reddito familiare a fare fronte al pagamento di canoni di mercato. Poiché le condizioni di eleggibilità della nostra politica escludono gli inquilini degli alloggi pubblici, i quali pagano canoni determinati tenendo conto anche delle finalità sociali di tale patrimonio, tutte le situazioni in cui interviene il fondo sono caratterizzate dal pagamento di un canone di mercato. Si può dibattere se questi canoni sono il risultato di un equilibrio tra domanda ed offerta di pari forza in un mercato concorrenziale, o non siano piuttosto l'esito di uno squilibrio tra la forza contrattuale delle due controparti che, data la caratteristica del bene, non consente agli inquilini alternative all'accettazione dei canoni loro proposti. Ma lo sviluppo di queste tematiche implicherebbe un approfondimento sulle caratteristiche e sui modi di operare dei mercati della casa ed inevitabilmente anche la formulazione di giudizi di valore. Ai nostri fini possiamo evitare di esprimere valutazione circa il livello di "equità" dei canoni di mercato, e limitarci a constatare che l'autorità pubblica ha ritenuto necessaria una specifica politica per ridurli, quando essi sono pagati da soggetti che versano in particolari situazioni economiche.

L'eleggibilità al sussidio non è subordinata al pagamento di un canone che superi un determinato importo, bensì al fatto che la sua incidenza, su un particolare indicatore della condizione economica del potenziale beneficiario del contributo, superi un determinato livello. Ovviamente la misura di tale incidenza dipende sia dall'importo del canone pagato, sia dalla cifra che sintetizza la condizione economica. Ciò significa che si può essere eleggibili alla politica sia perché si paga un canone elevato sia perché si percepisce un reddito basso. Non necessariamente, pertanto, per ricevere il contributo del fondo si deve pagare un canone molto elevato: a consentire l'accesso al beneficio può essere un reddito basso. Particolari situazioni di mercato, soprattutto in aree soggette a spopolamento, nelle quali si può determinare un'offerta di case per l'affitto superiore alla domanda, l'equilibrio di mercato dei canoni può essere raggiunto anche a livelli bassi; essi possono, tuttavia, risultare onerosi in quanto incidono su redditi particolarmente contenuti. Quando ricorre questa situazione anche contributi al pagamento dei canoni di importi molto piccoli possono determinare una riduzione del rapporto affitto/reddito particolarmente accentuata. È eviden-

te che in questi casi l'intervento del fondo provoca una positiva evoluzione dell'indicatore di efficienza del fondo; ed effettivamente, se si valuta solo il risultato ottenuto in fatto di rapporto affitto/reddito, senza considerare gli importi del dividendo e del divisore, non si può fare a meno di prendere atto che lo strumento ha assolto brillantemente il suo compito. E, sebbene l'esiguità dell'integrazione monetaria ricevuta non incida sostanzialmente sulla qualità della vita e sulle condizioni di benessere della famiglia che la riceve, il buon comportamento del suo indicatore di efficacia induce ad attribuire un successo alla specifica politica ed a propendere per una prosecuzione sulla base delle caratteristiche di partenza.

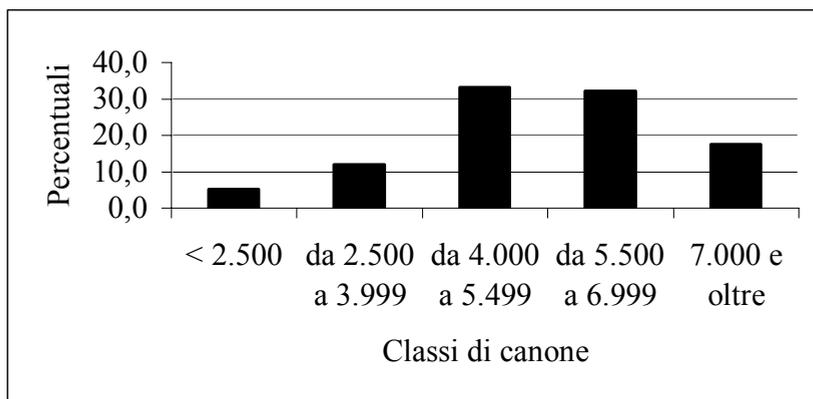
Il basso livello di reddito può indurre ad una valutazione distorta del buon esito dall'azione dello strumento, anche nel caso si paghino affitti elevati. Quando queste due condizioni ricorrono contemporaneamente, l'indicatore di onerosità dell'affitto sul reddito raggiunge livelli elevati: non di rado il canone è un multiplo del reddito o, addirittura, a fronte del canone non vi è alcun reddito. In simili casi, il contributo erogato può essere anche di importo non trascurabile e comportare una riduzione del rapporto affitto/reddito, senza riuscire, tuttavia, ad abbassare tale rapporto a livelli accettabili (quando il reddito è zero, non si può addirittura misurare il grado di successo conseguito con l'iniziativa). Ma occorrerebbe chiedersi se sia ragionevole potere escludere che il permanere di alti valori del rapporto affitto/reddito, per categorie di beneficiari che si trovano in particolari condizioni economiche, possa essere interpretato come una manifestazione di inefficacia dello strumento. In realtà una interpretazione dei risultati ottenuti in queste situazioni non può che riconoscere che lo strumento ha raggiunto gli obiettivi specifici per i quali è stato ideato, ma al tempo stesso deve constatare che la complessiva condizione economica di una parte dei soggetti a favore dei quali si vuole intervenire è di tale indigenza che per migliorarne il livello di benessere non è sufficiente intervenire con un unico strumento settoriale, ma che è invece indispensabile intervenire alla radice del disagio complessivo, e cioè garantendo un livello di reddito adeguato. In questi casi gli elevati livelli degli affitti di mercato contribuiscono sicuramente ad accentuare una particolare forma di disagio, quello abitativo, ma non ne sono la causa originaria: se anche gli affitti fossero determinati non in modo da garantire una redditività ad un patrimonio privato, ma con i criteri di socialità propri del patrimonio abitativo pubblico, e perfino se i canoni fossero azzerati, le condizioni di reddito di un certo numero, non trascurabile, di famiglie le costringerebbe, comunque, in una condizione di indigenza (naturalmente, qui si suppone, che le condizioni effettive di reddito e di ricchezza siano quelle dichiarate ai fini fiscali).

Delle considerazioni che sono state fin qui svolte, occorre tenere conto nella valutazione dei risultati illustrati nelle pagine che seguono.

7. L'ammontare dei canoni

Per le famiglie che hanno avuto accesso al fondo, la spesa per l'affitto costituisce la voce che assorbe una quota sicuramente rilevante del reddito.

Grafico 20. Distribuzione dei beneficiari per classi di importo del canone annuo. Valori in euro



Nel complesso esse spendono in canoni oltre 247 milioni di euro all'anno, cioè il 42,1% del reddito Irpef; se si considerano i canoni pagati dalle sole famiglie che hanno dichiarato di percepire un reddito, tale percentuale si riduce di circa 2,5 punti percentuali attestandosi poco al di sotto del 40%.

Per i beneficiari della fascia A l'ammontare complessivo del canone assorbe circa il 60% del loro reddito imponibile, mentre per i nuclei "più ricchi" della fascia B questa percentuale quasi si dimezza, attestandosi sul 31%.

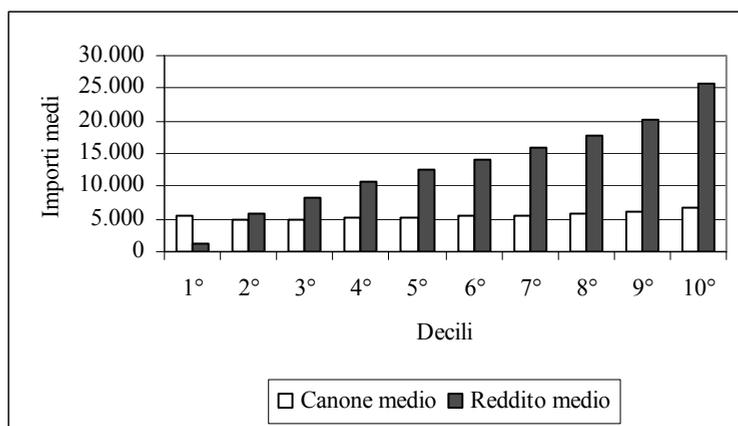
Il valore medio del canone si aggira sui 5.500 euro all'anno. Un terzo delle famiglie paga un canone annuo oscillante tra i 4.000 ed i 5.499 euro e per una quota analoga a questa la spesa oscilla tra i 5.500 ed i 6.999 euro. Solo per una famiglia su 20 l'affitto resta al di sotto dei 2.500 euro annui e per una su otto si attesta tra i 2.500 ed i 3.999 euro. Il 17,5% dei nuclei ammessi al fondo paga un canone di almeno 7.000 euro.

Nel grafico 21 sono riportati i valori medi dei redditi e dei canoni annui per ognuno dei decili di reddito imponibile nei quali sono ordinati i beneficiari dei contributi. Il profilo del grafico evidenzia una tendenziale relazione tra importo del canone pagato dai nuclei familiari e la loro collocazione nella distribuzione per decili di reddito. Questo nesso è rinvenibile anche dalla distribuzione delle domande ammesse classificate per classi di canone e classi di reddito dei nuclei. Tuttavia, come inequivocabilmente si e-

vince dall'osservazione del grafico 21, il legame tra canone e reddito è molto debole: passando dai decili più bassi a quelli più alti, l'affitto medio non cresce in misura proporzionale con il reddito medio. L'assenza di una proporzionalità tra il canone pagato ed il reddito percepito può essere oggetto di alcune osservazioni.

Date le caratteristiche tipologico-dimensionali degli alloggi, non certo adattabili alle esigenze e alle possibilità economiche delle singole famiglie che ne chiedono l'affitto, è del tutto improbabile che possa determinarsi un rapporto di proporzionalità, seppure approssimativo, tra canoni le cui variazioni possono essere sintetizzate in un grafico a scalino nel discreto e redditi le cui variazioni avvengono nel continuo. Inoltre ad ostacolare l'instaurarsi di una relazione di proporzionalità diretta tra canoni e redditi vi sono anche altri fattori. Gli inquilini non sono pienamente liberi di scegliere di prendere in affitto un'abitazione il cui canone è sopportabile dai loro redditi; essi devono adattare le loro decisioni a ciò che il mercato propone, con la sola possibilità di tentare di compensare con un'accentuazione del disagio abitativo di carattere fisico (sovraffollamento, alloggi fatiscenti ecc), l'impossibilità di pagare canoni di mercato per alloggi con caratteristiche dimensionali e di qualità adeguate alle esigenze familiari.

Grafico 21. Redditi e canoni medi annui (in euro) per decili di reddito



Se queste motivazioni aiutano a spiegare la difficoltà di pagare canoni adeguati ai redditi, non aiutano però a giustificare il pagamento di canoni sproporzionatamente elevati per quei nuclei familiari che presentano redditi molto bassi, nulli o comunque inferiori ai canoni stessi. Dalle elaborazioni del nostro archivio è risultato, come già detto, che i nuclei senza reddito sono quasi 2.700, cioè circa il 6% del totale, e che in ben 3.486 casi

l'importo del canone è superiore a quello del reddito. L'assoluta insufficienza del reddito a pagare l'affitto è una situazione che ricorre soprattutto tra i nuclei familiari con i redditi più bassi: nell'85% delle famiglie con un reddito che non arriva ai 5.000 euro e nel 12,6% di quelle collocate nella classe di reddito immediatamente superiore. Sommando insieme quelli privi di reddito con quelli aventi un reddito più basso del canone risulta che il 14% dei nuclei beneficiari del fondo non dovrebbe essere nella condizione economica di pagare l'affitto; una percentuale che sarebbe sicuramente destinata ad elevarsi se anziché il reddito imponibile si considerasse il reddito dopo la tassazione.

Le ragioni che possono giustificare il pagamento di canoni più elevati del reddito possono essere fondamentalmente due: una dichiarazione dei redditi infedele oppure l'aiuto derivante da una rete di solidarietà familiare (o di altro tipo).

Tabella 26. Numero di beneficiari che pagano un canone superiore al reddito per tipo e classi di reddito imponibile

Classi di reddito (euro)	Tipo reddito					Totale
	Lavoro autonomo	Altro	Lavoro dipendente	Misto	Pensione	
Fino a 4.999	146	633	1.297	175	96	2.347
Da 5.000 a 9.999	60	208	517	117	231	1.133
Da 10.000 a 14.999	-	-	2	3	1	6
Totale	206	841	1.816	295	328	3.486
Distribuzione percentuale						
Fino a 4.999	6,2	27,0	55,3	7,5	4,1	100,0
Da 5.000 a 9.999	5,3	18,4	45,6	10,3	20,4	100,0
Da 10.000 a 14.999	-	-	33,3	50,0	16,7	100,0
Totale	5,9	24,1	52,1	8,5	9,4	100,0

Ma le nostre elaborazioni forniscono solo indizi molto deboli dell'influenza di entrambe queste due motivazioni. La tabella 26 riporta la distribuzione per tipo di reddito dei beneficiari che pagano canoni superiori ai redditi. Quasi i due terzi di essi percepiscono redditi da lavoro dipendente o da pensione. Questi tipi di reddito, come è noto, sono tassati alla fonte, attraverso i sostituti d'imposta, e, pertanto, non sfuggono all'imposizione fiscale. Redditi da lavoro autonomo, nei quali si ritiene maggiormente si concentri l'evasione nel pagamento delle tasse, sono percepiti solo da una quota minoritaria dei nuclei interessati dal fenomeno in questione.

Anche con riferimento alla seconda delle motivazioni elencate, le nostre elaborazioni non restituiscono risultati di inequivocabile interpretazio-

ne. Se l'aiuto familiare svolgesse una funzione determinante nel consentire il pagamento di affitti eccedenti i redditi, il fenomeno dovrebbe concentrarsi in misura nettamente preponderante tra i nuclei con un solo componente, formati soprattutto da giovani e anziani. Per i primi l'aiuto verrebbe dai genitori e per i secondi dai figli. Ma le nostre elaborazioni evidenziano che nella condizione considerata solo 4 famiglie su dieci sono formate da un solo componente, e le famiglie con un capo avente almeno 65 anni costituiscono addirittura solo poco più del 10% del totale. Dettagliando l'analisi si evidenzia che i nuclei il cui unico componente ha meno di 25 anni sono solo 80, che diventano circa 500 se si eleva l'età massima a 35 anni; anche i nuclei formati da due persone con un capo di età non eccedente questo limite sono meno del 10% del totale. Tra i nuclei familiari con beneficiario di almeno 65 anni di età, meno di 300 sono formati da una sola persona e solo 60 da 2.

Molto più che dalle condizioni di reddito degli inquilini, i canoni mostrano di dipendere dalle caratteristiche degli alloggi e dalla loro localizzazione territoriale, come peraltro è anche intuitivamente più comprensibile. La tabella 27 riporta la distribuzione delle domande ammesse per classi di canone e per classi di superficie delle abitazioni; nella seconda parte della tabella sono riportati i valori medi annui dei canoni.

Tabella 27. Distribuzione delle domande ammesse per classi di canone annuo e per classi di superficie delle abitazioni e canoni medi (in euro).

Classi di canone	Classi di superficie				Totale
	Fino a 50	Da 51 a 75	Da 76 a 100	Oltre 100	
< 2.500	7,0	4,6	2,5	2,0	4,5
da 2.500 a 3.999	14,5	11,7	8,0	6,5	11,1
da 4.000 a 5.499	35,3	33,7	29,2	23,6	32,3
da 5.500 a 6.999	29,7	32,4	37,5	35,5	33,3
7.000 e oltre	13,5	17,5	22,8	32,5	18,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Canone medio					
< 2.500	2.274,6	2.354,8	2.410,6	2.485,7	2.333,1
da 2.500 a 3.999	3.517,6	3.523,4	3.556,1	3.540,1	3.528,6
da 4.000 a 5.499	4.802,2	4.805,6	4.848,0	4.838,6	4.816,8
da 5.500 a 6.999	6.172,8	6.183,4	6.204,1	6.237,7	6.190,8
7.000 e oltre	7.887,2	7.907,5	7.997,5	8.211,3	7.965,5
Totale	5.261,0	5.530,4	5.911,0	6.300,6	5.610,7

Nell'analizzare i dati raccolti nella tabella 27 occorre una certa cautela per le considerazioni che sono state fatte, in un'altra parte del lavoro, sulla qualità di tutte le informazioni statistiche relative alle caratteristiche fisiche

degli alloggi. Pur con questa avvertenza, una certa dipendenza del canone dalla dimensione dell'alloggio è riscontrabile, soprattutto con riferimento alle classi estreme sia dei canoni che delle superfici, anche se pare evidente la necessità di un approfondimento della relazione tra le due variabili. I canoni della classe di importo più elevato sono pagati in misura consistente per le abitazioni di maggiore superficie; ma anche per una quota di alloggi con superficie compresa tra 76 e 100 mq si paga un canone oscillante tra i 5.000 ed i 6.999 euro all'anno. A sorprendere maggiormente è, tuttavia, la quota, non del tutto trascurabile, di appartamenti di più piccola dimensione per i quali il canone è di almeno 7.000 euro all'anno.

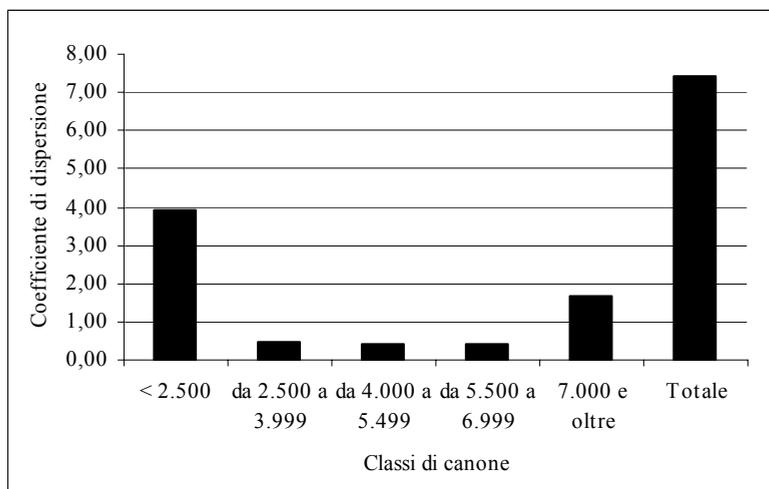
Sul lato opposto della scala dei canoni è abbastanza sorprendente che si registrino quote non proprio modeste di alloggi di dimensioni medie e grandi che pagano canoni di importo modesto.

A destare maggiore sorpresa è, tuttavia, l'esame della seconda parte della tabella 27, giacché essa offre indicazioni molto più contrastanti del legame tra ampiezza e canoni degli alloggi. Infatti, i valori medi all'interno delle singole classi di canone presentano variazioni molto contenute. Il canone medio presenta una tendenza generale ad elevarsi con la dimensione degli alloggi. Il valore medio del canone di circa 5.600 euro¹, è all'interno di un campo di oscillazione delimitato dai 5.261 euro degli appartamenti più piccoli e dai 6.300 di quelli più grandi, con valori relativi alle altre due classi dimensionali crescenti con la dimensione; per il complesso dei casi esaminati, il campo di variazione² del canone medio rispetto alla dimensione delle abitazioni è di oltre 1.000 euro. Ma quando si esamina l'influenza della dimensione dell'alloggio sul valore medio del canone per singole classi di canone si nota che la dispersione dei valori intorno alla media si attenua in misura rilevante. Il campo di variazione continua a presentare una qualche rilevanza per le due classi di canoni estreme, la più piccola delimitata solo da un valore massimo e la più grande solo da quello minimo. Nelle altre tre classi il campo di variazione è di poche decine di euro (raggiunge i 65 euro nella classe di canone 5.500-6.999 euro), una cifra enormemente più piccola dei 1.499 euro costituita dalla differenza tra i valori estremi di ogni classe.

¹ Questo valore del canone medio, differisce da quello dato in precedenza, poiché esso è calcolato sul solo numero di domande ammesse nelle quali è riportata l'informazione sulla dimensione degli alloggi.

² Il campo di variazione è una misura di dispersione molto grezza di un insieme di valori, ed è un numero ottenuto come differenza tra il più grande ed il più piccolo dei valori considerati.

Grafico 22. Coefficienti di dispersione³ dei canoni medi per classi di superficie degli alloggi nelle singole classi di canone

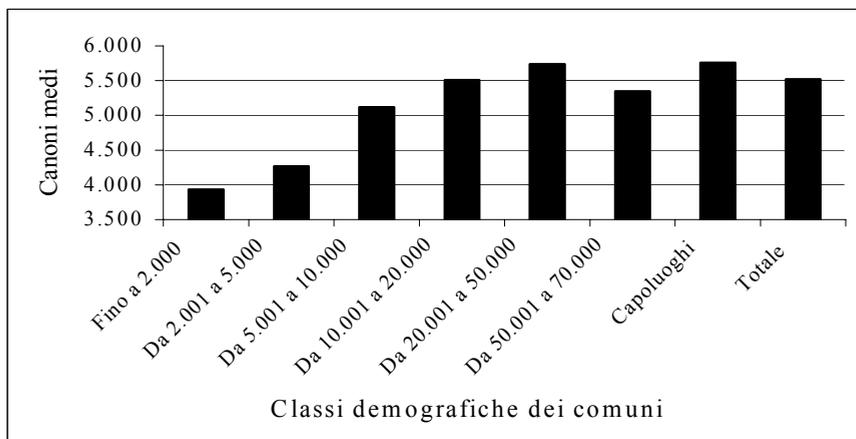


Per attestare un legame forte tra dimensione dell'alloggio e canone, pur già all'interno di una classificazione dei canoni per classi di valore, i risultati delle nostre elaborazioni avrebbero dovuto evidenziare valori dei canoni medi delle case più piccole e più grandi a ridosso dei valori soglia, rispettivamente inferiori e superiori, di ogni classe di canone, con valori intermedi e crescenti per le altre due dimensioni. Difatti, invece, non solo la dispersione è molto contenuta, come risulta anche dai risultati dell'elaborazione riportati nel grafico 22 ma, per due classi di canone, il valore medio del canone non sempre cresce con l'aumentare della superficie degli alloggi. Nella classe di canone 2.500-3.999 ed in quella successiva, il canone medio è, infatti, sostanzialmente insensibile alla dimensione dell'alloggio ma, addirittura, il suo valore per gli alloggi con più di 100 mq. è leggermente più basso di quello degli alloggi di dimensione 76-100 mq.

Una rilevante influenza sui canoni risulta averla la localizzazione territoriale delle abitazioni.

³ Il coefficiente di dispersione è un indicatore di dispersione relativa di un insieme di numeri rispetto al loro valore medio. È calcolato rapportando lo scarto quadratico medio della serie di numeri alla loro media. Lo scarto quadratico medio è dato dalla radice quadrato della somma, diviso il numero di osservazioni, dei quadrati degli scarti di ogni singolo numero dal valore medio della serie di numeri.

Grafico 23. Valore medio annuo dei canoni (in euro) per classi demografiche dei Comuni



Il valore medio dei canoni aumenta con la classe di popolazione dei comuni, passando dai 3.933 euro all'anno dei piccolissimi comuni ai 5.758 dei comuni capoluoghi di provincia; il campo di variazione è rilevante, avvicinandosi ai 2.000 euro: nelle grandi città i canoni sono in media di quasi il 50% più elevati che nei piccoli comuni. Non è sorprendente il legame tra il valore dei canoni e la dimensione dei comuni, riflettendo il livello dei canoni quello dei valori immobiliari che si registrano nelle diverse aree. Soprattutto a causa della rendita dei suoli edificabili, i valori per unità di misura degli immobili è molto più alto nei capoluoghi di provincia, nei comuni delle loro cinture urbane e nelle città che non nei piccolissimi comuni ed in quelli di media dimensione distanti dai grandi centri urbani.

Il riferimento alla dimensione dei Comuni permette di rendere più evidente anche l'importanza della dimensione degli alloggi nella determinazione dei canoni. La classificazione delle domande ammesse sulla base di entrambe queste variabili di classificazione appena citate evidenzia che la scelta della dimensione dell'alloggio è determinata dalla diversa onerosità territoriale dei canoni.

Gli elevati valori immobiliari, e conseguentemente delle rendite dei capitali in essi investiti, che caratterizzano le grandi aree urbane, determinano una più accentuata concentrazione in essi di beneficiari che abitano in case di più piccola dimensione. Nei comuni capoluogo di provincia il 35% delle domande ammesse è relativo ad abitazioni di superficie non superiore a 50 mq; una quota dello stesso ordine di grandezza è riferita ad alloggi di dimensione tra i 51 ed i 75 mq. In questi comuni, d'altra parte, si computa-

no oltre i due terzi degli alloggi di più piccola dimensione e circa la metà di quelli della classe di superficie immediatamente superiore.

Nel complesso gli alloggi di grande dimensione costituiscono una quota esigua del totale: circa il 6%. Nelle grandi città, tuttavia, il loro peso è di circa la metà di quello che si registra nei comuni più piccoli.

Le peculiarità degli incroci tra dimensione e localizzazione degli alloggi è sostanzialmente spiegata con l'influenza di quest'ultima variabile sul livello dei canoni, come mostra la seconda parte della tabella 28, dalla cui lettura è evidente che a) data la classe di superficie dell'abitazione, il canone medio cresce con la dimensione demografica dei comuni e b) data la classe demografica del comune, crescendo la classe di dimensione della casa cresce anche il canone.

Tabella 28. Distribuzione delle domande ammesse per classi demografiche dei comuni e per classi di superficie delle abitazioni e canoni medi (in euro)

Classi di dimensione demografiche	Classi di superficie				
	Fino a 50	Da 51 a 75	Da 76 a 100	Oltre 100	Totale
Numero beneficiari					
Fino a 2.000	20	63	29	11	123
Da 2.001 a 5.000	199	558	405	98	1.260
Da 5.001 a 10.000	560	1.526	1.236	313	3.635
Da 10.001 a 20.000	852	2.097	1.543	432	4.924
Da 20.001 a 50.000	642	1.318	1.000	248	3.208
Da 50.001 a 70.000	444	735	633	163	1.975
Capoluoghi	5.828	6.159	4.091	628	16.706
Totale	8.545	12.456	8.937	1.893	31.831
Canone medio per nucleo familiare					
Fino a 2.000	3.354	3.901	4.672	5.066	4.098
Da 2.001 a 5.000	3.954	4.317	4.697	5.034	4.438
Da 5.001 a 10.000	4.619	5.107	5.514	5.958	5.244
Da 10.001 a 20.000	4.981	5.496	5.940	6.362	5.622
Da 20.001 a 50.000	4.969	5.449	5.948	6.219	5.568
Da 50.001 a 70.000	4.761	5.181	5.739	6.266	5.355
Capoluoghi	5.485	5.833	6.167	6.690	5.825
Totale	5.261	5.530	5.911	6.301	5.611
Canone medio pro capite					
Fino a 2.000	1.813	1.396	1.397	1.689	1.470
Da 2.001 a 5.000	1.982	1.748	1.636	1.551	1.717
Da 5.001 a 10.000	2.378	2.021	1.814	1.761	1.953
Da 10.001 a 20.000	2.820	2.412	2.159	2.155	2.345
Da 20.001 a 50.000	2.840	2.429	2.363	2.210	2.449
Da 50.001 a 70.000	2.646	2.243	2.157	2.201	2.277
Capoluoghi	2.725	2.714	2.471	2.489	2.640
Totale	2.695	2.453	2.232	2.155	2.414

Mediamente l'affitto annuo di un miniappartamento in un comune capoluogo è più elevato di quello di un grande appartamento in un piccolo comune. Nei comuni capoluoghi di provincia ed anche negli altri grandi comuni urbani i valori immobiliari, da remunerare con i canoni, hanno raggiunto valori così elevati che sembrano indurre un freno ai prezzi delle abitazioni di grandi superfici o un contenimento del loro rendimento. Nei capoluoghi di provincia il canone medio annuo di un appartamento di oltre 100 mq, supera quello di un appartamento con meno di 50 mq. di "solo" il 22%, contro uno scarto di oltre il 50% nei piccolissimi comuni e di percentuali che si attestano intorno al 30% negli altri comuni. La minore variabilità dei canoni per classi di superficie degli alloggi che si registra nelle grandi aree urbane non può essere interpretata come una maggiore opportunità di scelta tra diverse tipologie offerta a chi ha necessità di prendere in affitto un alloggio: con incrementi relativamente modesti dei canoni, in fondo sarebbe possibile passare da una casa di una determinata fascia dimensionale ad una più ampia. Ciò, semmai, può essere ritenuto più rispondente alla realtà nei comuni dove le differenze tra dimensioni degli alloggi producono differenze più marcate nei canoni: lì è più plausibile ritenere che entro certi limiti, seppure ristretti, ognuno può fare scelte "adeguate alle proprie tasche". Questa opportunità può infatti determinarsi se per gli alloggi più grandi è richiesto un canone non proibitivo, per famiglie con redditi non elevati; se, invece, come avviene nelle grandi città, sono molto elevati già i canoni degli appartamenti di piccolissima dimensione, la constatazione che un incremento del canone relativamente contenuto potrebbe fare migliorare la situazione abitativa materiale è pressoché priva di conseguenze, data la condizione di reddito e di ricchezza delle famiglie che dovrebbero esercitare l'opzione.

Per completare l'analisi delle informazioni relative ai canoni ed alle variabili che possono determinarne l'ammontare, sono stati elaborati i grafici 24 e 25, dove sono riportati rispettivamente i canoni medi annui per tipologie di contratti di locazione e per stato di conservazione degli alloggi.

Un importo medio dei canoni in assoluto più elevato nel caso di affitti oggetto di libera contrattazione tra le controparti è un risultato atteso. A stupire del profilo del grafico 24 è la lieve differenza tra questo valore e quello ottenuto come risultato della negoziazione territoriale tra le organizzazioni degli inquilini e dei proprietari. Le elaborazioni del nostro archivio restituiscono un valore di 5.798 euro per il canone a libero mercato e di 5.631 per quello concertato, con una differenza, quindi, di poco più di 150 euro. Questa differenza resta esigua anche se si restringe l'analisi ai soli comuni capoluogo di provincia, attestandosi sui 25 euro al mese (6.121 contro 5.812 euro all'anno). Differenze tanto contenute indurrebbero a ri-

tenere che il canone concordato avvantaggi quasi esclusivamente i proprietari delle case, i quali dalla sottoscrizione di contratti di locazione per questa tipologia di canoni traggono un duplice beneficio: a) la deduzione dal reddito imponibile di una quota maggiore del canone percepito e b) la possibilità di riacquisire la disponibilità del proprio immobile con tre anni di anticipo rispetto a quanto avverrebbe sottoscrivendo un contratto a canone di libero mercato.

La condizione materiale degli alloggi sembra avere un'influenza abbastanza modesta sui livelli dei canoni. Da un canone medio annuo di 5.149 euro per abitazioni il cui stato di conservazione è reputato pessimo dagli inquilini, si passa a 5.476 quando lo stato è ritenuto mediocre e raggiunge i 5.752 euro nel caso di appartamenti considerati in ottimo stato.

Un aspetto al quale è opportuno fare un breve richiamo attiene al livello massimo del canone da assumere come riferimento per il calcolo dei contributi. Questo è uno dei parametri rilevanti per la determinazione del contributo teorico spettante ad ogni beneficiario del fondo. Se le risorse finanziarie fossero state sufficienti, l'ammontare del contributo teorico sarebbe stato determinato sulla base, tra l'altro, di un canone di riferimento mensile di importo massimo di 580 euro per le abitazioni localizzate nei comuni con meno di 20.000 abitanti, di 680 se la casa è affittata in un comune con un numero di abitanti compreso tra 20.001 e 200 mila abitanti e 850 per gli inquilini dei comuni capoluoghi e con oltre 200.000 abitanti; il livello intermedio di 680 euro al mese viene assunto come tetto anche nei comuni confinanti con quelli aventi una popolazione superiore a 200.000 abitanti: in pratica nei soli comuni della cintura bolognese.

Grafico 24. Canone medio annuo per tipo di contratto (Numero casi 29.651)

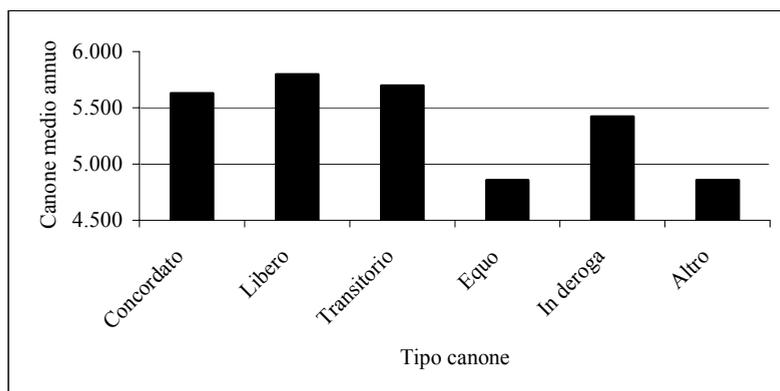
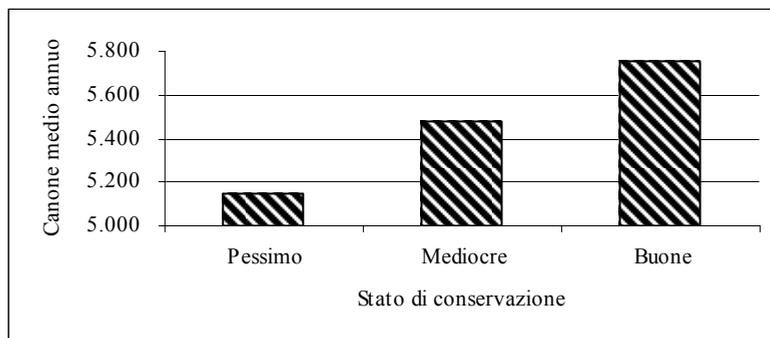


Grafico 25. Canone medio annuo per stato di conservazione degli alloggi. (Numero casi 29.651)



Nel complesso i beneficiari che hanno dichiarato di pagare un canone pari o superiore ai livelli di riferimento indicati sono 2.179 (in circa 2.000 casi il canone effettivamente pagato è superiore ai canoni di riferimento), cioè poco meno del 5% del loro numero complessivo. Nei comuni capoluoghi di provincia sono solo 232. Pagano un canone minimo di 680 euro al mese 402 nuclei familiari: 91 di essi abitano in comuni della cintura bolognese con una popolazione inferiore ai 20.000 abitanti; 289 in comuni con una popolazione con più di 20 mila e fino a 50 mila ed i restanti 22 nei comuni compresi nella classe demografica 50.001-70.000 abitanti.

Più numerosi, circa 1.550, sono i beneficiari che vivono in paesi con meno di 20.000 abitanti e che pagano un canone di almeno 580 euro; è una condizione sostanzialmente assente nei piccolissimi comuni con non più di 5.000 abitanti, che si manifesta con una qualche consistenza soprattutto nei comuni di media dimensione (dai 10-000 ai 20.000 abitanti.).

La relativa esiguità del numero di casi per i quali si raggiungono quei limiti di canone rende evidente che l'impatto prodotto dall'azione di questo criterio è molto più contenuto di quello probabilmente atteso. Solo per 284 nuclei appartenenti alla fascia Ise/Isee B il contributo teorico calcolato tenendo conto dell'importo massimo del canone di riferimento, è stato inferiore al valore massimo previsto di 2.325 euro.

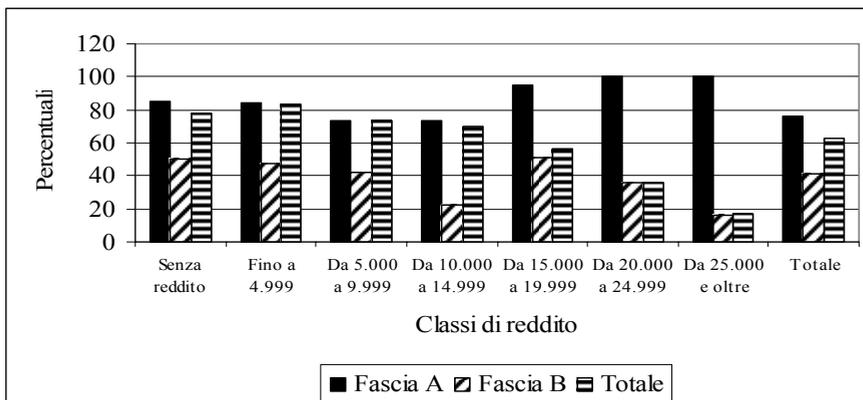
8. L'ammontare dei contributi

Come ben emerge dalla lettura della tabella 7, le risorse finanziarie di cui è dotato il fondo sono palesemente insufficienti: a fronte di un fabbisogno di quasi 110 milioni di euro, se ne dispone di poco più di 45 milioni, oltre 9 dei quali messi a disposizione dai Comuni (i quali hanno iscritto nei loro bilanci cifre superiori al 15% del contributo totale erogato richiesto dalla normativa regionale). Se vi fosse abbondanza di risorse finanziarie il

fondo erogherebbe contributi ai singoli beneficiari di importo tale da ridurre l'incidenza dei canoni pagati (o quelli di riferimento nei casi in cui quelli reali superavano i valori di riferimento) sui valori dei loro Ise a non più del 14 e del 24 per cento, rispettivamente per quelli di fascia A e B. L'ammontare massimo dei canoni che dovrebbero essere pagati dai due distinti gruppi di beneficiari per non superare le previste soglie di incidenza sui valori Ise è di circa 20 milioni di euro per i nuclei classificati di fascia A e di circa 66 per quelli di fascia B. Per abbattere l'ammontare complessivo dei canoni di riferimento fino a queste cifre necessiterebbero oltre 100 milioni di euro per i nuclei della fascia A e circa 40 milioni per quelli della fascia B, per un importo complessivo intorno ai 140 milioni. Quest'ultima cifra supera di circa 30 milioni l'importo del fabbisogno appena citato. La ragione sta nel fatto che, come si ricorderà, il contributo non avrebbe comunque potuto superare i 3.000 euro per ogni beneficiario di fascia A e i 2.325 se di fascia B. Sono oltre 28.500 (pari al 64% del totale) i nuclei che avrebbero potuto ottenere un contributo teorico superiore a queste cifre.

Nel grafico 26 è riportata, per i beneficiari appartenenti ad ognuna delle due fascia A e B e per il totale di essi, la distribuzione percentuale per classi di reddito dei beneficiari che, se le disponibilità finanziarie del fondo lo consentissero, avrebbero potuto ricevere l'importo massimo del contributo. La percentuale degli aventi diritto al massimo del contributo è di poco inferiore all'80% per i nuclei di fascia A e supera di poco il 40% per quelli di fascia B.

Grafico 26. Percentuale di beneficiari di ogni classe di reddito e fascia di incidenza Ise che avrebbero potuto ricevere l'importo massimo del contributo per classi di reddito e fascia Ise di appartenenza



Se del grafico 26 si osserva il profilo relativo al totale dei beneficiari si nota che la percentuale dei beneficiari che potrebbero ottenere il sussidio nell'importo massimo previsto cala progredendo da una classe di reddito a quella successiva. A parità di canone più il reddito è basso e maggiore è l'importo del contributo necessario per abbattere l'incidenza del canone al livello massimo stabilito con i criteri di assegnazione dello stesso contributo. Un'adeguata disponibilità di risorse finanziarie avrebbe beneficiato, quindi, principalmente i nuclei con i redditi più bassi e che ricadono nelle classi di canone più elevate.

Le conseguenze dell'insufficienza delle risorse finanziarie di cui è dotato il fondo è immediatamente percepibile dalla lettura della tabella 29. In essa i beneficiari del fondo sono stati distribuiti per classi di contributo. Oltre al contributo teorico, la tabella riporta anche l'ammontare del contributo erogabile con i fondi trasferiti dalla Regione ai Comuni e quello che viene effettivamente erogato dai Comuni sommando a quelle regionali anche le risorse da essi stessi messe a disposizione.

Tabella 29. Distribuzione dei beneficiari per classi di importo del contributo e importo medio del contributo (in euro)

Importo contributo	Numero beneficiari che ricevono il contributo:			Importo medio del contributo		
	teorico	regionale	complessivo	teorico	regionale	complessivo
Fino a 300,00	972	3.148	2.905	162	140	163
Da 300,01 a 600,00	1.304	4.507	4.180	464	389	455
Da 600,01 a 900,00	1.444	5.493	5.262	754	641	757
Da 900,01 a 1.200,00	1.748	10.614	11.346	1.051	819	1.020
Da 1.200,01 a 1.500,00	1.869	20.985	19.549	1.357	1051	1.304
Da 1.500,01 a 1.800,00	2.010	-	1.196	1.651	-	1.541
Da 1.800,01 a 2.100,00	2.206	-	128	1.950	-	1.931
Da 2.100,01 a 2.400,00	9.528	-	179	2.306	-	2.267
Da 2.400,01 a 2.700,00	1.028	-	2	2.554	-	2.496
Da 2.700,01 a 3.000,00	1.241	-	-	2.858	-	-
Oltre 3.000,00	21.397	-	-	3.099	-	-
Totale	44.747	44.747	44747	2.402	806	1.018

Se le risorse finanziarie permettessero l'erogazione dell'intero contributo teorico ogni nucleo familiare riceverebbe in media sui 2.400 euro all'anno, cioè 200 euro al mese; il sussidio erogato nel 2005 si è attestato sui 1.000 euro, dei quali circa un quinto è costituito da fondi comunali. L'apporto finanziario aggiuntivo dei Comuni permette di elevare l'importo medio complessivo del contributo erogabile ma lascia sostanzialmente inalterata la distribuzione dei benefi-

ciari per classi di importo del contributo, rispetto a quella che risulta considerando il solo contributo regionale. Una profonda differenza in tale distribuzione la si riscontra, invece, quando si considera il contributo teorico. In questo caso si avrebbe un forte addensamento dei beneficiari nelle classi di importo più elevate: la metà di essi avrebbe diritto ad un contributo di almeno 2.700 euro e ben il 48% di oltre 3.000 euro; per circa un altro quarto dei beneficiari il contributo teorico oscilla tra i 2.100 ed i 2.700 euro. Meno di 4.000 nuclei beneficerebbero di un contributo teorico non superiore a 900 euro e solo per il 17% del totale delle famiglie l'integrazione monetaria non avrebbe superato i 1.500 euro.

Considerando il valore teorico del contributo, solo un nucleo su sette riceverebbe un importo non superiore a 100 euro al mese. Al contrario questo è il valore massimo mensile del contributo effettivo ricevuto da ben il 53% di tutti i beneficiari; per un altro 43% il sussidio oscilla tra i 100 ed i 125 euro al mese. Dalle elaborazioni della tabella 29 si può rilevare che quasi 3.000 nuclei ricevono un contributo medio, su base annua, di 163 euro; per altri 4.200 circa questo importo si attesta sui 450 euro e per ulteriori 5.262 raggiunge i 750; per oltre 5.000 nuclei il contributo supera di poco i 60 euro al mese: una cifra in se stessa molto modesta, che non sembra in grado di modificare in misura rilevante il loro livello di benessere né di alleggerire significativamente l'onere del canone. A riprova di questa affermazione si rinvia alle informazioni raccolte nella tabella 30.

Tabella 30. Distribuzione per classi di reddito e per classi di canone dei beneficiari aventi diritto ad un contributo non superiore ai 900 euro

Classi di reddito	Classi di canone					Totale
	< 2.500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	7.000 e oltre	
Senza reddito	89	34	97	114	39	373
Fino a 4.999	118	13	20	17	5	173
Da 5.000 a 9.999	1.020	94	45	17	2	1.178
Da 10.000 a 14.999	617	980	240	46	14	1.897
Da 15.000 a 19.999	4	958	3.026	329	30	4.347
Da 20.000 a 24.999	-	7	1.453	1.158	41	2.659
Da 25.000 e oltre	-	-	145	1.063	512	1.720
Totale	1.848	2.086	5.026	2.744	643	12.347

Come si può osservare tre su quattro dei beneficiari del fondo che ricevono un contributo di così modesta entità dichiara un reddito imponibile di almeno 15.000 euro; di questi nuclei quasi il 90% paga un canone di almeno 4.000 euro all'anno.

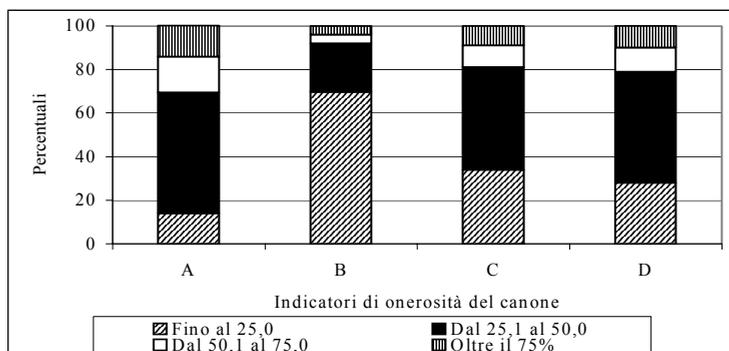
9. Efficacia e riduzione del disagio

Per valutare gli effetti prodotti dall'azione del fondo sui beneficiari dei suoi contributi è ovviamente necessario approfondire l'analisi. Un primo aspetto al quale è opportuno fare riferimento è la valutazione del livello di efficacia conseguita con l'erogazione dei contributi. Tale valutazione può essere svolta mettendo a raffronto la quantità di risorse occorrenti per assegnare ad ogni nucleo l'ammontare del sussidio calcolato applicando tutti i criteri di contribuzione definiti dalla Regione con l'ammontare effettivo del finanziamento erogato. In sostanza, una misura del successo conseguito con questa politica è individuabile nel rapporto tra la somma dei finanziamenti regionali e comunali e l'ammontare delle risorse di cui si dovrebbe disporre per abbassare l'incidenza del canone sui valori Ise entro i limiti minimi previsti, considerando che il contributo unitario non può eccedere gli importi massimi previsti per ogni fascia di utenza; questo secondo ammontare corrisponde a ciò che in questo lavoro è definito contributo teorico. Sulla base di questo indicatore di efficacia si può sostenere che, nel 2005, il tasso di successo del fondo è stato attorno al 42%; un livello non trascurabile di conseguimento dell'obiettivo. Per migliorare questo risultato si può agire su entrambi i termini del rapporto che lo determina. Fermo restando i criteri di contribuzione già definiti, per aumentare l'efficacia dello strumento è indispensabile accrescere la sua dote finanziaria; per contro se la scarsità delle risorse non consente di accrescere i finanziamenti, il tasso di efficacia può essere accresciuto rendendo più selettivi i criteri di eleggibilità e/o modificando i criteri di determinazione del contributo teorico. Naturalmente, si può anche intervenire contemporaneamente sul divisore e sul dividendo del rapporto che definisce l'indicatore di efficacia.

Per una più analitica valutazione degli effetti prodotti dall'azione del fondo ed anche per fornire maggiori elementi di conoscenza per decidere su eventuali modifiche dei criteri di gestione dello strumento, può essere utile verificare come i sussidi del fondo modificherebbero ed effettivamente modificano l'onerosità dei canoni sui redditi dei nuclei familiari considerati.

Il grafico 27 e la tabella 31, analizzano, con un diverso livello di dettaglio, la distribuzione dei beneficiari del fondo, in base a vari indicatori di onerosità del canone.

Grafico 27. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classi di incidenza sul reddito imponibile del canone pagato (A), del canone pagato al netto del contributo teorico (B), del canone pagato al netto del contributo totale (C), del canone pagato al netto del contributo regionale (D)



Legenda (A) incidenza percentuale sul reddito imponibile del canone pagato; (B) incidenza percentuale sul reddito imponibile del canone pagato al netto del contributo teorico spettante; (C) incidenza percentuale sul reddito imponibile del canone pagato al netto del contributo totale; (D) incidenza percentuale sul reddito imponibile del canone pagato al netto del contributo regionale.

Dalla lettura della tabella 31 emerge che in assenza dell'intervento del fondo quasi il 30% del totale delle famiglie per il pagamento del canone spenderebbe almeno il 50% del proprio reddito; questa quota del reddito sarebbe assorbita dal canone per una parte esigua di nuclei appartenenti alla fascia B ma per una metà di quelli della fascia A; tra i beneficiari appartenenti a quest'ultima fascia, che sono quelli con minori possibilità economiche, uno su quattro spende per l'affitto più del 75% del proprio reddito. Agli estremi opposti della scala del rapporto canone/reddito troviamo che per meno del 15% del numero totale dei beneficiari il pagamento dell'affitto inciderebbe per non più del 25% del reddito.

Assomma esattamente al 10% la percentuale dei beneficiari di fascia A che spenderebbe in affitto non più del 30% del proprio reddito e a non più dell'1,2% la quota di quelli per i quali l'affitto ne assorbirebbe non più del 20%.

Risorse sufficienti a soddisfare il fabbisogno finanziario determinato applicando la normativa regionale avrebbero generato una rilevante migrazione di nuclei verso le classi di incidenza più basse. Un nucleo su cinque si sarebbe collocato nella prima classe di incidenza, destinando al pagamento del canone non più del 15% del reddito, e uno su due non più del 20%; quasi l'80% del numero complessivo dei beneficiari si collocherebbe in fasce di incidenza che contengono l'assorbimento della spesa da canone

entro il 30% del reddito. Per contro diverrebbe un fenomeno esiguo l'attribuzione di nuclei alle classi di incidenza nella quali il canone assorbirebbe almeno la metà del reddito.

Distribuendo il totale dei beneficiari tra le due fasce A e B, risulta evidente come l'eventuale erogazione del contributo teorico spettante avrebbe beneficiato soprattutto i nuclei familiari in condizioni economiche più favorevoli. Oltre un terzo del totale dei beneficiari di classe A dovrebbe destinare al pagamento del canone non più del 15% del reddito e quasi il 50% non più del 20%. Entro questa percentuale d'incidenza si colloca anche il 60% dei beneficiari di fascia B. Questa ultima percentuale è superiore a quella della stessa classe di incidenza dei beneficiari della fascia A. Tuttavia, ciò non contraddice l'affermazione che a beneficiare in maniera più rilevante del pagamento dell'intero contributo teorico sarebbero soprattutto i beneficiari appartenenti alla fascia A. Infatti, mentre i beneficiari di fascia B che, con il pagamento del contributo teorico, vedrebbero abbassarsi l'incidenza del canone a non oltre il 20%, in assenza del contributo sono in grande maggioranza collocati nelle classi di incidenza immediatamente superiori, per i beneficiari di fascia A è più elevato il numero di classi di incidenza che devono scendere per arrivare a questo livello di incidenza massima.

Naturalmente l'indisponibilità di risorse sufficienti non permette al fondo di dispiegare tutta intera la propria efficacia.

Tuttavia, gli esiti positivi della sua azione risultano rilevanti anche analizzando gli effetti prodotti dalla distribuzione delle risorse effettivamente disponibili nel 2005. Confrontando la seconda e la quarta colonna della tabella 31, si evince che l'impiego del totale delle risorse regionali e comunali ha permesso di quadruplicare la quota delle famiglie che al pagamento dell'affitto deve destinare non più di un quinto del proprio reddito. L'erogazione del sussidio ha permesso di elevare ad un terzo del totale la quota dei beneficiari che destina al pagamento del canone non più del 25% del reddito fiscale dichiarato; tale quota non raggiungeva il 15% prima dell'intervento del fondo. Gli effetti positivi dell'integrazione sono evidenti anche all'estremo opposto della scala dell'onerosità del canone. L'erogazione dei contributi fa scendere da oltre il 30% a meno del 10% la percentuale delle famiglie che deve riservare almeno il 50% del reddito al pagamento dell'affitto.

A conferma del rilievo dell'azione del fondo possono essere esaminate le elaborazioni contenute nella tabella 32 che riporta, per ogni classe di reddito, il livello medio di onerosità sul reddito Irpef del canone pagato e di quelli al netto dei sussidi teorico ed effettivo.

Tabella 31. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classi di incidenza sul reddito imponibile (solo beneficiari con reddito Irpef diverso da zero)

Classi di incidenza	Percentuale sul reddito imponibile del			
	(A)	(B)	(C)	(D)
Fascia A				
Fino al 15,0	0,2	36,6	0,7	0,4
Dal 15,1 al 20,0	1,0	12,8	5,9	3,4
Dal 20,1 al 25,0	2,9	10,9	12,7	10,2
Dal 25,1 al 30,0	5,9	9,0	12,9	12,6
Dal 30,1 al 35,0	9,4	6,9	12,1	12,1
Dal 35,1 al 40,0	10,8	4,8	10,4	10,8
Dal 40,1 al 45,0	10,6	3,6	8,1	9,1
Dal 45,1 al 50,0	9,3	2,6	6,3	7,0
Dal 50,1 al 75,0	26,3	6,3	16,3	18,2
Dal 75,1 al 100,0	9,9	2,4	5,8	6,6
100,01 e oltre	13,7	4,1	8,7	9,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Fascia B				
Fino al 15,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dal 15,1 al 20,0	1,9	60,5	4,6	3,3
Dal 20,1 al 25,0	26,4	22,6	50,5	44,7
Dal 25,1 al 30,0	27,9	9,3	22,1	25,4
Dal 30,1 al 35,0	20,1	4,2	12,1	13,7
Dal 35,1 al 40,0	12,0	1,6	5,9	6,8
Dal 40,1 al 45,0	6,0	0,7	2,6	3,2
Dal 45,1 al 50,0	2,9	0,3	0,9	1,1
Dal 50,1 al 75,0	2,1	0,3	0,9	1,1
Dal 75,1 al 100,0	0,2	0,2	0,1	0,1
100,01 e oltre	0,5	0,3	0,5	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale				
Fino al 15,0	0,1	21,5	0,4	0,3
Dal 15,1 al 20,0	1,4	32,5	5,4	3,4
Dal 20,1 al 25,0	12,6	15,7	28,2	24,4
Dal 25,1 al 30,0	15,0	9,1	16,7	17,9
Dal 30,1 al 35,0	13,8	5,8	12,1	12,8
Dal 35,1 al 40,0	11,3	3,5	8,5	9,1
Dal 40,1 al 45,0	8,7	2,4	5,8	6,7
Dal 45,1 al 50,0	6,7	1,7	4,1	4,6
Dal 50,1 al 75,0	16,3	3,8	10,0	11,2
Dal 75,1 al 100,0	5,9	1,4	3,5	3,9
100,01 e oltre	8,3	2,6	5,3	5,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Legenda (A) Canone pagato; (B) Canone pagato al netto del contributo teorico spettante; (C) Canone pagato al netto del contributo totale; (D) Canone pagato al netto del contributo regionale

Come si può osservare, per l'insieme dei beneficiari il canone assorbe il 40% del reddito; escludendo dal computo i casi nei quali il reddito è inferiore al canone, questa percentuale resta comunque elevata, attestandosi attorno al 37%. Se si considerano i soli nuclei familiari classificati nella fascia A la gravosità del canone diventa ancora più pesante, assorbendo in media oltre il 50% del reddito. Ovviamente, in ogni caso, la percentuale del reddito che residua dopo il pagamento del canone si assottiglia mano a mano che si passa dalle classi di reddito più alte a quelle più basse.

L'attribuzione ad ogni beneficiario del contributo teorico avrebbe comportato un abbattimento rilevante della percentuale media del reddito assorbita dal canone: per i nuclei di fascia A l'abbassamento della pressione del canone sul reddito sarebbe stato dell'ordine di 30 punti percentuali e per l'insieme dei nuclei di oltre 17. Come ci si sarebbe potuto attendere gli effetti più vantaggiosi si sarebbero riversati sui nuclei più deboli. Una semplificazione delle conseguenze positive dell'azione del fondo sui beneficiari delle diverse classi di reddito, derivanti dalla disponibilità di risorse finanziarie pari al fabbisogno, è tradotto visivamente nel grafico 28. In esso, relativamente ai soli beneficiari di fascia A il cui reddito dichiarato è superiore al canone pagato, per ogni classe di reddito sono riportate le differenze rispetto all'incidenza percentuale del canone pagato sul reddito delle incidenze, sempre su questo ultimo parametro, del canone al netto, di volta in volta, del contributo teorico, di quello effettivamente erogato ad ogni beneficiario, e di quello che sarebbe stato erogato con le sole risorse regionali.

Se ai nuclei presi in considerazione fosse stato possibile erogare l'intero importo del contributo teorico la pressione del canone sul reddito si sarebbe ridotta di ben 26 punti percentuali. I beneficiari con un reddito inferiore a 4.999 euro, ricevendo il contributo pieno si gioverebbero di una riduzione dell'incidenza del canone sul reddito di oltre 60 punti percentuali e quelli della classe di reddito successiva di oltre 35 punti percentuali. Con l'aumentare del reddito anche l'effetto teorico si attenua.

Tanto l'osservazione del grafico 28, relativo solo ad una parte della nostra popolazione di riferimento, quanto la lettura della tabella 32 confermano quanto già emerso dall'esame delle altre informazioni raccolte in questo paragrafo, e cioè che gli effetti reali prodotti dallo strumento risentono fortemente dell'insufficienza delle risorse di cui può disporre. Rischierebbe, tuttavia, di risultare affrettata una valutazione che considerasse tali effetti di scarso rilievo. Soprattutto per i nuclei collocati nelle posizioni più basse della distribuzione del reddito anche gli importi del sussidio effettivamente ricevuti concorrono a rendere disponibile per altri consumi quote rilevanti di reddito in precedenza destinate al pagamento del canone.

Tabella 32. Incidenza percentuale del canone sul reddito imponibile del canone pagato e di quello al netto del contributo teorico, regionale e totale nelle diverse classi di reddito Irpef dei beneficiari

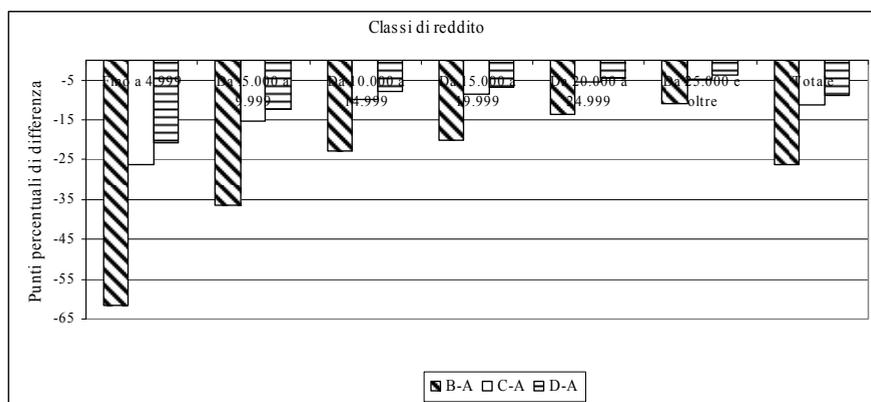
Classi di reddito Irpef	Tutti i beneficiari				Beneficiari con reddito maggiore del canone			
	Percentuale sul reddito imponibile del:							
	(A)	(B)	(C)	(D)	(A)	(B)	(C)	(D)
Fascia A								
Fino a 4.999	177,0	76,5	134,5	143,2	74,9	11,9	48,6	54,0
Da .5.000 a 9.999	65,8	27,8	49,6	53,0	59,6	23,1	44,2	47,3
Da 10.000 a 14.999	42,6	19,8	32,9	34,9	42,6	19,8	32,9	34,9
Da 15.000 a 19.999	40,3	20,3	31,8	33,6	40,3	20,3	31,8	33,6
Da 20.000 a 24.999	25,1	13,0	19,6	20,5	25,1	13,0	19,6	20,5
Da 25.000 e oltre	19,1	8,2	14,4	15,4	19,1	8,2	14,4	15,4
Totale	53,1	23,9	40,7	43,3	47,0	20,6	35,8	38,1
Fascia B								
Fino a 4.999	177,2	129,1	155,2	160,9	90,7	80,7	86,3	87,3
Da .5.000 a 9.999	72,9	51,1	64,0	65,7	69,6	48,8	61,1	62,7
Da 10.000 a 14.999	32,9	23,7	29,0	29,8	32,9	23,7	29,0	29,8
Da 15.000 a 19.999	32,2	21,6	27,7	28,6	32,2	21,6	27,7	28,6
Da 20.000 a 24.999	28,1	20,5	24,8	25,5	28,1	20,5	24,8	25,5
Da 25.000 e oltre	25,0	20,6	23,1	23,5	25,0	20,6	23,1	23,5
Totale	29,9	21,3	26,2	27,0	29,7	21,2	26,1	26,9
Fasce A e B								
Fino a 4.999	177,0	78,5	135,2	143,8	75,1	12,7	49,0	54,4
Da .5.000 a 9.999	65,8	27,9	49,7	53,0	59,7	23,3	44,3	47,4
Da 10.000 a 14.999	41,9	20,1	32,7	34,6	41,9	20,0	32,6	34,5
Da 15.000 a 19.999	33,1	21,5	28,2	29,2	33,1	21,5	28,2	29,2
Da 20.000 a 24.999	28,1	20,5	24,8	25,5	28,1	20,5	24,8	25,5
Da 25.000 e oltre	25,0	20,5	23,1	23,5	25,0	20,5	23,1	23,5
Totale	39,6	22,4	32,3	33,8	36,7	21,0	30,0	31,4

Legenda (A) Canone pagato; (B) Canone pagato al netto del contributo teorico spettante; (C) Canone pagato al netto del contributo totale; (D) Canone pagato al netto del contributo regionale.

Considerando i soli beneficiari presi in esame per elaborare il grafico 28, l'ottenimento del contributo del fondo consente di recuperare, in media, oltre 10 punti percentuali del reddito fiscale imponibile da utilizzare in impieghi alternativi al pagamento del canone; questa percentuale supera i 25 punti per i nuclei appartenenti alla classe di reddito più bassa ed i 15 per quelli che dichiarano al fisco tra i 5.000 ed i 9.999 euro di reddito all'anno.

Quando l'esame viene condotto sull'insieme dei beneficiari, l'effetto complessivo si attenua, ma senza diventare irrisorio. Dalla lettura delle informazioni riportate nell'ultima riga della tabella 32 emerge che, nel complesso, le risorse effettivamente erogate permettono, ai loro beneficiari, di risparmiare, nel pagamento degli affitti, 7,3 punti percentuali del loro reddito; per i soli beneficiari con redditi superiori ai canoni pagati il risparmio si attesta sui 6,7 punti. Anche in questi casi, il livello del beneficio è correlato inversamente al reddito di chi riceve il sussidio.

Grafico 28. Beneficiari appartenenti alla fascia A con reddito dichiarato superiore al canone pagato. Indicatori dell'incidenza del fondo sull'onerosità dei canoni



Legenda Incidenza percentuale sul reddito Irpef; (A) del canone pagato; (B) del canone pagato al netto del contributo teorico spettante; (C) del canone pagato al netto del contributo totale; (D) del canone pagato al netto del contributo regionale.

Per completare la disamina degli effetti prodotti con la gestione delle risorse del fondo nel 2005 sono state elaborate le informazioni sul numero di mesi di canoni corrispondenti all'ammontare del contributo teorico e di quello effettivo. Il numero delle mensilità dei canoni ai quali si potrebbe o si fa effettivamente fronte con sussidio teorico ed effettivo fornisce una misura di immediata percezione dei risultati dello strumento di cui ci stiamo occupando. Anche l'analisi di questo indicatore fornisce un ulteriore indizio della necessità di affrontare il problema delle risorse finanziarie di cui dotare il fondo, ma al tempo stesso conferma l'erroneità in cui si incorrerebbe sottovalutandone gli effetti.

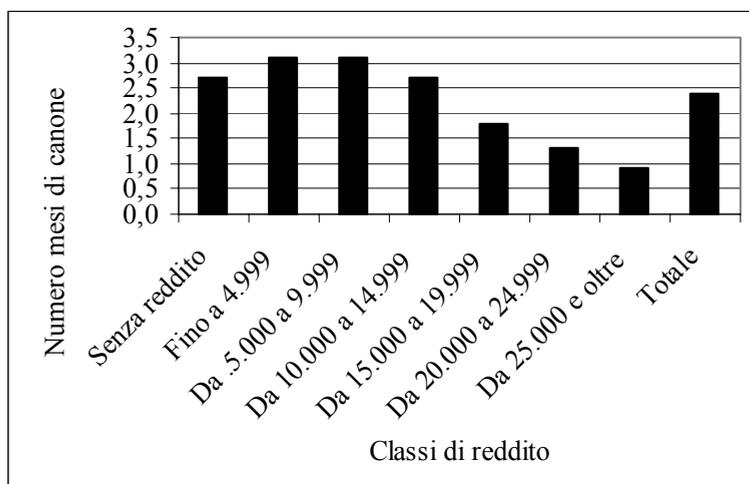
Tabella 33. Numero medio di mesi dei canoni ai quali corrisponde il contributo teorico, totale e regionale per classi di reddito dei beneficiari e classi di canone pagato

Classi di reddito	Classi di canone					Totale
	< 2.500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	7.000 e oltre	
Contributo teorico						
Senza reddito	11,3	9,8	7,2	5,3	4,4	6,5
Fino a 4.999	10,9	10,5	7,7	5,9	4,6	7,4
Da .5.000 a 9.999	8,0	9,7	7,8	6,0	4,7	7,4
Da 10.000 a 14.999	5,2	6,8	7,6	6,0	4,7	6,5
Da 15.000 a 19.999	2,3	1,7	4,3	4,7	3,8	4,2
Da 20.000 a 24.999	-	0,2	2,0	3,7	3,5	3,1
Da 25.000 e oltre	-	11,5	0,7	1,6	2,7	2,0
Totale	7,8	7,2	6,1	5,0	4,0	5,6
Contributo totale						
Senza reddito	4,8	4,0	2,9	2,2	1,8	2,7
Fino a 4.999	4,6	4,4	3,3	2,5	2,0	3,1
Da .5.000 a 9.999	3,4	4,1	3,3	2,6	2,0	3,1
Da 10.000 a 14.999	2,2	2,9	3,2	2,5	2,0	2,7
Da 15.000 a 19.999	1,0	0,7	1,8	2,0	1,6	1,8
Da 20.000 a 24.999	-	0,1	0,9	1,6	1,5	1,3
Da 25.000 e oltre	-	4,6	0,3	0,7	1,1	0,9
Totale	3,3	3,0	2,6	2,1	1,7	2,4
Contributo regionale						
Senza reddito	3,8	3,3	2,4	1,8	1,5	2,2
Fino a 4.999	3,6	3,5	2,6	2,0	1,6	2,5
Da .5.000 a 9.999	2,7	3,3	2,6	2,0	1,6	2,5
Da 10.000 a 14.999	1,8	2,3	2,5	2,0	1,6	2,2
Da 15.000 a 19.999	0,8	0,6	1,5	1,6	1,3	1,4
Da 20.000 a 24.999	-	0,1	0,7	1,2	1,2	1,1
Da 25.000 e oltre	-	3,9	0,3	0,5	0,9	0,7
Totale	2,6	2,4	2,0	1,7	1,4	1,9

Con il totale dei contributi iscritti, per il 2005, nei bilanci della Regione e dei Comuni, le famiglie alle quali sono stati distribuiti hanno potuto pagare in media 2,4 mensilità degli affitti; la possibilità di finanziare l'intero fabbisogno avrebbe fatto corrispondere il contributo quasi a sei mensilità del canone. Dalla lettura delle tabelle 33 e 34 si trae anche conferma del crescente impatto positivo esplicito dal fondo mano a mano che peggiorano le condizioni economiche dei beneficiari dei contributi. Innanzi tutto si può osservare che i contributi ricevuti corrispondono, in media, a 3 mensilità del canone per i beneficiari appartenenti alla fascia A e ad 1,9 per quelli classificati nella fascia B.

Un approfondimento dell'analisi può essere svolto incrociando il numero di mensilità che possono essere pagate con il contributo con la distribuzione dei beneficiari per classi di reddito e quella dei canoni per classi di importo.

Grafico 29. Numero medio di mesi di canone corrispondenti al contributo totale erogato per classi di reddito dei beneficiari



I nuclei familiari a basso reddito hanno ricevuto un contributo corrispondente ad un numero di mensilità intorno alle tre. Appena al di sotto di questo numero si collocano i beneficiari che hanno dichiarato di non percepire alcun reddito e quelli che si collocano nella fascia compresa tra i 15.000 ed i 19.999 euro; i percettori di redditi oscillanti tra i 5.000 ed i 14.999 euro, con il sussidio possono pagare 3,1 mesi del canone. Naturalmente, per i beneficiari più “ricchi” l’effetto si conferma molto contenuto: quanto ricevuto dal fondo dalle famiglie appartenenti alla classe di reddito più elevata, assomma a meno di una mensilità di canone; corrisponde a poco più di una il contributo erogato ai beneficiari con un imponibile dichiarato tra i 20 ed i 25 mila euro.

Come è evidente dall’osservazione del grafico 30 per gli inquilini che pagano i canoni più elevati le somme ricevute permettono di pagare poco più di un mese e mezzo di affitto.

Un aspetto al quale sembra opportuno far un cenno, per concludere, è quello evidenziato dalle informazioni sintetizzate nella tabella 34. La sua lettura permette di osservare che la dimensione demografica dei Comuni in cui sono localizzati gli alloggi è una variabile con scarsa influenza nella determinazione del numero medio di mensilità dell’affitto corrispondente al contributo ricevuto. Nei Comuni di piccolissima dimensione, definendo così quelli con non più di 5.000 abitanti, il numero di mensilità per la totalità dei beneficiari è di 2,6; in quelli grandi, con più di 50.000 abitanti, e nei capoluoghi di provincia questo numero si abbassa a 2,4.

Grafico 30. Numero medio di mesi di canone corrispondenti al contributo totale erogato per classi di canone pagato

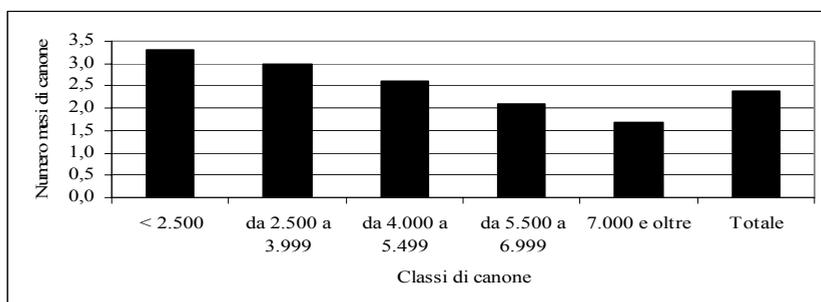


Tabella 34. Numero medio di mesi dei canoni ai quali corrisponde il contributo teorico, totale e regionale per classi di classi di dimensione demografica dei Comuni

Classi di dimensione demografica dei Comuni	Numero di mensilità del canone annuale corrispondente al contributo		
	teorico	totale	regionale
Beneficiari di fascia A			
Fino a 2.000	8,1	3,5	2,7
Da 2.001 a 5.000	8,0	3,3	2,7
Da 5.001 a 10.000	7,3	3,1	2,5
Da 10.001 a 20.000	7,1	2,9	2,4
Da 20.001 a 50.000	6,9	2,8	2,3
Da 50.001 a 70.000	7,2	3,1	2,4
Capoluoghi	6,9	2,9	2,3
Totale	7,0	3,0	2,4
Beneficiari di fascia B			
Fino a 2.000	2,6	1,1	0,9
Da 2.001 a 5.000	3,0	1,2	1,0
Da 5.001 a 10.000	3,3	1,4	1,1
Da 10.001 a 20.000	3,4	1,4	1,1
Da 20.001 a 50.000	3,4	1,4	1,1
Da 50.001 a 70.000	3,5	1,5	1,2
Capoluoghi	3,5	1,5	1,2
Totale	3,4	1,4	1,1
Beneficiari di fasce A e B			
Fino a 2.000	6,1	2,6	2,1
Da 2.001 a 5.000	6,2	2,6	2,1
Da 5.001 a 10.000	5,7	2,4	1,9
Da 10.001 a 20.000	5,5	2,3	1,9
Da 20.001 a 50.000	5,4	2,2	1,8
Da 50.001 a 70.000	5,5	2,4	1,9
Capoluoghi	5,5	2,4	1,9
Totale	5,6	2,4	1,9

Capitolo quarto

Nota metodologica sull'archivio

Le analisi e le riflessioni sviluppate nel terzo capitolo del lavoro si basano sulle elaborazioni delle informazioni raccolte con le domande presentate ai Comuni dai nuclei familiari che nel 2005 hanno concorso al contributo per l'affitto erogato dal fondo di cui ci occupiamo in questo volume.

I criteri di eleggibilità e di contribuzione del fondo per il 2005 furono stabiliti dalla Giunta regionale con la deliberazione n. 269 del 14 febbraio 2005 (*Fondo regionale per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 38 della L. R. 24 del 09/08/2001. Criteri attuativi. Anno 2005*), pubblicata sul *Bollettino Ufficiale* della Regione il successivo 2 marzo. Questa stessa delibera definì anche il calendario di apertura e chiusura dei bandi comunali per la raccolta delle domande e la scadenza per la trasmissione alla Regione da parte dei Comuni dei dati relativi ad ogni singola domanda. Fu stabilito che i bandi comunali dovessero essere aperti entro e non oltre il 30/03/2005 e chiusi entro e non oltre il 30/05/2005. Il termine ultimo per l'inoltro dei dati alla Regione fu fissato al 30 giugno 2005, prorogato al 26 settembre su richiesta di alcune amministrazioni comunali, le quali giustificarono la loro impossibilità di rispettare l'iniziale scadenza con difficoltà di adattamento delle loro procedure alla procedura informatica adottata dalla regione nel 2005 per la gestione amministrativa del fondo.

L'adozione di tale procedura ha permesso la formazione del nostro archivio, che permette di esaminare l'intera area del disagio abitativo sul quale il fondo interviene. A partire dal 2005 la Regione ha, infatti, messo in rete un programma informatico per la gestione del fondo nel quale i Comuni devono caricare le informazioni relative alle singole domande. Il programma, elaborando le informazioni immesse, definisce l'ammissibilità o meno delle singole domande e, se ammissibile, determina la collocazione del beneficiario nella fascia Ise/Isee, calcola l'ammontare del contributo teorico e del contributo effettivamente erogabile, ripartito tra la quota regionale e comunale. Poiché la ripartizione tra i Comuni delle risorse a disposizione della Regione, sarebbe stata fatta sulla base del fabbisogno rilevato alla data fissata come termine ultimo (30 giugno poi prorogato al 26

settembre) per il caricamento delle domande utilizzando il programma in rete, i Comuni non poterono fare a meno di fornire le informazioni richieste, almeno tutte quelle aventi rilievo per definire l'ammissibilità della domanda e l'ammontare del contributo.

Rispetto agli anni precedenti al 2005 il ricorso ad un programma informatico in rete per la gestione amministrativa del fondo ha costituito una grande innovazione. Il prospetto 1, riportato qui di seguito, elenca le informazioni che confluiscono nel nostro archivio. Le notizie richieste ai concorrenti al fondo hanno subito, nel corso del tempo, solo poche modifiche. Anche i risultati dei bandi fino al 2004 avrebbero quindi potuto produrre un archivio relativo alla totalità dei concorrenti al fondo. Proprio con questo obiettivo le amministrazioni comunali furono, fin dall'inizio dell'operatività del fondo, invitate ad inviare alla Regione l'archivio informatizzato delle domande raccolte. Alcune, con diligenza, aderirono a quell'invito, e le informazioni così raccolte permisero di formare archivi incompleti la cui elaborazione è alla base dei lavori già citati sul fondo. Nei confronti dei Comuni che non inviarono le informazioni dettagliate non fu possibile applicare alcuna sanzione. L'invio di tali informazioni era, infatti, volontario poiché ai fini della partecipazione al riparto dei fondi regionali ai Comuni era richiesto l'invio, per ogni fascia di utenza, dei soli dati aggregati relativi al numero dei nuclei aventi diritto al contributo e l'importo del contributo teorico complessivo.

La nuova procedura per la gestione amministrativa del fondo, con l'obbligo per tutti i Comuni di utilizzare il programma informatico predisposto dalla Regione, costituisce un rilevante passo in avanti per produrre una base di dati permanente ed aggiornabile nel tempo la cui elaborazione permetta di monitorare l'evoluzione qualitativa e quantitativa di un'area ampia del disagio abitativo e, eventualmente, di intervenire sui criteri di eleggibilità e di contribuzione di questo strumento; per una rassegna dei casi e delle problematiche connesse alla produzione di archivi statistici partendo da fonti amministrative si rinvia ai numerosi saggi raccolti in Filippucci [2000].

L'aver attivato un processo di produzione delle informazioni costituisce senza dubbio un evento di grande importanza; nel loro impiego è, tuttavia, opportuno valutare anche la qualità delle informazioni prodotte.

Quanto a finalità, le informazioni che costituiscono il nostro archivio possono essere suddivise in due categorie: quelle indispensabili ai fini della procedura amministrativa del fondo e quelle la cui disponibilità contribuisce ad accrescere la conoscenza del fenomeno indagato. Naturalmente anche le informazioni di ordine amministrativo costituiscono una fonte primaria di conoscenza. Ma tra le due categorie di informazioni si riscontra

una certa disomogeneità, quanto ad accuratezza, e si sottovaluta la rilevanza che le notizie con finalità più prettamente conoscitive potrebbero avere ai fini della riformulazione di una determinata politica.

Anche quando, come nel nostro caso, si rende obbligatoria la fornitura sia delle informazioni amministrative sia di quelle classificabili con finalità conoscitive, non di rado queste ultime ricevono, dagli addetti alla loro raccolta, un'attenzione attenuata, quando non vengono addirittura neanche richieste, essendo ritenute superflue per il raggiungimento dell'obiettivo.

Nel nostro archivio le notizie non strettamente necessarie ai fini della gestione amministrativa del fondo sono tutte quelle relative alle caratteristiche dell'alloggio. Ad esse vanno aggiunte le informazioni relative al numero di componenti il nucleo familiare, tipo di reddito percepito, numero di figli a carico ai fini fiscali, tipologia del contratto di locazione. Tutte queste informazioni dovevano essere fornite direttamente dal soggetto che si presentava agli uffici comunali per fare la richiesta di contributo. Se si eccettua quella relativa alla numerosità del nucleo familiare, nel nostro archivio nessuna di queste informazioni è disponibile per tutti i beneficiari del fondo. Ciò è giustificato solo per il numero di figli a carico. Per le altre notizie è difficile dire in quale misura i richiedenti il sussidio non sono stati in grado di fornirle ed in quale invece la parzialità dell'archivio può essere imputata alla sottovalutazione della loro importanza da parte dei soggetti incaricati di raccoglierle e trasmetterle alla Regione.

L'impiego di dati dell'archivio aventi finalità conoscitive devono essere interpretati con una certa cautela. Soprattutto quelli relativi alle caratteristiche fisiche degli alloggi. Se si escludono le notizie relative alla disponibilità nell'alloggio della cucina e del bagno, le altre informazioni richieste comportano, da parte di chi le fornisce, una valutazione soggettiva che potrebbe non riflettere con precisione l'effettivo stato delle cose. Così, per esempio, il giudizio sullo stato di conservazione dell'alloggio in cui si abita e dello stabile di cui esso è parte, non potendosi basare sulla considerazione di parametri oggettivi, può con una certa facilità superare i confini che dovrebbero separare una situazione dall'altra. Anche l'interpretazione delle risposte fornite alla domanda sulla superficie dell'alloggio deve essere fatta con cautela, sia perché non è specificato se quella che si richiede di indicare è la superficie utile o di altro tipo, sia perché il dato che viene fornito non è, verosimilmente, il risultato di una preventiva misurazione.

Naturalmente le informazioni strettamente necessarie per il calcolo del contributo oltre ad essere state fornite da tutti gli aspiranti al sussidio sono anche molto dettagliate. Tutte le notizie necessarie al calcolo dell'Ise e dell'Isee, in sostanza tutte le notizie relative al reddito ed al patrimonio dei nuclei familiari, vengono ricavate dai Comuni che raccolgono le domande

dagli attestati Ise/Isee rilasciati dall'Inps o dagli altri enti e organismi autorizzati a tali accertamenti.

L'elaborazione dei dati contenuti nell'archivio è stato preceduto da un controllo della loro qualità. Naturalmente non si è proceduto ad alcuna valutazione della loro attendibilità, anche quando l'incrocio di più variabili facevano emergere situazioni di incoerenza. In un numero rilevante di casi è risultato, come si è visto, che il nucleo familiare ha dichiarato di non percepire alcun reddito, pur pagando canoni di importo non trascurabile; in altri casi il canone pagato si è rivelato più elevato del reddito percepito. Anche incrociando il dato sul numero di stanze con la superficie dell'alloggio si sarebbero ottenuti risultati stridenti.

Già nella sua originaria composizione l'archivio presentava, tutto sommato, una trascurabile frequenza di errori di digitazione, riguardanti soprattutto le date di nascita dei presentatori della domanda, facilmente corretti.

Per completare questa sintetica nota metodologica, è opportuno segnalare che nelle analisi contenute nelle pagine precedenti, per comodità espositiva, nel caso di nuclei composti da più di una persona, il soggetto che in comune ha fatto domanda di contributo è stato identificato con il capofamiglia. Ciò non è necessariamente sempre vero.

Nelle pagine che precedono sono stati analizzati anche i dati relativi ai soggetti che avendone fatto richiesta non sono stati ammessi ad usufruire del contributo del fondo. Questi dati vanno interpretati con molta cautela. Le amministrazioni comunali non erano, infatti, tenute a memorizzare anche le richieste dei soggetti risultati privi dei requisiti di eleggibilità al fondo. I Comuni che hanno trasmesso le informazioni relative ai richiedenti non ammessi sono stati 295, un numero molto elevato e di poco inferiore al totale di quelli raccolti nel nostro archivio. Non è dato sapere se i Comuni mancanti non hanno avuto richieste non ammissibili oppure se pur avendole avute non le hanno registrate. Inoltre, anche per i Comuni che hanno memorizzato ed inviato queste informazioni, non è dato sapere se essi hanno registrato tutte o solo una parte delle domande che sono risultate non ammissibili. Le elaborazioni riportate in precedenza potrebbero, pertanto, sottostimare il fenomeno.

Prospetto 1. Elenco delle informazioni che compongono l'archivio

Informazione	Legenda
Informazioni relative al soggetto che richiede il contributo ed al suo nucleo familiare	
Codice fiscale	
Cognome e Nome	
Stato di nascita	
Comune di nascita	Obbligatorio per i nati in Italia
Provincia di nascita	Obbligatorio per i nati in Italia
Data di nascita	
Comune di residenza	
Provincia di residenza	
Indirizzo e numero civico	
Numero di componenti del nucleo familiare	
Presenza nel nucleo familiare di persone con handicap permanente grave o invalidità superiore al 66%	
Presenza nel nucleo familiare di persone con 65 e più anni	
Informazioni relative alla condizione economica del soggetto che richiede il contributo e del suo nucleo familiare	
Reddito Irpef del nucleo familiare	
Anno di produzione del Reddito IRPEF	
Somma dei redditi Irpef e Irap)	
Tipo di reddito	D = dipendente; A = autonomo; M = misto; P = pensione, \$ = altro
Numero dei figli a carico ai fini Irpef	
Patrimonio mobiliare	
Patrimonio immobiliare	
Valore dell'Ise	
Valore dell'Isee	
Presenza di reddito da pensione	
Presenza solo di reddito da pensione o lavoro dipendente	
Informazioni relative al contratto di locazione	
Canone di locazione mensile	
Mesi di validità del contratto di locazione	valori ammessi compresi tra 1 e 12
Tipologia del contratto di locazione	1 = non fornito; 2 = canone concertato (art. 2 c. 3 L. 431/98); 3 = canone libero legge 431/98 (art. 2, c. 1 L. 431/98); 4 = canone transitorio (art. 5, L.431/98); 5 = equo canone ex L. 392/78; 6 = patto in deroga ex L 359/92; 7 = altro

Prospetto 1. Elenco delle informazioni che compongono l'archivio (*seguito*)

Presenza di sfratto esecutivo	
Alloggio di proprietà di cooperativa	
Informazioni relative al contributo	
Quota di contributo teorico a carico della Regione	
Quota di contributo teorico a carico del Comune	
Quota di contributo erogabile a carico della Regione	
Quota di contributo erogabile a carico del Comune	
Informazioni relative alle caratteristiche dell'alloggio	
Stato di conservazione dell'alloggio	1 = non indicato; 2 = pessimo; 3 = mediocre; 4 = buono
Stato di conservazione del fabbricato	1 = non indicato; 2 = pessimo; 3 = mediocre; 4 = buono
Presenza di una cucina nell'alloggio	1 = non indicato; 2 = esistente; 3 = non esistente
Numero di bagni dell'alloggio	1 = non indicato; 2 = un bagno; 3 = due bagni
Numero di stanze dell'alloggio	1 = non indicato; 2 = una stanza; 3 = due stanze; 4 = tre stanze; 5 = quattro stanze e oltre
Superficie dell'alloggio	1 = non indicato; 2 = fino a 50 mq; 3 = da 51 mq a 75 mq; 4 = da 76 mq a 100 mq; 5 = oltre i 100 mq
Categoria catastale dell'alloggio	

Bibliografia

AA.VV.

2002 *L'interventismo, il liberalismo e la politica della casa*, (a cura di M. Baldini) Rubettino, Soneria Mannelli

2003 *Gli economisti e il problema della casa* (a cura di M. M. Baldini), Rubettino, Soneria Mannelli

Arer Valle d'Aosta

2004 *Rapporto regionale sulla tipologia dei richiedenti il contributo del Fondo per il sostegno alla locazione*, Aosta

Baldini M, Bosi P., Silvestri P. (a cura di)

2004 *La ricchezza dell'equità. Distribuzione del reddito e condizioni di vita in un'area a elevato benessere*, Bologna, il Mulino

Beltramelli L.

2004 *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Bologna, il Mulino

Cave M.

2001, *Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services*, in *OECD Journal on Budgeting*, Volume 1, N° 1

Cerea G.

2003 e 2004 *Rapporto annuale sulle politiche della casa*, Irer, Milano

CDC

2005 *The Guide to Community Preventive Services: What Works to Promote Health?* Oxford University Press, New York
<http://thecommunityguide.org/library/book/>

Chirichiello G.

1995 *Corso di economia politica di base*, Giappichelli Editore, Torino

Filippucci C. (a cura di)

2000 *Tecnologie informatiche e fonti amministrative nella produzione di dati*, Milano, Franco Angeli Editore

- Friedman M.
1995 *Capitalismo e libertà*, Studio Tesi, Pordenone
- Grigsy W. G. e Bourassa S. C.
2004 *Action 8: The Time for Fundamental Program Change?*, in *Housing Policy Debate*, Volume 15, Issue 4
- Hill M.
2003 *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna
- Hanson F. A.
1997 *How poverty lost its Meaning*, in *The Cato Journal*, Vol. 17, n. 2
<http://www.cat.org.pubs/journal/cj17n2-5.html>
- Hirschman, A. O.
1982 *Lealtà, defezione, protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello stato*, Bompiani, Milano
- 1991 *Le retoriche dell'intransigenza. Perversità, futilità, messa a repentaglio*, il Mulino, Bologna
- Kadduri J.
2003 *Should the Housing Voucher Program Become a State-Administered Block Grant*, in *Housing Policy Debate*, Volume 14, Issue 3
- Katz B. e Turner M. A.
2000, *Who Should Run the Housing Voucher Program?: A Reform Proposal*, Working Paper, The Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy, November
www.brookings.edu/es/urban/vouchers/report.pdf
- Lavanda I. e Rampa G.
2004 *Microeconomia. Scelte individuali e benessere sociale*, Caracci editore, Roma
- Lungarella R.
1982 *L'immigrazione egiziana in Emilia-Romagna*, Istituto Fernando Santi, Roma
- 1983 *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, in *Inchiesta*, n. 59.
- 1999a *Il fondo sociale per l'affitto. Alcune valutazioni sulle funzioni delle Regioni e delle amministrazioni comunali*, dattiloscritto, Regione Emilia-Romagna
- 1999b *Le innovazioni nelle politiche per la casa e il fondo per l'affitto*, in *Metronomie*, a. VI n, 16, Dicembre 1999, ora in Lungarella 2001

- 1999c *L'edilizia agevolata nel piano decennale per la casa. Una valutazione d'insieme degli effetti prodotti*, in *Metronomie*, a. VI n, 14, Dicembre 1999, ora in Lungarella 2001
- 2001 *Le politiche per la casa in Emilia-Romagna. Una valutazione*, Clueb, Bologna
- 2003a *Il fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna
- 2003b *20.000 abitazioni in affitto. Valutazione di fattibilità di un programma di edilizia residenziale*, Clueb, Bologna
- 2004 *Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna
- Michelis D.
- 2006 *Le politiche del governo federale statunitense nell'edilizia residenziale. Suggerimenti per il modello italiano*, Ceris-Cnr, Work Paper 11
<http://www.ceris.cnr.it/ceris/workingpaper/abstract/wp2006-11.htm>
- Minelli A.R.
- 2004, *La politica per la casa*, il Mulino, Bologna
- Ministero dei lavori pubblici. Segretariato generale del Cer
- 1999a *Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (art. 11, legge 431/1998). Documento di lavoro su requisiti minimi per l'accesso ai contributi, criteri di dimensionamento dei contributi, ripartizione territoriale del fondo*, Roma
- 1999b *Il comparto delle abitazioni in affitto con particolare riferimento al rapporto tra affitti e condizioni di onerosità*, Roma
- Mises (von) L.
- 1959 *L'azione umana*, a cura di T. Bagiotti, Utet, Torino
- Negri N. e Saraceno C.
- 1996 *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Olsen E.
- 2001 *Hearing on Housing and Community Development Needs: The FY 2003 HUD Budget*
http://banking.senate.gov/01_11hr/112901/olsen.htm
- 2001a *Voucher Policy from the Perspective of the Taxpayer Who Wants Help Low-Income Households*
www.virginia.edu/economics/papers/olsen/FHPR3.pdf

- Premius H., Kem P. A., Varady D. P.
2005 *Housing Vouchers in The United States, Great Britain, and the Netherlands: current issues and Future Perspectives*, in *Housing Policy Debate*, Volume 16, Issues 3/4
- Prizzon F. (a cura)
2005, *Casa e affitti. Il sostegno alla locazione in Piemonte*, Politecnico di Torino. Dipartimento di ingegneria dei sistemi edili e territoriali.
- Regione Emilia-Romagna
2006, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna
- Salvatore D.
2003, *Microeconomia: teoria e applicazioni*, Franco Angeli, Milano
- Sard B., Lawrence P., Fischer W.
2005 *Appropriations Shortfall Cuts Funding for 80.000 Housing Voucher This Year. Congress Rejected Deeper Reduction Sought by Administration*, <http://www.cbpp.org/2-11-05hou.htm>
- 2005a *High Stakes for the Housing Voucher Program in the 2006 Appropriations Bill. Senate Bill's Proposed Funding Policy Would Distribute Funding More Efficiently and Restore Program Stability*, <http://www.cbpp.org/8-24-05hou.htm>
- Schiassi A.
2003, *Un quadro comparativo delle scelte delle Regioni nella gestione del fondo*, in Lungarella 2003
- Susin S.
1999 *Rent Voucher and the Price of Low-Income Housing*, Berkeley Program on Housing and Urban Policy, University of California, Berkeley, Working Paper W98-004, http://repositories.cdlib.org/iber/bphup/working_paper/W98-004
- Sylos Labini P.
1974 *Saggio sulle classi sociali*, Laterza, Bari
- Turner M. A.
2003 *Strengths and Weakness of the Housing Voucher Program*, june, <http://www.urban.org/url.cfm?ID=900635>
- UHD - Department of Housing and Urban Development
2004 *The Flexible Voucher Program: Why A New Approach to Housing Subsidy Is Needed. A White Paper* <http://www.hud.gov/offices/pih/programs/hcv/fvp/wponfvp.pdf>

UHD-USER

2000 *Section 8 Tenant-Based Housing Assistance: A Look Back After 30 Years*, www.huduser.org/Publications/pdf/look.pdf

Clueb
Nuval

Cristina Calizzani, Raffaele Lungarella, *La finanza di progetto in Emilia-Romagna*

Massimo Cataldi – Penelope Vecli, *Guida ai contratti di appalto dei lavori pubblici*

Giovanni De Marchi, Leonardo Draghetti, Raffaele Lungarella, *Governo del territorio, qualità urbana e politiche abitative. La normativa della regione Emilia-Romagna*

Raffaele Lungarella, *20.000 abitazioni in affitto. Valutazione di fattibilità di un programma di edilizia residenziale*

Raffaele Lungarella, *Il fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*

Raffaele Lungarella, *Politiche pubbliche per la casa. L'integrazione al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna*

Raffaele Lungarella (a cura di), *Costruire in sicurezza*

Michele Zanelli (a cura di), *Obiettivo città. Monitoraggio e valutazione dei Programmi di riqualificazione urbana*

Finito di stampare
da Legoprint - Lavis (TN)
Ottobre 2006

