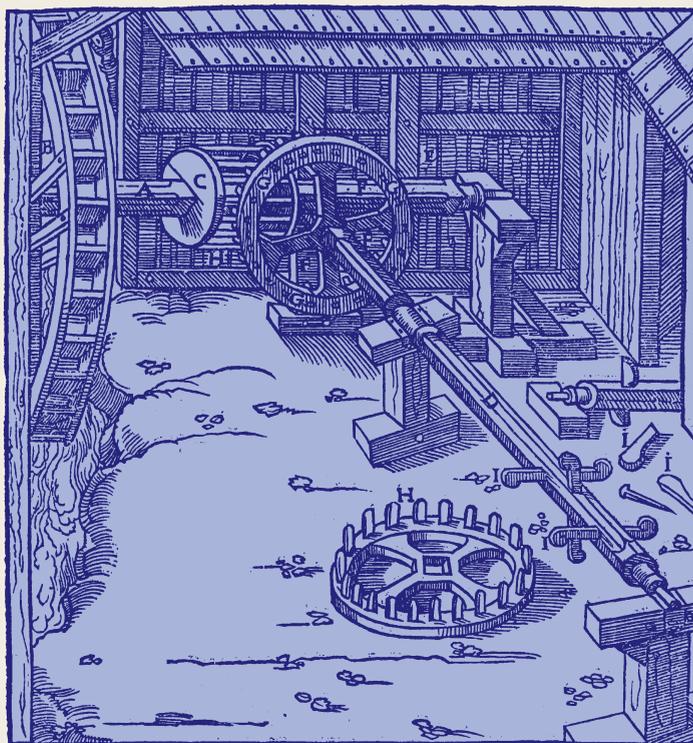


Raffaele Lungarella

# Il fondo per l'affitto

Una valutazione dell'esperienza  
dell'Emilia-Romagna

Presentazione di  
Pier Antonio Rivola







Assessorato alla programmazione territoriale,  
politiche abitative e riqualificazione urbana,  
disciplina generale dei lavori pubblici e osservatorio sugli appalti

Direzione generale alla programmazione territoriale  
e ai sistemi di mobilità

Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Raffaele Lungarella

# Il fondo per l'affitto

Una valutazione dell'esperienza  
dell'Emilia-Romagna

*Contributi di*

Cristina Calizzani e Andrea Schiassi

*Presentazione di*

Pier Antonio Rivola



© 2003 by CLUEB e Regione Emilia-Romagna  
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4, della legge 22 aprile 1941 n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore.

**Lungarella, Raffaele**

Il fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna / Raffaele Lungarella. (in front. contributi di Cristina Calizzani e Andrea Schiassi. Presentazione di Pier Antonio Rivola) – Bologna : CLUEB, 2003  
79 p. ; 24 cm  
ISBN 88-491-2153-9

CLUEB  
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna  
40126 Bologna - Via Marsala 31  
Tel. 051 220736 - Fax 051 237758  
[www.clueb.com](http://www.clueb.com)

## INDICE

<i>Presentazione</i> di Pier Antonio Rivola .....	7
<b>Il fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna</b> Raffaele Lungarella .....	11
<b>1. Premessa</b> .....	11
<b>2. Le caratteristiche del fondo</b> .....	12
2.1. <i>La struttura del fondo nella normativa nazionale</i> .....	13
2.2. <i>Il fondo nella normativa regionale</i> .....	17
2.2.1. <i>Le condizioni di accesso</i> .....	17
2.2.2. <i>La determinazione del contributo</i> .....	20
2.2.3. <i>L'operatività del fondo</i> .....	21
2.2.3.1. <i>L'area del disagio toccata dal fondo</i> .....	21
2.2.3.2. <i>Le risorse disponibili e i contributi erogati</i> .....	26
<b>3. La valutazione del bando per il 2001</b> .....	27
3.1. <i>La demografia dei beneficiari</i> .....	29
3.2. <i>La provenienza geografica</i> .....	32
3.3. <i>Il disagio abitativo fisico</i> .....	35
3.4. <i>Il livello dei canoni</i> .....	37
3.5. <i>La condizione economica dei beneficiari</i> .....	42
3.6. <i>Una valutazione dell'efficacia</i> .....	48
<b>4. Sintesi e conclusioni</b> .....	52
<b>Un'applicazione dell'analisi dei gruppi alla valutazione del Fondo</b> Cristina Calizzani .....	57
<b>Un quadro comparativo delle scelte delle regioni nella gestione del fondo</b> Andrea Schiassi .....	69



# Presentazione

Pier Antonio Rivola\*

Quando ho chiesto al Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di svolgere una valutazione dei risultati conseguiti con la realizzazione di una delle iniziative in cui si articolano le nostre politiche per la casa, l'esito delle analisi non era affatto scontato; tanto più che – anche per l'avvio molto recente dell'iniziativa da scrutinare – non esisteva alcuna precedente elaborazione, anche parziale, sulla problematica che potesse far prevedere quale sarebbe stato l'esito della valutazione. Pertanto, i risultati dell'esame delle informazioni raccolte con il bando emanato nel 2001 – l'ultimo per il quale si disponga di tali informazioni – per l'erogazione dei contributi erogati a valere sul fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito con la legge 431/98, sarebbero potuti anche essere tali da richiedere un radicale cambiamento di strategia alla quale uniformare le decisioni future per la gestione di questo strumento.

Mi sembra che le elaborazioni svolte sull'archivio delle famiglie che hanno beneficiato del fondo nel 2001 non forniscano indicazioni per profondi cambiamenti di strategia. Reputo preziose le considerazioni e le valutazioni contenute nelle pagine di questo volume; sono elaborazioni di particolare importanza per diversi aspetti.

Sebbene relativamente solo ad un suo particolare segmento, questo volume contribuisce a colmare un vuoto di conoscenza sulle caratteristiche del disagio abitativo nella nostra regione. Si tratta, ovviamente, di informazioni non definitive e per di più relative al disagio abitativo di origine unicamente economica. Ma le informazioni dettagliate sulla provenienza geografica, sulle caratteristiche demografiche ecc. dei nuclei familiari che hanno beneficiato del fondo, possono essere particolarmente utili anche per la definizione delle altre iniziative di politica regionale per la casa (e forse non solo per la casa).

Inoltre, dalle valutazioni svolte dal nucleo traiamo conforto sulla bontà della strategia che la Regione ha ritenuto di poter perseguire con l'azione del fondo. Nell'assunzione delle decisioni con le quali abbiamo definito gli obiettivi che ci siamo proposti di perseguire, non abbiamo potuto prescindere dalla ragionevole consapevolezza che le risorse finanziarie a nostra disposizione sarebbero state, verosimilmente, insufficienti a soddisfare il fabbisogno relativo ad un'area del disagio abitativo, impossibile da quantificare a priori, ma che comunque immaginavamo ampia.

Avendo come riferimento l'ammontare delle risorse trasferiteci dallo stato, abbiamo finalizzato le scelte fatte per rendere operativo il fondo al perseguimento contestuale di due obiettivi: intervenire sul maggior numero possibile di famiglie che incontrano difficoltà a

\* Assessore regionale alla programmazione territoriale, politiche abitative, riqualificazione urbana, disciplina generale dei lavori pubblici e osservatorio sugli appalti.

pagare i canoni di mercato; rendere efficace il nostro intervento, concedendo contributi di importi unitari tali da incidere significativamente, abbassandole, sulle percentuali dei redditi assorbite dal pagamento dei canoni. Poiché le nostre scelte dovevano essere fatte senza potere aumentare i fondi a disposizione, questi due obiettivi erano in una certa misura alternativi: il proposito di ampliare la platea dei beneficiari sarebbe potuto andare a discapito del contributo erogabile ad ogni famiglia, e viceversa.

Le analisi svolte dal Nucleo regionale di valutazione evidenziano che i criteri di accesso al fondo, l'importo unitario dei contributi e gli altri parametri scelti per la selezione dei beneficiari, ci hanno consentito di raggiungere un numero molto ampio di beneficiari, contribuendo nel contempo ad alleviare in misura non trascurabile la loro condizione di disagio abitativo.

I dati relativi all'ultimo bando esperito, quello dell'anno scorso, mettono in luce che a beneficiare dei contributi del fondo sono state oltre 35 mila famiglie. È difficile stabilire quanta parte dell'area complessiva delle famiglie che hanno difficoltà a pagare gli affitti di mercato è stata toccata dall'azione del fondo. Tuttavia considerando che le famiglie della nostra regione che vivono in affitto sono circa 250.000 (escluse quelle alle quali sono state assegnate abitazioni di proprietà pubblica), se ne deduce che con questo strumento siamo intervenuti su circa il 15% dei contratti di locazione. È una dimensione che ci rende soddisfatti del modo in cui abbiamo centrato il primo degli obiettivi che ci eravamo proposti.

Anche con riguardo all'altro obiettivo della nostra strategia, le valutazioni contenute in questo volume offrono molti indizi per essere soddisfatto. Nei casi esaminati, prima dell'intervento del fondo le famiglie impiegavano in media il 36% del loro reddito annuo per il pagamento degli affitti. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni ottenuta dal fondo ha permesso alle famiglie interessate di abbattere questa percentuale di ben 9 punti percentuali; a beneficiarne sono state soprattutto le famiglie a più basso reddito. Il livello di efficacia conseguibile con l'azione del fondo sarebbe stato anche più elevato, se ogni famiglia avesse potuto ottenere il contributo che le sarebbe spettato applicando i criteri di determinazione stabiliti dalla Regione. Malgrado le rilevanti risorse aggiuntive apportate dalla Regione e dai Comuni, i finanziamenti di cui lo Stato ha dotato il fondo, si sono, infatti, sempre rivelati insufficienti a soddisfare il fabbisogno espresso dalle famiglie censite dal fondo.

Quello della disponibilità di adeguate risorse finanziarie per la gestione di questo importante strumento di intervento sul mercato dell'affitto, è sicuramente uno dei problemi su cui fissare l'attenzione, e sul quale è necessario richiamare costantemente il governo affinché inverta la tendenza finora seguita e inizi ad incrementare gli stanziamenti di bilancio destinati al fondo.

Le analisi contenute in questo volume mettono bene in luce che il solo ostacolo che può limitare l'azione del fondo e mettere in discussione l'efficacia della sua azione è proprio quello di ordine finanziario. È impensabile che, nell'attuale condizione della finanza pubblica regionale, l'ingente spesa annua che comporta l'erogazione dei contributi del fondo possa essere accollata ai bilanci delle regioni. Nel nostro caso specifico, peraltro, noi contribuiamo al suo finanziamento con cifre non trascurabili, e abbiamo chiesto anche ai comuni di reperire risorse dai loro bilanci. È evidente, quindi, che la possibilità per i cittadini di beneficiare dei contributi per l'integrazione al pagamento dei canoni dipende principalmente dalle decisioni politiche del governo. Quelle assunte finora preoccupano. Le regioni

nel loro insieme hanno più volte inutilmente chiesto un aumento della dotazione del fondo. Il governo ha, invece, ridotto lo stanziamento e, nella stagione della finanza innovativa del ministro dell'economia, anche il finanziamento del fondo è finito nella morsa della normativa taglia spesa.

Se le decisioni del governo in materia di finanza pubblica dovessero continuare indiscriminatamente a tagliare gli stanziamenti senza preoccuparsi delle situazioni concrete sulle quali si interviene, a farne le spese sarebbero anche i beneficiari dei contributi del fondo sociale per l'affitto, come attestano senza ombra di dubbio le analisi e le valutazioni contenute in questo volume.



# Il fondo per l'affitto Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna

Raffaele Lungarella\*

## 1. Premessa

Negli anni '90 dello scorso secolo le politiche per la casa sono state oggetto di molte innovazioni. Innanzitutto, si è spostato il baricentro istituzionale della loro promozione. Con il piano decennale per la casa, promosso con la legge 457/78, alle regioni furono attribuite alcune limitate funzioni in materia di politiche abitative, senza, tuttavia, che negli anni successivi fosse avviato un programma di decentramento delle competenze amministrative e legislative. Solo nella seconda metà dello scorso decennio, con i provvedimenti promossi dall'allora ministro per la funzione pubblica Bassanini volti a realizzare un diffuso decentramento amministrativo, anche nel campo delle politiche abitative le regioni acquisirono una piena autonomia amministrativa. La più recente riforma del titolo V della Costituzione italiana ha completato il trasferimento di funzioni alle regioni, rendendo l'edilizia materia di legislazione concorrente.

Grandi novità sono state introdotte anche con riguardo ad altri aspetti delle politiche abitative. L'incentivazione pubblica fino agli anni a cavallo del passaggio da un secolo all'altro è stata rivolta, in misura pressoché esclusiva, a favorire la diffusione della proprietà della prima casa e ad incrementare il patrimonio pubblico da destinare alla locazione. Se si escludono gli alloggi destinati all'assegnazione in godimento, di proprietà delle cooperative a proprietà indivisa, le politiche abitative, promosse sia dallo stato sia dalle regioni, per lungo tempo non si sono mai proposte di stimolare un'offerta di alloggi privati da offrire in locazione a canoni inferiori a quelli che si determinano sul libero mercato. Negli anni più recenti l'obiettivo principale dell'intervento pubblico nel settore della casa, è, invece, diventato quasi esclusivamente quello di incentivare gli operatori privati a realizzare alloggi da immettere sul mercato a canoni negoziati o predeterminati. A motivare questa scelta è stata soprattutto la convinzione che una maggiore diffusione dell'affitto, se non contribuisce a ridurre il tasso generale della disoccupazione, può almeno stimolare la mobilità della forza lavoro verso quelle aree del paese nelle quali si è raggiunta una condizione di piena occupazione e di scarsità dell'offerta di lavoro locale.

Accanto ad altre relative alle scelte operative (quali, per citarne una, l'abbandono degli incentivi in conto interessi a favore di quelli in conto capitale), la novità sicuramente più rilevante introdotta nel campo delle politiche per la casa in Italia negli ultimi anni è l'aver portato la «questione delle abitazioni» nel contesto delle politiche di welfare state. Con l'istituzione, ex articolo 11 della legge 431/98, del «Fondo nazionale per il sostegno all'acces-

\* Responsabile del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

so alle abitazioni in locazione» (d'ora in avanti solo fondo), il potere politico ha provato ad affrontare il problema della casa attraverso uno strumento nuovo, non finalizzato all'incremento del patrimonio abitativo. Con l'attivazione del fondo, gli interlocutori primari dell'intervento pubblico diventano i locatari degli alloggi, i quali possono ricevere un contributo monetario per alleggerire il peso dei canoni sui loro redditi familiari.

Questo strumento è diventato operativo dopo un periodo relativamente breve dalla sua istituzione. Nella Regione Emilia-Romagna, il primo bando fu emanato nel 2000. È già possibile, quindi, avviare una riflessione sui primi risultati prodotti. Una valutazione sulla sua efficacia può essere svolta relativamente all'esito del bando del 2001. Per quell'anno, infatti, è disponibile l'archivio delle domande presentate dalle famiglie per ottenere il contributo del fondo. La seconda parte di questo lavoro è, perciò, dedicata a un esame delle informazioni raccolte in quell'archivio. Il fondo costituisce una misura di politica abitativa o – a seconda della prospettiva dalla quale la si esamina – di politica sociale che potrebbe diventare permanente: ad impedire che ciò avvenga può essere solo la cessazione del suo finanziamento da parte dello stato. Ma è prevedibile che esso continuerà ad operare almeno per i prossimi anni. Ogni anno le regioni interessate potrebbero modificare anche in maniera radicale i criteri in base ai quali hanno gestito lo strumento nell'anno precedente; lo farebbero, ovviamente, sulla base di analisi e valutazioni che ne consigliassero la necessità o almeno l'opportunità.

Lo svolgimento periodico di valutazioni sull'operatività del fondo diviene importante, pertanto, non solo per verificare in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi perseguiti nell'anno preso in esame, ma anche per ricavare indicazioni per intervenire sulle programmazioni future. Questa seconda finalità, rende le analisi svolte su iniziative attuate con ricorrenza periodica assimilabili alle valutazioni classificate come intermedie.

Nella prima parte del rapporto, dopo una breve illustrazione della finalità e delle caratteristiche costitutive del fondo, ci si sofferma sulla configurazione operativa che al fondo è stata impressa in Emilia-Romagna.

## 2. Le caratteristiche del fondo

Il fondo è stato istituito con l'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 sulla *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo* (più nota come legge Zagatti, dal nome del parlamentare relatore della proposta successivamente trasformata in legge). Con il sostegno finanziario al reddito delle famiglie costrette a rivolgersi al mercato privato dell'affitto, l'obiettivo che il legislatore si è proposto di perseguire è l'attenuazione di quella specifica forma di disagio abitativo derivante dall'insufficienza dei redditi familiari ad acquisire i servizi abitativi ai prezzi correnti di mercato. Questa forma di ausilio monetario non interferisce con il funzionamento dei mercati dell'affitto, come invece avviene quando per legge si stabiliscono i livelli dei canoni o anche solo si determinano i criteri attraverso cui calcolarli.

Uno strumento analogo fu introdotto nella legislazione italiana nel 1978. In quell'anno gli articoli dal 75 al 79 della legge 27 luglio n. 392, la legge sull'equo canone, istituirono e regolamentarono «un fondo sociale per l'integrazione dei canoni di locazione per i conduttori meno abbienti», dotandolo di 240 miliardi di lire per il periodo 1978-1983. Il suo ambito operativo fu, però, ristretto a contenere l'aumento degli affitti che ci si attendeva dal-

l'introduzione della normativa sull'equo canone. Forse anche a causa di questa limitazione quell'iniziativa non produsse effetti rilevanti e, anzi, si può dire che, di fatto, non prese mai avvio. La grande parte dei finanziamenti stanziati restò inutilizzata e, con la legge Zagatti, furono destinati ad incrementare le risorse del nuovo fondo.

### *2.1. La struttura del fondo nella normativa nazionale*

La configurazione istituzionale del fondo e le altre indicazioni per il suo funzionamento sono state definite dalla legge istitutiva e, soprattutto, dal decreto del 7 giugno 1999 emanato dall'allora ministro dei lavori pubblici.

Il fondo oltre a finanziare la concessione di contributi ai singoli richiedenti, può anche sostenere le iniziative intraprese dai comuni per favorire «la mobilità nel settore delle locazioni attraverso il reperimento di alloggi da concedere in locazione per periodi determinati». Per realizzare queste iniziative i comuni possono anche costituire apposite agenzie, oppure sottoscrivere convenzioni con cooperative edilizie che operano sul mercato della locazione. I comuni possono, però, dotarsi di tali agenzie solo, dice la legge, «qualora le disponibilità del fondo lo consentano»; vincolo, questo, che rende del tutto ipotetica la loro costituzione, data l'insufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno.

La sua legge istitutiva assegnò al fondo un finanziamento annuale di 600 miliardi di lire per ognuno dei tre anni dal 1999 al 2001. Le regioni che con più celerità hanno provveduto agli adempimenti amministrativi per avviare l'attività del fondo, emanarono il primo bando alle fine del 1999 che, pertanto, divenne operativo nel 2000. Di fatto, quindi, l'impiego dei fondi ha avuto lo slittamento di un anno in avanti rispetto a quello previsto. Con la legge finanziaria per il 2002 lo stanziamento per il 2000 è stato decurtato e portato a 248 milioni di euro. Quest'ultima cifra è stata confermata anche con la legge finanziaria per il 2003, rendendo evidente la sua inadeguatezza rispetto al fabbisogno finanziario occorrente per soddisfare le domande di contributo degli aventi diritto raccolte in tutte le regioni.

Le tabelle dall'1 al 3 riportano, per ogni regione, il numero degli aventi diritto, l'ammontare dei fondi disponibili di provenienza statale e regionale e l'ammontare delle risorse necessarie per erogare ad ogni beneficiario la somma che gli spetterebbe.

I dati riportati in queste tabelle sono ricavati dalle informazioni, comunicate dalle regioni al ministero delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzate come base per la ripartizione dei fondi per il 2002. I dati non si riferiscono allo stesso anno per tutte le regioni, sia perché il fondo non ha iniziato ad operare in tutte contemporaneamente, sia, soprattutto, perché ogni singola regione ha, verosimilmente, inviato le informazioni relative all'anno che ha ritenuto più in grado di rappresentare l'effettivo fabbisogno.

Per il numero degli aventi diritto e per l'ammontare del fabbisogno le relative tabelle riportano una doppia quantificazione: una ottenuta applicando i requisiti di accesso e gli altri criteri di gestione proposti dal ministero con il decreto del 7 giugno 1999; l'altra applicando i criteri autonomamente decisi da ogni regione.

Utilizzando i parametri regionali gli aventi diritto si attestano sulle 270 mila unità, circa 30.000 in più del numero ottenuto applicando i criteri del decreto ministeriale. Le differenze riportate nella quarta colonna della tabella 1 sono, per molte regioni, nulle: esse hanno gestito il fondo senza darsi propri criteri, ma adottando quelli ministeriali.

Considerato che i dati si riferiscono ad anni diversi e che da un anno all'altro può aversi una certa variazione del numero degli aventi diritto, si potrebbe stimare che nell'intero ter-

Tabella 1. Distribuzione per regione del numero degli aventi diritto ad accedere al fondo sulla base dei criteri stabiliti dalle singole regioni e dei criteri stabiliti dal D. M. 7 giugno 1999.

Regioni e Provincie Autonome	In base ai criteri stabiliti dalle regioni (A)	In base ai criteri stabiliti dal D. M. 7 giugno 1999 (B)	Differenza (A)-(B)
Piemonte **	24.326	17.145	7.181
Valle d'Aosta *	331	331	-
Lombardia *	33.751	26.264	7.487
Trento **	2.536	2.536	-
Bolzano **	5.892	3.110	2.782
Veneto **	18.316	16.918	1.398
Friuli Venezia G. *	989	989	-
Liguria **	10.010	10.010	-
Emilia-Romagna **	33.401	28.420	4.981
Toscana **	16.512	16.512	-
Umbria **	5.113	5.113	-
Marche **	6.237	5.881	356
Lazio *	21.650	19.410	2.240
Abruzzo **	2.538	1.733	805
Molise **	497	497	-
Campania **	15.867	15.867	-
Puglia *	26.800	26.800	-
Basilicata **	1.923	1.923	-
Calabria *	5.895	5.895	-
Sicilia **	35.483	35.483	-
Sardegna **	3.181	3.135	46
TOTALE	271.248	243.972	27.276

\* Dati riferiti all'annualità 2000; \*\* dati riferiti all'annualità 2001.

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

ritorio nazionale i potenziali «utenti» del fondo possano oscillare tra le 250.000 e le 300.000 unità.

Il fabbisogno complessivo è ampiamente più elevato dei fondi disponibili. A seconda dei criteri in base ai quali esso è determinato, oscilla tra i 517 e i 571 milioni di euro. Alla differenza di oltre 54 milioni di euro, concorrono in misura determinante la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Lazio e il Veneto; queste regioni hanno adottato, quindi, criteri di accesso al fondo tesi, verosimilmente, ad allargare le maglie troppo strette del decreto ministeriale 7 giugno 1999, ampliando, così, la platea dei potenziali beneficiari. Ipotizzando che nell'immediato futuro il numero dei beneficiari potenziali possa essere dello stesso ordine di quello appena sopra indicato, ne deriva che per massimizzarne l'efficacia del fondo occorrerebbe uno stanziamento di bilancio dell'ordine di 550-600 milioni di euro all'anno.

Lo squilibrio tra il fabbisogno e la disponibilità di risorse si attesta quindi sui 200 milioni di euro. Il deficit sarebbe ancora più rilevante senza l'apporto delle risorse regionali.

L'atteggiamento delle autorità statali non sembra, tuttavia, orientato a reperire i finanziamenti necessari a colmare lo squilibrio; al contrario, le decisioni finora assunte eviden-

Tabella 2. Distribuzione per regione dell'ammontare delle risorse disponibili derivanti dalla ripartizione delle risorse statali e dall'aggiunta di risorse regionali. (Valori in euro).

	% riparto	Ripartizione 2001	Risorse regionali aggiuntive	Totale
Piemonte **	5,901	19.809.479,05	1.032.913,8	20.842.392,85
Valle d'Aosta *	0,094	315.555,17	129.114,22	444.669,39
Lombardia *	16,187	54.339.270,87	4.389.883,64	58.729.154,51
Trento **	0,282	946.665,50	1.575.265,85	2.521.931,35
Bolzano **	0,24	805.672,76	11.155.469,00	11.961.141,75
Veneto **	5,263	17.667.732,29	1.549.370,70	19.217.102,99
Friuli Ven. G.*	0,396	1.329.360,05	258.228,45	1.587.588,51
Liguria **	2,276	7.640.463,37	-	7.640.463,37
Emilia-Rom.**	8,594	28.849.798,84	6.100.000,00	34.949.798,84
Toscana **	6,094	20.457.374,23	2.803.717,06	23.261.091,29
Umbria **	1,429	4.797.109,91	1.032.913,00	5.830.022,91
Marche **	1,132	3.800.089,86	154.937,06	3.955.026,92
Lazio *	10,654	35.765.156,72	-	35.765.156,72
Abruzzo **	0,673	2.259.240,71	516.456,89	2.775.697,60
Molise **	0,195	654.609,12	614.583,71	1.269.192,83
Campania **	19,549	65.625.403,48	516.456,89	66.141.860,37
Puglia *	7,928	26.614.056,92	-	26.614.056,92
Basilicata **	0,656	2.202.172,22	103.291,38	2.305.463,60
Calabria *	5,751	19.305.933,57	-	19.305.933,57
Sicilia **	5,901	19.809.479,05	-	19.809.479,05
Sardegna **	0,805	2.702.360,72	-	2.702.360,72
TOTALE	100	335.696.984,41	31.932.601,65	367.629.586,06

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

ziano l'intenzione di ridurli, come risulta palese dalla conferma contenuta nella legge finanziaria per il 2003 di destinare per quest'anno al fondo 248 milioni di euro, cioè meno della metà della cifra occorrente.

Il persistere da parte dello stato di un orientamento teso a comprimere l'importo delle risorse, rischia di vanificare l'efficacia del fondo, che dipende in maniera primaria dai finanziamenti che ad esso vengono assegnati. Non è realistico ipotizzare che l'insufficienza delle risorse statali possa essere compensata da stanziamenti di bilancio delle singole regioni, tanto più che esse devono far fronte anche all'interruzione di trasferimenti statali destinati al finanziamento delle altre iniziative di politica abitativa. A fronte di una carenza di risorse statali, alle regioni non resta altra possibilità che restringere i criteri di accesso al fondo accrescendo, in tal modo, il numero delle famiglie sul cui disagio abitativo le politiche pubbliche non intervengono; in alternativa (ma potrebbero anche essere costrette ad adottare entrambe le decisioni) possono ridurre l'ammontare massimo del contributo erogabile ad ogni famiglia. In entrambi i casi è evidente che l'impatto che il fondo avrebbe, risulterebbe fortemente attenuato.

L'organizzazione istituzionale del fondo, stando alla legge istitutiva, avrebbe dovuto fare perno soprattutto sul ministero dei lavori pubblici e sui comuni; il ruolo delle regioni sem-

Tabella 3. Distribuzione per regione dell'ammontare del fabbisogno relativo al numero degli aventi diritto ad accedere al fondo determinato sulla base dei criteri stabiliti dalle regioni e dal D. M. 7 giugno 1999. (Valori in euro).

Regioni e Provincie Autonome	Determinato sulla base dei criteri stabiliti dalle regioni (A)	Determinato sulla base dei criteri del D. M. 7 giugno 1999(B)	Differenza (A)- (B)	Differenza tra il fabbisogno (A) e il totale delle risorse disponibili
Piemonte **	39.518.300,89	34.232.200,10	5.286.101	- 18.675.908,04
Valle d'Aosta *	593.781,94	593.781,94	-	- 149.112,55
Lombardia *	73.598.859,66	54.465.234,70	19.133.625	- 14.869.705,15
Trento **	2.521.931,34	2.521.931,34	-	0,0
Bolzano **	5.670.673,94	5.670.673,94	-	6.290.467,81
Veneto **	47.842.378,70	40.899.893,94	6.942.485	- 28.625.275,71
Friuli Ven. G.*	3.723.074,78	3.723.074,78	-	- 2.135.486,27
Liguria **	19.654.811,00	19.654.811,00	-	- 12.014.347,63
Emilia-Rom.**	68.193.052,46	54.377.140,03	13.815.912	- 33.243.253,62
Toscana **	35.497.251,93	35.497.251,93	-	- 12.236.160,64
Umbria **	8.695.206,32	8.695.206,32	-	- 2.865.183,41
Marche **	10.587.366,43	10.371.001,61	216.365	- 6.632.339,51
Lazio *	65.463.431,00	57.343.000,00	8.120.431	- 29.698.274,28
Abruzzo **	4.237.946,57	3.279.501,30	958.445	- 1.462.248,97
Molise **	759.512,03	759.512,03	-	509.680,80
Campania **	49.701.749,14	49.701.749,14	-	16.440.111,23
Puglia *	51.645.689,90	51.645.689,90	-	- 25.031.632,98
Basilicata **	1.970.281,53	1.970.281,53	-	335.182,07
Calabria *	9.246.551,44	9.246.551,44	-	10.059.382,13
Sicilia **	65.073.569,28	65.073.569,28	-	- 45.264.090,23
Sardegna **	7.196.679,06	7.177.003,03	19.676	- 4.494.318,34
TOTALE	571.392.099,34	516.899.059,28	54.493.040	-203.762.513,28

Fonte: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

brava dovesse essere limitato alla sottoscrizione delle intese con il ministero per la ripartizione delle risorse e per l'individuazione dei requisiti minimi posseduti dai beneficiari dei contributi. Il citato decreto ministeriale ha corretto sostanzialmente la legge attribuendo un ruolo centrale alle regioni. Seppure subordinandola al loro concorso al finanziamento del fondo, il decreto attribuisce alle regioni la possibilità di «stabilire ulteriori articolazioni delle classi di reddito o soglie di incidenza del canone più favorevoli» rispetto a quelle indicate nello stesso decreto. In questo modo le regioni acquisiscono un ruolo fondamentale nella definizione delle condizioni di accesso al fondo e, quindi, dell'area del disagio abitativo sulla quale si intende intervenire.

Per evitare il determinarsi di disparità di trattamento tra cittadini abitanti in aree diverse del paese, le regioni nell'assumere le loro decisioni devono operare nel quadro dei criteri validi per l'intero territorio nazionale definiti dal decreto.

I requisiti minimi per l'ammissione al fondo introdotti con il decreto ministeriale fanno perno sulle condizioni reddituali della famiglia (il reddito proposto è quello imponibile) e sull'incidenza del canone pagato sul reddito. Per poter concorrere ai contributi del fondo il

potenziale beneficiario deve avere un reddito annuo imponibile: a) non superiore a due pensioni minime dell'Inps e il pagamento del canone non deve assorbirne meno del 14%; oppure, b) non superiore al limite stabilito da ogni regione per concorrere all'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica a condizione, però, che non meno del 24% del reddito sia utilizzato per il pagamento del canone. Nell'ipotesi a) il contributo massimo del fondo non può superare i 3.098,74 euro, in quella b) i 2.324,06 euro. I limiti di reddito oppure gli importi dei contributi possono essere incrementati del 25% se il nucleo familiare del richiedente versa in condizione di particolare debolezza sociale o se in esso sono presenti persone disabili o ultrasessantacinquenni.

La gestione amministrativa del fondo (emanazione dei bandi, raccolta delle domande, selezione dei beneficiari ecc.) è demandata ai comuni; essi possono anche modificare i requisiti base definiti dalle regioni, a condizione, anche per essi, che concorrano al finanziamento.

Le scelte operative delle regioni in alcuni casi hanno assunto alla lettera i requisiti di accesso contenuti nel decreto, come risulta dalla lettura della scheda sulle scelte effettuate dalle singole regioni riportata in un'altra parte di questo volume; in altri, tra cui quello della Regione Emilia-Romagna, sono stati ridefiniti.

## *2.2. Il fondo nella normativa regionale*

L'amministrazione regionale ha, infatti, introdotto rilevanti modifiche ai criteri proposti con il decreto ministeriale. La più rilevante riguarda senz'altro il ricorso all'indicatore della situazione economica, in sostituzione del reddito imponibile, quale criterio economico per la selezione dei potenziali beneficiari. Questi ultimi sono suddivisibili in quattro fasce di appartenenza, definite in base alla loro situazione economica; ad ognuna di tali fasce è associato un importo massimo del contributo e una incidenza minima del canone sul reddito.

Nei primi tre anni di operatività del fondo sono rimasti inalterati i criteri di selezione dei beneficiari, mentre sono state apportate delle variazioni ai valori degli indicatori adottati. Va ricordato che già prima dell'emanazione della legge 431/98, la regione aveva istituito un proprio fondo per l'affitto destinato ad integrare il pagamento dei canoni delle famiglie iscritte nella graduatoria per l'assegnazione di un alloggio pubblico.

### *2.2.1. Le condizioni di accesso*

L'individuazione dei soggetti che possono concorrere ai contributi del fondo avviene considerando non solo la loro condizione reddituale.

L'accesso al fondo non è consentito agli assegnatari degli alloggi di proprietà pubblica. La loro esclusione si conforma ad un criterio di equità, dato il livello dei canoni particolarmente basso che essi pagano.

Non a tutti gli utenti della cosiddetta edilizia sociale è, tuttavia, preclusa la possibilità di concorrere per ottenere un contributo monetario per il pagamento del canone. I beneficiari dei contributi possono, infatti, anche essere assegnatari in godimento di un alloggio facente parte di una cooperativa a proprietà indivisa. Anche a questi alloggi sono applicati canoni inferiori a quelli di mercato, ma senza raggiungere i bassi importi diffusi nel caso degli alloggi di proprietà dei comuni o degli altri enti pubblici.

Anche gli inquilini degli alloggi assegnati in godimento, al pari delle famiglie che abitano in alloggi locati da proprietari privati, devono essere titolari di un contratto di locazione regolarmente registrato e non avere un diritto di proprietà o un altro diritto reale su un al-

loggio ritenuto idoneo a soddisfare le necessità del nucleo familiare al quale appartiene chi richiede il contributo.

Oltre a queste appena citate, l'accesso al fondo è subordinato anche al ricorrere di altre condizioni attinenti alla condizione economica dell'aspirante beneficiario e al rapporto di proporzionalità tra l'ammontare del canone e l'importo dell'indicatore della situazione economica; il valore del canone ha rilievo anche per la determinazione del contributo spettante ad ogni beneficiario. Tanto i livelli dei canoni, quanto le condizioni economiche dei beneficiari sono rimaste immutate nel primo biennio di operatività del fondo – mentre sono state modificate con il bando relativo al 2002.

Le condizioni economiche e di onerosità del canone che devono ricorrere per potere accedere al fondo sono sintetizzate nelle tabelle 4 e 5.

Nell'ipotizzare il meccanismo di selezione dei beneficiari, l'amministrazione regionale non ha potuto, ovviamente, ignorare la normativa nazionale, adottando, però, le alternative più innovative che essa consentiva.

Il decreto dell'allora Ministro dei lavori pubblici del 7 giugno 1999, consente alle regioni di accertare la situazione economica dei potenziali beneficiari del fondo sia attraverso il reddito imponibile sia applicando il cosiddetto redditometro introdotto dal decreto legislativo 109/98. Per definire le soglie economiche di esclusione dai contributi del fondo, la Regione ha optato per questa seconda alternativa. L'indicatore della situazione economica (Ise), è ritenuto uno strumento che consente una selezione dei beneficiari delle prestazioni del welfare state più equa di quella che si ha considerando il reddito imponibile delle famiglie. Nella determinazione dell'Ise oltre al reddito imponibile di una famiglia occorre, infatti, considerare anche il suo patrimonio mobiliare e immobiliare; i valori di questi patrimoni, al netto di specifiche franchigie, diventano la base per il calcolo di redditi figurativi da sommare al reddito imponibile per ottenere il valore dell'Ise.

La soglia di esclusione dal fondo è stata fissata nel valore Ise di 25.822 euro per il 2001 e 2000 e di 26.000 euro per il 2002: per quest'ultimo anno si è avuto un lieve incremento per arrotondare in euro l'equivalente dei 50 milioni di lire degli anni precedenti. Sono escluse dall'accesso al fondo anche quelle famiglie che pur non superando i valori Isee indicati nella tabella 5, possiedono patrimoni mobiliari di valore superiore a quelli riportati nella terza colonna della tabella 4, al netto dei valori delle franchigia riportati nella quarta colonna della stessa tabella. Pertanto il valore lordo del patrimonio mobiliare che ha costituito il limite di esclusione nei primi due anni di operatività del fondo è stato di 41.316 euro. Il bando per il 2002 ha indicato come soglia di esclusione il valore lordo del patrimonio mobiliare, fissandola a 35.000 euro, abbassandola, quindi, di circa 6.500 euro.

Tabella 4. Valori soglia di accesso al fondo dell'Ise e del patrimonio mobiliare. (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

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Il D.P.C.M. del 4 aprile 2001 n. 242, ha introdotto alcune modifiche al decreto 7 maggio 1999 n. 221, emanato sempre dal Presidente del consiglio dei ministri, di disciplina del redditometro. Per la tematica oggetto di questo scritto una è particolarmente rilevante: l'elevazione da 1.549,37 a 5.164,56 euro (da 3 a 10 milioni di vecchie lire) dell'importo del canone di locazione annuo che può essere detratto dalla somma dei redditi imponibili e di quelli figurati, che concorrono a formare il valore dell'Ise.

Quest'aumento così consistente ha spinto, con il bando per il 2002, a modificare un'altra delle condizioni di accesso, e cioè i valori delle classi Isee.

Sono state ipotizzate quattro possibili fasce di potenziali beneficiari del fondo, ognuna identificata da una percentuale di incidenza del canone sul reddito Ise e da un intervallo del valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), quest'ultimo indicatore è ottenuto dividendo il valore Ise per un parametro di equivalenza legato principalmente alla numerosità ma anche ad alcune altre caratteristiche della famiglia.

Una famiglia per accedere al fondo, oltre a possedere le condizioni enucleate finora, deve, quindi, anche rientrare in una delle quattro possibili tipologie definite dalle variabili raccolte nella tabella 5.

Dalla lettura di questa tabella si ricava che nel 2000 e nel 2001, una famiglia la cui situazione economica la collocava nella classe di valore Isee non superiore a 6.197,48 euro, poteva accedere al fondo se l'incidenza del canone sul valore Ise superava il 14%. Ipotizzando, per semplificare, che il valore Ise di quella famiglia ammontasse a 10.000 euro, la condizione per potere concorrere al contributo era di pagare un canone superiore a 1.400 euro (cifra che corrisponde al 14% di 10.000 euro).

Se la famiglia apparteneva alla fascia D, fascia identificata da un valore Isee compreso tra 12.394,96 e 15.493,70 euro, non avrebbe potuto concorrere al fondo se il canone non avesse assorbito almeno il 30% del suo valore Ise (cioè, per proporre una ulteriore semplificazione, se quest'ultimo fosse stato sempre di 10.000 euro, il canone avrebbe dovuto superare i 3.000 euro).

Tabella 5. Valori soglia di accesso al fondo dell'Isee e dell'incidenza del canone sul valore Ise. (Valori in euro)

Fasce di valore Isee	Limite di incidenza percentuale del canone sul valore Ise	Classi di valore Isee	
		2000 e 2001	2002
A	14	fino a 6.197,48	fino a 4.100,00
B	18	da 6.197,48 a 9.296,22	da 4.100,01 a 7.700,00
C	24	da 9.296,22 a 12.394,96	da 7.700,01 a 10.300,00
D	30	da 12.394,96 a 15.493,70	da 10.300,01 a 15.500,00

Fonte: Regione Emilia-Romagna

La scelta di elevare l'incidenza minima del canone al migliorare della condizione economica della famiglia persegue un obiettivo di equità: una famiglia caratterizzata da una incidenza del canone anche piccola su redditi molto bassi è ritenuta più necessitante di sostegno di una per la quale il canone assorbe una quota elevata di un reddito alto.

Con il bando per il 2002 sono rimaste invariate le percentuali di incidenza del canone ed anche il valore massimo dell'Isee. Sono, invece, stati fatti scivolare verso il basso tutti gli altri valori di questo indicatore. Il valore Isee massimo per la fascia A è stato portato a 4.100 euro e di un importo a cavallo dei 2.000 euro sono stati abbassati anche i limiti di

importo delle altre fasce, compreso il limite inferiore della fascia D. Dalla comparazione della distribuzione per fasce delle domande pervenute sul bando per il 2001 e su quello per il 2002, potrebbe emergere una riduzione della loro concentrazione nelle fasce più basse ed un aumento in quelle più alte e soprattutto nella fascia D. L'abbassamento dei limiti di importo delle fasce è stato, verosimilmente, motivato dall'esigenza di compensare il forte aumento dell'importo del canone annuo che può essere scalato dal calcolo del valore Ise. Se i limiti della fasce nel 2002 fossero rimasti quelli degli anni precedenti si sarebbe potuto determinare un fortissimo addensamento delle domande di contributo nelle fasce A e B.

### 2.2.2. La determinazione del contributo

Ai fini della determinazione dei contributi erogabili alle singole famiglie, assume grande rilievo l'importo del canone pagato.

L'importo massimo del canone mensile agevolabile è stato scaglionato su tre classi di dimensione demografica dei comuni in cui sono localizzati gli alloggi. I locatari che pagano canoni superiori a quelli indicati nella tabella 6 sono esclusi dai benefici del fondo.

Gli importi dei canoni ammessi a concorrere al fondo crescono con la dimensione dei comuni e raggiungono il loro valore massimo nei comuni con più di 200.000 abitanti e nei capoluoghi di provincia, raccolti in un unico raggruppamento. Il criterio per la differenziazione dei canoni è di immediata applicazione, data l'automaticità con cui è possibile distribuire i singoli comuni tra le tre classi dimensionali. Questo criterio è stato integrato dalla decisione di applicare il valore massimo del canone mensile anche agli alloggi localizzati nei comuni confinanti con i capoluoghi di provincia.

La decisione di apporre un limite massimo all'importo del canone che ci si propone di abbattere con il contributo pubblico è stato, verosimilmente, introdotto per definire un quadro privo di macroscopiche sproporzioni tra i livelli delle singole variabili assunte a riferimento per delimitare l'area del disagio abitativo al quale ci si vuole indirizzare. L'apposizione di questo limite dovrebbe contribuire a ridurre le possibilità che dei contributi beneficino oltre misura soggetti che possono permettersi di pagare canoni molto elevati pur presentando condizioni reddituali sufficientemente disagiate da consentire loro di concorrere al fondo.

Tabella 6. Valori soglia di accesso al fondo del canone mensile per anno e classe demografica dei comuni di localizzazione degli alloggi. (Valori in euro)

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

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Nel 2000 e nel 2001 i valori dei canoni presi a base per il calcolo dei contributi oscillano tra i circa 620 euro nei piccoli comuni e i 930 euro in quelli appartenenti alla terza classe dimensionale; per il 2002, questi valori sono stati ridotti di un 16/17 per cento nei grandi e nei piccoli e di circa un 20% in quelli medi.

I bandi hanno sempre stabilito che il contributo non può essere superiore al 50% dell'importo del canone annuo. Per ognuna delle fasce di valori Isee di appartenenza è stabilito anche un valore massimo del contributo che può essere erogato. Salvo piccoli arrotondamenti giustificati dal passaggio dalla lira all'euro, gli importi massimi dei contributi sono rimasti sostanzialmente inalterati nel tempo, come si può osservare dalla tabella 7.

Nel 2001 il contributo poteva oscillare tra i circa 2.600 euro, se percepito dalle famiglie con la situazione economica più precaria, e la metà di tale cifra, se a beneficiarne sono state le famiglie con la situazione economica relativamente migliore.

Tabella 7. Valore massimo del contributo per fascia di valori Isee e anni. (Valori in euro)

Fasce di valore Isee	Valori massimi del contributo	
	2000 e 2001	2002
A	2.582,28	2.600,00
B	2.324,06	2.300,00
C	1.807,60	1.800,00
D	1.291,14	1.300,00

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Agli aventi diritto il contributo non viene erogato necessariamente per l'intero valore massimo previsto, ma solo per la cifra sufficiente a ridurre l'incidenza del canone sul valore Ise fino al livello previsto per la fascia Isee di appartenenza di ogni singolo beneficiario.

### 2.2.3. *L'operatività del fondo*

Il fondo è divenuto operativo nel 2000; l'erogazione dei contributi è proseguita anche negli anni successivi. Il funzionamento del fondo, anche per un periodo così breve, evidenzia, comunque, dell'efficacia dello strumento nel contribuire ad attenuare il disagio abitativo originato dalla inadeguatezza dei redditi familiari a sopportare i canoni di mercato.

#### 2.2.3.1. *L'area del disagio toccata dal fondo*

Nei suoi primi tre anni di operatività, il fondo sembra avere evidenziato una buona capacità di delimitazione dell'area del disagio, almeno a giudicare dall'incremento rilevante del numero di famiglie che ad esso ha fatto ricorso. Il numero di contributi che le amministrazioni comunali erogarono con il primo bando del 2000 furono poco meno di 20.500; l'anno successivo erano aumentate della metà, per superare le 35.000 unità nel 2002. Il più basso numero di richiedenti e di contributi erogati nel primo anno di attività del fondo, può essere attribuito principalmente alla difficoltà di venire a conoscenza dell'esistenza dello strumento sia da parte dei potenziali beneficiari sia anche da parte di un certo numero di amministrazioni comunali. Nel 2000 i comuni da cui provenivano le domande di contributo furono 284 sui 341 in cui è suddiviso amministrativamente il territorio regionale. Dei 57 comuni dai quali non provennero domande, si deve ritenere che non tutti emanarono bandi andati deserti per mancanza di famiglie interessate all'iniziativa. È più verosimile ritenere che una parte di essi non abbia emanato il bando perché ne ignorava la possibilità.

Che la scarsa conoscenza dello strumento possa essere stata la motivazione del relativamente alto numero di comuni non partecipanti al fondo nel suo primo anno di operativi-

Tabella 8. Numero\* di contribuiti erogati dal fondo per provincia, anno e fascia di valore Isee di appartenenza dei richiedenti.

Province	Fasce di valore Isee				
	A	B	C	D	Totale**
	2000				
Bologna	3.207	1.522	635	173	5.537
Ferrara	967	456	140	21	1.584
Forlì	1.118	429	106	17	1.670
Modena	2.385	1.347	520	129	4.381
Parma	930	559	158	24	1.671
Piacenza	718	260	41	3	1.022
Ravenna	998	364	78	17	1.457
Reggio E	1.093	581	145	43	1.862
Rimini	973	204	64	9	1.250
Regione	12.389	5.722	1.887	436	20.434
	2001				
Bologna	4.845	2.202	928	311	8.286
Ferrara	1.297	572	179	41	2.089
Forlì	1.807	697	206	31	2.740
Modena	3.662	2.190	866	224	6.942
Parma	1.457	733	188	33	2.411
Piacenza	1.035	412	70	6	1.532
Ravenna	1.696	607	165	35	2.503
Reggio E	1.878	901	256	66	3.101
Rimini	1.402	357	105	19	1.883
Regione	19.079	8.671	2.963	766	31.487
	2002				
Bologna	4.266	3.353	984	462	9.135
Ferrara	1.157	755	215	52	2.179
Forlì	1.697	1.065	238	42	3.096
Modena	2.786	3.131	1.017	424	7.358
Parma	1.472	1.138	214	65	2.888
Piacenza	918	732	102	15	1.905
Ravenna	1.412	829	180	53	3.966
Reggio E.	1.985	1.468	351	135	2.802
Rimini	1.462	622	119	26	2.236
Regione	17.155	13.093	3.420	1.274	35.565

Fonte: Regione Emilia-Romagna

\*Per il 2001 il numero di contribuiti complessivamente erogato riportato in questa tabella, differisce da quello riportato, per l'Emilia-Romagna nella seconda colonna della Tabella 1, in quanto qui si considerano solo i contribuiti effettivamente erogati, mentre là era censito il numero degli aventi diritto ad accedere al fondo.

\*\*I totali provinciali possono differire dalla somma dei rispettivi addendi, poiché in alcuni casi i comuni hanno comunicato solo il numero totale dei beneficiari e non anche la loro distribuzione per fasce di valore Isee.

Tabella 9. Numero di comuni che hanno emanato il bando, numero di contributi erogati dal fondo e relativo fabbisogno finanziario per classe demografica dei comuni e anno. (Valori in milioni di euro).

Classe demografica dei comuni	2000			2001			2002		
	Comuni	Domande	Fabbisogno	Comuni	Domande	Fabbisogno	Comuni	Domande	Fabbisogno
Valori assoluti									
Fino a 2.000	20	77	0,11	30	135	0,22	34	189	0,36
2.001- 5.000	95	1.107	1,86	105	1.764	3,28	105	2.049	3,72
5.001- 10.000	89	2.294	3,65	94	4.013	6,76	95	4.914	7,67
10.001- 20.000	50	2.650	4,35	50	4.460	6,94	50	5.183	7,90
21.000 - 50.000	17	2.370	3,70	17	3.738	5,98	17	4.184	6,48
50.001- 70.000	3	1.264	2,11	3	1.813	3,01	3	1.968	3,20
Capoluoghi di provincia	10	10.672	18,40	10	15.529	26,27	10	17.078	28,63
Totale	284	20.434	34,18	309	31.452	52,47	314	35.565	57,97
Valori percentuali									
Fino a 2.000	7,0	0,4	0,3	9,7	0,4	0,4	10,8	0,5	0,6
2.001- 5.000	33,5	5,4	5,4	34,0	5,6	6,3	33,4	5,8	6,4
5.001- 10.000	31,3	11,2	10,7	30,4	12,8	12,9	30,3	13,8	13,2
10.001- 20.000	17,6	13,0	12,7	16,2	14,2	13,2	15,9	14,6	13,6
21.000 - 50.000	6,0	11,6	10,8	5,5	11,9	11,4	5,4	11,8	11,2
50.001- 70.000	1,1	6,2	6,2	1,0	5,8	5,7	1,0	5,5	5,5
Capoluoghi di provincia	3,5	52,2	53,8	3,2	49,4	50,1	3,2	48,0	49,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna

tà, è una ipotesi che trova conferma nella riduzione del loro numero negli anni successivi. Nel 2001 le domande accolte provenivano da 310 comuni e nel 2002 da 314. Anche se con una probabilità molto bassa, è possibile che anche nel 2002 qualche comune possa non essere stato ancora a conoscenza delle opportunità offerte dal fondo; è tuttavia, più verosimile individuare nella mancanza di potenziali beneficiari la ragione per cui, anche a valere sull'ultimo bando, da un certo numero di comuni non è pervenuta alla regione alcuna richiesta di contributo. Quei comuni sono, infatti, quasi tutti di piccolissima dimensione e in gran parte sono montani; per essi il disagio è originato più da fenomeni di spopolamento che dalla carenza di abitazioni e dal conseguente caro affitti.

La sola crescita del numero di comuni emananti i bandi non sarebbe, però, da sola sufficiente a motivare il forte incremento del numero delle richieste di contributo. Alla base del fenomeno vi è, infatti, principalmente la diffusione della conoscenza dell'esistenza del fondo presso i potenziali beneficiari, soprattutto tra quelli con più bassi livelli di reddito e con più acuto disagio abitativo.

Tabella 10. Ammontare del fabbisogno finanziario\* relativo alle domande ammesse al fondo per provincia, anno e fascia di valore Isee di appartenenza dei richiedenti. (Valori in euro).

Province	Fasce di valore Isee				
	A	B	C	D	Totale
2000					
Bologna	5.980.303,11	2.752.965,00	688.161,36	153.888,59	9.575.318,00
Ferrara	1.805.946,64	580.040,47	116.021,95	9.187,76	2.511.196,84
Forlì	2.068.325,19	609.356,51	90.018,74	11.385,77	2.779.086,22
Modena	4.728.393,68	2.085.243,74	528.871,58	86.442,82	7.428.951,79
Parma	1.947.641,14	710.821,48	128.742,17	15.748,94	2.802.953,74
Piacenza	1.127.090,74	248.788,38	31.161,55	3.208,74	1.410.249,42
Ravenna	1.907.069,27	478.876,90	60.503,95	8.509,14	2.454.959,29
Reggio Emilia	2.044.702,55	763.161,26	127.992,02	25.518,74	2.961.374,65
Rimini	1.883.704,78	307.010,71	61.017,92	7.151,33	2.258.884,70
Regione	23.493.177,03	8.536.264,53	1.832.491,23	321.041,84	34.182.974,63
2001					
Bologna	8.619.882	3.513.665	1.132.979	304.966	13.571.492
Ferrara	2.415.412	757.262	153.292	20.281	3.346.247
Forlì	3.456.444	1.015.706	197.011	23.213	4.692.375
Modena	7.319.388	3.431.491	920.060	170.208	11.841.147
Parma	2.763.254	1.006.323	178.431	20.293	3.968.301
Piacenza	1.654.492	416.090	54.392	1.429	2.126.403
Ravenna	3.343.063	863.154	141.463	16.949	4.364.628
Reggio Emilia	3.579.189	1.256.825	251.540	40.418	5.127.971
Rimini	2.742.563	557.442	114.491	14.218	3.428.714
Regione	35.893.685	12.817.958	3.143.659	611.976	52.467.
2002					
Bologna	8.058.283,34	5.670.685,75	1.255.477,64	436.508,34	15.420.955,07
Ferrara	1.935.695,10	1.102.956,51	215.647,49	36.294,93	3.290.594,03
Forlì	3.115.215,43	1.721.422,74	277.033,87	33.856,03	5.147.528,07
Modena	5.295.218,39	5.297.296,36	1.234.652,49	350.535,54	12.177.702,78
Parma	2625027,34	1725456,82	223163,56	47084,36	4620732,08
Piacenza	1.326.886,74	836.838,55	74.579,66	8.170,00	2.246.474,95
Ravenna	2.916.318,39	1.462.783,71	223.669,83	37.568,29	4.640.340,22
Reggio Emilia	3.710.226,24	2.350.086,49	372.903,16	101.671,23	6.534.887,12
Rimini	2.712.319,37	1.005.870,10	145.595,89	22.195,42	3.885.980,78
Regione	31.695.190,34	21.173.397,03	4.022.723,59	1.073.884,14	57.965.195,10

Fonte: Regione Emilia-Romagna

\*Per il 2001 il fabbisogno riportato in questa tabella è inferiore a quello della regione indicato nella tabella 3. In quest'ultima tabella il fabbisogno si riferisce al numero di soggetti aventi diritto ad accedere al fondo e contabilizza anche i fondi erogati dai comuni.

Tra il 2000 e il 2001 il numero dei beneficiari dei contributi provenienti dalle famiglie appartenenti alla fascia A è cresciuto di oltre il 50%, passando da poco meno di 12.500 a poco più di 19.000; dello stesso ordine di grandezza relativo è stato anche l'incremento dei beneficiari appartenenti alla fascia B, che in termini assoluti nel 2001 assommavano a 8.671 unità contro le quasi 6.000 del 2000. A causa delle modifiche apportate, nel passaggio dal bando per il 2001 al bando per il 2002, ai limiti di reddito da applicare per la definizione delle fasce, nel 2002 il numero delle famiglie appartenenti alla fascia A si è ridotto di circa 2.000 unità rispetto all'anno precedente, mentre sono aumentate di oltre 4.500 unità le famiglie che ricadono nella fascia B. Non considerando le migrazioni delle famiglie dall'una fascia all'altra, dovute alla rideterminazione delle fasce stesse, nei tre anni per i quali si dispone delle relative informazioni si conferma il forte interesse per questo strumento da parte delle famiglie maggiormente toccate dal disagio abitativo: una quota del loro totale che si attesta sempre attorno al 90% ricade nella fascia A o nella fascia B.

È interessante segnalare un fenomeno che emerge dall'esame della numerosità provinciale dei beneficiari appartenenti alla fascia A nel bando del 2000 ed in quello del 2001. In tre province il numero degli appartenenti a questa fascia anziché ridursi aumenta: dell'1,0% a Parma, del 5,7% a Reggio Emilia e del 4,3% a Rimini. Anche queste tre province sono state certamente toccate in una qualche misura dal fenomeno della migrazione, da un anno all'altro, dei richiedenti i contributi tra le diverse fasce. Si può, tuttavia, ragionevolmente avanzare la congettura che in esse già nel suo secondo anno di operatività il fondo aveva suscitato l'interesse della quasi totalità delle famiglie a più basso reddito. L'abbassamento del limite massimo di reddito imponibile della fascia A, che è stato deciso con il bando per il 2002 non ha, infatti, determinato una riduzione del numero dei beneficiari appartenenti a tale fascia.

La geografia della provenienza dei beneficiari del fondo conferma che il disagio abitativo è un fenomeno concentrato prevalentemente negli agglomerati urbani. Circa un quarto del numero totale delle domande proviene da famiglie che abitano nei comuni della provincia di Bologna e circa un quinto abitano in quelli della provincia di Modena. Sebbene mostrando una leggera tendenza decrescente, una quota intorno al 50% del numero totale delle domande finanziate è stata presentata da famiglie che vivono nei capoluoghi di provincia della regione. È soprattutto nelle conurbazioni comprendenti i capoluoghi ed i comuni ad essi immediatamente vicini che si concentra il disagio abitativo.

La domanda di contributi proveniente dai comuni di piccola dimensione demografica è molto contenuta. I 33 comuni, con non più di 2.000 abitanti, che hanno emanato il bando per il 2002, nel complesso hanno raccolto 189 domande, in media poche unità per ognuno di essi. Anche nei comuni con un numero di abitanti compreso tra 2.001 e 5.000 la dimensione dello specifico disagio abitativo rilevabile con il ricorso al fondo è sufficientemente contenuta. Il peso che i comuni di piccola dimensione rivestono per il fondo, sia per il numero di domande che per il fabbisogno finanziario, è inferiore alla rilevanza relativa che essi hanno sull'insieme della popolazione regionale. Poiché il reddito medio imponibile nei piccoli comuni non risulta più elevato di quello medio regionale – come può essere verificato analizzando i valori medi comunali del reddito imponibile per l'anno fiscale 1998 – la ragione della situazione abitativa generale meno disagiata che si riscontra nei piccoli comuni può trovare una spiegazione principalmente nei più contenuti valori immobiliari che in essi si riscontrano. I bassi valori immobiliari contribuiscono a contenere l'area del disagio abitativo operando in due direzioni. I bassi prezzi delle abitazioni, incentivando la diffusione della

proprietà della casa, favoriscono un restringimento assoluto di tale area; al tempo stesso concorrono a contenere il livello dei canoni, rendendo più agevole far fronte al loro pagamento anche a fasce di popolazione con livelli di reddito inadeguati all'acquisto.

### 2.2.3.2. *Le risorse disponibili e i contributi erogati*

Con l'ampliarsi dell'area del disagio abitativo rilevata dal fondo è, ovviamente, aumentato anche il fabbisogno di risorse finanziarie necessarie per soddisfare l'accresciuto numero delle domande di contributo inoltrato dalle famiglie. Tra il 2000 e il 2002 tale fabbisogno è passato da 34 a poco meno di 58 milioni di euro. I finanziamenti disponibili sono stati insufficienti a soddisfare tutte le richieste o a soddisfarle nella misura massima alla quale ogni famiglia beneficiaria del contributo avrebbe avuto diritto. La carenza di risorse si è manifestata malgrado l'impiego di risorse regionali e malgrado la regione abbia subordinato la possibilità per i comuni di emanare i bandi alla loro disponibilità a concorrere con una quota di risorse finanziarie proprie pari ad almeno il 15% dei fondi ad ognuno di essi assegnati dalla regione.

Tabella 11. Dotazione finanziaria del fondo per provenienza delle risorse e per anno. (Valori in euro).

Anno	Provenienza delle risorse			
	Statale	Regionale	Comunale	Totale
2000	33.411.605,30	—	5.011.740,80	38.423.346,10
2001	31.069.014,14	2.116.956,83	4.977.895,65	38.163.866,61
2002	28.850.013,51	6.316.311,21	5.274.948,71	40.441.273,43

Fonte: Regione Emilia-Romagna.

Nel complesso il fondo ha potuto erogare oltre 38 milioni di euro di contributi nei suoi primi due anni di operatività e oltre 40 nel 2002. La dotazione finanziaria complessiva del fondo è stata notevolmente incrementata rispetto all'annuale trasferimento statale dal consistente apporto sia dei comuni sia, a partire dal suo secondo anno di operatività, della regione. Nel 2001 la regione ha contribuito alle risorse del fondo versandovi una quota dei proventi da canoni degli alloggi di proprietà pubblica; nel 2002 anche con 4,19 milioni di euro di fondi provenienti dal bilancio regionale.

I soli fondi statali non sarebbero stati da soli sufficienti a soddisfare il fabbisogno neanche nel primo anno di operatività del fondo, quando l'area del disagio abitativo non era stata ancora ben circoscritta nella sua estensione.

La regione per definire i criteri di copertura del fabbisogno, e quindi di ripartizione dei finanziamenti tra i comuni, si è basata solo sulla disponibilità di fondi propri e di quelli statali. Nel 2000, per la ripartizione di tali fondi, si adottò il criterio di attribuire i contributi nell'intera misura loro spettante ai beneficiari delle fasce A e B e di ripartire tra i potenziali beneficiari appartenenti alle altre due fasce C e D le eventuali risorse residue in misura proporzionale a quanto sarebbe loro spettato. In quell'anno l'apporto delle risorse comunali e, soprattutto, il fatto che il fondo non avesse ancora toccato tutta l'area del disagio ad esso interessata, evitarono che il fabbisogno insoddisfatto assumesse grandi dimensioni.

La forte esplosione della domanda di contributi nei due anni successivi rese evidente l'insufficienza dei fondi. Nel 2001, a fronte di un fabbisogno superiore a 52 milioni di euro, le risorse statali e regionali superavano di poco i 32 milioni di euro; nel 2002, a fronte dei 58 milioni necessari, le risorse disponibili ammontavano a 35 milioni di euro.

Nel 2001 le risorse non erano sufficienti ad erogare il contributo nella misura massima neanche alle sole famiglie che accusavano il disagio abitativo in misura più grave: il fabbisogno espresso dalle famiglie appartenenti alle fasce A e B sfiorava, infatti, i 49 milioni di euro. Dato il forte scarto tra fabbisogno e disponibilità di risorse, la ripartizione dei contributi tra i comuni avvenne attribuendo ad ognuno di essi il 69,49% dell'importo del fabbisogno espresso dalle famiglie appartenenti alle fasce A e B. I comuni non erano, ovviamente, vincolati ad erogare i contributi solo ai richiedenti appartenenti a tali fasce.

Nel 2002, perdurando ed anzi accentuandosi l'insufficienza delle risorse rispetto al fabbisogno, la ripartizione territoriale dei fondi amministrati dalla regione è avvenuta attribuendo ad ogni comune un ammontare di contributi corrispondente al 61,41% dell'importo del fabbisogno complessivo da ognuno di essi censito.

### 3. La valutazione del bando per il 2001

Questa seconda parte del rapporto è riservata ad un'analisi delle caratteristiche del disagio abitativo rilevato dal fondo e a una valutazione dei risultati conseguiti con l'erogazione dei contributi a valere sul bando per il 2001.

Per quell'anno si dispone delle informazioni raccolte dai comuni sui beneficiari dei contributi, elaborando le quali è possibile delineare alcune caratteristiche sia economico- reddituali che demografico-sociali delle famiglie comprese nell'area del disagio abitativo sul quale è intervenuto il fondo. L'occasione offerta dalla disponibilità di questo archivio è quasi unica e giustifica il suo utilizzo per approfondire le conoscenze sulle caratteristiche dell'utenza del fondo, malgrado esso si presenti, come si vedrà subito appresso, incompleto in alcune parti. Come si è accennato in precedenza, per l'accertamento della situazione reddituale dei richiedenti il contributo, la regione fa ricorso all'Ise. Nel 2001 è stata affidata all'Inps la gestione della banca dati relativa al calcolo annuale dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee) dei nuclei familiari i cui componenti richiedono una prestazione agevolata. Per ottenere la certificazione del proprio valore Isee, le famiglie possono anche recarsi presso i Caf e i comuni, i quali poi provvederanno a trasmettere le informazioni all'ente previdenziale. L'accentramento in capo ad un unico ente dell'accertamento delle condizioni economiche dei richiedenti le prestazioni è certamente condivisibile. Ne traggono vantaggio sicuramente gli utenti, che devono produrre una volta sola ogni anno la documentazione necessaria al calcolo del valore dell'Ise.

Poiché non dovranno più necessariamente accertare la situazione economica degli utenti dei servizi che esse approntano, le amministrazioni erogatrici perderanno alcune importanti informazioni sulle caratteristiche dei singoli cittadini e/o dei nuclei familiari che beneficiano delle diverse prestazioni. Le informazioni di questo tipo raccolte con la gestione del bando per il 2001 costituiscono quindi una forse irripetibile fonte statistica per indagare la fisionomia dei beneficiari di questa politica di attenuazione del disagio abitativo di origine economica. Ad accrescere il rilievo conoscitivo di questo archivio è la copertura ter-

ritoriale che esso garantisce e un accettabile grado di omogeneità nella rilevazione dei dati in esso raccolti. Per la gestione amministrativa del bando la regione ha prodotto e messo a disposizione dei comuni un apposito programma informatico. Se ne è avvalsa la quasi totalità dei comuni. I dati raccolti dai singoli comuni e confluiti nell'archivio a nostra disposizione, nella grande maggioranza dei casi, sono stati perciò rilevati con la stessa metodologia e sono, pertanto, tra di loro comparabili. Le elaborazioni di cui in seguito si esamineranno i risultati, si riferiscono sempre a dati tra di loro omogenei. Ciò significa che non sempre esse sono state svolte utilizzando tutti i casi che compongono l'archivio. A volte, per non venire meno all'esigenza di uniformità delle informazioni elaborate, i risultati delle elaborazioni si riferiscono a partizioni dell'archivio.

Il numero di beneficiari del contributo del fondo raccolto nell'archivio è di 26.645; esso è inferiore al numero complessivo delle famiglie che sono state sovvenzionate dal fondo. Per ottenere l'accredito del finanziamento regionale è sufficiente che ogni comune comunichi il numero degli aventi diritto al contributo, ripartito tra le fasce Isee, ed il relativo fabbisogno finanziario. Un certo numero di comuni si è limitato a trasmettere esclusivamente queste informazioni essenziali ai fini amministrativi; il loro inserimento nell'archivio non avrebbe consentito di aggiungere ulteriori elementi di riflessione oltre a quelli ai quali si è fatto più sopra riferimento relativamente ai risultati complessivamente conseguiti con il bando. Anche i comuni che hanno fornito informazioni più ampie di quelle strettamente necessarie per formulare la richiesta dei fondi alla regione, non sempre hanno trasmesso tutte le notizie che avrebbero dovuto raccogliere con l'impiego del programma informatico di rilevazione fornito loro dalla regione. Nel caso di qualche comune le informazioni mancanti hanno particolare rilievo per le analisi e valutazioni che qui ci si propone di svolgere: certamente tali devono essere ritenute le notizie relative alle situazioni reddituali dei beneficiari. In qualche altro caso il comune ha raccolto tutte le informazioni, ma le ha elaborate applicando una procedura diversa da quella indicata dalla regione; quando è stata riscontrata questa situazione, si è provveduto a rendere confrontabili i dati di quel comune con i restanti raccolti nell'archivio.

La tabella 12 riporta la ripartizione provinciale del numero dei comuni e il numero, per

Tabella 12. Numero di comuni e numero di beneficiari dei contributi inclusi nell'archivio esaminato.

Province	N° Comuni	Numero beneficiari per fasce di valore Isee				
		A	B	C	D	Totale
Bologna	38	4.100	1.998	831	280	7.209
Ferrara	16	1.129	494	147	34	1.804
Forlì	16	1.473	602	184	40	2.299
Modena	28	2.948	1.905	771	194	5.818
Parma	34	1.191	643	169	30	2.033
Piacenza	17	750	337	61	6	1.154
Ravenna	14	1.329	425	110	23	1.887
Reggio Emilia	23	1.556	765	224	60	2.605
Rimini	16	1.360	353	104	19	1.836
Regione	202	15.836	7.522	2.601	686	26.645

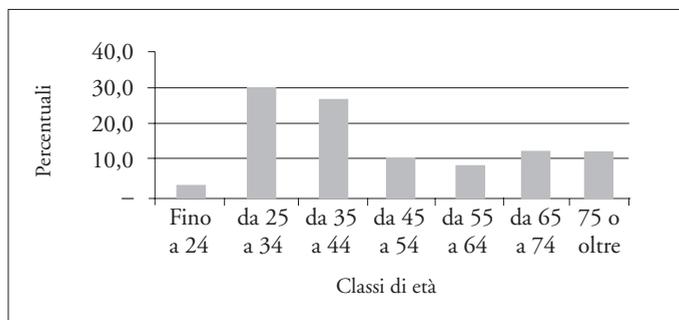
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

ognuna delle quattro fasce Isee, degli aventi diritto al contributo le cui informazioni sono confluite nell'archivio. Raffrontando i dati di questa tabella con quelli relativi all'anno 2001 riportati nella tabella 8, si definisce il grado di «copertura» dell'archivio rispetto all'insieme degli aventi diritto al contributo censiti con il bando.

### 3.1. La demografia dei beneficiari

Per delineare le caratteristiche dell'area del disagio abitativo sulla quale si è esercitata l'azione del fondo, si può iniziare con il definire la fisionomia anagrafica elementare dei suoi beneficiari. Nel grafico 1 è riportata la loro distribuzione per classi di età. Non stupisce che oltre la metà del numero totale dei contributi sia stata erogata a soggetti aventi un'età compresa tra 25 e i 44 anni. La forte concentrazione dei beneficiari in questa fascia di età è, in misura rilevante, spiegata dalla diffusa presenza, nell'area toccata dal fondo, di immigrati italiani e stranieri; su questo punto si ritornerà in seguito.

Grafico 1. Distribuzione per classe di età dei beneficiari dei contributi. (Numero casi esaminati: 26.629)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Circa il 4% del numero totale dei contributi è stato attribuito a persone con meno di 25 anni di età. È, questa, una percentuale elevata, alla quale può, però, avere concorso anche il fatto che è stata rilevata l'età della persona che si è materialmente presentata presso l'ufficio comunale per sottoscrivere la domanda di finanziamento; non necessariamente essa doveva coincidere con il capo famiglia o con uno dei due genitori.

Più di un beneficiario su cinque rientra in quella che si definisce la terza età: il 22,4% dei richiedenti il contributo ha almeno 65 anni di età e l'11,4% almeno 75. Questo segmento del disagio abitativo è popolato soprattutto dagli anziani nati nella regione, i quali costituiscono quasi l'80% degli ultra sessantacinquenni toccati dall'azione del fondo. Le caratteristiche demografiche dell'immigrazione straniera in Emilia-Romagna congiunte all'avvio relativamente recente del fenomeno – o almeno di recente i flussi sono divenuti rilevanti – rendono rarefatta la presenza, tra i beneficiari, di anziani nati all'estero. Sebbene la regione non abbia attratto in misura massiccia i flussi migratori originati nelle restanti regioni italiane nei primi decenni del secondo dopoguerra del secolo scorso, non di meno si rileva una consistente presenza (22% del totale) tra i beneficiari anziani di quelli provenienti da tali regioni.

Tabella 13. Distribuzione del numero dei beneficiari del fondo per classe di età e per luogo di nascita.

Classi di età	Luogo di nascita			
	Emilia Romagna	Resto d'Italia	Estero	Totale
Fino 24	230	549	258	1.037
da 25 a 34	1.518	3.809	2.709	8.036
da 35 a 44	1.543	2.949	2.672	7.164
da 45 a 54	864	988	629	2.481
da 55 a 64	1.229	622	96	1.947
da 65 a 74	2.172	727	35	2.934
75 o oltre	2.409	590	31	3.030
Totale	9.965	10.234	6.430	26.629

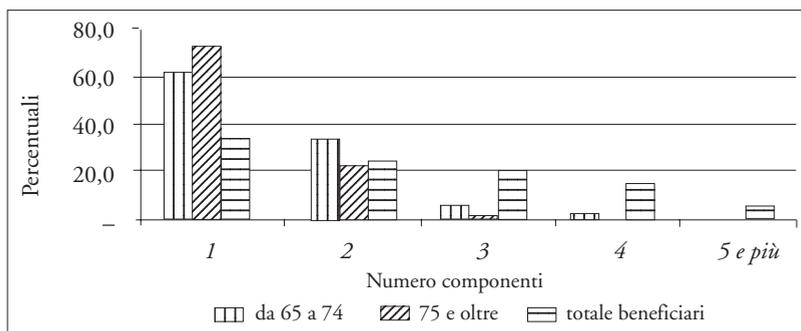
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Gli affittuari anziani che hanno ricevuto l'integrazione del fondo abitano prevalentemente da soli. Il fenomeno è reso evidente nel grafico 2. Tra i beneficiari con almeno settantacinque anni la convivenza in nuclei familiari composti da almeno tre persone costituisce un evento molto raro (questa situazione ricorre solo per l'1,6% di essi). La loro condizione abitativa predominante è di solitudine, che ricorre in tre casi su quattro. Nel 22% dei casi il nucleo familiare in cui vive l'anziano in età molto avanzata è composto da due persone, che non necessariamente sono marito e moglie. Di due persone è formato anche un terzo dei nuclei di appartenenza dei beneficiari con età compresa tra 65 e 74 anni; del totale dei beneficiari di questa classe di età, poco meno del 62% vive da solo. Una diffusa presenza di beneficiari soli (pari alla metà del loro totale) può essere riscontrata anche nella classe di età 55-64 anni.

Nel complesso, quindi, prescindendo dalla loro età, i nuclei mono componenti costituiscono un terzo del totale dei beneficiari.

Come era naturale attendersi, il fondo ha agevolato soprattutto nuclei familiari formati da più persone. Un quarto (24,8%) di essi è formato da due persone e un quinto da tre; i

Grafico 2. Distribuzione percentuale per numero dei componenti dei nuclei familiari di appartenenza del totale dei beneficiari e dei beneficiari appartenenti alle classi di età 65-74 e 75 anni e oltre. (Numero dei casi esaminati: 26.629)



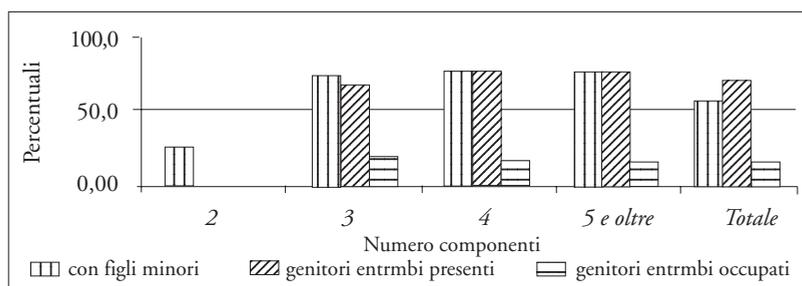
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

nuclei con quattro persone assommano a circa il 15% del totale e un quasi 8% ne ha almeno 5. Il fondo è pertanto intervenuto in misura significativa sull'area del disagio abitativo costituita dalle famiglie numerose, definendo tali quelle composte da 4 o più persone: esse hanno assorbito oltre il 22% del numero totale dei contributi memorizzati nel nostro archivio. Questi nuclei familiari hanno un capofamiglia che nella stragrande maggioranza dei casi ha una età compresa tra i 25 e i 44 anni: in questa classe di età si concentra l'85% dei beneficiari appartenenti ai nuclei con 4 persone e il 79% di quelli i cui nuclei hanno almeno 5 componenti. Quest'ultimo ordine di grandezza connota anche i nuclei di tre persone, mentre tale percentuale si attesta sul 50% in quelli formati da due persone e cala al 32% per i beneficiari di nuclei mono componenti.

Oltre alla numerosità, non si dispone di molte altre informazioni sulle caratteristiche delle famiglie. Le elaborazioni rese possibili dall'archivio mettono, tuttavia, in luce una netta prevalenza di nuclei familiari con presenza di figli in giovane età ed anche una certa diffusione di quelli con la presenza di un solo genitore.

Considerando solo i nuclei familiari con almeno due componenti, la percentuale di essi con la presenza di figli minori è del 63%; supera la soglia del 90% nelle famiglie numerose formate da almeno 4 persone e dell'80% in quelle composte da tre membri.

Grafico 3. Percentuale per numero di componenti ogni famiglia: delle famiglie con figli minori sul totale delle famiglie; delle famiglie in cui sono presenti entrambi i genitori sul totale delle famiglie con figli minori; delle famiglie in cui entrambi i genitori svolgono un'attività lavorativa sul totale delle famiglie con la presenza di entrambi i genitori



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Il 23,80% delle famiglie composte da due sole persone ha dichiarato la presenza di un figlio minore: una su quattro è, quindi, formata da un solo genitore con un figlio. Questa delle famiglie con un solo genitore è un'area del disagio abitativo di non trascurabile estensione: copre il 26,6% del totale delle famiglie in cui sono presenti figli minorenni.

Nell'85% del totale di queste ultime famiglie, composte da almeno tre componenti, sono presenti entrambi i genitori. Il grafico 3 evidenzia come una delle cause del disagio abitativo possa essere individuata nella condizione lavorativa familiare. Le probabilità di trovarsi in una situazione di difficoltà nel soddisfare sul mercato il fabbisogno abitativo sembra essere altamente dipendente dall'accesso al mercato del lavoro dei soggetti interessati. Solo per il 20% delle famiglie che dichiarano la presenza di entrambi i genitori si riscontra anche che entrambi svolgono un'attività lavorativa (questa percentuale manifesta una tendenza a ridursi con l'aumento della numerosità familiare): in quattro casi su cinque, quindi, al reddito familiare concorre uno solo dei due genitori.

### 3.2. *La provenienza geografica*

Una importante connotazione dei soggetti ai quali si è rivolto il fondo che merita di essere evidenziata è la loro provenienza geografica. Ad avere beneficiato dei contributi sono stati soprattutto singole persone o nuclei familiari provenienti da fuori della regione. Un soggetto su quattro, tra quelli che hanno avuto accesso ai finanziamenti, non è nato in Italia. I restanti beneficiari si dividono in due gruppi di pari peso (dalla consistenza di circa il 38% del totale ognuno), uno costituito dagli emiliano-romagnoli e l'altro da quelli nati nelle restanti regioni italiane. Anche se le informazioni rilevate non forniscono alcuna indicazione sulle motivazioni che hanno indotto una quota tanto rilevante di nati nelle restanti parti d'Italia o addirittura all'estero a trasferirsi nella nostra regione, non di meno è plausibile ritenere che ad attrarre gli immigrati sia stata la buona situazione del mercato del lavoro. Essi provengono principalmente o da paesi caratterizzati da una accentuata povertà oppure dalle regioni italiane connotate da una domanda di lavoro molto depressa e da elevati tassi di disoccupazione. Tra gli stranieri sono, infatti, nettamente prevalenti quelli nati in paesi non appartenenti all'unione europea; e tra i non emiliano-romagnoli più dei tre quarti del totale sono nati in una regione del meridione d'Italia, mentre del restante quarto la quota preponderante è nata in una regione del centro.

Anche i beneficiari nati in Emilia-Romagna sono interessati da una notevole mobilità territoriale. Difatti, si riscontra una accentuata mobilità intraprovinciale, anche se non risultano eccessivamente numerosi (circa il 15% del totale) gli spostamenti tra la provincia di nascita del beneficiario e la provincia di appartenenza del comune nel quale egli ha presentato la domanda del contributo. Solo per il 47% dei casi elaborati il comune di nascita di chi ha fatto domanda di finanziamento è lo stesso del comune di residenza e dal quale, quindi, tale domanda è stata accolta. Anche riguardo alla mobilità degli autoctoni è verosimile ritenere che gli spostamenti da un comune all'altro siano stati provocati in buona misura (anche se, ovviamente, non con la stessa impellenza di chi proviene da paesi poveri o da aree relativamente svantaggiate del nostro paese), dalle differenti opportunità di impiego offerte in ognuno di essi.

Seppure senza offrire evidenze dirette al riguardo, la forte presenza di non autoctoni tra i beneficiari del fondo, sembra confermare l'utilità delle politiche abitative tese a favorire l'offerta di alloggi in locazione per far fronte alla domanda di servizi abitativi che si forma nella fase di primo insediamento della forza lavoro immigrata. Le elaborazioni dell'archivio confermano, senza molte possibilità di equivoci, che a trovarsi in una condizione di disagio abitativo dovuta a ragioni economiche sono in misura nettamente prevalente gli immigrati stranieri e quelli meridionali, i quali sul mercato privato dell'affitto spendono quote rilevanti del proprio reddito. Soprattutto per i lavoratori stranieri, ma in buona misura lo stesso può essere affermato anche per quelli nati nelle regioni del sud, la condizione del disagio è appesantita dalla loro collocazione nei livelli più bassi delle scale professionali. Essi devono far fronte agli stessi canoni di mercato pagati dai lavoratori locali, ma con salari più bassi, percepiti per lo svolgimento dei lavori meno qualificati nei quali essi sono occupati.

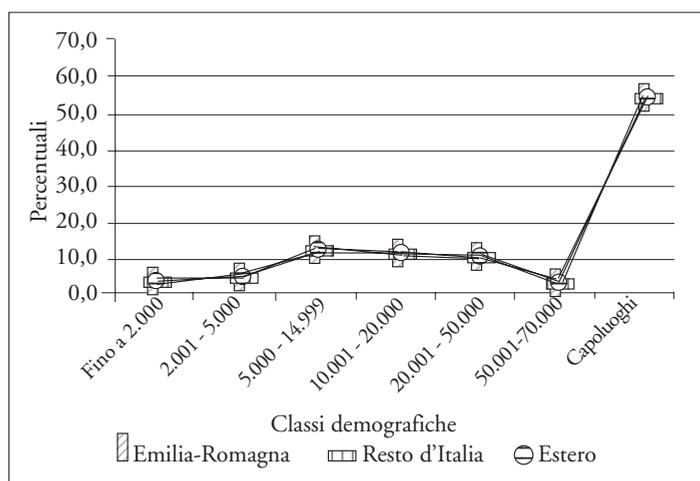
Di fronte a questa forte pressione dei canoni sui redditi, ci si sarebbe potuto attendere che le famiglie interessate potessero avere tentato di allentarla soprattutto cercando soluzioni abitative meno onerose, dal momento che l'aspirazione a redditi più elevati per realizzarsi necessita della collaborazione dei datori di lavoro. Un modo per contenere l'onere dei canoni consiste sicuramente nell'andare ad abitare dove il valore degli immobili è più basso e conseguentemente anche gli affitti a metro quadro sono più contenuti.

Questa non sembra, tuttavia, una strategia praticata dai soggetti confluiti nel nostro archivio. I luoghi di nascita dei beneficiari sono stati associati con la classe demografica dei comuni nei quali hanno fatto richiesta di ottenere i contributi. Se la ricerca di canoni più contenuti fosse assurta a strategia di una delle componenti per origine dei soggetti che compongono l'archivio, le elaborazioni avrebbero dovuto indicare una più accentuata propensione di tale componente a localizzarsi nei comuni di più piccola dimensione, dove, appunto, i livelli dei canoni sono relativamente più bassi.

Questo non è avvenuto, come è agevole verificare con il grafico 4.

Vi è una perfetta sovrapposizione tra tutte le curve che traducono graficamente la distribuzione, per dimensione demografica dei comuni nei quali sono localizzati gli alloggi affittati, dei tre gruppi in cui sono stati raccolti i soggetti beneficiari sulla base del luogo in cui sono nati. Ciò significa che la provenienza non influenza la scelta dei luoghi in cui si decide di abitare, malgrado le rilevanti differenze nei prezzi dei servizi abitativi che nell'ambito di una stessa provincia si registrano spostandosi anche di una, due o tre decine di chilometri da un posto all'altro.

Grafico 4. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per luogo di nascita dei beneficiari e per classe di dimensione demografica dei comuni in cui essi hanno presentato la domanda di contributo. (Numero casi esaminati: 26.645)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

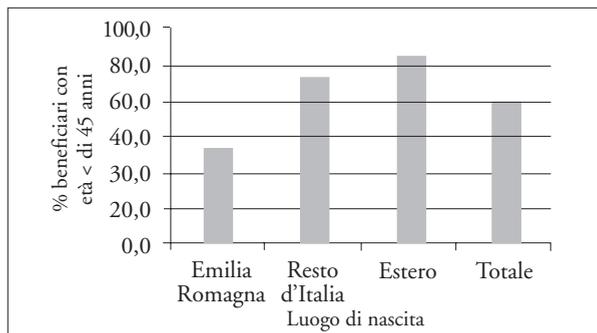
La scarsa capacità di attrazione esercitata dai comuni di più piccola dimensione demografica e nei quali i costi dei servizi abitativi sono più contenuti non può essere attribuita alla rarefazione dell'offerta di alloggi in affitto. Anche in quelli ben serviti dai servizi del trasporto pubblico – su gomma e/o ferroviario – la situazione che caratterizza molti di questi comuni è di sopra dimensionamento del patrimonio abitativo, rispetto al fabbisogno di una popolazione la cui numerosità si contrae progressivamente con il trascorrere del tempo.

Anche per le famiglie non autoctone i capoluoghi di provincia e i comuni di più grandi dimensioni esercitano una forte attrazione, in ragione, si deve presumere, delle maggiori

opportunità di impiego che essi offrono, soprattutto ad una forza lavoro con livelli di capacità professionale non molto elevati e disposta quindi a soppiantare i lavoratori locali nelle attività meno qualificate.

Una conferma indiretta del fatto che la ricerca di una occupazione possa avere costituito un più forte stimolo dei flussi migratori che si sono indirizzati verso l'Emilia-Romagna, la si può trovare nell'età media più bassa dei beneficiari nati al di fuori della regione: dai 57,5 anni degli autoctoni si passa ai 41,4 e ai 36,2 anni degli immigrati rispettivamente dal resto d'Italia e dall'estero. L'87,7% di questi ultimi e il 71,4% degli immigrati italiani ha meno di 45 anni, contro il 33% dei beneficiari nati in Emilia-Romagna.

Grafico 5. Incidenza percentuale sui rispettivi totali dei beneficiari di età inferiore ai 45 anni per luogo di nascita. (Numero casi esaminati: 26.629)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

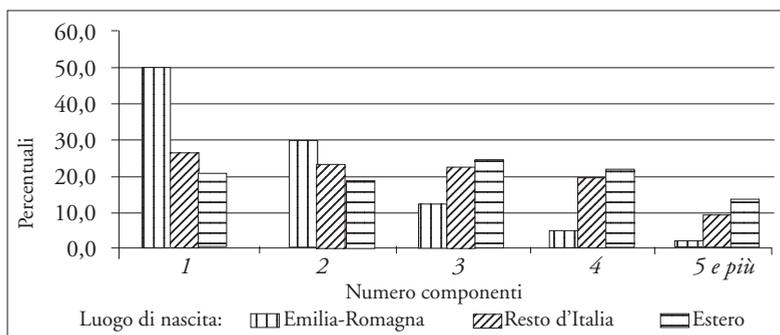
Nella scelta del luogo in cui abitare sembra avere molto più rilievo la vicinanza dell'alloggio al posto di lavoro che non le differenze dei canoni tra comuni diversi. Queste differenze diventano tanto più ampie quanto più ci si allontana dai comuni capoluogo di provincia e dai comuni delle loro cinture urbane. Con l'aumentare delle distanze tra il luogo in cui si lavora e il luogo in cui si abita crescono anche le spese di trasporto e il tempo impiegato nei viaggi. Abitualmente si attribuisce scarso valore al tempo impiegato nei tragitti casa-lavoro dai lavoratori meno qualificati; mentre si può ritenere che, in genere, le spese di trasporto per recarsi in un comune capoluogo partendo da un altro comune raggiungibile in 30/40 minuti di treno o 50/60 minuti di corriera, sono inferiori al risparmio sui canoni che può essere conseguito decidendo di abitare in un luogo diverso da quello in cui si lavora.

L'economia che è possibile conseguire con la ricerca di canoni più contenuti nei piccoli paesi di provincia non sembra, tuttavia, essere riuscita a contrastare la forte attrazione esercitata, sui beneficiari del fondo provenienti da fuori della regione, dai più grandi agglomerati urbani.

Se si ritiene plausibile considerare i beneficiari del fondo nati al di fuori della regione come soggetti che si sono spostati alla ricerca di un lavoro, si deve rilevare che questi flussi migratori presentano alcune caratteristiche che su aspetti rilevanti non confermano visioni diffuse su di essi, derivanti dallo studio, per esempio, delle grandi ondate migratorie italiane negli anni dell'immediato secondo dopoguerra e dell'intensa crescita economica.

Le informazioni contenute nel nostro archivio consentono di segnalare che i flussi di

Grafico 6. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per numero di componenti il nucleo familiare e per luogo di nascita. (Numero casi esaminati: 25.381)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

immigrazione verso la nostra regione non sono costituiti – a differenza di quanto successe tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso con la migrazione dei lavoratori delle regioni meridionali verso l'estero – prevalentemente da lavoratori soli. La percentuale di famiglie mononucleari è notevolmente più bassa tra i beneficiari provenienti dall'Italia o dall'estero di quanto non lo sia tra quelli nati in Emilia-Romagna.

Del fenomeno migratorio, qui interessa solo evidenziare come gli immigrati, sia stranieri sia italiani, che hanno ricevuto l'integrazione monetaria per il pagamento del canone, in otto casi su dieci appartengono ad un nucleo familiare di almeno due persone. Le famiglie dei beneficiari nati all'estero sono particolarmente numerose: il 22% del loro totale è composto da 4 persone ed il 16% da 5 o più persone. Una parte dei componenti le famiglie con più di due persone, è costituita, ovviamente, anche da bambini o comunque da giovani non ancora in età da lavoro. Ma è verosimile ritenere che in ogni famiglia vi siano almeno due persone in età lavorativa e alla ricerca di una occupazione; occupazione che è più facile trovare nelle aree urbane costituite dai capoluoghi di provincia e dai comuni ad essi contermini, i quali offrono maggiori opportunità di lavoro sia nel campo delle attività industriali che in quello dei servizi, anche di assistenza alle persone. Le più concrete possibilità di trovare un'occupazione offerte dai centri urbani di una certa dimensione concorrono anche da un altro versante a motivare la preferenza ad essi accordata nella scelta del luogo in cui abitare, malgrado la maggiore onerosità finanziaria dei servizi abitativi. Oltre alle occupazioni regolari offrono anche maggiori opportunità di affiancare ad esse lavori irregolari, ricavandone integrazioni salariali che, considerate congiuntamente ai risparmi sulle spese di trasporto, potrebbero anche più che compensare l'aggravio dei canoni derivante dalla scelta di vivere in «città».

### 3.3. Il disagio abitativo fisico

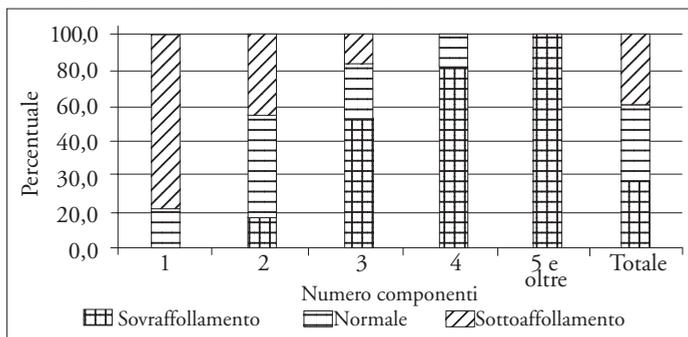
Il disagio abitativo di origine economica genera sovente, come è agevolmente comprensibile, forme fisiche di disagio abitativo. Livelli di reddito bassi o comunque insufficienti e/o livelli dei canoni elevati, costringono, naturalmente, qualunque soggetto si trova in tali condizioni, a soddisfare in maniera non adeguata la propria domanda di servizi abitativi, con la conseguenza che si determinano situazioni di sovraffollamento o si è indotti ad accettare di abitare in alloggi fatiscenti o malsani.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, è opportuno segnalare che il segmento del patrimonio immobiliare abitato dai beneficiari del fondo non è in prevalenza in uno stato di conservazione fatiscente. Analizzando i 15.925 casi utili al riguardo, risulta infatti, che le persone che li abitano giudicano le condizioni degli alloggi pessime nell'8,2% dei casi e mediocri nel 41,9%. La metà delle famiglie reputa, pertanto, di vivere in un alloggio considerato in uno stato di conservazione buono.

Le informazioni organizzate nel nostro archivio, permettono di fornire qualche indicazione su alcune manifestazioni del disagio abitativo materiale. La sua più rilevante forma, alla quale ci si può qui riferire, è l'insufficienza di spazi. Anche se l'adozione di questo criterio tende a restringere l'area del disagio, qui si ritiene accettabile – e lo si classifica come normale – un indice di affollamento di una persona per ogni stanza; quando questo rapporto supera l'unità si determina una situazione di sovraffollamento, e viceversa.

Dai risultati delle elaborazioni sintetizzate nel grafico 7 si evidenzia che la maggioranza dei nuclei familiari vive in alloggi con un numero di stanza che, rispetto alla dimensione delle famiglie, può essere ritenuto sufficiente. Nel 26,6% dei casi i nuclei familiari dispongono di un numero di stanze pari al numero dei componenti dai quali essi sono formati. La restante parte delle famiglie si ripartisce in parti pressoché uguali tra le situazioni di sovraffollamento (35,9%) e sottoaffollamento (37,7%). A disporre di un numero di stanze più elevato di quelle del numero dei loro componenti sono principalmente le famiglie formate da un solo componente e quelle formate da 2. Per contro sono soprattutto le famiglie più numerose a sopportare una carenza di stanze.

Grafico 7. Distribuzione dei nuclei familiari dei beneficiari per condizione di affollamento degli alloggi abitati e per numero di componenti. (Numero casi esaminati: 15.292)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Un ulteriore elemento di conoscenza intorno alle caratteristiche materiali del disagio può essere rilevato considerando la superficie degli alloggi. Al riguardo l'informazione non è dettagliata, avendo rilevato la classe di superficie entro cui si colloca ogni alloggio e non essendo specificato se viene considerata la superficie utile o complessiva. Circa un quarto dei beneficiari del fondo abita in alloggi la cui superficie non supera i 50 mq; in essi abitano soprattutto nuclei composti da 1 o da 2 persone. Circa il 40% delle famiglie si concentra in abitazioni con una superficie oscillante tra i 51 ed 71 mq, e la percentuale di esse che dispone di un alloggio che ricade nella successiva classe di superficie si attesta sul 30%. Un residuo 7% di famiglie può godere di un alloggio più ampio di 100 metri quadrati.

Dal punto di vista fisico, anche riferendosi alle superfici occupate, la condizione abitativa migliore è quella delle piccole famiglie. Quelle formate da una sola persona in due casi su tre vivono in alloggi la cui superficie supera i 50 mq; poco più di un nucleo su cinque, tra quelli composti da due componenti, dispone di meno di 51 mq. La ristrettezza di spazi è particolarmente accentuata tra i nuclei formati da 5 e più persone: solo il 15,6% di essi dispone di una superficie eccedente i 100 mq.

Tabella 14. Numero di beneficiari per classe di superficie (in mq) degli alloggi e per numero dei componenti il nucleo familiare. (Numero casi esaminati: 15.409).

Numero componenti	Classe di superficie				Totale
	Fino a 50	51-75	76-100	Oltre 100	
1	1.618	1.984	1.078	192	4.872
2	907	1.534	1.145	240	3.826
3	662	1.184	1.007	234	3.087
4	352	830	953	223	2.358
5 e oltre	112	422	535	197	1.266
Totale	3.651	5.954	4.718	1.086	15.409

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Non sono disponibili, almeno per quanto consta a chi scrive, studi sulla condizione di affollamento delle abitazioni in Emilia-Romagna. Non vi è quindi la possibilità di raffrontare la condizione media del disagio abitativo fisico della popolazione del fondo con quella di qualche altro universo di riferimento; si possono, pertanto, formulare solo valutazioni assolute.

Analizzando il fenomeno con riguardo sia alle stanze sia alla superficie è evidente l'esistenza di un'area di disagio fisico, che interessa soprattutto le famiglie più numerose. Tuttavia, tale area non presenta l'estensione che, forse, ci si sarebbe potuto attendere considerando che la popolazione da noi esaminata è caratterizzata da uno stato di disagio abitativo di origine economica. Non sembra, pertanto, di rinvenire un nesso stretto tra i due tipi di disagio: la difficoltà economica a soddisfare sul mercato la propria domanda di servizi abitativi non comporta necessariamente il determinarsi di una condizione di disagio abitativo di tipo fisico. La prevalenza di alloggi di taglio piccolo medio, d'altra parte, rende poco plausibile attribuire l'origine del disagio abitativo di tipo economico al prevalere di modelli abitativi tesi ad escludere l'insorgere di condizioni di disagio abitativo fisico.

### 3.4. Il livello dei canoni

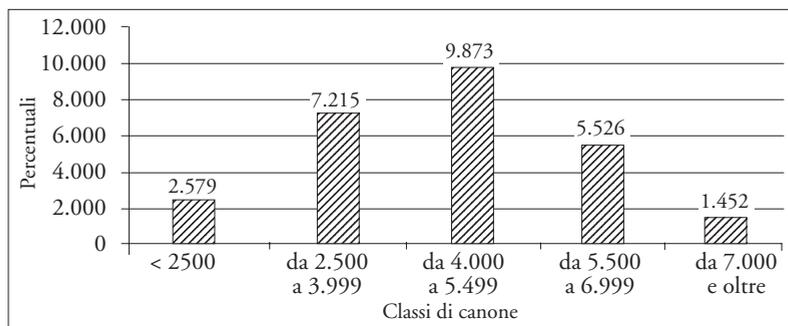
Il fondo fornisce un contributo monetario al pagamento di canoni di mercato oppure determinati applicando le normative sui prezzi delle locazioni. Come si ricorderà nella gestione del fondo il canone è considerato come un fattore di esclusione dal contributo nei casi in cui il suo livello supera l'importo prestabilito per ogni tipologia di comune. Quando l'importo pagato per la locazione non eccede le soglie stabilite, il canone non assolve alcuna altra funzione di selezione dei potenziali beneficiari del fondo. Non vi è pertanto ragio-

ne di ipotizzare che, relativamente ai canoni pagati, il segmento del mercato della locazione sul quale è intervenuto il fondo differisca dall'insieme del quale esso è parte. A rendere differente la parte dal tutto, potrebbero essere altre variabili e principalmente i più bassi livelli di reddito dei beneficiari del contributo pubblico rispetto a quelli dei restanti soggetti locatari di un'abitazione a prezzi di mercato.

Da questa considerazione non consegue, ovviamente, che la popolazione, relativamente ristretta quanto a numerosità, che ha avuto accesso al fondo (e della quale, peraltro, qui se ne considera solo una parte) possa essere ritenuta significativamente rappresentativa dell'intera popolazione regionale che ricorre al mercato privato dell'affitto e che di conseguenza la distribuzione per livello dei canoni dei beneficiari del contributo pubblico sintetizzi l'analoga distribuzione relativa all'universo dei locatari.

I beneficiari compresi nell'archivio che qui si utilizza, nel 40% dei casi circa pagano un canone compreso tra i 4.000 e i 5.500 euro all'anno. Per quasi un 10% di essi l'importo del canone è di per se stesso modesto, non superando i 2.500 euro all'anno; al polo opposto, per 6 famiglie su cento il canone è molto elevato, attestandosi su almeno 7.000 euro all'anno.

Grafico 8. Distribuzione dei beneficiari del fondo per classe di importo dei canoni pagati. Valori in euro. (Numero casi esaminati: 26.645)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

L'osservazione della distribuzione dei soli valori dei canoni non offre molte informazioni sulle caratteristiche della popolazione del nostro archivio. Nelle tabelle 15 e 16, le classi di valore annuo dei canoni sono incrociate rispettivamente con la dimensione dei nuclei familiari e con la superficie degli alloggi. Dall'esame delle informazioni in esse raccolte emergono anche alcuni risultati non del tutto attesi, soprattutto con riguardo alle classi di canone estreme.

Gli alloggi con canone più basso sono abitati principalmente da famiglie mononucleari. Questa sola informazione indurrebbe a ritenere che tali alloggi siano fortemente concentrati tra quelli di più piccola dimensione. Ciò è vero solo in parte. Una quota rilevante di alloggi «economici» effettivamente risulta di piccola superficie, cioè non superiore ai 50 mq. E tuttavia in questa classe di canone il valore modale cade nella classe di superficie 51-75 mq; inoltre, oltre un quinto degli alloggi ha una superficie di almeno 76 mq. È complesso trovare una motivazione per spiegare l'esistenza di una quota così elevata di alloggi non piccoli, quanto a superficie, per i quali viene pagato un canone mensile di poco superiore

Tabella 15. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di canone degli alloggi e numero di componenti il nucleo familiare. (Numero casi esaminati: 25.381)

N° componenti	Classi di canone annuo					Totale
	< 2500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	da 7.000 e oltre	
1	55,7	43,6	30,0	19,9	19,5	33,6
2	17,9	24,2	27,4	24,9	22,4	24,8
3	10,9	16,0	20,3	25,0	24,0	19,4
4	10,0	10,5	15,2	18,7	21,1	14,5
5 e oltre	5,5	5,7	7,1	11,5	13,0	7,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Tabella 16. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di canone e classe di superficie degli alloggi. (Numero casi esaminati: 15.415)

Classi di superficie in mq.	Classi di canone annuo					Totale
	< 2500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	da 7.000 e oltre	
Fino a 50	38,5	28,4	23,1	13,3	5,5	23,7
51-75	39,2	41,2	39,3	35,2	27,4	38,6
76-100	19,2	25,7	30,9	40,2	48,1	30,6
oltre 100	3,1	4,7	6,7	11,2	19,0	7,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

ai 200 euro. L'unica ipotesi che è possibile verificare con le informazioni a nostra disposizione – cioè che esista, data la classe di canone della quale ci si sta occupando, una relazione positiva tra dimensione e localizzazione dell'alloggio – non ha trovato una piena conferma, anche se i risultati delle elaborazioni non consentono di scartarla. Tale ipotesi avrebbe potuto contribuire a spiegare il fenomeno sopra evidenziato se fosse risultata una forte concentrazione degli alloggi più ampi nei comuni demograficamente più piccoli, nei quali il livello generale dei canoni è più contenuto. È risultato, invece, che nei capoluoghi di provincia si concentra il 46,5% del numero totale di alloggi per i quali si paga un canone annuo che non raggiunge i 2.500 euro. In questi comuni si concentra il 38% degli alloggi aventi una superficie compresa tra 76 e 100 metri e il 18% di quelli che eccedono tale dimensione. Sono percentuali certamente inferiori alla media, ma sono comunque molto elevate se si considera il livello del canone di cui ci si sta occupando, tanto basso che è problematico dare conto anche della concentrazione nei comuni capoluogo del 55% del totale degli alloggi più piccoli e del 45% di quelli della classe 51-75 mq.

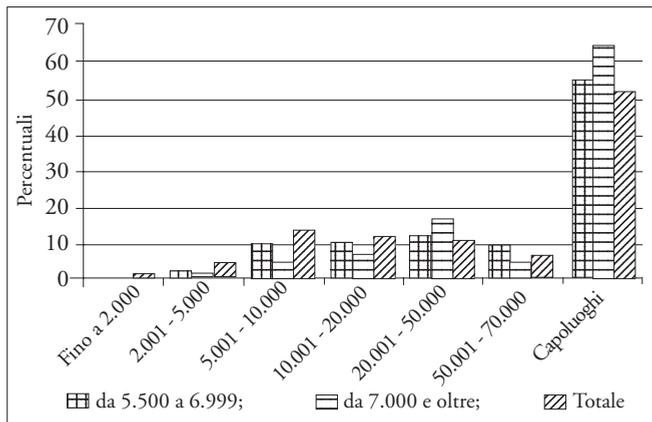
Anche all'estremo opposto della scala degli importi dei canoni, i risultati delle elaborazioni evidenziano alcune peculiarità. Gli alloggi per i quali si pagano canoni di almeno 7.000 euro all'anno sono abitati in misura modesta (13% del numero totale di questi alloggi) dalle

famiglie più numerose, quelle con 5 e più componenti; ancora più ridotta è la quota (11,5%) di queste famiglie che abita in alloggi per i quali si paga un canone annuo compreso tra 5.500 e 6.999 euro. Queste percentuali sono più elevate dell'incidenza che le famiglie numerose hanno nelle altre classi di canone. Tuttavia, le differenze sono più contenute di quanto ci si sarebbe potuto attendere, considerando la relativamente più consistente concentrazione degli alloggi più cari soprattutto nelle classi di superficie più ampie, più adatte ad ospitare le famiglie con un maggior numero di persone. Va anche segnalato che gli alloggi compresi nelle due ultime classi di canone annuo sono abitati nel 20% dei casi da famiglie mono componenti e in una percentuale a questa leggermente superiore da famiglie formate da 2 persone; inoltre, una quota rilevante di essi (circa il 46%) è di piccola o media superficie.

La distribuzione per dimensione demografica dei comuni degli alloggi per i quali si pagano canoni più elevati, non sembra sufficiente a spiegare del tutto il fenomeno. Come si osserva dalla lettura del grafico 9, la concentrazione nei comuni capoluogo di provincia e in quelli di più grandi dimensioni degli alloggi, per i quali si pagano affitti ricadenti nelle due più alte classi di canone non è significativamente più elevata della percentuale relativa al totale degli alloggi localizzati in quei comuni sul totale degli alloggi esaminati.

Le informazioni raccolte nell'archivio permettono anche di valutare se la tipologia di

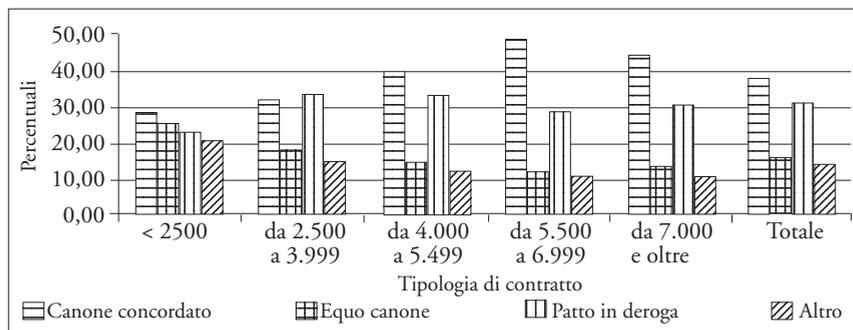
Grafico 9. Distribuzione percentuale per dimensione demografica dei comuni degli alloggi totali e di quelli che ricadono nelle classi di canone annuo 5.000-6.999 e 7.000 euro e oltre. Elaborazioni relative ai soli alloggi per i quali è stata dichiarata la superficie. (Numero casi esaminati: 15.415)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

contratto di locazione al quale si è fatto ricorso può avere influito sui livelli dei canoni. Ai beneficiari del contributo del fondo è stato richiesto di indicare una di queste tipologie di canone contrattuale: canone concordato ex legge 431/98, equo canone ex legge 392/78, canone determinato con patto in deroga ex legge 359/92 e altro tipo di contratto. In quest'ultima categoria, si dovrebbe ritenere rientrino tutte le modalità di determinazione dei canoni facenti perno sulla libera contrattazione tra le parti (si ricordi che al bando con il quale sono stati raccolti i dati che si stanno elaborando, non potevano partecipare i locatari di alloggi il cui canone è determinato riferendosi a qualche criterio sociale).

Grafico 10. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di canone annuo e tipo di contratto di locazione. (Numero casi esaminati: 15.615)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Un risultato abbastanza sorprendente che si ricava dalla osservazione del grafico 10 è la prevalenza relativa dei contratti che prevedono l'applicazione del canone concordato ai sensi della legge 431/98. Essi costituiscono il 38% dei casi esaminati; si tratta di una percentuale molto elevata, se si considera il breve lasso di tempo intercorso tra l'avvio operativo della legge che ha introdotto questa tipologia di contratto e il momento in cui sono state rilevate le informazioni raccolte nell'archivio. In Emilia-Romagna la legge 431/98 è divenuta operativa alla fine del 1999, con la sottoscrizione, tra le organizzazioni degli inquilini e quelle dei proprietari degli immobili, degli accordi territoriali per la determinazione dei canoni. L'elevata diffusione dei contratti di locazione a canone concordato sembra in palese contrasto con il breve lasso di tempo entro cui essa si sarebbe verificata. Non è improbabile che a ciò che sembrerebbe una sovrastima della presenza di questa tipologia di contratti possa avere concorso anche una certa disinformazione, su una tipologia contrattuale nuova, sia da parte dei locatari che da parte degli uffici comunali.

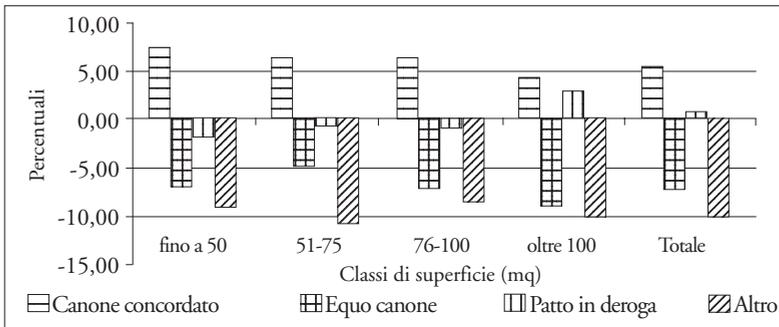
Il canone concordato risulta una modalità di determinazione dell'affitto particolarmente diffusa nelle classi di canone più elevate. I canoni più elevati solo in misura modesta sono il risultato dell'applicazione dei criteri di determinazione introdotti dalla legge sull'equo canone; questo criterio di calcolo è più diffuso nelle fasce basse del canone. Nel complesso, tuttavia, si conferma un basso tasso di ricorso alla legge sull'equo canone. D'altra parte, occorre rilevare che l'equo canone è una tipologia contrattuale residuale e che quelli rilevati sono gli ultimi contratti di questo tipo che sono stati sottoscritti e che alla loro scadenza saranno rinnovati applicando l'ultima legge sulle locazioni, cioè la 431/98.

L'altra tipologia di contratti individuata nell'archivio, i patti in deroga sottoscritti ai sensi della legge 359/92, ricorre in poco meno di un terzo dei casi. Solo nella classe di canoni più bassa questo tipo di contratto ricorre per meno del 25% dei casi; in tutte le altre si attesta a cavallo del 30%.

Le tipologie contrattuali hanno un rilievo notevole sui livelli dei canoni. A fronte di un canone medio annuo complessivo di 4.412 euro, le famiglie che usufruiscono ancora dell'equo canone pagano in media un 6,8% in meno, mentre pagano il 5,8% in più quelle che hanno applicato il canone concordato e lo 0,2% in più le famiglie che hanno sottoscritto un contratto di locazione di patto in deroga. Le famiglie che non sono state in grado di indicare la specifica tipologia di contratto sottoscritto, e sono state tutte raccolte nella

voce «altro», pagano in media canoni del 10% più bassi di quelli medi generali; ciò porta ad escludere che in questo raggruppamento indistinto siano compresi i contratti a canone «libero», che sono una delle altre tipologie di contratto introdotta dalla legge 431/98 e non censita dai comuni. Questo canone è più elevato del canone concordato.

Grafico 11. Differenze percentuali tra il valore medio complessivo dei canoni e il valore medio dei canoni di ogni tipologia contrattuale per classe di superficie degli alloggi e per il totale degli alloggi esaminati. (Numero casi esaminati: 14.534)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

L'influenza della tipologia contrattuale sul livello dei canoni si manifesta, anche se con differenze quantitative, in tutte le classi dimensionali degli alloggi.

Anche se si può ritenere che la tipologia contrattuale in una qualche misura ne tenga conto, l'archivio che qui si sta utilizzando non ha rilevato una variabile fondamentale che influisce sui valori dei canoni, e cioè la data di stipula dei contratti. È, infatti da ritenere che, a parità di tutte le altre condizioni, i canoni definiti con i contratti più vecchi siano più bassi di quelli determinati più di recente. I canoni vengono, infatti, contrattati sulla base dei valori immobiliari del momento e aggiornati successivamente con l'andamento dell'inflazione. Tuttavia, tra un periodo e l'altro i valori immobiliari si rivalutano oltre la soglia necessaria a tenere conto dell'aumento dei prezzi, con la conseguenza di aumentare i valori immobiliari sulla cui base calcolare i canoni.

### 3.5. La condizione economica dei beneficiari

Poiché al fondo è assegnato il compito di alleviare il disagio abitativo originato dalla debolezza economica delle fasce della popolazione a più basso reddito è, ovviamente, di grande interesse soffermarsi sulle caratteristiche patrimoniali e reddituali dei percettori dei contributi. Tra gli altri criteri di accesso al fondo il bando regionale aveva definito, come si ricorderà, anche una soglia del valore Ise. Questo indicatore, come è noto, è costruito considerando sia il reddito che il patrimonio mobiliare e immobiliare del soggetto interessato. Molti dei comuni le cui informazioni sono confluite nell'archivio qui utilizzato, hanno comunicato oltre ai valori e alla fascia di appartenenza Ise dei singoli beneficiari, anche i loro redditi imponibili e le informazioni sull'ammontare del patrimonio mobiliare e immobiliare da essi posseduto. Non in tutti i casi può ritenersi pienamente verificata la coerenza dei valori Ise calcolati con i sottostanti valori dei redditi e dei patrimoni; per qualche comune è

risultato anche problematico il raffronto dei criteri di calcolo da esso prescelto con quelli proposti dal bando regionale (il quale consentiva ai comuni di discostarsi da esso a condizione di coprire con risorse dei bilanci comunali gli eventuali oneri finanziari aggiuntivi che ne fossero derivati).

Le informazioni sui patrimoni e sui redditi raccolte nell'archivio sono comunque di grande interesse e anche quando – come nel caso di quelle relative al patrimonio – in via prudenziale se ne considererà solo l'esistenza o meno, la loro elaborazione permette di approfondire la conoscenza delle caratteristiche di quella parte del disagio abitativo censito dal fondo.

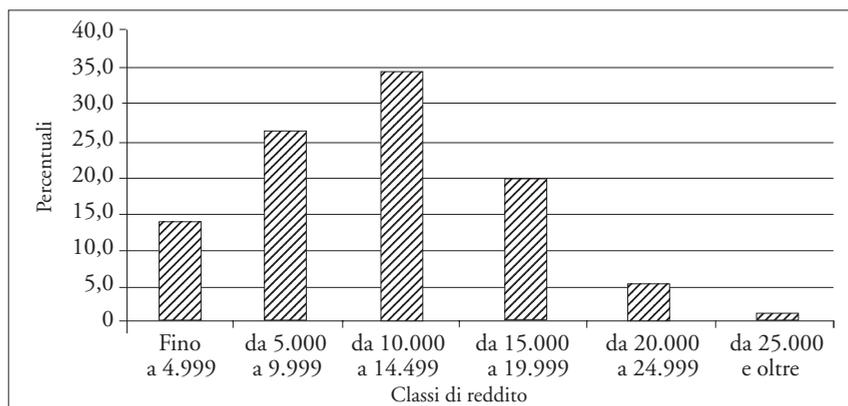
Le elaborazioni relative ai redditi sono state condotte su un numero massimo di 23.037 casi. La loro riduzione rispetto al numero complessivo di casi di cui si compone l'archivio consegue alla decisione di non considerare i circa 1.300 beneficiari che risultano senza reddito. Il bando consentiva l'accesso al fondo anche alle famiglie i cui redditi fossero di importo inferiore al doppio del canone annuo pagato, purché questa condizione reddituale fosse attestata da una dichiarazione dei servizi sociali del comune. Alcuni dei beneficiari possono, quindi, effettivamente risultare privi di reddito; per altri è possibile che la mancanza di reddito debba essere attribuita a errori di trasmissione dei dati da parte dei comuni. Poiché è risultato impossibile individuare per ogni caso la causa del reddito zero, sono stati esclusi dalle elaborazioni tutti i casi nei quali ricorre questa situazione reddituale. Dalle elaborazioni è stato escluso anche un comune capoluogo di provincia per il quale tutti i beneficiari presentavano valori di reddito estremamente bassi: anche in questo caso deve essere insorto un qualche problema nella trasmissione dei dati.

Un beneficiario del fondo su tre ha dichiarato un reddito imponibile oscillante tra i 10.000 e i 15.000 euro. Una quota non trascurabile di nuclei familiari (attorno al 13%) percepisce un reddito annuo che non raggiunge i 5.000 euro, mentre non raggiunge l'1% la percentuale di quelli il cui reddito è pari ad almeno 25.000 euro.

Dati i valori Ise ed Isee definiti per l'accesso al fondo, una concentrazione anche dei redditi imponibili dei beneficiari su livelli bassi e medio-bassi era prevedibile.

Nelle situazioni reddituali più problematiche versano soprattutto i nuclei familiari con

Grafico 12. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di reddito imponibile. (Numero casi esaminati: 23.037)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

un numero elevato di componenti, come emerge con evidenza dalla tabella 17. Tra i nuclei con 5 e più componenti solo una parte relativamente molto modesta ha un reddito annuo pro-capite compreso tra 5.000 e 7.500 euro, tutti gli altri si collocano al di sotto del limite inferiore di questa classe e per il 44% di essi il reddito non raggiunge i 3.000 euro. Anche il reddito pro-capite massimo dei componenti le famiglie formate da 4 persone non supera mai i 7.500 euro.

Tabella 17. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di reddito imponibile pro-capite e per numero di componenti del nucleo familiare. (Numero casi esaminati: 23.037)

Classi di reddito pro-capite	Numero componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e oltre	
Fino a 2.499	4,0	10,7	18,4	25,0	43,8	14,8
Da 2.500 a 4.999	17,4	24,3	44,0	60,3	54,0	33,6
Da 5.000 a 7.499	19,9	38,3	33,2	14,7	2,3	24,9
Da 7.500 a 9.999	19,9	23,2	4,4	0,0	0,0	13,1
Da 10.000 a 12.499	19,6	3,5	0,0	0,0	0,0	7,3
Da 12.500 a 14.999	13,6	0,0	0,0	0,0	0,0	4,5
15.000 e oltre	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

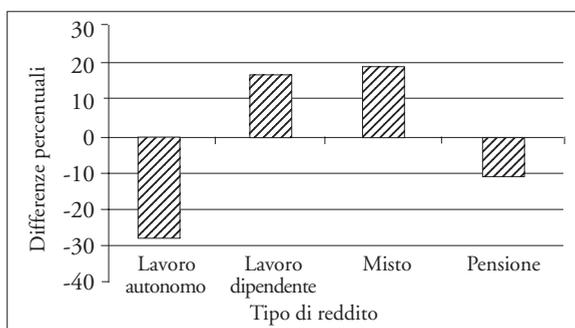
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Le elaborazioni condotte sugli 11.987 casi per i quali si dispone dell'informazione sul tipo di reddito percepito evidenziano che a beneficiare del fondo sono soprattutto lavoratori dipendenti (63,6% del totale) e pensionati (25,6%); i lavoratori autonomi costituiscono una quota modesta: 3,5% del totale mentre il restante 7,3% è formato da percettori di redditi misti. Come si osserva dal grafico 13, i lavoratori autonomi hanno dichiarato mediamente un imponibile annuo del 28,1% più basso dei 10.632 euro della media calcolata su tutti i beneficiari dei quali si conosce la fonte di reddito. Il reddito medio da lavoro dipendente si attesta sui 12.300 euro e quello da pensione sui 9.400.

Per completare la valutazione della condizione reddituale dei beneficiari del fondo si è provveduto ad individuare il numero di nuclei familiari che dispongono di un reddito non superiore al livello di soglia al di sotto della quale si viene classificati tra le persone povere. Come valore di raffronto è stato scelto il valore della soglia di povertà assoluta, con riferimento ad un paniere di beni e servizi di sussistenza, calcolato dall'Istituto di studi e analisi economica (Isae). Tale soglia è stata stabilita, per il 2001-2002, in 390 euro al mese per persona. È questo un importo di reddito spendibile, mentre noi disponiamo di informazioni sui redditi imponibili: i risultati delle elaborazioni che saranno commentati sottostimano, quindi, la diffusione del fenomeno.

La quota di nuclei familiari che percepiscono un reddito imponibile che li colloca al di sotto della soglia di povertà è pari al 42% del totale di quelli esaminati. È un livello che può ritenersi elevato, anche se non si dispone di dati relativi all'intera popolazione regionale o all'insieme di quella parte di essa che abita in affitto, con i quali raffrontare questa percentuale.

Grafico 13. Differenze percentuali tra l'importo medio di ogni tipologia di reddito e l'importo medio del totale del reddito calcolato su tutti i beneficiari per i quali è nota la fonte del reddito percepito. (Numero casi esaminati: 11.987)



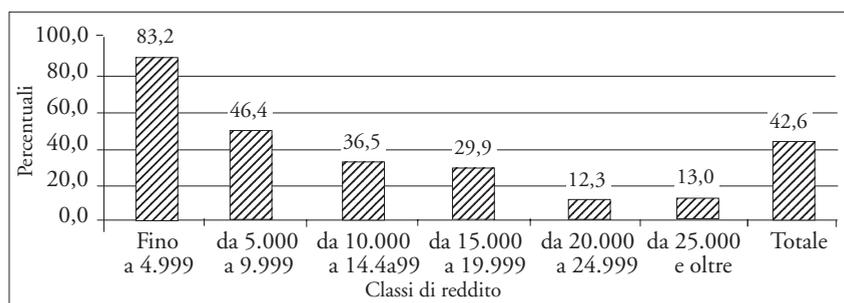
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Non stupisce, ovviamente, l'elevatissima diffusione della condizione di povertà tra le famiglie con redditi molto bassi; è più sorprendente, o comunque meno atteso, che il fenomeno si manifesti con una discreta consistenza anche tra le classi di reddito più elevate. Risultano collocarsi al di sotto della soglia di povertà oltre un terzo dei beneficiari con un reddito compreso tra i 10.000 e i 14.999 euro; tra quelli appartenenti alla classe di reddito successiva, tale condizione continua ad interessare il 30% delle famiglie. Anche quando il reddito imponibile annuo supera i 20.000 euro, almeno in una famiglia su otto i suoi componenti possono disporre di un reddito pro-capite inferiore a 390 euro al mese.

Il rischio di precipitare al di sotto della soglia di povertà assoluta è intensamente connesso alla provenienza geografica dei percettori dei contributi erogati dal fondo. Considerando le sole famiglie per le quali sono state elaborate le informazioni sui redditi, la probabilità che una di esse possa avere un reddito inferiore al limite soglia di povertà è del 23% se il richiedente il contributo è nato in Emilia-Romagna, del 43% se proveniente da una delle altre regioni italiane e del 54% se è un immigrato proveniente dall'estero.

La condizione di povertà assoluta ha una accentuata tendenza a diffondersi con l'aumentare della dimensione dei nuclei familiari, mentre il rischio di esserne toccati si riduce con l'aumentare dell'età dei beneficiari. Nelle classi centrali di età, questa condizione inte-

Grafico 14. Nuclei familiari con reddito al di sotto della soglia di povertà assoluta. Distribuzione per classi di reddito imponibile. (Numero casi esaminati: 23.037)



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

Tabella 18. Incidenza percentuale dei nuclei familiari con un reddito inferiore al reddito soglia di povertà assoluta sul totale dei nuclei per i quali sono state elaborate le informazioni sul reddito per classe di età dei beneficiari del fondo e numero dei componenti dei nuclei familiari. (Numero casi esaminati: 23.037).

Classi di età	Numero componenti					Totale
	1	2	3	4	5 e più	
Fino 24	26,3	37,0	67,1	87,5	100,0	46,3
da 25 a 34	17,3	31,9	54,1	82,5	97,0	48,4
da 35 a 44	17,8	33,5	56,2	79,9	96,1	59,5
da 45 a 54	20,0	33,9	51,6	76,1	94,4	50,6
da 55 a 64	15,1	28,8	54,8	70,5	89,2	28,8
da 65 a 74	11,1	24,9	48,4	56,7	85,7	18,0
75 o oltre	10,9	20,4	61,8	50,0	80,0	14,0
Totale	14,6	30,0	55,0	80,0	95,8	42,6

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

ressa una quota di famiglie che si attesta sul 50%, per toccare la punta del 60% nella classe di età 35-44 anni. A partire dai 55 anni si ha una rapida discesa della percentuale di poveri, fino a raggiungere il livello minimo – anche se comunque non irrilevante – del 14% tra i beneficiari con almeno 75 anni di età. Poiché tra le persone sole di almeno 65 anni di età, è molto rara la presenza di immigrati extracomunitari, la motivazione della presenza anche tra i nuclei monocomponenti di anziani in condizione di povertà può essere individuata solo nel fatto che essi come unico reddito percepiscono l'assegno sociale erogato dall'Inps, il cui importo mensile è inferiore al livello della soglia di povertà assoluta qui considerato.

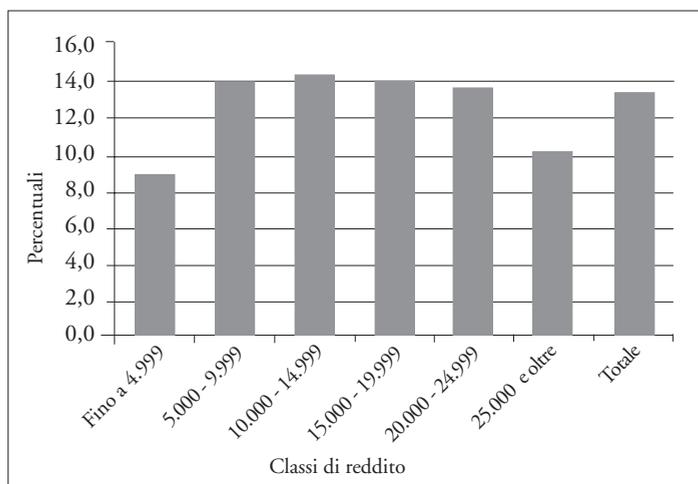
La collocazione al di sotto della soglia di povertà è una condizione pressoché generalizzata nelle famiglie numerose formate da almeno 5 componenti: solo una su venti riesce a sfuggirvi; in tale condizione versa anche l'80% delle famiglie di 4 membri e oltre la metà di quelle di 3. La crescente diffusione della condizione di povertà con l'aumentare del numero dei componenti il nucleo familiare si rivela un fenomeno non influenzato dalla classe di età di appartenenza del percettore del contributo.

Per completare la rassegna degli elementi di valutazione circa le condizioni economiche dei beneficiari del fondo, ci si può soffermare brevemente sulle informazioni relative alla situazione patrimoniale che essi hanno dichiarato per consentire il calcolo dei valori Ise. A rendere differente il valore dell'Ise dal valore del reddito imponibile, concorrono in aggiunta a quest'ultimo i redditi figurativi attribuiti ai patrimoni e in sottrazione la franchigia di 1.807,60 euro attribuita all'abitazione in affitto. Nei casi in cui i beneficiari del contributo non possiedano patrimoni, il valore dell'Ise è inferiore al valore del reddito imponibile dell'ammontare della franchigia attribuita a chi abita in locazione. Quando il beneficiario possiede un patrimonio il suo valore Ise è superiore o inferiore al valore del suo reddito imponibile a seconda che il reddito figurativo apportato dal patrimonio è rispettivamente più elevato o più basso del valore della franchigia.

Considerando che il possesso di un patrimonio immobiliare adeguato alle esigenze familiari costituiva motivo di esclusione dall'ammissione al fondo, non stupisce che esso interessi solo il 3,1% dei beneficiari. Più diffuso è il possesso di patrimoni mobiliari. In

poco più del 13% dei casi esaminati, chi ha fruito di un contributo del fondo possiede obbligazioni, titoli azionari o altri titoli rappresentativi di ricchezza finanziaria. Il possesso di valori mobiliari è diffuso anche presso i beneficiari appartenenti alle classi di reddito imponente più basse, come risulta evidente dal grafico 15. Ciò non stupisce considerando che gli importi dei patrimoni posseduti sono sempre di entità modesta e che nel 53% dei casi il valore della ricchezza finanziaria posseduta non supera i 5.165 euro. Non raggiunge il 4% del loro totale il numero dei beneficiari che possiede un patrimonio di almeno 15.500 euro. Tra le considerazioni che possono essere stimulate dalle poche informazioni disponibili sui patrimoni dei beneficiari, quella di maggiore interesse scaturisce proprio dalla constatazione della limitatezza del patrimonio del quale essi possono disporre. Anche i patrimoni mobiliari di più elevato importo tra quelli qui rilevati, restano comunque modesti per ipotizzare di poter definire segmenti di politiche abitative specificatamente finalizzate a favorire l'acquisizione della proprietà della casa da parte dei loro possessori. Solo in meno di 15 casi è stato dichiarato il possesso di una ricchezza finanziaria attorno ai 41 mila euro (il valore massimo rilevato, corrispondente all'importo più elevato stabilito per l'accesso al fondo). Anche con tassi di interesse molto bassi, come quelli offerti attualmente dal sistema creditizio, che, quindi, offrono l'opportunità di aumentare l'importo del capitale mutuabile al cui servizio bisogna provvedere con un dato reddito, è difficilmente ipotizzabile che la disponibilità di una somma dell'ordine di grandezza prevalentemente rilevato, possa essere ritenuta sufficiente per proporsi di acquisire la proprietà di un'abitazione.

Grafico 15. Incidenza percentuale dei nuclei familiari aventi un patrimonio mobiliare sul totale dei nuclei per i quali sono state elaborate le informazioni sul reddito per classe di reddito dei beneficiari del fondo. (Numero casi esaminati: 23.037).



Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

### 3.6. *Una valutazione dell'efficacia*

Per completare l'analisi delle informazioni raccolte nel nostro archivio si può accentrare l'attenzione sulla valutazione della capacità del fondo di fronteggiare il disagio abitativo originato dalla debolezza economica dei nuclei familiari ai quali la sua azione è rivolta. Naturalmente la valutazione del livello di efficacia conseguito nella gestione dello strumento è di fondamentale importanza, anche per indirizzare le decisioni amministrative future relative agli ambiti di intervento e ai criteri e alle modalità ai quali improntare il proseguimento delle attività del fondo.

Per valutare l'efficacia del fondo si potrebbero seguire due strade. Innanzi tutto si potrebbe tentare di stabilire quanta parte del fenomeno sul quale ci si è proposti di intervenire è stata toccata dalla politica intrapresa. Questa esercizio è particolarmente complesso da svolgere ed i suoi risultati sarebbero in parte predeterminati dai vincoli di bilancio ai quali il decisore politico deve sottostare nel reperimento delle risorse finanziarie da attribuire allo strumento. È evidente, infatti, che per stabilire in che misura l'azione del fondo ha «coperto» l'area del disagio abitativo è indispensabile avere precedentemente circoscritto i confini del fenomeno. Ma non si dispone di una mappa del disagio abitativo di origine economica. Mentre è certa l'esistenza del fenomeno è molto carente la conoscenza sulle sue caratteristiche. Vi è sicuramente un universo di famiglie mono e pluri componenti per le quali i prezzi di mercato che pagano per soddisfare la propria domanda di servizi abitativi risultano elevati rispetto alle loro possibilità di spesa. Non si dispone, però, non solo di informazioni precise, ma neanche di quadri conoscitivi sulla geografia, sulla demografia e sulle caratteristiche economiche delle fasce di popolazione con redditi inadeguati a sostenere il peso dei canoni di mercato. Ma se non si conosce la diffusione del disagio è del tutto impossibile valutare in che misura una politica può avere avuto successo nel ridurre la dimensione assoluta.

Oltre a ciò, la valutazione della misura in cui il fondo è stato in grado di fare arretrare i confini dell'area del disagio, è problematica anche per un'altra ragione. È evidente, infatti, che nella delimitazione dell'ambito entro cui lo strumento esercita la sua azione, una influenza primaria deve essere attribuita alle decisioni assunte dall'amministrazione in merito ai criteri di selezione dei beneficiari da agevolare e di determinazione del beneficio che si vuole ad essi accordare. A loro volta, tali decisioni sono orientate soprattutto dai vincoli di bilancio ai quali sempre deve sottostare il decisore politico. Se non si dovesse decidere in condizioni di razionamento, potrebbero essere le stesse (generose) scelte del decisore politico a delineare le caratteristiche – e quindi l'ampiezza – del fenomeno sul quale intervenire.

Di fronte a queste difficoltà per valutare l'efficacia con cui il fondo ha assolto alla sua funzione si deve prescindere dal problema della selezione dei beneficiari, e appuntare l'attenzione sugli effetti che la concessione dei contributi ha prodotto sulla condizione di disagio abitativo dei soggetti che hanno fruito dell'integrazione al reddito per il pagamento dei canoni di locazione. Anche se non è comunque agevole costruire indici sofisticati e di facile interpretazione, percorrendo questa seconda via, è comunque possibile «misurare» il livello di efficacia con cui lo strumento ha operato. In questo caso l'efficacia del fondo può essere valutata sulla base della sua capacità di ridurre la pressione dei canoni sui redditi. Anche se costituisce un parametro di estrema rilevanza, la sola constatazione di una riduzione del rapporto canone/reddito conseguente alla concessione dei contributi pubblici, non può, però, di per se stessa costituire l'argomento per formulare

un giudizio positivo sull'efficacia del fondo. Essendo proprio questo l'obiettivo dell'attivazione dello strumento, è rilevante la dimensione di tale riduzione e soprattutto la misura in cui l'aiuto pubblico incide sull'onerosità dei canoni pagati dalle diverse tipologie di beneficiari.

Nell'insieme dei casi esaminati il canone pagato assorbe mediamente il 36% del reddito imponibile dichiarato. Considerando i canoni al netto dei contributi effettivamente percepiti questa percentuale si riduce di 11 punti. Gli effetti prodotti sarebbero stati più rilevanti se le disponibilità finanziarie del fondo non fossero state insufficienti per erogare a tutti i beneficiari l'ammontare massimo del contributo teorico al quale avrebbero avuto diritto applicando i criteri di calcolo del bando. Nell'insieme, l'incidenza, sull'ammontare complessivo dei redditi dichiarati ai fini fiscali, dell'importo complessivo dei canoni al netto della somma teorica totale dei contributi spettanti, si ridurrebbe al 20,6%. Se il razionamento finanziario non avesse impedito il pieno dispiegamento della sua azione, le erogazioni del fondo avrebbero consentito di ridurre la quota media dei redditi spesa per l'acquisizione dei servizi abitativi sul mercato, da oltre un terzo a poco più di un quinto dell'ammontare totale dei redditi imponibili.

Tabella 19. Incidenza percentuale sul reddito imponibile del canone pagato, del canone pagato al netto del contributo effettivo ricevuto e del canone pagato al netto del contributo teorico spettante, per classe di reddito dei beneficiari. (Numero casi esaminati: 11.526).

Classi di reddito	Canone pagato in percentuale sul reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo ricevuto in percentuale sul reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo teorico spettante in percentuale sul reddito imponibile
Fino a 4.999	83,5	45,5	31,1
Da 5.000 a 9.999	50,8	30,5	22,7
Da 10.000 a 14.999	35,2	24,5	20,2
Da 15.000 a 19.999	29,4	22,4	19,5
Da 20.000 a 24.999	26,2	21,5	19,7
25.000 e oltre	23,1	20,5	19,2
Totale	36,0	25,0	20,6

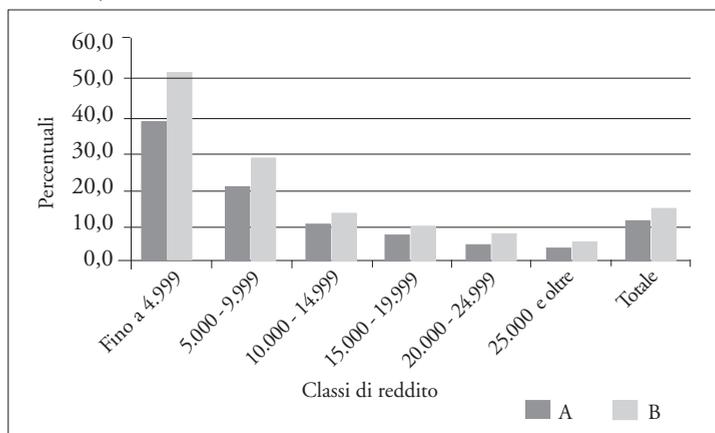
Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

L'azione del fondo sviluppa la sua massima efficacia nei confronti delle famiglie a più basso reddito, mentre gli effetti da esso prodotti si attenuano al crescere del reddito dei beneficiari. Tra quelli che dichiarano un reddito inferiore ai 5.000 euro, i quali in media ne impiegano l'83% per pagare il canone, il contributo erogato dal fondo produce un abbattimento di tale incidenza al 45%; se questi beneficiari avessero potuto ricevere l'intero ammontare del contributo spettante, l'importo del canone che essi avrebbero dovuto continuare a pagare con risorse proprie avrebbe assorbito il 31% del loro reddito.

Anche per i beneficiari della classe di reddito immediatamente superiore, l'abbattimento dell'onere costituito dal canone prodotto dall'azione del fondo è di grande rilievo: l'erogazione dei contributi ha consentito di attestare sul 30% la quota del reddito assorbita dal canone, invece del 50% impiegata prima dell'intervento del fondo.

Il grafico 16 offre una più immediata percezione dell'efficacia con la quale il fondo ha perseguito il suo obiettivo nei confronti dei beneficiari selezionati per classi di reddito. In esso sono raffigurati due indicatori che possono essere definiti rispettivamente di efficacia effettiva (indicatore A) e di efficacia potenziale (indicatore B). Dall'osservazione di questo grafico si trae la conferma che l'efficacia, sia effettiva sia potenziale, dello strumento si attenua fortemente quando i redditi iniziano a toccare la soglia dei 15 mila euro all'anno. A partire da questo livello di reddito, i contributi pubblici erogati hanno consentito di abbassare il peso relativo del canone sul reddito al massimo di 7 punti percentuali, per toccare un livello minimo inferiore a 3 punti nella classe che raccoglie i redditi più elevati; anche esaminando l'indicatore di efficacia potenziale si evidenzia un affievolirsi dell'efficacia relativa del fondo al raggiungimento della soglia dei 15.000 euro di reddito.

Grafico 16. Indicatori di efficacia per classe di reddito dei beneficiari. (Numero casi esaminati: 11.526).



Legenda:

A: Indicatore di efficacia effettiva. Misura la differenza tra l'incidenza percentuale del canone pagato sul reddito e l'incidenza percentuale del canone, al netto del contributo percepito, sul reddito.

B: Indicatore di efficacia potenziale. Misura la differenza tra l'incidenza percentuale del canone pagato sul reddito e l'incidenza percentuale del canone, al netto del contributo spettante, sul reddito.

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

È possibile valutare l'efficacia del fondo anche procedendo all'analisi delle elaborazioni raccolte nella tabella 20. La situazione precedente all'intervento del fondo evidenzia che, per il pagamento dei canoni, solo il 18% dei nuclei familiari doveva impiegare meno di un quarto dei redditi dichiarati; solo per poco più di sei su 100 questa voce del bilancio familiare assorbiva non più del 20% della cifra denunciata al fisco e quando quest'ultima percentuale si riduce al 15% i casi diventano veramente rari, meno di 1 ogni 100.

Successivamente all'intervento del fondo, il 10% dei nuclei esaminati ha visto ridursi l'onerosità dei canoni a non più del 15% reddito; la loro percentuale si sarebbe attestata attorno al 30% se essi avessero potuto ricevere l'intero ammontare del contributo ad essi spettante. La quota delle famiglie per le quali il canone incide tra il 15,1 e il 20 per cento

Tabella 20. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classe di incidenza del canone pagato sul reddito imponibile; del canone pagato al netto del contributo ricevuto/reddito imponibile; del canone pagato al netto del contributo teorico spettante/reddito imponibile. (Numero casi esaminati: 11.526).

Percentuali di incidenza	Canone pagato in percentuale sul reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo ricevuto in percentuale sul reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo teorico spettante in percentuale sul reddito imponibile
Fino al 15	0,8	10,2	29,3
Dal 15,1 al 20	5,5	28,3	35,8
Dal 20,1 al 25	11,8	20,7	10,1
Dal 25,1 al 30	16,0	13,1	9,6
Dal 30,1 al 35	16,1	9,1	5,5
Dal 35,1 al 40	12,1	5,6	3,2
Dal 40,1 al 45	8,3	3,6	1,7
Dal 45,1 al 50	6,5	2,6	1,2
Dal 50,1 al 75	15,2	4,5	2,4
Da 75,1 e oltre	7,7	2,1	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

del reddito è cresciuta di quasi 23 punti percentuali e quella della classe di incidenza successiva di 9 punti. L'erogazione dei contributi del fondo ha consentito di elevare al 60% del loro totale la percentuale dei nuclei che impiegano non più di un quarto del reddito per pagare l'affitto; se le risorse del fondo fossero state sufficienti ad attribuire ad ognuno quanto spettante in applicazione della normativa, in questa situazione si sarebbero trovate tre famiglie su quattro.

Tabella 21. Valore medio, in euro del contributo erogato e spettante per classe di canone pagato dai beneficiari del fondo.

Classi di canone	Contributo erogato	Contributo spettante
< 2.500	809,00	1.041,15
da 2.500 a 3.999	1.274,39	1.716,79
da 4.000 a 5.499	1.457,34	2.057,79
da 5.500 a 6.999	1.516,63	2.200,21
7.000 e oltre	1.566,63	2.270,32
Totale	1.357,66	1.897,53

Fonte: elaborazioni Nuval Regione Emilia-Romagna

In media il contributo unitario percepito dai nuclei esaminati si attesta sui 1.350 euro, a fronte di una cifra spettante di circa 1.900 euro (tabella 21). Le analisi svolte hanno, tuttavia, evidenziato come anche con un contributo in termini assoluti relativamente mode-

sto, come quello che è stato possibile erogare con le risorse di cui il fondo ha potuto disporre, si può incidere in maniera rilevante sul livello di disagio abitativo originato da redditi familiari medi e medio-bassi.

#### 4. Sintesi e conclusioni

Le analisi svolte nelle pagine precedenti hanno permesso di delineare le principali caratteristiche qualitative di un segmento del disagio abitativo di origine economica e di valutare l'adeguatezza dello strumento prescelto a migliorare la capacità delle famiglie a più basso reddito a far fronte all'elevata onerosità dei canoni di mercato che esse devono pagare.

Non è possibile stabilire quanta parte del disagio abitativo della regione è stata toccata dall'azione del fondo: manca una mappa qualitativa e quantitativa dell'estensione dell'area delle famiglie emiliano-romagnole per le quali il reddito percepito deve ritenersi insufficiente a sopportare senza eccessivi sacrifici il pagamento dei canoni di locazione che si formano sul mercato dell'affitto.

Con buona probabilità di non essere smentiti, si può, tuttavia, affermare che, dopo i primi tre anni di sperimentazione, il segmento del disagio abitativo sul quale il fondo ha esercitato la sua azione, approssima in maniera molto realistica l'area potenziale sulla quale ci si è proposti di intervenire con la determinazione dei criteri di accesso al fondo. Tali criteri sono rimasti sostanzialmente inalterati nei primi tre anni di operatività del fondo, e il grande incremento del numero di richieste di contributo registrato tra il primo e il terzo bando può essere attribuito principalmente alla diffusione della conoscenza circa l'esistenza stessa dello strumento. Se i criteri di accesso non saranno sostanzialmente modificati in futuro, ci si può attendere, con una certa fiducia, che il numero dei richiedenti l'integrazione al reddito per il pagamento del canone non crescerà in misura spropositata rispetto al numero già toccato nell'ultimo anno del primo triennio di operatività del fondo.

L'individuazione dei parametri da adottare nella gestione del fondo è risultata, ovviamente, da valutazioni circa la loro coerenza con il complesso delle politiche abitative e di welfare regionali; ma in tali valutazioni un ruolo indubbiamente primario è stato assolto dall'ammontare delle risorse finanziarie disponibili.

La prevedibile insufficienza dei finanziamenti trasferiti dallo stato alla regione ha, verosimilmente, orientato le scelte circa i criteri da adottare per la selezione dei beneficiari e per la determinazione dell'importo massimo del singolo contributo da erogare. Il proposito sotteso alle decisioni al riguardo assunte è stato di ampliare il più possibile l'area potenziale del disagio sulla quale intervenire con il fondo, senza, tuttavia, rendere irrilevante il suo impatto sul peso dei canoni sui redditi delle famiglie o delle singole persone beneficiarie dei contributi.

I commenti alle elaborazioni delle informazioni raccolte con il bando per il 2001 di selezione dei beneficiari del fondo, hanno permesso di valutare, nel complesso, positivamente la strategia alla quale sono stati finalizzati i finanziamenti disponibili. Il segmento del disagio sul quale si è intervenuti con questo strumento è risultato di dimensione notevole già dal primo anno del suo funzionamento. Le informazioni relative all'ultimo bando svolto evidenziano che le domande ammesse al fondo sono state più di 35.000,

con una crescita del 75% nel giro di soli due anni; tra il primo e il secondo bando la loro consistenza è aumentata della metà.

Una così ampia dimensione dell'area alla quale lo strumento ha rivolto la sua attenzione non sembra avere compromesso il livello di efficacia con cui esso ha operato. Se l'efficacia viene valutata come la capacità del fondo di ridurre il peso dei canoni sui redditi, si può, infatti, affermare che la misura in cui questo obiettivo è stato raggiunto non può certamente ritenersi trascurabile. L'esame della distribuzione dei beneficiari per classi di incidenza percentuale dei canoni sui redditi imponibili, ha messo in luce il grande rilievo avuto dall'azione del fondo nel determinare una forte concentrazione dei suoi beneficiari verso le classi di incidenza più basse. Prima dell'intervento del fondo, solo il 6,3% dei nuclei familiari appartenenti all'archivio esaminato spendeva non più del 20% del proprio reddito imponibile per il pagamento del canone; sottraendo al canone pagato l'importo del contributo pubblico ricevuto e riportando questa cifra al reddito fiscale, si eleva fino alle soglie del 40% la percentuale dei casi nei quali l'acquisizione dei servizi abitativi sul mercato dell'affitto non comporta l'impiego di più di un quinto del reddito. L'efficacia dello strumento si è esercitata principalmente nei confronti degli affittuari percettori dei redditi più bassi. L'ottenimento dei contributi del fondo ha permesso di ridurre dall'83,5% al 45,5% e dal 50,8% al 30,5% l'incidenza del canone sul reddito dei beneficiari percettori di redditi rispettivamente inferiori a 5.000 euro annui e compresi tra 5.000 e 9.999 euro. Nel complesso l'azione del fondo ha consentito di abbassare la pressione del canone sul reddito di nove punti percentuali, dal 36 al 25 per cento.

Tale pressione si sarebbe ulteriormente abbassata (di quasi 5 punti percentuali) se fosse stato possibile erogare ad ogni beneficiario l'intero ammontare del contributo che gli sarebbe spettato applicando i criteri di determinazione previsti dal bando. L'azione del fondo non ha potuto esplicitare pienamente la propria efficacia entro i limiti per essa definiti dalle decisioni politico-amministrative sintetizzate nel bando emanato per l'accesso ai contributi unicamente per l'insufficienza delle risorse finanziarie di cui lo strumento è stato dotato.

Ogni tentativo per accrescere la capacità del fondo di perseguire con la massima efficacia l'obiettivo di riduzione del peso del canone sul reddito, è destinato necessariamente a non produrre alcun effetto se le risorse finanziarie restano invariate. La costanza nel tempo delle somme trasferite dallo stato che la regione può destinare al finanziamento di questo strumento rende anche poco realistico ipotizzare nuovi orientamenti, per il prosieguo della gestione del fondo, volti ad ampliare l'area del disagio sulla quale si estende la sua azione oppure anche solo ad accentuarne l'efficacia sull'area già coinvolta.

Già ora l'ammontare delle risorse destinate al fondo è di tale rilevanza che la prosecuzione dell'azione del fondo diverrebbe problematica se la regione dovesse reperirle annualmente nel proprio bilancio. È, pertanto, necessario un impegno dello stato centrale non solo per assicurare la prosecuzione del finanziamento dello strumento, ma anche per incrementare le risorse ad esso destinate e indispensabili per aumentare l'efficacia con cui perseguire l'obiettivo di ridurre il disagio abitativo di origine economica.

Le condizioni reddituali e patrimoniali dei nuclei familiari che hanno ricevuto il contributo, d'altra parte, sono tali che in assenza del finanziamento del fondo essi potrebbero attendersi un aiuto allo sgravio del peso del canone solo dall'assegnazione di un alloggio di proprietà pubblica o di alloggi per i quali si pagano canoni più bassi di quelli di mercato, in ragione di una contribuzione pubblica alla loro realizzazione. Le analisi svol-

te, evidenziano che con questo strumento si è intervenuto su un segmento del disagio abitativo il cui livello di debolezza economica è tale da indurre ad escludere che esso possa essere contrastato con misure di politiche abitative finalizzate a favorire l'acquisizione della proprietà della casa.

Per la maggioranza dei nuclei che hanno beneficiato dell'intervento del fondo, l'accesso a politiche pubbliche per la diffusione della prima abitazione è preclusa principalmente dalla impossibilità di anticipare quella parte del prezzo non coperta dal contributo pubblico e/o dal mutuo bancario. Solo una quota relativamente molto modesta dei nuclei esaminati ha una qualche capacità di risparmio, come è agevole constatare dal fatto che la percentuale di essi che ha dichiarato di possedere un patrimonio mobiliare è nel complesso inferiore al 15%, e che per solo il 4% dei casi il suo ammontare è di almeno 15.500 euro. Dati i criteri prescelti – e dettati principalmente dalle risorse finanziarie disponibili – per la selezione dei potenziali beneficiari, questo può considerarsi un risultato in gran parte atteso. Ciò che, forse, può ritenersi più sorprendente è l'elevata percentuale di nuclei familiari che dichiara di vivere con un reddito inferiore a quello stabilito come soglia di povertà. In più del 40% dei casi esaminati, il reddito pro-capite dei componenti dei nuclei familiari ammessi a contributo è risultato più basso dei 390 euro mensili, individuati dall'Istituto di studi e analisi economica come soglia di emersione dalla povertà. Questa è una condizione diffusissima nelle famiglie numerose: in quelle con almeno cinque componenti ad essa sfugge una su venti e in quelle con 4 solo il 20%.

Le analisi svolte in precedenza hanno consentito di evidenziare anche altre importanti caratteristiche dell'area del disagio sul quale il fondo ha svolto la sua azione. La loro conoscenza può rivelarsi utile per una riflessione sull'insieme delle iniziative pubbliche rivolte al settore della casa.

Le elaborazioni condotte sull'archivio delle informazioni raccolte con il bando per il 2001, hanno permesso di enucleare le caratteristiche dei gruppi che danno un maggiore apporto al formarsi dell'area del disagio. La difficoltà di pagare un canone di mercato con i redditi percepiti risulta essere fortemente dipendente dal grado di radicamento nel contesto economico sociale regionale dei soggetti che hanno beneficiato del fondo. I fruitori del fondo sono costituiti soprattutto da immigrati e più in generale da persone o famiglie che hanno abbandonato il luogo di nascita per trasferirsi nel luogo in cui abitano in affitto. Un beneficiario su quattro è nato in un paese straniero, soprattutto in quelli con bassi livelli di benessere posti al di fuori dell'unione europea. L'attrazione esercitata dalla buona condizione del mercato del lavoro e dall'elevato livello di benessere regionale contribuiscono a spiegare anche il fatto che circa un 40% dei beneficiari del fondo è nato in una delle altre regioni italiane, che non sia l'Emilia-Romagna. Questa consistente presenza di immigrati contribuisce in misura rilevante anche a dar conto della forte concentrazione tra i beneficiari di nuclei familiari con un capo famiglia avente un'età compresa tra 25 e 44 anni.

Un buon apporto all'utilizzo dei contributi del fondo viene anche dagli anziani con oltre 65 anni, prevalentemente soli, nati nella regione. La condizione di solitudine sembra essere di per sé una situazione che rende difficile soddisfare a prezzi di mercato la necessità di servizi abitativi: a prescindere dalla loro età, circa un terzo dei beneficiari è costituito da persone sole.

Anche per la consistente diffusione di famiglie formate da uno o da due componenti,

la difficoltà economica che si riscontra nel pagamento dei canoni, non ha fatto prevalere anche una situazione di disagio abitativo materiale. La percentuale di famiglie per le quali il numero di stanze di cui è composto l'alloggio è inferiore al numero di componenti, si attesta sul 35%. La prevalenza di alloggi di piccola superficie, non rende plausibile ipotizzare una relazione di complementarità tra i due tipi di disagi: probabilmente solo in rari casi, la riduzione del livello di quello di origine economica potrebbe essere ottenuta con un aumento del disagio materiale.



# Un'applicazione dell'analisi dei gruppi alla valutazione del Fondo

Cristina Calizzani\*

In questo scritto ci si propone di ricomporre in un quadro unitario le informazioni sui beneficiari del fondo raccolte con il bando per il 2001, al fine di cercare di individuare le interrelazioni esistenti tra le diverse caratteristiche che connotano i soggetti interessati. L'obiettivo è di verificare la possibilità di applicazione ai fenomeni rilevati di una particolare tecnica di analisi statistica multivariata, l'analisi dei gruppi o cluster analysis. Nelle pagine che seguono, oltre a dare conto dei risultati delle elaborazioni ottenuti sarà illustrata anche la metodologia applicata.

La cluster analysis è una metodologia di analisi statistica multivariata che, a partire da una pluralità di variabili o indicatori, permette di realizzare una classificazione in gruppi omogenei delle unità statistiche sulla base di criteri di prossimità<sup>1</sup>. Come tutte le tecniche di analisi statistica multivariata essa consente di individuare e mettere in relazione fenomeni socioeconomici complessi non direttamente percepibili i cui molteplici aspetti possono essere espressi mediante un insieme di variabili semplici su cui si applicano le tecniche statistiche. La specificità della cluster analysis consiste nella capacità di individuare e aggregare le unità statistiche che, rispetto ai fenomeni analizzati, risultano più simili tra loro distinguendole dalle altre unità prese in considerazione.

Qui ci si propone di applicare tale tecnica per verificare se è possibile individuare raggruppamenti di singoli beneficiari del fondo aventi caratteristiche tipologiche diverse partendo da alcune variabili dichiarate al momento della presentazione della domanda per il contribuuto.

Come già illustrato in un'altra parte di questo volume, il data set a disposizione comprende oltre 26.600 record relativi a cittadini residenti nei 202 comuni che hanno trasmesso alla regione i dati utilizzando un software specifico fornito dalla regione. Le caratteristiche dei dati a disposizione sono già state illustrate nel testo che riporta l'esito della loro valutazione. I problemi di omogeneità lì illustrati hanno consigliato di non estendere i nostri esercizi all'intero archivio. D'altra parte essendo il nostro proposito

\* Componente del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

<sup>1</sup> Un indice di prossimità (diversità) indica il grado di somiglianza (dissomiglianza) che è possibile definire tra una coppia di individui o di unità statistiche. In generale data una matrice  $n \times p$ , dove  $n$  sono gli individui e  $p$  le variabili rilevate sugli  $n$  individui, la prossimità (diversità) indica la somiglianza (dissomiglianza) che è possibile definire tra tutte le coppie di unità statistiche. La matrice di prossimità ha quindi dimensione  $n \times n$ . Più propriamente si parla di misure di distanza nel caso di variabili quantitative e di indici di similarità nel caso di variabili qualitative.

principalmente quello di illustrare l'applicazione di una metodologia statistica, l'aver ristretto il suo ambito di applicazione non crea particolari problemi. Per svolgere il nostro esercizio abbiamo scelto di applicare la metodologia ai sub archivi dei beneficiari delle province di Piacenza, Parma e Ravenna.

L'illustrazione della metodologia sarà svolta con riferimento alla provincia di Piacenza. Relativamente alle altre due province ci si limiterà a riportare solo i risultati dell'applicazione.

La base dati a disposizione contiene molte informazioni di tipo qualitativo relative al beneficiario (comune di nascita, comune di residenza, presenza/assenza di figli minori, di entrambi i genitori ecc.), e all'abitazione in cui risiede (stato di conservazione dell'alloggio, del fabbricato, composizione dell'alloggio, ecc.). Tra le variabili quantitative figurano l'ammontare dei patrimoni mobiliare e immobiliare, il reddito totale, il valori ISE ed ISEE del reddito, il numero di componenti il nucleo familiare e l'età del richiedente.

L'applicazione della cluster richiede che per le variabili alle quali essa si applica non si presentino dati mancanti<sup>2</sup>. Dei 1154 casi iniziali della provincia di Piacenza sono stati presi in considerazione solo quelli che non avevano valori nulli (o comunque valori non indicati) per il reddito e conseguentemente per l'incidenza del canone di affitto sul reddito. Sono state inoltre escluse dall'analisi tre unità statistiche con valori dell'incidenza del canone sul reddito estremamente elevati (>1000) e che ad una prima applicazione della tecnica si presentavano come cluster di uno o due elementi, quindi come outliers<sup>3</sup>.

La prima fase dell'analisi dei gruppi richiede la scelta delle variabili da impiegare nell'analisi per la discriminazione<sup>4</sup> delle unità statistiche tra i vari gruppi. Come prima variabile di discriminazione si è scelto di utilizzare il reddito, in particolare si è fatto riferimento al reddito imponibile (invece che ai valori ISE o ISEE). Le altre variabili considerate sono il canone annuale di affitto, l'incidenza del canone annuale sul reddito totale (ottenuta come rapporto tra il canone e il reddito totale), l'età del richiedente e il numero di componenti il nucleo familiare. Poiché si tratta di variabili espresse secondo diverse unità di misura e diverso ordine di grandezza, per ottenere risultati attendibili, l'applicazione dell'analisi dei gruppi è stata condotta sulle variabili standardizzate<sup>5</sup>.

Gli algoritmi di cluster analysis sono di due tipi: gerarchico e non gerarchico.

I primi sono caratterizzati dal fatto che il processo di aggregazione è vincolato in

<sup>2</sup> Poiché le procedure di cluster impiegate con il software Spss provvedono ad eliminare automaticamente quegli elementi che presentano dati mancanti per le variabili selezionate riducendo così la cardinalità dell'insieme dei casi effettivamente classificati, si poteva procedere direttamente all'applicazione della tecnica senza la preventiva eliminazione di tali record.

<sup>3</sup> Gli outliers sono i valori anomali, ovvero le unità statistiche che presentano valori per le variabili analizzate estremamente diversi da quelli medi del resto del collettivo e che possono quindi distorcere i risultati di un'analisi statistica.

<sup>4</sup> La scelta delle variabili è un passo delicato nelle applicazioni di analisi multivariata ed è strettamente condizionata allo scopo dell'indagine. Le variabili più discriminanti sono quelle che esaltano le differenze tra le unità statistiche e che rendono inutile l'inclusione di altre variabili anche se collegate strettamente al fenomeno analizzato; non è né utile né necessario infatti utilizzare tutte le variabili a disposizione.

<sup>5</sup> La standardizzazione consiste nel ricavare per ogni unità statistica e partendo dalle variabili originarie, nuove variabili (punteggi) ottenute attraverso un rapporto dove a numeratore c'è la differenza tra la variabile e la sua media aritmetica e a denominatore lo scarto quadratico medio della variabile stessa. Tali punteggi non risentono più dell'ordine di misura, hanno media nulla e varianza pari a 1.

una serie di fasi successive che dipendono strettamente le une dalle altre: le aggregazioni una volta formate non possono più essere separate nel corso successivo del procedimento ma andranno via via ad aggregarsi con altre unità statistiche. Il risultato dell'applicazione di tale algoritmo è quindi un insieme di gruppi ordinabili secondo livelli crescenti del numero delle unità statistiche incluse in ogni gruppo; i gruppi che si vanno a formare variano da  $n$ , il numero iniziale di unità statistiche (nel caso in cui ogni unità formi un singolo gruppo) a 1 (tutte le unità sono incluse in un unico grande gruppo); oppure da 1 a  $n$ , qualora si utilizzino algoritmi gerarchici di tipo scissorio<sup>6</sup>.

Negli algoritmi di tipo non gerarchico, invece, il processo è vincolato fin dall'inizio all'ottenimento di un numero prefissato di gruppi. Partendo da una partizione iniziale (che può essere casuale o scelta dal ricercatore) l'algoritmo procede iterativamente allocando le unità nei diversi gruppi con un criterio che assicura omogeneità all'interno dei gruppi e disomogeneità tra i vari gruppi. Diversamente da quanto avviene con gli algoritmi gerarchici, le unità già assegnate ad un gruppo, nel corso del procedimento iterativo di riallocazione possono essere riassegnate a gruppi diversi. Un'ulteriore differenza rispetto agli algoritmi di tipo gerarchico, in cui c'è un legame di contiguità tra i gruppi ottenuti, è l'assenza di legame tra le soluzioni trovate imponendo numeri diversi di gruppi.

In generale quando le unità statistiche sono numericamente molto elevate (oltre un migliaio di casi) gli algoritmi non gerarchici sono quelli che si prestano meglio all'individuazione di gruppi omogenei; gli algoritmi gerarchici, invece, si prestano meglio alla ricerca di raggruppamenti tra unità statistiche a partire da matrici di dati di dimensioni relativamente contenute in quanto il numero di calcoli richiesti varia con il quadrato del numero delle osservazioni.

Nella prassi si è soliti procedere in primo luogo all'applicazione della cluster gerarchica e successivamente all'applicazione di procedure non gerarchiche imponendo eventualmente come numero di gruppi quello corrispondente alle migliori partizioni suggerite dalla cluster gerarchica.

Anche nel nostro caso, nonostante l'archivio considerato sia piuttosto numeroso si è scelto di acquisire una prima indicazione sul possibile numero di gruppi attraverso un'analisi iniziale di tipo gerarchico, quindi si è passati all'analisi non gerarchica e infine si è proceduto al confronto tra i risultati ottenuti con i due algoritmi.

Gli algoritmi gerarchici raggruppano le unità statistiche sulla base della matrice delle distanze<sup>7</sup> e a seconda del modo in cui si valuta la distanza tra i gruppi che si vanno a formare esistono diversi metodi che consentono di ottenere la ripartizione finale. Trattandosi di variabili tutte quantitative, in questo esercizio si è utilizzata la distanza euclidea<sup>8</sup> e come metodo di

<sup>6</sup> Gli algoritmi gerarchici in genere procedono per aggregazioni successive a partire dalla situazione iniziale in cui ogni unità forma un gruppo; esistono tuttavia anche algoritmi scissori dove il procedimento è invertito: in questo caso si parte da un unico gruppo che contiene tutti gli elementi del collettivo e per disaggregazioni successive si arriva alla situazione estrema in cui ogni unità rappresenta un gruppo.

<sup>7</sup> La matrice delle distanze è la matrice  $n \times n$  che contiene le distanze che è possibile definire tra tutte le coppie delle  $n$  unità statistiche sulla base delle  $p$  variabili su di esse rilevate.

<sup>8</sup> La distanza euclidea è una delle possibili misure di distanza che si può utilizzare e, con riferimento a  $n$  unità statistiche sulle quali sono osservate  $p$  variabili, si può così definire:

$$d_{ij} = \sqrt{\sum_{s=1}^p (x_{is} - x_{js})^2} \text{ dove } i \text{ e } j \text{ sono due generiche unità statistiche, } s=1..p \text{ le variabili.}$$

aggregazione delle unità, il metodo di Ward<sup>9</sup>, che, basandosi sulla proprietà di scomponibilità della devianza<sup>10</sup>, ad ogni passaggio cerca l'elemento che determina l'incremento minore nella varianza all'interno del gruppo che si va a formare. In genere tale metodo produce i migliori risultati, ma ha il limite di essere molto sensibile alla presenza di eventuali outliers.

L'applicazione della cluster gerarchica con il metodo di Ward alla nostra matrice dei dati ha portato ai seguenti risultati per quanto riguarda la distanza di fusione<sup>11</sup> (si considerano qui di seguito solo le possibili partizioni da 1 a 10 cluster in quanto un numero maggiore non sarebbe accettabile considerando anche il numero esiguo di variabili che abbiamo a disposizione):

Tabella 1. Distanza di fusione e relativi incrementi percentuali per le partizioni da 1 a 10 gruppi (algoritmo gerarchico, metodo di Ward)

Stadio del processo di aggregazione	n° di gruppi	Distanza di fusione	incr. % distanza fusione
	K		da k+1 a k
..	...	...	...
1094	10	1622,71	...
1095	9	1738,53	7,14
1096	8	1900,33	9,31
1097	7	2075,12	9,20
1098	6	2257,23	8,78
1099	5	2494,14	10,50
1100	4	2758,61	10,60
1101	3	3245,08	17,63
1102	2	4080,94	25,76
1103	1	5515,00	35,14

La distanza di fusione (euclidea quadratica tra due gruppi che si vanno a unire) è indicata nel programma di agglomerazione (output della procedura di aggregazione gerarchica del software SPSS) e permette di rappresentare lo scree plot, cioè il grafico che pone in ordinata il numero dei gruppi e in ascissa la distanza di fusione tra i due gruppi che si fondono insieme.

<sup>9</sup> Ad ogni passo della procedura di cluster, questo metodo individua l'elemento che determina l'incremento minore della varianza all'interno del gruppo al fine di ottenere gruppi il più possibile omogenei al loro interno ma il più possibile dissimili tra loro. Nel caso iniziale, quando tutti i gruppi sono costituiti da una sola unità la "varianza entro" è nulla, e a mano a mano che procede il raggruppamento la "varianza entro" andrà via via crescendo perché i gruppi si formano con elementi disomogenei.

<sup>10</sup> La varianza è una misura di variabilità di un collettivo e si definisce come la media dei quadrati degli scarti di ogni unità statistica dalla propria media. Il numeratore della varianza è la devianza. Quest'ultima quantità ha la proprietà di essere additiva, ossia, si può dimostrare, che la devianza totale di un collettivo diviso in classi è uguale alla somma della devianza nelle classi (devianza entro) e della devianza tra le classi (devianza tra).

<sup>11</sup> La distanza di fusione è la distanza tra i 2 gruppi che si formano in quel determinato passo del procedimento di aggregazione.

me per formare quella specifica partizione (Grafico 1). Quando in tale grafico si individua un salto consistente, vuol dire che si è andati a unire gruppi che erano già piuttosto separati e che quindi conviene arrestare il processo di aggregazione al livello precedente rispetto a quello per cui si è riscontrata la discontinuità. Nel nostro grafico il primo salto consistente si nota nel passaggio da 4 a 3 gruppi e quindi per non aggregare gruppi troppo dissimili la soluzione migliore appare quella a 4 gruppi. Alla stessa conclusione si arriva mediante l'osservazione dell'andamento della distanza di fusione (Grafico 2) che mostra incrementi relativi via via più elevati nel passare da 4 a 3 gruppi, da 3 a 2 e da 2 a 1: procedendo ad ulteriori aggregazioni rispetto alla soluzione a 4 gruppi la distanza di fusione aumenta indicando che si vanno ad aggregare gruppi con unità statistiche sempre più dissimili tra loro.

Di solito con gli algoritmi gerarchici la scelta del numero ottimale dei gruppi avviene anche sulla base di altre rappresentazioni grafiche, quali il dendrogramma (cioè un diagramma ad albero che riporta in ascissa le distanze tra i gruppi che si fondono e in ordinata le unità statistiche) e il grafico a stalattite (che per ogni passo del procedimento di aggregazione e quindi per ogni numero di cluster possibile mostra visivamente le singole unità statistiche che si aggregano nel medesimo cluster). Nel nostro caso, tali rappresentazioni non sono state considerate, in quanto il numero elevato di osservazioni ne renderebbero difficile la visualizzazione e interpretazione.

I risultati dell'analisi gerarchica sono alla base dell'implementazione dell'analisi dei gruppi di tipo non gerarchico che segue. Come precedentemente precisato gli algoritmi

Grafico1. Scree plot per le partizioni da 1 a10 gruppi

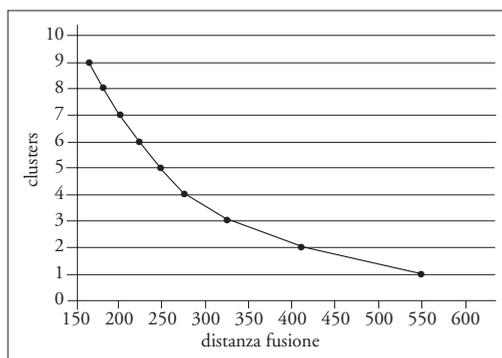
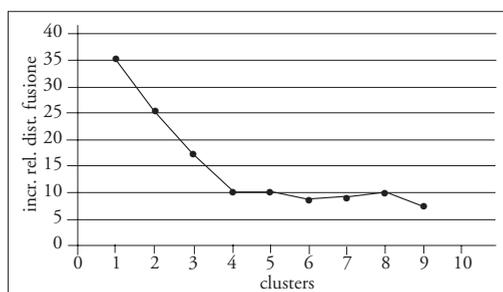


Grafico 2. Incremento relativo della distanza di fusione



non gerarchici richiedono la specificazione a priori del numero di cluster e ogni unità statistica viene assegnata al gruppo che ha il centroide (i valori medi delle variabili selezionate) ad essa più vicino con un criterio che assicura la massima omogeneità all'interno del gruppo e la massima disomogeneità all'esterno (tra i gruppi). I valori iniziali dei centroidi possono non essere specificati a priori e in tal caso la scelta avviene sulla base di una partizione casuale delle unità oppure, qualora i centroidi siano noti, possono essere specificati e assunti come input.

Considerato il numero elevato di osservazioni oggetto di analisi si è ritenuto opportuno imporre come centri iniziali dei cluster quelli delle partizioni ottenute mediante l'applicazione della cluster gerarchica (per le soluzioni a 3, 4 e 5 gruppi) e si è utilizzato un algoritmo che ricalcola i centroidi alla fine del ciclo di valutazione delle distanze<sup>12</sup>. Anche se la cluster gerarchica suggeriva la soluzione a 4 gruppi come la più soddisfacente, l'algoritmo non gerarchico è stato quindi "lanciato" 3 volte, rispettivamente per le partizioni a 3, a 4 e a 5 gruppi e poi sono stati messi a confronto i risultati ottenuti. Un output interessante della procedura non gerarchica è la tabella ANOVA (riportata nelle tabelle da 2 a 4 per le partizioni a 3, 4 e 5 gruppi rispettivamente) che, oltre a indicare quali variabili hanno il maggiore potere discriminante tra i cluster (quelle con i valori di  $F^{13}$  maggiori), permette di calcolare le statistiche  $R^2$  e pseudo F sulla cui base è possibile individuare il numero ottimale dei gruppi<sup>14</sup> (Tabella 5).

<sup>12</sup> Esistono due algoritmi di cluster analysis di tipo non gerarchico che differiscono solo per lo stadio del processo iterativo in cui viene ricalcolato e aggiornato il centroide: o alla fine dell'intero ciclo di valutazione delle distanze oppure dopo ogni singola verifica e quindi ogni volta che una unità viene riallocata da un gruppo ad un altro (algoritmo delle medie mobili).

<sup>13</sup> I valori di F riportati nelle Tabelle da 2 a 4 sono dati, per ogni variabile, dal rapporto tra la media dei quadrati dei cluster (varianza tra) e la media dei quadrati dell'errore (varianza entro o di errore). Tali valori devono essere usati solo per fini descrittivi perché i cluster sono stati scelti per ottimizzare le differenze tra i casi in diversi cluster. Quando il valore di F è significativo (valore elevato) la "devianza tra" è molto maggiore della "devianza entro" e quindi la variabile è più discriminante in termini di ripartizione in gruppi.

<sup>14</sup> Le statistiche  $R^2$  e pseudo F non vengono prodotte direttamente come output dal software Spss, ma possono essere calcolate sulla base delle tabelle ANOVA.

$R^2$ : è il rapporto tra la devianza spiegata dai gruppi (devianza tra) e la devianza totale

Per trovare la "devianza tra" occorre sommare il prodotto della media dei quadrati dei cluster di ogni variabile per i rispettivi gradi di libertà; per trovare la "devianza residua" si somma il prodotto della media dei quadrati dell'errore (di ogni variabile) per i rispettivi gradi di libertà; la devianza totale è la somma della devianza tra e della devianza residua.

Pseudo F: si ottiene facendo il rapporto tra la "devianza tra", divisa per i suoi gradi di libertà, e la "devianza residua", divisa anch'essa per i suoi gradi di libertà.

Di seguito è riportata la tabella per il calcolo di  $R^2$  e Pseudo F per la partizione a 3 gruppi

	tra	gdl	entro	gdl	
Reddito totale	402,0186	2	700,9814	1101	
Canone	266,6835	2	836,3165	1101	
Incidenza	700,368	2	402,632	1101	
Età	529,2076	2	573,7924	1101	
Componenti	505,5835	2	597,4165	1101	
	tra		residua		tot
Devianza	2403,86	2	3111,14	1101	5515
Varianza	1201,93		2,83		
Pseudo F	425,4				
$R^2$	43,6				

Tabella 2. ANOVA per la soluzione a 3 gruppi

	Cluster		Errore		F	Sig
	media dei quadrati	gdl	media dei quadrati	gdl		
REDDITO	201,009296	2	0,636677	1101	315,7163	,000
CANONE	133,341775	2	0,759597	1101	175,5428	,000
INCIDENZA	350,183993	2	0,365697	1101	957,5805	,000
ETA'	264,603806	2	0,521156	1101	507,7251	,000
COMPONENTI	252,791757	2	0,542613	1101	465,8789	,000

Tabella 3. ANOVA per la soluzione a 4 gruppi

	Cluster		Errore		F	Sig
	media dei quadrati	gdl	media dei quadrati	gdl		
REDDITO	204,54232	3	0,444885	1100	459,7649	,000
CANONE	74,8227257	3	0,798665	1100	93,68471	,000
INCIDENZA	248,035433	3	0,326267	1100	760,2222	,000
ETA'	285,197786	3	0,224915	1100	1268,024	,000
COMPONENTI	180,886127	3	0,509401	1100	355,0954	,000

Tabella 4. ANOVA per la soluzione a 5 gruppi

	Cluster		Errore		F	Sig
	media dei quadrati	gdl	media dei quadrati	gdl		
REDDITO	162,65834	4	0,411617	1099	395,1695	,000
CANONE	99,1006981	4	0,642946	1099	154,1354	,000
INCIDENZA	187,033616	4	0,322899	1099	579,2333	,000
ETA'	208,785702	4	0,243728	1099	856,6337	,000
COMPONENTI	159,738186	4	0,422245	1099	378,3069	,000

Tabella 5. Valori di R<sup>2</sup> e Pseudo F e loro incrementi relativi al variare del numero dei gruppi

Gruppi	R <sup>2</sup>	Incr. R <sup>2</sup>	Pseudo F	Incr. Pseudo F
3	43,6	-	425,3	-
4	54,1	10,5	431,2	1,4
5	59,3	5,2	400,0	-7,2

Tabella 6. Valori medi delle variabili analizzate per ciascun gruppo

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito totale	1479,4	8884,1	15270,6	7896,2
Canone	3386,8	2762,2	3786,7	3199,6
Incidenza	253,8	34,7	25,8	47,7
Età	38,0	71,6	38,5	34,8
Numero componenti	2,2	1,3	3,5	2,1

La statistica  $R^2$ , che varia tra 0 e 1 è una misura della bontà dell'adattamento di un modello proposto, in questo caso della partizione in gruppi suggerita, e si ottiene come quota della devianza totale della matrice dei dati spiegata dalla suddivisione nel numero di gruppi considerata.

Anche la statistica pseudo F che invece si ottiene come rapporto tra la devianza spiegata dalla partizione individuata (devianza tra) e quella residua (devianza entro), ciascuna ponderata con il reciproco dei propri gradi di libertà, fornisce informazioni sulla partizione ottimale: più cresce pseudo F, più aumenta la devianza tra i gruppi e quindi più l'aggregazione risulta buona.

In sintesi, là dove si ottengono valori elevati di entrambe le statistiche (o incrementi relativi significativi passando dalla partizione  $k$  a quella  $k+1$ ) la partizione individuata può essere considerata soddisfacente.

Come si può vedere dalla tabella 5 il valore di  $R^2$  aumenta all'aumentare del numero dei gruppi considerati in quanto tale indicatore per costruzione assume il valore massimo nel caso della partizione banale di  $n$  gruppi composti da una sola unità. Tale statistica non assume nel nostro caso valori molto elevati, tuttavia, considerando il numero delle unità del collettivo che stiamo analizzando, valori superiori al 50% possono essere ritenuti piuttosto soddisfacenti. Quanto alla statistica pseudo F si può notare che presenta un andamento variabile; è accettabile pensare ad una suddivisione ottimale in un numero di gruppi pari a quello in cui raggiunge il valore più elevato, che, nel nostro caso, si registra in corrispondenza della partizione a 4 gruppi (soluzione accettabile anche secondo la statistica  $R^2$ ).

Si pone ora il problema della valutazione e interpretazione della partizione ottenuta in quanto potremmo anche avere trovato una suddivisione in gruppi che non esiste nella realtà. Nella Tabella 6 sono riportati i valori medi delle variabili considerate nell'analisi per ognuno dei gruppi individuati.

Vediamo le caratteristiche di ogni gruppo:

Gruppo 1 (2,5% delle richieste di contributo a Piacenza): È decisamente il gruppo di persone più disagiate. Il reddito totale annuo medio è inferiore ai 1.500 euro e l'incidenza media del canone sul reddito è superiore al 250%. Si tratta di famiglie con 2 componenti con capofamiglia giovane (38 anni). Tale gruppo è comunque il più ridotto con una numerosità complessiva di solo 28 unità (Tabella 7).

Gruppo 2 (36% delle richieste di contributo a Piacenza): Questo gruppo è formato prevalentemente da persone sole, in età avanzata (in media 72 anni). Il canone annuo pagato è in media inferiore a quello dichiarato dalle persone del gruppo 1, ma essendo il reddito totale più elevato, il canone d'affitto assorbe in media il 35% del reddito.

Tabella 7. Percentuale di casi appartenenti a ciascun gruppo

Gruppi	N	%
1	28	2,5
2	402	36,4
3	360	32,6
4	314	28,4
totale	1104	100,0

Tabella 8. Valori medi di alcune variabili escluse dall'analisi per ogni gruppo

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Patrimonio mobiliare	0,0	3134,7	1076,0	1003,3
Patrimonio immobiliare	0,0	87,2	358,5	720,6
Reddito Ise	115,3	7261,5	13526,7	6164,0
Reddito Isee	67,4	5313,5	6145,5	4477,9
Popolazione	75079,3	70828,0	76245,8	70981,4

Tabella 9. Valori modalità di alcune variabili qualitative per ogni gruppo

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Minori	si	no	si	no
Presenza di entrambi i genitori	no	no	si	no
Stato di conservazione alloggio	buono	buono	buono	mediocre
Stato di conservazione fabbricato	buono	mediocre	mediocre	mediocre
Stanze	3	3	3	2
Superficie (mq)	da 50 a 75	da 50 a 75	da 75 a 100	da 50 a 75

Tabella 10. Centroidi finali dei gruppi individuati con l'analisi gerarchica

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito	1651,1	8766,8	13712,6	8193,9
Canone	3341,0	2781,2	3903,0	2626,0
Incidenza	231,4	35,3	32,9	39,5
Età	38,1	70,0	37,2	34,9
Componenti	2,2	1,3	3,2	2,3

Tabella 11. Centroidi finali dei gruppi individuati con l'analisi non gerarchica (centroidi iniziali da campione)

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito	1479,4	8946,3	15256,6	7756,0
Canone	3386,8	2754,6	3778,2	3204,7
Incidenza	253,8	34,0	25,8	48,8
Età	38,0	71,7	38,4	35,2
Componenti	2,2	1,3	3,5	2,1

Gruppo 3 (33% delle richieste di contributo a Piacenza): Tra tutte le persone che hanno fatto domanda per l'accesso al fondo, quelle che rientrano in questo gruppo sono quelle meno disagiate. Il reddito complessivo, superiore ai 15.000 euro, è maggiore di quello rilevato in tutti gli altri gruppi, così come il canone che devono corrispondere. Tuttavia l'entità del reddito è tale per cui l'incidenza del canone è inferiore al 26%. Si tratta in questo caso di famiglie numerose, probabilmente giovani e con figli, il cui capo famiglia ha un'età media di 39 anni.

Tabella 12. Centroidi finali dei gruppi individuati con l'analisi non gerarchica (metodo delle medie mobili)

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito	1515,9	8840,8	15361,7	8114,4
Canone	3394,7	2753,5	3777,4	3242,1
Incidenza	250,0	34,8	25,6	47,0
Età	37,7	71,4	38,7	34,7
Componenti	2,2	1,3	3,6	2,1

Tabella 13. Percentuale di casi per ogni gruppo e per i differenti algoritmi utilizzati

	Gererchico: ward	Non gerachico: Centroidi iniziali da campione	Non gerachico: Medie mobili	Non gerachico: (Tab. 7)
Gruppo 1	3,1	2,5	2,6	2,5
Gruppo 2	38,6	36,0	36,6	36,4
Gruppo 3	41,4	33,0	31,6	32,6
Gruppo 4	16,9	28,5	29,2	28,4
	100,0	100,0	100,0	100,0

Gruppo 4 (28% delle richieste di contributo a Piacenza): In questo caso il reddito totale è di poco inferiore agli 8.000 euro con un'incidenza del canone sul reddito abbastanza elevata (48%). La differenza principale rispetto al gruppo più disagiato non è tanto nel canone dell'affitto pagato (in entrambi i casi si aggira sui 3.200 euro circa) quanto nel reddito, qui relativamente più alto ma che anche in questo caso rivela una condizione di disagio abitativo. Si tratta di famiglie con due componenti, probabilmente di coppie in età giovane il cui capofamiglia ha in media 34 anni.

A questo punto è importante verificare che i gruppi differiscano tra loro anche rispetto a variabili diverse da quelle impiegate nella fase di identificazione dei gruppi. Nella tabella 8 sono riportati i valori medi per le variabili quantitative escluse dall'analisi.

In generale i gruppi si differenziano rispetto a tali variabili; i nuclei familiari appartenenti al gruppo 1 sono gli unici a non possedere alcun tipo di patrimonio, né immobiliare né mobiliare e i redditi ISE e ISEE sono notevolmente più bassi del reddito totale. L'unica variabile poco discriminante è quella relativa alla dimensione del comune in cui si è fatta la domanda per l'accesso al fondo, in quanto il 70% dei casi analizzati si riferisce al solo comune di Piacenza. Si può notare tuttavia una leggera preponderanza di individui residenti nel capoluogo nel primo e nel terzo gruppo.

Infine sono state considerate alcune variabili qualitative come la presenza/assenza di minori, di entrambi i genitori, lo stato di conservazione dell'alloggio e del fabbricato, le stanze e la superficie dell'abitazione (tabella 9).

Come era intuibile, nel gruppo 3, composto da 4 individui in media, c'è una prevalenza di figli minori; inoltre questo è l'unico gruppo nel quale prevalgono i nuclei familiari in

Tabella 14. Risultati cluster non gerarchica - Provincia di Parma

PARMA	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito	1407,4	9712,0	16642,8	9146,5
Canone	4308,2	3329,2	4928,7	3816,5
Incidenza	363,6	38,4	31,3	50,6
Età	34,5	71,7	38,0	34,1
Componenti	2,5	1,3	3,6	2,3
% casi	1,5	30,0	36,7	31,9

Tabella 15. Risultati cluster non gerarchica - Provincia di Ravenna

RAVENNA	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Reddito	581,0	9335,5	14434,3	7233,2
Canone	4965,5	3497,8	4755,6	4339,0
Incidenza	933,8	43,0	37,5	90,5
Età	40,0	69,0	38,0	34,0
Componenti	3,0	1,0	4,0	2,0
% casi	0,9	25,0	37,3	36,7

cui sono presenti entrambi i genitori. Anche nel gruppo 1 prevalgono nuclei con figli minori, si tratta quindi in questo caso di famiglie con un solo genitore e un figlio a carico.

Per quanto riguarda lo stato di conservazione dell'alloggio solo il gruppo 4 vive in un'abitazione mediocre; mentre, stranamente, lo stato di conservazione del fabbricato è stato definito buono solo dal gruppo 1. Per quanto riguarda il numero delle stanze, prevalgono le abitazioni a 3 stanze (ad eccezione del gruppo 4 dove c'è una maggioranza di abitazioni di 2 stanze), mentre la superficie è maggiore (dai 76 ai 100 mq) nel gruppo 3, quello composto in media da 4 persone.

Per verificare la stabilità della soluzione a quattro gruppi individuata è stata condotta l'analisi dei gruppi anche con algoritmi diversi:

- è stata svolta l'analisi non gerarchica, imponendo come centri iniziali dei gruppi dell'intero collettivo di riferimento i centroidi finali ottenuti applicando l'analisi non gerarchica per una partizione a 4 gruppi ad un campione del collettivo;

- è stata applicata l'analisi non gerarchica utilizzando l'algoritmo delle medie mobili<sup>15</sup> (con questo algoritmo i centroidi di ogni gruppo vengono ricalcolati dopo ogni singola verifica, invece che alla fine dell'intero ciclo di valutazione delle distanze) utilizzando come centroidi iniziali i valori medi per le partizioni individuate con l'applicazione dell'algoritmo gerarchico.

I risultati di tali elaborazioni, che sono stati confrontati anche con la partizione a 4 gruppi suggerita dall'applicazione della cluster gerarchica iniziale, sono riportati nelle

<sup>15</sup> Si veda nota 12.

tabelle da 10 a 12 (centroidi finali di ogni partizione). Nella tabella 13 sono inoltre riportate le percentuali di casi che appartengono a ciascun gruppo per ognuno dei metodi considerati.

Le soluzioni individuate con i vari algoritmi non gerarchici qui considerati confermano una partizione ottimale a 4 gruppi, in quanto le caratteristiche dei gruppi ottenuti in termini di valori medi delle variabili oggetto di analisi e di percentuali di casi appartenenti ad ogni gruppo sono molto simili tra loro. Risultano invece diverse le caratteristiche dei gruppi individuati con la classificazione gerarchica, specie per quanto riguarda i gruppi 3 e 4, confermando che per insiemi di dati numerosi gli algoritmi non gerarchici, producono risultati migliori anche in considerazione del processo iterativo di riallocazione delle unità.

Nelle tabelle 14 e 15 sono riportati infine i risultati dell'applicazione dell'analisi dei gruppi ai dati relativi alle province di Parma e Piacenza. In entrambi i casi, partendo da un'analisi di tipo gerarchico e poi passando all'analisi di tipo non gerarchico<sup>16</sup> si è ottenuta come soluzione ottimale una partizione a 4 gruppi. Come si può constatare per entrambe le province emergono ancora una volta i 4 cluster già individuati nella provincia di Piacenza, anche se con caratteristiche (valori medi dei gruppi) in parte diverse.

<sup>16</sup> In questo caso l'analisi non gerarchica è stata condotta imponendo come centri iniziali dei cluster quelli (finali) ottenuti applicando l'analisi non gerarchica ad un campione di casi di entrambe le province.

# Un quadro comparativo delle scelte delle regioni nella gestione del fondo

Andrea Schiassi\*

In questa scheda ci si propone di fornire un sintetico quadro comparativo delle scelte effettuate dalle regioni italiane relativamente ai principali criteri di gestione del fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione istituito dall'articolo 11 della legge 431/98 con lo scopo di concedere contributi integrativi per il pagamento dei canoni ai conduttori di alloggi in locazione.

A tal fine è stato svolto un esame delle delibere regionali che dettano i criteri di gestione del fondo relativamente all'anno 2001. I parametri presi in esame sono quelli principali sui quali si basano le scelte gestionali delle regioni, e cioè la definizione dell'ambito di applicazione del fondo, dei requisiti e dei criteri per l'accesso, dell'entità dei contributi unitari erogabili, delle procedure della stessa gestione.

## 1. Ambito di applicazione

Tutte le regioni esaminate tranne la Basilicata, il Lazio e l'Umbria hanno deciso di escludere dall'accesso i soggetti assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Tale scelta si giustifica, evidentemente, con la considerazione che tali soggetti sono già sufficientemente tutelati in quanto tenuti a corrispondere un canone locativo commisurato al reddito percepito. La scelta di escludere dall'ambito di applicazione del fondo gli assegnatari di alloggi ERP consente di utilizzare integralmente le risorse disponibili solo a favore di soggetti del tutto privi di tutela, come sono quelli presenti sul mercato privato delle locazioni e di dare quindi più efficacia alla sua azione.

## 2. Requisiti per l'accesso

### 2.1. Soglie di accesso

Il decreto del ministro dei lavori pubblici 7 giugno 1999 ha previsto delle soglie di accesso determinate sulla base di limiti massimi di reddito e di incidenza del canone sul reddito.

\* Responsabile della regione Emilia-Romagna per la gestione fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni in locazione.

L'individuazione di tali soglie di accesso è stata decisa sulla base della situazione del mercato delle locazioni e della realtà economico-sociale a livello nazionale.

Alle regioni e ai comuni, tuttavia, è stata data la possibilità di adattare parzialmente tali soglie alla situazione locale.

Tale possibilità, però, è stata limitata alla sola ulteriore articolazione delle fasce già individuate dal decreto ministeriale stesso.

Tuttavia, ogni regione, sulla base dei dati in proprio possesso in materia di redditi e canoni privati, è stata in grado di valutare l'opportunità o meno di attenersi ai requisiti minimi previsti dal decreto ministeriale.

Dall'analisi delle deliberazioni regionali risulta che sette regioni (Basilicata, Lazio, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Umbria) si sono attenute ai limiti previsti dal decreto ministeriale.

Di queste sette regioni, solo la Toscana si è avvalsa della possibilità di stabilire ulteriori articolazioni delle fasce di beneficiari.

Come risulta anche dalle motivazioni di alcune deliberazioni, la decisione di non apportare modifiche alla impostazione del decreto ministeriale si giustifica con il fatto che l'ambito dei soggetti in situazione di disagio individuato dal decreto ministeriale corrispondeva alla situazione sociale e abitativa locale.

Tale considerazione acquista maggiore validità se si considera che il 2001 è il secondo anno di attuazione del fondo nazionale.

Infatti, se le regioni nel primo anno di attuazione avessero riscontrato una mancanza di corrispondenza tra il quadro delineato dal decreto ministeriale e la loro situazione locale molto probabilmente avrebbero apportato modifiche ai requisiti previsti per l'accesso, come hanno fatto altre regioni.

Alcune regioni (Campania, Emilia-Romagna Lombardia, Piemonte, Veneto, e la Provincia autonoma di Trento) infatti, per tenere conto delle peculiarità locali hanno ridefinito le soglie di accesso al fondo modificando sia i limiti di reddito sia le percentuali minime di incidenza del canone sul reddito.

È da notare che alcune regioni (Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Puglia, Piemonte, Toscana, Veneto, Umbria) hanno dato la possibilità ai comuni di articolare ulteriormente le fasce di beneficiari, per tenere conto della effettiva realtà socio-economica e locativa a livello locale.

## *2.2. Tipologia di reddito per l'accesso*

Il decreto del ministro dei lavori pubblici del 7 giugno 1999 per definire le soglie di accesso del reddito del nucleo familiare fa riferimento al reddito annuo imponibile; ma apre anche la possibilità di fare riferimento al cosiddetto ricometro.

La maggioranza delle regioni (Basilicata, Campania, Lazio, Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria e Provincia autonoma di Trento) per definire le soglie di accesso ha scelto di fare riferimento al reddito determinano ai fini Irpef, in alcuni casi "corretto" con detrazioni in presenza di particolari situazioni sociali (ad es. figli minori). Tre regioni (Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto), invece, hanno optato per l'applicazione del ricometro, in alcuni casi "adattato" alla materia delle locazioni (ad es. esclusione della detrazione prevista in caso di abitazioni in locazione).

È da notare che le regioni che hanno applicato il “ricometro” sono le medesime che hanno anche provveduto a ridefinire le fasce dei beneficiari previste dal citato decreto ministeriale. La regione Marche ha applicato un sistema misto, formulando una graduatoria dei beneficiari sulla base di valori ottenuti dividendo i redditi Irpef per i parametri della scala di equivalenza introdotta dalla normativa sul redditometro.

### **3. Casi sociali e sfrattati**

Dalle deliberazioni prese in esame si rileva come nove regioni (Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto, Umbria e Provincia autonoma di Trento) hanno espressamente previsto agevolazioni in caso di particolari situazioni di debolezza sociale (ultrassessantacinquenni, disabili, sfrattati ecc.). La Provincia autonoma di Trento ha previsto di tutelare i nubendi e le giovani coppie.

### **4. Determinazione dell'entità del contributo**

Le regioni hanno definito i criteri per stabilire l'entità del contributo erogabile ai beneficiari coerentemente con l'impostazione scelta in materia di fasce di accesso.

Infatti, dalle deliberazioni risulta che le regioni che si sono attenute alle soglie di accesso del decreto ministeriale hanno mantenuto i criteri relativi ai contributi previsti dallo stesso decreto ministeriale, mentre le regioni che hanno ridefinito le fasce hanno anche modificato le disposizioni del decreto ministeriale relative ai contributi.

### **5. Procedure di gestione**

#### *5.1. Enti gestori*

Tutte le regioni hanno scelto di demandare le attività di gestione del fondo nazionale (bandi, istruttoria, erogazione fondi) ai comuni in quanto enti più vicini ai soggetti interessati, in coerenza con il principio di sussidiarietà.

Tale scelta si giustifica anche con la maggiore facilità che i comuni hanno nell'effettuare controlli sul possesso dei requisiti per l'accesso (ad es. anagrafe, dichiarazioni ICI) e nel verificare la reale presenza di situazioni di disagio tramite i servizi sociali.

#### *5.2. Riparto dei fondi*

Molte delle regioni considerate, hanno scelto di ripartire i fondi ai comuni in ragione dell'effettivo fabbisogno da questi riscontrato in seguito all'istruttoria delle domande presentate durante i termini di apertura dei bandi pubblici (riparto “successivo”).

Si è quindi tralasciata la possibilità di una ripartizione delle risorse tra i comuni fatta, prima dell'apertura dei bandi pubblici, sulla base di indicatori (ad es. sfratti, domande di accesso all'ERP, fabbisogno riscontrato negli anni precedenti) che misurano indirettamente il disagio abitativo sul territorio (riparto “preventivo”).

Il riparto “successivo” effettuato a fronte delle domande ammesse a contributo indubbiamente risulta più efficace in quanto consente un ottimale utilizzo delle risorse in base al fabbisogno complessivo censito.

Si deve sottolineare tuttavia la posizione della Provincia autonoma di Trento che ha deciso di effettuare un riparto “preventivo” a cui può fare seguito una integrazione di risorse sulla base dell’effettivo fabbisogno riscontrato dai comuni in seguito all’istruttoria delle domande.

È da notare anche la posizione della Lombardia che grazie all’utilizzo di un sistema “on line” ha potuto assegnare ed erogare il contributo man mano che le domande dei beneficiari venivano presentate fino ad esaurimento dei fondi disponibili (riparto “in tempo reale”). Questo sistema rischia di escludere dall’accesso al fondo i soggetti più deboli, quelli che per mancanza di informazioni vengono a conoscenza troppo tardi della sua esistenza.

### *5.3. Procedure informatiche*

Solo in pochi casi (Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte) è stato possibile desumere dalle deliberazioni prese in esame se la procedura di selezione dei beneficiari e di erogazione delle risorse sia avvenuta con l’ausilio di attrezzature informatiche.

L’Emilia-Romagna e il Piemonte hanno distribuito agli enti gestori un programma per il calcolo dei contributi e la raccolta dei dati dei beneficiari. Tali dati sono particolarmente utili sia per valutare l’efficacia del fondo, sia per effettuare elaborazioni e analisi sulle caratteristiche economiche e sociali dei nuclei familiari.

## **6. Partecipazione dei comuni al finanziamento**

Solamente la regione Emilia-Romagna ha vincolato l’apertura dei bandi comunali allo stanziamento da parte dei comuni stessi di fondi ad integrazione dei fondi statali e regionali.

Le altre regioni hanno lasciato tale materia alla discrezionalità dei comuni, subordinando in alcuni casi la possibilità da parte dei comuni di prevedere ulteriori fasce di accesso e di contributo ad un cofinanziamento comunale, in ottemperanza a quanto previsto dal decreto ministeriale.

## **7. Conclusioni**

Da quanto sopra esposto risulta una notevole difformità di attuazione delle disposizioni normative statali da parte delle singole regioni. In alcuni casi si è avuto un radicale mutamento dell’impostazione della normativa statale.

In particolare, le regioni hanno adottato soluzioni difformi rispetto alla normativa statale in materia di requisiti per l’accesso, per quanto riguarda l’entità dei contributi e la tutela di soggetti caratterizzati da situazioni di disagio sociale.

Tale difformità potrebbe essere criticata sulla base di una interpretazione rigida del

principio di eguaglianza in quanto sicuramente ha comportato una differenziazione di trattamento dei cittadini. A sostegno delle decisioni delle regioni che si sono discostate dalla normativa statale anche in maniera radicale, però, si deve considerare la diversità della situazione socio-economica nelle singole regioni e, all'interno delle regioni, nei singoli comuni.

Quadro sinottico delle scelte di gestione del fondo effettuate da ciascuna regione

Regioni	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
Basilicata	SI	SI		SI		SI		SI				SI	SI	
Calabria		SI		SI		SI		SI				SI	SI	
Campania			SI	SI		SI			SI			SI	SI	
Emilia- -Romagna			SI		SI	SI	SI		SI			SI	SI	SI
Friuli- -Venezia Giulia		SI		SI		SI	SI	SI				SI	SI	
Liguria		SI		SI			SI	SI				SI	SI	
Lazio	SI	SI		SI				SI		SI			SI	
Lombardia			SI		SI	SI	SI		SI		SI		SI	
Marche		SI		SI		SI		SI				SI	SI	
Puglia		SI		SI				SI				SI	SI	
Piemonte			SI	SI		SI	SI		SI			SI	SI	
Sicilia		SI		SI		SI		SI				SI	SI	
Toscana		SI		SI				SI				SI	SI	
Provincia. Autonoma di Trento			SI	SI		SI		SI		SI			SI	
Umbria	SI	SI		SI		SI		SI				SI	SI	
V. d'Aosta		SI		SI		SI	SI	SI				SI		
Veneto			SI		SI	SI	SI		SI			SI	SI	

A: Accesso al fondo anche degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

B: Beneficiari selezionati sulla base delle fasce di reddito proposte dal ministero delle infrastrutture e trasporti.

C: Beneficiari selezionati sulla base delle fasce di reddito definite dalla regione.

D: Regioni che hanno adottato il reddito Irpef.

E: Regioni che hanno adottato il reddito Ise.

F: Regioni che hanno attribuito particolare rilievo ai casi sociali.

G: Regioni che hanno attribuito particolare rilievo alle famiglie con provvedimento di sfratto.

H: Regioni che hanno adottato gli importi unitari dei contributi proposti dal ministero delle infrastrutture e trasporti.

I: Regioni che hanno adottato gli importi unitari dei contributi da esse stesse definite.

J: Regioni che hanno provveduto alla ripartizione a priori tra i comuni delle risorse disponibili.

K: Regioni che hanno attuato una gestione a sportello delle risorse.

L: Regioni che hanno provveduto alla ripartizione delle risorse disponibili tra i comuni sulla base del fabbisogno da essi rilevato.

M: Regioni che hanno affidato la gestione del fondo ai comuni.

N: Regioni che hanno richiesto ai comuni di partecipare al finanziamento del fondo.





*Volumi pubblicati:*

Raffaele Lungarella, *20.000 abitazioni in affitto. Valutazione di fattibilità di un programma di edilizia residenziale*. Presentazione di Pier Antonio Rivolta. Prefazione di Roberto Raffaelli.



Finito di stampare  
da Legoprint - Lavis (TN)  
Luglio 2003

