

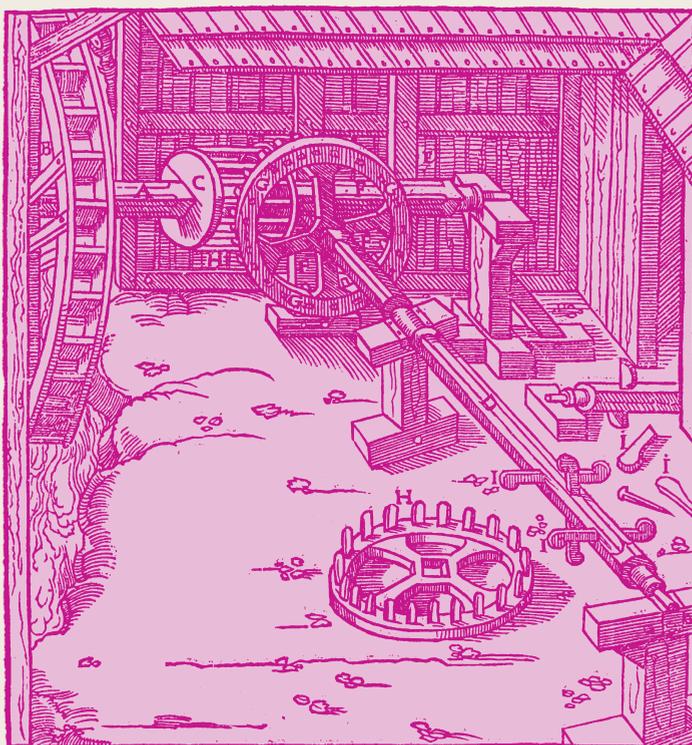
Raffaele Lungarella

Le politiche pubbliche nel settore della casa

L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna

Presentazione di
Pier Antonio Rivola

Prefazione
Giovanni De Marchi





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

**Le politiche pubbliche nel settore della casa.
L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni
in Emilia-Romagna**

Presentazione

Pier Antonio Rivola

Prefazione

Giovanni De Marchi



© 2004 by CLUEB e Regione Emilia-Romagna
Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna

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



Lungarella, Raffaele

Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna (in front. Presentazione di Pier Antonio Rivola. Prefazione di Giovanni De Marchi) – Bologna : CLUEB, 2004
83 p. ; 24 cm

ISBN 88-491-2323-X

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

Finito di stampare nel mese di settembre 2004
da Studio Rabbi - Bologna

Indice

<i>Presentazione</i> , Pier Antonio Rivola	7
<i>Prefazione</i> , Giovanni De Marchi	9
Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna , <i>Raffaele Lungarella</i>	11
<i>Premessa</i>	11
1. I criteri regionali per la selezione dei beneficiari	14
1.1. <i>I destinatari</i>	15
1.2. <i>La situazione economico-patrimoniale</i>	16
1.3. <i>I limiti dei canoni e la determinazione dei contributi</i>	19
1.4. <i>I finanziamenti e la gestione amministrativa</i>	20
2. Le caratteristiche e le problematiche del disagio abitativo	22
2.1. <i>Le caratteristiche socio-demografiche</i>	24
2.2. <i>La provenienza geografica</i>	29
2.3. <i>La condizione reddituale</i>	36
2.4. <i>Il livello di ricchezza</i>	42
2.5. <i>Canoni e contributi</i>	51
3. L'evoluzione del disagio abitativo	56
3.1. <i>La rotazione dei beneficiari</i>	58
3.2. <i>L'evoluzione della condizione economica</i>	63
3.3. <i>L'andamento dei canoni</i>	71
4. Conclusioni	81

Presentazione

Pier Antonio Rivola*

Quello che viene qui presentato è il secondo lavoro che il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici - di recente allocato nel Servizio disciplina dei lavori e degli appalti pubblici e valutazione degli investimenti - dedica ad una dettagliata analisi dei risultati ottenuti con le erogazioni di integrazioni monetarie al pagamento dei canoni alle famiglie con redditi medio-bassi. Come risulta evidente dalla lettura delle pagine che seguono si stanno determinando le condizioni per proseguire, anche nel futuro, l'attività di monitoraggio di questa importante politica. Penso che l'Emilia-Romagna sia l'unica regione che, finora, ha avviato un'attività così intensa e continuativa per potere valutare l'evoluzione nel tempo delle caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari dei contributi del fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione ed acquisire gli elementi necessari per potere, eventualmente e ove risultasse necessario, modificare i criteri che presiedono alla gestione di questo strumento.

Tra i numerosi risultati importanti che emergono dal lavoro mi limito a segnalarne solo alcuni. Innanzitutto, le elaborazioni condotte sui beneficiari del fondo nel 2002, confermano che esso è uno strumento efficace per contenere l'area e intervenire sulla intensità del disagio abitativo di origine economica. La quota del reddito imponibile che in media le famiglie avrebbero dovuto destinare al pagamento del canone sarebbe stata, senza l'intervento del fondo, pari al 36,5%; l'erogazione dei contributi ha permesso di abbassare questa percentuale al 28,6%. Il rapporto percentuale canone/reddito sarebbe stato ancora più contenuto se fosse stato possibile attribuire ad ogni famiglia l'intero importo del contributo che le sarebbe spettato in base a quanto previsto dalla normativa regionale in materia; ciò non è stato possibile unicamente a causa della carenza di risorse finanziarie che lo stato non ha erogato, contravvenendo agli impegni presi.

Un altro importante aspetto del lavoro sul quale voglio brevemente soffermarmi, lo si ricava dal confronto tra gli archivi dei beneficiari nel 2001 e nel 2002. Ciò che da questo raffronto emerge con estrema chiarezza è che vi è un elevato tasso di rotazione dei beneficiari del fondo da un anno all'altro. E' un risultato che a me sembra particolarmente meritevole di essere segnalato, poiché toglie argomenti alla tesi secondo cui l'azione del fondo sarebbe priva di efficacia. Secondo quella tesi, l'integrazione monetaria erogata dal fondo

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

a chi ne ha diritto, non contribuirebbe affatto a ridurre il disagio abitativo dovuto alle precarie condizioni economiche dei beneficiari, ma al contrario produrrebbe esclusivamente una lievitazione dei canoni. In sostanza, i proprietari delle abitazioni sapendo che gli inquilini possono ricevere un contributo per il pagamento degli affitti aumenterebbero i canoni fino ad assorbire l'importo presunto dei contributi stessi. Se così fosse è evidente che a beneficiare dei contributi sarebbero i proprietari e non i locatari, i quali, secondo quella tesi, non avrebbero ragione di opporsi all'aumento dei canoni, poiché essi continuerebbero, di fatto, a pagare gli stessi importi. Ritengo che le pagine del lavoro dedicate a questa problematica, contribuiscano a mettere in chiaro gli equivoci sui quali quella tesi si regge. Nel rinviare alle argomentazioni sviluppate in quelle pagine, mi limito solo a segnalare che il principale argomento che dimostra la debolezza di quella tesi è proprio l'elevata incertezza, per ogni nucleo familiare, di ricevere il contributo per tutta la durata della locazione. Più è alto il tasso di rotazione dei beneficiari da un anno all'altro, e più è alto il rischio per ogni singolo locatario di dovere pagare di tasca propria l'eventuale cedimento alle richieste del proprietario di aumentare il canone, fidando sul ricevimento di un contributo pubblico.

Accanto a questo ed altri aspetti di grande interesse e di forte sostegno alla prosecuzione di questa politica, il lavoro evidenzia anche alcune problematiche. La più grave, la sola in grado di metterne effettivamente in forse il futuro, è legata indubbiamente alla carenza di risorse finanziarie. Come appare evidente leggendo il lavoro, vi è un forte divario tra il fabbisogno finanziario che emerge dalla gestione del fondo e le risorse disponibili. L'ammontare di risorse necessarie in ogni regione è tale che il bilancio di nessuna regione è in grado, da solo, di farvi fronte. Le regioni devono evidentemente contribuire, come peraltro stanno facendo, a reperire tali risorse, ma è evidente che la quota preponderante di esse deve essere fornita dal bilancio dello stato. Mentre lo scarto tra necessità e disponibilità di risorse indica con chiarezza che lo stato dovrebbe incrementare i finanziamenti destinati al fondo, le scelte concrete del governo vanno in direzione contraria. Se non si trova una soluzione al problema finanziario, diviene problematico ipotizzare anche l'introduzione delle eventuali innovazioni che potrebbero risultare utili per modificare in senso più equitativo alcuni criteri di gestione del fondo. Per citare un esempio al riguardo, nel lavoro si accenna ad un problema che dovrebbe essere affrontato nella gestione di tutte le politiche in cui si ha una erogazione agevolata dei servizi: la condizione di svantaggio delle famiglie mono reddito rispetto alle famiglie in cui lo stesso ammontare di reddito è percepito da più componenti. Si tratta di un problema che anche nella gestione del fondo andrebbe considerato. Ma è evidente che se il governo non provvede a finanziarlo adeguatamente diviene difficile intervenire su un problema di grande rilievo come è questo appena segnalato.

Prefazione

*Giovanni De Marchi**

Nelle pagine che seguono viene presentato un lavoro che testimonia l'importanza di una politica regionale che interviene in un settore particolarmente sensibile del nostro sistema di protezione sociale, quale è quello di garantire la possibilità di accesso alla casa alle fasce più deboli della popolazione. I risultati delle elaborazioni svolte rendono evidente il rilievo che le erogazioni monetarie elargite dal fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, riveste per un segmento ampio delle famiglie che nella nostra regione vivono in abitazioni prese in affitto. L'area del disagio abitativo, generato dal basso reddito degli affittuari, che l'intervento del fondo contribuisce ad alleviare è, infatti, molto ampia, toccando una quota del totale delle famiglie in affitto che si attesta attorno al 15%. Inoltre, ed è l'aspetto che sicuramente merita di essere maggiormente sottolineato, i contributi erogati dal fondo fanno migliorare in misura rilevante, abbassandolo, il rapporto tra canoni e reddito.

Possiamo avere una approfondita conoscenza delle caratteristiche demografiche, economiche dei nuclei familiari che accedono al fondo nonché degli effetti da esso prodotti sulla loro condizione di disagio abitativo, grazie al fatto che abbiamo creato le condizioni per costituire un archivio contenente, per ogni beneficiario, non solo le informazioni indispensabili ai fini amministrativi, ma anche notizie più dettagliate sulla situazione di ogni singolo nucleo. La creazione di tale archivio non risponde solo ad esigenze conoscitive, ma è finalizzata anche ad una gestione efficace dello strumento. L'aver elaborato e fornito a tutte le amministrazioni comunali un apposito programma informatico di caricamento delle informazioni ha lo scopo di potere disporre di informazioni omogenee e comparabili tra di loro. La comparabilità è una condizione indispensabile per potere valutare, sulla base dei risultati ottenuti dalla loro elaborazione, anche l'opportunità di apportare eventuali innovazioni nei criteri di gestione del fondo. Per potere fare questo uso dell'archivio è anche necessario che tutte le amministrazioni comunali percepiscano l'importanza dell'invio alla regione delle informazioni complete. Purtroppo non tutte le amministrazioni comunali provvedono ad inviare l'archivio delle informazioni raccolte nello svolgimento dell'istruttoria delle domande presentate per ottenere i contributi del fondo, limitandosi a trasmettere solo i dati strettamente necessari per procedere al riparto dei finanziamenti; a volte, inoltre, gli archivi trasmessi non sono completi, essendo privi

* Direttore generale alla programmazione territoriale e sistemi di mobilità

di informazioni relative a variabili anche rilevanti, come è evidente dal fatto che le elaborazioni statistiche contenute nel lavoro non si riferiscono tutte allo stesso numero di casi. Vi è una evidente sottovalutazione dell'importanza che assume la disponibilità di una informazione completa per garantire una gestione efficiente del fondo e per garantire a tutti i potenziali suoi beneficiari una parità di trattamento, indipendentemente dal comune in cui ognuno di essi risiede. Per risolvere questo problema sarà, forse, necessario avviare una riflessione per valutare se non sia opportuno fare della trasmissione delle informazioni dettagliate, relative ad ogni singolo nucleo familiare ammesso a fruire del contributo, una delle condizioni per il trasferimento dei finanziamenti regionali e statali alle amministrazioni comunali.

Le politiche pubbliche nel settore della casa. L'integrazione monetaria al pagamento dei canoni in Emilia-Romagna

Premessa

Questo lavoro indaga i risultati prodotti in Emilia-Romagna dall'operatività del "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione", (in seguito solo "fondo") istituito dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, *Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo*.

Attraverso questo strumento il potere politico si è proposto di fornire un'integrazione monetaria per il pagamento dei canoni di locazione ai nuclei familiari che, in ragione del loro basso livello di ricchezza per il pagamento di affitti a livelli di mercato devono sopportare un abbassamento del loro standard di benessere, verosimilmente già di per sé non molto elevato. Volendo meglio specificare la finalità del fondo, è possibile individuare l'obiettivo che esso persegue nella eliminazione o almeno nel contenimento del disagio abitativo. Il disagio abitativo – differentemente da una situazione di emergenza abitativa, che può insorgere anche improvvisamente e repentinamente – è una condizione che può avere un suo proprio processo di determinazione e può manifestarsi in diverse forme. Una macro classificazione consente di distinguere il disagio abitativo di tipo fisico dal disagio abitativo d'origine economica. La prima tipologia è caratterizzata da una insufficiente disponibilità del servizio materiale rispetto alle esigenze, o meglio ad esigenze misurate da indicatori di standard: una situazione di sovraffollamento può essere certamente classificata come di disagio abitativo di tipo fisico; ma questa forma di disagio può aversi anche in presenza di una adeguata disponibilità di spazi, quando si può disporre di servizi abitativi di qualità scadente o inadeguata, quale è per esempio il caso di abitazioni fatiscenti o in cattivo stato di conservazione. Il disagio di origine economica si manifesta principalmente, anche se non esclusivamente, presso le famiglie che soddisfano la loro domanda di servizi abitativi sul mercato della locazione. Questa forma di disagio insorge quando vi è un'inadeguatezza della situazione economica familiare a sopportare l'onere finanziario derivante dalla necessità di procurarsi i servizi abitativi richiesti. La difficoltà nel sostenere le spese connesse all'abitare può riguardare anche le famiglie che vivono nella casa di cui sono proprietarie: il pagamento dell'importo delle rate del mutuo potrebbe non risultare del tutto sopportabile. Ma la probabilità di incorrere in questa forma di disagio è molto più elevata tra i locatari. La condizione di disagio abitativo in questo caso

si determina quando il reddito percepito, o un altro indicatore della situazione economica familiare, è inadeguato a sostenere la spesa per il pagamento del canone. Il livello del rapporto canone/reddito da superare per classificare una situazione come di disagio abitativo, deve essere stabilito di volta in volta, tenendo conto anche del motivo che rende necessario occuparsi del disagio abitativo. E' evidente che i confini di tale fenomeno sono disegnati da uno o più valori soglia del rapporto canone/reddito. A sua volta l'individuazione di tali soglie è un compito esercitato in piena discrezionalità dal soggetto che fa del disagio abitativo oggetto di studio o di intervento. Nel caso di politiche volte ad intervenire sul disagio abitativo di origine economica, la determinazione dei valori soglia riflette gli orientamenti politici dei decisori nonché il livello di generosità e il modello di stato sociale al quale essi si ispirano.

Quello fisico e quello di origine economica sono due forme di disagio che possono interessare, e spesso interessano, contemporaneamente uno stesso nucleo familiare. Sull'insorgere di entrambe le tipologie di disagio gioca un ruolo primario la debolezza economica del nucleo familiare interessato. Le politiche da attuare per delimitare l'area di ognuno delle differenti forme di disagio possono richiedere il ricorso a strumenti differenti, anche se si può ritenere che le iniziative promosse per eliminare o ridurre il disagio d'origine economica possano riversare effetti positivi anche sul disagio abitativo fisico.

Le politiche pubbliche finalizzate a intervenire sul disagio abitativo di origine economica devono proporsi di abbassare il rapporto canone/reddito (o il rapporto tra il canone e l'indicatore della situazione economica prescelto). Questo obiettivo può essere perseguito in diversi modi. Fino alla fine degli anni '90 dello scorso secolo, il potere politico è intervenuto per contenere questa forma di disagio esclusivamente promuovendo direttamente o incentivando la formazione di un'offerta di alloggi destinati alla locazione sottratta alle condizioni di fattibilità finanziarie e di convenienza economica definite dal mercato. Con la creazione di un patrimonio di abitazioni di proprietà pubblica, si è potuto abbattere il rapporto canone/reddito, adottando ed applicando criteri di determinazione dei canoni che, perseguendo esigenze di equità sociali, li contenevano a livelli particolarmente bassi. Ma l'assegnazione di alloggi pubblici a canoni privi, nella stragrande maggioranza di casi, di qualsiasi riferimento alla loro compatibilità con i costi finanziari connessi alla realizzazione e gestione degli alloggi stessi, si giustifica solo se rivolta alle fasce della popolazione che si collocano nella parte più bassa della scala del reddito. Con questa modalità d'intervento diretto del settore pubblico, non si è potuto intervenire sull'intera area delle famiglie che soffrono per l'elevata quota del reddito da destinare al pagamento del canone. Una estensione della domanda di servizi abitativi soddisfatta dal patrimonio pubblico ha incontrato dei limiti nella disponibilità di risorse finanziarie, ma la decisione di ampliarla ulteriormente fino ad includere nuclei familiari non benestanti ma neanche indigenti, avrebbe comportato il ricorso a regole di determinazione dei canoni che non avrebbero potuto fare a meno di tenere conto di criteri di valutazione

economica degli investimenti, con il conseguente aumento dei canoni.

Nella intensa stagione della politica abitativa della fine degli anni '70, il potere politico intervenne anche sul mercato privato dell'affitto. Lo fece, con la legge 378/78, introducendo un regime contrattuale degli affitti la cui applicazione avrebbe dovuto consentire la determinazione di canoni equi, e, quindi, quasi per definizione, tali da non potere ingenerare condizioni di disagio abitativo. Gli effetti prodotti dall'applicazione di quella legge, non furono conformi alle attese, non avendo ottenuto – come è stato osservato (cfr., Negri-Saraceno, 1996, p. 195) - un'offerta adeguata di alloggi a basso canone; anzi più di un manuale di economia (per tutti si veda, Chirichiello, 1995, pp. 59-63) ha proposto gli esiti dell'applicazione della legge sull'equo canone come esempio dei risultati negativi che accompagnano l'ingerenza dello stato in attività in cui si ritiene che il prezzo debba essere determinato dal libero gioco della domanda e dell'offerta.

Lo strumento – il fondo oggetto di questo lavoro - a cui si è successivamente affidato il compito di intervenire sul disagio abitativo, non presenta gli inconvenienti della legge sull'equo canone. Non interferisce nella determinazione dei prezzi dei servizi abitativi, che sono il risultato dell'equilibrio che sul mercato si stabilisce tra la domanda e l'offerta di abitazioni in affitto; né può essergli imputato di produrre una rarefazione dell'offerta di casa sul mercato dell'affitto e di essere causa di un aumento dei canoni effettivamente pagati. Il fondo interviene, in sostanza, quando i canoni sono già stati stabiliti dalla libera contrattazione tra locatari e locatori. Proprio perché lascia che il prezzo della locazione dell'abitazione si formi senza interferenze del potere politico questo strumento sarebbe, forse, potuto piacere anche a Luigi Einaudi, poiché la sua azione e gli effetti che esso produce non intralciano la soluzione liberista del problema delle abitazioni, la quale “consiste nel fatto che il legislatore non interviene nella determinazione del prezzo degli alloggi più che non intervenga di solito nella determinazione dei prezzi di qualsiasi altra merce” (Einaudi, 1920, p. 2). Lo stesso Einaudi, non avrebbe, probabilmente, avuto da eccepire sull'erogazione di un contributo monetario ai locatari che versano in condizioni economiche di disagio, poiché si tratta di un intervento volto a riequilibrare, in un mercato in cui forte è il divario tra la capacità contrattuale del proprietario e dell'affittuario, se non l'uguaglianza dei punti di partenza (Cfr., Einaudi, 1949), le opportunità di accesso ai servizi abitativi della parte più debole del rapporto contrattuale .

Sorprendentemente, le osservazioni critiche avanzate al fondo provengono proprio da aderenti a posizioni politiche e culturali ispirate ad una visione liberista. Oltre alla preferenza accordata ad una particolare ideologia, ad alimentare le perplessità intorno a questo strumento, concorre, verosimilmente, anche una sua non approfondita conoscenza e la rarefazione di studi ed analisi finalizzati ad evidenziarne funzioni e modalità operative. Ad ormai cinque anni dalla sua istituzione le ricerche e gli studi aventi ad oggetto il fondo sono ancora molto rari. Lo strumento è ignorato sia dalla copiosa letteratura che si occupa delle politiche sociali (le politiche di sostegno all'accesso all'abitazione in genere

non sono molto studiate nelle discipline sociologiche; tra le eccezioni cfr., Hill, 2003, pp. 189-214), sia da quella, più rara, dedicata alle politiche abitative (Calizzani, 2003; Lungarella, 1999a, 199b, e 2001, 2003).

È anche dallo studio degli effetti prodotti sul disagio abitativo di origine economica dall'erogazione dell'integrazione monetaria al pagamento del canone, che possono essere ricavati le argomentazioni più convincenti per fugare le perplessità avanzate sul fondo, e, in ogni caso, per fornire gli elementi per una valutazione complessiva che ne soppesi tanto gli aspetti positivi e le potenzialità quanto i limiti. Questi studi devono essere svolti a livello delle singole regioni, cioè al livello amministrativo al quale è affidata la gestione dello strumento. Solo una ristretta minoranza di regioni ha finora provveduto a svolgere tali indagini; per quanto è dato sapere a chi scrive, oltre all'Emilia-Romagna, solo la Lombardia ha provveduto all'esame dei risultati conseguiti con la gestione del fondo (Cfr., Cerea, 2003).

In un precedente lavoro (Lungarella, 2003), erano stati analizzati gli effetti prodotti dall'operatività del fondo nel 2001; nelle pagine che seguono sono proposti i risultati delle elaborazioni relative ai nuclei familiari che hanno beneficiato dei finanziamenti del fondo messi a bando nel 2002. In questo nuovo lavoro è in parte stata riproposta la struttura del precedente lavoro, ma essa è stata ampliata e sono stati indagati nuovi aspetti della problematica.

Nella prima parte del lavoro si procede ad una sintetica illustrazione dei criteri di assegnazione dei contributi messi a concorso; l'attenzione è stata, ovviamente, appuntata sulle scelte gestionali effettuate dall'amministrazione regionale. Nella parte successiva, sono stati analizzati i risultati delle elaborazioni condotte sull'archivio formato dai nuclei familiari che nel 2002 sono stati ammessi a fruire dell'integrazione monetaria. Per la redazione della terza parte è stato costruito un archivio formato solo dai nuclei familiari che hanno maturato il diritto a ricevere il contributo sia nel 2001 che nel 2002; ciò ha permesso di studiare l'evoluzione delle loro principali caratteristiche demografiche ed economiche nonché della condizione del loro disagio abitativo. Il lavoro si conclude con alcune brevi note conclusive.

1. I criteri regionali per la selezione dei beneficiari

La regione Emilia-Romagna definì i criteri per la selezione dei beneficiari, dopo breve tempo dall'entrata in vigore della legge istitutiva e dall'emanazione dei provvedimenti amministrativi ministeriali richiesti per l'avvio operativo del fondo. Il primo bando per la gestione delle risorse finanziarie allocate sul fondo fu emanato nel 1999 e produsse i suoi effetti nel 2000; quello relativo all'archivio oggetto delle elaborazioni svolte nelle pagine seguenti è, quindi, il terzo anno in cui lo strumento è operativo. Fin dal primo

anno – contrariamente a quanto deciso dalla quasi totalità delle altre regioni – l'amministrazione regionale scelse di adottare criteri di selezione dei beneficiari e di gestione del fondo che non costituiscono un mero adattamento delle direttive operative contenute in un decreto emanato al riguardo il 7 giugno del 1999 dal Ministero dei lavori pubblici. Tra il primo e il terzo bando non è sostanzialmente cambiata l'architettura dei criteri di gestione, anche se, soprattutto a causa di un crescente razionamento delle risorse finanziarie, si è reso necessario intervenire sui livelli di alcuni parametri di assegnazione dei contributi. Tali evoluzioni sono state oggetto di esame dettagliato nel già citato lavoro relativo alla gestione del fondo nel 2001, al quale pertanto si rinvia per un approfondimento di questa problematica.

1.1. I destinatari

I contributi erogati dal fondo sono destinati ai titolari di contratti di locazione relativi ad alloggi destinati alla residenza localizzati, ovviamente, nel territorio regionale. Il locatario deve essere un cittadino italiano o di uno stato appartenente all'Unione Europea. Possono fruire dell'agevolazione anche i cittadini di stati non comunitari, purché muniti del permesso o di carta di soggiorno, previsti dalla normativa statale in materia di immigrazione. Naturalmente, il soggetto che presenta la richiesta di contributo deve risiedere nell'alloggio. Il contratto, stipulato in base alla normativa vigente, deve essere registrato presso l'ufficio del registro; la mancata registrazione determina l'inammissibilità ai benefici.

L'immobile può essere di proprietà oltre che di soggetti privati anche di cooperative a proprietà indivisa. In questo secondo caso lo statuto della cooperativa o una specifica convenzione deve esplicitamente prevedere che gli immobili non possano essere alienati e che, in caso di cessazione o di cambiamento dell'attività della cooperativa, gli immobili residenziali assoggettati al vincolo di inalienabilità debbano essere devoluti agli enti pubblici individuati dalla normativa in materia. L'articolo 18 della legge 179/92 consente la realizzazione di piani di cessione, ai rispettivi assegnatari, degli alloggi residenziali di proprietà di una cooperativa a proprietà indivisa. Questa norma introduce criteri di determinazione dei prezzi di cessione particolarmente vantaggiosi per gli assegnatari. L'esclusione dall'accesso al fondo degli assegnatari di alloggi inseriti in piani di alienazione ha l'obiettivo di evitare che al vantaggio di un favorevole prezzo di cessione si assommi anche quello di una riduzione del canone nel periodo di attesa del trasferimento della proprietà. Deve essere rispettata anche un'altra condizione affinché l'assegnatario di alloggio di una cooperativa indivisa possa ricevere il contributo. È prassi abbastanza diffusa che la cooperativa, per raggiungere l'equilibrio finanziario di ogni intervento costruttivo, chieda al socio assegnatario il versamento di un contributo monetario, che viene restituito nel tempo attraverso la riduzione del canone mensile. Per tutto il periodo di recupero del proprio credito l'assegnatario paga un canone effettivo più basso del canone di godi-

mento dell'alloggio, che è quello che verrebbe dichiarato nella domanda per ottenere il contributo del fondo. Nei casi in cui l'ammontare del canone contiene anche una quota che viene scontata a fronte di un credito del socio assegnatario, a quest'ultimo è preclusa la possibilità di accedere al fondo. Se non fosse stata introdotta questa clausola di esclusione si sarebbe potuto verificare l'inclusione tra i beneficiari del fondo di nuclei caratterizzati da una falsa condizione di disagio abitativo di origine economica.

Sono esclusi dall'erogazione dei contributi anche gli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. I canoni applicati a questi alloggi sono determinati applicando una normativa che, pur cercando di garantire una redditività al patrimonio, è attenta, come si è già detto, al perseguimento di obiettivi di socialità. Dal che conseguono livelli dei canoni particolarmente contenuti e in ogni caso notevolmente più bassi degli importi pagati sul mercato per alloggi, con caratteristiche simili. Va osservato che a precludere l'accesso al fondo non è la proprietà pubblica dell'alloggio, ma il regime contrattuale al quale esso è assoggettato. Così anche se l'alloggio è di proprietà comunale, il suo locatario può fare richiesta dei contributi del fondo, se il contratto è stato stipulato ai sensi della legge 392/78 sull'equo canone oppure della legge 431/98 sul nuovo regime dei canoni.

Costituisce clausola di impedimento alla domanda di contributo, la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso o abitazione superiore al 50% su un alloggio localizzato nella provincia di appartenenza del comune presso il quale si richiede l'accesso al fondo; la titolarità di un diritto reale di nuda proprietà non costituisce, invece, un fattore di esclusione.

1.2. La situazione economico-patrimoniale

La situazione economica del nucleo familiare e il livello di disagio abitativo derivante dall'aggravio del canone su tale situazione costituiscono altri parametri di selezione dei beneficiari.

La situazione economica è determinata considerando sia la situazione reddituale sia quella patrimoniale di ogni singolo nucleo. Anche se solo poche altre regioni vi hanno fatto ricorso (per un quadro comparativo dei criteri di gestione adottati dalle regioni, cfr., Schiassi, 2003), in Emilia-Romagna la condizione economica è stata definita attraverso l'indicatore della situazione economica (Ise) - come peraltro il citato decreto ministeriale del 7 giugno 1999 sembrava almeno suggerire.

I criteri di base per la definizione dell'Ise e per la determinazione delle situazioni di benessere equivalente tra famiglie aventi caratteristiche sociali e demografiche e/o reddituali e patrimoniali differenti, sono stati dettati dal decreto legislativo 109/98, dalle modificazioni ad esso apportate dal D. Lgs 130/200 e dalla ulteriore normativa che ha introdotto e disciplinato l'applicazione del cosiddetto redditometro, quale strumento di selezione per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate (sull'evoluzione normativa e sulle

problematiche attinenti l'applicazione si vedano i rapporti annuali che al riguardo produce la Commissione tecnica per la spesa pubblica).

L'Ise è determinato considerando la componente reddituale e la componente patrimoniale del nucleo familiare interessato. La prima componente è costituita dal reddito familiare complessivo Irpef al quale si addizionano i proventi dovuti al rendimento delle attività finanziarie possedute dalla famiglia e si sottrae una deduzione per il canone di locazione per un importo fino a 5.165 euro; nella seconda parte del lavoro si illustreranno gli effetti derivanti dall'applicazione delle deduzioni per i canoni nello specifico caso della gestione del fondo. Alla componente patrimoniale concorre il 20% del valore del patrimonio mobiliare e immobiliare, al netto di una franchigia di 15.494 euro sul patrimonio mobiliare e di 51.646 euro dal patrimonio immobiliare per il possesso di un'abitazione in proprietà (in alternativa può essere portato in deduzione il valore del capitale residuo dell'eventuale mutuo acceso per l'acquisto dell'abitazione).

Il valore della situazione economica equivalente (Isee), altro parametro coinvolto nella gestione del fondo, è ottenuto dividendo il valore Ise per il parametro corrispondente alla numerosità della famiglia ricavata da una scala di equivalenza, costruita tenendo conto delle economie di scala ottenibili nei consumi delle famiglie al crescere della loro ampiezza.

L'amministrazione regionale ha scelto di definire la condizione economica dei beneficiari considerando tutti i parametri di identificazione disponibili. La griglia di inclusione/esclusione che ne è derivata dovrebbe essere fortemente selettiva. Innanzitutto, costituisce causa ostativa un valore Ise eccedente i 26.000 euro (sostanzialmente uguale ai 50 milioni di lire stabiliti per l'erogazione dei contributi nel 2001). Tuttavia, anche i nuclei il cui Ise si colloca al di sotto di tale importo, possono essere esclusi se in possesso di un patrimonio mobiliare superiore ai 35 mila euro, al lordo della franchigia prevista dal decreto legislativo 130/2000. Il patrimonio mobiliare – che trattandosi di nuclei che abitano alloggi in affitto, si può presumere sia la componente più importante dell'intero loro patrimonio – costituisce pertanto una barriera all'ingresso nell'area di operatività del fondo. Questa scelta risponde ad una esigenza di equità: non si preclude l'accesso ai nuclei che dispongono di qualche risparmio per far fronte ad esigenze e rischi imprevedibili, ma si evita che l'agevolazione possa indirizzarsi verso soggetti che pur dichiarando redditi contenuti dispongono, tuttavia, di una considerevole ricchezza finanziaria o facilmente trasformabile in liquidità. Meno giustificabile sarebbe stato introdurre un tetto di esclusione al valore del patrimonio immobiliare. Ciò non solo perché i soggetti a cui il fondo si rivolge dovrebbero di per se stessi non disporre di ingenti patrimoni immobiliari, ma anche in ragione della scarsa liquidità di questa forma di ricchezza. Essa, si è argomentato, contribuisce senz'altro al livello di benessere di chi la possiede, e, tuttavia, il suo valore non è immediatamente impiegabile, per far fronte, per esempio, ad una imprevedibile riduzione del reddito.

Ad infittire le maglie della griglia di selezione dei potenziali beneficiari si è provveduto

individuando quattro classi di valore Isee, ad ognuna delle quali è stata abbinata un'incidenza percentuale massima dell'importo del canone sul valore Isee.

Il ministro dei lavori pubblici nell'individuare i requisiti minimi di accesso ai contributi, aveva definito due livelli di reddito imponibile e di incidenza dei canoni su di esso: per i redditi pari a non più di due pensioni minime Inps i canoni non devono assorbirne meno del 14%; per i redditi non superiori al limite regionale di accesso all'edilizia residenziale pubblica non meno del 24%. Alle due percentuali di incidenza erano collegati contributi massimi rispettivamente di 6 e 4,5 milioni di lire all'anno. La regione ha scelto, come permetteva lo stesso decreto ministeriale già citato, di aumentare il numero delle classi di ricchezza e di incidenza, ma rapportando il canone all'Isee e definendo quattro classi di valori Isee.

Tabella 1. Valori soglia di accesso al fondo dell'Isee e dell'incidenza del canone sul valore Isee e importi massimi dei contributi. Valori in euro

Fasce di valore Isee	Classi di valore Isee	Limite di incidenza percentuale del canone sul valore Isee	Importo massimo del contributo
A	fino a 4.100,00	14	2.600
B	da 4.100,01 a 7.700,00	18	2.300
C	da 7.700,01 a 10.300,00	24	1.800
D	da 10.300,01 a 15.500,00	30	1.300

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Anche la scelta di elevare la percentuale massima del valore dell'Isee assorbita dal canone al crescere del valore Isee risponde ad un criterio di equità: livelli crescenti di benessere richiedono un sacrificio minore per assorbire canoni via via più elevati.

Nell'attribuzione di ogni nucleo alla fascia Isee di appartenenza si tiene conto di alcune sue caratteristiche socio-demografiche. La delibera regionale contenente i criteri attuativi del fondo ha stabilito che, ai fini di tale attribuzione, il valore Isee risultante dall'attestato rilasciato dall'ente accertatore della condizione economica deve essere ridotto del 25% per i nuclei familiari il cui unico componente abbia più di 65 anni, oppure abbia stipulato un contratto di locazione a seguito di sfratto, conciliazione giudiziaria o separazione legale, o, infine, abbia subito, per il rinnovo del contratto di locazione, un aumento del canone superiore all'80%. Le caratteristiche del nucleo intervengono anche nell'elevamento dei valori dei parametri della scala di equivalenza da applicare per la trasformazione dei valori Isee in valori Isee. In questo caso la regione si è limitata ad applicare le maggiorazioni previste dal decreto legislativo 130/2000. Per cui il valore (2,85) del parametro relativo ad una famiglia di 5 persone è elevato di 0,35 per ogni ulteriore componente. Per tutti i nuclei, indipendentemente, quindi, dalla loro ampiezza, i parametri sono maggiorati di 0,5 per ogni componente con handicap psico-

fisico o con invalidità superiore al 66% e di 0,2 per i nuclei con un solo genitore con figli minori e per quelli in cui i genitori di figli minore svolgono entrambi un'attività di lavoro e di impresa. Si potrebbe discutere su alcune situazioni familiari che la normativa sul redditometro ha ritenuto di tutelare più di altre. La decisione di maggiorare il valore del parametro, corrispondente alla loro numerosità, per le famiglie con minori in cui lavorano entrambi i genitori e non per quelle in cui ne lavora uno solo (pur essendo presente anche l'altro genitore) tiene certo conto della maggiore spesa che le prime devono sostenere per garantire ai figli un'adeguata cura, ma ignora che il minore reddito percepito dalle famiglie in cui lavora un solo genitore può essere anche di importo molto superiore al costo dei servizi di assistenza dei figli che potrebbero essere costrette a sostenere le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. Più in generale suscita perplessità la mancata estensione della maggiore tutela alle famiglie il cui reddito è percepito da un solo componente, che, come è noto, subiscono un prelievo fiscale superiore a quello di una famiglia in cui un reddito di pari importo è percepito da due componenti.

1.3. I limiti dei canoni e la determinazione dei contributi

Nei criteri di gestione del fondo assunti dalla regione, il livello del canone costituisce un ulteriore elemento di delimitazione dell'ambito di operatività del fondo. Sono stati, infatti, definiti importi massimi di canoni oltre i quali è preclusa la possibilità di concorrere ai contributi. Nei comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti l'importo massimo mensile è stato fissato in 520 euro; in quelli con un numero di abitanti compreso tra 20.000 e 200.000 tale valore è elevato a 620 euro. Nei comuni con oltre 200.000 abitanti, nei capoluoghi di provincia e nei comuni limitrofi ad entrambe queste due tipologie di comuni, l'importo massimo del canone ammesso è di 770 euro.

Il ricorso al mercato degli affitti non in tutti i casi è motivato dall'impossibilità di accedere alla proprietà dell'abitazione o da uno stato di bisogno economico. Naturalmente, le motivazioni di gran lunga più frequenti sono queste. Tuttavia, un certo numero di locatari preferisce abitare in affitto pur disponendo della ricchezza sufficiente ad acquistare la proprietà di una casa; oppure non ha difficoltà economiche a pagare l'affitto. Non vi sarebbe, pertanto, alcuna plausibile ragione per consentire anche ad essi di avvantaggiarsi dell'integrazione monetaria del fondo. Una prima, rilevante, barriera all'accesso è costituita, ovviamente, dal livello di ricchezza. Ma anche il canone diviene una variabile da impiegare per escludere dai benefici del fondo quel segmento del mercato degli affitti in cui non si manifesta un disagio abitativo di origine economica. Per perseguire questo obiettivo si sarebbe potuto decidere – come qualche regione ha effettivamente deciso - di escludere dall'ambito di applicazione del fondo i locatari di alloggi appartenenti alle categorie catastale attribuite ad immobili classificati come di pregio o di lusso. Ciò avrebbe reso più complesso la gestione amministrativa di questa politica; ma, anche i potenziali beneficiari avrebbero dovuto sopportare un aggravio nella produzione

della documentazione da allegare alla domanda di contributo.

Anche per evitare questi inconvenienti, si è ritenuto di potere ottenere l'esclusione dal fondo dei locatari di alloggi di pregio ponendo un tetto ai canoni. Con i limiti massimi prescelti per i canoni di esclusione si è implicitamente ritenuto che i valori degli affitti di mercato delle abitazioni di pregio siano più elevati degli importi indicati.

Avendo scelto di attribuire al canone una funzione di rappresentazione della tipologia di abitazioni, diviene anche agevole argomentare la diversità di valori degli affitti in base alla localizzazione degli alloggi in comuni di differente ampiezza demografica, ma anche differentemente distanti dai grandi centri urbani, in cui il raggiungimento dell'equilibrio tra domanda e offerta sul mercato dell'affitto si stabilizza a livelli dei canoni più elevati.

Gli importi dei canoni effettivamente pagati costituiscono un punto fermo anche per la determinazione dell'ammontare del contributo che ogni nucleo familiare può ricevere. Dall'ultima colonna della tabella 1 si evince la determinazione di importi massimi del contributo annuo decrescenti con il livello di ricchezza equivalente: l'intervento pubblico si propone di alleviare il disagio abitativo di origine economica in misura più significativa per i nuclei familiari che versano in uno stato di maggiore bisogno. L'azione del fondo in nessun caso potrà alleggerire il beneficiario dell'onere dell'intero importo del canone pagato. L'obiettivo assegnato all'integrazione monetaria è ricondurre i canoni entro i livelli di sopportabilità individuati dalle percentuali dei valori Isee assorbiti dai canoni, riportati nella tabella stessa. Pertanto l'erogazione del contributo avviene per l'importo necessario a riportare il canone entro il limite di sopportabilità proprio di ogni fascia di valore Isee. In ogni caso, il contributo erogato non potrà essere superiore al 50% dell'importo del canone pagato (non si erogano i contributi di importo inferiore ai 50 euro).

1.4. I finanziamenti e la gestione amministrativa

La gestione amministrativa del fondo è stata improntata a criteri di semplificazione, di celerità e di efficienza. Ad esso è stato innanzitutto attribuito il compito di quantificare la dimensione del disagio abitativo che si manifesta sul mercato degli affitti a causa di una inadeguata capacità di reddito rispetto ai valori dei canoni. Per fare questo è necessario raccogliere tutte le richieste presentate dai potenziali beneficiari, anche una volta che appaia chiara l'insufficienza dei fondi disponibili a soddisfare l'intero fabbisogno potenziale. Il fabbisogno finanziario rilevato in un anno diviene la base per l'assegnazione ai comuni di una anticipazione sui fondi disponibili per l'anno dopo; l'erogazione del saldo avviene, ovviamente, sulla base del fabbisogno effettivamente rilevato. La raccolta delle domande di ammissione, la loro istruttoria e l'erogazione dei contributi è affidata ai singoli comuni, i quali a tale fine emanano appositi bandi.

Alle amministrazioni comunali è richiesto di partecipare al finanziamento della politica nella misura di almeno il 15% dell'ammontare complessivo del contributo erogabile ai soggetti residenti nel territorio di ognuna di esse. A tutti i cittadini della regione sono

garantite le stesse condizioni di eleggibilità alla politica e di assegnazione dei benefici. Ai singoli comuni è consentito variare tali condizioni, per migliorarle, coprendone, naturalmente, il costo finanziario. La parte preponderante delle risorse necessarie a finanziare la gestione del fondo proviene dal bilancio statale. Lo stanziamento statale è integrato, oltre che dal contributo dei comuni, anche con risorse reperite dalla regione (come richiesto dalla normativa regionale).

Non solo in Emilia-Romagna, ma anche in tutte le altre regioni, le risorse disponibili risultano sempre insufficienti a soddisfare il fabbisogno finanziario effettivamente rilevato (naturalmente nei casi in cui si è adottata una gestione a sportello dello strumento, per cui si accolgono le domande fino ad esaurimento delle risorse, è impossibile rilevare un fabbisogno effettivo insoddisfatto, anche se probabilmente ne esiste uno nascosto). L'insufficienza dei fondi rilevata a posteriori, era prevedibile anche a priori, o, comunque, era facile prevedere il suo insorgere dopo un primo breve periodo di operatività dello strumento. In Emilia-Romagna fin dal primo anno è risultata evidente la necessità di un incremento delle risorse finanziarie disponibili. L'amministrazione regionale poteva perseguire due strade diverse per fare fronte al divario tra il fabbisogno e la disponibilità finanziaria. Avrebbe potuto definire dei criteri per la formazione di una graduatoria degli aventi diritto all'integrazione, e, conseguentemente utilizzare l'ordine di priorità stabilito per erogare i contributi fino all'esaurimento delle disponibilità. La gestione amministrativa del fondo sarebbe divenuta più complessa di quanto non sia stato, anche per evitare che il decentramento territoriale della stessa gestione potesse produrre casi di iniquità. Per evitare che soggetti con una identica condizione di bisogno potessero ricevere un differente trattamento unicamente in ragione del loro diverso comune di residenza, sarebbe stato, in ogni caso, necessario organizzare tutte le domande in un'unica graduatoria regionale. In alternativa a questa della graduatoria, la modalità di gestione adottata dalla regione ha previsto, come approccio generale, di non escludere dall'erogazione del contributo nessun soggetto che ad esso sia risultato eleggibile sulla base dei criteri di selezione di volta in volta adottati. Naturalmente, non è stato possibile erogare ad ogni beneficiario l'intero importo del contributo teorico spettante, bensì la parte di esso corrispondente al rapporto tra disponibilità e fabbisogno. Questo criterio – che ripartisce “il sacrificio” in misura proporzionale tra tutti i potenziali beneficiari del fondo - è stato applicato finora in modo diverso di anno in anno per tenere conto della misura dello scarto tra fabbisogno e finanziamenti disponibili. Per l'impiego delle risorse regionali e statali stanziato per il 2001, l'amministrazione regionale decise di soddisfare – in misura parziale - le sole richieste provenienti dai nuclei familiari appartenenti alle fasce Isee A e B. Con la gestione delle risorse relative al 2002, si è stabilito di estendere, come si era già fatto con le risorse relative al 2000, l'erogazione dei contributi a tutti gli aventi diritto, indipendentemente dalla loro fascia di appartenenza Isee. I finanziamenti regionali e statali disponibili hanno permesso di erogare contributi nella misura del 61,4% dell'ammontare teorico spettante.

2. Le caratteristiche e le problematiche del disagio abitativo

L'archivio, che utilizzeremo per delineare le principali caratteristiche del disagio abitativo censito attraverso la gestione del fondo, raccoglie le informazioni relative a 33.780 nuclei familiari. L'area del disagio abitativo sul quale si è intervenuti con il fondo, è più ampia di quella delimitata dalle sole famiglie per le quali disponiamo delle informazioni utili per delineare le loro principali caratteristiche sociali, demografiche, economiche, di provenienza geografica, ecc.

Il numero complessivo di domande di contributo che le amministrazioni comunali hanno ritenuto ammissibili sono state 35.565, provenienti da 315 comuni (in Lungarella, 2003, p. 23, il numero dei comuni era indicato in 314, in quanto due comuni avendo costituito un'unione erano stati considerati come un solo ente gestore). La ragione dello scarto risiede nel fatto che le amministrazioni comunali per potere partecipare alla ripartizione delle risorse del fondo sono tenute a comunicare in regione solo il numero degli aventi diritti e il fabbisogno finanziario complessivo, ripartiti per fasce di valore Isee. Alcune amministrazioni comunali non hanno aderito all'invito della regione a comunicare le informazioni dettagliate relative ad ogni singolo nucleo familiare, raccolte utilizzando il programma informatico messo a loro disposizione dalla regione; questo spiega lo scarto di circa 1.800 unità tra il numero di beneficiari censiti dai comuni e quello dei nuclei oggetto delle nostre analisi. Per un certo numero di comuni, le informazioni dettagliate trasmesse sono risultate incomplete: questa è la ragione per la quale le analisi svolte nelle pagine che seguono sulle diverse problematiche non si riferiscono sempre allo stesso numero di casi.

Rispetto all'anno precedente, nel 2002 i beneficiari del fondo sono aumentati di oltre 4.000 unità; a sua volta l'aumento registrato nel 2001 rispetto al 2000, primo anno di operatività del fondo, era stato di 11.000 nuclei familiari. L'ampliamento dei confini di operatività dello strumento – dovuto anche alla diffusione della sua conoscenza presso i suoi potenziali utenti – non è stato accompagnato da un almeno proporzionale aumento delle risorse finanziarie di cui è stato di anno in anno dotato; anzi in un caso il governo centrale ha dimezzato l'ammontare dei finanziamenti trasferiti alle regioni. Di conseguenza il grado di copertura del fabbisogno finanziario è venuto a ridursi nel tempo.

Per attribuire ad ogni nucleo familiare in possesso dei requisiti di ammissione, l'importo dell'intero ammontare del contributo calcolato applicando i criteri definiti dalla regione, sarebbe stato necessario disporre di 58 milioni di euro (vedi tabella 3). Il totale dei fondi amministrati dalla regione ammonta a poco più di 35 milioni, dei quali 6,3 costituiti da mezzi propri del bilancio regionale e 28,8 da trasferimenti statali. Ad ogni comune è stata erogata, quindi, una quota di fondi statali e regionali di poco superiore al 61% del fabbisogno rilevato. I singoli beneficiari hanno percepito una somma superiore a quella corrispondente a questa percentuale del contributo teorico spettante, poiché ai

Tabella 2. Numero di comuni che hanno emanato il bando per il 2002 e numero di nuclei familiari ammessi a beneficiare del fondo per fascia di valore Isee e per provincia

Province	Numero Comuni	Numero di nuclei familiari ammessi a beneficiare per fasce di valore Isee				
		A	B	C	D	Totale
Bologna	59	4.266	3.353	984	462	9.135
Ferrara	25	1.157	755	215	52	2.179
Forlì	27	1.697	1.065	238	42	3.096
Modena	43	2.786	3.131	1.017	424	7.358
Parma	40	1.472	1.138	214	65	2.889
Piacenza	39	918	732	102	15	1.905
Ravenna	18	1.412	829	180	53	2.802
Reggio Emilia	44	1.985	1.468	351	135	3.966
Rimini	20	1.462	622	119	26	2.236
Totale	315	17.155	13.093	3.420	307	35.565

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Tabella 3. Ammontare del fabbisogno finanziario del fondo per il 2002 per fascia di valore Isee e per provincia. Valori in euro

Province	Fasce di valore Isee				
	A	B	C	D	Totale
Bologna	8.058.283	5.670.686	1.255.478	436.508	15.420.955
Ferrara	1.935.695	1.102.957	215.647	36.295	3.290.594
Forlì	3.115.215	1.721.423	277.034	33.856	5.147.528
Modena	5.295.218	5.297.296	1.234.652	350.536	12.177.703
Parma	2.625.027	1.725.457	223.164	47.084	4.620.732
Piacenza	1.326.887	836.839	74.580	8.170	2.246.475
Ravenna	2.916.318	1.462.784	223.670	37.568	4.640.340
Reggio Emilia	3.710.226	2.350.086	372.903	101.671	6.534.887
Rimini	2.712.319	1.005.870	145.596	22.195	3.885.981
Totale	31.695.190	21.173.397	4.022.724	1.073.884	57.965.195

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

fondi ad esse trasferiti le amministrazioni comunali hanno dovuto aggiungere risorse proprie in misura non inferiore al 15% del contributo erogabile.

2.1. Le caratteristiche socio-demografiche

Le caratteristiche socio-demografiche dei nuclei familiari beneficiari del fondo nel 2002 possono essere ricostruite esaminando l'età dei soggetti che hanno presentato la domanda, la loro ampiezza e altre connotazioni attinenti la tipologia familiare. Si ipotizza, anche se in alcuni casi ciò potrebbe non corrispondere alla realtà, che la richiesta di contributo sia sempre stata presentata dal capofamiglia.

Le elaborazioni raccolte nella tabella 4 mettono in luce la fortissima concentrazione del disagio abitativo nelle famiglie con capofamiglia collocato nelle fasce di età compresa tra i 25 ed i 54 anni, cioè nelle fasce di età tipiche dell'attività lavorativa. Nell'intervallo di età appena definito si colloca ben il 70% dei beneficiari. La classe modale, con una concentrazione del 31,6% del numero totale dei nuclei esaminati, è quella delimitata da 35 e 44 anni.

Il fenomeno, ampiamente noto, della loro prolungata permanenza nelle famiglie d'origine e il conseguente innalzamento dell'età media dei matrimoni, contribuisce in misura determinante a contenere la quota di giovani beneficiari entrati nell'area di operatività del fondo: quelli con meno di 25 anni costituiscono il 2,5% del totale.

Una quota rilevante del disagio è concentrata anche tra le persone anziane: costituiscono oltre il 20% del totale e circa l'11% è costituita dagli ultrasessantacinquenni.

Tabella 4. Distribuzione per classi di età dei beneficiari dei contributi. Numero nuclei, numero dei componenti e dimensione media dei nuclei

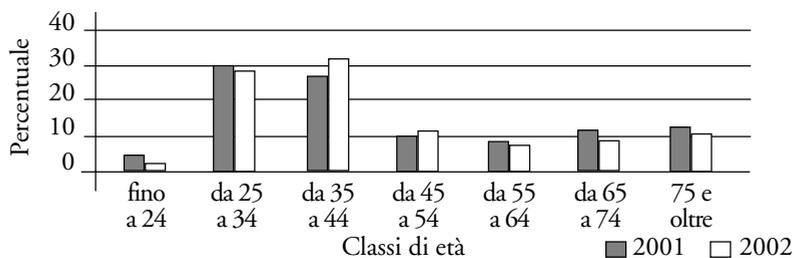
Classi di età	Nuclei		Componenti		Dimensione media
	numero	%	numero	%	
Fino 24	845	2,5	1.847	2,2	2,2
da 25 a 34	9.570	28,3	24.791	28,9	2,6
da 35 a 44	10.656	31,6	34.040	39,7	3,2
da 45 a 54	3.728	11,0	11.381	13,3	3,1
da 55 a 64	2.238	6,6	4.363	5,1	1,9
da 65 a 74	3.098	9,2	4.618	5,4	1,5
75 o oltre	3.628	10,7	4.714	5,5	1,3
Totale	33.763	100,0	85.754	100,0	2,5

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Raffrontando questi risultati con la distribuzione per classi di età dei beneficiari del fondo nel 2001, risulta una sostanziale conferma delle caratteristiche allora evidenziate. Sebbene gli archivi riferiti ai due anni abbiano una diversa numerosità, non di meno dalla loro elaborazione emergono risultati che sembrano indicare che l'azione del fondo si sviluppa in un'area del disagio abitativo che, almeno rispetto alla variabile di classifica-

zione ora prescelta, subisce poche trasformazioni in lassi di tempo relativamente brevi.

Grafico 1. Distribuzione per classi di età dei beneficiari dei contributi nel 2001 (casi esaminati 26.629) e nel 2002 (casi esaminati 33.763)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Anche le altre possibili comparazioni tra gli archivi dei due anni orientano verso l'evidenziazione di una certa stabilità delle caratteristiche qualitative del segmento del mercato della locazione al quale il fondo eroga integrazioni monetarie per il pagamento dei canoni. La sostanziale staticità dei caratteri qualitativi dell'area del disagio su cui il fondo interviene, convive con un rilevante tasso di rotazione dei beneficiari, come si vedrà in seguito.

Per approfondire la conoscenza delle caratteristiche socio-demografiche dei nuclei familiari esaminati si è provveduto a definire una loro tipologia utilizzando le poche variabili rilevate. Sono state catalogate sette tipologie di famiglie: tre sono mono componente e si differenziano tra di loro per l'età dell'unica persona che li compone; abbiamo classificato come singoli giovani quelli con una età non superiore a 30 anni, come anziani soli i nuclei formati da una persona con 60 e più anni, mentre nella categoria dei singoli di età centrale sono stati raccolti i nuclei formati da una sola persona di età compresa tra 31 e 59 anni.

Altre tre categorie fanno riferimento alla presenza nel nucleo familiare di persone di età minore e all'attività lavorativa dei genitori. Nella categoria "famiglie di altro tipo" sono state raccolte tutte quelle che non è stato possibile classificare altrove.

L'area del disagio toccata dal fondo è costituita per un terzo da nuclei costituiti da una sola persona; la metà di essi, cioè il 15% del totale dei casi esaminati, è formato da anziani, mentre l'11,3% è costituito da singoli di età centrale. Ovviamente, i monocomponenti sono nuclei anche monoreddito, ed è indubbiamente questa una, o per meglio dire la principale, ragione che rende per essi difficoltoso sostenere la spesa per il pagamento di un canone di mercato.

In circa l'8% dei nuclei esaminati è presente almeno una persona di minore età. La quota prevalente di essi (pari al 5% del numero totale dei casi che compongono l'archi-

Tabella 5. Distribuzione dei beneficiari per tipologia familiare e classi di età

Classi di età	Tipologie familiari							
	Singolo di età centrale	Giovane singolo fino a 30 anni	Anziano singolo	Un solo genitore con lavoro e con figli minori	Un solo genitore senza lavoro e con figli minori	Entrambi i genitori con lavoro	Famiglie di altro tipo	Totale complessivo
Fino 24	–	256	–	14	29	21	525	845
da 25 a 34	1.045	1.312	–	305	535	535	5.841	9.573
da 35 a 44	1.576	–	–	598	877	819	6.789	10.659
da 45 a 54	741	–	–	120	213	226	2.430	3.730
da 55 a 64	438	–	571	6	30	13	1.181	2.239
da 65 a 74	–	–	1.871	1	9	1	1.218	3.100
75 o oltre	–	–	2.649	2	1	–	977	3.629
Totale	3.800	1.568	5.091	1.046	1.694	1.615	18.961	33.775

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

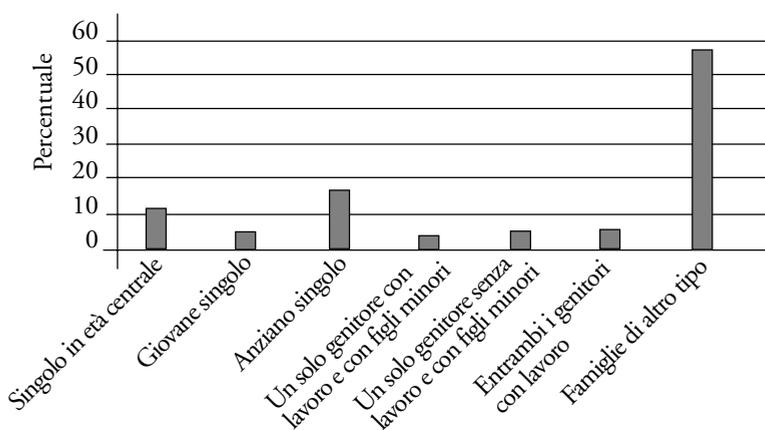
vio) è costituita da una famiglia con un solo genitore. Questa tipologia familiare è concentrata soprattutto nelle classi di età che vanno dai 25 ai 44 anni. Non è noto lo stato civile dei beneficiari, ma è plausibile ritenere che la situazione di disagio abitativo sia connessa nella gran parte dei casi alla rottura di precedenti unioni, legali o di fatto. Anche per tali nuclei l'insorgere di una situazione di disagio abitativo di origine economica potrebbe essere ricondotta al determinarsi della condizione di famiglia monoreddito, e quindi ad un peggioramento dello stato economico, rispetto alla situazione precedente, sul quale l'eventuale assegno alimentare elargito dal coniuge separato non riesce ad incidere significativamente.

Quella delle famiglie di altro tipo costituisce la tipologia più diffusa, assommando al 56% della numerosità totale dell'archivio.

L'azione del fondo è stata particolarmente diffusa in un'area del disagio acuto, qual è quella costituita dalle famiglie con la presenza di una persona disabile. Tale presenza è stata riscontrata nel 7,4% del numero totale delle famiglie. Il fenomeno è particolarmente diffuso tra anziani singoli, dove raggiunge la punta del 15% del loro numero totale. Non trascurabile è anche la quota dei giovani singoli che risultano disabili: in questa condizione ne è stato censito uno su 20. Nel complesso i singoli disabili costituiscono il 40% dei 2.490 casi rilevati. E, tra i nuclei monocomponente, quasi uno su dieci è costituito da un disabile, mentre tra quelli classificati come "famiglie di altro tipo", la presenza di disabili è diffusa nel 7,3% dei casi.

Se si esamina la distribuzione dei disabili in base alla numerosità delle famiglie, il dato

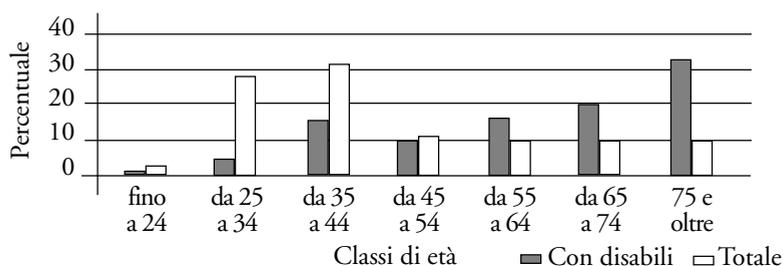
Grafico 2. Distribuzione percentuale dei beneficiari per tipologie familiari. (Casi esaminati 33.775)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

di maggiore rilievo è la loro forte concentrazione tra le famiglie formate da due persone: in una su dieci è presente un disabile. Se si focalizza l'attenzione su questo segmento dei beneficiari dei contributi e si analizza la distribuzione per classi di età delle famiglie di due persone, di cui una disabile, emerge che esse sono concentrate soprattutto nelle classi di età più avanzate: nell'80% dei casi il beneficiario del contributo ha almeno 55 anni, nel 62% almeno 65 e oltre; in un terzo dei nuclei di due persone con capofamiglia ultra settantacinquenne è presente un disabile. Il ruolo determinante svolto dall'età del beneficiario del contributo nella presenza dei disabili, riguarda anche le altre dimensioni familiari.

Grafico 3. Distribuzione percentuale per classi di età del totale dei nuclei familiari e dei soli nuclei in cui è presente un disabile. (Casi esaminati: totale nuclei 33.775; nuclei con disabili 2.490)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

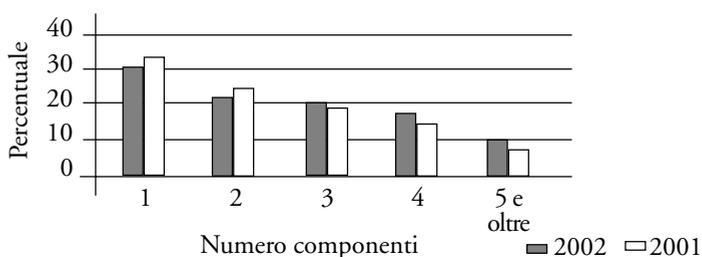
Come può essere rilevato dall'osservazione del Grafico 3, la condizione di disabile si concentra in misura particolarmente accentuata tra le famiglie con un capofamiglia an-

ziano. Nelle classi di età formate a partire dai 55 anni il peso delle famiglie di ogni classe sul totale delle famiglie è sempre inferiore al peso che nelle singole classi hanno le famiglie con disabile sul totale delle famiglie disabili. Lo scarto cresce passando dalla classe più bassa a quella successiva, fino a raggiungere i 22 punti percentuale nella classe di età che ha come limite inferiore 75 anni.

Una ulteriore variabile socio-demografica attraverso cui valutare le caratteristiche del disagio abitativo di origine economica che l'intervento del fondo ha contribuito a mitigare, è costituita dalla dimensione dei nuclei familiari.

Nel grafico 4 si è provveduto a raffrontare la distribuzione per dimensione familiare dei beneficiari nel 2001 e nel 2002. I profili delle distribuzioni relative ai due anni sono sostanzialmente sovrapponibili, anche se naturalmente non mancano differenze quantitative nel peso delle singole classi di ampiezza, contenute, tuttavia, nel limite di pochi punti percentuali.

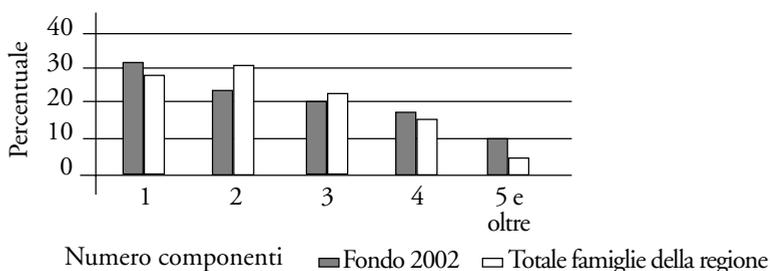
Grafico 4. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo nel 2001 (casi esaminati 26.629) e nel 2002 (casi esaminati 33.763) per numero dei componenti i nuclei familiari



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Per entrambi gli anni il profilo grafico della distribuzione per dimensione familiare dei beneficiari del fondo è simile a quello della distribuzione per numero di componenti di tutte le famiglie in cui è raccolta l'intera popolazione regionale. Il grafico 5 rende tuttavia palesi le differenze tra i pesi percentuali di ogni classe dimensionale nell'insieme delle famiglie regionali ed in quelle che hanno beneficiato del fondo nel 2002. In particolare dalla sua osservazione risulta evidente che l'intervento del fondo ha contribuito ad alleviare soprattutto il disagio abitativo oltre che delle famiglie mononucleari anche delle famiglie più numerose. Le famiglie composte da almeno 5 persone costituiscono il 4,5% del numero totale dei nuclei in cui è raccolta la popolazione regionale ma pesano più del doppio (9,3%) tra quelle che hanno ricevuto il contributo; queste percentuali si attestano rispettivamente al 14,2% e al 16,4% per le famiglie di 4 persone. Anche i nuclei mono componenti hanno un peso come beneficiari del fondo superiore (di 3 punti percentuali) a quello da essi ricoperto nell'insieme della popolazione.

Grafico 5. Distribuzione percentuale per dimensione delle famiglie dei beneficiari del fondo e del totale delle famiglie della regione nel 2002. (Numero casi esaminati 33.780)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

2.2. La provenienza geografica

Una variabile di primario interesse da indagare per ricostruire le caratteristiche dell'area del disagio sulla quale è intervenuto il fondo è costituito dalla provenienza geografica dei beneficiari dei contributi. L'archivio utilizzato fornisce informazioni sullo stato di nascita degli stranieri e sul comune di nascita degli italiani. Per gli italiani si è provveduto a distinguere i nati nella regione da quelli provenienti dalle restanti regioni italiane, raggruppando questi ultimi in tre macro aree: sud e isole, centro e nord. I nati in Emilia-Romagna sono stati suddivisi anch'essi in tre segmenti, in base alla coincidenza tra il paese di nascita e quello di erogazione del contributo, o a quella tra provincia di nascita e quella di appartenenza del comune erogatore del contributo o, in fine, al non riscontro di quest'ultima coincidenza.

Nell'interpretare la distribuzione dei beneficiari per luogo di nascita è bene procedere con qualche precauzione. Infatti, sebbene si possa presumere che siano in prevalenza stranieri, non di meno una parte di quelli nati all'estero può essere in possesso della cittadinanza italiana. Per contro è possibile che possano essere nati all'estero un certo numero di italiani che hanno acquisito il diritto alla cittadinanza *jus sanguinis* e che sono rientrati in Italia al termine del periodo di emigrazione della famiglia. Questo stesso fenomeno dei figli di emigrati emiliano-romagnoli, nati all'estero e successivamente trasferiti in regione, potrebbe riguardare anche un certo numero di beneficiari provenienti da altre regioni italiane.

Le elaborazioni raccolte nella tabella 6 distribuiscono i nuclei familiari che hanno beneficiato dei contributi nel 2002 per macro aree di provenienza. Naturalmente la netta maggioranza di essi, ed anche del numero delle persone che li compongono, è nata in Italia. I nuclei che hanno un capofamiglia nato all'estero costituiscono il 28,1% del

totale. Si tratta di una percentuale di quattro punti superiore a quella emersa dalle elaborazioni condotte sull'archivio dei beneficiari del fondo nel 2001. E', tuttavia, difficile stabilire in che proporzione l'aumento di questa percentuale è dovuto ad un effettivo accrescimento del peso degli stranieri e quanto invece alla diversa numerosità e alle differenti caratteristiche dei due archivi. In ogni caso, si può constatare che l'eventuale competizione tra italiani e stranieri per accedere al fondo, non sembra avere avuto come esito la sostituzione dei secondi ai primi. In termini assoluti è infatti cresciuto sia il numero dei beneficiari italiani che quello degli stranieri rilevati dagli archivi nei due anni.

Tra i beneficiari nati all'estero la presenza più massiccia è degli africani, che da soli costituiscono quasi il 55% dei nuclei con capofamiglia non italiano. Molto consistente è anche la presenza di nati nell'Europa dell'est. In questa area sono stati classificati tutti i paesi dell'ex Unione Sovietica e gli altri paesi europei a ex regime comunista; l'insieme di questi paesi totalizza quasi un quarto del totale dei beneficiari stranieri. Mentre si riscontra una non trascurabile presenza di nuclei asiatici, è abbastanza contenuta quella dei nuclei provenienti dal centro e dal sud America. L'ordine di grandezza di questi ultimi è simile a quello dei beneficiari nati negli altri paesi dell'Unione Europea (considerata con i paesi ad essa appartenenti nel 2002).

Tabella 6. Beneficiari del nucleo per area di nascita. Numero dei nuclei familiari, dei relativi componenti e dimensioni medie. Valori assoluti e relativi

Area di provenienza	Nuclei		Componenti		Dimensione nuclei
	numero	%	numero	%	
Italia	24.137	71,5	56.304	65,6	2,3
Africa	5.229	15,5	15.601	18,2	3,0
Asia	1.192	3,5	3.752	4,4	3,1
Centro e sud America	412	1,2	1.222	1,4	3,0
Nord America	26	0,1	66	0,1	2,5
Unione europea	378	1,1	928	1,1	2,5
Est Europa	2.231	6,6	7.471	8,7	3,3
Altri paesi europei	171	0,5	444	0,5	2,6
Oceania	4	0,0	10	0,0	2,5
Totale	33.780	100,0	85.798	100,0	2,5

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Anche se non è stata rilevata la motivazione che ha indotto le persone nate all'estero a trasferirsi in Italia, e in particolare in Emilia-Romagna, è molto plausibile ritenere che la grandissima parte di esse lo abbia fatto alla ricerca, spesso fruttuosa, di un lavoro.

I paesi esteri censiti sono ben 126. Per molti, tuttavia, il peso dei beneficiari nati in essi

è del tutto trascurabile. In 55 casi il numero dei beneficiari non supera le 5 unità e in 81 le 20.

Tabella 7. I primi 15 paesi stranieri di nascita dei beneficiari del fondo. Numero dei nuclei familiari, dei relativi componenti e dimensioni medie. Valori assoluti e relativi

Area di provenienza	Nuclei		Componenti		Dimensione nuclei
	numero	%	numero	%	
Marocco	2.615	27,1	8.079	27,4	3,1
Albania	1.287	13,3	4.580	15,5	3,6
Tunisia	939	9,7	2.945	10,0	3,1
Ghana	430	4,5	1.272	4,3	3,0
Nigeria	311	3,2	750	2,5	2,4
Filippine	236	2,4	791	2,7	3,4
Bangladesh	235	2,4	676	2,3	2,9
Romania	206	2,1	541	1,8	2,6
Pakistan	205	2,1	714	2,4	3,5
Jugoslavia (Serbia-Montenegro)	190	2,0	679	2,3	3,6
India	188	1,9	589	2,0	3,1
Germania	171	1,8	435	1,5	2,5
Svizzera	167	1,7	437	1,5	2,6
Sri Lanka	161	1,7	474	1,6	2,9
Macedonia	139	1,4	509	1,7	3,7

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Nella tabella 7 sono ordinati i quindici paesi che hanno il maggiore peso. Da essi provengono poco meno di 7.500 beneficiari pari al 77,6% del totale di quelli nati all'estero. La comunità nazionale più massicciamente presente è quella marocchina, seguita da quella albanese. Oltre a quella tunisina, solo altre due comunità nazionali fanno registrare tutte un numero di beneficiari superiore a 300. Il rilievo relativo che ogni paese riveste per il fondo riflette in buona misura la sua importanza, se non il suo peso, nell'insieme del fenomeno dell'immigrazione straniera in regione (Cfr., Regione Emilia-Romagna, 2003). Vi sono tuttavia alcune eccezioni rilevanti. Di particolare importanza sono quelle relative ai paesi europei. La Germania, paese appartenente all'Unione Europea, si colloca al 12° posto della graduatoria, (appena dietro all'India) e la Svizzera al 13°; i nati in ognuno di questi due paesi pesano per poco meno del 2% sul totale dei beneficiari nati all'estero. Sull'immigrazione straniera in Emilia-Romagna, il peso di ognuno di questi due paesi è più contenuto. Parte dei beneficiari nati in questi due paesi europei - ai quali per importanza può essere aggiunta la Francia, con i suoi circa 100 beneficiari - potrebbe in realtà essere costituita da italiani nati all'estero.

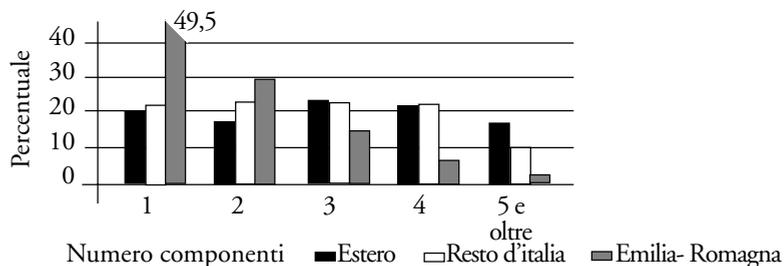
Il numero medio di persone per nucleo è di 2,3 se i capifamiglia sono nati in Italia e di 3,0 se nati all'estero. In realtà, se si osserva l'ultima colonna della tabella 6, si evidenzia che ad influire sulla dimensione media delle famiglie non è tanto la distinzione tra i nati in Italia ed i nati all'estero, quanto la macro area di nascita. L'ampiezza familiare media è infatti più elevata per i paesi appartenenti alle aree economicamente meno sviluppate di quanto non lo sia in quelli facenti parte di continenti o regioni geografiche con elevati livelli di benessere. E' nota l'influenza delle variabili economico-sociali sui processi di transizione demografica, i cui risultati portano alla riduzione dei tassi di crescita della popolazione e del numero di persone che, in media, formano ogni nucleo familiare.

Il luogo di nascita oltre che sulla dimensione media ha influenza anche sulla distribuzione per dimensione dei nuclei familiari. Anzi, si può sostenere che, più ancora che dall'esame della dimensione media delle famiglie, è soprattutto con riferimento alla loro distribuzione per ampiezza che questa variabile manifesta la sua rilevanza. I beneficiari nati in Emilia-Romagna in minima parte appartengono a famiglie numerose. Solo nel 2% dei casi i loro nuclei si compongono di 5 o più persone e in meno di 6 casi su cento di quattro; la metà dei nuclei autoctoni è composta da una sola persona, mentre un altro 30% è formato da due sole persone. Nel complesso l'80% circa dei nuclei emiliano-romagnoli che ha ricevuto il contributo del fondo è quindi composto da un singolo o da una coppia.

La distribuzione dimensionale delle famiglie immigrate è nettamente più addensata verso le classi più elevate. Oltre un quinto (per l'esattezza il 21,8%) sia dei nuclei provenienti dall'estero che di quelli provenienti dalle altre regioni italiane è formato da quattro persone. Inoltre, i beneficiari stranieri in un caso su sei appartengono ad una famiglia formata da almeno 5 persone; una proporzione questa che si abbassa ad uno su dieci quando gli immigrati sono nati in Italia.

Un fenomeno interessante emerge dalla scomposizione degli immigrati italiani in macro aree di provenienza. Nell'insieme i beneficiari risultanti nati nelle restanti regioni italiane assommano al 38% del totale; tra il 2001 ed il 2002 questa percentuale si è mantenuta sostanzialmente inalterata. È molto contenuta la consistenza dei nuclei provenienti dalle regioni del centro Italia (Lazio, Umbria, Marche e Toscana), mentre quelli provenienti dal sud e dalle isole sono oltre 8 su 10. Questa fortissima prevalenza di immigrazione meridionale è caratterizzata da una dimensione dei nuclei che l'assimila molto più all'immigrazione straniera che ai restanti segmenti dell'immigrazione italiana. Il profilo della distribuzione per dimensione dei nuclei provenienti dal centro e dal nord Italia è simile a quello dei beneficiari autoctoni, con una forte concentrazione nelle dimensioni più piccole ed una rarefazione in quelle più grandi. Per contro l'immigrazione dalle regioni del sud è connotata dalla elevata frequenza dei nuclei più numerosi: le famiglie formate da almeno cinque persone si avvicinano ad essere il 12% del totale; quelle con quattro sono una su quattro e lo stesso peso sul totale hanno anche quelle formate da 3 persone.

Grafico 6. Distribuzione dei beneficiari del fondo nel 2002 per luogo di nascita e numero di componenti il nucleo familiare. (Casi esaminati 33.768)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Tabella 8. Distribuzione dei beneficiari del fondo nel 2002 per dimensione della famiglia e per luogo di nascita

Numero di componenti	Luogo di nascita							Totale
	Estero	Italia			Emilia-Romagna			
		Sud e isole	Centro	Nord	Stesso comune	Stessa provincia	Altra provincia	
Valori assoluti								
1	1.954	1.936	360	645	2.450	2.227	886	10.458
2	1.703	2.136	232	480	1.498	1.271	499	7.819
3	2.274	2.598	141	247	762	573	210	6.805
4	2.101	2.607	77	118	316	231	90	5.540
5 e oltre	1.611	1.233	29	52	109	88	24	3.146
Totale	9.643	10.510	839	1.542	5.135	4.390	1.709	33.768
Percentuali								
1	20,3	18,4	42,9	41,8	47,7	50,7	51,8	31,0
2	17,7	20,3	27,7	31,1	29,2	29,0	29,2	23,2
3	23,6	24,7	16,8	16,0	14,8	13,1	12,3	20,2
4	21,8	24,8	9,2	7,7	6,2	5,3	5,3	16,4
5 e oltre	16,7	11,7	3,5	3,4	2,1	2,0	1,4	9,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

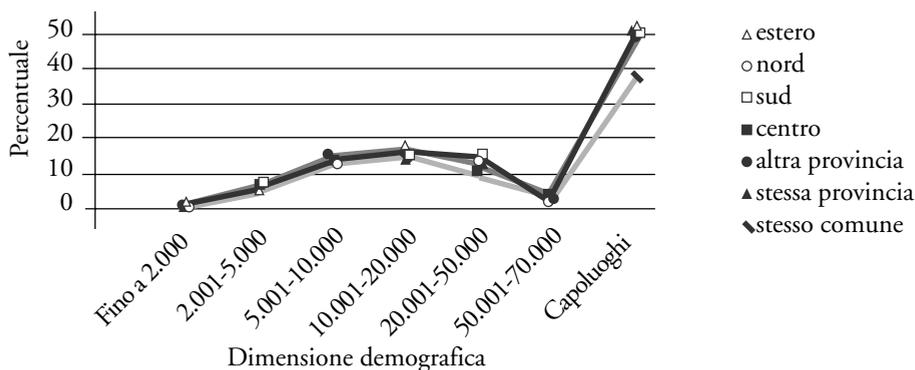
Il fondo ha operato principalmente nelle aree della regione a maggiore densità urbana. D'altra parte è in tali aree che è più elevata la densità del disagio abitativo, quale manife-

stazione più in generale del maggiore addensamento in esse delle situazioni di povertà e dei soggetti in condizione di difficoltà economica. Nei comuni capoluogo di provincia ed in quelli con popolazione superiore ai 50.000 abitanti sono stati erogati oltre la metà del numero dei contributi concessi. La diffusione dell'azione del fondo nei piccoli comuni è molto contenuta giacché, verosimilmente, in essi è molto contenuto il disagio. Le elaborazioni delle informazioni relative alla localizzazione dei beneficiari congiuntamente a quelle relative al loro luogo di nascita confermano la gran parte dei fenomeni già evidenziati con l'analisi sull'operatività del fondo per il 2001. Anche per la loro interpretazione ci si può quindi riferire alle considerazioni al riguardo formulate nel già citato lavoro di valutazione dell'operatività del fondo nel 2001.

Come era già emerso con chiarezza da quella valutazione, anche l'analisi svolta sull'archivio dei beneficiari nel 2002 conferma l'irrelevanza della provenienza sulla loro distribuzione per dimensione demografica dei comuni. Il Grafico 7 ha un profilo che si sovrappone esattamente a quello rappresentativo della situazione dell'anno prima. Al riguardo è risultato del tutto ininfluente la maggiore disaggregazione dei luoghi di nascita al quale si è fatto ricorso: per il 2002 sia i nati in Emilia-Romagna che quelli nati in Italia sono stati suddivisi in sub aree.

Anche gli immigrati – siano essi stranieri o italiani – hanno, pertanto, in maggioranza scelto come luogo di abitazione i grandi centri urbani, anche se i canoni di locazione, e i valori immobiliari in genere, sono qui molto più alti che non nei piccoli paesi, soprattutto se distanti dalle città; la fortissima capacità di attrazione esercitata dalle aree a più forte urbanizzazione deve essere verosimilmente attribuita alle maggiori opportunità di occupazione, sia regolare che irregolare, da esse offerte (per una più estesa argomentazione della maggiore capacità di attrazione esercitata dai grandi centri urbani, cfr., Lungarella, 2003, pp. 33-35).

Grafico 7. Distribuzione per luogo di nascita dei beneficiari del fondo e per dimensione demografica dei comuni che hanno erogato i contributi. (Casi esaminati 33.763)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

D'altra parte, è verosimile ritenere che i flussi migratori si siano indirizzati verso la regione per la più favorevole condizione del suo mercato del lavoro, che ha attratto principalmente forza lavoro giovane.

Considerando l'insieme dei soggetti ammessi a fruire del fondo, si evidenzia che poco meno dei due terzi di essi hanno un'età inferiore ai 45 anni. Ad abbassare l'età media degli aventi diritto ai contributi è la forte concentrazione degli immigrati nelle classi di

Tabella 9. Distribuzione dei nuclei beneficiari del fondo nel 2002 per dimensione, luogo di nascita e età dei beneficiari

Classi di età	Dimensioni dei nuclei					
	1	2	3	4	5 e oltre	Totale
	Valori assoluti					
	Immigrati stranieri					
Fino a 44	1.689	1.471	2.008	1.781	1.227	8.161
45 e oltre	265	232	265	319	384	1.480
Immigrati italiani dal sud e dalle isole						
Fino a 44	1.302	1.510	2.187	2.210	962	8.156
45 e oltre	634	626	411	396	271	2.353
Emilia-Romagna						
Fino a 44	907	1.173	1.005	453	146	3.684
45 e oltre	4.656	2.094	539	184	75	7.548
Totale						
Fino a 44	4.192	4.469	5.455	4.581	2.380	21.077
45 e oltre	6.270	3.353	1.349	959	767	12.698
Valori relativi						
Immigrati stranieri						
Fino a 44	86,40	86,40	88,30	84,80	76,20	84,60
45 e oltre	13,60	13,60	11,70	15,20	23,80	15,40
Immigrati italiani dal sud e dalle isole						
Fino a 44	67,30	70,70	84,20	84,80	78,00	77,60
45 e oltre	32,70	29,30	15,80	15,20	22,00	22,40
Emilia-Romagna						
Fino a 44	16,30	35,90	65,09	71,11	66,06	32,80
45 e oltre	83,70	64,10	34,91	28,89	33,94	67,20
Totale						
Fino a 44	40,10	57,10	80,20	82,70	75,60	62,40
45 e oltre	59,90	42,90	19,80	17,30	24,40	37,60

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

età più giovani: quelli stranieri hanno meno di 45 anni nell'85% dei casi e quelli italiani nel 78%. L'età media dei primi è di 37,5 anni e sale a 42,7 per i soggetti nati nel sud e nelle isole italiane: rispetto a quella degli emiliano romagnoli esse sono più basse rispettivamente di 10,3 e 5,1 anni (l'età media complessiva è di 45,9 anni).

2.3. La condizione reddituale

La condizione economica è la principale variabile che determina la possibilità dei soggetti di accedere al fondo e ha rilievo anche per stabilire l'entità del beneficio finanziario che essi possono ricevere. E' principalmente l'inadeguatezza dei livelli di reddito e di ricchezza posseduta che determina la condizione del disagio abitativo di origine economica sulla quale il fondo si propone di intervenire. Non solo per finalità conoscitive, ma anche ai fini della definizione delle politiche di intervento, è, ovviamente, di grande interesse verificare più in dettaglio la condizione economica dei nuclei familiari censiti.

Per classificarli in base alla loro condizione economica un parametro al quale è possibile fare ricorso è il reddito imponibile ai fini fiscali; disponiamo anche di informazioni sul possesso di patrimonio mobiliare e immobiliare. Partendo da queste informazioni ed applicando le disposizioni relative al loro calcolo possiamo indagare la condizione economica anche analizzando le informazioni relative ai valori dell'Ise e dell'Isee (come sarà fatto nelle prossime pagine).

I nuclei per i quali è stato possibile esaminare il reddito imponibile sono 26.558, un numero di oltre un quinto inferiore al numero totale dei casi di cui si compone l'archivio. Le ragioni di tale riduzione sono principalmente tre. Alcuni comuni, tra cui un capoluogo che da solo conteggia quasi 4.300 nuclei, hanno trasmesso in regione un archivio incompleto, nel quale non erano riportati i dati sui redditi. In secondo luogo sono stati esclusi dalle elaborazioni anche quei casi per i quali sono stati indicati redditi nulli. I criteri di gestione del fondo non precludono la possibilità di accesso ai nuclei che risultano percepire alcun reddito. Tuttavia, non essendo possibile stabilire, per ogni singolo nucleo, se il reddito nullo attribuitogli riflette la sua effettiva situazione reddituale o se, invece, è il risultato di un errore di immissione del dato, si è preferito non considerare tutti i casi caratterizzati da reddito zero. Questa decisione può avere contribuito ad elevare il valore del reddito medio e, nella distribuzione dei redditi per scaglioni, a ridurre il peso relativo della classe dei redditi più bassa e ad accrescere tutte le altre. Infine, sono stati esclusi dal conteggio anche i nuclei che riportavano valori di reddito che per il loro livello eccessivamente elevato si potevano ritenere palesemente frutto di errori di digitazione. D'altra parte questi stessi criteri erano stati applicati anche per la valutazione delle condizioni economiche dei beneficiari del fondo nel 2001.

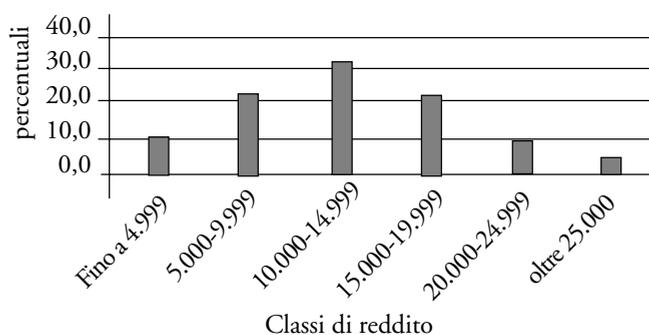
L'importo medio del reddito imponibile è di 13.256 euro. La distribuzione dei redditi è abbastanza simmetrica, come è messo in luce dalla differenza non grande tra il valore medio e il valore mediano dei redditi, che si attesta su 12.905 euro. Pertanto, una metà

degli accedenti al fondo ha un reddito inferiore a quest'ultimo valore e l'altra metà lo ha superiore.

Nello scaglione di redditi in cui ricadono la media e la mediana, quello che ha come limiti 10.000 e 14.999 euro, si concentra il 31,5% dei nuclei. Come si può osservare dal grafico 8 quella dei redditi per classi è una distribuzione unimodale, in cui il massimo addensamento degli aventi diritto all'integrazione si ha nella classe di reddito appena citata. Ognuna delle due classi che comprendono redditi tra 5.000 e 9.999 e tra 15.000 e 19.999 euro raccoglie poco più un quinto dei nuclei. Nell'insieme l'archivio dei beneficiari del fondo nel 2002 presenta una distribuzione dei redditi non dissimile da quella riscontrata nel 2001. Rispetto all'anno precedente, la distribuzione dei redditi del 2002 si caratterizza per una riduzione di 2-3 punti percentuali del peso nei nuclei con redditi inferiori ai 5.000 euro ed un aumento della quota di quelli appartenenti alle classi di reddito da 20.000 euro in su. I percettori di almeno 25.000 euro raggiungono la soglia del 5% e quelli, il cui reddito si colloca nella classe immediatamente inferiore, si attestano poco al di sotto del 9%.

Data l'eterogeneità degli archivi confrontati, è, tuttavia, difficile, se non impossibile, stabilire se vi sia stato un effettivo slittamento dell'intervento del fondo verso segmenti del disagio abitativo formati da una maggiore presenza di nuclei familiari appartenenti alle classi di reddito più elevate, oppure in che misura la crescita del peso delle classi di reddito più elevate consegua ad un aumento del reddito di nuclei in precedenza collocati in classi più basse.

Grafico 8. Distribuzione dei beneficiari del fondo per classe di reddito imponibile. (Numero casi esaminati: 26.558)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

I redditi medi più elevati si riscontrano nei nuclei formati da immigrati. Particolarmente elevato è il reddito medio degli immigrati italiani provenienti dalle regioni del sud e dalle isole. Ma più elevato dei valori medi dei beneficiari nati in Emilia-Romagna è anche il reddito medio degli immigrati stranieri. La differenza tra i valori medi dei redditi favorevole agli immigrati può essere attribuita a due distinti fenomeni. Come si è già

fatto osservare, la distribuzione per età evidenzia una più forte presenza di beneficiari anziani tra i nati in Emilia-Romagna di quanto non si riscontri tra gli immigrati. Ciò si traduce in una più massiccia incidenza dei percettori di reddito da pensione; verosimilmente di pensioni di importo molto contenuto. Pertanto, a parità di altre condizioni, una piramide per età dei beneficiari locali più rigonfia al vertice determina una maggiore densità di nuclei con redditi più contenuti, con la conseguenza di abbassarne anche il valore medio. L'altro fattore che può avere influito sulla differenza tra le medie è la distribuzione dei nuclei per dimensione. In precedenza si è visto che i nuclei familiari degli immigrati oltre ad avere una dimensione media più elevata dei nuclei locali, rispetto a questi ultimi sono anche maggiormente concentrati nelle classi con più componenti. Se, come si è più sopra sostenuto, l'immigrazione è motivata soprattutto dalla ricerca di un impiego, è verosimile ritenere che a parità di dimensione dei nuclei più numerosi, il tasso di occupazione degli immigrati sia più elevato rispetto a quello delle famiglie con beneficiario nato in Emilia-Romagna.

Tabella 10. Valori medi e mediani dei redditi imponibili Irpef dei beneficiari del fondo nel 2002 per luogo di nascita. (Numero casi esaminati: 26.558)

Luogo di nascita	Media	Mediana
Estero	13.030	13.189
Italia		
Sud e isole	14.264	14.260
Centro	12.786	11.619
Nord	12.310	11.674
Emilia-Romagna		
Stesso comune	12.168	11.433
Stessa provincia	12.564	11.932
Altra provincia	12.426	11.685

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Se si ritiene che i redditi derivanti dal più elevato tasso di occupazione possano più che compensare la condizione di relativo svantaggio degli immigrati, soprattutto di quelli provenienti dall'estero, sul piano salariale, si può trovare in ciò un motivo del valore medio familiare più elevato del loro reddito rispetto a quello dei nuclei autoctoni.

Prescindendo dalla provenienza geografica dei beneficiari, si riscontra una relazione positiva tra la dimensione ed il reddito complessivo dei nuclei familiari. Le famiglie composte da almeno 4 persone quasi in un quarto dei casi hanno un reddito che somma ad almeno 20.000 euro. Questo livello è toccato da meno del 2% dei nuclei mono compo-

nente e da poco più del 12% di quelli formati da 2 persone.

Tabella 11. Distribuzione dei beneficiari del fondo per classe di reddito imponibile e per dimensione familiare. (Numero casi esaminati: 26.558)

Classi di reddito	Dimensioni dei nuclei					
	1	2	3	4	5 e oltre	Totale
Fino a 4.999	15,8	9,6	8,3	6,7	6,8	10,3
Da 5.000 a 9.999	36,1	20,5	16,6	14,3	14,3	22,4
Da 10.000 a 14.999	35,0	33,5	28,2	27,9	29,6	31,5
Da 15.000 a 19.999	11,3	24,2	26,8	29,4	27,1	22,3
Da 20.000 a 24.999	1,6	8,6	13,3	13,3	12,5	8,8
25.000 e oltre	0,1	3,5	6,9	8,4	9,7	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Tabella 12. Distribuzione dei beneficiari del fondo per classe di reddito pro-capite imponibile e per dimensione familiare. (Numero casi esaminati: 26.558)

Classi di reddito pro-capite	Dimensioni dei nuclei					
	1	2	3	4	5 e oltre	Totale
Fino a 2.499	3,5	9,6	15,7	21,0	39,3	14,1
Da 2.500 a 4.999	12,3	20,5	37,3	57,3	53,6	31,4
Da 5.000 a 7.499	18,8	33,5	34,7	19,1	6,5	24,4
Da 7.500 a 9.999	17,3	24,2	10,2	2,3	0,6	13,2
Da 10.000 a 12.499	19,9	8,6	1,7	0,3	0,0	8,1
Da 12.500 a 14.999	15,1	2,5	0,3	0,0	0,0	5,0
15.000 e oltre	13,0	1,0	0,1	0,0	0,0	4,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Sono, tuttavia, proprio le famiglie più numerose a presentare la condizione reddituale più debole, come evidenzia la loro distribuzione per classi di reddito pro-capite. I nuclei più numerosi, per la quasi totalità, hanno un reddito pro-capite che non raggiunge i 5.000 euro all'anno, e quattro su dieci addirittura i 2.500; i componenti delle famiglie formate da 5 o più persone solo in 6 casi su 1.000 possono disporre di un reddito pro-capite di almeno 7.500 euro. Al di sopra dei 7.499 euro pro-capite si colloca meno del

3% dei nuclei formati da 4 persone.

Una valutazione del livello di benessere dei fruitori del fondo può essere svolta selezionandoli a seconda che i loro nuclei si collochino al di sopra o al di sotto della linea di povertà. Per svolgere questo esercizio si considerano i valori monetari soglia ai quali l'Istat fa ricorso per disegnare la linea di povertà assoluta delle famiglie. Per ogni ampiezza familiare viene individuato il valore monetario di un paniere di beni e servizi ritenuti indispensabili per garantire alla famiglia un livello di vita socialmente accettabile. I valori monetari che identificano la linea della povertà assoluta per le diverse dimensioni familiari sono riportate nella tabella 13. È evidente che nella definizione delle soglie si è considerato che le spese da sostenere per garantire un livello di consumo socialmente accettabile determinano economie di scala, per cui con il numero dei componenti familiari cresce anche la somma necessaria all'acquisto dei beni e servizi del paniere considerato, ma cresce in misura meno che proporzionale.

I valori monetari che definiscono la linea della povertà sono importi di reddito disponibile. Per distribuire i nuclei familiari tra sotto e sopra la soglia di povertà, noi disponiamo, invece, di redditi imponibili. Ciò determinerà una sotto stima del numero di famiglie che si colloca al di sotto della linea di povertà.

Tabella 13. Importo monetario mensile della linea di povertà assoluta per ampiezza della famiglia nel 2001 e nel 2002. Valori in euro correnti

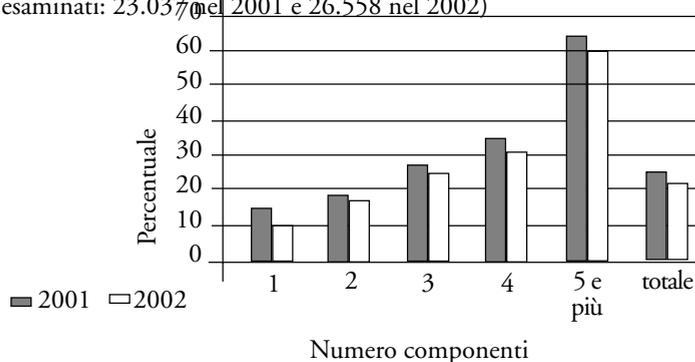
Anno	Ampiezza della famiglia						
	1	2	3	4	5	6	7 o più
2001	373,33	559,63	794,89	1.006,60	1.268,70	1.462,25	1.650,04
2002	382,66	573,63	814,77	1.031,77	1.300,42	1.498,82	1.691,30

Fonte: Istat

Le famiglie, per le quali già il reddito imponibile sarebbe insufficiente per sostenere la spesa relativa all'acquisto del paniere di beni e servizi necessari a garantire uno standard di vita accettabile, costituiscono il 21,80% del loro numero totale. Questa percentuale era del 24,4% tra i beneficiari del fondo nel 2001, il raffronto va però fatto con cautela, poiché nel 2001 furono adottate le soglie di povertà assolute. Ipotizzando, quindi, che il reddito dichiarato sia tutto disponibile, si può stimare che tra un quinto ed un quarto di tutte le famiglie che accedono al fondo vive in una condizione di scarso o nullo benessere.

Vi sono, come ovvio, alcune caratteristiche dei nuclei familiari che li espongono maggiormente al rischio di collocarsi al di sotto della soglia di povertà. Tale rischio aumenta fortemente con l'aumentare della dimensione della famiglia. Mentre per i nuclei formati da una sola persona vi è circa una possibilità su dieci di collocarsi al di sotto della linea, in quelle con 5 e più componenti il rapporto diventa di sei a dieci.

Grafico 9. Percentuale delle famiglie collocate al di sotto della linea di povertà assoluta. (Numero casi esaminati: 23.037 nel 2001 e 26.558 nel 2002)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Come era facilmente prevedibile, più bassa è la classe di reddito considerata, maggiore è la diffusione di famiglie con una capacità di spesa insufficiente. Questa situazione ricorre per l'80% delle famiglie con un reddito imponibile che non raggiunge i 5.000 euro l'anno; per il 39% di quelle della classe successiva e per il 15% dei nuclei con reddito compreso tra 10.000 e 14.999 euro. A partire dai 20.000 euro, il fenomeno della povertà è sostanzialmente assente: ad esso è interessato solo meno dell'1% delle famiglie con un reddito compreso tra 20.000 e 24.999 euro.

La povertà assoluta si conferma (il fenomeno era già stato rilevato nell'analisi dell'archivio del 2001) una condizione che interessa soprattutto i nuclei con un capofamiglia giovane o appartenente ad una classe di età centrale. Nelle classi di età fino a 54 anni la percentuale di famiglie sotto soglia oscilla tra un massimo del 29,7% ed un minimo del 24,3%. Tra i beneficiari in età tra i 55 ed i 64 anni, la percentuale si riduce al 15% e dai 65 anni in poi si riduce in maniera ancora più repentina, fino ad attestarsi al 3,8% per gli anziani con 75 anni e più.

La possibilità di rinvenire nuclei collocati al di sotto della soglia di povertà è molto influenzata anche dalla tipologia familiare. In generale, la possibilità di cadere al di sotto della linea è relativamente più modesta per i singoli, anche se all'interno di questa macro tipologia di famiglie si riscontrano notevoli differenze. Solo il 3% dei singoli anziani ha dichiarato un reddito insufficiente, mentre questa percentuale è di 5 volte superiore per i singoli giovani e di 4 volte per i restanti singoli.

Particolarmente diffusa è la condizione di povertà tra le famiglie con figli minori ed il cui unico genitore non lavora: quelle al di sotto della soglia sono oltre il 36% del numero totale dei nuclei appartenenti a questa tipologia. Come è agevole comprendere, è principalmente la condizione lavorativa che determina la collocazione dei nuclei familiari nella

Tabella 14. Percentuale delle famiglie al di sotto della soglia di povertà assoluta per tipologia familiare e classe di età del capo famiglia. (Numero casi esaminati: 26.558)

Tipologie familiari	Classi di età							Totale
	Fino a 24	da 25 a 34	da 35 a 34	da 45 a 54	da 55 a 64	da 65 a 74	75 e oltre	
Singolo in età centrale	-	13,2	11,0	13,8	10,8	-	-	12,1
Giovane singolo fino a 30 anni	20,8	13,9	-	-	-	-	-	15,1
Anziano singolo	-	-	-	-	6,0	3,6	1,9	3,0
Un solo genitore con lavoro e con figli minori	33,3	24,2	23,4	14,2	33,3	-	-	22,8
Un solo genitore senza lavoro e con figli minori	38,5	37,0	37,1	31,1	35,7	33,3	-	36,2
Entrambi i genitori con lavoro	17,6	15,8	21,7	22,3	27,3	-	-	19,8
Famiglie di altro tipo	33,6	27,9	31,8	32,3	19,5	1,7	8,8	27,6
Totale	29,7	24,3	28,1	27,5	14,9	7,0	3,8	21,8

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

distribuzione per livelli di benessere. Se, infatti, si escludono i nuclei mono componente di cui si è appena detto, le più basse percentuali di famiglie povere si riscontrano tra quelle con figli minori in cui lavorano entrambi i genitori; ma anche in quelle in cui l'unico genitore è occupato, il tasso di famiglie al di sotto della soglia di povertà resta relativamente contenuto.

2.4. Il livello di ricchezza

Un'analisi di grande interesse che le informazioni raccolte nel nostro archivio permettono di svolgere attiene alla valutazione dell'importanza del ricorso alla normativa sul redditometro per la gestione del fondo. L'adozione del criterio Ise/Isee, in alternativa a quello del reddito, determina per ogni singolo nucleo conseguenze che sono rilevanti. A parità del valore soglia di esclusione prescelto, la sua determinazione con l'uno o con l'altro criterio può comportare anche il venire meno dei requisiti di ammissibilità. Ma pure quando entrambi i criteri garantiscono la selezione tra i beneficiari di un determinato soggetto, non di meno la valutazione della sua condizione economica con il criterio dell'Ise o con quello del reddito, può far variare, anche in misura rilevante, l'entità del beneficio economico, nei casi – ed è il nostro caso – in cui è prevista una graduazione dell'agevolazione per tenere conto proprio delle differenze di capacità economica dei soggetti sui quali si vuole intervenire.

Il numero di osservazioni per le quali si dispone sia dell'informazione sul reddito im-

ponibile che sui valori Ise sono 24.273. Nella prima parte del lavoro è stato accennato al procedimento attraverso cui si passa dal reddito imponibile all'Ise. L'imponibile Irpef complessivo delle famiglie considerate è di 330,57 milioni di euro, mentre il corrispondente valore Ise è di 237,71 milioni. Il valore dell'Ise è quindi inferiore al valore del reddito, in proporzione rilevante (di circa il 28%). Se si ordinano le famiglie per livelli crescenti del reddito imponibile e le si distribuiscono in decili, risulta che il valore Ise è inferiore al valore Irpef in tutti i decili, anche in quelli che raccolgono le quote della popolazione più "ricca". Il valore del rapporto Ise/Irpef cresce man mano che si passa da un decile a quello successivo, ma resta sempre inferiore ad 1: varia da 0,45 per il decimo della popolazione con i redditi più bassi a 0,82 per il 10 per cento delle famiglie con i redditi più elevati. A fronte di un importo medio Irpef di 13.619 euro ricaviamo un valore medio Ise di 9.793 euro. Questi risultati sono in una certa misura difforni dalle attese ed anche dai risultati ottenuti elaborando altri archivi (si vedano per esempio i risultati ottenuti da Baldini-Toso, 2000, elaborando l'archivio dei bilanci familiari della Banca d'Italia). Quando si considera l'insieme della popolazione, è possibile che si ottenga un valore Ise complessivo inferiore al valore Irpef complessivo. Ciò, non necessariamente, dovrebbe indurre a concludere che il ricorso al ricometro non sia un criterio di selezione delle prestazioni sociali agevolate più efficace del semplice ricorso al reddito imponibile. Una forte concentrazione della popolazione, a cui è rivolta la politica che si sta esaminando, nelle classi di reddito più basse – in cui è verosimile una rarefazione del

Tabella 15. Composizione dell'Ise per decili di famiglie ordinate per valori crescenti del reddito imponibile Irpef. Valori in euro. (Numero casi considerati 24.273)

Decili di famiglie ordinate per valori crescenti del reddito imponibile Irpef	Reddito imponibile Irpef (1)	Reddito da patrimonio mobiliare e componente patrimoniale Ise (2)	Deduzione canone (3)	Ise (4)= (1)+(2)-(3)
1	12.173.154	2.040.292	8.716.350	5.497.096
2	18.041.137	1.617.508	10.166.441	9.492.204
3	22.929.113	1.800.162	10.694.249	14.035.027
4	26.972.830	1.724.698	10.739.251	17.958.278
5	30.641.308	1.590.240	11.064.075	21.167.473
6	33.929.097	1.630.166	11.172.944	24.386.318
7	37.452.660	1.739.037	11.551.200	27.640.496
8	41.259.280	1.867.766	11.738.944	31.388.103
9	47.365.099	1.899.783	12.244.667	37.020.216
10	59.803.495	2.440.999	13.119.316	49.125.178
Valore medio	13.619	756	4.582	9.793

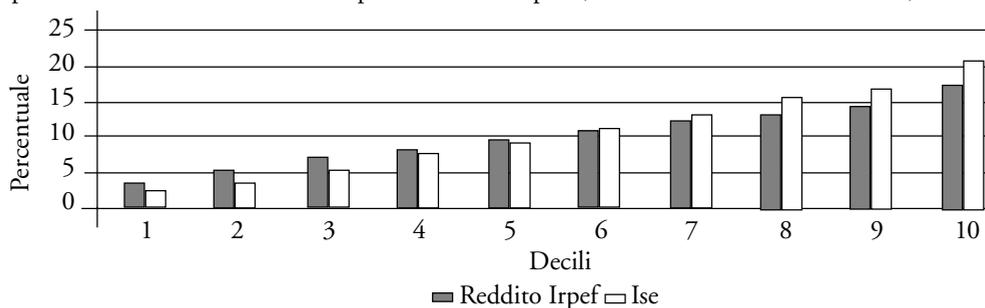
Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

possesso di patrimoni, il cui apporto non è, quindi, sufficiente a bilanciare le detrazioni dovute all'applicazione delle franchigie – con un conseguente ridotto peso di quella parte di essa che ha un reddito elevato che, con più probabilità, si accompagna al possesso di patrimoni di rilevanti importi, può dare luogo ad un Ise totale inferiore al reddito Irpef totale, e non di meno il ricorso al criterio Ise può produrre risultati coerenti con le esigenze di maggiore equità nella distribuzione della spesa pubblica destinata al sostegno dei soggetti economicamente più fragili.

Più problematica è, invece, l'interpretazione del passaggio da un criterio all'altro nel caso in cui il più basso valore Ise, rispetto a quello Irpef, connota tutti gli scaglioni di reddito in cui si organizza la distribuzione della popolazione esaminata. Quando si verifica – come nel nostro caso - una tale situazione, è utile stabilire come essa si determina anche al fine di apportare le eventuali modifiche ai criteri di determinazione dell'Ise.

Nella tabella 15 è riportata, per ogni decile di famiglie, la composizione dell'Ise. Va specificato che gli importi della colonna contrassegnata con il numero (2) sono stati ottenuti aggiungendo ai valori Ise gli importi corrispondenti alle deduzioni per i canoni e sottraendo gli importi dei redditi imponibili Irpef. Questo sistema di calcolo è stato applicato ad ogni singolo nucleo familiare. Confrontando la colonna contrassegnata dal numero (4) con quella contrassegnata dal numero (1), risalta immediatamente che per tutti i decili il valore Ise è inferiore al valore Irpef. Quindi anche in quei segmenti della distribuzione delle famiglie in cui sono raggruppati i nuclei con i redditi più elevati, l'apporto del patrimonio posseduto alla determinazione della loro condizione economica, non riesce, in media, a produrre valori più elevati degli imponibili Irpef di partenza. Il determinarsi di questa situazione è dovuta da un lato alla scarsa diffusione di patrimoni tra i beneficiari del fondo e dall'altro al rilevante onere che per essi costituisce il pagamento dei canoni. Nell'ampio sub archivio al quale ci stiamo qui riferendo, i canoni assorbono un terzo del reddito imponibile, mentre il valore del patrimonio, determinato per il calcolo dell'Ise, si attesta sul 5,6% di tale reddito.

Grafico 10. Distribuzione del reddito imponibile Irpef e dell'Ise per decili di famiglie ordinate per valori crescenti del reddito imponibile ai fini Irpef. (Numero casi esaminati: 24.273)



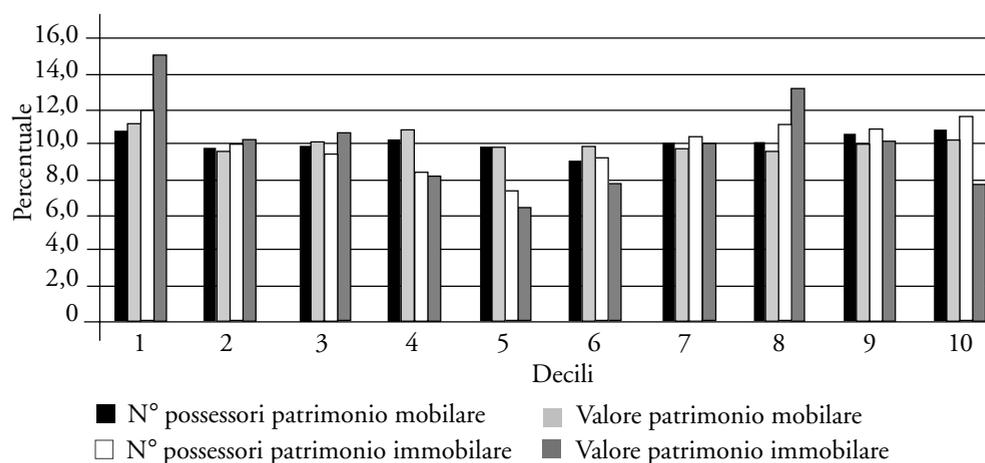
Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

L'apporto del patrimonio – calcolato sempre come percentuale sul reddito imponibile - alla ricchezza dei nuclei familiari decresce avanzando di decile in decile. Nel primo decile si attesta addirittura sul 17% del reddito: una percentuale di oltre quattro volte superiore a quella dell'ultimo decile. Il grafico 12 disegna il profilo anche del rapporto tra apporto del patrimonio e reddito per ogni singolo decile.

La distribuzione per decili del contributo del patrimonio alla ricchezza, riflette la distribuzione dello stesso patrimonio. Dei 24.273 nuclei presi in esame, il 44,3 % (10.753 famiglie) si è dichiarato possessore di ricchezza finanziaria, e il 3,7% (906 nuclei) ha dichiarato di possedere un patrimonio immobiliare; le 491 famiglie in possesso di patrimoni sia mobiliari che immobiliari costituiscono il 2% del totale. Il valore del patrimonio immobiliare calcolato secondo i criteri definiti dalla normativa sul redditometro è di 16,75 milioni di euro; mentre la ricchezza finanziaria complessiva ammonta a 60,95 milioni di euro. Essendo, quella di cui ci stiamo occupando, una popolazione di locatari, non stupisce che una quota relativamente piccola di essa abbia dichiarato di possedere un patrimonio immobiliare, il cui valore medio si aggira sui 18.500 euro. Anche l'elevato numero di nuclei familiari possessori di ricchezza finanziaria, non deve destare sorpresa: in media ognuno di essi ha risparmi per poco più di 5.500 euro, cioè ha una riserva di liquidità appena sufficiente a far fronte a piccole emergenze.

Non conforme alle aspettative è invece la distribuzione per decili di famiglie dei possessori e dei valori dei patrimoni mobiliare e dei relativi possessori. Come si può osservare dal Grafico 11, la

Grafico 11. Distribuzione percentuale per decili di famiglie dei possessori e dei valori dei patrimoni mobiliare o immobiliare. (Numero casi considerati 24.273)

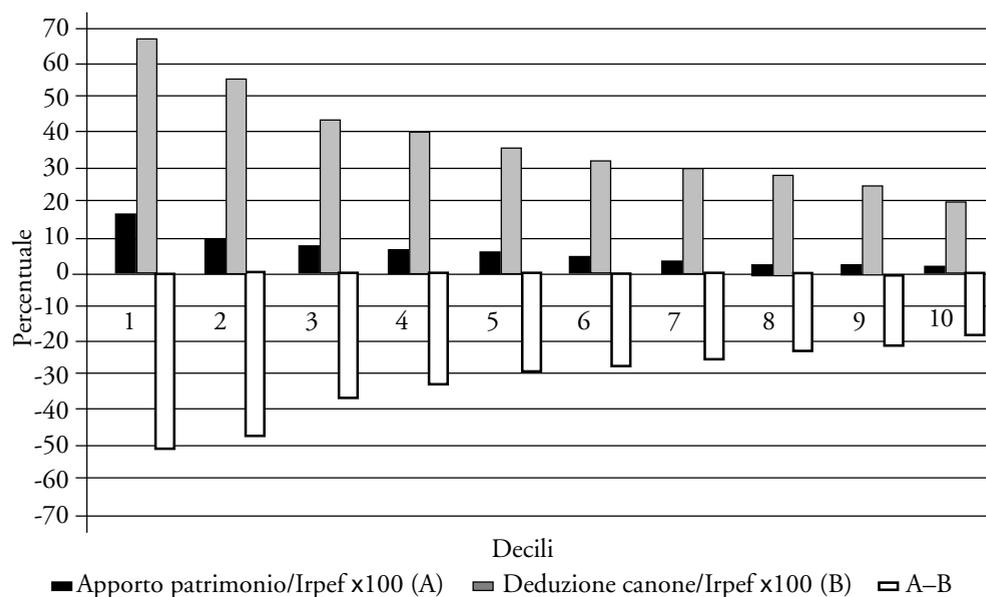


Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

distribuzione tra i decili di famiglie di tutte le variabili osservate, si presenta abbastanza equilibrata, mentre ci si sarebbe ragionevolmente potuto attendere una concentrazione sia dei nuclei familiari possessori sia del patrimonio posseduto nei decili più alti. La deviazione standard del valore medio del patrimonio mobiliare dei singoli decili è di 299,45 euro, pari al 5% del valore medio generale. Maggiore difformità presenta la distribuzione per decili dei valori medi del patrimonio immobiliare; in questo caso la deviazione standard è pari a 3.242 euro, valore che corrisponde al 17,5% della media complessiva. Tuttavia a rendere meno uniforme la distribuzione del patrimonio, non è una sua concentrazione negli ultimi decili. Il 10% delle famiglie con i redditi più elevati possiede il 7,8% del valore del patrimonio immobiliare, mentre nel primo decile se ne concentra una quota quasi doppia, il 15,3%.

In definitiva, il patrimonio posseduto dai beneficiari del fondo non è di grande entità e la sua distribuzione per decili di famiglie ordinate per valori crescenti del reddito imponibile, non gli attribuisce, nella determinazione dell'Ise, la funzione di enfatizzare la condizione di maggiore ricchezza dei percettori di redditi più elevati.

Grafico 12. Incidenza percentuale sul reddito dell'apporto all'Ise del patrimonio (A), della deduzione del canone (B) e differenza assoluta (A)-(B). (Numero casi considerati 24.273)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Grande rilievo ha, invece, l'altra variabile che concorre alla determinazione dell'Ise, l'importo del canone da portare in deduzione del reddito imponibile. Nel grafico 12 il

profilo delle barre relative alla lettera B della legenda, rende chiaro che il canone ha tanto maggiore rilievo per una famiglia quanto più essa è collocata nel decile più basso. Per le famiglie collocate nel primo decile, se non vi fosse alcun apporto del patrimonio, l'applicazione della franchigia relativa al canone comporterebbe un valore Ise più basso del 71,6% del valore del reddito Irpef dichiarato. Questa percentuale si abbassa progressivamente salendo di decile in decile fino ad attestarsi al 21,9% per i nuclei familiari collocati nell'ultimo decile.

Nella parte dello stesso diagramma collocato al di sotto dell'asse delle ascisse è stato calcolato l'apporto netto del canone all'Ise, come differenza tra le incidenze percentuali sul reddito dell'apporto del patrimonio e dell'importo del canone. Tale apporto è sempre negativo, il che significa che in tutti i decili, ai fini del calcolo dell'Ise il rilievo positivo del patrimonio non riesce mai ad essere tale da almeno compensare l'influenza negativa del canone. Nel primo decile tale apporto netto negativo è addirittura maggiore della metà (esattamente del 54,8%) del reddito imponibile assunto a base di calcolo; nel decimo si riduce ad un terzo dell'importanza rilevata nel primo, ma un 18% è una quota di non trascurabile rilievo. Di conseguenza, in tutti i casi, nel passaggio dal criterio del reddito imponibile a quello dell'Ise si assiste, in termini aggregati, ad un peggioramento della condizione economica dei beneficiari del fondo, anche di quelli collocati nei decili più alti.

Considerato il rilievo assunto dal canone, ci si potrebbe, forse, interrogare sull'utilità di considerare la deduzione del canone nel valutare la condizione economica di nuclei familiari potenziali beneficiari di una politica il cui obiettivo è proprio quello di alleviare il peso del pagamento del canone sul reddito. In altri termini occorrerebbe riflettere sull'opportunità di selezionare i beneficiari della politica ricorrendo ad un indicatore della loro condizione economica sul cui valore incide in misura determinante - anche per le famiglie a più alto reddito (alto, naturalmente, nel contesto che stiamo esaminando) - la variabile sulla quale si vuole intervenire.

Nel seguito saranno proposte alcune evidenze che potranno contribuire alla ricerca delle risposte a questi interrogativi. Si ritiene che, forse, il contributo più utile alla discussione del problema possa non risiedere nella ricerca - pure importante - della soluzione logicamente più coerente, bensì in un approccio pragmatico volto a valutare gli effetti dell'applicazione di differenti criteri di valutazione della condizione economica dei potenziali beneficiari.

Il primo esercizio che può essere utilmente svolto attiene alle conseguenze prodotte dall'adozione, in alternativa all'Ise, del reddito imponibile Irpef quale criterio di selezione dei nuclei da ammettere ai benefici del fondo. Il campo in cui è possibile valutare gli effetti che deriverebbero dal passaggio da un criterio all'altro è limitato all'universo costituito dai nuclei già ammessi a beneficiare dell'integrazione al canone, mentre sarebbe stato interessante estendere l'indagine anche a quelli che, pur avendone fatto richiesta,

non sono stati selezionati applicando i criteri ora adottati. Questo più ampio esame avrebbe richiesto che il nostro archivio fosse composto da tutte le domande inoltrate e non dalle sole accolte.

Se si fosse determinata la condizione economica dei nuclei familiari esclusivamente attraverso il reddito imponibile Irpef e fosse stato mantenuto ferma a 26.000 euro la soglia di esclusione, dei 24.273 soggetti ammessi al contributo con l'adozione del criterio Ise solo 676, pari al 2,8% del totale, non sarebbero stati selezionati. Tutte le famiglie che non avrebbero superato la barriera all'ingresso appartengono all'ultimo decile. In definitiva adottando un criterio di individuazione della situazione economica che non tiene conto anche delle componenti patrimoniali della ricchezza familiare, l'effetto di selezione sarebbe stato relativamente modesto.

Effetti, per certi aspetti, più rilevanti si sarebbero prodotti, se, fermo restando il singolo ammontare di ognuno di essi, i valori delle altre variabili utilizzate nella gestione del fondo fossero state calcolate con riferimento al reddito imponibile anziché all'Ise. Dati i valori limite dei quattro scaglioni adottati per l'Isee, sono stati calcolati i valori di reddito Irpef equivalenti, dividendo il reddito di ogni nucleo familiare per il parametro di equivalenza corrispondente alla sua ampiezza. Operativamente non sono stati impiegati i valo-

Tabella 16. Numero di nuclei familiari per classi di valore Isee e per classi di reddito Irpef equivalente.

Classi di reddito Irpef equivalente (in euro)	Classi di valore Isee (in euro)				
	Fino a 4.100,00	Da 4.100,01 a 7.700,00	Da 7.700,01 a 10.300,00	Da 10.300,01 a 15.500,00	Totale
	Numero nuclei				
Fino a 4.100,00	2.980	80	6	1	3.067
Da 4.100,01 a 7.700,00	5.522	4.696	85	14	10.317
Da 7.700,01 a 10.300,00	281	4.417	800	41	5.539
Da 10.300,01 a 15.500,00	12	805	2.536	844	4.197
Oltre 15.500,00	-	3	52	1.092	1.147
Totale	8.795	10.001	3.479	1.992	24.267
	Percentuali				
Fino a 4.100,00	12,3	0,3	0,0	0,0	12,6
Da 4.100,01 a 7.700,00	22,8	19,4	0,4	0,1	42,5
Da 7.700,01 a 10.300,00	1,2	18,2	3,3	0,2	22,8
Da 10.300,01 a 15.500,00	0,0	3,3	10,5	3,5	17,3
Oltre 15.500,00	0,0	0,0	0,2	4,5	4,7
Totale	36,2	41,2	14,3	8,2	100,0

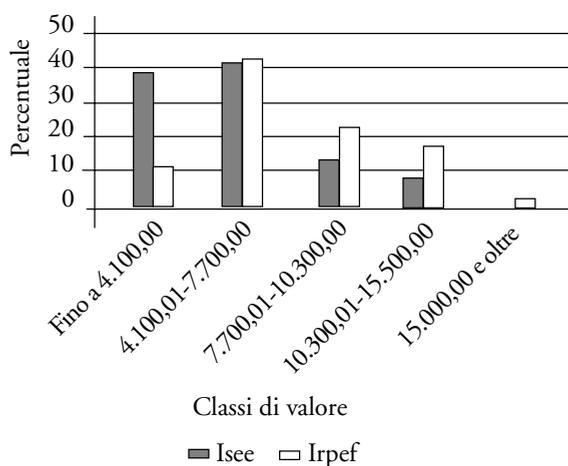
Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

ri di equivalenza indicati nella normativa sul redditometro, ma per ogni singolo nucleo familiare il parametro è stato ottenuto rapportando il valore Isee al valore Ise. In questo modo si è potuto tenere conto anche degli incrementi dei valori dei parametri di equivalenza previsti dalla normativa.

Se si fosse adottato come criterio di selezione il reddito imponibile equivalente non si sarebbe avuto un eccessivo restringimento dell'area dei beneficiari. Difatti, il numero di nuclei che avrebbe avuto un reddito equivalente superiore ai 15.500 euro (il tesso massimo del valore Isee ammissibile) sarebbe stato di poco inferiore a 1.150; ricorrendo al reddito equivalente meno di 1 su 20 degli attuali beneficiari sarebbe stato escluso dall'ambito di operatività del fondo.

Tuttavia se si esamina con più attenzione la tabella 16, è agevole rendersi conto che il passaggio da un criterio all'altro ha effetti molto massicci, già evidenti, in parte, dal raffronto tra le percentuali totali di riga e di colonna. Quest'ultimo raffronto è sintetizzato nel grafico 13. La migrazione di un numero rilevante di famiglie da classi Isee più basse a classi di Irpef equivalente più elevate è evidente. Nella classe di valore fino a 4.100 euro si colloca il 36,2% di famiglie quando tale valore è riferito all'Isee e se ne collocherebbe il 12,6% se ci si riferisse all'Irpef equivalente. Vi sarebbe quindi uno spostamento di quasi un quarto del totale delle famiglie dalla fascia più bassa verso le più alte. Ma lo spostamento verso l'alto coinvolgerebbe anche i nuclei collocati nelle altre classi di valore, per cui nel complesso il fenomeno interesserebbe il 60,6% dei beneficiari.

Grafico 13. Distribuzione percentuale dei beneficiari per classi di valore Isee e per classi di reddito Irpef equivalente. (Numero casi considerati 24.267)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

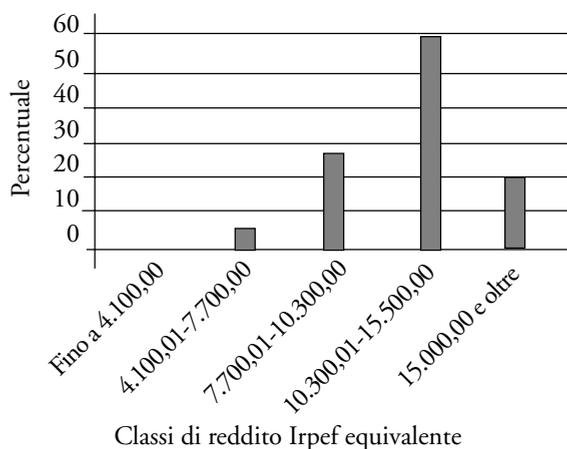
Ricordando il peso rilevante che nella determinazione dell'Ise ha il canone, non stupisce affatto questo diffuso spostamento delle famiglie verso gli scaglioni di più elevato valore, quando si considera il loro reddito Irpef.

Se non fosse prevista, tra le condizioni di eleggibilità, anche un soglia minima di incidenza del canone sull'indicatore della condizione economica che si prende a riferimento, questa grande migrazione del numero complessivo di nuclei da una classe all'altra comporterebbe solo delle variazioni nel livello di beneficio di cui ognuno di essi potrebbe fruire e inciderebbe anche sull'ammontare della spesa pubblica da sostenere per attuare la politica in questione. Poiché più elevata è la condizione economica della famiglia, più basso è l'importo del contributo erogato, se tale condizione fosse rilevata attraverso il solo reddito imponibile, la gestione del fondo, genererebbe un fabbisogno finanziario inferiore a quello effettivamente prodotto. Tenuto anche conto delle circa 1.150 famiglie che non sarebbero state eleggibili alla misura in ragione del loro livello di reddito Irpef equivalente superiore al tetto massimo di 15.500 euro, l'adozione del criterio Irpef in luogo di quello Ise farebbe ridurre il fabbisogno finanziario di 7,59 milioni di Euro, passando da 54,72 milioni nel caso di ricorso all'Ise a 47,13 se all'assegnazione dei contributi si procedesse sulla base della collocazione dei nuclei in classi di reddito Irpef equivalente.

L'incidenza del canone sull'importo della variabile assunta ad indicatore della condizione economica, si riduce se come dividendo si usa il reddito invece dell'Ise. Ora, poiché, tra le altre condizioni di ammissibilità, è stabilito anche che, per ogni classe di condizione economica, tale incidenza non debba abbassarsi al di sotto di una data percentuale, il ricorso al criterio del reddito escluderebbe dai benefici un certo numero di famiglie. Le elaborazioni svolte quantificano in 4.608 il numero di nuclei familiari ai quali verrebbe a mancare il requisito dell'incidenza del canone. Considerando anche il requisito dell'importo massimo del reddito Irpef equivalente, il numero di soggetti che sarebbe eleggibile al contributo sarebbe di 18.512, che è di circa 5.750 unità inferiore alla numerosità dei beneficiari definita ricorrendo al criterio Ise. Come si può osservare dal grafico 14 l'esclusione per questa causa opererebbe in maniera rilevante per i nuclei familiari della classe più elevata, per la quale l'incidenza minima del canone non deve essere inferiore al 30%. Il problema è assente per le famiglie appartenenti alla classe più bassa, interessate al fenomeno nella irrilevante misura dello 0,3%.

Ovviamente anche questa causa di ineleggibilità contribuisce a ridurre il fabbisogno finanziario necessario per garantire l'operatività del fondo: sarebbero sufficienti 39,82 milioni di euro, con una riduzione del 23,3% rispetto ai circa 55 milioni risultanti dall'applicazione del criterio dell'Ise (una possibilità di risparmio, per l'ente erogatore del servizio, derivante dall'adozione del criterio del reddito rispetto al criterio dell'Ise, sembra emergere anche dalle elaborazioni riportate in Baldini-Bosi-Colombini, 2004).

Grafico 14. Percentuale, per classi di reddito Irpef equivalente, dei nuclei familiari per i quali l'incidenza del canone annuo sul reddito Irpef equivalente è inferiore al livello minimo stabilito per ogni classe. (Numero casi esaminati 18.512)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

2.5. *Canoni e contributi*

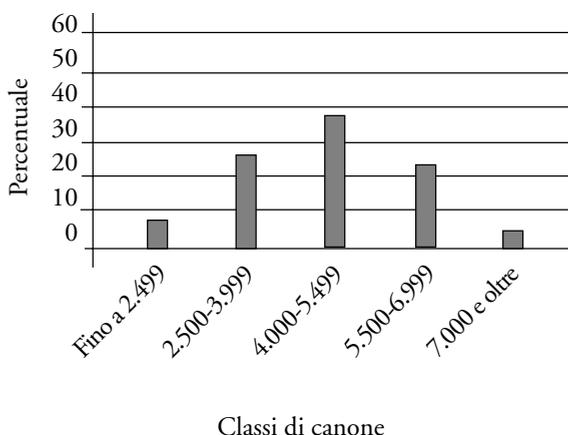
Le elaborazioni sui livelli dei canoni pagati dai beneficiari del fondo, costituiscono una base preziosa per acquisire una conoscenza dei valori sui quali si forma l'equilibrio tra la domanda e l'offerta sul mercato dell'affitto. Probabilmente quello a nostra disposizione costituisce l'archivio con il maggior numero di osservazioni da elaborare per approfondire la conoscenza delle caratteristiche del mercato della locazione. Naturalmente, non di tutto il mercato della locazione, ma solo di quell'ampio segmento di esso delimitato dalle condizioni oggettive e soggettive di accesso al fondo. Anche con questa limitazione, le elaborazioni che commenteremo, risultano, comunque, di grande interesse poiché permettono di valutare i nessi tra l'ammontare dei canoni ed alcune caratteristiche degli alloggi.

Le elaborazioni sono state condotte su un numero massimo di nuclei che si aggira sui 25.000. Il numero di casi per i quali si dispone dell'informazione relativa all'importo del canone annuo è più ampio. Dalle elaborazioni abbiamo, tuttavia, escluso quelli per i quali gli importi potevano far sorgere qualche dubbio sulla loro attendibilità a causa del loro eccessivo livello oppure perché frutto di un palese errore di digitazione della cifra. Sono state escluse dalle elaborazioni anche tutti quei casi per i quali l'importo del canone era superiore all'importo del reddito imponibile. La possibilità di accedere alla contribuzione del fondo, non era preclusa ai nuclei che spendevano per il canone più del reddito al lordo delle tasse, purché l'esistenza di questa situazione fosse stata attestata dai servizi sociali. Si è, tuttavia, scelto di non considerare questi casi poiché tra le informazio-

ni di cui si dispone non vi è quella relativa alla presentazione o non presentazione del richiesto attestato degli assistenti sociali.

Il valore medio annuo dei canoni pagati dai soggetti censiti dal fondo si aggira sui 4.600 euro, per l'esattezza 4.597 euro. La distribuzione per classi di importo dei canoni annui nel 2002 non differisce sostanzialmente da quella che connotava il fondo nel 2001. La classe modale è quella delimitata da 4.000 e da 5.499 euro, nella quale si concentra il 37,6% del totale dei nuclei considerati. Di essi circa un 8% spende per abitare una casa in affitto una cifra annua modesta in termini assoluti, essendo inferiore ai 2.500 euro. All'altra estremità della distribuzione troviamo un 5% di soggetti il cui canone è di almeno 7 mila euro.

Grafico 15. Distribuzione dei beneficiari del fondo per classi di importo dei canoni annui. Valori in euro. (Numero casi esaminati: 25.098)

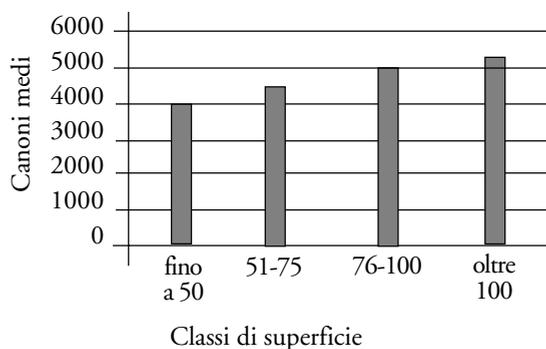


Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Non disponiamo di una misura della dimensione esatta degli alloggi, potendo contare solo sulla loro classificazione in quattro classi di superfici. Anche senza potere indagare il dettaglio della relazione tra importo del canone e dimensione dell'alloggio è, tuttavia, evidente che la superficie dell'alloggio è una delle variabili che influisce sull'ammontare della spesa da sostenere per il pagamento dell'affitto (grafico 16).

Per valutare l'efficacia conseguita dal fondo, si è provveduto a stabilire in che misura la concessione dell'integrazione ha contribuito al pagamento del canone. Dal computo sono stati esclusi i nuclei per i quali non è stato erogato il contributo in ragione del suo ammontare inferiore ai 50 euro.

Grafico 16. Valore medio del canone per classi di superficie dell'alloggio. (Numero casi esaminati: 17.756)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Tabella 17. Valore medio del canone annuo, del contributo teorico, del contributo effettivo ed incidenza percentuale di tali contributi sul canone (Casi esaminati: tutte le fasce Isee 22.576; solo le fasce Isee A e B 19.268). Valori in euro

Classi di canone	Valore medio			Percentuale sul canone del:	
	Canone	Contributo spettante	Contributo erogato	Contributo spettante	Contributo erogato
Tutte le fasce Isee					
Fino a 2.999	2.060	855	461	41,5	22,4
da 2.500 a 3.999	3.335	1.408	762	42,2	22,9
da 4.000 a 5.499	4.720	2.025	1.073	42,9	22,7
da 5.500 a 6.999	6.087	2.189	1.242	36,0	20,4
7.000 e oltre	7.707	2.205	1.276	28,6	16,6
Totale	4.681	1.840	1.005	39,3	21,5
Solo fasce Isee A e B					
Fino a 2.999	2.054	865	467	42,1	22,7
da 2.500 a 3.999	3.321	1.467	800	44,2	24,1
da 4.000 a 5.499	4.712	2.179	1.170	46,3	24,8
da 5.500 a 6.999	6.082	2.403	1.389	39,5	22,8
7.000 e oltre	7.691	2.417	1.436	31,4	18,7
Totale	4.583	1.947	1.078	42,5	23,5

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Se fosse stato possibile erogare l'importo del contributo ad esso spettante, ogni nucleo familiare avrebbe ricevuto un'integrazione media di poco inferiore ai 1.850 euro, che per i soli nuclei appartenenti alle fasce Ise A e B sarebbe stata di 100 euro più elevata. La carenza di finanziamenti ha costretto ad erogare un contributo medio di 1.005 euro. Tanto l'importo spettante quanto quello erogato aumenta con l'ammontare del canone pagato: è il risultato del meccanismo di calcolo del contributo. E' tuttavia dalla lettura delle ultime due colonne della tabella 17 che emerge l'aspetto più rilevante del nesso tra il canone ed il contributo. In media, l'importo del contributo teorico spettante avrebbe contribuito al pagamento dei due quinti della somma mediamente spesa per il canone da ogni famiglia. Nella realtà l'integrazione monetaria effettivamente ricevuta ha consentito di finanziare in media oltre un quinto della somma pagata come canone. Nell'insieme, quindi, malgrado la carenza di risorse finanziarie, il ricorso a questo strumento ha fornito

Tabella 18. 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 classi di reddito dei beneficiari. (Casi esaminati: tutte le fasce Ise 22.576; solo le fasce Isee A e B 19.268). Valori in euro

Classi di reddito	Canone pagato/ reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo ricevuto/ reddito imponibile	Canone pagato al netto del contributo spettante/ reddito imponibile
Tutte le fasce Isee			
Fino a 4.999	83,7	59,8	42,9
Da 5.000 a 9.999	55,7	42,0	30,2
Da 10.000 a 14,999	36,8	28,4	21,4
Da 15.000 a 19.999	29,7	24,0	19,4
Da 20.000 a 24.999	25,9	22,1	18,9
25.000 e oltre	23,7	21,3	19,3
Totale	36,5	28,6	22,1
Solo fasce Isee A e B			
Fino a 4.999	83,7	59,8	42,9
Da 5.000 a 9.999	55,8	42,0	30,2
Da 10.000 a 14,999	37,2	28,3	21,1
Da 15.000 a 19.999	29,6	23,2	18,2
Da 20.000 a 24.999	25,4	20,6	16,9
25.000 e oltre	22,6	18,8	16,0
Totale	38,3	29,3	22,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

un sostegno relativamente non trascurabile al pagamento dei canoni. L'importanza dell'azione del fondo è stata massima per i nuclei appartenenti alla fascia di canone 4.000-5.499 euro.

Al fine di una più puntuale valutazione dell'efficacia conseguita nella gestione del fondo, è indispensabile esaminare gli effetti prodotti dall'erogazione del contributo sulle modificazioni che intervengono nel livello di pressione esercitata dal canone sul reddito. Adottando lo stesso indicatore applicato all'archivio relativo ai beneficiari del fondo nel 2001, la valutazione del livello di efficacia conseguito per l'anno in esame è stata condotta analizzando il rapporto percentuale canone/reddito imponibile: il numero dei punti di cui esso si abbassa per l'intervento del fondo dà la misura dalla capacità dello strumento di intervenire sul disagio abitativo originato dall'inadeguatezza dei redditi a sopportare i canoni di mercato.

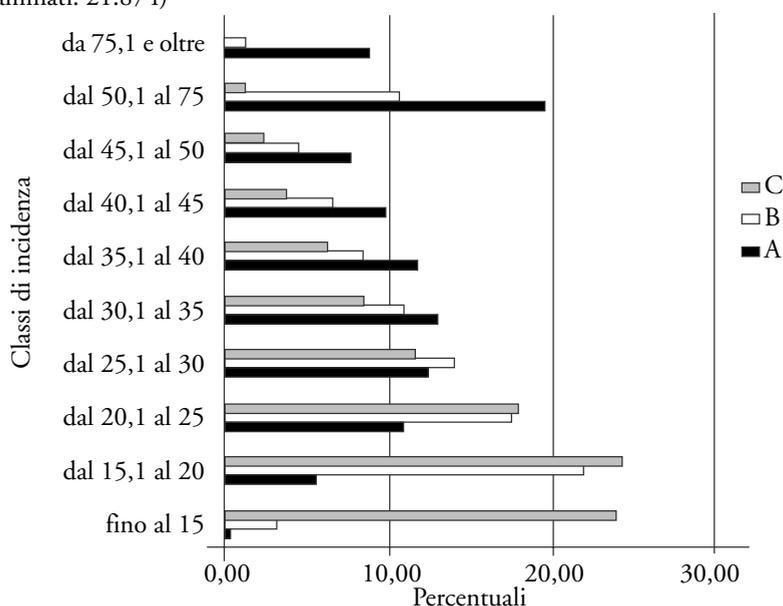
Il pagamento dei canoni avrebbe assorbito, in assenza del fondo, il 36,5% del totale dei redditi dichiarati dall'insieme dei nuclei considerati (poco più del 38% se si considerano solo le famiglie di fascia Isee A e B); si tratta di una percentuale rilevante che cresce in misura accentuata nelle classi di reddito con meno di 10.000 euro, e si riduce, in misura meno macroscopica, ma non trascurabile, in quelle con almeno 15.000 euro. I contributi elargiti dal fondo hanno permesso di ridurre al 29% la quota dei redditi impiegata per pagare i canoni. L'efficacia potenziale dello strumento sarebbe stata maggiore: il rapporto canone/reddito si sarebbe attestato sul 22% se a tutti fosse stato possibile erogare il contributo spettante ad ogni nucleo.

A seguito dell'intervento del fondo si alleggerisce soprattutto lo stato di disagio dei nuclei a più basso reddito. Per i percettori di un reddito imponibile annuo inferiore a 5.000 euro, il rapporto canone/reddito ante integrazione pari all'84% si riduce di ben 24 punti percentuali e si sarebbe ridotto di 40 punti in assenza del razionamento finanziario che caratterizza la gestione dello strumento. Anche per i nuclei con redditi compresi tra i 5.000 ed i 9.999 euro, l'abbattimento del rapporto in questione è rilevante: partendo dal 56% si riduce al 42% quando l'importo del canone pagato è considerato al netto del contributo erogato, e si sarebbe ridotto al 30% se fosse stato possibile erogare l'intero importo del contributo spettante. La riduzione, provocata dall'intervento del fondo, dell'incidenza sul reddito della spesa per l'affitto si attenua man mano aumenta il reddito dei nuclei familiari beneficiari delle integrazioni monetarie.

A considerazioni analoghe, circa l'efficacia conseguita nella gestione del fondo, si giunge considerando i risultati delle elaborazioni sintetizzate nel grafico 17. I nuclei sono stati distribuiti in classi di incidenza del canone sul reddito. Precedentemente all'intervento del fondo solo una quota molto esigua di locatari impiegava non più del 20% del proprio reddito per il pagamento dell'affitto; erano praticamente inesistenti quelli per i quali tale percentuale non superava il 15%. Per contro il 44% di essi per l'acquisizione dei servizi abitativi impiegava almeno il 40% del reddito; per più di uno su quattro, l'affitto ne

assorbiva addirittura almeno la metà. A seguito dell'erogazione dei contributi si è avuto un netto spostamento dei nuclei verso le classi di incidenza più basse. Si attesta sul 40% (nella situazione ante intervento era poco più del 16%) la percentuale dei nuclei che destina al pagamento dei canoni non più di un quarto del reddito; si riduce al 13% la percentuale di quelli che deve impiegarne almeno il 50%. Se questi ultimi avessero potuto ottenere tutto l'importo del contributo spettante, il loro peso sul totale avrebbe superato di poco il 2%, mentre i due terzi del totale non avrebbero speso per i canoni più del 25% del reddito e circa un quarto addirittura non più del 15%.

Grafico 17. Distribuzione percentuale dei beneficiari del fondo per classi di incidenza del canone pagato sul reddito imponibile, del canone pagato al netto del contributo ricevuto/reddito imponibile e del canone pagato al netto del contributo teorico spettante/reddito imponibile. (Casi esaminati: 21.874)



Legenda: A: Canone pagato/reddito imponibile. B: Canone pagato al netto del contributo ricevuto/reddito imponibile. C: Canone pagato al netto del contributo teorico spettante/reddito imponibile.

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

3. L'evoluzione del disagio abitativo

Questa terza parte del lavoro è riservata all'analisi dell'evoluzione nel brevissimo periodo delle caratteristiche del disagio abitativo. Saranno raffrontate le principali variabili connotanti i nuclei che hanno beneficiato dei contributi del fondo nel 2001 e nel 2002.

Malgrado si confrontino situazioni distanziate nel tempo di un solo anno, non di meno l'esame delle trasformazioni intervenute può offrire indicazioni di grande importanza anche per apportare eventuali innovazioni nei criteri di gestione dello strumento. Vi è anche un'altra ragione che giustifica l'avvio del monitoraggio dell'evoluzione delle variabili qualitative e quantitative identificative del segmento del disagio abitativo sul quale è intervenuto il fondo. Questo primo archivio potrà costituire - se in futuro si proseguirà a raccogliere i dati relativi alla gestione del fondo - il primo nucleo per la costruzione di un panel che permetterà di seguire nel tempo l'evoluzione delle caratteristiche demografiche, economiche ecc., di un numero rilevante di famiglie, che soddisfano la propria domanda di servizi abitativi sul mercato degli affitti.

Il numero di nuclei contenuto nell'archivio utilizzato per la valutazione della gestione del fondo nel 2001, costituirebbe la numerosità massima dell'archivio di base per il raffronto 2002-2001. Il numero di casi sui quali, in realtà, è stato possibile svolgere le elaborazioni è notevolmente più basso, essendo di circa un terzo inferiore al numero di nuclei beneficiari del fondo nel 2001 per i quali i comuni avevano trasmesso alla regione le informazioni più di dettaglio. Le ragioni di questa forte riduzione sono diverse.

In entrambi gli anni, non tutti i comuni che hanno emanato i bandi, hanno provveduto a trasmettere alla regione i dati raccolti. E sebbene nel 2002 il numero di quelli che lo hanno fatto sia stato più elevato di quello dell'anno precedente, non di meno alcune amministrazioni pur avendo inviato i dati relativi al 2001, non hanno recapitato le informazioni relative al 2002. Il numero dei beneficiari del contributo in questi comuni è stato di 1.753. Il numero dei comuni presenti in entrambi gli archivi è di 182; dall'archivio del 2001 risulta che a beneficiare del fondo sono stati circa 24.900 nuclei familiari in essi residenti, e questo, ovviamente, costituisce il numero massimo di casi che sarebbe stato possibile incrociare con i relativi dati del 2002.

Se la comparazione si fosse proposta di fotografare a grana grossa le modificazioni intervenute, da un anno all'altro, in alcune macro variabili descrittive del disagio abitativo, questa sarebbe effettivamente potuta essere la dimensione dell'archivio a nostra disposizione. Ipotizzando che nei due anni i comuni avessero raccolto le informazioni con lo stesso livello di "diligenza", in modo da non dovere dubitare dalla completezza e correttezza dei dati trasmessi alla regione, sarebbe stato possibile evidenziare alcuni fenomeni, quali, ad esempio, le modificazioni della geografia del fabbisogno, le variazioni quantitative della domanda all'interno di ogni singolo comune ecc.; ad alcune di queste modificazioni, si è peraltro, fatto cenno, nelle pagine precedenti.

La motivazione che ci ha indotto a creare un archivio dei beneficiari dei contributi in entrambi gli anni, è stata, però, l'intenzione di procedere ad analisi più dettagliate dell'evoluzione dei fenomeni.

Per far ciò non è sufficiente esaminare informazioni aggregate a livello comunale, ma è necessario poter studiare la condizione reddituale, abitativa, familiare ecc., di ogni sin-

golo beneficiario nel 2001 e nel 2002. L'archivio sul quale sono state svolte le elaborazioni statistiche riportate in questa parte del lavoro, è, pertanto, costituito solo dai nuclei familiari che con certezza hanno beneficiato del fondo in entrambi gli anni. Sono risultati 16.074 i nuclei familiari che avendo ricevuto il contributo del fondo nel 2001 lo hanno ottenuto anche l'anno dopo. Ciò non esclude in assoluto, che tutte o una parte delle restanti famiglie fruienti del fondo nel 2001 abbiamo potuto beneficiarne anche nel 2002. La mancata loro inclusione nel nuovo archivio è conseguenza del criterio di sicurezza adottato per la sua formazione. Infatti il campo comune prescelto per incrociare l'archivio 2001 con l'archivio 2002, è stato il codice fiscale del soggetto che ha presentato la domanda per ottenere il contributo. Nel caso di famiglie pluricomponenti, non necessariamente tale domanda viene di anno in anno presentata sempre dallo stesso soggetto, per cui nei due anni potrebbe esserci un certo numero di record che pur riferendosi alle stesse famiglie sono contrassegnati da codici fiscali differenti.

3.1. La rotazione dei beneficiari

Differentemente da ciò che si potrebbe essere indotti a ritenere, il tasso di rotazione dei beneficiari dei contributi è stato elevato. Dei quasi 25 mila nuclei che hanno avuto accesso al fondo in entrambi gli anni considerati, oltre un terzo sono presenti nell'archivio del 2001 ma non anche in quello del 2002.

Un tasso di sostituzione dei beneficiari così elevato si presta ad alcune considerazioni. Innanzitutto, va evidenziato che non è agevole trovare una spiegazione al fenomeno. L'area del disagio abitativo può ridisegnarsi anche nell'arco di periodi temporali molto brevi. Il crescente ricorso a tipologie di contratti di lavoro destinati a rendere flessibile la gestione del mercato del lavoro, può evidentemente produrre effetti rilevanti anche sull'onerosità relativa e sulla qualità dei servizi abitativi dei quali si ha la possibilità di fruire; l'elevata mobilità occupazionale esercita la sua pressione verosimilmente più dall'interno dei confini dell'area del disagio, ampliandola, che non dall'esterno restringendola. Meno frequenti, ma certamente non assenti, sono i casi in cui in un breve lasso di tempo i redditi familiari crescono in misura tale da alleggerire in misura sostanziale la pressione dei canoni sulle disponibilità finanziarie delle famiglie. Anche il numero delle famiglie che devono impiegare quote rilevanti del loro reddito sul mercato delle abitazioni in affitto, cambia nel tempo, come, peraltro è facilmente, intuibile.

Oltre che per un cambiamento, più o meno rilevante, della condizione economica o reddituale, si può essere attratti o espulsi dal raggio di azione del fondo anche senza che si modifichi minimamente la condizione di disagio abitativo di un determinato nucleo familiare: possono cambiare i criteri di eleggibilità ai benefici della politica di sostegno. Come risulta evidente anche dal nostro caso i valori delle variabili – nonché le variabili stesse – sulle quali di volta in volta i gestori del fondo si basano per la selezione dei beneficiari, possono cambiare in misura anche rilevante, ridisegnando la platea dei

beneficiari. Possono essere diverse le ragioni per le quali il decisore politico può essere indotto a cambiare i criteri di selezione; una delle principali è senz'altro costituita dalla disponibilità di risorse finanziarie. Questa variabile, essendo fortemente influenzata da una condizione di finanza pubblica divenuta nel tempo sempre più problematica, obbliga ad un inasprimento delle condizioni di accessibilità al fondo e quindi a scelte che conducono ad una tendenziale restrizione dell'area del disagio abitativo sulla quale esso può intervenire; in alternativa – ma potrebbe rendersi necessario assumere tale decisione in aggiunta - all'azione sui valori dei parametri, l'amministrazione potrebbe essere indotta ad operare sugli importi dei contributi erogati, intervenendo quindi sul grado di efficacia della politica.

Va peraltro osservato che la condizione di incertezza alla quale è assoggettato ogni singolo nucleo, tanto con riferimento all'importo del contributo quanto alla possibilità stessa di riceverlo permanerebbe anche nell'ipotesi che da un anno all'altro restassero invariate sia le condizioni di eleggibilità quanto quelle di assegnazione di questa specifica politica. Non va, infatti, trascurato il fatto che il vincolo di bilancio al quale è costantemente assoggettata la gestione del fondo, impedisce il soddisfacimento dell'intero fabbisogno finanziario generato da tutti i potenziali beneficiari del fondo. È dalla comparazione della condizione di ogni singolo nucleo familiare con quelle dei nuclei concorrenti che si stabilisce la sua elezione a beneficiario del fondo. Ma la condizione che in un dato anno garantisce ad una famiglia l'erogazione del contributo, l'anno successivo può essere profondamente ridefinita con l'ingresso di nuclei familiari che versino in condizioni di bisogno più accentuate. Ciò può, da solo, causare l'espulsione dall'area di operatività del fondo di nuclei familiari che ne hanno beneficiato in precedenza.

È evidente che l'elevata incertezza alla quale ogni nucleo familiare è assoggettato circa la possibilità di percepire nel tempo il contributo – se, ovviamente, la sua condizione di disagio abitativo resta inalterata – disincentiva un comportamento remissivo di fronte a ogni possibile tentativo esperito da parte del locatore di assorbire nel canone l'importo erogato dal fondo. Non va peraltro trascurato il particolare della durata pluriennale dei contratti che rende del tutto immotivata un'eventuale pretesa, di aumento del canone nella misura del contributo pubblico, avanzata in un qualsiasi altro anno che non sia quello della loro sottoscrizione o rinnovo. Si potrebbe eccepire che è proprio in coincidenza di tali ricorrenze che i proprietari delle abitazioni fanno lievitare i canoni dai loro livelli di mercato dell'importo corrispondente al contributo pubblico. Essi farebbero affidamento sul fatto che gli incrementi dei canoni sarebbero a costo zero per i locatari, continuando questi ultimi a pagare le stesse somme pagate in precedenza. Se ciò dovesse effettivamente verificarsi la politica adottata per intervenire sul disagio abitativo originato dall'insufficienza di reddito sarebbe assolutamente e palesemente priva di ogni efficacia.

Affinché questa eventualità possa effettivamente avverarsi è necessaria una concomitanza di circostanze la cui concretizzazione presenta rilevanti gradi di aleatorietà. La principale

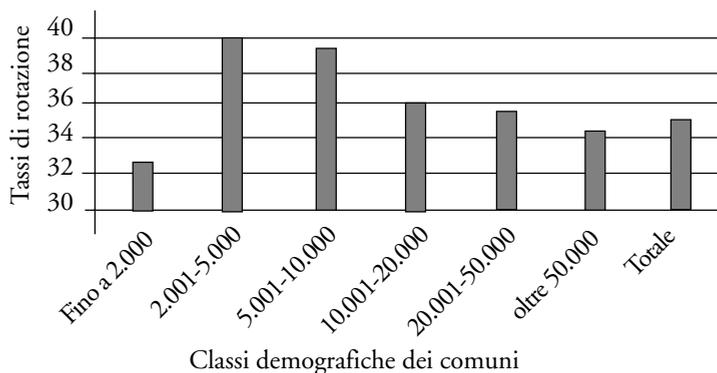
di tali circostanze è individuabile nel fatto che il locatario non può sapere in anticipo se il nucleo familiare al quale dà in locazione l'alloggio riceverà il contributo del fondo; né può avere la certezza di potere continuare a riceverlo negli anni successivi, nell'ipotesi in cui lo abbia ricevuto nell'anno di sottoscrizione del contratto. Per di più, non va neanche ignorata la circostanza che il contratto di locazione è condizione indispensabile per concorrere al contributo del fondo, e che pertanto va sottoscritto prima della presentazione della domanda di accesso al beneficio. Il locatario disponibile o costretto ad un comportamento collusivo con gli interessi del proprietario dell'abitazione, sarebbe il solo a sopportare le conseguenze economiche dell'incertezza connessa all'elevato tasso di rotazione potenziale – ma, da questi nostri primi risultati, anche effettivo – dei beneficiari del fondo.

Le elaborazioni che abbiamo svolto sulla rotazione dei beneficiari da un anno all'altro mettono in evidenza anche la difficoltà di individuare particolari categorie di nuclei familiari con più possibilità di conservare il diritto a percepire il contributo da un anno all'altro. Non è, infatti, stato possibile selezionare variabili che influenzino in misura rilevante i tassi di rotazione dei percettori dei contributi del fondo. Con riferimento alla dimensione demografica dei comuni erogatori ed al luogo di nascita dei beneficiari è stato possibile calcolare i tassi relativi per 16.074 nuclei, sui 24.885 beneficiari del 2001, che hanno ricevuto il contributo anche nel 2002.

Dall'osservazione del grafico 18 risulta evidente che la dimensione del comune non influisce in maniera univoca sul tasso di rotazione dei beneficiari.

Ci si sarebbe potuto attendere che all'aumentare della dimensione del comune crescesse anche la percentuale dei nuclei familiari che non riesce a permanere nell'area di

Grafico 18. Tassi di rotazione dei beneficiari del fondo nel 2001 per classi demografiche dei comuni. (Numero casi considerati 24.885)



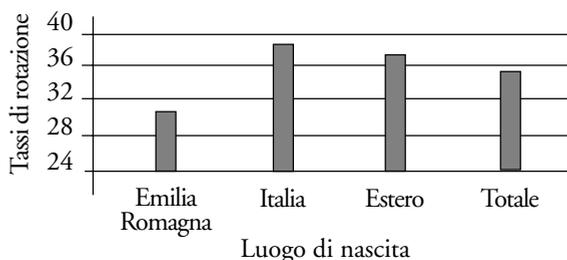
Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

operatività del fondo passando da un anno all'altro. I risultati delle nostre elaborazioni mostrano, invece, che i tassi di rotazione sono superiori al valore medio generale nei piccoli comuni che al censimento del 2001 avevano una popolazione residente oscillante tra i 2.001 e i 10.000 mila abitanti. Gli agglomerati urbani più ampi, quelli con più di 50.000 abitanti, che comprendono tutti i capoluoghi di provincia, sono gli unici, insieme ai piccolissimi comuni con non più di 2.000 abitanti, a mantenersi al di sotto del valore medio.

Anche i tassi di rotazione calcolati per i diversi luoghi di nascita dei beneficiari, non mostrano differenze tali da indurre a ritenere che questa variabile possa avere un'influenza significativa. In questo caso i risultati delle elaborazioni possono essere ritenuti più conformi alle attese. Gli emiliano-romagnoli che nel 2001 avevano ricevuto il contributo, solo in tre casi su 10 non l'hanno conservato anche nel 2002. Questa percentuale è più elevata di 7-8 punti per gli immigrati. Relativamente a questi ultimi, tuttavia, va segnalato che – anche in questo caso contravvenendo alle aspettative – il tasso di rotazione degli immigrati italiani è superiore a quello calcolato per gli immigrati stranieri, i quali ultimi hanno verosimilmente un livello di mobilità territoriale superiore ai primi.

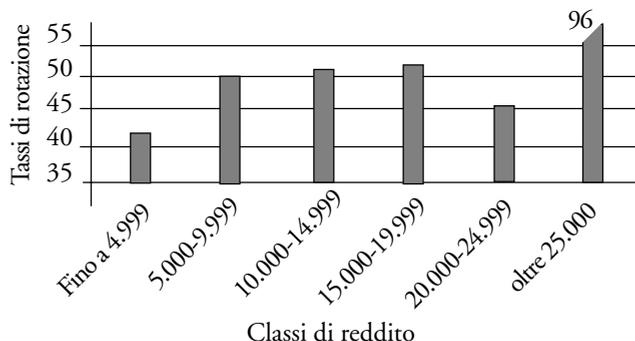
A conferma della indipendenza dei tassi di rotazione dai più importanti parametri di classificazione dei nuclei familiari, essi sono stati calcolati anche per classi di reddito dei beneficiari. I risultati riportati nel grafico 20 mostrano che le classi, nelle quali si addensa la quantità nettamente prevalente dei beneficiari, hanno tutti tassi che si collocano a cavallo del 50%. La punta del 96% toccata nella classe di reddito più elevata ha scarsa significatività in quanto si riferisce ad un numero di casi molto limitato.

Grafico 19. Tassi di rotazione dei beneficiari del fondo nel 2001 per luogo di nascita degli stessi beneficiari. (Numero casi considerati 24.885)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

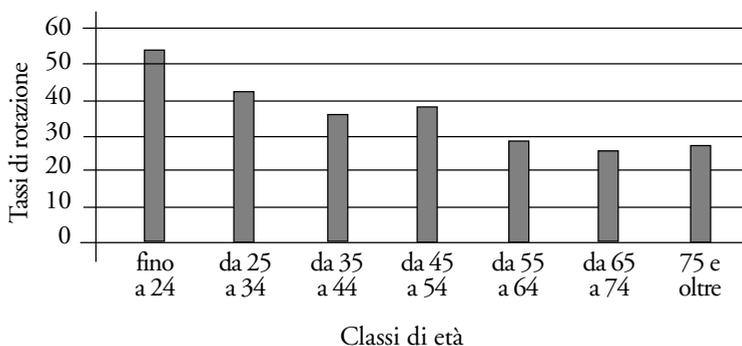
Grafico 20. Tassi di rotazione dei beneficiari del fondo nel 2001 per classi di reddito degli stessi beneficiari. (Numero casi considerati 22.435)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Un aspetto interessante della rotazione dei beneficiari è quello relativo alla distribuzione per classi di età dei richiedenti i contributi. Il risultato delle elaborazioni svolte al riguardo è conforme alle attese.

Grafico 21. Tassi di rotazione dei beneficiari del fondo nel 2001 per classi di età degli stessi beneficiari. (Numero casi considerati 24.873)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

I tassi di rotazione nell'accesso ai contributi diminuiscono con il crescere dell'età dei beneficiari. I nuclei familiari i cui richiedenti i contributi avevano nel 2001 fino a 24 anni di età, per più della metà (per l'esattezza per il 54,1%) nel 2002 non hanno continuato a ricevere il contributo. Questa percentuale si riduce al 26,7% per i beneficiari con un'età di almeno 75 anni. Che i tassi di rotazione siano risultati massimi tra i giovani e minimi tra le persone anziane è coerente con quanto ci si poteva attendere a priori, anche

se, in realtà, le motivazioni che possono concorrere a spiegarli sono varie e tra di loro non sempre convergenti. Con l'età dei beneficiari si riduce la loro mobilità geografica e aumento la stabilità dei loro redditi. Oltre i 60 anni di età si può ritenere che la condizione di pensionati dei beneficiari per la grande parte di essi comporti una forte stabilizzazione dei redditi – i cui aumenti sono dovuti solo agli adeguamenti delle rendite previsti dalle normative – ed anche dei luoghi di residenza. Per contro la condizione dei giovani è caratterizzata da una elevata mobilità geografica e da una forte instabilità dei redditi, fenomeni originati sia dall'accresciuta flessibilità del mercato del lavoro che dalle trasformazioni della geografia economica. Ma questi due fenomeni agiscono in maniera contrastante sui tassi di rotazione nell'accesso al fondo. Elevati flussi migratori da e per la regione influiscono positivamente sul tasso di rotazione. Al contrario la forte flessibilità del mercato del lavoro – un fenomeno ovviamente che non caratterizza solo la regione Emilia-Romagna – alternando periodi di occupazione a periodi di inattività lavorativa, comporta forti oscillazioni dei redditi, più facilmente verso il basso che verso l'alto. Ma la stazionarietà o l'abbassamento del livello dei redditi, opera tendenzialmente in direzione opposta ad un turn-over tra i beneficiari del fondo. Infatti, i soggetti occupati in impieghi non stabili più difficilmente migliorano, da un anno all'altro, la propria condizione economica in misura tale da essere espulsi dall'area di elezione a beneficiario disegnata dai criteri di inclusione stabiliti dal decisore politico. È più verosimile invece un possibile regresso della condizione economico-reddituale, che permetta di conservare il diritto a concorrere al contributo anche nell'ipotesi – niente affatto irrealistica – che l'insufficienza delle risorse finanziarie disponibili induca ad adottare criteri via via più restrittivi di selezione dei beneficiari.

Gli elevati tassi di rotazione tra i beneficiari appartenenti alla classe di età fino a 24 anni, ma anche tra quelli della classe di età immediatamente successiva – dove il tasso di rotazione supera abbondantemente il 40% - indurrebbe a ritenere che gli impulsi alla rotazione riconducibili ai flussi migratori, agiscano con maggiore forza della spinta alla stabilizzazione dei beneficiari attribuibile alle oscillazioni del reddito.

3.2. L'evoluzione della condizione economica

Il punto da cui partire per una valutazione delle modificazioni intervenute nella condizione abitativa della popolazione esaminata, può essere individuato nell'evoluzione della sua situazione economica.

Nel corso di un anno, la condizione reddituale dell'insieme dei beneficiari sembra aver subito un miglioramento non trascurabile. Il reddito totale è cresciuto dell'8,7% e quello medio familiare è aumentato di oltre 1.000 euro, passando dai 11.894 del 2001 ai 12.934 del 2002.

Nel complesso della popolazione studiata ed anche all'interno delle singole classi si verificano rilevanti cambiamenti della situazione economica dei nuclei familiari. Pren-

dendo a riferimento la distribuzione dei nuclei per classi di reddito nel 2001 e confrontandola con quella del 2002 si evidenzia che l'incremento del reddito dell'intera popolazione è il prodotto di un rilevante flusso migratorio tra le diverse classi, con una netta prevalenza dei casi di miglioramento della condizione reddituale familiare.

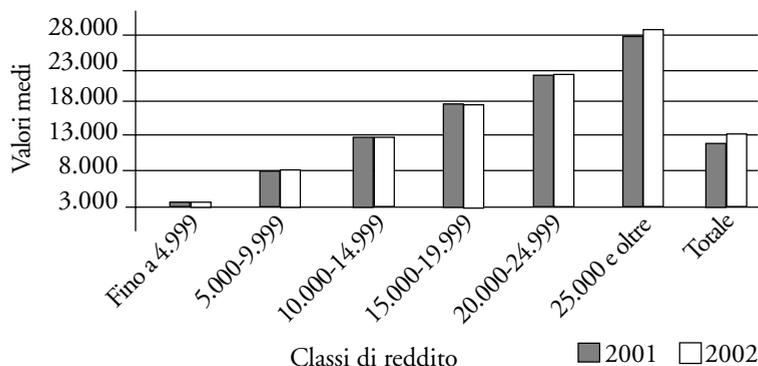
Tabella 19. Distribuzione del numero e del reddito dei soggetti che hanno beneficiato del fondo sia nel 2001 che nel 2002

Classi di reddito	2001	2002	Variazioni assolute	Variazioni relative
Numero beneficiari				
Fino a 4.999	1.250	992	-258	-20,6
Da 5.000 a 9.999	2.978	2.655	-323	-10,8
Da 10.000 a 14.999	3.925	3.708	-217	-5,5
Da 15.000 a 19.999	2.274	2.592	318	14,0
Da 20.000 a 24.999	610	922	312	51,1
25.000 e oltre	187	355	168	89,8
Totale	11.224	11.224	0,0	0,0
Reddito dei beneficiari (euro x 1.000)				
Fino a 4.999	4.444	3.627	-817	-18,4
Da 5.000 a 9.999	22.652	20.101	-2.551	-11,3
Da 10.000 a 14.999	49.105	46.721	-2.384	-4,9
Da 15.000 a 19.999	38.714	44.322	5.609	14,5
Da 20.000 a 24.999	13.373	20.303	6.929	51,8
25.000 e oltre	5.207	10.101	4.894	94,0
Totale	133.496	145.175	11.679	8,7

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

I beneficiari che da un anno all'altro hanno cambiato la classe di reddito di appartenenza sono il 35% del totale; un nucleo familiare su quattro ha migliorato la propria condizione economica, mentre uno su dieci l'ha peggiorata. I miglioramenti hanno riguardato soprattutto i soggetti appartenenti alle classi di reddito più basse, sebbene un certo numero di essi abbia fatto registrare una contrazione del reddito. La riduzione ha interessato principalmente i percettori di redditi che, nella nostra scala, possono essere considerati più elevati.

Grafico 22. Valore (in euro) del reddito medio per classi di reddito nel 2001 e nel 2002. (Numero casi considerati 11.224)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Se, anziché assumere come indicatore della variabilità del reddito il passaggio da una classe all'altra, consideriamo gli aumenti ed i decrementi avvenuti all'interno di ogni classe, troviamo che nel corso di un anno le famiglie che hanno mantenuto il livello iniziale di reddito costituiscono una quota notevolmente più bassa del 65% che si ricava osservando i movimenti tra le classi di reddito.

Per evidenziare questa minore stabilità reddituale si è provveduto a distribuire gli appartenenti ad ogni classe di reddito nel 2001 per classi di variazioni del reddito tra questo stesso anno ed il 2002. I risultati di queste elaborazioni sono riportati nella tabella 20 della pagina seguente.

La classe di variazione con la più elevata frequenza è quella in cui sono registrati gli incrementi ed i decrementi dei redditi oscillanti tra il -5% e il +5%; si può ritenere che le 4.935 famiglie che vi appartengono non abbiano sostanzialmente subito alcuna variazione del reddito: per 1.698 di esse il suo valore è rimasto identico nei due anni, e per le restanti – addensate soprattutto nelle classi di reddito più basse – le variazioni in più o in meno hanno comportato perdite e guadagni di qualche decina di euro, che diventano alcune centinaia per i beneficiari con redditi più elevati. Almeno con riferimento ai nuclei rientranti nella classi di reddito più piccole, si può ritenere che anche le variazioni che si mantengono entro il +10%, non abbiano modificato la condizione economica dei percettori di quei redditi. Nel complesso possiamo, quindi, ritenere che il 55% dei nuclei che hanno beneficiato del fondo, non abbia modificata la condizione economica iniziale in misura tale da poter influire sulla loro condizione abitativa.

Dei restanti beneficiari, circa 1.450 nuclei, pari al 13% del loro numero totale, hanno subito una riduzione di reddito superiore al 10%; per poco più di 300 si è ridotto di almeno la metà. Sul versante opposto della distribuzione per classi di incremento trovia-

Tabella 20. Numero dei beneficiari e importo delle variazioni del reddito per classe di reddito di appartenenza nel 2001 e per classi di variazioni percentuali del reddito tra il 2001 e il 2002

Classi di variazioni del reddito	Classi di reddito 2001						
	Fino a 4.499	Da 5.000 a 9.999	Da 10.000 a 14.999	Da 15.000 a 19.999	Da 20.000 a 24.999	25.000 e oltre	Totale
	Numero beneficiari						
Da -75,01 a - 100,00	10	27	27	19	4	2	89
Da -50,01 a - 75,00	24	67	82	35	19	10	237
Da -25,01 a - 50,00	32	125	173	110	60	43	543
Da -10,01 a - 25,00	33	118	190	150	61	32	584
Da -5,01 a - 10,00	12	93	106	85	34	8	338
Da -5,00 a +5,00	408	1.265	1.872	1.082	242	66	4.935
Da +5,01 a +10,0	42	131	319	267	64	15	838
Da +10,01 a +25,0	56	294	569	317	85	8	1.329
Da +25,01 a +50,00	97	305	315	148	32	2	899
Da +50,01 a +75,00	126	217	136	42	5	1	527
Da +75,01 a +100,00	53	124	78	18	4	0	277
+100,01 e oltre	357	212	58	1	0	0	628
Totale	1.250	2.978	3.925	2.274	610	187	11.224
Importo delle variazioni del reddito (in migliaia di euro)							
Da -75,01 a - 100,00	- 29	- 182	- 287	- 266	- 70	- 53	- 888
Da -50,01 a - 75,00	- 51	- 337	- 610	- 365	- 245	- 147	- 1.755
Da -25,01 a - 50,00	- 40	- 370	- 786	- 680	- 448	- 466	- 2.790
Da -10,01 a - 25,00	- 20	- 155	- 395	- 433	- 231	- 142	- 1.376
Da -5,01 a - 10,00	- 3	- 53	- 97	- 106	- 55	- 16	- 330
Da -5,00 a +5,00	18	93	214	134	22	7	489
Da +5,01 a +10,0	12	72	300	329	103	31	847
Da +10,01 a +25,0	39	412	1.152	862	290	34	2.789
Da +25,01 a +50,00	143	825	1.376	894	234	16	3.488
Da +50,01 a +75,00	269	1.024	1.015	425	68	14	2.816
Da +75,01 a +100,00	155	810	830	259	74	0	2.129
+100,01 e oltre	3.010	2.342	881	27	0	0	6.260
Totale	3.503	4.483	3.593	1.080	- 258	- 722	11.679

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

mo i 3.660 beneficiari il cui reddito è aumentato di almeno il 10%; per poco più di 1.400 (13% del totale) il reddito è cresciuto di almeno il 50% e per 628 è almeno raddoppiato. La quasi totalità dei nuclei che hanno fatto registrare un netto miglioramento

del reddito è concentrata nelle tre classi di reddito il cui limite massimo non raggiunge i 15 mila euro. Essendo essi censiti tra i beneficiari dei contributi nel 2002, è evidente che l'accrescimento del reddito registrato non è stato comunque sufficiente a proiettarli fuori dall'area del disagio sulla quale interviene il fondo. Tuttavia, quando la dimensione assoluta dell'aumento è significativa, l'elevamento del livello di reddito potrebbe avere influito sulla condizione abitativa delle famiglie interessate.

Se le modifiche nella condizione reddituale delle famiglie hanno o non hanno avuto riflessi anche nella fruizione dei servizi abitativi è una questione che necessita di approfondimento e sulla quale influiscono una pluralità di problematiche, che impediscono interpretazioni meccanicistiche in base alle quali ad un aumento ed a una diminuzione dell'ammontare del reddito conseguono simmetricamente un miglioramento ed un peggioramento della condizione abitativa. Il rapporto tra queste due condizioni è molto meno lineare, con la conseguenza che l'influenza su di esso delle eventuali variazioni – intervenute contemporaneamente a quelle del reddito – in fattori di ordine demografico, nell'importo del canone di locazione, delle caratteristiche delle abitazioni ecc., può non assicurare la univocità dello stesso rapporto.

Un primo aspetto della variazione del reddito che ha attinenza con la condizione abitativa riguarda l'origine di tale variazione. Il miglioramento o il peggioramento della condizione economica di un nucleo familiare, può essere dovuto o a nuovi ingressi sul mercato del lavoro di suoi componenti, oppure alla percezione di maggiori redditi da un anno all'altro da parte dei soggetti che già in precedenza svolgevano un'attività remunerata o percepivano contributi, rendite ecc.. Le informazioni raccolte nel nostro archivio non permettono di indagare direttamente nessuno dei due aspetti della questione: non disponiamo, infatti, di dati relativi alle attività lavorative dei componenti le famiglie. Tuttavia, è possibile ricavare qualche indizio sulla questione sottoponendo ad ipotesi restrittive l'interpretazione dei dati disponibili. In particolare, si è ritenuto di assumere la variazione della numerosità familiare come rappresentativa dell'ingresso nel e dell'uscita dal mondo del lavoro; inoltre, le variazioni di reddito delle famiglie che non hanno modificato la loro numerosità sono state attribuite all'aumento o alla diminuzione dei guadagni dei componenti già percettori di reddito nel primo dei due anni considerati. Non è, ovviamente, necessario sottolineare che entrambe queste ipotesi forniscono una rappresentazione dei fenomeni molto semplificata e parziale rispetto alla complessità delle situazioni reali. Così, anche restando inalterato il numero di componenti di una famiglia, è evidente che il numero di quelli dediti ad una attività remunerata può variare; la variazione della numerosità della famiglia può essere del tutto indipendente dal rapporto dei suoi membri con il mercato del lavoro.

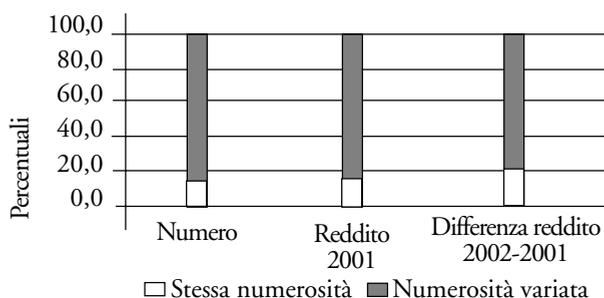
Con la segnalazione di questi limiti, si è, comunque, ritenuto utile svolgere delle elaborazioni in cui le variazioni dei redditi sono state attribuite ad una modifica del numero di percettori nei casi in cui è variato il numero dei componenti la famiglia; parimenti,

quando tale numero resta costante le variazioni dei redditi sono ritenute il risultato di un cambiamento nel reddito percepito dagli stessi componenti la famiglia.

È evidente che in entrambi i casi un accrescimento del reddito fa aumentare la capacità di spesa ed anche la possibilità di elevare il livello di benessere della famiglia; una riduzione opera, ovviamente, in direzione contraria. Se e in quale misura tutto ciò si riversi anche in un miglioramento o peggioramento del disagio abitativo, soprattutto di quello fisico, è difficile da valutare, anche per la brevità del lasso temporale che è possibile esaminare.

La quota nettamente prevalente dei nuclei familiari esaminati ha mantenuto inalterata la sua dimensione. Quelli che, invece, l'hanno modificata sono 1.747, cioè circa una ogni sei; nel 2001 il loro reddito ammontava a poco più di 22 milioni di euro (corrispondente al 16,6% del totale) e nel 2002 risultava aumentato di 2,7 milioni, quasi un quarto della crescita totale.

Grafico 23. Distribuzione del numero dei beneficiari, del loro reddito nel 2001 e della differenza di reddito tra il 2002 e il 2001 per numerosità dei nuclei familiari. (Numero casi esaminati 11.224)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

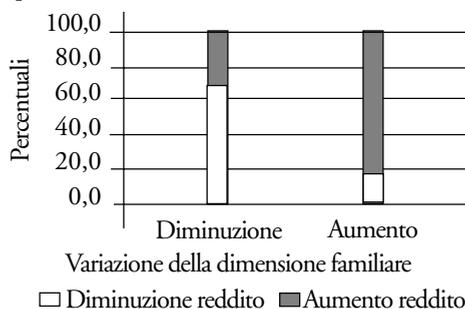
Le informazioni raccolte nella tabella 21 sembrano avvalorare l'ipotesi più sopra formulata, circa la concordanza di segno tra variazioni del reddito e variazioni del numero di componenti la famiglia. Si constata, infatti, che la maggioranza delle famiglie che hanno avuto una riduzione del numero dei loro componenti, ha subito anche una perdita di reddito tra il 2001 e il 2002; il contrario è, invece, successo alle famiglie la cui numerosità è aumentata. La convergenza tra le dinamiche delle due variabili, risulta ancora più evidente se dal computo escludiamo le famiglie che hanno fatto registrare un'oscillazione così modesta del reddito da potere ritenere che esso sia restato sostanzialmente lo stesso. Le famiglie diventano 1.265, delle quali 929 hanno aumentato la loro dimensione e le restanti l'hanno diminuita. L'81,5% delle famiglie che sono diventate più numerose ha anche accresciuto il proprio reddito, mentre lo ha ridotto il 69% di quelle che si sono rimpicciolite. Il nesso è reso visivamente nel grafico 24.

Tabella 21. Distribuzione del numero dei beneficiari che hanno avuto una variazione del reddito per variazione della numerosità familiare

	Variazione della numerosità familiare		
	Valori assoluti		
Variazione reddito	Diminuzione	Aumento	Totale
Diminuzione	232	172	404
Costante	90	392	482
Aumento	104	757	861
Totale	426	1.321	1.747
	Valori percentuali		
Diminuzione	54,5	13,0	23,1
Costante	21,0	29,7	27,6
Aumento	24,4	57,3	49,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Grafico 24. Distribuzione delle 1.265 famiglie che hanno fatto registrare un aumento o una diminuzione del reddito per variazione della numerosità familiare



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Vi è un indizio che può essere portato a sostegno del legame, ipotizzato più sopra, tra le variazioni di reddito-numerosità familiare-numero di percettori di reddito. La distribuzione per luogo di nascita dei beneficiari del fondo che nel periodo esaminato hanno variato entrambe le variabili in esame, mette in luce la netta prevalenza di immigrati sia italiani che stranieri. Tra i nuclei familiari per i quali sono state verificate queste condizioni, il 57% è, infatti, costituito da soggetti provenienti dall'estero ed il 30% da beneficiari immigrati in Emilia-Romagna da altre regioni italiane.

Tabella 22. Distribuzione delle 1.265 famiglie che hanno fatto registrare una variazione sia del reddito che del numero di componenti per luogo di nascita dei beneficiari

Luogo di nascita	N° nuclei	2001		Variazioni 2001-2002	
		N° componenti	Reddito	N° componenti	Reddito
Stesso comune	86	216	1.099,8	6	24,7
Stessa provincia	74	174	1.006,0	4	79,6
Emilia-Romagna	22	53	299,6	-6	-8,4
Italia	392	1.154	4.951,8	166	998,9
Estero	691	1.936	8.257,8	678	1.581,8
Totale	1.265	3.533	15.615,0	848	2.676,5

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Nel caso degli immigrati, soprattutto di quelli stranieri, alcune evidenze statistiche confermerebbero l'ipotesi che la variazione della numerosità familiare possa essere strettamente connessa alla domanda di lavoro. La variazione del reddito potrebbe, quindi, dipendere in misura rilevante dall'ingresso in e dall'uscita dalla regione di forza lavoro, anche se non sembra rilevabile una perfetta biunivocità tra i due fenomeni, come si può osservare dalla lettura della tabella 23 relativa agli immigrati stranieri. Il 65% delle famiglie straniere che hanno diminuito la propria dimensione ha avuto anche un calo di reddito; sono 78 e in un anno hanno fatto registrare una riduzione di 104 componenti e

Tabella 23. Distribuzione delle famiglie di immigrati stranieri che hanno fatto registrare una variazione sia del reddito che del numero di componenti

				Numero nuclei	Numero componenti	Importo reddito	
Variazione dimensione familiare	Diminuzione	Variazione reddito	Diminuzione	78	-104	-571.416	
			Aumento	45	- 67	181.256	
			Totale	123	-171	-390.160	
	Aumento	Variazione reddito	Diminuzione	108	164	-368.922	
			Aumento	460	685	2.340.882	
			Totale	568	849	1.971.960	
	Totale			Diminuzione	186	60	-940.338
				Aumento	505	618	2.522.138
				Totale	691	678	1.581.800

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

di 0,57 milioni di euro. Per contro l'81% delle 568 famiglie la cui dimensione è aumentata, ha fatto registrare anche un aumento di reddito; le 685 persone che, in un anno, si sono aggiunte a quelle che già facevano parte di tali famiglie, hanno percepito un reddito medio di 3.417 euro, per un importo complessivo di 2,34 milioni di euro; il reddito medio dei nuovi componenti è stato di circa 900 euro più basso di quello delle persone che già appartenevano a quelle famiglie.

3.3. L'andamento dei canoni

Le elaborazioni relative alle variazioni intervenute negli importi dei canoni pagati rivelano una loro sostanziale staticità nel passaggio dal 2001 al 2002. Nel complesso i nuclei familiari che compongono l'archivio esaminato spendevano per il pagamento dei canoni 73,8 milioni di euro nel 2001 e 75,9 nel 2002; l'incremento di 2,1 milioni di euro corrisponde al 2,8% dell'ammontare iniziale.

Il canone che ogni singola famiglia paga può variare nel corso del tempo principalmente per due ragioni. Innanzi tutto ciò può avvenire a seguito di un cambiamento dell'abitazione; in questo caso il canone può tanto diminuire quanto aumentare. La riduzione della spesa può anche essere giustificata da una riduzione della dimensione del nucleo familiare a cui consegue il trasferimento da un'abitazione ad un'altra più piccola e quindi meno costosa. In questo caso la riduzione del canone non determina un peggioramento del disagio abitativo fisico. Peggiora invece la condizione abitativa quando si è costretti a cambiare casa per ridurre l'onere del canone sul reddito, ma il numero dei componenti il nucleo familiare resta lo stesso.

Anche un aumento del canone può conseguire da un cambiamento dell'abitazione. Se tale cambiamento avviene in costanza dell'ampiezza della famiglia un eventuale aggravio del disagio abitativo di origine economica potrebbe anche comportare un contestuale miglioramento nella disponibilità di spazi. Se l'aumento del canone e della superficie dell'abitazione sono giustificati dall'aumento dell'ampiezza della famiglia è possibile, ed anche probabile, che la condizione di disagio complessivo non subisca alterazioni; in ragione della condizione economica caratterizzante i beneficiari del fondo, non si considera l'ipotesi di un cambiamento di abitazione motivata dal desiderio di migliorare la qualità dell'abitare, trasferendosi in un alloggio più grande o in una zona di maggiore pregio urbanistico.

L'altra ragione per cui il canone può variare, ma solo in aumento, è la sua indicizzazione alla dinamica inflazionistica, misurata con un indice dei prezzi. La misura dell'adeguamento dei canoni ai prezzi è oggetto della negoziazione tra le parti. Contrattualmente, in genere, l'incremento percentuale da applicare per la rivalutazione dei canoni, non eccede la crescita percentuale dei prezzi. Se anche i redditi crescono almeno allo stesso ritmo, il rapporto canone/reddito resta inalterato.

Tra le due ragioni che possono determinare una crescita dei canoni da un anno all'al-

tro quest'ultima è evidentemente la più ricorrente. Ne consegue che le variazioni dei singoli canoni sono relativamente contenute.

Il grafico 25 è disegnato elaborando le informazioni riportate nella tabella 24. In esso è immediatamente percettibile che, nel giro di un anno, la quota nettamente prevalente dei nuclei considerati nel corso di un anno non ha cambiato la propria classe di canone. È evidente, tuttavia, che il risultato più interessante delle elaborazioni sottostanti il grafico è la quota non irrisoria di nuclei che ha cambiato classe.

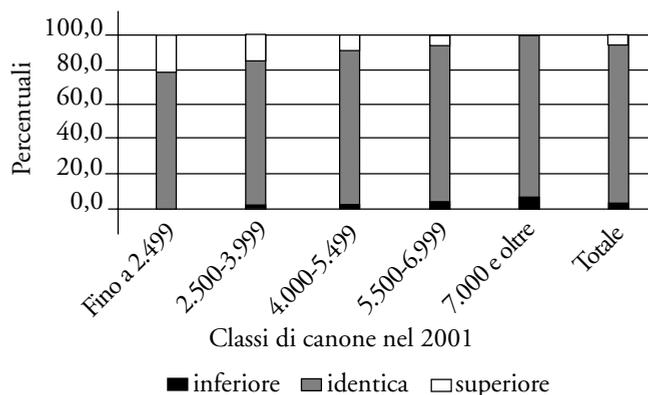
Si sono trasferiti dalla classe di appartenenza iniziale ad un'altra oltre 2.150 nuclei, pari al 13% del totale: un 3% ha migliorato la propria condizione, mentre per il restante 10% la migrazione ha comportato il passaggio ad una classe di canone superiore. Que-

Tabella 24. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 per classi di canone di appartenenza nel 2001 e nel 2002

Classi di canone 2001	Classi di canone 2002					Totale
	< 2.500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	7.000 e oltre	
< 2.500	1.053	192	76	18	1	1.340
da 2.500 a 3.999	74	3.652	484	91	39	4.340
da 4.000 a 5.499	53	139	5.248	453	75	5.968
da 5.500 a 6.999	4	69	90	3.024	222	3.409
7.000 e oltre	1	15	21	45	911	993
Totale	1.185	4.067	5.919	3.631	1.248	16.050

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Grafico 25. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 per classe di canone di appartenenza nel 2001 e per collocazione nel 2002 in una classe di canone superiore, identica o inferiore a quella iniziale. (Numero casi esaminati 16.050)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

st'ultimo fenomeno è stato particolarmente accentuato per la classe di canone più piccola (un nucleo su cinque è passato ad una classe superiore) ed in quella racchiusa tra i 2.500 e i 3.999 euro, dove il 14% degli appartenenti ad essa nel 2001, l'anno successivo si è collocata in classi che richiedono una spesa per canone maggiore.

L'analisi dell'evoluzione dei canoni come migrazioni da una classe ad un'altra è utile per indirizzare gli approfondimenti successivi, ma non è di per sé sufficiente alla comprensione del fenomeno. Paradossalmente essa enfatizza al tempo stesso sia gli aspetti di staticità che di evoluzione dei canoni. Per evidenziare quest'ultimo aspetto si può rilevare come il passaggio dalle classi di canone del 2001 a quelle del 2002 sia avvenuto principalmente tra classi contigue: i nuclei che hanno cambiato classe nel 2002 appartenevano nel 2001 a quella immediatamente superiore o inferiore. In sostanza qualunque fosse la classe iniziale nel 2001, la maggioranza dei nuclei l'anno successivo si è trovata nella classe ad essa più prossima. Ciò è avvenuto per il 68% dei nuclei che sono passati in una classe inferiore e per il 70% di quelli passati in una classe superiore. Ora, per il passaggio da una classe a quella confinante è sufficiente anche una piccola variazione se il canone di partenza è molto prossimo ai valori limite della classe. Soprattutto i passaggi alle classi superiori potrebbero pertanto essere stati determinati anche da aumenti dei canoni dovuti al solo adeguamento del loro importo alla dinamica dei prezzi.

Per tentare di valutare gli effetti della dinamica dei canoni sulle condizioni del disagio abitativo è quindi necessario provare ad affinare l'analisi. Con questo obiettivo sono state costruite le classi di variazione dei canoni riportate nella tabella 25.

Per la maggioranza dei nuclei considerati tra il 2001 ed il 2002 è aumentato, seppure di poco, il canone da pagare; un 8,7% del loro numero complessivo ha, però, fatto registrare una diminuzione.

Per i tre quarti dei beneficiari il canone non è variato oppure è variato in misura molto contenuta. Poco più di un terzo del numero complessivo dei nuclei, da un anno all'altro, non ha fatto registrare alcun incremento della spesa per l'affitto, neanche quello derivante dall'adeguamento del canone alla dinamica inflazionistica. Questa invarianza riscontrata in un numero così elevato di casi è difficilmente spiegabile. La sola ragionevole motivazione che può essere addotta è che le presentazioni delle domande di contributo per il 2001 e per il 2002 siano avvenute in un tempo racchiuso tra due adeguamenti del canone alla dinamica dei prezzi. I piccolissimi aumenti del canone inferiori a $\pm 1\%$ si possono attribuire ad arrotondamenti o errori materiali di trascrizione. Così può essere spiegato il 2,7% per cento dei casi che ha registrato un aumento compreso tra +0,1 e +0,9% e l'1,5% di quelli per i quali il canone si è ridotto tra il -0,1 e il -0,9%.

L'incremento entro il 3% dovrebbe essere realisticamente ritenuto – dato l'incremento dell'indice dei prezzi ai quali è agganciato l'adeguamento dei canoni – il limite entro il quale gli aumenti sono dovuti all'applicazione delle clausole contrattuali di indicizzazione. A questo aumento sono stati assoggettati i canoni di un terzo dei nuclei considerati.

Tabella 25. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 per classe di canone di appartenenza nel 2001 e per classe di variazione del canone tra il 2001 e il 2002

Classi di variazione del canone 2001-2002	Classi di canone 2001					
	< 2.500	da 2.500 a 3.999	da 4.000 a 5.499	da 5.500 a 6.999	7.000 e oltre	Totale
	Valori assoluti					
<-50,1	4	5	12	13	9	43
Da -25,1 a -50,0	12	50	107	76	32	277
Da -10,1 a -25,0	8	43	88	60	53	252
Da -3,1 a -10,0	24	91	111	83	27	336
Da -1,0 a -3,0	15	73	100	45	16	249
Da -0,1 a -0,9	23	82	74	49	13	241
0	503	1.426	1.986	1.285	340	5.540
Da +0,1 a +0,9	39	129	161	80	31	440
Da +1,0 a +3,0	281	1.309	2.163	1.203	361	5.317
Da +3,1 a +10,0	145	524	710	344	81	1.804
Da +10,1 a +25,0	71	234	259	128	27	719
Da +25,1 a +50,0	47	180	126	33	1	387
>+50,1	168	194	71	10	2	445
Totale	1.340	4.340	5.968	3.409	993	16.050
Valori relativi						
<-50,1	0,3	0,1	0,2	0,4	0,9	0,3
Da -25,1 a -50,0	0,9	1,2	1,8	2,2	3,2	1,7
Da -10,1 a -25,0	0,6	1,0	1,5	1,8	5,3	1,6
Da -3,1 a -10,0	1,8	2,1	1,9	2,4	2,7	2,1
Da -1,0 a -3,0	1,1	1,7	1,7	1,3	1,6	1,6
Da -0,1 a -0,9	1,7	1,9	1,2	1,4	1,3	1,5
0	37,5	32,9	33,3	37,7	34,2	34,5
Da +0,1 a +0,9	2,9	3,0	2,7	2,3	3,1	2,7
Da +1,0 a +3,0	21,0	30,2	36,2	35,3	36,4	33,1
Da +3,1 a +10,0	10,8	12,1	11,9	10,1	8,2	11,2
Da +10,1 a +25,0	5,3	5,4	4,3	3,8	2,7	4,5
Da +25,1 a +50,0	3,5	4,1	2,1	1,0	0,1	2,4
>+50,1	12,5	4,5	1,2	0,3	0,2	2,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Oltre questa soglia si dovrebbe ritenere che gli aumenti siano tutti dovuti ad un cambio di abitazione. Al riguardo qualche perplessità potrebbe sorgere per i nuclei i cui canoni sono aumentati di una percentuale compresa tra il 3,1 ed il 10,0%. Mentre, aumenti che eccedono quest'ultima percentuale, si giustificano solo con lo spostamento dei nuclei interessati da un'abitazione all'altra. Nel complesso questo incremento minimo ha riguardato quasi il 10% dei soggetti che hanno beneficiato del fondo nel 2001; per il 5,2% ha superato il 25% e per il 2,8% addirittura il 50%.

Nelle tabelle 26 e 27 le variazioni dei canoni sono state incrociate con le variazioni intervenute nelle superfici e nel numero di stanze degli alloggi.

La dimensione dell'archivio sul quale è stato possibile svolgere queste elaborazioni si è ristretto in misura rilevante, poiché è elevata la percentuale dei casi in cui non è stata indicata – in un anno o nell'altro – la superficie dell'alloggio o il suo numero di stanze. Forse anche a causa della diversa numerosità delle porzioni di archivio che è stato possibile considerare, i risultati delle due tabelle in questione presentano dei punti di contraddizione con quanto appena più sopra sostenuto. Circa un 15% dei nuclei la cui abitazione non ha fatto registrare una variazione di superficie risultano invece aver subito una variazione del canone: un 11% in aumento ed un 4% in diminuzione. I risultati di più problematica interpretazione riguardano tuttavia i casi di variazione delle superfici. La

Tabella 26. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 per classe di variazione del canone e per variazione della superficie dell'alloggio tra il 2001 e il 2002

Classi di variazione del canone 2001-2002	Variazione superficie			Totale
	Diminuzione	Nessuna	Aumento	
< -50,1	4	11	3	18
Da -25,1 a -50,0	24	117	40	181
Da -10,1 a -25,0	11	59	16	86
Da -3,1 a -10,0	20	92	23	135
Da -1,0 a -3,0	14	82	21	117
Da -0,1 a -0,9	17	65	6	88
0	325	1.945	312	2.582
Da +0,1 a +0,9	25	146	27	198
Da +1,0 a +3,0	288	1.733	267	2.288
Da +3,1 a +10,0	135	627	111	873
Da +10,1 a +25,0	36	205	68	309
Da +25,1 a +50,0	16	118	50	184
> +50,1	31	79	69	179
Totale	946	5.279	1.013	7.238

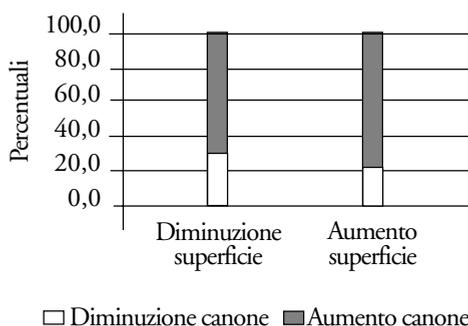
Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

percentuale dei nuclei il cui canone è aumentato, è più elevata di quelli per i quali si è ridotto, sia nel caso in cui la superficie della loro abitazione si è ridotta, che in quello in cui è aumentata.

La percentuale di quelli che essendo passati dalla classe di superficie di partenza ad una più bassa registrano comunque un aumento del canone è più elevata di quella che contraddistingue i nuclei per i quali si è avuto un aumento di entrambe le variabili: 14,3 contro 11,0 per cento. Per contro la percentuale di beneficiari per i quali si è ridotta sia la superficie che il canone è leggermente più bassa della quota di soggetti che ad un aumento della superficie hanno accoppiato una riduzione del canone: 2,2% con 2,5%.

Il nesso tra le dinamiche delle variabili difforme da quello atteso risulta evidente anche limitando l'analisi alle variazioni dei canoni più consistenti, cioè quelle superiori al $\pm 10\%$. Il grafico 26 mostra infatti che anche in questi casi la parte nettamente maggioritaria dei nuclei che è passata in classi di superficie inferiore ha subito un aumento dei canoni.

Grafico 26. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002, che hanno subito una variazione dei canoni di almeno il 10%, per i quali è variata la di superficie dell'alloggio tra il 2001 e il 2002. (Numero casi esaminati 368)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Anche se conserva gli stessi elementi di contraddittorietà emersi nel commento della tabella 26, un quadro leggermente più coerente con le variazioni dei canoni è quello che emerge relazionando l'andamento di questa variabile con la variazione del numero delle stanze.

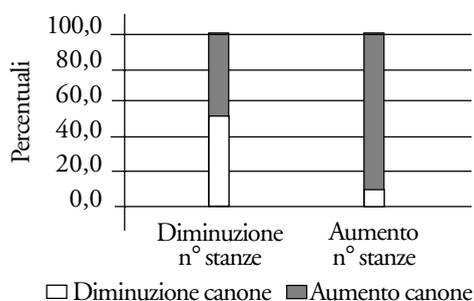
Nel grafico 27 quest'ultima variabile è stata incrociata con variazioni in aumento e in diminuzione del canone del 10%. L'86% dei nuclei il cui numero di stanze è aumentato ha fatto registrare anche un aumento dei canoni; per contro il 55% di quelli che hanno visto ridurre il numero di locali di cui l'abitazione si compone hanno fatto registrare anche una riduzione della spesa per l'affitto.

Tabella 27. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 che hanno subito una variazione dei canoni per variazione del numero di stanze dell'alloggio tra il 2001 e il 2002

Classi di variazione del canone 2001-2002	Variazione stanze			Totale
	Diminuzione	Nessuna	Aumento	
< -50,1	3	12	3	18
Da -25,1 a -50,0	108	58	15	181
Da -10,1 a -25,0	19	48	19	86
Da -3,1 a -10,0	28	81	26	135
Da -1,0 a -3,0	22	75	20	117
Da -0,1 a -0,9	18	53	17	88
0	439	1.648	495	2.582
Da +0,1 a +0,9	37	126	35	198
Da +1,0 a +3,0	403	1.450	435	2.288
Da +3,1 a +10,0	145	548	180	873
Da +10,1 a +25,0	44	169	96	309
Da +25,1 a +50,0	29	98	57	184
> +50,1	32	76	71	179
Totale	1.327	4.442	1.469	7.238

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Grafico 27. Distribuzione dei nuclei che hanno beneficiato del fondo nel 2001 e nel 2002 che hanno subito una variazione dei canoni di almeno il 10% per i quali è variato il numero di stanze dell'alloggio tra il 2001 e il 2002. (Numero casi esaminati 696)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

L'esame contestuale delle variazioni sia dei canoni che dei redditi permette di valutare l'evoluzione del disagio abitativo d'origine economica. La distribuzione per classi di incidenza del canone sul reddito degli oltre 11 mila nuclei per i quali si dispone delle infor-

mazioni relative ad entrambe le variabili in tutti e due gli anni, sembra nel complesso evidenziare un alleggerimento della spesa per gli affitti sui redditi, che è passata dal 37,2% del primo anno al 35,2% del secondo anno. Questo calo di 2 punti percentuali, è il risultato della più accentuata dinamica dei redditi (+8,8%) rispetto a quella dei canoni (+2,8%). Il miglioramento del rapporto canoni/redditi si conserva anche se dal computo escludiamo quei valori del rapporto stesso superiore al 75%, per i quali è più facile l'insorgere del dubbio che possano risentire di errori nella digitazione materiale dei valori di una o di entrambe le variabili.

Il miglioramento complessivo della condizione di disagio abitativo di ordine economico si riflette soprattutto in un aumento del peso delle classi di incidenza più basse ed in una riduzione di quelle più elevate. Il numero di beneficiari del fondo per i quali il canone assorbe non più del 15% del loro reddito ha pesato nel 2002 per il 2,01% contro l'1,29% del 2001; l'aumento del peso ha interessato anche le altre classi di incidenza fino al 35%. La riduzione relativamente più consistente si è avuta nelle due classi più elevate.

Tabella 28. Distribuzione dei beneficiari per classi di incidenza percentuale del canone sul reddito nel 2001 e nel 2002

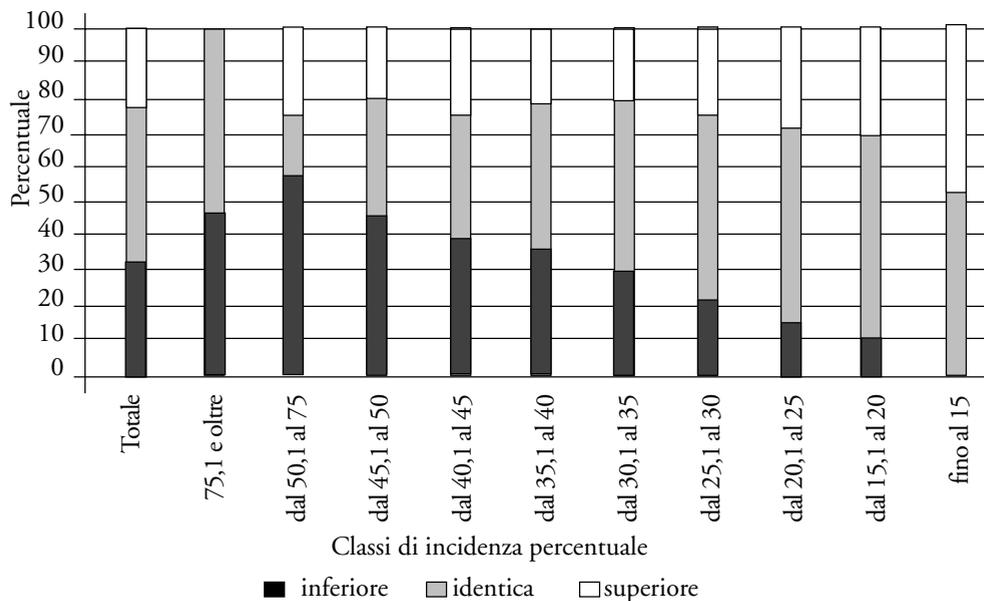
Classi di incidenza percentuale del canone sul reddito	Numero		Peso percentuale	
	2001	2002	2001	2002
Fino al 15	144	225	1,29	2,01
Dal 15,1 al 20	583	717	5,21	6,41
Dal 20,1 al 25	1.267	1.425	11,32	12,74
Dal 25,1 al 30	1.693	1.732	15,13	15,48
Dal 30,1 al 35	1.564	1.572	13,98	14,05
Dal 35,1 al 40	1.193	1.177	10,66	10,52
Dal 40,1 al 45	934	915	8,35	8,18
Dal 45,1 al 50	705	678	6,30	6,06
Dal 50,1 al 75	1.755	1.597	15,69	14,27
Da 75,1 e oltre	1.350	1.150	12,07	10,28
Totale complessivo	11.188	11.188	100,00	100,00

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Ovviamente, la riduzione o l'aumento del peso di ogni classe di incidenza è il saldo delle migrazioni dei nuclei da una classe verso le altre. Il 32% dei nuclei esaminati ha ridotto l'incidenza della spesa per l'affitto sul reddito collocandosi nel 2002 in una classe di incidenza più bassa di quella in cui si trovava nel 2001; per i 22% dei nuclei è successo il contrario, mentre la restante quota del 46% è rimasta nella stessa classe. Come si può osservare dal grafico 28 man mano che si sale dalle classi di minore a quelle di maggiore

incidenza, aumenta la percentuale di nuclei che sono passati in una classe inferiore.

Grafico 28. Distribuzione percentuale per classi di incidenza percentuale del canone sul reddito nel 2001 e per collocazione nelle classi nel 2002. (Casi esaminati 11.188)

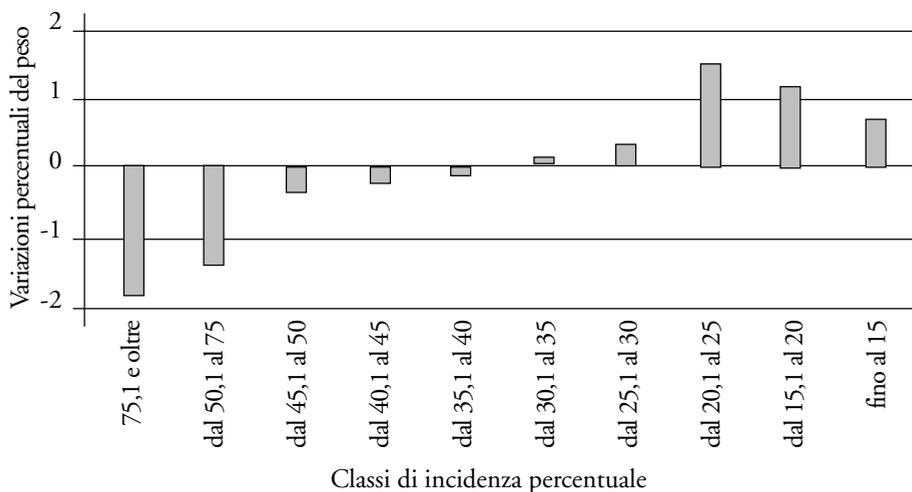


Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Gli spostamenti dei nuclei da una classe all'altra sono stati accompagnati da variazioni nei valori delle due variabili che hanno determinato solo lievi modifiche delle incidenze medie all'interno di ogni classe. Nelle classi in cui è suddiviso l'intervallo delimitato dall'incidenza 20-50%, l'incidenza media si mantiene sempre intorno al valore centrale della classe, muovendosi da un anno all'altro di 1-2 decimi di punti percentuali in più o in meno. Nella prima classe l'incidenza media si riduce dal 12,7% al 12,3%; nella seconda dal 18,1% al 17,9%.

Nella tabella 29 sono stati elaborati i dati relativi ai soli nuclei che hanno fatto registrare un aumento sia del reddito che del canone. Sono quasi 2.440 ed hanno avuto un incremento del reddito di 9,69 milioni di euro e di 939 mila euro del canone. In media l'aumento dei canoni ha assorbito il 9,7% della crescita dei redditi. Si tratta di una quota non trascurabile, anche se inferiore, ovviamente, al livello medio di incidenza dei canoni sui redditi nel 2001 e nel 2002.

Gráfico 29. Differenza tra il 2001 e il 2002 del peso percentuale di ogni classe di incidenza percentuale del canone sul reddito. (Casi esaminati 11.188)



Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

Tabella 29. Distribuzione dei nuclei che hanno subito un incremento sia del reddito che del canone per classi di reddito nel 2001 e per classi percentuali dell'incremento di reddito assorbito dall'incremento del canone

Classi di reddito 2001	Classi percentuali dell'incremento di reddito assorbito dall'incremento del canone						
	Fino al 5,0%	da +5,01 a +10,00	da +10,01 a +15,00	da +15,01 a +20,00	da +20,01 a +25,00	da +25,01 a +50,00	Totale
	Valori assoluti						
Fino a 4.999	174	55	29	28	31	32	349
Da 5.000 a 9.999	303	118	65	76	57	62	681
Da 10.000 a 14.999	337	158	91	53	63	70	772
Da 15.000 a 19.999	163	136	46	27	28	33	433
Da 20.000 a 24.999	60	39	15	5	4	7	130
25.000 e oltre	3	5	2	0	5	0	15
Totale	1040	511	248	189	188	204	2.380

Fonte: Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici

4. Conclusioni

Nelle pagine che precedono è stato svolto un esame dei risultati conseguiti in Emilia-Romagna con la concessione dei contributi monetari previsti dal Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito dalla legge 431/98, che ha riformato la disciplina delle locazioni degli immobili destinati alla residenza. La sua introduzione ha ampliato la gamma degli strumenti con i quali il potere politico contribuisce a risolvere il problema dell'abitazione delle famiglie a più basso reddito. L'erogazione ai locatari di un contributo monetario per il pagamento dell'affitto è una prassi diffusa in molti paesi ad economia di mercato. Questa modalità di intervento sul disagio abitativo originato da una inadeguatezza della capacità economica dei soggetti interessati a far fronte ai canoni di mercato delle abitazioni, permette al potere politico di intervenire per promuovere il benessere dei ceti più deboli della società senza, tuttavia, interferire con i meccanismi di determinazione dei canoni stessi.

L'efficacia di questa politica può essere allora misurata dalla sua capacità di ridurre la quota del reddito familiare, o di un altro indicatore della sua condizione economica, assorbita dalla spesa per il pagamento del canone. Le elaborazioni che abbiamo svolto sulle informazioni raccolte con i bandi per la selezione delle famiglie da ammettere a beneficiare delle risorse finanziarie attribuite al fondo per l'anno 2002 attestano che nella nostra regione l'erogazione dell'integrazione monetaria ha permesso di alleviare in misura significativa il disagio abitativo di un numero considerevole di famiglie. Nel complesso il numero di nuclei familiari ammessi a beneficiare del fondo sono stati 35.565; il numero massimo di essi sui quali è stato possibile svolgere le analisi commentate in precedenza, è stato di poco meno di 33.800, con circa 86.000 componenti. La gestione del fondo è contrassegnata da un buon livello di efficacia: l'erogazione del contributo ha permesso di abbassare di 8 punti percentuali (dal 36,5 al 28,6 per cento) la quota del reddito imponibile assorbito dal pagamento dei canoni. Se fosse stato possibile erogare ad ogni nucleo familiare l'intero importo del contributo che gli sarebbe spettato, il rapporto medio canone/reddito si sarebbe ridotto di altri 5,5 punti percentuali; sono stati soprattutto i nuclei familiari appartenenti alle classi di reddito più basso che hanno potuto maggiormente ridurre l'incidenza dell'ammontare degli affitti sui loro redditi.

Ciò che ha impedito a questo strumento di esplicare la sua piena efficacia è stata la scarsità di risorse finanziarie del quale viene annualmente dotato. L'esperienza dei primi tre anni di operatività del fondo a livello regionale ha fatto emergere un divario crescente tra disponibilità e fabbisogno finanziario. Nell'anno di gestione al quale ci stiamo riferendo, per attribuire ad ogni nucleo eleggibile il contributo che gli sarebbe spettato sarebbero stati necessari 58 milioni di euro, contro i 35 disponibili. Dato il notevole ammontare complessivo di risorse da investire in questa politica, difficilmente i bilanci delle singole regioni potrebbero far fronte al suo finanziamento, per compensare un eventuale

disimpegno dello stato, che finora, seppure in misura insufficiente al fabbisogno, ha stanziato la parte nettamente prevalente dei contributi erogati. La mancanza di una continuità nel tempo delle risorse finanziarie è il solo elemento di rischio in grado di mettere in forse l'operatività futura di questo strumento.

Il fondo costituisce uno strumento che presenta una maggiore versatilità, rispetto ad altre forme di intervento pubblico sul disagio abitativo. La possibilità per ogni singolo nucleo familiare di possedere i requisiti per concorrere all'erogazione elargita dal fondo, dipende principalmente dalla condizione economica familiare del momento. Questa può variare in misura considerevole anche da un anno all'altro, al pari di quanto può verificarsi anche per le altre variabili che definiscono le condizioni di ammissibilità al fondo. La terza parte del lavoro ha posto in luce che da un anno all'altro si registra un tasso di rotazione dei beneficiari non certo trascurabile. Circa un terzo dei nuclei familiari facenti parte dell'archivio dei beneficiari del fondo nel 2001, non sono rinvenibili tra i beneficiari del 2002. L'incertezza circa la possibilità, per ogni singolo nucleo familiare, di continuare a ricevere anche in seguito il contributo percepito in un anno, rende naturalmente estremamente avversi i singoli locatari ad ogni tentativo che possa eventualmente essere esperito dai locatori di tradurre in un aumento dei canoni le integrazioni monetarie erogate dal fondo. Se i contributi fossero traslati sui canoni, e non contribuissero, invece, ad alleviare il disagio abitativo, lo strumento sarebbe privo di qualsiasi efficacia e verrebbe meno ogni sua giustificazione. Ma le elaborazioni svolte sulle variazioni dei canoni fatte registrare tra il 2001 ed il 2002, indicano che per circa i tre quarti dei nuclei familiari interessati la spesa per il pagamento dei canoni è rimasta sostanzialmente immutata, e per la grande parte del restante quarto l'aumento è stato commisurato all'adeguamento dei canoni alla dinamica inflazionistica. Un risultato differente da questo rilevato sarebbe stato alquanto sorprendente, poiché avrebbe comportato un diffuso ricorso al rinnovo dei contratti al solo fine di consentire ai locatori di incrementare i canoni nella misura corrispondente agli importi dei contributi erogati dal fondo. Ma i locatari che avessero accettato di sottostare a tale imposizione, avrebbero assunto su se stessi l'intero rischio – che i tassi di rotazione dei beneficiari attestano esistere – connesso alla possibilità di non continuare a percepire il contributo da un anno all'altro.

Bibliografia

Baldini M., Toso S., 2000, *L'efficacia selettiva dell'Ise e i suoi effetti sulle diverse fasce di beneficiari*, in *Assistenza sociale*, n. 2/3 Edisse Roma

Baldini M., Bosi P., Colombini S., 2004, *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione delle prestazioni sociali agevolate in provincia di Modena*, Centro di analisi delle politiche pubbliche – Università degli studi di Modena e Reggio Emilia, Marzo

Calizzani C., 2003, *Un'applicazione dell'analisi dei gruppi alla valutazione del Fondo*, in Lungarella 2003

Cerea G., 2003, *Rapporto annuale sulle politiche della casa. Anno 2002*, Ires, Milano

Chirichiello G., 1995, *Corso di economia politica di base*, Giappichelli Editore, Torino

Commissione tecnica per la spesa pubblica, anni vari, *Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore sulla situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze.

Einaudi L., 1920, *Il problema delle abitazioni*, Fratelli Treves editori, Milano, 1920 (ristampa anastatica, Confedilizia Edizioni, 2001)

- 1949, *Lezioni di politica sociale*, Einaudi, Torino, (riedito da Einaudi nel 1964 con prefazione di F. Caffè)

Hill M., 2003, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna

Lungarella R., 1999a, *Il fondo sociale per l'affitto. Alcune valutazioni sulle funzioni delle regioni e delle amministrazioni comunali*, Regione Emilia-Romagna

- 1999b, *Le innovazioni nelle politiche per la casa e il fondo per l'affitto. Le scelte dell'Emilia-Romagna*, in *Metronomie*, n. 16

- 2001, *Le politiche per la casa in Emilia-Romagna. Una valutazione*, Clueb, Bologna

- 2003, *Il fondo per l'affitto. Una valutazione dell'esperienza dell'Emilia-Romagna*, Clueb, Bologna

Negri N., Saraceno C., 1996, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Regione Emilia-Romagna, 2003, *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna*, Franco Angeli, Milano

Schiassi A., 2003, *Un quadro comparativo delle scelte delle regioni nella gestione del fondo*, in Lungarella, 2003

