

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Tondani, Davide

20. September 2006

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27/>

MPRA Paper No. 27, posted 07. November 2007 / 00:45

EQUITÀ E CRITERI DI SELETTIVITÀ DEI BENEFICIARI DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA IN EMILIA-ROMAGNA

DAVIDE TONDANI*

SETTEMBRE 2006

Abstract – All'interno dei servizi di welfare state erogati sia a livello locale che nazionale, le politiche abitative pubbliche assumono per loro natura i caratteri propri dei programmi selettivi, per i quali cioè si determina la platea dei beneficiari e si determina il valore della prestazione (nel caso di prestazioni monetarie o di vouchers di spesa) o l'eventuale compartecipazione al costo (nel caso dei programmi in-kind) tramite una prova dei mezzi.

L'utilizzo di strumenti di means testing deve essere effettuato assicurando il rispetto dei criteri di equità orizzontale e verticale nella selezione dei beneficiari.

Questa ricerca analizza il sistema di selezione dei beneficiari e di determinazione dei canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna, allo scopo di verificare l'adeguatezza della normativa vigente ad assicurare, tramite l'utilizzo dell'ISEE, livelli adeguati di equità.

L'analisi empirica è stata compiuta utilizzando la banca dati degli alloggi ERP gestiti dall'Azienda Casa Emilia Romagna (ACER) della Provincia di Parma.

L'insufficiente capacità della normativa nell'assicurare equità orizzontale e verticale ai criteri di selettività spinge a proporre alcune modifiche al sistema di determinazione dei canoni.

Parole chiave: equità, selettività, canoni di locazione

Codici JEL: I38, H43, H83

* Università di Parma, Dipartimento di Economia, Diritto e Finanza Internazionale, davide.tondani@unipr.it. Si ringrazia l'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma per la disponibilità nella cessione dei microdati utilizzati nella simulazione. In particolare un sentito ringraziamento va alla dott.sa Clara Levrieri e al dott. Giuliano Veneziani.

1. Introduzione

Tra i servizi di welfare prodotti e offerti a livello pubblico le politiche abitative – e in particolare la locazione di alloggi pubblici a canone agevolato – per le caratteristiche proprie che caratterizzano questa tipologia di intervento, sono improntate ad una impostazione selettiva.

Questa visione di welfare state si basa sull'utilizzo di una prova dei mezzi, ossia un meccanismo di determinazione, tra l'intera platea dei possibili beneficiari, delle persone eleggibili a godere effettivamente della prestazione sulla base della loro condizione economica¹.

Una politica di selezione basata sulla prova dei mezzi deve essere ispirata a tre criteri principali, ossia quello di *efficienza* e a quelli di *equità orizzontale e verticale*.

Il requisito di *efficienza* richiede che il *means test* sia in grado di descrivere in maniera veritiera la reale situazione economica del richiedente e dei suoi famigliari, mettendo in grado l'erogatore della prestazione di discriminare i richiedenti rispetto all'idoneità a beneficiare del programma e di evitare di assegnare il beneficio a soggetti non aventi diritto (falsi positivi) o escludendone altri idonei a ricevere la prestazione (falsi negativi).

Il rispetto del criterio di *equità orizzontale* presuppone che nel contesto della prova dei mezzi, individui o nuclei famigliari con la stessa condizione economica siano entrambi egualmente idonei o inidonei a beneficiare della prestazione e tenuti a compartecipare all'eventuale costo in maniera identica.

Infine, la selettività operata tramite la prova dei mezzi rispetta il vincolo di *equità verticale* se all'aumentare del parametro di condizione economica, diminuisca la probabilità di accesso ai benefici e aumenti l'eventuale quota di compartecipazione al costo.

La prova dei mezzi utilizzata in Italia rappresentata dall'Indicatore della Situazione Economica Equivalente – ISEE) si pone quindi come strumento per ottenere selettività all'interno delle politiche di welfare.

Il criterio di efficienza riguarda soprattutto il modo in cui la prova dei mezzi si realizza sia sotto il profilo burocratico (somministrazione del questionario, controlli di veridicità, rispetto della *privacy*, etc.) sia sotto quello della determinazione dell'indicatore, e per questo passa in secondo piano all'interno di questa ricerca. I criteri di equità, al contrario, concernono principalmente l'uso che della prova dei mezzi viene fatta dagli erogatori delle prestazioni di welfare e sono l'oggetto principale di indagine.

La normativa che regola l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica

¹ Toso (1998) illustra il processo di selettività all'interno di un programma di welfare e le differenze intercorrenti tra programmi categoriali, selettivi e universali.

(ERP) in Emilia-Romagna, utilizza il *means test* istituito a livello nazionale con i decreti legislativi 109/98 e 130/00, ossia l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) come prova dei mezzi per l'accesso agli alloggi e come elemento per la determinazione del canone di locazione versato dagli utenti.²

L'obiettivo di questo studio è quello di verificare se e come l'impianto normativo che regola l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) attraverso la selettività dell'ISEE rispetti i requisiti di equità orizzontale e verticale sopra enunciati.

Lo studio è basato sull'utilizzo della banca dati degli utenti e degli alloggi gestiti dall'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma.

La ricerca è strutturata come segue.

La sezione 2 si occupa del quadro normativo di riferimento e dei criteri per la determinazione delle fasce di utenza e dei relativi canoni di affitto. La sezione 3 descrive la banca dati degli alloggi ERP della Provincia di Parma. Le sezioni 4 e 5 prendono in considerazione le tematiche dell'equità orizzontale e verticale applicate ai criteri di selettività utilizzati. La sezione 6 simula sulla banca dati due proposte di modifica alla normativa atte ad incrementare i livelli di equità del programma.

2. I criteri di determinazione dei canoni ERP in Emilia-Romagna

La legge regionale 24/01 e le delibere del Consiglio dell'Emilia-Romagna 327/02, 395/02 e 485/03 hanno stabilito il quadro normativo per la determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica regionale.

Tale quadro prevede la ripartizione degli assegnatari in quattro aree, le cui caratteristiche sono riassunte nella tabella 1:

- una *area di accesso* per determinare quali nuclei, tra quelli non ancora beneficiari ERP, possono essere ritenuti idonei. Tale area comprende al suo interno
- una *fascia di protezione* per i nuclei economicamente più deboli
- una *area di permanenza* negli alloggi ERP
- una *area di decadenza*, all'interno del quale sono inseriti i nuclei con una condizione economica tale per cui il beneficio decade entro un periodo di tempo prestabilito.

A tali aree – il cui accesso è determinato sul contemporaneo rispetto di un limite ISE

² Per una illustrazione completa dell'ISEE, della sua applicazione e dei suoi nodi critici si veda Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001-2003), Tangorra e Izzi (2000), Tangorra e Sestito (2005).

e di un limite ISEE³ – corrispondono altrettanti diversi modi di determinazione del canone annuo dell'alloggio.

Ai nuclei in fascia di protezione si applica un canone di tipo “sociale” calcolato in base all'equazione

$$C = 6 \div 12\% \cdot ISE \geq \min \quad [1]$$

Il “canone sociale” è quindi pari ad una percentuale del valore ISE del nucleo familiare, scelta dal comune proprietario dell'immobile all'interno di un *range* stabilito a livello regionale e che va dal 6 al 12 per cento. Il canone così determinato deve essere non inferiore ad un valore minimo (*min*) definito come “canone minimo”.

Per i nuclei appartenenti alle altre aree, il canone si determina sulla base di quattro parametri inerenti l'alloggio: α , β , S , mq :

α è un coefficiente territoriale determinato dal comune in cui è sito l'immobile all'interno della banda 0,60-1,20. Il coefficiente, eventualmente differenziabile anche per le diverse zone del territorio comunale, è fissato in relazione alla tipologia del comune, alla popolazione residente, alla tensione abitativa, alla dimensione della domanda di ERP e ad altre variabili riferite al mercato immobiliare locale.

β è un coefficiente inerente l'alloggio, determinato dal comune all'interno della banda 0,80-1,20. Il coefficiente è fissato in base allo stato di conservazione, alla tipologia e alla qualità del singolo alloggio.

S è un canone base espresso in euro/mq anno ed è determinato con riferimento alla media dei canoni concertati in ambito regionale. Attualmente il valore base annuo del canone deve essere determinato dal comune nella banda 10-25 euro/mq annuo per la determinazione dei canoni nell'area dell'accesso, nella banda 30-60 euro/mq annuo per la determinazione dei nell'area della permanenza, superiore a 60 euro/mq annuo per la determinazione dei nell'area della decadenza. Nella scelta del valore preciso, il comune deve tenere in considerazione il valore di α .

mq , infine, è la superficie dell'alloggio.

I quattro parametri sopra introdotti entrano nella formula di calcolo del canone associati a elementi di perequazione diversi per ogni fascia.

Agli utenti inseriti nell'area dell'accesso si applica un “canone misto” calcolato in base alla formula

$$C = (\alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq) + (3 \div 6\% \cdot ISE) \leq 12 \div 16\% \cdot ISE \quad [2]$$

³ L'ISE (indicatore della situazione economica) è la somma della componente reddituale e del 20 per cento della componente patrimoniale determinate secondo il dettato delle norme citate. Il passaggio dall'ISE – che si configura quindi come un indicatore *assoluto* – all'ISEE, che è invece l'effettiva prova dei mezzi e che è sintetizzata in un valore *equivalente*, avviene applicando una scala di equivalenza applicata alla numerosità familiare. I metodi di determinazione di ISEE e ISE sono esposti nella tabella 2.

Il canone misto è quindi composto dagli elementi oggettivi a cui si aggiunge un elemento “soggettivo” pari ad una percentuale che va dal 3 al 6 per cento del valore ISE (il valore puntuale è scelto dal comune). L’elemento di perequazione è determinato dalla previsione che secondo la quale il canone non può superare un valore pari ad una percentuale che va dal 12 al 16 per cento del valore ISE della famiglia.

Ai nuclei appartenenti all’area di permanenza si applica un “canone oggettivo” che tiene conto esclusivamente delle condizioni dell’alloggio assegnato, e che comunque non può superare un valore pari ad una percentuale che va dal 12 al 18 per cento del valore ISE della famiglia:

$$C = (\alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq) \leq 12 \div 18\% \cdot ISE \quad [3]$$

Infine, ai nuclei appartenenti all’area della decadenza si applica un canone pari al prodotto dei parametri oggettivi gravato di una maggiorazione percentuale (M) determinata dal comune:

$$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \cdot mq \cdot (1 + M) \quad [4]$$

3. La banca dati utilizzata

L’analisi della selettività operata tramite l’utilizzo della prova dei mezzi nelle politiche di assegnazione degli alloggi ERP è stata effettuata utilizzando la banca dati degli utenti e degli alloggi ERP gestiti dall’Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma. Al netto di valori mancanti e posizioni non elaborabili perché sottoposte a parametri e regolamenti diversi da quello regionale, la banca dati è composta di 5506 famiglie inquiline nel 2005 di altrettanti alloggi ERP distribuiti nei 43 comuni della provincia di Parma.

La tabella 3 presenta le principali caratteristiche del campione preso in esame.

Il 90 per cento dei nuclei familiari beneficiari hanno capofamiglia di cittadinanza italiana, mentre il 10 per cento hanno capofamiglia di altra cittadinanza. Quasi il 95 per cento delle famiglie ha un capofamiglia con titolo di studio pari alla scuola dell’obbligo, o senza alcun titolo di studio. Il 46 per cento delle famiglie (la maggioranza relativa) è composto di un solo membro, il 28,66 per cento da due membri, l’11,62 per cento da tre membri. Le rimanenti famiglie hanno tra i 4 e i 10 membri.

Il 76,32 per cento delle famiglie non ha figli e il 19,31 per cento ha un solo figlio. La presenza nelle case ACER di famiglie con almeno due figli è quindi ridotta a poco più del 4 per cento dell’intera platea di beneficiari.

La presenza di uno scarso numero di figli è indotta anche dalla struttura per età delle famiglie beneficiarie: la classe modale di età del capofamiglia è 76-85 anni (23,01 per cento del totale). In complesso, oltre il 67 per cento delle famiglie ha capofamiglia di età superiore ai 55 anni. Ciò giustifica l’elevato numero di invalidi presenti nel campione (il 28,42 per cento delle famiglie ha almeno un membro portatore di handicap) e l’alto numero di pensionati: i capifamiglia che dichiarano di essere tali sono il 63,06 per cento del totale, seguiti da un 25,41 per cento di capifamiglia lavoratori dipendenti e da un 4,69 per cento di capifamiglia disoccupati.

Le famiglie che costituiscono il campione dichiarano un reddito complessivo ai fini IRPEF di 14.300 euro, un patrimonio mobiliare di 4.757 euro e un patrimonio

immobiliare di 452 euro. Ovviamente, tali dati devono essere considerati tenendo in considerazione i problemi di veridicità delle dichiarazioni presentate, soprattutto per quanto riguarda le poste patrimoniali.

Un problema inerente l'uso della banca dati concerne quei parametri necessari al calcolo del canone che sono fissati dai 43 comuni della provincia di Parma e che non sono disponibili nella banca dati. Si tratta del prezzo base per mq/anno e delle percentuali ISE in base alle quali si calcola il canone massimo, che devono essere scelti da ciascun comune all'interno dei limiti fissati e livello regionale; della maggiorazione sul canone della fascia di decadenza; della possibilità data alle singole amministrazioni di modulare ognuna delle 4 aree in diverse sottofasce. L'alto costo di reperimento e di elaborazione di queste informazioni è stato evitato adottando i parametri di riferimento decisi dal Tavolo di Concertazione della Provincia di Parma⁴. Tali parametri, riassunti nella tabella 4, recependo le indicazioni della legge regionale, sono vincolanti per tutti i comuni della Provincia. Ciò permette una simulazione abbastanza fedele dei canoni. Due valori sono decisi in maniera arbitraria, in assenza di indicazioni legislative: la maggiorazione del canone per l'area di decadenza è stata fissata al 30 per cento e il prezzo per mq/anno della stessa area che è stato fissato a 60 euro.

4. Gli effetti sull'equità orizzontale

Il rispetto dell'equità orizzontale nell'utilizzo dell'ISEE è verificato, nel programma di edilizia residenziale pubblica, quando a parità di indicatore della situazione economica equivalente, due nuclei familiari rientrano nella medesima fascia di determinazione del canone, così che il canone a loro attribuito vari esclusivamente a causa dei diversi parametri riferiti all'alloggio (indicatori α , β e superficie dell'alloggio).

Come si può osservare dal grafico 1, questo requisito non è rispettato per molte unità di analisi. Nel grafico, in ascissa sono rappresentate le 4 fasce di determinazione del canone, in ordinata i valori ISEE delle famiglie assegnatarie. Una lettura "orizzontale" del grafico mostra facilmente come, a partire da valori ISEE superiori a 7.500 euro, numerosi sono i casi di nuclei che nonostante presentino gli stessi valori ISEE, appartengono a fasce di canone diverse. Analogamente, osservando il grafico in verticale, si nota come i segmenti formati dall'unione delle osservazioni appartenenti alla stessa fascia sono più ampi della lunghezza del segmento che fa riferimento a quella fascia.

L'elemento responsabile di questa violazione dell'equità orizzontale è l'utilizzo dell'ISE, che come è già stato detto in precedenza, è un indicatore di condizione economica *assoluto*, a fianco dell'ISEE, che come già osservato è un indicatore di tipo *equivalente*, nella determinazione delle fasce. L'uso congiunto dei due indicatori per stabilire la fascia è tale per cui diversi nuclei, pur avendo un ISEE che gli consentirebbe

⁴ Il Tavolo di concertazione è formato dai 4 comuni capoluogo di altrettanti distretti socio-sanitari ossia Parma, Fidenza, Langhirano, Borgo Val di Taro e dai sindacati Sunia, Sictet, Uniat, Apia.

di collocarsi in un'area bassa, a causa di un alto valore ISE rientrano in un'area più superiore.

Numericamente, tale condizione riguarda 169 dei 583 nuclei famigliari ricadenti nell'area della permanenza (il 28,9 per cento) ma che, avendo un ISEE inferiore a 15.000 euro, se non si tenesse in conto dell'ISE sarebbero ricompresi nell'area dell'accesso. Analogamente, 71 dei 100 nuclei compresi nell'area di decadenza, presentando un ISEE inferiore a 30.000 euro, sarebbero collocati nell'area di permanenza (in alcuni casi nell'area dell'accesso) se non si utilizzasse l'ISE. Come si può osservare dalla tabella 5, che descrive questo sottoinsieme di famiglie, si tratta di famiglie che nel 63 per cento dei casi hanno un capofamiglia coniugato e nell'84 per cento dei casi lavoratore dipendente o pensionato.

Ma soprattutto, nel 40 per cento dei casi si tratta di famiglie con più di 3 componenti e nel 22 per cento dei casi con più di due figli minori. Questo dato di maggiore penalizzazione delle famiglie più numerose non sorprende, in quanto si può presumere una relazione crescente tra numero di membri della famiglia e valore ISE, che si colloca quindi su valori superiori a quelli necessari per essere collocati nella fascia attribuibile tenendo in considerazione solo il valore ISEE.

In definitiva, il mancato rispetto dell'equità orizzontale nei criteri di assegnazione delle fasce – e quindi nella determinazione del canone – è dovuto all'utilizzo di un indicatore non idoneo ad affiancare l'ISEE nella discriminazione tra richiedenti. La scelta di adozione dell'ISE⁵ risponde all'idea di parametrare il canone alle effettive risorse economiche della famiglia e non ad un indicatore di equivalenza. Questa soluzione appare debole sotto il profilo teorico, e risponde probabilmente alla necessità di evitare modifiche troppo profonde alla normativa precedente che teneva in considerazione soprattutto i valori reddituali.

Risulta quindi certo che l'utilizzo, al fianco della prova dei mezzi, di un ulteriore criterio di valutazione che non tiene conto in alcun modo della numerosità famigliare e delle scale di equivalenza interne al nucleo, è destinato a creare forti ostacoli all'equità che la prova dei mezzi stessa tende ad assicurare.

5. Gli effetti sull'equità verticale

Il requisito dell'equità verticale è rispettato nel momento in cui, a parità di fattori caratterizzanti l'alloggio, ad un più alto valore della prova dei mezzi – relativamente a quello di un altro assegnatario – corrisponde un più alto canone di locazione.

Verificare questo aspetto non è facile tenendo in considerazione che a nuclei famigliari con identico valore ISEE non corrispondono valori uguali riferiti all'alloggio.

⁵ L'utilizzo di "ulteriori criteri di valutazione" a fianco dell'ISEE è peraltro ammessa dall'articolo 3 del decreto legislativo 130/00, per cui l'utilizzo dell'ISE non pone problemi sotto il profilo del rispetto della normativa.

L'opzione scelta per riuscire a condurre la verifica consiste quindi nel verificare la variazione del canone a fronte della variazione dei valori ISE e ISEE interni ad ogni singola famiglia, così da permettere un confronto a parità dei valori α , β , mq .

Questa operazione sconterebbe però l'obiezione secondo la quale, in presenza di dati *cross-section*, una modifica dei valori reddituali e patrimoniali degli assegnatari sarebbe troppo arbitraria per fornire una verifica attendibile. Per evitare di incorrere in questo problema, si è scelto di compiere l'analisi sugli stessi valori patrimoniali e reddituali delle famiglie ma modificando i criteri di calcolo dell'ISE e dell'ISEE in modo da fornire valori diversi rispetto ai criteri di calcolo vigenti.

I metodi di calcolo degli indicatori, rispetto a quelli vigenti sono stati modificati in quattro ambiti:

- Elevamento a 20 mila euro della franchigia per il patrimonio mobiliare, con contestuale aumento al 30 per cento della percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'ISE.
- Rimodulazione dell'attuale maggiorazione per figli minori sulla scala di equivalenza assegnando una maggiorazione pari a 0,1 per ogni figlio minore a carico della famiglia, fino ad un massimo di 0,4.
- Eliminazione della maggiorazione sulla scala di equivalenza per la presenza di invalidi e sostituzione con una detrazione standard sulla componente reddituale pari a 3 mila euro.
- Eliminazione della norma contenuta nella delibera 327/2002 del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna che prevede, al solo scopo di determinare la fascia di appartenenza, un abbattimento del 20% del valore ISEE calcolato in base alle norme nazionali per i nuclei con presenza di un solo reddito da lavoro dipendente o da pensione e per i nuclei con reddito da sola pensione e presenza di almeno un componente di età superiore a 65 anni.

Disponendo di due coppie di valori ISE e ISEE diversi per ogni osservazione, è quindi possibile verificare il rispetto dei requisiti di equità verticale a parità di caratteristiche dell'alloggio.

Il dato che emerge è che i meccanismi di determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione, come visibile dalla griglia di tabella 6, che dimostra come quasi il 37 per cento delle famiglie si divide tra chi, a fronte di un ISEE maggiore vede diminuire il proprio canone annuale (13,48 per cento) e chi invece osserva il fenomeno opposto (23,25 per cento). Il 67 per cento di famiglie rimanenti, delle famiglie vede aumentare o diminuire il proprio canone coerentemente con un aumento o una diminuzione del valore ISEE. Tra di esse, solo lo 5,09 per cento subisce un innalzamento di ISEE e canone, mentre il 58,19 per cento subisce l'effetto contrario.

Questi dati indicano una insufficiente capacità dei meccanismi di calcolo del canone a garantire livelli adeguati di equità verticale.

Sebbene i problemi di scarsa equità verticale siano attribuibili ancora una volta all'uso dell'ISE, un secondo elemento è responsabile di questa situazione, ed è senza dubbio rappresentato dalla presenza nelle formule di calcolo di elementi equitativi che, per quanto necessari ed essenziali nella determinazione della compartecipazione al costo di un servizio di welfare, risultano essere eccessivamente stringenti, con il risultato di

limitare – a parità degli altri fattori – la “progressività” del canone rispetto alla condizione economica.

Il problema è osservabile nell’area dell’accesso, dove a 837 dei 1584 nuclei (il 52,8 per cento) è attribuito un canone di valore uguale al canone massimo di 2.200 euro. Il loro valore ISEE varia in un intervallo amplissimo, che va da 7.504 a 14.998 euro. Analoga situazione riguarda 280 famiglie delle 583 appartenenti in area di permanenza (il 48 per cento), che pagano un canone di 3.200 euro, pur avendo un ISEE che varia da 8.539 a 29.079 euro. Esistono poi 37 casi di nuclei che paradossalmente pagano un canone inferiore al valore massimo della fascia immediatamente più bassa rispetto a quella alla quale appartengono. Si tratta di un numero limitato di osservazioni, certamente, ma che indica un significativo scostamento dei criteri di selettività nella compartecipazione al costo rispetto ai criteri di equità.

6. Come ottenere maggiore equità nella determinazione dei canoni?

Due modifiche potrebbero riportare il metodo di determinazione dei canoni a rispettare i criteri di equità violati dall’attuale normativa.

La prima consiste nell’eliminare il valore ISE dai criteri per la determinazione della fascia di appartenenza. Si è già avuto modo di spiegare come questa modifica garantirebbe il rispetto assoluto dell’equità orizzontale.

La seconda riguarda i valori dei canoni massimi pagabili in ciascuna fascia. Attualmente essi sono determinati per scaglioni di ISEE (tabella 4), con il risultato che a ISEE diversi corrispondano canoni massimi uguali. La determinazione di un canone massimo non più a scaglioni, ma linearmente crescente al crescere dell’ISEE andrebbe nella direzione di aumentare il grado di equità verticale.

Le due innovazioni proposte sono state simulate sulla banca dati già utilizzata in precedenza. Se la prima proposta fornisce risultati intuitivi, maggiore attenzione deve essere portata alla proposta di calcolare il canone massimo come funzione lineare del valore ISE. Nello specifico, la proposta riguarda la fascia di protezione e le aree dell’accesso e della permanenza.

Osservando gli estremi inferiori e superiori delle tre aree prese in considerazione, nella fascia di protezione attualmente il canone massimo può variare dal 10 al 12 per cento del valore ISE a seconda che l’ISEE sia inferiore rispettivamente a 3.000, 4.500 o 7.500 euro, con un valore assoluto del canone che comunque non può oltrepassare i 1300 euro e non scendere al di sotto di 300.

Nell’area dell’accesso attualmente il canone massimo può variare dal 12 per cento dell’ISE per valori ISEE di 7.500 euro, al 13 per cento dell’ISE per valori ISEE di 15.000 euro. Inoltre, in termini assoluti, il canone non può superare il valore di 2.200 euro.

Nell’area della permanenza, il canone massimo può variare dal 14 per cento dell’ISE per valori ISEE di 15.000 euro, al 16 per cento dell’ISE per valori ISEE di 30.000 euro. Comunque, il canone non può superare il valore assoluto di 3.200 euro.

Linearizzare il canone massimo all’interno dei *range* vigenti implica la determinazione di un canone massimo per ogni valore ISEE. In termini matematici, una volta determinata la fascia di canone di ciascun utente, il canone massimo sarebbe

determinato, per ogni livello di ISEE, dalle equazioni che seguono, dove $ISE\%_{\max}$ indica il canone massimo in percentuale dell'ISE della famiglia e VAL_{\max} indica il canone massimo in valori assoluti

Per la fascia di protezione:

$$ISE\%_{\max} = 0,0997 + 0,000002667 * ISEE \quad [5]$$

$$VAL_{\max} = 300 + 0,13 * ISEE \quad [6]$$

Per l'area di accesso:

$$ISE\%_{\max} = 0,11 + 0,000001333 * ISEE \quad [7]$$

$$VAL_{\max} = 400 + 0,12 * ISEE \quad [8]$$

Per l'area della permanenza

$$ISE\%_{\max} = 0,12 + 0,000001333 * ISEE \quad [9]$$

$$VAL_{\max} = 1200 + 0,067 * ISEE \quad [10]$$

Utilizzando queste equazioni, ad esempio, nell'area dell'accesso, il canone massimo per un nucleo con un ISEE di 10.000 euro sarà pari al 12 per cento del valore ISE della famiglia e a 1600 euro, mentre il canone massimo per un nucleo con un ISEE di 15.000 euro sarà pari al 13 per cento del valore ISE della famiglia e a 2200 euro.

I risultati della simulazione sono positivi, come ci si aspettava.

In primo luogo si può osservare (tabella 7) come l'eliminazione del criterio ISE dalla determinazione delle fasce di canone provoca una forte mobilità all'interno delle fasce di permanenza e di decadenza. In particolare, il 28,99 per cento degli utenti prima collocati nell'area di permanenza, con le due riforme passano ad una più vantaggiosa fascia di accesso. Solo il 28 per cento degli utenti inizialmente collocati in area di decadenza rimane all'interno di quell'area: il 70 per cento scende nell'area della permanenza e il 2 per cento addirittura nell'area dell'accesso. Ovviamente, questa modifica elimina qualsiasi problema di equità orizzontale, in quanto due nuclei con lo stesso ISEE appartengono alla stessa fascia.

Il grafico 2 mostra in maniera inequivocabile come la relazione tra aumento dell'ISEE e aumento del canone sia con la struttura lineare molto più equa. I due *scatter-plot* mostrano come una relazione più lineare tra valore ISEE e canone si instauri a seguito delle due riforme.

È infine da notare che con l'attuale sistema il 26,7 per cento degli utenti vede il proprio canone mitigato dai fattori di perequazione contenuti nelle formule di calcolo. Il rimanente 73,6 per cento, al contrario, non trae alcun beneficio, in termini di riduzione di canone, dai meccanismi di salvaguardia previsti: per essi il canone è determinato esclusivamente sui parametri relativi all'alloggio, in quanto la formula di calcolo produce un valore comunque inferiore all'incidenza massima del canone sul valore ISE. Nel caso della linearizzazione del canone massimo, gli elementi perequativi sono pressoché personalizzati per qualsiasi livello di ISEE, per cui la percentuale di utenti il cui canone è calmierato dal valore di incidenza massima sale al 48 per cento del totale.

Sebbene i vantaggi in termini di equità derivante dalle proposte di riforma avanzate in questa ricerca siano abbastanza netti, un'obiezione che potrebbe essere contrapposta riguarda il fatto che la linearizzazione dei canoni massimi ha come conseguenza indesiderabile una diminuzione delle entrate conseguite dall'ente gestore.⁶ Tuttavia, l'andamento delle entrate sarebbe comunque controllabile modificando i valori di canone massimo e di incidenza massima sul valore ISE per ogni sottofascia, ipotesi non presa in considerazione in questa ricerca in quanto l'obiettivo principale è dimostrare il maggior rispetto dei criteri di equità con il sistema proposto e non verificare la compatibilità delle riforme con i vincoli di bilancio del programma.

7. Conclusioni

In questo paper è stata analizzata la metodologia di calcolo dei canoni di edilizia residenziale pubblica applicati nella Regione Emilia-Romagna, allo scopo di verificarne la rispondenza ai criteri di equità verticale e orizzontale il cui rispetto è generalmente richiesto nell'erogazione di programmi di welfare di tipo selettivo.

La formula di determinazione dei canoni, si basa sulla determinazione di quattro classi di utenti sulla base dei valori ISE e ISEE degli stessi. All'interno di ciascuna area, il calcolo del canone è basato su parametri oggettivi degli alloggi (superficie, condizioni dell'alloggio, caratteristiche locali del settore immobiliare) associati a fattori equitativi istituiti con l'obiettivo di porre un tetto al valore massimo del canone annuo pagato da ciascun utente.

La metodologia di calcolo applicata appare del tutto insufficiente a garantire il rispetto di adeguati livelli di equità orizzontale (stessa situazione economica equivalente, stesso canone, a parità dei fattori inerenti l'alloggio) e di equità verticale (aumento del canone di affitto all'aumentare del parametro di condizione economica equivalente).

In particolare, due elementi sono ritenuti responsabili degli scarsi livelli di equità della normativa. Il primo è l'ISE, un indicatore di condizione economica *assoluto*, utilizzato a fianco dell'ISEE, ossia il vero e proprio *means test* che dovrebbe operare la selettività tra gli utenti. Il secondo è la caratteristica degli elementi equitativi presenti nelle formule di calcolo che, per quanto consustanziali alla determinazione della compartecipazione al costo di un servizio di welfare, sono responsabili della ridotta progressività del canone rispetto alla condizione economica.

⁶ Nella simulazione effettuata il totale dei ricavi da canone di locazione passerebbe da 7.092.094 euro a 5.965.867 euro, con una perdita quindi superiore al milione di euro. È importante chiarire che il valore del totale dei canoni stimati e quello dei canoni effettivamente fatturati da ACER Parma non necessariamente coincide, in primo luogo a causa dell'adozione dei parametri di calcolo del Tavolo di concertazione interprovinciale anziché di quelli dei singoli comuni, in secondo luogo perché il database utilizzato è stato depurato di un consistente numero di famiglie presentanti *missing values* o caratteristiche che non consentono l'elaborazione dei canoni secondo la legge regionale.

Gli elementi di incoerenza presenti nella disciplina di determinazione dei canoni sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione.

Due modifiche alla normativa di determinazione dei canoni appaiono necessarie allo scopo di recuperare adeguati livelli di equità nella determinazione della compartecipazione al costo degli alloggi. La prima proposta consiste nell'abbandono dei criteri ISE nella determinazione delle aree. Ciò permetterebbe senza dubbio una maggiore attinenza delle aree di canone alla condizione economica delle famiglie beneficiarie. Contemporaneamente, un miglioramento potrebbe essere ottenuto tramite una rimodulazione dei canoni massimi che potrebbero calcolati, per ciascun utente, come funzione lineare della propria condizione ISEE famiglia.

Le simulazioni svolte dimostrano come i due correttivi proposti siano idonei a modificare la situazione attuale, anche se una effettiva modifica della normativa a parità di gettito complessivo potrebbe scontare problemi di fattibilità politica, dovendo scontare la prevedibile impopolarità tra quelle fasce di utenti il cui canone annuo potrebbe aumentare sensibilmente.

Bibliografia

Toso, S. (1998), Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali, in *Politica economica*, 14(1), pagg. 65-96

Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, (2001-2003), 2°, 3°, 4° *rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma.

Tangorra, R., Izzi, L., (2000), *La riforma dell'Ise: uno strumento al servizio dei cittadini*, in *L'Ise, una politica complessa*, Assistenza Sociale, n.2/3, Ediesse, Roma.

Tangorra, R., Sestito, P., (2005), *Rapporto ISEE 2004. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Tabelle e grafici

Tab. 1. Criteri regionali di determinazione del canone di affitto ERP

Area	Limite ISE	Limite ISEE	Tipo di canone	Canone base (euro/mq) (S)	Incidenza massima (x)
Protezione	-	7.500	sociale	-	6-12% ISE
Accesso	30.000	15.000	misto	10-25 euro	12-16% ISE
Permanenza	45.000	30.000	oggettivo	30-60 euro	12-18% ISE
Decadenza	> 45.000	> 30.000	maggiorato	> 60 euro	-

Tab. 2. Criterio di determinazione dell'ISEE (d.lgs. 109/98 e 130/00).

COMPONENTE REDDITUALE	COMPONENTE PATRIMONIALE
= Reddito complessivo Irpef - deduzioni per l'affitto (fino a 5.165 euro) + r*attività finanziarie	= valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 15.494 euro + valore del patrimonio immobiliare - 51.646 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà
ISE = componente reddituale + 20% di componente patrimoniale ISEE = ISE / scala di equivalenza SCALA DI EQUIVALENZA	
Nr. di componenti il nucleo familiare	Coefficienti di equivalenza
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Ogni componente in più	+0,35
	Maggiorazioni
Nuclei monoparentali	+0,2
Persone con handicap ⁷	+0,5
Entrambi genitori lavoratori	+0,2

⁷ Per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

Tab. 3. Statistiche descrittive del campione

	n.	%	Reddito Compl.	Patrim. mobiliare	Patrim. Immob.
Cittadinanza del capofamiglia					
italiana	4953	89,96	14246,35	5115,82	469,10
straniera	553	10,04	14781,89	1549,74	299,93
genere					
maschi	2249	40,85	16750,57	5255,39	493,28
femmine	3257	59,15	12608,08	4413,97	423,69
Livello di istruzione del capofamiglia					
non specificata	859	15,60	11373,22	2310,96	424,91
analfabeta	6	0,11	16429,00	2083,33	0,00
alfabeta senza titolo	2840	51,58	14097,49	5537,25	452,68
scuola dell'obbligo	1500	27,24	15935,08	4833,85	425,73
diploma	292	5,30	16228,39	4037,67	573,26
laurea	9	0,16	21132,22	4722,22	3636,33
Stato civile del capofamiglia					
non specificato	221	4,01	10728,55	2961,54	460,11
celibe/nubile	1057	19,20	11271,07	5670,70	364,53
Coniugato	2100	38,14	17540,86	4655,29	515,51
Vedovo	1519	27,59	13342,56	5150,50	351,25
separato	510	9,26	12050,70	2520,60	614,89
divorziato	99	1,80	12151,61	6687,17	733,70
Numero di membri					
1	2521	45,79	9869,13	4650,79	360,99
2	1578	28,66	16587,74	6088,41	533,22
3	640	11,62	19937,62	4827,05	734,05
4	421	7,65	20152,41	3125,24	394,58
5	229	4,16	18662,48	1305,66	220,72
6	78	1,42	18492,68	1955,13	497,05
7	28	0,51	18072,29	250,00	450,79
8	10	0,18	21461,10	0,00	0,00
Numero di figli minori					
0	4202	76,32	12301,31	4712,07	420,30
1	1063	19,31	20191,19	5238,68	627,21
2	210	3,81	22166,80	3387,00	236,97
3	24	0,44	23733,17	4545,00	280,67
4	7	0,13	51228,14	928,57	0,00
Presenza di invalidi					
no	3941	71,58	14308,63	4174,44	379,52
si	1565	28,42	14278,75	6226,34	634,92
Età del capofamiglia					
< 25	28	0,51	9025,46	625,00	0,00
25-35	222	4,03	12641,45	1648,77	63,25
36-45	797	14,48	14769,40	2033,88	378,84
46-55	759	13,78	16753,60	3557,18	699,24
56-65	841	15,27	15834,54	5621,28	457,76
66-75	1256	22,81	13668,23	5590,90	545,91
76-85	1267	23,01	13116,70	6054,92	388,95
> 85	336	6,10	12164,40	6160,71	235,73
Fascia di appartenenza					
Fascia di protezione	3239	58,83	9060,20	2526,41	32,94
Area di accesso	1584	28,77	17834,62	5820,78	239,57
Area di permanenza	583	10,59	28944,43	10694,79	1038,50
Area di decadenza	100	1,82	42659,35	25574,66	13977,09
Condizione occupazionale del capofamiglia					
non specificato	27	0,49	587,74	0,00	0,00
lavoratore dipendente	1399	25,41	18879,36	3034,86	327,03
CIG, mobilità, lsu	2	0,04	14853,50	3500,00	0,00
CO.CO.PRO	9	0,16	13160,78	13777,78	156,22
Lavoratore autonomo	131	2,38	13561,82	3793,89	2028,92
Professionista	2	0,04	10843,00	0,00	0,00
Imprenditore	3	0,05	5274,00	1500,00	306,67
Disocc. / in cerca di occ.	258	4,69	4988,25	1356,59	112,46
pensionato	3472	63,06	13496,92	5863,74	431,64
casalinga	193	3,51	10919,54	3007,77	1223,05
studente	10	0,18	9046,80	2800,00	0,00
TOTALE FAMIGLIE	5506	100,00	14300,14	4757,66	452,11

Tab. 4. Valori base (euro annui/mq) per la determinazione del canone (accordo del Tavolo di concertazione provinciale)

	Limite ISEE	Canone minimo - massimo annuo (euro)	Parametro soggettivo	Prezzo base (euro/mq)	Incidenza massima % su ISE
Fascia di Protezione	3.000	300-1.300			max 10,0
	4.500	420-1.300		-	max 11,0
	7.500	540-1.300			max 12,0
Area di Accesso	10.000		4,0% ISE	20,0	12,0
	13.000	--2.200	4,5% ISE	21,5	12,5
	15.000		5,0% ISE	22,0	13,0
Area di Permanenza	20.000			42,0	14,0
	25.000	--3.200		45,0	15,0
	30.000			48,0	16,0
Area di Decadenza	> 30.000	---		60,0*	---

Tab. 5. Caratteristiche dei nuclei familiari posizionati in un'area svantaggiata rispetto all'area che occuperebbero tenendo conto del solo ISEE.

	numerosità	%
Cittadinanza del capofamiglia		
italiana	222	92,50
straniera	18	7,50
Genere		
maschi	156	65,00
femmine	84	35,00
Livello di istruzione del capofamiglia		
non specificata	12	5,00
analfabeta	0	0,00
alfabeta senza titolo	118	49,17
scuola dell'obbligo	97	40,42
diploma	13	5,42
laurea	0	0,00
Stato civile del capofamiglia		
non specificato	2	0,83
celibe/nubile	27	11,25
Coniugato	152	63,33
Vedovo	46	19,17
Separato	9	3,75
Divorziato	4	1,67
Numero di membri		
1	1	0,42
2	62	25,83
3	80	33,33
4	64	26,67
5	22	9,17
6	7	2,92
7	3	1,25
8	1	0,42
Numero di figli minori		
0	73	30,42
1	115	47,92
2	44	18,33
3	6	2,50
4	2	0,83
Presenza di invalidi		
no	149	62,08
si	91	37,92
Età del capofamiglia		
< 25	1	0,42
25-35	2	0,83
36-45	28	11,67
46-55	62	25,83
56-65	57	23,75
66-75	33	13,75
76-85	48	20,00
> 85	9	3,75
Condizione occupazionale del capofamiglia		
non specificato	0	0,00
lavoratore dipendente	95	39,58
CIG, mobilità, lsu	0	0,00
CO.CO.PRO	0	0,00
Lavoratore autonomo	6	2,50
Professionista	0	0,00
Imprenditore	0	0,00
Disocc, / in cerca di occ,	4	1,67
pensionato	130	54,17
casalinga	5	2,08
studente	0	0,00

Tab. 6. Relazione tra modifica dell'ISEE e modifica del canone annuo. Dato complessivo

Totale famiglie (%)	Isee più alto	Isee più basso
Canone ERP più alto	5,09	23,25
Canone ERP più basso	13,48	58,19

Tab. 7. Mobilità di fascia con l'esclusione del criterio ISE nella determinazione delle fasce

	1	2	3	4	tot
1 Fascia di protezione	100,00	0,00	0,00	0,00	100,00
2 Fascia di accesso	0,00	100,00	0,00	0,00	100,00
3 Fascia di permanenza	0,00	28,99	71,01	0,00	100,00
4 Fascia di decadenza	0,00	2,00	70,00	28,00	100,00

Grafico 1. Relazione tra valori ISEE e fasce di determinazione del canone

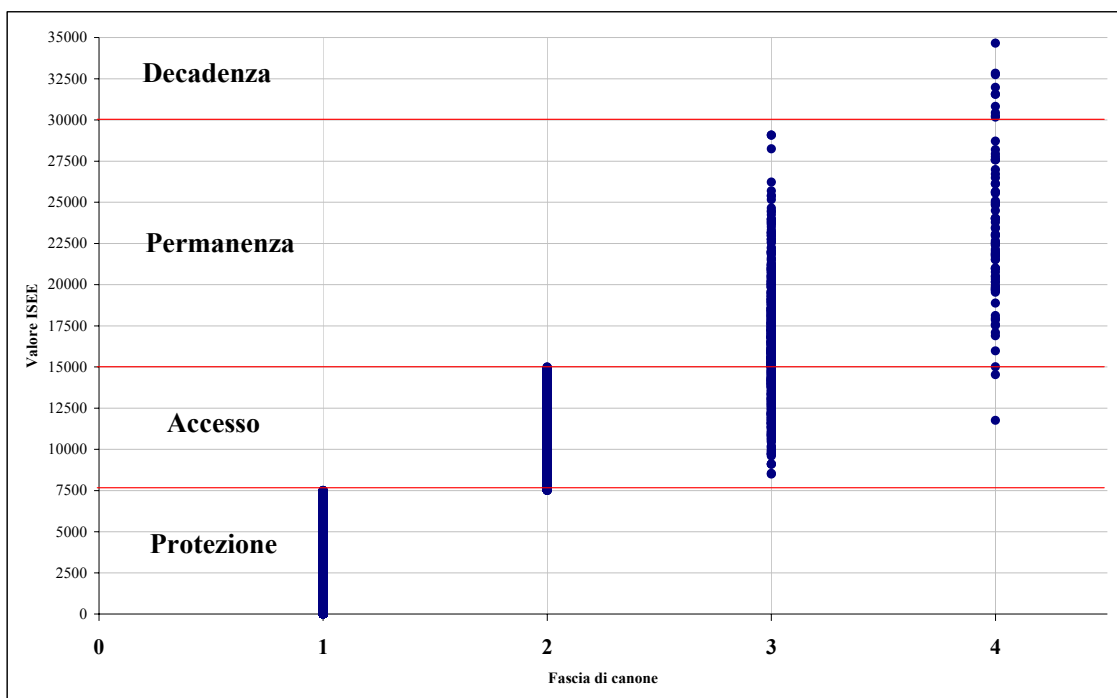


Grafico 2. Relazione tra valori ISEE e canoni di locazione nella legislazione vigente e dopo le modifiche proposte

