

www.lavoce.info

Contro la povertà si può fare tanto anche con poco*

Daniele Pacifico

Il sostegno per l'inclusione attiva proposto dalla commissione ministeriale voluta dal Governo Letta costerebbe 7,5 miliardi: una cifra improponibile per il nostro bilancio. E tuttavia si potrebbe partire con un programma più selettivo dai costi molto ridotti, ma benefici comunque significativi.

POVERTÀ IN AUMENTO E SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE

I dati pubblicati di recente dall'Istat sulla diffusione della povertà sono allarmanti: nel nostro paese un italiano su dieci vive in povertà assoluta, un numero che si è più che quadruplicato nell'arco di sei anni. Oggi più che mai serve dunque un cambio di rotta, di cui l'attuale Governo dovrà necessariamente farsi carico con la prossima legge di stabilità.

Le proposte per l'istituzione di un sostegno alle famiglie più svantaggiate sono tante e sufficientemente dettagliate da consentirne una facile introduzione nel nostro sistema di *tax-benefit*. Il problema sono i costi. Ad esempio, [il Sia](#), il sostegno per l'inclusione attiva proposto dalla commissione ministeriale istituita dal precedente Governo, costerebbe a regime circa 7,5 miliardi di euro, una cifra certamente imponente considerando i vincoli di bilancio attuali. Tuttavia, si può dimostrare come un design attento della misura consente l'avvio del programma con costi molto ridotti e con effetti comunque significativi sulla riduzione della povertà.

Analizziamo perciò la formula di calcolo di uno strumento universale di sostegno al reddito assimilabile al Sia:

Trasferimento = linea di povertà – reddito familiare, se eleggibilità=si

L'idea è la seguente: se il reddito della famiglia non raggiunge la linea di povertà, allora lo Stato integra la parte mancante mediante un trasferimento *ad hoc*, a patto che la famiglia partecipi a programmi personalizzati di inclusione sociale gestiti dai vari attori istituzionali coinvolti. Ora, prescindendo dai costi relativi ai piani di inclusione, il costo del solo sostegno al reddito dipende da cosa si intende per "reddito familiare", "linea di povertà" ed "eleggibilità". Vediamo innanzitutto di definire meglio la linea di povertà. Può essere intesa come una sorta di spartiacque tra chi è considerato povero (le famiglie sotto la linea) e chi non lo è (le famiglie sopra). L'Istat calcola da tempo una linea di povertà assoluta, ovvero un livello di spesa minima per l'acquisto di un paniere essenziale di beni e servizi. La linea di povertà assoluta è poi declinata sulla base di una serie di elementi che condizionano significativamente il costo del paniere per ogni famiglia: il numero e l'età dei componenti, l'area geografica e la dimensione urbanistica del comune di residenza.

Per quanto riguarda invece la definizione di reddito, l'ideale sarebbe disporre del reddito disponibile complessivo della famiglia, in modo da avere una misura chiara della sua condizione economica. Inoltre, è necessario correggere tale reddito per discriminare tra il tenore di vita delle famiglie che vivono in proprietà e quello di chi vive in affitto, ad esempio sommando al reddito delle famiglie proprietarie una stima del fitto che dovrebbero pagare se fossero locatarie della propria casa.

Infine, per quanto riguarda l'ultimo termine della formula, l'eleggibilità, si tratta di definire alcuni criteri di equità per discriminare tra famiglie che, a parità di reddito, hanno comunque una condizione economica più favorevole (ad esempio dispongono di patrimoni non irrilevanti).

QUANTO COSTA?

Vediamo dunque di analizzare i costi di istituti assimilabili al Sia, sulla base di diverse definizioni dei termini che la compongono, grazie al [modello di microsimulazione](#) del Centro di

analisi delle politiche pubbliche di Modena. Tutti i valori monetari fanno riferimento al 2013. Nella prima simulazione, la linea di povertà è data, per ogni tipologia familiare, dalla rispettiva linea di povertà assoluta calcolata dall'Istat. Il reddito è invece quello valido ai fini Isee (nuova versione) prima di qualunque deduzione individuale e familiare prevista dalla normativa, ovvero una definizione molto estesa volta a intercettare il reale potenziale economico della famiglia. A tale reddito è poi aggiunto un fitto imputato per le famiglie che vivono in proprietà (che corrisponde alla componente abitativa delle soglie di povertà calcolate dall'Istat) e viene poi sottratta l'indennità di accompagnamento per le persone non autosufficienti. Infine, è posta una soglia Isee pari a 12mila euro come condizione di eleggibilità.

In tali circostanze il costo del Sia sarebbe di 7,43 miliardi e interesserebbe il 6,18 per cento delle famiglie. Tuttavia, il costo potrebbe essere notevolmente ridotto moltiplicando la linea di povertà per un coefficiente α minore di 1:

$$\text{Trasferimento} = \alpha * (\text{linea di povertà}) - \text{reddito familiare, se eleggibilità} = \text{si}$$

Ad esempio, con $\alpha=0,5$ il trasferimento interesserebbe solo le famiglie con un reddito inferiore al 50 per cento della rispettiva linea di povertà. Si tratta dunque di un modo per rendere il trasferimento più selettivo, ovvero concentrarlo sulle famiglie più bisognose.

La tabella qui sotto indica la spesa al variare del parametro α e la variazione percentuale dell'indice di povertà relativa di Foster-Greer-Thorbecke (Fgt).

% soglia povertà Istat	spesa in miliardi di euro	Numero di famiglie in migliaia	Quota di famiglie sul totale	Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente	Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti	$\Delta\text{FGT}(\epsilon=2)$
25%	0.357	208	0.83	1709	1926	-3.7%
50%	1.376	525	2.09	1758	3426	-13.3%
75%	3.592	953	3.79	2625	5267	-29.4%
100%	7.433	1555	6.18	3674	5729	-50.0%

Ad esempio, con un valore di α pari al 50 per cento, il costo sarebbe molto contenuto (1,376 miliardi) e produrrebbe un notevole miglioramento della condizione economica delle famiglie più svantaggiate, come mostrato dalla significativa riduzione dell'indice Fgt (-13,3 per cento). Consideriamo ora non più un'unica soglia Isee, ma il combinato di diverse altre: un patrimonio mobiliare di 4mila euro, l'assenza di patrimoni immobiliari diversi dalla prima casa e, per le famiglie che vivono in proprietà, un valore catastale ai fini Imu della casa di abitazione non superiore a 30mila euro (al netto degli interessi passivi sul mutuo residuo). L'introduzione di tali soglie consente di abbattere notevolmente i costi del Sia che, a regime, costerebbe 5,4 miliardi. Inoltre, con una copertura della soglia pari al 50 per cento il costo sarebbe poco più di 1 miliardo, pur con effetti sulla condizione delle famiglie più povere paragonabili a quelli della simulazione precedente (-11,1 per cento)

% soglia povertà Istat	spesa in miliardi di euro	Numero di famiglie in migliaia	Quota di famiglie sul totale	Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente	Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti	$\Delta\text{FGT}(\epsilon=2)$
25%	0.329	183	0.73	1703	2246	-3.4%
50%	1.146	400	1.59	1921	3735	-11.1%
75%	2.752	680	2.7	2831	5480	-22.9%
100%	5.434	1050	4.17	3863	6463	-37.5%

Nell'ultima simulazione si mantengono la stessa definizione di reddito e le stesse soglie patrimoniali di quella precedente, ma si modifica la linea di povertà impiegata: si stabilisce una linea di povertà *ad hoc* per una famiglia con un solo componente e poi si aggiusta tale valore mediante una scala di equivalenza per tener conto delle economie di scala che si generano al

crescere del numero di componenti. Il trasferimento avrebbe dunque la seguente forma:
 Trasferimento = (linea per un single*scala di equivalenza) – reddito familiare, se
 eleggibilità=si

Utilizzando una scala di equivalenza data dal numero di componenti familiari elevato alla
 potenza di 0,65 (una scala simile, come andamento, a quella Isee) si ottengono i seguenti
 risultati (ora variabili a seconda della linea decisa per una famiglia con un solo componente):

Linea per un single	Spesa in miliardi di euro	Numero di famiglie in migliaia	Quota di famiglie sul totale	Trasferimento medio per una famiglia con 1 componente	Trasferimento medio per una famiglia con 4 componenti	Δ FGT($\varepsilon=2$)
250€	0.819	287	1.14	2170	3942	-9.1%
350€	1.635	453	1.8	2183	4612	-15.7%
450€	2.837	670	2.66	2614	5801	-24.6%
550€	4.542	899	3.57	3036	6644	-35.0%

Se, ad esempio, si riconoscesse a un single un ammontare minimo di risorse pari a 350 euro al mese, il costo del programma sarebbe pari a circa 1,6 miliardi e produrrebbe un significativo miglioramento della condizione reddituale delle famiglie beneficiarie, come mostrato dalla notevole riduzione dell'indice Fgt (-15,7 per cento).

Se tuttavia l'ammontare mensile per il single fosse di 250 euro, la spesa si dimezzerebbe (0,8 miliardi) e l'effetto sulla povertà sarebbe comunque significativo (-9 per cento).

Un aspetto interessante relativo a quest'ultima tipologia di trasferimento sono le due leve aggiuntive di *policy* che fornisce al decisore politico: la scala di equivalenza e il valore della linea per un single.

La tabella seguente mostra il costo della misura al variare dei due nuovi parametri.

Costo del Sia (miliardi di euro)

Economie di scala	Linea per un single			
	250€	350€	450€	550€
0.35	0.52	0.96	1.59	2.45
0.40	0.55	1.03	1.73	2.67
0.45	0.59	1.11	1.89	2.92
0.50	0.64	1.21	2.07	3.23
0.55	0.69	1.33	2.28	3.60
0.60	0.75	1.47	2.53	4.02
0.65	0.82	1.64	2.84	4.54
0.70	0.90	1.82	3.21	5.16
0.75	1.01	2.04	3.64	5.91

Come si può osservare, la spesa varia notevolmente al variare della linea di povertà per un single e del coefficiente che determina le economie di scala. Il Governo può dunque istituire uno strumento universale di contrasto alla povertà anche con fondi molto limitati e variare la spesa (nonché gli effetti sulla povertà) semplicemente modificando tali parametri sulla base degli obiettivi di politica economica e delle risorse disponibili.

* Le opinioni qui espresse sono esclusiva responsabilità dell'autore e non impegnano in alcun modo l'istituzione presso la quale l'autore presta la propria attività professionale.

Daniele Pacifico Nato a Cagliari il 21/06/1982, ha conseguito un Dottorato in Economia a Bologna ed un Master of Science in Economics presso il University College London. Membro del CAPP – il Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche del Dipartimento di Economia Politica dell'Università di Modena e Reggio

Emilia – attualmente lavora al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito della valutazione delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Precedentemente ha prestato servizio al Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dove si è occupato principalmente di analisi del mercato del lavoro e della valutazione degli effetti della tassazione sull'offerta di lavoro e sulla distribuzione del reddito. Per il Tesoro ha inoltre sviluppato il modello di microsimulazione fiscale ITaxSIM per l'analisi degli effetti redistributivi delle politiche fiscali ed il modello LavSim per l'analisi degli effetti della tassazione diretta sull'offerta di lavoro delle famiglie.